



RPS

Maria Flavia Ambrosanio
Massimo Bordignon
Michela Braga
Andrea Brandolini
Carlo Carboni
Enza Caruso
Floriana Cerniglia
Daniele Checchi
Carla Collicelli
Matteo D'Emilione
Nerina Dirindin
Carlo Donolo
Pietro Fantozzi
Rita Fornari

Maurizio Franzini
Orazio Giancola
Giovanna Giuliano
Giovanni Laino
Beniamino Lapadula
Liliana Leone
Fortunata Piselli
Michele Raitano
Marco Rossi-Doria
Giovanni B. Sgritta
Simona Tenaglia
Roberto Torrini
Gianfranco Viesti

N.3
2010



RPS

La Rivista delle Politiche Sociali / Italian Journal of Social Policy

EDIESSE



RPS

la Rivista delle Politiche Sociali

ITALIAN JOURNAL OF SOCIAL POLICY

N.3
2010
LUGLIO
SETTEMBRE

Svantaggio meridionale e prospettive di welfare

*La sfida federalista fra economia,
politica, capacità di governo*

euro 20,00
ISSN 1724 - 5389

TARIFFA R.O.C. - POSTE ITALIANE S.P.A. - SPEDIZIONE IN ABBONAMENTO POSTALE
D.L. 353/2003 (CONV. IN L. 27/02/2004 N. 46) ART. 1, COMMA 1, DCB ROMA



EDIESSE

indice

Nota del Direttore

7

L'economia del Mezzogiorno fra divario territoriale e disuguaglianza interna

Gianfranco Viesti

15

Mezzogiorno e politiche di sviluppo regionale 1998-2008:
assunti, esiti, insegnamenti

Andrea Brandolini, Roberto Torrini

37

Disuguaglianza dei redditi e divari territoriali:
l'eccezionalità del caso italiano

Maurizio Franzini, Michele Raitano

59

Il Mezzogiorno come realtà disomogenea
e le implicazioni della disuguaglianza interna

Spesa pubblica e sistemi regionali di welfare

Maria Flavia Ambrosanio, Massimo Bordignon, Floriana Cerniglia

103

Prelievo e redistribuzione di welfare Nord/Sud.
Gli effetti ipotizzabili del federalismo fiscale nel Mezzogiorno

Enza Caruso, Nerina Dirindin

123

Temi di salute e politiche sociali: responsabilità nazionali
e locali nella questione meridionale

Michela Braga, Daniele Checchi

143

Sistemi scolastici regionali e capacità di sviluppo
delle competenze. I divari nelle indagini Pirls e Pisa

**Regolazione politica,
ceti sociali, classi dirigenti**

Carlo Carboni 169
Élite senza leadership. Note su élite
e classi dirigenti meridionali

Pietro Fantozzi 187
Regolazione sociale, concezioni della solidarietà
e della produzione del benessere nel Mezzogiorno

Carla Collicelli 211
Sanità nel Mezzogiorno.
Carenze strutturali e cultura della dirigenza

Disagio e politiche sociali

Giovanni B. Sgritta, Giovanni Laino, Liliana Leone, Marco Rossi-Doria 231
Persistenza della povertà e limiti dell'investimento sociale
su infanzia e giovani nel Mezzogiorno

Fortunata Piselli 257
Partecipazione sociale e processi decisionali
nel welfare territoriale del Mezzogiorno. Studi di caso

Matteo D'Emilione, Giovanna Giuliano, Simona Tenaglia 283
Benessere e welfare alla luce del rapporto Stiglitz-Sen-Fitoussi:
un confronto territoriale tra Nord e Sud dell'Italia

Discussione

Carlo Donolo 303
Considerazioni provvisorie sul «sociale meridionale»

Rubriche

LETTURA 315
Il Mezzogiorno e l'Unità d'Italia
Beniamino Lapadula

STRUMENTI	331
Le diseguaglianze di performance educative nelle regioni italiane. Un'analisi dei dati Pisa 2006 <i>Rita Fornari, Orazio Giancola</i>	
<i>Gli autori</i>	347
<i>English Abstracts</i>	350

Nota del Direttore

Dedicato al welfare nel Mezzogiorno, il fascicolo rispecchia il condizionamento che in questa fase il federalismo fiscale esercita sull'argomento. Nonostante gli effetti che tale progetto determinerà sul welfare meridionale siano ancora scarsamente prevedibili e che stime reali di questo potranno essere effettuate solo dopo l'emanazione dei relativi decreti attuativi (ivi compresa la definizione di «costo standard» da cui dipenderà l'ammontare del Fondo perequativo previsto per l'attuazione dei livelli essenziali delle prestazioni sul territorio nazionale), il federalismo ha comunque imposto un'inedita attenzione per i temi della redistribuzione di welfare fra Centro-Nord e Sud del paese e dunque sull'efficienza e la capacità di governo nelle regioni meridionali (cfr. nel fascicolo l'analisi di Ambrosanio, Bordinon e Cerniglia, ma anche i saggi di Carboni e di Fantozzi per gli approfondimenti sui sistemi regolativi e su élite, ceto politico e dirigenza pubblica meridionale).

Da tempo si è concluso il ciclo della nuova programmazione regionale, da molti criticata senza troppa considerazione né dei condizionamenti da essa subiti, né dei suoi esiti reali (secondo autorevoli commentatori non completamente negativi; così il giudizio datone dalla Banca d'Italia), né della varietà regionale delle performance (per un'articolata e completa disamina sull'argomento cfr. Viesti, *infra*). Recentemente inoltre il governo in carica ha annunciato l'imminente varo di un nuovo piano per il Mezzogiorno che si vorrebbe almeno in parte finanziato dalla riprogrammazione dei fondi Fas ed europei (cfr. delibera Cipe del luglio 2010, inerente alla ricognizione dei fondi Fas e Ue 2000-2006), tratteggiando così un quadro di opzioni in chiara controtendenza con l'impostazione precedente e certamente foriero di controversie con almeno alcuni dei governi regionali in carica. Si preannuncia così – fatta salva l'incertezza dell'attuale ciclo politico – un ulteriore corso dell'intervento pubblico sul Mezzogiorno. Intervento in questo caso contrassegnato – sia detto per inciso – da una palese e non sottaciuta contraddizione interna: da un lato si sostiene il federalismo come possibile istanza di responsabilizzazione delle regioni meridionali, mentre dall'altro si opta per la ri-centralizzazione delle risorse

e delle scelte di intervento per lo sviluppo meridionale, sottraendo alle regioni del Sud risorse finanziarie e ruolo economico, competenze istituzionali, margini di sviluppo delle loro capacità amministrative e di governo.

Come detto, pur se caratterizzato da un'attenzione politica intermittente e quasi sempre inadeguata, il tema dello sviluppo del Mezzogiorno si ripropone nella sua crucialità sotto il «nuovo» angolo visuale delle capacità locali di governo. Tutt'altro che estranee a questa prospettiva, le politiche sociali risultano a loro volta in gravissima difficoltà, non solo per la mole e l'inestricabile complessità dei problemi che sarebbero chiamate ad affrontare (non ultimo quello di una più equa distribuzione dei redditi e delle opportunità, che nelle Regioni meridionali risultano particolarmente sperequate come approfonditamente illustrano nei loro saggi Franzini e Raitano, Brandolini e Torrini e anche Viesti nelle parti iniziali del suo contributo), ma anche per la palese crisi identitaria nel non sapersi ridefinire se non episodicamente, oltre il profilo emergenziale (che però potrebbe essere loro intrinseco, stando ad una parte delle considerazioni impostate da Donolo nel suo contributo di discussione del tema). Le dimensioni del disagio meridionale, nelle sue articolazioni più estreme riconducibili alla povertà e all'esclusione sociale attuali e future – considerata anche la descritta povertà dei servizi sociali che dovrebbero fronteggiare i disastri dell'oggi – sono ben rappresentate nel variegato contributo di Sgritta, Laino, Leone e Rossi-Doria. Il pleonasma del binomio «Mezzogiorno-povertà» (secondo l'esordio di Sgritta) e l'irriducibilità del sociale meridionale a «modalità trattabile» (secondo la riflessione di Donolo) suonano davvero come considerazioni adeguate (su questo si veda anche l'originale contributo di D'Emilione, Giuliano e Tenaglia, basato sull'applicazione dell'approccio Sen-Fitoussi-Stiglitz all'analisi del benessere territoriale).

Le analisi contenute in questo numero di «Rps» ci sembra compongano nel loro insieme una riflessione che – pure a partire da prospettive e retroterra disciplinari diversi – ha un esito integrato nel delineare una sequenza di configurazioni sociali, nodi critici e «spiegazioni» teoriche intorno ai connotati che si configurano come i più gravi per il presente e i più rischiosi per il futuro delle regioni meridionali.

Diversi i presupposti alla base del nostro lavoro. Ricordiamo qui due assunti, contigui, il primo relativo al disaccordo con lo stereotipo di una presunta, omogenea, arretratezza meridionale, a sua volta basata sulla cosiddetta «spiegazione culturale», dunque sulla nozione di «fa-

milismo amorale» elaborata da Banfield alla fine degli anni '50 e ancora serpeggiante nel dibattito. Il secondo assunto è consistito nell'ipotesi di una della sub-ottimalità nazionale (e non solo meridionale) dell'azione pubblica, che però trova nel Mezzogiorno espressioni e rappresentazioni particolarmente esasperate. Alla luce di ciò, si cerca di seguito di richiamare brevemente alcune delle riflessioni contenute nei saggi pubblicati, il cui impianto complessivo è derivato da un quesito fondamentale: quali sono i fattori più determinanti che nelle realtà meridionali hanno finora limitato il radicamento, lo sviluppo e la diffusione delle esperienze positive di governo e di gestione?¹. Il quesito, di chiara imponenza e qui riproposto in formula ultra-sintetica, ha poi generato la ricerca di approfondimenti in varie direzioni, su cui la pubblicazione si è andata modellando.

Un primo blocco di saggi si sofferma sull'analisi delle caratteristiche socio-economiche di quella che ancora oggi è definibile come questione meridionale. Il contributo di Viesti è dedicato fra l'altro ad una irrinunciabile analisi dell'esperienza della nuova programmazione regionale, di cui ci piace riportare la sintetica espressione per cui – e come dissentire? – la questione meridionale è soprattutto una questione occupazionale (gli scarti di produttività fra le regioni italiane sono analoghi a quelli che si registrano in Europa, mentre i tassi di disoccupazione del Sud sono anche comparativamente eccezionali e fra i più alti d'Europa). La sezione prosegue in questa linea con i due saggi di Brandolini e Torrini e di Franzini e Raitano. Entrambi i contributi hanno come oggetto l'analisi del divario territoriale, della diversità socio-economica interregionale, del grado e ruolo della disuguaglianza nel Mezzogiorno. Il focus dei due contributi è però naturalmente diversificato e specifico. Il primo si sviluppa soprattutto in direzione comparativa transnazionale (il confronto riguarda Italia, Germania e Spagna; tre paesi caratterizzati da divario territoriale, fra cui l'Italia spicca per un grado di dualismo circa doppio di quello degli altri due), il secondo si concentra sull'analisi della dispersione dei redditi nelle regioni meridionali che, a fronte di sperequazioni molto più accentuate nelle regioni del Sud rispetto a quelle del Centro-Nord, risulta diversificata in base alla composizione e combinazione di fattori ine-

¹ Si ringraziano per il prezioso contributo di idee e di suggerimenti dato nella fase di impostazione del fascicolo: Ugo Ascoli, Carlo Donolo, Maurizio Franzini, Emma-nuele Pavolini, Giovanni Battista Sgritta.

renti tanto al funzionamento del mercato del lavoro che alla redistribuzione di welfare. Ne consegue che – in funzione della più limitata attività economica, dei livelli di reddito più bassi e della maggiore diffusione della povertà (anche fra gli occupati) – la capacità fiscale delle regioni meridionali è nettamente inferiore a quella delle regioni del Centro-Nord. Ciononostante (entrando così maggiormente nel campo delle politiche di welfare) l'analisi dei dati impone un ridimensionamento dell'enfasi retorica secondo cui la spesa pubblica corrente per welfare superi nel Mezzogiorno quella delle aree centro-settentrionali del paese (Ambrosanio, Bordignon e Cerniglia). Il tema, al di là della valutazione degli esiti del federalismo, solleva il tema della più scarsa qualità dei servizi di welfare nelle regioni meridionali rispetto a quella che si registra nelle altre aree del paese. La specifica analisi condotta da Caruso e Dirindin sul settore sanitario mostra sotto varie angolazioni come in questa parte del welfare italiano, particolarmente caratterizzata dall'elevata presenza del mercato e ormai storicamente decentrata, le prestazioni e i risultati più scadenti si combinano nel Mezzogiorno con i costi più elevati, individuando nella dirigenza pubblica un attore principale della produzione delle diseconomie e del malfunzionamento. Il tema troverà un'ulteriore declinazione (basata su risultati di ricerche sul campo) nell'articolo di Collicelli, pubblicato nella sezione dedicata al ruolo dei poteri regolativi e delle professioni pubbliche. Ma tornando agli approfondimenti sul funzionamento e l'efficacia dei sistemi di welfare, si segnala ancora il contributo di Braga e Checchi, dedicato ad una complessa analisi intertemporale (basata sull'integrazione di due diverse indagini) della capacità dei sistemi scolastici regionali di formare i propri alunni. Un'analisi che, secondo le conclusioni degli autori, testimonia, ancora una volta, la minore efficacia delle regioni meridionali; in questo caso di bilanciare tramite l'intervento formativo l'influenza dell'eredità familiare sulle competenze, menomando così di fatto il ruolo della scuola come promotrice di sviluppo e agente di mobilità sociale (cfr. anche nella sezione strumenti il contributo di Giancola e Fornari dedicato, in altra prospettiva, alle performance formative dei sistemi scolastici).

Come già accennato, molte delle criticità che affliggono «da sempre» lo sviluppo del Sud sembrano poter essere riconducibili, oltretutto ad una struttura economica e sociale fortemente squilibrata, ad un profilo delle élite meridionali incapaci di farsi classe dirigente, ad un perpetuarsi di relazioni clientelari, rispetto alle quali l'atteggiamento della decisionalità politica nazionale manifesta reciprocità e simmetrico,

complice, interesse (cfr. il saggio di Carboni, in particolare per le interessanti disamine su configurazioni e ruoli delle élite, e quello di Fantozzi, che si sofferma di più sulle matrici storiche di queste espressioni nella realtà meridionale). L'intenzione di osservare i processi di partecipazione alle decisioni pubbliche ci ha inoltre suggerito la pubblicazione e la collocazione in questa sezione di un'analisi (fatta per «narrazioni», secondo il termine utilizzato da Fortunata Piselli che ne è l'autrice) sul tema della partecipazione sociale e dei processi decisionali sui temi del sociale.

Completa il fascicolo un contributo di Beniamino Lapadula dedicato ad una rilettura storica della questione meridionale, sollecitata oggi anche ai non addetti ai lavori dall'attualità del dibattito politico in corso. E con ciò, almeno per il raggio di questioni preso in esame nel fascicolo, il cerchio sembra sostanzialmente chiudersi. L'impressione di chi scrive è che questa breve introduzione alla riflessione corale, di fatto contenuta in questo fascicolo di «Rps», sarebbe potuta partire da qui; dai processi regolativi e dalle capacità di governo piuttosto che dalle disfunzioni economiche sociali. Una circolarità che suona come non rassicurante e che dovrebbe trovare in una diversa e più integrata capacità della politica, delle amministrazioni, delle professioni – locali e ai vari livelli di governo – di percorrere soluzioni capaci di un definitivo superamento dello svantaggio meridionale.

Maria Luisa Mirabile

RPS

Maria Luisa Mirabile

L'economia del Mezzogiorno
fra divario territoriale
e disuguaglianza interna

Mezzogiorno e politiche di sviluppo regionale 1998-2008: assunti, esiti, insegnamenti

Gianfranco Viesti

RPS

L'articolo analizza le politiche di sviluppo regionale che sono state realizzate in Italia nel decennio 1998-2008. Si apre con un breve inquadramento della questione meridionale; prosegue ricordando i principali assunti e le iniziative prese nell'ambito della cosiddetta «nuova programmazione»; prova a ricordare la discussione che si è avuta nel periodo più recente sui suoi risultati. Nel prosieguo del lavoro si cerca di misurarne in maniera scientifica alcuni effetti, occupandosi

della sua dimensione finanziaria, della qualità della spesa e degli interventi programmati e realizzati, per poi concludere l'analisi mostrando alcuni risultati raggiunti. Il giudizio complessivo che è possibile formulare sulla base dei dati disponibili consente di dire che i risultati raggiunti sono stati inferiori alle attese e complessivamente modesti ma non irrilevanti. Il lavoro si conclude con un tentativo di trarre brevemente alcune lezioni dall'esperienza del decennio.

1. Introduzione

Questo testo analizza le politiche di sviluppo regionale che sono state realizzate in Italia nel decennio 1998-2008. È organizzato nel modo seguente: si apre con (par. 2) un breve inquadramento della questione meridionale nel nostro paese nei suoi termini attuali; prosegue (par. 3) ricordando i principali assunti e le iniziative prese nell'ambito della cosiddetta «nuova programmazione» o nuova politica regionale, che è stata impostata in Italia nel 1998 e attuata negli anni successivi; il paragrafo 4 prova a ricordare la discussione che si è avuta nel periodo più recente sui suoi risultati e mette in luce, in particolare, come questa politica sia stata considerata da molti totalmente fallimentare. Nel prosieguo del lavoro si cerca di misurarne in maniera scientifica alcuni effetti occupandosi in primo luogo (par. 5) della sua dimensione finanziaria di partenza e della sua concreta attuazione. Successivamente (par. 6) si svolgono alcune riflessioni intorno alla qualità della spesa e degli interventi programmati e realizzati con questa politica, per poi

concludere l'analisi (par. 7) mostrando alcuni risultati raggiunti. Il giudizio complessivo che è possibile formulare sulla base dei dati disponibili consente di dire che i risultati raggiunti sono stati inferiori alle attese e complessivamente modesti ma non irrilevanti. Il paragrafo amplia però l'analisi, ricordando come questo decennio sia stato caratterizzato in tutto il paese da un drastico peggioramento dell'economia e ragiona intorno all'impatto che le condizioni generali del paese hanno avuto anche sull'attuazione di queste politiche. Il paragrafo 8 conclude il lavoro, provando a trarre brevemente alcune lezioni dall'esperienza del decennio.

2. La questione meridionale

L'Italia è, fra i paesi avanzati, quello che presenta le più forti disparità di reddito al suo interno. La situazione non è unica perché disparità rilevanti sono presenti anche in altri grandi paesi europei, a cominciare da Spagna e Germania, ma l'intensità delle disparità italiane è, come noto, più forte. La questione meridionale oggi è naturalmente legata al persistere di queste disparità, cioè alla forte e costante differenza nei livelli di reddito fra le regioni. Questa disparità determina un gettito fiscale assai diverso nelle regioni italiane; l'esistenza di servizi pubblici nazionali garantiti costituzionalmente fa sì che, perché essi siano assicurati nelle aree dove il gettito fiscale è più basso, il bilancio dello Stato, così come avviene in tutti gli altri paesi europei, provochi implicitamente uno spostamento di risorse pubbliche fra regioni. Questo trasferimento, come noto, è stato oggetto negli ultimi anni di una discussione culturale e politica molto vivace. La differenza nei livelli di reddito è legata alla minore capacità delle regioni del Sud di sviluppare la propria economia; ciò determina una differenza con le regioni del Nord sia nella produttività sia nei tassi di occupazione. L'aspetto però più interessante della situazione italiana è che mentre gli scarti nei livelli di produttività sono simili a quelli che si registrano in altri grandi paesi europei fra regioni forti e deboli, gli scarti in termini di tassi di occupazione sono fortissimi. I tassi di occupazione nel Mezzogiorno sono i più bassi d'Europa. Vi è dunque un problema di mancata utilizzazione delle risorse, a cominciare da quelle umane, disponibili sul territorio. Perché questo avviene? La risposta più semplice a questa domanda così complessa collega la ridotta capacità di utilizzazione delle risorse disponibili a una minore dotazione e qualità di servizi

collettivi; una minore dotazione e qualità di capitale pubblico, tanto in termini di infrastrutture fisiche, quanto in termini di infrastrutture immateriali; tanto in termini di dotazione quantitativa (chilometri di ferrovia) quanto in termini di capacità qualitativa (efficienza della Pa, della giustizia e della scuola) (Viesti, 2003; 2009; Banca d'Italia, 2009). Contrariamente a quanto molti ritengono, i divari regionali di reddito hanno conosciuto nel tempo una dinamica molto interessante (Felice, 2007). Sinteticamente, si può ricostruire una fase molto lunga, dall'Unità d'Italia alla fine della Seconda guerra mondiale, in cui i divari si sono costantemente e fortemente accentuati; un'altra, dall'inizio degli anni cinquanta alla metà degli anni settanta, in cui si sono sensibilmente ridotti e una fase, corrispondente agli ultimi decenni, in cui questi divari sono rimasti costanti.

Ciò non significa affatto dire che la questione meridionale, la posizione del Mezzogiorno in termini di sviluppo, sia rimasta sempre la stessa. Il Mezzogiorno è stato protagonista, così come l'Italia, di un processo straordinario di crescita economica. In particolare, nella seconda metà del secolo scorso, il Mezzogiorno è cresciuto molto più velocemente delle aree di vecchia industrializzazione del Nordovest; se (tab. 1) compariamo il livello del reddito pro capite del Mezzogiorno nel 1955 e 2005 a quello del Piemonte (la regione italiana di più antica industrializzazione), troviamo che vi è un forte recupero da parte di tutte le regioni meridionali. Ma il recupero del Mezzogiorno è stato molto più lento rispetto a quello delle regioni del Centro-Nordest. Infatti, se facciamo la stessa comparazione fra il Sud e il Veneto (sempre tab. 1), troviamo che gli scarti di crescita questa volta sono negativi a sfavore del Mezzogiorno.

Una convergenza verso il Nordovest ad una velocità molto più ridotta di quella del Centro-Nordest fa sì che in prospettiva lunga questi scarti rispetto alla media del paese siano rimasti significativi. Le regioni più piccole, Abruzzo, Molise, Basilicata e Calabria hanno recuperato maggiormente dalle posizioni più arretrate che avevano nell'immediato dopoguerra; lo scarto delle regioni più grandi, Sardegna, Campania, Sicilia e Puglia rispetto alla media italiana, è invece rimasto piuttosto forte.

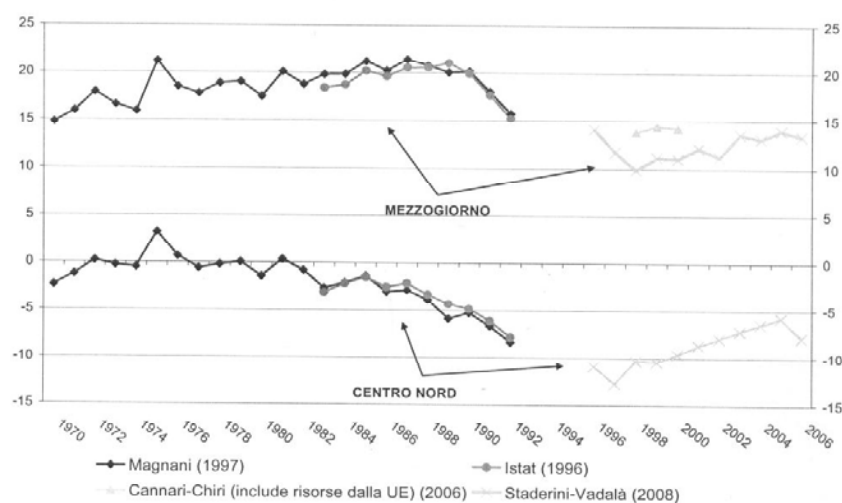
La persistenza di questo scarto provoca (fig. 1) una necessità di flussi di risorse pubbliche per finanziare il sistema di servizi nazionali nel Mezzogiorno. Questo flusso si è notevolmente ridotto nel tempo ma tuttavia rimane cospicuo.

Tabella 1 - Pil pro capite: differenza rispetto al Piemonte e al Veneto

	Piemonte = 100			Veneto = 100		
	1955	2005	Δ	1955	2005	Δ
Sardegna	51,7	69,9	+18,2	83,4	64,8	-18,6
Campania	45,9	58,3	+12,4	74,1	54,1	-20
Sicilia	43,2	58,7	+15,5	69,7	54,5	-15,2
Abruzzo/Molise	42,1	72,9	+30,8	67,9	67,6	-0,3
Puglia	41,9	59,3	+17,4	67,5	55,1	-12,4
Basilicata	36,0	64,7	+28,7	58,1	60,1	+2
Calabria	33,4	58,8	+25,4	53,9	54,6	+0,7

Fonte: Per il 1955: Williamson (1965); per il 2005: Ocse.

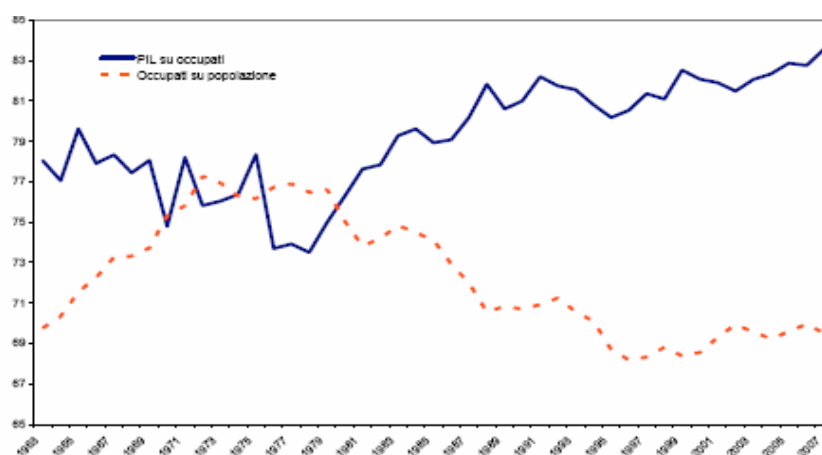
Figura 1 - Afflusso/deflusso netto primario di risorse pubbliche per area geografica (in percentuale del Pil dell'area)



Fonte: Alampi e al., 2008.

Come già detto la questione meridionale è innanzitutto una questione occupazionale. Come infatti è possibile vedere dalla figura 2, anche nel periodo recente vi è stato un processo, per quanto lento, di convergenza dei livelli di produttività fra le regioni italiane. Ciò dipende sia da fenomeni strutturali (la trasformazione dell'economia meridionale con la riduzione del peso dell'agricoltura e l'aumento del peso dei servizi e, in misura minore, di quello dell'industria) sia da un miglioramento dei livelli di produttività all'interno dei settori. Tuttavia la stessa figura 2 mostra come, a partire dalla metà degli anni settanta, e cioè dal momento in cui il processo di convergenza di reddito termina, vi sia uno scarto forte e crescente nei tassi di occupazione. L'ultimo elemento del quadro, già ricordato, è la minore presenza di beni e servizi collettivi. Vi è una grande disponibilità di dati a riguardo (Banca d'Italia, 2009). Basti ricordare sinteticamente che un indice di dotazione infrastrutturale complessivo del Mezzogiorno lo colloca ad un livello di oltre il 20% inferiore alla media nazionale. Dunque la questione meridionale è questione di flussi compensativi dovuti perché vi è una minore quantità di lavoro impiegato, anche a causa di una minore disponibilità di beni e servizi collettivi.

Figura 2 - Divari regionali di produttività e di occupazione in Italia (rapporti percentuali tra Mezzogiorno e Centro-Nord)



Fonte: Magnani e Cannari, 2010.

3. *La nuova politica regionale (1998)*

Tradizionalmente nel nostro paese, a partire dal dopoguerra, alla luce dell'eccezionale divario di reddito esistente tra Nord e Sud, sono state messe in atto politiche speciali per compensare questi divari; meglio, per accelerare la crescita al Sud in modo da ridurre questo scarto. In particolare negli anni cinquanta-ottanta sono state messe in atto politiche cosiddette di «intervento straordinario» (Cafiero, 2000). Su di esse esiste una vasta letteratura. Possono forse essere sintetizzate attraverso i seguenti concetti di fondo:

- a) l'intervento è straordinario nel senso che è aggiuntivo e temporaneo rispetto all'attività ordinaria delle politiche pubbliche;
- b) la gestione straordinaria è centralizzata: la maggior parte degli interventi sono progettati e realizzati non dalle strutture ordinarie dello Stato ma da un ente speciale che per gran parte del periodo è stato la Cassa del Mezzogiorno;
- c) questa politica ha avuto una forte dotazione finanziaria negli anni cinquanta e sessanta che però si è ridotta significativamente a partire dagli anni settanta; tuttavia in tutto il periodo non è possibile affermare con certezza che questa dotazione sia stata effettivamente aggiuntiva rispetto a quella ordinaria;
- d) questa politica, dopo una prima fase di infrastrutturazione di base negli anni cinquanta, è stata particolarmente dedicata (soprattutto nel periodo 1957-1992) all'incentivazione degli investimenti industriali pubblici e privati come motore di sviluppo dell'economia;
- e) in questo quadro hanno avuto un ruolo centrale le grandi imprese private ma soprattutto pubbliche;
- f) l'incentivazione è stata accompagnata da una politica compensativa di riduzione del costo del lavoro nel Mezzogiorno;
- g) tutta l'attività è stata realizzata attraverso una sequenza di progetti tanto infrastrutturali quanto di investimento realizzati successivamente nel tempo.

In sintesi si può dire che questa politica, coerentemente con gli indirizzi teorici dell'epoca, andava «dall'impresa al contesto». L'accelerazione degli investimenti industriali avrebbe portato ad una trasformazione in positivo dei contesti sia fisici (infrastrutture) sia soprattutto immateriali.

Con il 1998 la politica di sviluppo regionale in Italia cambia impostazione. Essa è caratterizzata (Ciampi, 1998; Barca, 1998) da alcuni elementi che è qui possibile brevemente ricordare:

- a) potenziamento degli interventi e delle amministrazioni ordinarie, sia centrali che periferiche, dopo la chiusura (1992) degli enti straordinari di intervento;
- b) gestione multilivello degli interventi, attraverso forme di collaborazione in particolare fra Ministeri e Regioni;
- c) un quadro finanziario integrato pluriennale che tendesse a garantire l'effettiva aggiuntività di questi interventi rispetto alle politiche ordinarie di investimento pubblico e di incentivazione del paese;
- d) un'enfasi molto più grande sugli investimenti pubblici e dunque sulla creazione di migliori condizioni di contesto rispetto all'incentivazione degli investimenti delle imprese;
- e) un maggiore ruolo del mercato e delle imprese private rispetto al ruolo, divenuto poi del tutto residuale, di imprese pubbliche;
- f) una enfasi molto forte sulla programmazione pluriennale e cioè sul legare singoli progetti di intervento in quadri più organici e completi e sulla definizione e attuazione di progetti integrati;
- g) un ruolo molto più forte del mercato anche nella contrattazione salariale, con un'enfasi su quella decentrata.

In sintesi, semplificando notevolmente il quadro, si può sostenere che questa politica va «dal contesto all'impresa»: si tratta cioè di una politica che agisce direttamente sulle condizioni fisiche e immateriali dei contesti e attraverso questo miglioramento cerca di provocare una crescita delle attività delle imprese e un maggiore sviluppo economico. L'attenzione è posta anche sulle condizioni immateriali dei contesti (per quanto sia difficile modificarle attraverso l'azione di politiche pubbliche) e dunque anche sui meccanismi che facilitino la trasparenza, la collaborazione e l'azione integrata dei diversi attori pubblici e privati presenti sui territori.

Particolarmente importante è il quadro finanziario pluriennale di queste politiche. Una politica pubblica può essere indicativamente misurata anche attraverso la sua dimensione finanziaria. A partire dal 1998 vengono dunque fissate alcune regole che possano garantire che questa politica sia effettivamente aggiuntiva e non si limiti a realizzare con diverse fonti di finanziamento, interventi di stessa intensità nelle diverse aree del paese. Viene dunque fissata nei documenti ufficiali del governo la regola chiave per cui sul totale della spesa in conto capitale del paese il 45% deve essere programmaticamente destinato alle otto regioni del Mezzogiorno. Questo parametro di sintesi tiene conto di tre componenti: 1) la circostanza che vi siano dei fondi strutturali europei che le regole comunitarie destinano in maniera prevalente alle

RPS

Gianfranco Viesi

regioni del Sud; 2) che vi siano politiche regionali nazionali imperniate su quello che sarà poi definito Fondo per le aree sottoutilizzate (Fas) per il quale viene posta una regola di allocazione geografica che destina l'85% degli interventi alle regioni del Sud; 3) particolarmente importante, un principio per cui della spesa ordinaria in conto capitale del paese, il 30% deve essere destinato alle regioni del Sud e il 70% a quelle del Centro-Nord. Queste tre fonti finanziarie dovrebbero produrre complessivamente una spesa in conto capitale, somma di spesa aggiuntiva (europea e nazionale) e ordinaria, destinata per il 45% alle regioni del Mezzogiorno. Parliamo, nel 1998 (Ministero dello Sviluppo economico-Dps, 2007), di un ammontare di circa sedici miliardi di euro, composto per circa il 60% da fondi ordinari, per il 20% da fondi strutturali e per circa il 20% da fondi Fas.

4. *Un totale fallimento?*

Nel periodo più recente si sono moltiplicate le valutazioni di questa politica come un totale fallimento. Valga per tutti il giudizio sferzante che ne è stato dato ad esempio da Confindustria, per la quale «nel Mezzogiorno si sono buttati miliardi che hanno solo aumentato la delinquenza anziché sostenere le aziende sane» («Il Sole 24 Ore», 2008). Queste valutazioni di sintesi fanno riferimento soprattutto a più circostanze: l'andamento economico del Mezzogiorno nel nuovo decennio è stato, contrariamente alle aspettative e agli obiettivi, particolarmente negativo; il Pil pro capite è cresciuto pochissimo, molto meno che nelle altre aree in ritardo di sviluppo europeo; i tassi di occupazione sono cresciuti in maniera molto modesta; non è migliorato il processo di convergenza fra le diverse aree del nostro paese.

Tali valutazioni, come si vedrà, non appaiono per nulla fondate. Al contrario, appare certamente condivisibile la valutazione contenuta nella relazione della Banca d'Italia per il 2008 in base alla quale si sostiene che i risultati di queste politiche sono stati inferiori alle attese. Non vi è dubbio che nei documenti di programmazione del 1998-99, con i quali queste politiche venivano lanciate, fossero stati indicati degli obiettivi estremamente ambiziosi di sviluppo del reddito e di miglioramento delle condizioni infrastrutturali materiali e immateriali nel Mezzogiorno, che non sono stati raggiunti. Appare però interessante chiedersi come mai questa politica sembra aver mancato i propri obiettivi. È possibile fornire delle risposte piuttosto precise a questo

interrogativo dato che, anche grazie a questa politica, si dispone oggi di una vasta quantità di dati e di informazioni che consentono di poter valutare in maniera sufficientemente precisa cause ed effetti di quanto è stato fatto. Ed è quello che qui verrà sommariamente ricordato nei paragrafi seguenti.

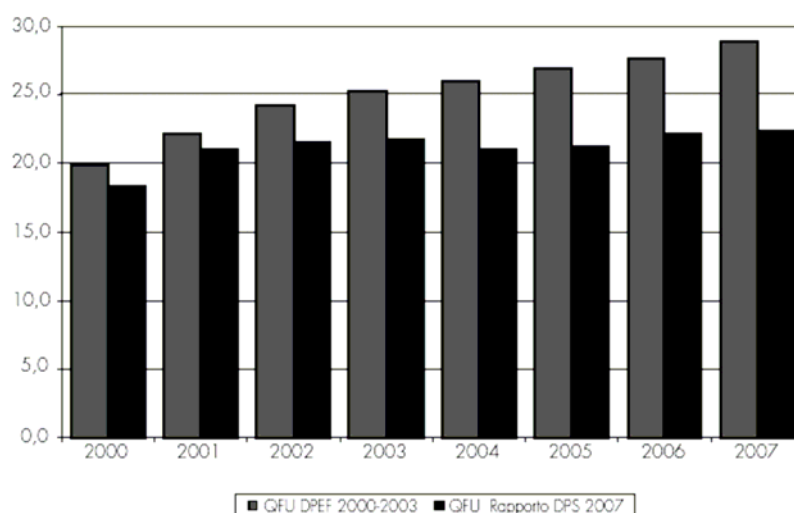
RPS

Gianfranco Viesi

5. La dimensione finanziaria delle politiche

Un primo aspetto fondamentale da considerare è che il quadro finanziario previsto nel 1998-99 al momento dell'avvio delle politiche della nuova programmazione non è stato mai rispettato, e l'effettivo finanziamento disponibile e adoperato per attuare gli interventi è stato di gran lunga inferiore al previsto. In particolare, i fondi strutturali europei e i fondi della politica regionale nazionale, i cosiddetti Fas, sono stati in realtà molto più sostitutivi di spesa ordinaria (che è venuta meno), che aggiuntivi. La figura 3 illustra i valori programmatici iniziali e le realizzazioni della spesa pubblica in conto capitale nel Mezzogiorno.

Figura 3 - Valori programmatici iniziali e realizzazioni della spesa pubblica in conto capitale dal 2000 al 2007 nel Mezzogiorno (miliardi di euro)



Fonte: Elaborazioni Dps.

Essa è particolarmente importante perché consente di valutare non soltanto l'ammontare delle politiche aggiuntive per sé, ma la loro dimensione netta, considerando anche la sostituzione di politiche ordinarie. Come veniva accennato, grazie alla programmazione regionale realizzata sul finire degli anni novanta, è stato messo in piedi un completo sistema di monitoraggio e controllo finanziario e operativo, che consente all'Italia di essere perfettamente informata rispetto all'avanzamento e alle realizzazioni connesse a questa spesa. È lo stesso insieme di dati che consente poi di dire che le effettive realizzazioni sono state di gran lunga inferiori rispetto a quanto preventivato; ma allo stesso tempo permette di verificare che l'impegno finanziario, e dunque la dimensione delle politiche, è stato di gran lunga inferiore rispetto a quanto programmato.

Tabella 2 - Spesa in conto capitale nel Mezzogiorno (mld euro e % su Italia)

	Mld euro	% su Italia
2000	18,3	39,1
2001	21,0	40,4
2002	21,6	38,5
2003	21,8	36,7
2004	21,0	35,9
2005	21,2	36,0
2006	22,2	36,7
2007	22,3	35,3

Fonte: Rapporto Dps 2007, tav. IV.2.

La tabella 2 mostra i valori del totale della spesa in conto capitale, in miliardi di euro, nel Mezzogiorno, come somma delle tre componenti europea, nazionale aggiuntiva e nazionale ordinaria. È possibile vedere che nei primissimi anni duemila si è effettivamente avuta un'accelerazione, in particolare nel 2001, anno che corrisponde alla chiusura effettiva dei pagamenti per il ciclo di programmazione comunitario 1994-99, e allo stesso tempo nel nuovo ciclo di programmazione 2000-06 (cosa che ha determinato un accavallamento di spese), il valore in conto capitale ha raggiunto ventuno miliardi di euro. Ma allo stesso modo è possibile verificare che questa cifra, in valori nominali, è rimasta costante fino al 2007. La politica postulava l'allocazione nel Mezzogiorno del 45% del totale della spesa in conto capitale italiana. Questo valore, che era al 39%, come si vede sempre dalla tabella 2, è cresciuto fino ad oltre il 40% nel 2001, dopodiché questa percentuale

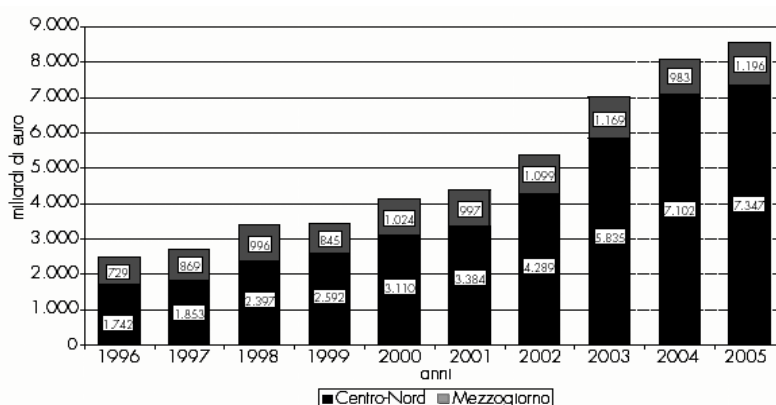
RPS

Gianfranco Viesti

si è costantemente e significativamente ridotta per tutti gli anni successivi. Al 2007 la quota del Mezzogiorno sul totale della spesa in conto capitale raggiunge il 35%. L'obiettivo del 45% è dunque completamente mancato. Ciò corrisponde a poco meno di dieci miliardi di spesa in conto capitale all'anno che è venuta meno rispetto a quanto deciso alla fine del decennio precedente. In realtà tale percentuale è ancora inferiore. Il dato sopraccitato, presentato nella tabella 2, si riferisce infatti alla spesa delle amministrazioni pubbliche, ma in Italia (Viesti, 2009) è particolarmente importante e crescente nel periodo anche la spesa in conto capitale realizzata da un aggregato di imprese a capitale pubblico definibile «settore pubblico extra Pubblica amministrazione»: si tratta in primo luogo del Gruppo Ferrovie dello Stato e dell'Anas ma anche delle altre imprese pubbliche. Anche per il settore pubblico extra Pa, il governo italiano aveva fissato l'obiettivo del 30% della spesa in conto capitale al Sud. Se si considera il dato totale della spesa in conto capitale (indipendentemente dal fatto che l'attore della spesa sia un'amministrazione pubblica in senso stretto o uno di questi soggetti), la quota del Mezzogiorno scende fino al 32%. Ciò determina una circostanza molto importante: la spesa in conto capitale diviene, in termini pro capite, più bassa nel Mezzogiorno rispetto al resto del paese. Se dunque si considera l'ammontare pro capite di spesa in conto capitale come la dimensione dello sforzo che le politiche fanno per dotare ciascun cittadino italiano di una maggiore quantità di capitale pubblico, i dati ci dicono che negli anni più recenti questo sforzo è inferiore nel Mezzogiorno rispetto a quanto succede nella media del paese. E dunque appare naturale che, partendo da una dotazione di capitale pubblico decisamente inferiore rispetto alla media nazionale, il Mezzogiorno conservi questo gap nel corso dell'ultimo decennio. Tale situazione presenta anche alcuni aspetti di dettaglio particolarmente interessanti. Un caso di particolare rilievo è quello degli investimenti ferroviari, che rappresentano una componente importante della spesa di investimento per i trasporti. È bene ricordare che nel quadro programmatico realizzato alla fine degli anni novanta, il settore ferroviario venne considerato, più che in altri paesi europei (Applica, Ismeri e Wüw, 2010) particolarmente significativo per gli investimenti nel Mezzogiorno d'Italia, dato che una migliore qualità delle linee ferroviarie avrebbe potuto consentire un più efficace collegamento di merci e di passeggeri con il resto del paese e dunque con le reti internazionali (fig. 4). Il Gruppo Ferrovie dello Stato non ha mai realizzato una quota del 30% della propria spesa, considerando

tutte le fonti di finanziamento, nel Mezzogiorno. Tale quota è scesa fino a livelli inferiori al 15%. Nonostante precise indicazioni contenute nei documenti ufficiali del governo in tal senso, il gruppo ha investito prevalentemente, se non esclusivamente, sulle reti che avrebbero potuto consentire maggiore redditività alla società. Dunque l'investimento è stato centrato sulle reti del Centro-Nord e in particolare sulle linee ad alta velocità.

Figura 4 - Spesa in conto capitale per le ferrovie



Fonte: Conti pubblici territoriali.

La quota nel Mezzogiorno è pressoché esclusivamente rappresentata dall'investimento sulla linea alta velocità Roma-Napoli, nel territorio della Campania. È circa un decennio che nessun significativo intervento di ammodernamento viene fatto nel Mezzogiorno sulle linee ferroviarie. Con tutte le risorse ordinarie disponibili il Gruppo Ferrovie dello Stato investe nel Centro-Nord; con i fondi europei, che sono vincolati, il Gruppo investe sull'alta velocità Roma-Napoli. Ma l'effetto di sostituzione dei fondi cosiddetti aggiuntivi rispetto a quelli ordinari è pienamente visibile dai dati relativi agli interventi del Pon (Programma operativo nazionale) trasporti 2000-06, gestito dal Ministero delle Infrastrutture che avrebbe dovuto utilizzare le risorse aggiuntive per potenziare particolarmente le reti di trasporto ferroviarie e stradali e, in misura minore, portuali e aeroportuali nel Mezzogiorno. Come è possibile vedere dai documenti dei Comitati di sorve-

gianza (Viesti, 2009), in realtà le risorse sono servite al Ministero delle Infrastrutture per rendicontare all'Unione europea opere già realizzate. Dunque anche formalmente è possibile valutare come l'aggiuntività delle politiche di sviluppo regionali sia stata molto bassa. Si è instaurato un meccanismo finanziario attraverso il quale il Ministero delle Infrastrutture ha ricevuto rimborsi da parte dell'Unione europea per opere già realizzate negli anni precedenti.

6. *La qualità della spesa*

Naturalmente la dimensione finanziaria non esaurisce tutti i problemi di queste politiche. La quantità delle politiche è un elemento decisivo perché misura la loro ampiezza e la loro incisività, ma non va dimenticato che anche la qualità degli interventi ha presentato alcuni significativi problemi. I principali sono: una grandissima lentezza nelle realizzazioni; un ruolo molto più rilevante di quanto programmato per gli incentivi agli investimenti delle imprese private rispetto agli investimenti pubblici; la mancanza di grandi e identificabili progetti; una complessiva debolezza delle amministrazioni regionali nello scegliere e nell'attuare progetti di sviluppo.

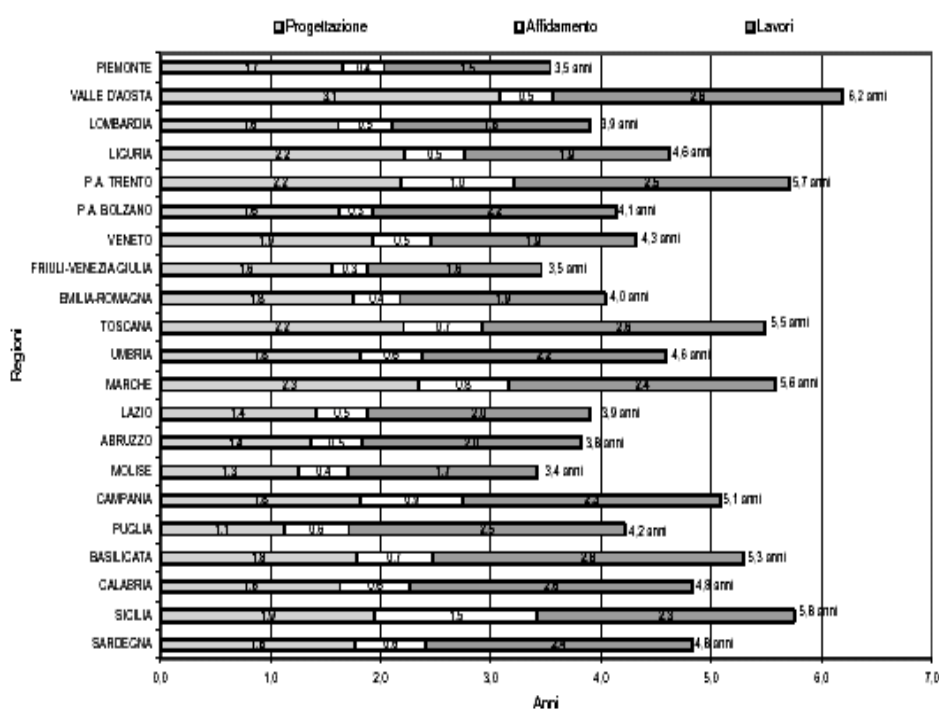
La tempistica delle realizzazioni è stata molto lenta. Alla fine del 2007 solo il 54% dei progetti finanziati dai Fondi strutturali nel Mezzogiorno (programmi sia regionali che nazionali, gestiti cioè sia da entità regionali che nazionali), era stato concluso. Tale percentuale era superiore, ma non di molto (il 68%), nelle regioni del Centro-Nord (Ministero dello Sviluppo economico-Dps, 2008). Cifre molto simili si ricavano anche guardando alle politiche regionali finanziate con fondi nazionali, cioè all'utilizzo dei fondi Fas (Ministero dello Sviluppo economico-Dps, 2009). Il punto chiave da valutare è che la realizzazione degli investimenti pubblici è straordinariamente lenta in tutto il paese. Come dimostrano un'accurata analisi dell'Associazione nazionale dei costruttori (Ance, 2008), ma anche le operazioni di controllo e verifica realizzate dallo stesso Ministero dell'Economia, i tempi per la realizzazione di medi e grandi progetti infrastrutturali in Italia sono particolarmente lenti. Per il semplice avvio di questi progetti sono necessari 2.600 giorni: oltre 2.000 per la progettazione, 125 per i bandi e oltre un anno per l'aggiudicazione. Quindi soltanto dopo circa cinque anni dalla decisione di realizzare un progetto, può esserne avviata la realizzazione. La durata di questa fase è maggiore nel Mezzogiorno, ma è

RPS

Gianfranco Viesti

lunga anche nel resto del paese (fig. 5). Un caso particolarmente importante è quello dell'ammodernamento dell'autostrada Salerno - Reggio Calabria, un progetto nazionale gestito dall'Anas, vale a dire da un soggetto di rilevanza nazionale. L'ammodernamento di questa autostrada avrebbe dovuto essere completato nel 2006. In realtà nell'estate del 2008, dei 443 chilometri totali, solo 166 risultavano completati, 119 in lavorazione, ben 94 in fase di affidamento e 64 ancora da progettare.

Figura 5 - Durata degli interventi infrastrutturali nelle regioni

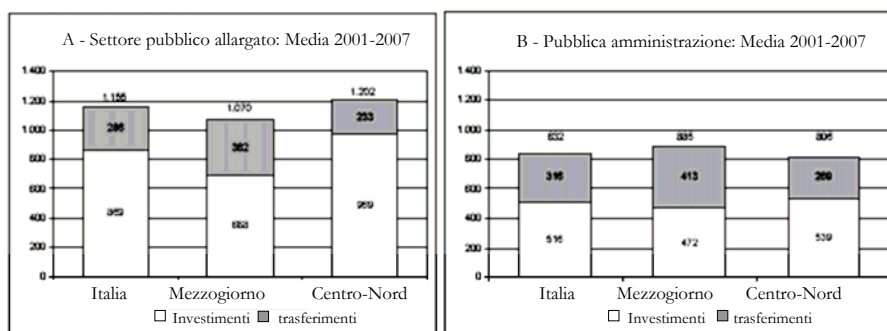


Fonte: Elaborazioni Dps.

Un secondo aspetto riguarda il peso degli incentivi alle imprese rispetto al totale della spesa. È stato già ricordato come la nuova impostazione delle politiche di sviluppo regionale prevedesse un deciso spostamento di risorse dal finanziamento di progetti di investimento

di imprese pubbliche e private al miglioramento del contesto attraverso investimenti pubblici. È stato ricordato nelle pagine iniziali che, rispetto alla vecchia impostazione delle politiche regionali, l'obiettivo in termini generali era quello di migliorare il contesto, affinché da esso potessero emergere attività imprenditoriali di mercato. Ciò non è avvenuto, dato che la quota della spesa per incentivi alle imprese (fig. 6) è rimasta sempre molto alta e molto più alta che nel resto del paese. Ciò permette una duplice considerazione. Da un lato siamo ancora in presenza di un tessuto industriale sovraincentivato nel Mezzogiorno. Ma se detraiamo dal totale della spesa in conto capitale la spesa di mero incentivo degli investimenti industriali, possiamo verificare (sempre fig. 6) come in realtà la spesa per investimenti pubblici al Sud, espressa in termini pro capite, sia stata nel decennio trascorso di gran lunga inferiore rispetto alla media italiana.

Figura 6 - Spesa in conto capitale al netto delle partite finanziarie della Pa e delle Spa: investimenti e trasferimenti (euro costanti 2.000 pro capite)



Fonte: Dps - Conti pubblici territoriali.

Un terzo elemento da considerare riguarda la carenza di grandi progetti. Con il ciclo di programmazione 2000-06 dei fondi strutturali nel Mezzogiorno sono stati finanziati quasi 250.000 progetti; in realtà più di 100.000 sono rappresentati da singole misure di aiuti di Stato cioè di incentivi alle imprese. Il resto della spesa si è concentrato sulle infrastrutture; il 55% della spesa per le infrastrutture ha riguardato pro-

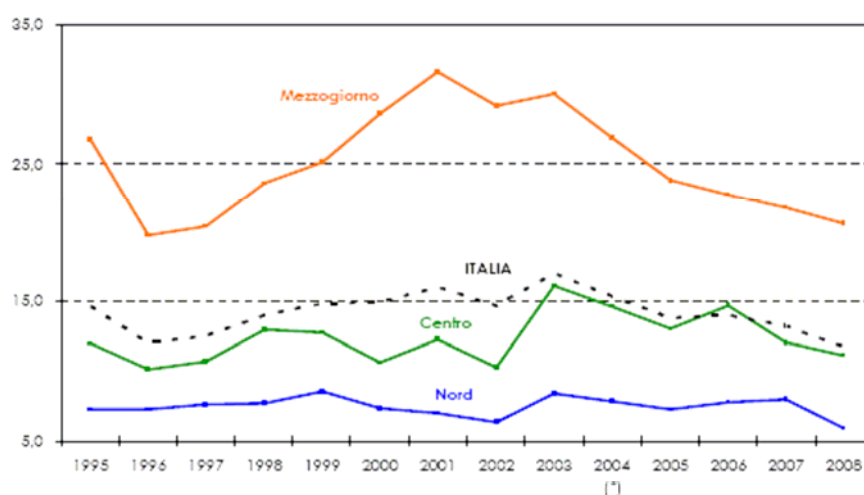
getti maggiori di 10 milioni di euro. Ciononostante resta evidente la difficoltà ad individuare grandi progetti in grado di mutare significativamente la dotazione di capitale pubblico nel Mezzogiorno. Naturalmente è necessaria attenzione. Non necessariamente i progetti di grande dimensione unitaria sono i più importanti. È il caso ad esempio del ponte sullo Stretto di Messina, il cui valore unitario (circa sei miliardi di euro), è estremamente alto, ma il cui impatto sull'economia del Mezzogiorno, nel caso di una ipotetica ma assai improbabile realizzazione, è decisamente modesto. Non necessariamente le grandi opere sono le più importanti. Quello che è davvero importante è che gli interventi siano integrati fra loro in modo tale che i benefici generati da un singolo progetto possano sommarsi a quelli generati dagli altri. Dunque non conta solo la misura della dimensione unitaria dei progetti; per di più in alcuni ambiti, come l'edilizia scolastica o gli interventi in difesa del suolo, o quelli di infrastrutturazione idrica e fognaria, la necessaria dispersione di questi investimenti sul territorio fa sì che il numero di singoli progetti sia alto. L'efficacia delle politiche è connessa alla capacità delle amministrazioni centrali e regionali di gestirle. In entrambi i casi ci si è trovati di fronte a capacità subottimali anche se con segni di miglioramento nel tempo. In particolare le regioni del Mezzogiorno si sono trovate a gestire una progettualità molto complessa con le strutture amministrative ordinarie disponibili. E questo ha certamente comportato un rallentamento nei tempi di esecuzione degli interventi.

7. *Alcuni risultati*

Tuttavia, pur in presenza di queste criticità, la politica ha ottenuto risultati significativi in alcuni ambiti. In negativo va rilevato che questi risultati sono stati disomogenei fra regioni e nel tempo. In positivo va segnalato che questi risultati sono stati ottenuti nonostante le criticità rilevate in precedenza (un completo bilancio è in Cannari, Magnani e Pellegrini, 2010). Su tutti i risultati delle politiche si dispone di una completa base di dati che permette di monitorarli anno dopo anno e per regione. Risultati molto significativi sono stati ottenuti ad esempio nella distribuzione di risorse idriche. La percentuale di famiglie che denunciano irregolarità nell'erogazione dell'acqua (figura 7) è significativamente diminuita a partire dal 2002. La raccolta differenziata dei rifiuti urbani mostra significativamente risultati e limiti delle politiche stesse. La tabella 3 mostra la percentuale di raccolta differenziata nel

1996 e nel 2006. Come si vede dai dati, la condizione del Mezzogiorno nel 1996 era di una raccolta differenziata pressoché inesistente (soltanto l'1% del totale dei rifiuti); a dieci anni di distanza questa quota percentuale è salita al 10%. Su questi dati possono essere fatte misure diverse: al 2006 la percentuale di raccolta differenziata nel Mezzogiorno è ancora quattro volte inferiore rispetto al Nord; tuttavia nel decennio la raccolta differenziata nel Mezzogiorno è cresciuta di dieci volte con una velocità molto più alta che nel resto del paese. Risultati dunque parziali ma significativi.

Figura 7 - Famiglie che denunciano irregolarità nell'erogazione dell'acqua (valori percentuali)



* I dati per l'anno 2004 non sono disponibili: sono frutto di interpolazione.

Fonte: Elaborazioni Uval-Dps su dati Istat, *Indagine Multiscopo presso le famiglie* (2008).

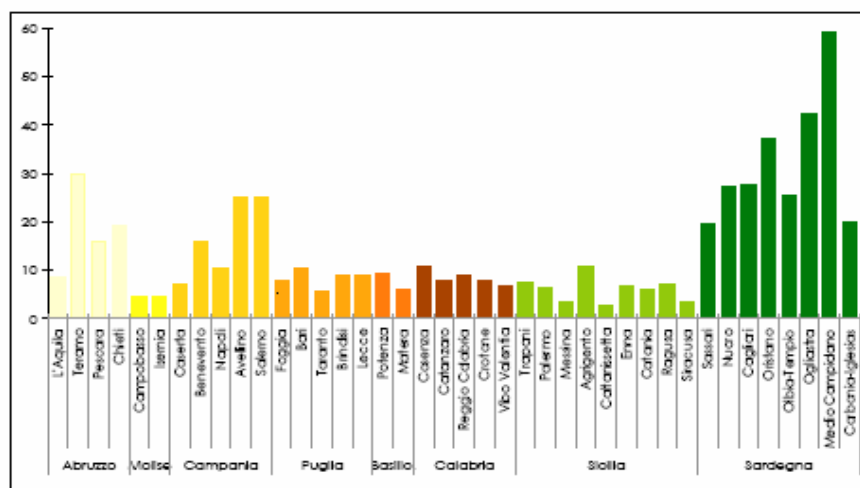
Tabella 3 - Raccolta differenziata dei rifiuti urbani.

Rifiuti urbani oggetto di raccolta differenziata sul totale dei rifiuti urbani

	1996	2006
Nord-Ovest	15,1	39,5
Nord-Est	9,5	40,4
Centro	5,6	20,0
Mezzogiorno	1,1	10,2

Fonte: Apat.

Figura 8 - Percentuale di raccolta differenziata sul totale dei rifiuti prodotti: dati per province del Mezzogiorno (anno 2007)



Fonte: Elaborazioni Uval-Dps su dati Ipsa.

È interessante notare dalla figura 8 che la percentuale di raccolta differenziata mostra grandissima variabilità territoriale; è, in particolare, molto alta nella regione Sardegna. Questo lascia intravedere come l'impatto delle politiche sia stato differenziato da caso a caso. E i risultati d'insieme?

Va certamente ricordato che queste politiche avvengono in un momento di grande difficoltà dell'economia italiana, che fa sì che il tasso di crescita del Mezzogiorno sia, nel periodo 2000-06, inferiore rispetto a quello del decennio precedente. Lo stesso fenomeno si rileva anche per le regioni del Centro-Nord. In sintesi la distanza, in termini di reddito pro capite, tra le due aree rimane pressoché inalterata. Al Centro-Nord cresce maggiormente il Pil ma questo dipende da una maggiore crescita dell'occupazione, a sua volta dovuta ad una immigrazione dall'estero molto più sensibile (Viesti, 2009). I risultati, in termini di crescita del Pil pro capite nel Mezzogiorno, sono stati largamente inferiori a quelli ipotizzati all'avvio del ciclo di programmazione. Tanto il Mezzogiorno quanto il resto del paese nel periodo considerato sono cresciuti molto meno delle altre regioni europee: il Centro-Nord è cresciuto molto meno delle altre regioni avanzate

dell'Ue; il Mezzogiorno è cresciuto molto meno delle altre regioni in ritardo di sviluppo e, salvo poche eccezioni, dell'intera Ue. Vi è dunque stato un effetto di rallentamento complessivo dell'economia italiana che ha reso il risultato delle politiche molto più modesto di quanto fosse ipotizzato all'inizio del periodo. Una valutazione effettuata nel 2006 mostra come il minor risultato attribuibile in termini di crescita del Pil pro capite alle politiche dipenda in parti pressoché uguali dalla minore dimensione economica delle politiche stesse e dal rallentamento complessivo dell'economia italiana (Cannari, Magnani e Pellegrini, 2010). A questo si possono naturalmente sommare problemi di qualità dell'effettuazione degli interventi, anche se, come si è visto, l'evidenza su quest'ultimo aspetto è varia e tutt'altro che conclusiva.

8. Alcune possibili lezioni

Dall'esperienza della politica regionale italiana degli ultimi anni possono essere tratte alcune possibili lezioni.

La prima è che lo sviluppo regionale è quasi impossibile senza quello dell'intero paese. La correlazione tra gli andamenti economici delle regioni e quelli, complessivi, dei paesi è molto forte ovunque nell'Ue. Dunque è assai difficile ipotizzare che il Mezzogiorno sarebbe potuto crescere molto più velocemente negli ultimi anni nel quadro di un'economia italiana in fortissimo rallentamento. Le politiche di sviluppo regionale per la loro dimensione e il loro impatto non possono sostituirsi a politiche nazionali per la crescita (Banca d'Italia, 2009). Possono senz'altro aiutarle ad essere più intense ed efficaci nelle regioni più deboli ma laddove, come nell'esperienza italiana degli ultimi anni, il tasso di crescita complessivo dell'economia è contenuto, non si può chiedere alle politiche regionali di sostituirsi a più generali politiche di crescita del paese.

La seconda lezione di questa esperienza è che la dimensione delle politiche è una variabile importante, contrariamente a quanto molti oggi sostengono. Il finanziamento delle politiche ne determina la dimensione e dunque è strettamente correlato, per data qualità degli interventi, alla loro efficacia. In particolare, trattando di politiche regionali, l'addizionalità dei fondi è una questione cruciale: se, come avvenuto in Italia negli ultimi anni, la spesa per lo sviluppo regionale è in larga misura sostitutiva di altre spese, il suo effetto è vanificato (Viesti, 2009). È dunque illusorio aspettarsi un tasso di crescita molto più forte delle

regioni oggetto di politiche regionali, se queste ultime sono in realtà sostitutive di mancati interventi nazionali.

La terza lezione è che, a parità di quantità di risorse disponibili, la qualità delle politiche è decisiva. L'esperienza italiana, degli ultimi anni in particolare, individua alcune criticità rilevanti. La prima è la capacità di concentrare le risorse sui programmi più importanti, siano essi singoli progetti siano essi rappresentati da un insieme di progetti. Si tratta di una questione politica più che tecnica, dato che essa comporta da parte delle amministrazioni centrali e regionali la capacità di scegliere tra diverse opzioni possibili e di concentrare una quota rilevante degli interventi sugli ambiti da essi ritenuti più importanti per la crescita. Cercare di colpire in un lasso limitato di tempo una pluralità di obiettivi con un ammontare di interventi complessivamente definito, rischia di produrre avanzamenti parziali in molti ambiti ma di non avere un impatto strutturale forte. Ancora, si conferma l'importanza di ridimensionare il ruolo dell'aiuto di Stato diretto in favore di azioni indirette per migliorare il contesto economico. Dunque il tentativo postulato ma poi non realizzato delle nuove politiche di concentrare gli interventi più che sui trasferimenti alle imprese sugli investimenti pubblici. Anche in questo caso più che di un problema tecnico si tratta di un problema politico. I trasferimenti alle imprese presentano due rilevanti vantaggi: il primo è che sono di più immediata esecuzione, il secondo è che beneficiano di un forte consenso da parte della classe imprenditoriale. Ma a fronte di questi due vantaggi vi è uno svantaggio cruciale: essi si limitano in molti casi più a compensare le imprese dell'operare in contesti disagiati che a migliorare le caratteristiche dei contesti stessi, e dunque tendono a rendere permanente la necessità di questi aiuti. Ancora, l'aspetto qualitativo appare molto importante per ciò che riguarda la tempistica dei programmi. Questo nel caso italiano è rilevante sia per le amministrazioni centrali che per quelle locali, come mostra la vicenda della utilizzazione di una parte dei fondi europei per finanziare progetti già realizzati e rendicontarli, piuttosto che per avviare progetti nuovi. La tempistica delle opere pubbliche è lunghissima in tutto il paese ma questo vincolo diventa di cruciale importanza nelle regioni più deboli. L'accelerazione dei programmi di investimento è quindi un necessario complemento dell'impostazione delle politiche. Infine, sempre sotto il profilo della qualità, è assai importante ogni sforzo per migliorare l'efficienza delle pubbliche amministrazioni, tanto a livello locale quanto a livello regionale e nazionale.

Un'ultima lezione che viene dall'esperienza italiana è che la politica regionale non è una misura tecnica ma non può che essere un intervento di grande spessore e grande durata la cui priorità e rilevanza sia condivisa dalle classi dirigenti del paese e dall'opinione pubblica in generale. Il sostegno della politica e dell'opinione pubblica alle politiche regionali è essenziale (Barca, 2004). Proprio l'esperienza italiana mostra che laddove questo sostegno è stato modesto, ha reso molto più debole la capacità di perseguire con costanza e determinazione l'effettuazione dei programmi. Questo si lega anche a una capacità di individuare pochi e chiari obiettivi e di rendicontare costantemente all'opinione pubblica la loro realizzazione. La politica regionale non può acquisire consenso semplicemente promettendo nel lungo termine un generale sviluppo economico. Può acquisire consenso e dunque rafforzarsi e diventare più incisiva se riesce a individuare pochi e chiari obiettivi, e nel tempo, progressivamente, a realizzarli.

Riferimenti bibliografici

- Alampì D., De Matteis P., Cozzi M., Staderini A. e Vadalà E., 2008, *I flussi finanziari dell'operatore pubblico nel Mezzogiorno*, Banca d'Italia, Roma.
- Ance-Ecosfera, 2008, *Secondo Rapporto sulle Infrastrutture in Italia*, Roma.
- Applica-Ismeri Europa-Wiiv (Wiener Institut für Internationale Wirtschaftsvergleiche), 2010, *Ex Post Evaluation of Cohesion Policy Programmes 2000-2006 financed by the European Regional Development Fund in Objective 1 and 2 Regions. Synthesis Report*, Bruxelles.
- Banca d'Italia, 2009, *Mezzogiorno e politiche regionali*, Seminari e convegni, n. 2.
- Barca F., 1998, *Introduzione*, in Ministero del Tesoro, Bilancio e della Programmazione Economica (a cura di), *La nuova programmazione e il Mezzogiorno. Orientamenti per l'azione di governo*, Donzelli, Roma, pp. 29-39.
- Barca F., 2004, *L'Italia frenata*, Donzelli, Roma.
- Cafiero S., 2000, *Storia dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno (1950-1993)*, P. Lacaia, Manduria-Bari-Roma.
- Cannari L., Magnani M. e Pellegrini G., 2010, *Critica della ragione meridionale. Il Sud e le politiche pubbliche*, Laterza, Bari-Roma.
- Ciampi C., 1998, *Premessa*, in Ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione economica (a cura di), *La nuova programmazione e il Mezzogiorno. Orientamenti per l'azione di governo*, Donzelli, Roma, pp. 9-26.
- Felice E., 2007, *Divari regionali e intervento pubblico*, Il Mulino, Bologna.
- «Il Sole 24 Ore», 2008, *No ai contratti territoriali*, 25 maggio.
- Ministero dello Sviluppo economico-Dps, 2007, *Rapporto Annuale*, Roma.

- Ministero dello Sviluppo economico-Dps, 2008, *Rapporto Annuale*, Roma.
- Ministero dello Sviluppo economico-Dps, 2009, *Rapporto sulle politiche regionali*, Roma.
- Ocse, 2009, *Regions at a Glance*, Parigi.
- Rapporto annuale del Dps, 2008, http://www.dps.mef.gov.it/rapporto_annuale_2008.asp.
- Viesti G., 2003, *Abolire il Mezzogiorno*, Laterza, Roma-Bari.
- Viesti G., 2009, *Mezzogiorno a tradimento. Il Nord, il Sud e la politica che non c'è*, Laterza, Roma-Bari.
- Williamson J.G., 1965, *Regional Inequality and the Process of National Development: A Description of the Patterns*, «Economic Development and Cultural Change», vol. 13, n. 4, pp. 1-84.

Disuguaglianza dei redditi e divari territoriali: l'eccezionalità del caso italiano

Andrea Brandolini, Roberto Torrini*

RPS

Il divario territoriale è ampio in Italia non solo nei redditi medi, ma anche nella loro distribuzione, assai più sperequata nel Mezzogiorno. L'Italia è l'unico tra i paesi avanzati a mostrare divari territoriali di questa portata: se il livello e la distribuzione dei redditi equivalenti nelle regioni povere fossero uguali

a quelli delle regioni ricche, la disuguaglianza totale si ridurrebbe del 25%, rispetto al 9% in Spagna e a una sostanziale stabilità in Germania, due paesi europei caratterizzati da grandi disparità regionali. Le differenze territoriali sono solo in parte attenuate da un costo della vita più basso nel Mezzogiorno.

1. Disuguaglianza e arretratezza nel Sud: una vecchia questione

La curva di Kuznets (1955) indica una relazione di lungo periodo a «U rovesciata» fra disuguaglianza dei redditi e crescita economica, secondo cui la disuguaglianza aumenterebbe nelle fasi iniziali dello sviluppo, sospinta dai processi di industrializzazione e urbanizzazione, per poi diminuire man mano che l'economia procede verso stadi di sviluppo più maturi. Una prova a sostegno di questa ipotesi – poi oggetto di un lungo e inconcludente dibattito tra gli economisti (Kanbur, 2000) – era offerta secondo Simon Kuznets dai dati regionali italiani per il 1948: «se compariamo i risultati per [...] il Sud (Campania, Puglia, Lucania e Calabria) e la Sicilia, con quelli per [...] il Nord e gran parte delle aree centrali del paese, il confronto conferma la conclusione che la disuguaglianza relativa dei redditi è più ampia nelle regioni a basso reddito e meno industrializzate» (1963, p. 37; trad. it. degli autori)¹.

* Le opinioni espresse sono esclusiva responsabilità degli autori e non impegnano la struttura di appartenenza.

¹ I dati utilizzati da Kuznets erano tratti dall'indagine condotta tra novembre 1947 e dicembre 1948 dall'Istituto Doxa (Luzzatto Fegiz, 1950). Il modo indiretto di stimare il reddito familiare, la mancanza di statistiche aggiornate e attendibili sulla struttura demografica del paese e le procedure di selezione e stratifi-

All'incirca in quegli anni, Edward Banfield (1958) vedeva nel «familismo amorale», ovvero l'incapacità ad agire collettivamente per il bene comune superando gli interessi materiali immediati del proprio ristretto nucleo familiare, la principale ragione dell'arretratezza di un villaggio lucano, più o meno preso come rappresentativo dell'intero Mezzogiorno. Nonostante numerose critiche (Bagnasco, 2010), la spiegazione «culturale» dell'arretratezza sociale ed economica mantiene oggi grande rilievo, rivisitata nel concetto di «capitale sociale» caratterizzato da Robert Putnam (1993) proprio grazie allo studio della diversa efficienza delle amministrazioni regionali italiane. Putnam non prende in considerazione alcun indicatore relativo alla distribuzione dei redditi, se non per un cenno in nota, ma afferma che «l'uguaglianza è una caratteristica essenziale di una comunità caratterizzata da senso civico» (1993, p. 105; trad. it. degli autori). Il nesso causale è di segno opposto per Kuznets e Putnam, ma per entrambi il minore sviluppo economico e sociale delle regioni meridionali è intrinsecamente associato a una distribuzione più sperequata delle entrate familiari. Le analisi recenti confermano questa associazione (Istat, 2009a; Banca d'Italia, 2010; Svimez, 2010, pp. 407-27). Da questa prospettiva, è fondamentale che l'analisi dei divari territoriali non si soffermi sui soli valori medi, ma si interessi delle intere distribuzioni. Quanto è più diseguale la divisione dei redditi tra le persone e le famiglie nel Mezzogiorno rispetto al Centro-Nord? Quanto concorre questo differenziale al livello elevato della disuguaglianza italiana nel confronto internazionale? Quanto conta su queste differenze il diverso livello del costo della vita? Come influenzano questi fattori le decisioni di emigrare da Sud verso Nord? Quanto è diversa la distribuzione tra i residenti nel Mezzogiorno da quella tra i nati nel Mezzogiorno? In questo articolo, si cercherà di dare una risposta a queste domande, utili per meglio comprendere gli attuali contorni della questione meridionale.

2. Le disparità regionali nei livelli di disuguaglianza in Italia

In questo articolo, si utilizzano i dati per il periodo 1993-2008 dell'archivio storico dell'*Indagine sui bilanci delle famiglie italiane* (Ibfi) della

cazione del campione rendono i risultati imprecisi e da utilizzare con cautela, ma è ragionevole attendersi che forniscano una rappresentazione sufficientemente fedele della situazione del tempo (Brandolini, 1999).

Banca d'Italia (Banca d'Italia, 2010; Brandolini, 1999). Il reddito disponibile familiare è definito in maniera esaustiva, includendovi tutte le entrate percepite dai componenti di una famiglia, al netto delle imposte e dei contributi sociali pagati². È trasformato in un indicatore di benessere economico dividendolo per il numero dei componenti della famiglia, resi «equivalenti» a un adulto che vive solo in termini di bisogni³. Il reddito equivalente così ottenuto è interpretabile come un reddito pro capite corretto per tenere conto sia dei bisogni diversi di bambini e adulti sia del valore delle economie di scala generate dalla coabitazione (per esempio, nelle spese per il riscaldamento)⁴. Nella valutazione degli standard di vita si prendono a riferimento gli individui, attribuendogli il reddito equivalente della famiglia alla quale appartengono, sotto l'ipotesi che le entrate siano messe in comune e utilizzate in misura uguale da tutti i componenti della famiglia.

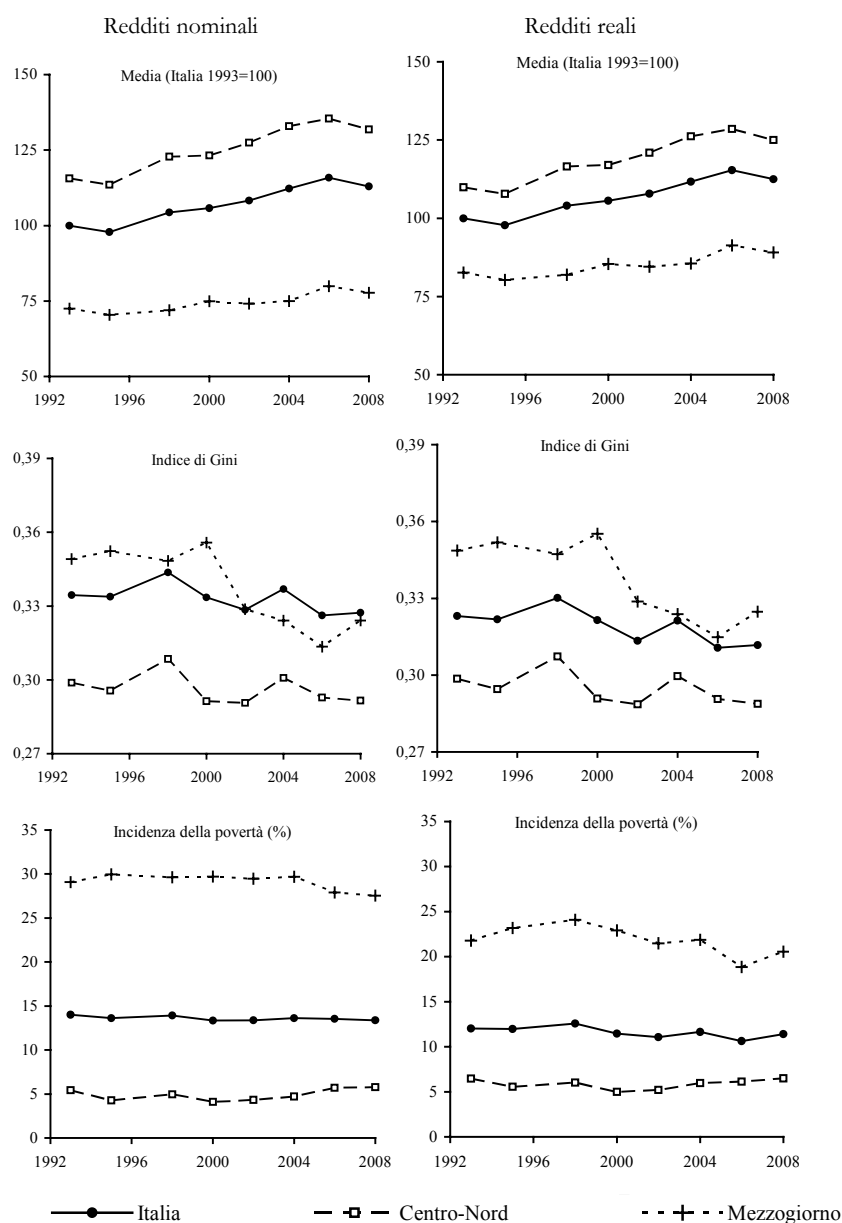
Tra il 1993 e il 2008, il reddito disponibile equivalente medio è cresciuto complessivamente del 13% in Italia, ma l'aumento al Centro-Nord è stato doppio di quello nel Mezzogiorno (rispettivamente, 14% e 7%). A causa di questa diversa dinamica, il rapporto tra il reddito dei residenti meridionali e quello degli abitanti centro-settentrionali è sceso dal 63% nel 1993 al 59% nel 2008. La caduta del reddito provocata dalla grande recessione mondiale già nel 2008 è stata cospicua, ma di entità simile nelle due aree e non ha influito sul divario (figura 1, grafici a sinistra).

² Sono compresi i compensi per lavoro dipendente e autonomo, le pensioni pubbliche e private, i sussidi di disoccupazione, le prestazioni di assistenza sociale e i redditi da capitale reale e finanziario, inclusi gli affitti imputati alle abitazioni di residenza in proprietà. Per le stime, vengono escluse le osservazioni in cui manca il valore del reddito disponibile; inoltre, per evitare che le statistiche risentano dei valori estremi, tra i quali è più probabile che vi siano errori di misurazione, sono stati aumentati all'1% della media tutti i redditi equivalenti inferiori a questa soglia (*bottom-coding*) e sono stati troncati a dieci volte la mediana del reddito disponibile tutti i redditi che superano tale valore (*top-coding*); la correzione è effettuata prima di sommare i fitti imputati sulle abitazioni in proprietà ai redditi monetari. Tutte le osservazioni sono ponderate per i pesi campionari.

³ Il numero di adulti-equivalenti è ottenuto sommando a 1 per il primo adulto, 0,5 per ogni persona di 14 e più anni oltre la prima e 0,3 per ogni bambino con meno di 14 anni (scala di equivalenza dell'Ocse modificata).

⁴ Per confrontarne il potere d'acquisto nel tempo, il reddito disponibile equivalente è espresso in termini reali dividendolo per il deflatore dei consumi delle famiglie di contabilità nazionale, preferito agli indici dei prezzi al consumo perché tiene anche conto degli affitti imputati sulle case occupate dai proprietari.

Figura 1 - Distribuzione del reddito disponibile equivalente tra le persone in Italia, 1993-2008



Fonte: Elaborazioni su dati Ibf. I redditi reali sono ottenuti deflazionando i redditi nominali con l'indice del costo della vita regionale.

Le differenze riguardano non solo il livello, ma anche il modo in cui si distribuiscono i redditi all'interno delle due aree, soprattutto tra le famiglie più agiate. Nel 2008 il reddito di un individuo che si trova al 10° percentile della distribuzione (ovvero che è più ricco del 10% della popolazione e più povero del restante 90%) è pari al 51% del valore mediano al Centro-Nord e al 49% nel Mezzogiorno; il reddito degli individui più ricchi che si posizionano al 90° percentile è uguale a 1,9 volte la mediana dell'area al Centro-Nord e 2,2 volte nel Mezzogiorno. Tutte le statistiche concordano nell'indicare che i redditi equivalenti sono distribuiti in modo meno sperequato tra i residenti centro-settentrionali che tra quelli meridionali. L'indice di concentrazione di Gini, una misura che varia tra 0 quando vi è perfetta uguaglianza e 1 quando la disuguaglianza è massima, è pari a 0,292 per i primi e 0,324 per i secondi; la quota di reddito del 20% più ricco è 4,5 volte quella del 20% più povero al Centro-Nord, a 5,5 volte nel Mezzogiorno. Fissando una soglia di povertà comune per l'intero paese pari alla metà del reddito equivalente mediano in ciascun anno, è classificato in condizione di povertà il 13,4% dei residenti italiani, ma il contrasto è molto forte tra chi vive al Nord e chi vive al Sud: tra questi ultimi, l'incidenza della povertà è quasi cinque volte quella nel resto del paese (27,5% contro 5,8%). Queste differenze caratterizzano tutto il periodo 1993-2008, pur con una qualche tendenza a ridursi negli ultimi anni. L'indice di Gini scende di oltre quattro punti tra il 2000 e il 2006 nel Mezzogiorno, mentre oscilla attorno a un trend sostanzialmente piatto nel Centro-Nord e nell'Italia nel suo insieme. La diffusione della povertà è in Italia stabile nell'intero periodo, ma dal 2000 in poi appare leggermente in crescita al Centro-Nord (dal 4,1% al 5,8% nel 2008) e in diminuzione nel Mezzogiorno (dal 29,7% al 27,5%).

3. L'entità dei divari territoriali: un confronto con Germania e Spagna

Non vi è dubbio che i divari territoriali appena documentati siano considerevoli. Per valutarne appieno l'entità è tuttavia utile avere un termine di paragone esterno. Nell'Unione europea, Germania e Spagna sono paesi noti per essere caratterizzati da significative differenze interne nel livello di sviluppo, che ben si prestano quindi al confronto con l'Italia. Questo è possibile per il 2004 ricorrendo alle informazioni dell'archivio del *Luxembourg income study* (Lis), adottando le medesime

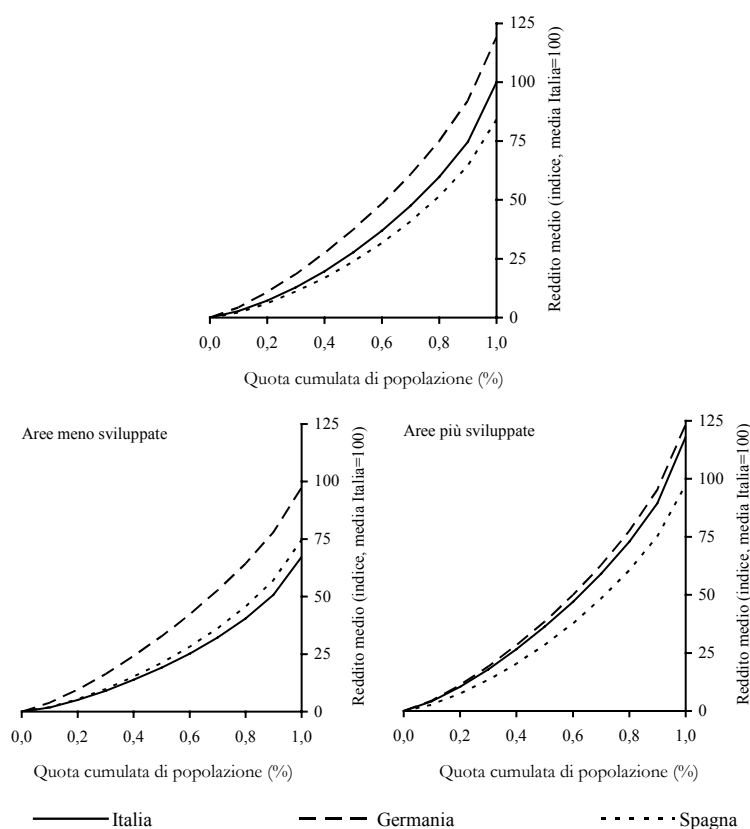
ipotesi metodologiche utilizzate in precedenza⁵. Italia, Germania e Spagna condividono la stessa valuta e il confronto potrebbe essere svolto direttamente in euro, ma così facendo non si terrebbe conto del diverso livello dei prezzi nei tre paesi. In alternativa, i redditi possono essere espressi in uno standard di potere d'acquisto (Spa) comune utilizzando gli indici di parità di potere d'acquisto calcolati dall'Eurostat per i consumi finali delle famiglie (Brandolini, 2008). Per costruzione, un'unità di Spa corrisponde alla quantità di beni e servizi che si può in media acquistare con un euro nella Ue. Questa trasformazione dà conto della variabilità del costo della vita tra paesi, ma non all'interno di ciascun paese.

Misurato a parità di potere d'acquisto, il reddito equivalente tedesco è più alto di quello italiano del 19%, mentre quello spagnolo è più basso del 16%. La distribuzione relativa è simile in Italia e Spagna, ma inequivocabilmente più compressa in Germania: l'indice di Gini è pari a 0,329 in Italia e 0,316 in Spagna rispetto a 0,277 in Germania; l'incidenza della povertà, sulla base delle rispettive soglie nazionali, è nell'ordine pari al 13,5%, al 12,8% e all'8,2%. Sotto l'ipotesi che vi sia un'avversione, anche debole, alla disuguaglianza, un giudizio sul benessere complessivo deve considerare sia il livello medio dei redditi sia la disparità nella loro distribuzione. Un'efficace valutazione sintetica è fornita dalla curva di Lorenz generalizzata, che mette in relazione la quota cumulata di persone in ordine crescente di reddito equivalente (asse orizzontale) con il reddito equivalente medio che quelle persone ricevono moltiplicato per la quota stessa (asse verticale): per ciascuna quota di popolazione, il benessere economico è tanto mag-

⁵ Il Lis è un progetto avviato nel 1983 con l'obiettivo di creare un archivio di dati economici e sociali raccolti in indagini nazionali (www.lisproject.org). Le variabili del Lis sono rese comparabili da un accurato processo di armonizzazione a posteriori, ma sono comunque derivate da rilevazioni indipendenti. I dati originari qui utilizzati provengono dall'Ibfi per l'Italia, dal *Sozio-ökonomische Panel* per la Germania e dalla *Encuesta de Condiciones de Vida* per la Spagna. I dati per l'Italia sono quindi direttamente raffrontabili a quelli finora discussi, dai quali si differenziano solo marginalmente per un diverso trattamento di alcune voci. In particolare, il reddito disponibile monetario generalmente impiegato negli studi basati sui dati del Lis (variabile Dpi) è stato integrato con il valore dei fitti imputati per le abitazioni di residenza in proprietà (variabile V9), ma non è stato possibile detrarre l'ammontare degli interessi pagati sui mutui (variabile V8X) perché disponibile solo per l'Italia. L'inclusione dei fitti imputati tende ad avere un impatto relativamente più forte in Italia che negli altri due paesi.

giore quanto più elevata è la curva, che nel punto finale indica per costruzione il valore medio del reddito equivalente. Come mostra il grafico in alto della figura 2, lo standard di vita più alto si osserva in Germania e quello più basso in Spagna, con l'Italia in posizione intermedia (tutti i redditi sono espressi come rapporti percentuali rispetto al valore medio italiano). La posizione dei tedeschi riflette redditi più elevati e distribuiti in modo meno diseguale; quella degli italiani nei confronti degli spagnoli, solamente il maggior reddito.

Figura 2 - Curve di Lorenz generalizzate per la distribuzione del reddito disponibile equivalente tra le persone in Italia, Germania e Spagna (anno 2004)



Fonte: Elaborazioni su dati Lis (stime del 25 luglio 2010). I redditi sono espressi a parità di potere d'acquisto. I valori sull'asse verticale rappresentano il reddito medio corrispondente alla quota cumulata di popolazione sull'asse orizzontale moltiplicato per la quota stessa.

Ciò che qui interessa valutare è il grado di dualismo territoriale nello sviluppo di ciascun paese. Un criterio oggettivo per individuare le regioni meno sviluppate è identificarle con quelle incluse nell'Obiettivo 1 della programmazione 2000-2006 dei fondi strutturali europei. Si segue questo criterio per la Germania e la Spagna, ma non per l'Italia, ove si preferisce mantenere la definizione standard di Mezzogiorno finora usata, comprensiva di Abruzzo e Molise, nonostante queste due regioni non fossero più incluse nell'Obiettivo 1⁶.

Secondo i dati del Lis, nel 2004 il divario territoriale nel reddito disponibile equivalente è nettamente più ampio in Italia: il 43%, rispetto al 21% in Germania e al 23% in Spagna. Quanto incide sul livello della disuguaglianza complessiva? Per rispondere a questa domanda si può ricorrere a un indice come la deviazione logaritmica media, che può essere additivamente scomposto in una disuguaglianza *all'interno* delle aree e una disuguaglianza *tra* le aree⁷. Il primo termine è la disuguaglianza media interna alle due aree, usando la popolazione nella ponderazione, e indica il livello di disuguaglianza che si osserverebbe se il reddito medio equivalente fosse lo stesso in entrambe le aree. Il secondo termine rappresenta invece il livello di disuguaglianza che si registrerebbe se si cancellassero le disparità interne a ciascuna area, ovvero se tutte le persone che vi vivono avessero lo stesso reddito equivalente. I risultati di questa scomposizione, mostrati nella tabella 1, suggeriscono due considerazioni. Innanzitutto, confermano il grande rilievo del divario medio tra regioni ricche e regioni povere in Ita-

⁶ L'inclusione di Abruzzo e Molise attenua il divario misurato tra Nord e Sud. Le regioni dell'Obiettivo 1 sono: Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt e Thüringen, ovvero tutti i *Länder* orientali esclusa Berlino Est, in Germania; Galicia, Principado de Asturias, Castilla y Leon, Castilla la Mancha, Extremadura, Comunidad Valenciana, Andalucía, Region de Murcia, Ciudad Autónoma de Ceuta e Canarias in Spagna (cfr. http://ec.europa.eu/regional_policy/objective1/regions_en.htm).

⁷ Indicando con y_i il reddito equivalente dell'individuo i , con μ quello medio e con n il numero totale di persone, la deviazione logaritmica media è $L = -(1/n) \sum_i \log(y_i/\mu)$. Se si suddividono le persone in due aree geografiche distinte, l'indice può essere riscritto come $L = LW + LB$ dove $LW = \sum_k w_k L_{-k}$ è la disuguaglianza all'interno delle aree e $LB = -\sum_k w_k \log(\mu_k/\mu)$ è la disuguaglianza tra le aree (w_k , μ_k e L_{-k} sono, rispettivamente, la quota sulla popolazione, il reddito equivalente medio e la deviazione logaritmica media di ciascun area k). La deviazione logaritmica media è compresa tra zero (perfetta uguaglianza) e infinito (massima disuguaglianza). L'indice di Gini non è esattamente scomponibile.

lia: se si potesse annullare, a parità di altre condizioni, la deviazione logaritmica media diminuirebbe del 18%, rispetto al 5% in Spagna e al 3% in Germania.

Tabella 1 - Scomposizione della deviazione logaritmica media per area geografica in Italia, Germania e Spagna (anno 2004)

Componenti	Germania		Italia		Spagna	
	Valore assoluto	quota %	Valore assoluto	quota %	Valore assoluto	quota %
<i>Aree più sviluppate</i>						
a. Deviazione logaritmica media	0,133		0,146		0,179	
b. Quota di popolazione	0,838		0,643		0,426	
I. Contributo all'indice totale (a×b)	0,111	84,7	0,094	48,3	0,076	38,6
<i>Aree meno sviluppate</i>						
c. Deviazione logaritmica media	0,099		0,186		0,195	
d. Quota di popolazione	0,162		0,357		0,574	
II. Contributo all'indice totale (c×d)	0,016	12,2	0,066	34,2	0,112	56,8
III. Differenza media tra aree	0,004	3,0	0,034	17,5	0,009	4,6
Deviazione logaritmica media (I+II+III)	0,131	100,0	0,194	100,0	0,197	100,0

Fonte: Elaborazioni su dati Lis (stime del 25 luglio 2010).

In secondo luogo, questi risultati indicano che il livello di disuguaglianza complessivo dipende soprattutto dalla concentrazione dei redditi all'interno di ciascuna area, ma in modo diverso: in Italia e, in minor misura, in Spagna la distribuzione dei redditi equivalenti è assai meno diseguale nelle regioni più sviluppate; in Germania ciò si verifica invece nei più arretrati *Länder* orientali, una probabile eredità dell'economia di piano del passato. Il minor contributo della disuguaglianza all'interno del Mezzogiorno rispetto a quello delle *Comunidades autónomas* spagnole più arretrate riflette una quota di popolazione assai più bassa: se i redditi fossero distribuiti in queste due aree come nelle regioni più avanzate, l'indice complessivo calerebbe del 7% in Italia e del 5% in Spagna. In breve, se il livello e la distribuzione dei redditi equivalenti nelle regioni povere si omologassero a quelli delle regioni

RPS

Andrea Brandolini, Roberto Tortini

ricche, la disuguaglianza totale si ridurrebbe del 25% in Italia e del 9% in Spagna, mentre rimarrebbe inalterata in Germania.

Il confronto delle curve di Lorenz generalizzate, tracciate nella parte inferiore della figura 2, fornisce un'evidenza ulteriore dell'entità del dualismo territoriale italiano. La curva per il Mezzogiorno giace al di sotto non solo della curva dei *Länder* orientali tedeschi, ma anche della curva per le *Comunidades autónomas* spagnole più arretrate. All'opposto, la prossimità della curva del Centro-Nord a quella dei *Länder* occidentali tedeschi segnala come il livello e la distribuzione del benessere economico siano in queste due aree assai vicini.

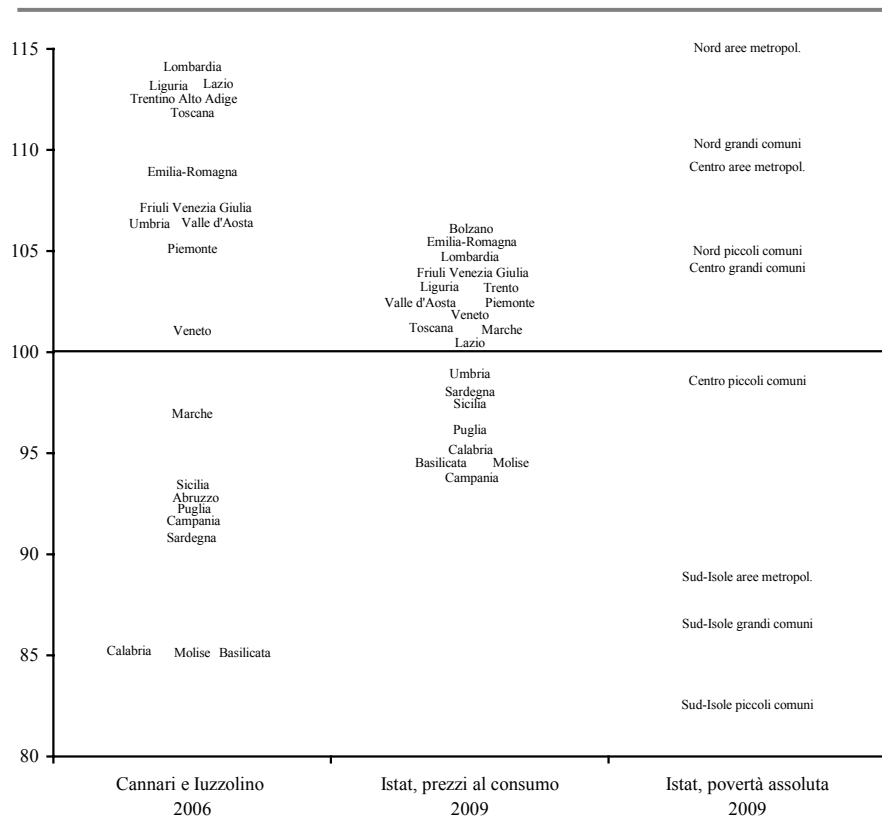
4. Quanto conta il diverso costo della vita tra le regioni italiane?

Nel confronto con Germania e Spagna, deflazionando i redditi con gli indici di parità di potere d'acquisto, si è tenuto conto del diverso livello dei prezzi nei tre paesi. Vi sono buone ragioni per ritenere che il livello dei prezzi vari anche all'interno dei confini nazionali, ma è difficile effettuare una correzione appropriata per la mancanza di indici spaziali dei prezzi. L'esigenza di considerare le differenze nel costo della vita nell'analisi dei redditi e delle retribuzioni è oggetto di attenzione crescente nel dibattito accademico. Per esempio, per gli Stati Uniti, Moretti (2008) ha recentemente calcolato che l'aumento osservato fra il 1980 e il 2000 nei rendimenti monetari dell'istruzione universitaria si dimezza se le retribuzioni vengono deflazionate con un indice dei prezzi che coglie le differenze nei costi per l'abitazione tra le diverse aree metropolitane. Nel dibattito di politica economica italiano, la questione si lega strettamente sia all'ipotesi di prevedere forme di differenziazione territoriale delle retribuzioni sia alla possibilità di modulare le prestazioni monetarie di assistenza sociale in base al livello locale del costo della vita (cfr. Sestito e Nigro, 2004; Boeri e al., 2007).

Nonostante una comune percezione che il costo della vita sia minore nel Mezzogiorno che al Centro-Nord, salvo che per qualche studio isolato (per esempio, Cannari, 1993 e Campiglio, 1996), un solido riscontro statistico è mancato fino agli anni recenti, quando sono stati diffusi gli indici di parità di potere d'acquisto per i capoluoghi delle regioni italiane elaborati da Istat, Unioncamere e Istituto «Guglielmo Tagliacarne» (2008; 2010) e quelli regionali stimati da Cannari e Iuzzolino (2009), integrando questi ultimi con informazioni derivate da altre fonti, ed è stato pubblicato il nuovo metodo di calcolo della po-

vertà assoluta, che prevede una diversificazione territoriale delle soglie per macroarea geografica e classe dimensionale del comune di residenza (Istat, 2009b). Secondo gli indici calcolati dall'Istat per il 2009, che utilizzano un paniere analogo a quello dell'indice dei prezzi al consumo, le differenze territoriali nel livello dei prezzi sono molto più contenute di quelle dell'indice stimato da Cannari e Iuzzolino (Definizione 9) per il 2006, che assegnano alle spese per l'abitazione un peso maggiore, per l'inclusione dei fitti imputati, e una rappresentatività estesa a tutti i comuni della regione (figura 3).

Figura 3 - Differenziali territoriali nel costo della vita in Italia (indice, Italia = 100)



Fonte: Elaborazioni su dati di Cannari e Iuzzolino (2009), Tav. A2.1, pp. 33-34, definizione 9; Istat, Unioncamere e Istituto «Guglielmo Tagliacarne» (2010), Tav. 1, p. 3; Istat (2010), Tav. 15, p. 11 (medie aritmetiche semplici delle soglie di povertà assoluta per le tipologie familiari riportate nella tavola in rapporto percentuale alla media complessiva per l'Italia).

Queste ultime stime sono però sostanzialmente in linea con le differenze implicite nelle soglie di povertà assoluta per il 2009, che hanno un minor dettaglio regionale ma variano anche con la dimensione del comune⁸. Prendendo una semplice media aritmetica dei valori regionali, il costo della vita nel Mezzogiorno è più basso che al Centro-Nord del 7% nel primo caso, del 17% nel secondo e del 20% nel terzo. Anche le differenze tra aree metropolitane, comuni grandi e comuni piccoli appaiono significative.

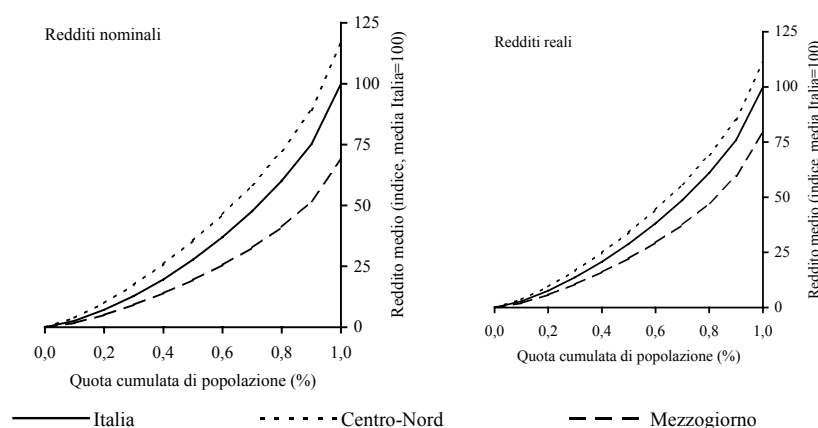
Per verificare come si modifica la distribuzione del benessere economico in conseguenza di queste differenze nel livello dei prezzi, i valori nominali dei redditi sono stati deflazionati con gli indici regionali predisposti da Cannari e Iuzzolino (2009), che come visto amplificano l'impatto rispetto agli indici stimati dall'Istat per i capoluoghi di regione⁹. Tenendo conto del diverso costo della vita tra le regioni, il divario medio di reddito equivalente disponibile tra Centro-Nord e Mezzogiorno si riduce di quasi un terzo, dal 41% al 29% nel 2008 (figura 1, grafici a destra). La distribuzione diventa meno diseguale, quasi esclusivamente per la riduzione del divario tra le due grandi aree geografiche e non per effetto di variazioni significative tra le regioni che le compongono. Il fattore determinante è costituito dall'elevamento dei redditi nel Mezzogiorno, che implica un miglioramento concentrato nella coda bassa della distribuzione: in rapporto alla mediana, il valore del 10° percentile per l'Italia nel suo complesso cresce dal 44% al 48% nel 2008, mentre quello del 90° percentile diminuisce dal 197% al 195%. L'indice di Gini è sistematicamente più basso, ma il suo profilo temporale non muta in modo rilevante né per l'Italia, né per le due aree. La distanza tra le curve di Lorenz generalizzate si riduce, ma non si chiude (figura 4). L'effetto più evidente è sull'incidenza della povertà: è complessivamente più bassa di circa due punti in tutti gli anni considerati (dal 13,4% all'11,4% nel 2008) e cambia la sua composizione territoriale, risultando di circa un punto percentuale più alta al

⁸ Le soglie di povertà assoluta sono distinte anche in base alla dimensione della famiglia e all'età dei suoi componenti. I valori per ciascuna suddivisione territoriale e per l'Italia nel suo complesso sono ottenuti come media aritmetica semplice delle soglie per tutte le tipologie familiari riportate nella Tavola 15 di Istat (2010).

⁹ Questa osservazione è corroborata dall'analisi di Massari, Pittau e Zelli (2010) che valutano il diverso impatto sulla distribuzione dei redditi italiani dell'utilizzo di tre degli indici proposti da Cannari e Iuzzolino (2009).

Centro-Nord e intorno a sette punti più bassa nel Sud e Isole. Le indicazioni sull'evoluzione temporale della povertà in Italia e nelle due aree geografiche non mutano considerando i redditi reali anziché quelli nominali.

Figura 4 - Curve di Lorenz generalizzate per la distribuzione del reddito disponibile equivalente tra le persone in Italia per residenza (anno 2008)



Fonte: Elaborazioni su dati Ibfi. I redditi reali sono ottenuti deflazionando i redditi nominali con l'indice del costo della vita regionale. I valori sull'asse verticale rappresentano il reddito medio corrispondente alla quota cumulata di popolazione sull'asse orizzontale moltiplicato per la quota stessa.

In sintesi, i livelli della disuguaglianza e della povertà misurati in Italia appaiono inferiori una volta che si considerino i redditi a parità di potere d'acquisto, ovvero al netto dei differenziali regionali nel costo della vita. L'effetto di questa correzione è significativo, ma non è tale da modificare il quadro complessivo, diversamente da quanto suggerito da alcuni commentatori (Ricolfi, 2010): resta un considerevole divario tra Nord e Sud nel livello dei redditi e nella loro concentrazione; l'incidenza della povertà rimane nelle regioni meridionali pari a oltre tre volte quella nelle regioni centro-settentrionali¹⁰. Va peraltro tenuto

¹⁰ Secondo i dati dell'Istat (2010), nel 2008 l'incidenza della povertà assoluta era nel Mezzogiorno 2,6 volte quella al Centro-Nord (rispettivamente, 8,1% e 3,1% delle persone residenti), un rapporto mantenutosi pressoché inalterato nel 2009. Queste stime si basano su metodi di calcolo molto diversi da quelli qui impiegati

presente che gli indici del costo della vita riflettono solo i prezzi dei beni e servizi acquistati e con un peso proporzionale alla loro importanza nella spesa complessiva: per costruzione, ignorano la variabilità nella qualità dei servizi, pubblici e privati, e danno una rappresentazione della spesa che risente della loro diversa disponibilità sul territorio, entrambi aspetti che incidono sulla qualità della vita delle persone e che dovrebbero essere considerati in un indicatore di benessere economico.

5. Differenziali retributivi, costo della vita, probabilità di occupazione e migrazioni

Va oltre gli obiettivi di questo articolo indagare a fondo i molti fattori che spiegano l'elevato divario tra Nord e Sud nel reddito disponibile medio e nella sua distribuzione, che come visto rimane sensibile anche considerando le differenze nel costo della vita. Tra questi fattori, è tuttavia utile prestare ulteriore attenzione alle condizioni significativamente diverse del mercato del lavoro tra le due aree. Secondo i dati dell'Ibfi, nel 2008 il numero dei percettori di redditi da lavoro era pari a 0,48 per ogni adulto di età compresa tra i 15 e i 64 anni nel Mezzogiorno rispetto a 0,68 al Centro-Nord; tra le famiglie con redditi da lavoro, aveva un solo percettore il 64% delle famiglie nel Mezzogiorno e il 53% nel resto del paese (cfr. anche Mocetti, Olivieri e Viviano, 2010). A parità di caratteristiche del lavoratore (sesso, livello di istruzione, esperienza lavorativa potenziale) e tenendo conto della distinzione tra impieghi a tempo pieno e a tempo parziale, il differenziale nelle retribuzioni nette medie si è costantemente ampliato dalla fine degli anni ottanta, soprattutto dopo gli accordi del luglio 1993 tra le parti sociali, assestandosi intorno al 13-14% nella metà del decennio attuale. Il differenziale scende di circa un punto percentuale a parità di qualifica e settore produttivo, un risultato che indica come la composizione dell'occupazione svantaggi i lavoratori del Mezzogiorno rispetto a quelli del Centro-Nord. Nonostante minimi salariali uniformi sull'intero territorio nazionale per settore e livello di inquadramento, la minore produttività e i più elevati tassi di disoccupazione tendono a

(spesa per consumi invece dei redditi, soglie assolute e non relative, una diversa scala di equivalenza implicita, un diverso indice di parità di potere d'acquisto implicito, ecc.).

comprimere le retribuzioni meridionali, soprattutto nella componente determinata a livello aziendale (Casadio, 2010).

È indubbio che minori tassi di occupazione, la loro più diseguale distribuzione tra le famiglie e i livelli retributivi mediamente più bassi abbiano un peso rilevante sui risultati osservati per le regioni meridionali. Ciò che qui interessa sottolineare è tuttavia il ruolo che questi fattori svolgono, insieme al livello del costo della vita e in particolare degli affitti, nel determinare le scelte di localizzazione di individui e famiglie. Negli anni cinquanta e sessanta i flussi di emigrazione dal Sud verso il Nord del paese, oltre che verso l'estero, sono stati considerevoli. Come mai oggi, a fronte di rilevanti e persistenti differenze di reddito, non si osservano movimenti migratori analoghi?

Un approccio utile per considerare le determinanti delle scelte di localizzazione territoriale è quello sviluppato da Roback (1982). I meccanismi di mercato non implicano l'uguaglianza tra aree territoriali dei livelli dei salari e dell'occupazione, quando esistano fattori locali specifici: i differenziali retributivi possono compensare livelli più elevati degli affitti e dei prezzi dei beni e servizi prodotti e consumati localmente (quelli *tradable* tra le aree hanno per definizione prezzo uniforme) e caratteristiche non valutate direttamente sul mercato, ma che influenzano il benessere economico dei lavoratori e i costi produttivi delle imprese. Il benessere dipende dalla retribuzione netta, dalla probabilità di trovare un impiego e dal costo della vita ed è in equilibrio uguale nelle varie aree, al netto di eventuali costi di trasferimento. Le differenze territoriali nella retribuzione attesa, nella probabilità di trovare lavoro e nel costo della vita sono quindi interpretabili come i rispettivi effetti delle specificità territoriali: la loro somma offre una misura del vantaggio economico del vivere in una certa area.

La stima del modello di Roback per l'Italia, in una versione modificata per rendere esplicito il ruolo della probabilità di trovare un impiego (cfr. Accetturo e al., 2009)¹¹, dà per il 2008 un costo della vita di circa

¹¹ L'equazione dei salari mensili è stimata (in logaritmi) sui dati dell'Ibfi per ogni anno considerato, includendo tra i fattori esplicativi, oltre alle caratteristiche individuali (sesso, titolo di studio, esperienza potenziale, lavoro part-time), una costante per il Mezzogiorno che misura, a parità di altre caratteristiche, il differenziale salariale Nord-Sud (come suggerito da Gabriel e Rosenthal, 2004). La probabilità di trovare un lavoro è stimata, sui dati dell'indagine dell'Istat sulle forze di lavoro, controllando per la scelta di partecipare al mercato del lavoro, adottando una specificazione simile a quella di Ciccone, Cingano e Cipollone

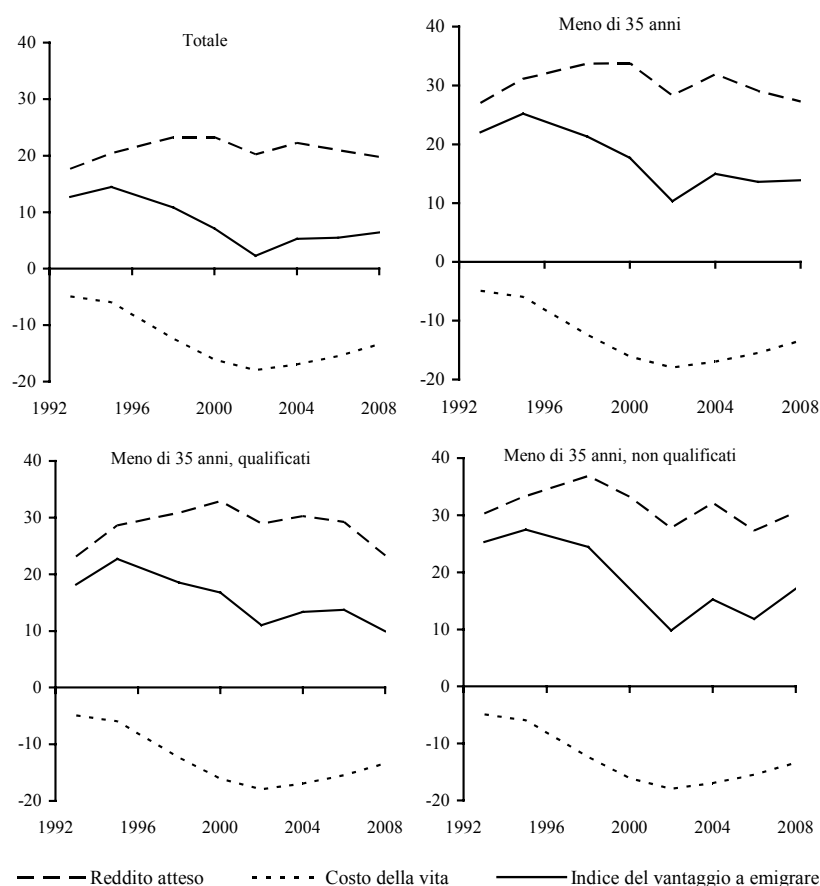
il 14% inferiore nel Mezzogiorno rispetto al Centro-Nord, un valore dello stesso ordine di grandezza di quelli discussi in precedenza. Con una probabilità di trovare un lavoro pari a 0,86, il 9% meno che al Centro-Nord, e un livello salariale di circa il 13% più basso, il reddito atteso di un lavoratore nel Mezzogiorno è il 20% inferiore a quello di un lavoratore al Centro-Nord: al netto del più basso costo della vita, lo svantaggio di risiedere al Sud è quantificabile in circa il 6% del salario medio. Il differenziale nel costo della vita tra le due aree riduce quindi in maniera significativa il vantaggio economico di emigrare nelle regioni del Centro-Nord, anche se esso rimane molto significativo (14% del salario medio) per i lavoratori con meno di 35 anni, che costituiscono una parte preponderante dei flussi in uscita dal Sud. Tale misura potrebbe tuttavia sovrastimare il beneficio economico per i lavoratori più giovani, se come probabile la scelta di migrare è associata alla perdita di parte del sostegno economico della famiglia di origine (ad esempio, per l'impossibilità di vivere nella casa dei genitori). Lo svantaggio misurato per il Mezzogiorno rispetto al Centro-Nord può essere interpretato in tre modi: come il valore che i cittadini del Mezzogiorno attribuiscono alle caratteristiche non osservate del territorio in cui vivono (presenza di bellezze naturali, clima culturale, ecc.); come il costo complessivo di trasferirsi al Nord; come il segnale di una situazione di disequilibrio che è destinato a ridursi grazie ai flussi migratori. Nel primo caso, il benessere economico è lo stesso per chi vive nelle due aree; nel secondo e nel terzo caso, è invece inferiore per chi risiede nelle regioni meridionali. A prescindere dall'interpretazione, questo indicatore sembra costituire una buona misura dell'incentivo economico per i cittadini del Mezzogiorno a migrare verso le regioni del Centro-Nord. Come mostra la figura 5, lo svantaggio di vivere al Sud ha raggiunto livelli molto elevati alla metà degli

(2004). Una formulazione analoga è usata nella stima dell'equazione per i canoni di locazione, effettuata sui dati dell'Ibfi comprendendo anche i fitti imputati sulle case in proprietà. Gli affitti sono considerati nella letteratura di riferimento come una buona approssimazione del differenziale di prezzo per i beni e servizi *non tradable* tra le diverse aree del paese; la costante stimata per il Mezzogiorno, opportunamente pesata per la quota di questi ultimi sulla spesa totale per consumi (38% nel Mezzogiorno, secondo l'indagine dell'Istat sui consumi), approssima il differenziale nel costo della vita tra le due aree, a parità di altre caratteristiche osservabili dell'abitazione (dimensione, età, localizzazione, numero di bagni, tipo di impianto di riscaldamento, tipo di contratto, tipo di proprietario, grandezza del comune, *dummy* se l'affitto è imputato).

anni novanta (cfr. anche Cannari, Nucci e Sestito, 1997) alimentando una ripresa dei flussi migratori nella seconda metà del decennio scorso (figura 6). Tale svantaggio si è tuttavia progressivamente ridotto fino al 2002, soprattutto a causa dell'aumento relativo del costo della vita (affitti) al Nord, ma anche per la diminuzione del differenziale nei tassi di disoccupazione.

I flussi migratori sono così tornati a scendere, pur mantenendosi su livelli non esigui (circa 120 mila persone ogni anno lasciano il Sud).

Figura 5 - Indice del vantaggio a emigrare dal Mezzogiorno al Centro-Nord e sue componenti, per il totale della forza lavoro e per i giovani con meno di 35 anni (anni 1993-2008, valori percentuali)



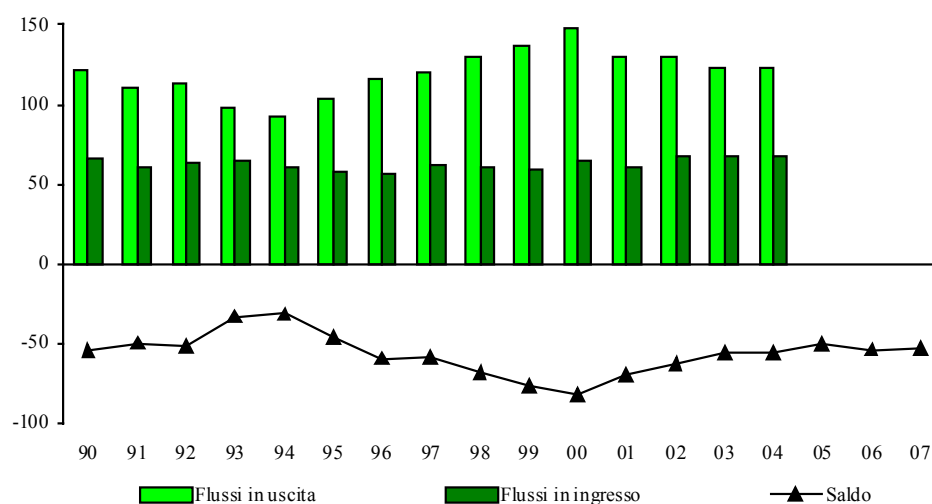
Fonte: Elaborazioni su dati Ibfi e Istat, Rilevazione sulle forze di lavoro.

Nel confronto con gli anni delle grandi migrazioni, i nuovi emigranti, minori per numero, presentano tuttavia livelli di istruzione più elevati, a causa della crescente propensione a migrare della componente più istruita delle giovani generazioni (Mocetti e Porello, 2010).

RPS

DISUGUAGLIANZA DEI REDDITI E DIVARI TERRITORIALI: L'ECCEZIONALITÀ DEL CASO ITALIANO

Figura 6 - Flussi migratori del Mezzogiorno (anni 1990-2007, migliaia di persone)

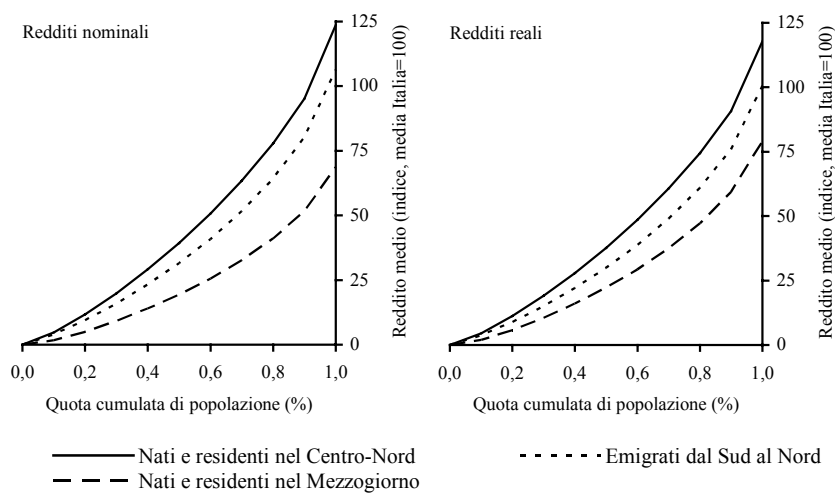


Fonte: Elaborazioni su dati Istat, Statistiche demografiche.

Considerando i redditi familiari complessivi, il benessere economico dei meridionali che sono emigrati al Centro-Nord risulta largamente superiore a quello dei meridionali rimasti nelle regioni di nascita, anche se non raggiunge quello di coloro che sono nati e ancora risiedono nelle regioni centro-settentrionali (figura 7)¹².

¹² La provenienza è individuata per tutti i componenti della famiglia in base alla provincia di nascita del capofamiglia. Non è stata tracciata la curva per i nati nel Centro-Nord emigrati al Sud perché il loro numero è esiguo nel campione. Inoltre, non sono stati considerati i nati all'estero, che hanno livelli di reddito assai più bassi di quelli del Centro-Nord, l'area in cui risiedono in netta prevalenza.

Figura 7 - Curve di Lorenz generalizzate per la distribuzione del reddito disponibile equivalente tra le persone in Italia per luogo di nascita del capofamiglia (anno 2008)



Fonte: Elaborazioni su dati Ibf. I redditi reali sono ottenuti deflazionando i redditi nominali con l'indice del costo della vita regionale. I valori sull'asse verticale rappresentano il reddito medio corrispondente alla quota cumulata di popolazione sull'asse orizzontale moltiplicato per la quota stessa.

6. Conclusioni

Non solo il divario dei redditi tra le regioni del Centro-Nord e quelle del Mezzogiorno è ampio, ma anche la loro distribuzione è diversa nelle due aree: meno diseguale nelle prime, assai più sperequata nelle seconde. L'Italia appare l'unico tra i paesi avanzati a mostrare divari territoriali di questa portata. Il differenziale nei redditi medi è doppio di quello che si osserva tra le aree più sviluppate e quelle meno sviluppate in Germania e Spagna, due paesi europei che pure sono contraddistinti da un'ampia variabilità interna nei livelli di sviluppo; è amplificato dal diverso grado di disuguaglianza all'interno delle due aree. Se il livello e la distribuzione dei redditi equivalenti nelle regioni povere fossero uguali a quelli delle regioni ricche, la disuguaglianza totale si ridurrebbe del 25% in Italia rispetto al 9% in Spagna e a una sostan-

RPS

Andrea Brandolini, Roberto Tortini

ziale stabilità in Germania. In parte, queste differenze territoriali italiane sono attenuate da un costo della vita più basso nel Mezzogiorno; ma anche tenendone conto, i divari rimangono di entità rilevante. All'opposto, sono acute dai divari che caratterizzano la qualità dei servizi pubblici forniti nelle due aree (Cannari e Franco, 2010; Franco, 2010).

Se i differenziali nel costo della vita non annullano i divari nei livelli di benessere economico tra le aree del paese, essi costituiscono tuttavia un freno alle scelte di migrare dal Sud al Centro-Nord, riducendo in maniera significativa i benefici che i lavoratori del Mezzogiorno possono trarre in termini di maggiori redditi e maggior probabilità di trovare un impiego. Ciò non di meno, i flussi migratori non si sono mai arrestati e in misura crescente coinvolgono lavoratori con livelli medio-alti di istruzione, frenando la crescita del capitale umano nel Mezzogiorno.

Il contrasto tra Nord e Sud è decisivo per comprendere il livello di disuguaglianza complessivo in Italia, elevato nel confronto internazionale. Non solo per il ruolo dell'ampio divario del reddito medio, ma anche per l'impatto della distribuzione fortemente diseguale nelle regioni meridionali. È questo un risultato che indirettamente suggerisce la centralità del ruolo delle politiche nazionali (Cannari, Magnani e Pellegrini, 2010), soprattutto quelle nel campo dell'istruzione, del mercato del lavoro, della protezione sociale che più influenzano le *capabilities* degli individui. Sembra difficile incidere su questa situazione senza una modifica radicale della struttura socio-economica del Mezzogiorno.

Riferimenti bibliografici

- Accetturo A., Dalmazzo A., de Blasio G. e Torrini R., 2009, *Disuguaglianze tra Nord e Sud: un approccio di equilibrio economico generale spaziale*, in L. Cannari (a cura di), *Mezzogiorno e politiche regionali*, Seminari e convegni, n. 2, Banca d'Italia, Roma, pp. 53-86.
- Bagnasco A., 2010, *Ritorno a Montegrano*, in Banfield E.C., *Le basi morali di una società arretrata*, Il Mulino, Bologna, pp. 7-34.
- Banca d'Italia, 2010, *I bilanci delle famiglie italiane nell'anno 2008. Indagini campionarie*, a cura di L. Bartiloro, G. Cappelletti, F. D'Amuri, R. Gambacorta, S. Iezzi, S. Magri, A. Neri e C. Rondinelli, Supplementi al Bollettino Statistico, vol. 20 (n.s.), n. 8, Banca d'Italia, Roma.

- Banfield E.C., 1958, *The Moral Basis of a Backward Society*, con la collaborazione di L. Fasano, Free Press, Glencoe, Il; trad. it., 2010, *Le basi morali di una società arretrata*, Il Mulino, Bologna.
- Boeri T., Dessy O., Garibaldi P., Monti P. e Pellizzari M., 2007, *Per un atterraggio morbido*, in Baldwin R., Barba Navaretti G. e Boeri T. (a cura di), *Come sta cambiando l'Italia*, Il Mulino, Bologna, pp. 131-217.
- Brandolini A., 1999, *The Distribution of Personal Income in Post-War Italy: Source Description, Data Quality, and the Time Pattern of Income Inequality*, «Giornale degli economisti e Annali di economia», vol. 58 (n.s.), n. 2, pp. 183-239.
- Brandolini A., 2008, *Coesione sociale e distribuzione del reddito tra i cittadini dell'Unione Europea*, in Gnesutta C., Rey G.M. e Romagnoli G.C. (a cura di), *Capitale industriale e capitale finanziario nell'economia globale*, Il Mulino, Bologna, pp. 241-267.
- Campiglio L., 1996, *Il costo del vivere. Nord e Sud a confronto*, Il Mulino, Bologna.
- Cannari L., 1993, *Povertà e livello dei prezzi*, in Commissione d'indagine sulla povertà e sull'emarginazione, *Terzo rapporto sulla povertà in Italia*, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, Roma, pp. 271-288.
- Cannari L. e Franco D. (a cura di), 2010, *Il Mezzogiorno e la politica economica dell'Italia*, Seminari e convegni, n. 4, Banca d'Italia, Roma.
- Cannari L. e Iuzzolino G., 2009, *Le differenze nel livello dei prezzi al consumo tra Nord e Sud*, Banca d'Italia, «Questioni di economia e finanza», n. 49, luglio.
- Cannari L., Magnani M. e Pellegrini G., 2010, *Critica della ragione meridionale. Il Sud e le politiche pubbliche*, Laterza, Bari-Roma.
- Cannari, L., Nucci F. e Sestito P., 1997, *Mobilità del lavoro e mercato immobiliare: un'analisi empirica per l'Italia*, «Rivista italiana degli economisti», vol. 2, n. 2, pp. 223-249.
- Casadio P., 2010, *Contrattazione aziendale integrativa e differenziali salariali territoriali: informazioni dall'indagine sulle imprese della Banca d'Italia*, «Politica economica», vol. 26, n. 2, pp. 241-292.
- Ciccone A., Cingano F. e Cipollone P., 2004, *The Private and Social Return to Schooling in Italy*, «Giornale degli Economisti e Annali di Economia», vol. 63 (n.s.), n. 3-4, pp. 413-444.
- Franco D., 2010, *Mezzogiorno: redistribuzione e servizi pubblici*, «QA Rivista dell'Associazione Rossi-Doria», n. 2, pp. 131-151.
- Gabriel S.A. e Rosenthal S.S., 2004, *Quality of the Business Environment versus Quality of Life: Do Firms and Households Like the Same Cities?*, «Review of Economics and Statistics», vol. 86, n. 1, pp. 438-444.
- Istat, 2009a, *Condizioni di vita e distribuzione del reddito in Italia. Anno 2008*, Statistiche in breve, 28 dicembre, Istat, Roma.
- Istat, 2009b, *La misura della povertà assoluta*, a cura di D. Grassi e N. Pannuzi, Metodi e Norme, n. 39, Istat, Roma.
- Istat, 2010, *La povertà in Italia nel 2009*, Comunicato stampa, 15 luglio, Istat, Roma.

- Istat, Unioncamere e Istituto «Guglielmo Tagliacarne», 2008, *Le differenze nel livello dei prezzi tra i capoluoghi delle regioni italiane per alcune tipologie di beni. Anno 2006*, Note per la stampa, 22 aprile, Istat, Roma.
- Istat, Unioncamere e Istituto «Guglielmo Tagliacarne», 2010, *Le differenze nel livello dei prezzi al consumo tra i capoluoghi delle regioni italiane. Anno 2009*, Note informative, 7 luglio, Istat, Roma.
- Kanbur S.M.R., 2000, *Income Distribution and Development*, in Atkinson A.B. e Bourguignon F. (a cura di), *Handbook of Income Distribution*, vol. 1, North-Holland, Amsterdam, pp. 791-841.
- Kuznets S., 1955, *Economic Growth and Income Inequality*, «American Economic Review», vol. 45, n. 1, pp. 1-28.
- Kuznets S., 1963, *Quantitative Aspects of the Economic Growth of Nations: VIII. Distribution of Income by Size*, «Economic Development and Cultural Change», vol. 11, n. 2, parte II, pp. 1-80.
- Luzzatto Fegiz P., 1950, *La distribuzione del reddito nazionale*, «Giornale degli economisti e Annali di economia», vol. 9 (n.s.), n. 7-8, pp. 341-354.
- Massari R., Pittau M.G. e Zelli R., 2010, *Does Regional Cost-of-living Reshuffle Italian Income Distribution?*, Ecineq Working Paper n. 166, aprile.
- Mocetti S. e Porello C., 2010, *La mobilità del lavoro in Italia: nuove evidenze sulle dinamiche migratorie*, Banca d'Italia, «Questioni di economia e finanza», n. 61, gennaio.
- Mocetti S., Olivieri E. e Viviano E., 2010, *Le famiglie italiane e il lavoro: tendenze di lungo periodo e effetti della crisi*, mimeo.
- Moretti E., 2008, *Real Wage Inequality*, Nber Working Paper n. 14370, settembre.
- Putnam R.D., 1993, *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, scritto in collaborazione con R. Leonardi e R. Nannetti, Princeton University Press, Princeton; trad. it., 1993, *La tradizione civica nelle regioni italiane*, Mondadori, Milano.
- Ricolfi L., 2010, *Il sacco del nord. Saggio sulla giustizia territoriale*, Guerini e Associati, Milano.
- Roback J., 1982, *Wages, Rents and the Quality of Life*, «Journal of Political Economy», vol. 90, n. 6, pp. 1257-1278.
- Sestito P. e Nigro V., 2004, *La sensibilità alle regole di accesso della spesa aggregata e della composizione dei beneficiari nel sostegno al reddito di ultima istanza: alcune valutazioni*, mimeo.
- Svimez - Associazione per lo sviluppo dell'industria nel Mezzogiorno, 2010, *Rapporto Svimez 2010 sull'economia del Mezzogiorno*, Il Mulino, Bologna.

Il Mezzogiorno come realtà disomogenea e le implicazioni della disuguaglianza interna

Maurizio Franzini, Michele Raitano

RPS

Questo lavoro nasce dalla convinzione che sia urgente e necessario affrontare l'analisi del Mezzogiorno prestando attenzione alla sua misconosciuta varietà. I dati che il lavoro presenta sui redditi e le condizioni di vita esaminano congiuntamente divario e varietà meridionale, illustrando – fra l'altro – come la disuguaglianza sia, in questa parte del paese, tendenzialmente più elevata che

altrove e come le differenze tra regioni siano, sotto diversi aspetti, significative e interessanti anche nell'ottica di un ripensamento delle politiche di sviluppo. I paragrafi dello studio dedicati all'analisi di alcune caratteristiche del mercato del lavoro comprendono simulazioni su possibili misure di policy riguardanti il lavoro dipendente e gli effetti che queste avrebbero sulla disuguaglianza nei redditi disponibili

1. Introduzione

Il Mezzogiorno viene rappresentato, in modo nettamente prevalente anche se non esclusivo, come una realtà omogenea, da contrapporre ad altre realtà, variamente delimitate (il Centro-Nord, il Nord, il Nord-Est o il Nord-Ovest e magari la Padania) ma anch'esse rappresentate come omogenee.

I riconoscimenti, pur frequenti, della varietà che caratterizza il Mezzogiorno sono spesso piuttosto rituali e, malgrado alcune significative prese di posizione, non danno luogo a solide prospettive di analisi e a convincenti proposte di policy. Di fatto, un approccio al Mezzogiorno basato sulla sua varietà è spesso guardato con sospetto. Le ragioni, come vedremo più avanti, possono essere molteplici ma quella preminente è, forse, il timore che possa risultarne indebolita la prospettiva dominante nell'analisi del Mezzogiorno, quella del divario.

L'opposizione tra varietà e omogeneità si può manifestare rispetto a molteplici dimensioni economiche e sociali. Una di esse, certamente tra le più importanti, è quella del reddito. Introdurre la varietà in questo caso significa andare oltre i valori medi del reddito pro capite e misurarsi direttamente con il problema delle disuguaglianze.

Il presente lavoro nasce dalla convinzione che sia urgente e necessario affrontare l'analisi del Mezzogiorno prestando attenzione alla sua varietà, non soltanto per raffinare la conoscenza di questa complessa realtà, ma anche per dare nuovo slancio alle politiche. Il suo oggetto specifico è quella particolare forma di varietà che corrisponde alla disuguaglianza nei redditi, esaminata sia per cogliere differenze tra il Mezzogiorno come un tutto e il resto del paese sia per individuare le diverse caratteristiche che essa assume nelle varie regioni che compongono il Mezzogiorno. Vedremo come la disuguaglianza sia, in questa parte del paese, tendenzialmente più elevata che altrove e come le differenze tra regioni siano, sotto diversi aspetti, significative e interessanti.

La nostra analisi si propone anche di mostrare come, focalizzandosi sulle disuguaglianze interne, dunque sulla varietà, si possa anche comprendere meglio il divario. Inoltre, interrogarsi sulle disuguaglianze equivale a individuare caratteristiche importanti del sistema economico e sociale del Mezzogiorno e ad illustrarne la diversa importanza a livello regionale, con positive conseguenze anche per le policy. Infine, porre al centro dell'attenzione la disuguaglianza interna al Mezzogiorno può consentire di collocare più in alto nell'agenda politica l'obiettivo di ridurla, con possibili effetti positivi anche sullo sviluppo del Mezzogiorno e, quindi, sulla riduzione del divario.

Il lavoro si articola come segue. Dopo avere esaminato, nel paragrafo 2, le ragioni per le quali è così poco sviluppato un approccio al Mezzogiorno basato sulla sua varietà – e perché invece esso sia da auspicare, in particolare in relazione alla distribuzione del reddito – presenteremo una serie di dati sui redditi e le condizioni di vita, riferiti sia alle grandi macro-aree sia alle singole regioni del Mezzogiorno, basandoci sulla *wave* 2007 dell'indagine europea Eu-Silc, condotta in Italia dall'Istat¹. Ci concentreremo prima sulla distribuzione dei redditi familiari disponibili e lordi (paragrafo 3) e poi sulla diffusione della povertà relativa e del disagio socio-economico fra i nuclei familiari (paragrafo 4), cercando di esaminare congiuntamente divario e varietà.

¹ L'indagine It-Silc del 2007 (la versione italiana dell'indagine Eu-Silc su redditi e condizioni di vita di individui e famiglie residenti nei paesi dell'Unione europea) registra i redditi annui ricevuti da individui e famiglie nel 2006 (l'anno precedente a quello della rilevazione); le rilevazioni sui salari mensili, sulle caratteristiche della forza lavoro e sugli indicatori di disagio non monetario si riferiscono al 2007. Si noti che la *wave* del 2007 di It-Silc è la prima a fornire dati sui redditi sia al lordo che al netto di imposte e contributi.

La ricerca delle ragioni dell'alta e variegata disuguaglianza del Mezzogiorno ci porterà a esaminare, nel paragrafo 5, alcune caratteristiche del mercato del lavoro e, più precisamente, il ruolo che svolgono le retribuzioni, da un lato, e la limitata occupazione, dall'altro, nel determinare le disuguaglianze. In questa stessa prospettiva, nel paragrafo 6 presenteremo i risultati di alcune simulazioni dirette a stimare l'effetto che una serie di misure riguardanti il mercato del lavoro potrebbero avere sulla disuguaglianza nei redditi disponibili. Infine, nel paragrafo conclusivo, richiamando i risultati principali, sottolineeremo l'utilità dello studio della varietà e in particolare della disuguaglianza interna al Mezzogiorno anche nell'ottica di un ripensamento delle politiche di sviluppo.

2. Il Mezzogiorno tra omogeneità e varietà

La tendenza a rappresentare il Mezzogiorno come una realtà omogenea non è affatto recente. Gentile (2010, pp. 12-13) ci ricorda che in occasione del cinquantenario dell'unità d'Italia, cioè il 17 marzo 1911, su «La Voce» si denunciava «l'antiunitario ed antinazionale spettacolo di due Italie completamente e lacrimevolmente ancora diverse: di due Italie, delle quali una tutta ricca, tutta sana, tutta colta, tutta progredita, tutta civile; l'altra tutta povera, tutta segregata, tutta malarica, tutta analfabeta, tutta arretrata, tutta barbara; di due Italie, delle quali una è l'Italia europea, l'altra l'Italia africana».

La tendenza a dare di una realtà composita una rappresentazione semplice e uniforme è, dunque, molto antica e può vantare, forse, valide ragioni. Non che sia mancato il riconoscimento della varietà. Per fare solo alcuni esempi recenti, nell'importante lavoro condotto dalla Banca d'Italia sul Mezzogiorno si legge «per quanto ovvio corre l'obbligo di rammentare che il Mezzogiorno non è un'area omogenea, né caratterizzata da dinamiche uniformi» (Cannari, Magnani e Pellegrini, 2009). E in un libro uscito da poco, Bianchi e Provenzano si chiedono come mai si parli di Mezzogiorno quando si tratta di sottolineare gli aspetti negativi e di Mezzogiorni quando ci si riferisce a quelli positivi (Bianchi e Provenzano, 2009)².

² Si può anche ricordare che sulla varietà del Mezzogiorno, nella prospettiva di superare il vecchio meridionalismo, hanno insistito oramai 20 anni fa i fondatori della rivista «Meridiana», che recentemente è tornata sul tema con un numero

RPS

IL MEZZOGIORNO COME REALTÀ DISOMOGENEA E LE IMPLICAZIONI DELLA DISUGUAGLIANZA INTERNA

Il problema non sta nel riconoscere che il Mezzogiorno è una realtà disomogenea ma nell'importanza da attribuire a questo «fatto», soprattutto in relazione all'altro «fatto» considerato come decisamente dominante e cioè il divario, la distanza tra il Mezzogiorno «come un tutto» e il resto del paese «come un tutto».

In realtà, divario (che implica realtà omogenee) e varietà vengono spesso contrapposte e le ragioni possono essere molteplici. Anzitutto, può esservi la convinzione che il Mezzogiorno è omogeneo perché, in fondo, esiste un individuo meridionale antropologicamente ben caratterizzato che determina questa omogeneità. La tendenza a ricondurre in modo diretto e generalizzato i vari fenomeni economici e sociali a caratteristiche culturali e antropologiche è ben rappresentata dal successo di cui gode da molte decenni la categoria di «familismo amorale» introdotta da Banfield (1958). Basandosi su alcune interviste condotte a Chiaromonte, in Basilicata (che nel libro viene denominato Montegrano), Banfield concluse che la cultura del «familismo amorale» fosse responsabile del ritardo di sviluppo del piccolo paese.

A distanza di oltre 50 anni questa idea affiora ripetutamente come causa dei mali dell'intero Mezzogiorno e forse, ora, anche del paese. Con una certa sorpresa sul «Corriere della Sera» del 29 novembre 2009, in un articolo scritto da Francesco Giavazzi, si poteva leggere che «la scarsa mobilità geografica dà luogo al fenomeno che Edward Banfield – un politologo dell'Università di Chicago che *studiò attentamente l'Italia* – 50 anni fa definì familismo amorale» (corsivo nostro). Come è stato già ricordato, Banfield condusse le sue interviste esclusivamente in un piccolissimo paese della Basilicata e l'imprecisione in cui incorre Giavazzi non è diversa da quella di cui sono responsabili quanti considerano provata la presenza del «familismo amorale» in tutto il Mezzogiorno. Qui il fatto nuovo è l'estensione all'Italia intera. Chi preconizza la «meridionalizzazione» del nostro paese (Cazzullo, 2009) può, forse, trovare in questo una conferma delle proprie idee.

Lo straordinario successo del libro di Banfield, che viene accreditato di avere compreso le ragioni di fondo del funzionamento di aree che mai ha studiato, può apparire sorprendente alla luce delle critiche mosse al suo metodo di analisi. Come ricorda Lupo (2008), quando il volume venne pubblicato si notò, autorevolmente, che «le interviste erano basate su un set di domande talmente tendenzioso da configu-

monografico: *Mezzogiorno/Italia*, «Meridiana», n. 61, 2008. Alcuni dei temi trattati in questo paragrafo sono maggiormente sviluppati in Franzini (2008).

rare “una trappola metodologica”»; inoltre, «in questo libro le uniche fonti sono proprio le interviste, non c’è bibliografia e nelle note non troviamo alcun riferimento a studi sul paese o sul Mezzogiorno o sulla società italiana [...] il ricercatore non conosceva nemmeno l’italiano, e per intervistare i paesani dovette far ricorso all’aiuto della moglie (immigrata da Chiaromonte negli Usa, ma non so se di prima o di seconda generazione) e a quello di un volenteroso giovane locale».

Inoltre non può essere dimenticata la critica feroce di Pizzorno (1967) che mise in fila due affermazioni di Banfield: in base alla prima, i montegranesi non collaborano in nulla, mentre per la seconda, anche se lo facessero, le loro vite cambierebbero ben poco. «Allora», scrive Lupo riprendendo Pizzorno, «perché mettere sotto accusa le loro colpe morali anziché prendere atto che nel loro paese sperduto nelle montagne della Basilicata non c’è “nulla da fare”? E perché, aggiungo io, non studiare invece un paese in cui c’è qualcosa da fare, e quello che lì si fa?».

Si tratta di domande molto sensate, tenendo presenti le quali diventa difficile comprendere il successo del libro e della sua tesi, se non sulla base del fatto che quella tesi dà conforto a un’idea già fortemente radicata, e questa idea serve a dare successo a quel volume, il che, a sua volta, rafforza l’idea.

Il fatto, poi, che quell’idea sia molto diffusa non vuol dire che essa sia fondata su una solida conoscenza e, d’altro canto, non si può desumere la correttezza della tesi di Banfield dal suo successo. Quasi certamente l’idea è diffusa perché molti ritengono che corrisponda alla propria esperienza o, almeno, al loro modo di interpretare quell’esperienza. Tuttavia, questo non è lo stesso che desumere da uno studio accurato dei comportamenti le prove della diffusione di quella cultura, la sua capacità di rappresentare il «tipo meridionale» o, addirittura, quello «nazionale».

Dunque, al termine di questa lunga ma forse non inutile riflessione, disponiamo di buoni motivi per ritenere che molti verrebbero disturbati dall’idea che il tipo antropologico meridionale sia assai meno uniformemente schiacciato sul cosiddetto «familismo amorale» di quanto non si ami credere. E questo, per la sua parte, ostacola l’accettazione della varietà del Mezzogiorno.

Vi sono, però, altre ragioni per guardare con sospetto alla varietà. Tra queste è, probabilmente, preminente quella che tende a considerarla una questione poco rilevante – almeno in rapporto al divario – e forse anche tale da indebolire gli argomenti a favore di politiche di sviluppo

sostenute da risorse esterne. Per essere tutti aiutati occorre essere tutti nelle stesse, deprecabili, condizioni. Con il dovuto rispetto, sembra essere proprio questo l'argomento utilizzato da alcuni meridionalisti per polemizzare con le tesi sulla varietà del Mezzogiorno sostenute, già molti anni addietro, dalla rivista «Meridiana» e dai suoi «fondatori». Al di là di ogni altra considerazione, si può ricordare che insistendo sull'omogeneità del Mezzogiorno oggi si rischia di ottenere il risultato opposto a quello sperato. Una prova, piuttosto estrema, la offre un recente volume di Ricolfi, dove si legge che «il tenore di vita del cittadino del Nord vale 26.714 euro, quello del cittadino del Sud 30.138, circa il 13% in più. Conclusione: il divario c'è, ma è a favore del Sud» (Ricolfi, 2009, p. 143).

A questo risultato, come si spiega meglio altrove (Franzini, 2010c), Ricolfi giunge considerando, in modo estremo, il Mezzogiorno come una realtà omogenea, anzi come se fosse una singola persona. Un aspetto caratteristico della procedura che egli segue consiste nell'attribuire valore economico al tempo libero. Quest'ultimo, anche per effetto della disoccupazione, è più alto nel Mezzogiorno; pertanto se lo si considera traducibile in valore economico e non si distingue tra occupati e disoccupati, l'esito, riferito al Mezzogiorno come se fosse un solo individuo, è il «divario rovesciato» enunciato da Ricolfi. Dunque, la difesa delle ragioni del Mezzogiorno oggi non sembra garantita dall'insistere sul divario e sull'omogeneità che si ritiene esso presupponga.

Anche soltanto per questi motivi, non appare giustificato sospettare di un approccio al Mezzogiorno che ne valorizzi la varietà interna, sotto diversi profili e rispetto a varie dimensioni. In realtà, il favore accordato all'omogeneità non ha giovato all'approfondimento della conoscenza di questa vasta area del paese e, soprattutto, ha reso più difficile fare della varietà un elemento sul quale costruire proposte politiche più efficaci e forse più accettabili.

Varietà e divario sono due «fatti» da considerare congiuntamente e non da contrapporre. Questa convinzione è alla base del presente lavoro, che si propone di offrire un'analisi delle disuguaglianze di reddito all'interno del Mezzogiorno, da un lato, e tra Mezzogiorno e resto del paese, dall'altro, andando oltre il rituale riferimento al differenziale nei redditi pro capite. Se l'ambito è il reddito, riconoscere la varietà significa riconoscere la disuguaglianza interna al Mezzogiorno. Come vedremo, in questo caso, la varietà è ampia, cioè la disuguaglianza è alta, all'interno del Mezzogiorno e delle singole regioni. Essa,

inoltre, assume connotati piuttosto diversi nelle varie regioni meridionali, e anche questo è rilevante nella prospettiva della varietà.

Prestare attenzione alla disuguaglianza interna equivale a negare non il divario, ma soltanto l'omogeneità. In realtà, in questo modo diventa possibile qualificare il divario, comprendere meglio le dinamiche interne al Mezzogiorno e individuare possibili politiche di intervento che possano non soltanto contenere la disuguaglianza interna ma forse anche ridurre il divario, favorendo lo sviluppo del Mezzogiorno.

3. La disuguaglianza tra aree territoriali e nel Mezzogiorno

Le disuguaglianze economiche interne al Mezzogiorno sono state oggetto di un ridotto numero di analisi. Questo dipende, certamente, dalla limitata disponibilità di dati, ma anche, molto probabilmente, dall'attrazione esercitata dall'approccio dell'omogeneità, ampiamente discusso nel precedente paragrafo.

Due lavori, relativamente recenti sul tema, sono quelli di Cannari e D'Alessio (2002) e di Di Marco e Donatiello (2008). Nel primo si utilizzano i dati dell'*Indagine sui bilanci familiari* della Banca d'Italia e si considerano sia i redditi sia la ricchezza, prestando particolare attenzione ai fattori socio-demografici come possibili cause di disuguaglianza. Il secondo lavoro si basa sui dati di una *wave* Eu-Silc precedente a quella da noi utilizzata. Entrambi questi studi giungono alla conclusione che le regioni del Mezzogiorno sono caratterizzate da una disuguaglianza interna più elevata rispetto a quella del resto del paese e forniscono alcune indicazioni sulle possibili cause dell'alta disuguaglianza.

Rispetto a questi contributi, il nostro lavoro si caratterizza per diversi aspetti. In particolare, perché utilizza dati più aggiornati, presta attenzione sistematica alle diversità regionali ed esamina più a fondo il ruolo che il mercato del lavoro, attraverso vari canali, può avere nel causare le elevate disuguaglianze.

Prima di iniziare la nostra analisi, sono opportune alcune precisazioni. I dati che presenteremo si riferiscono ad un solo anno e sono tratti da un campione che, a livello regionale, è di limitata numerosità³. En-

³ Tutte le elaborazioni presentate di seguito sono ad ogni modo state effettuate prendendo in considerazione i pesi campionari di riporto all'universo forniti dall'Istat.

trambi questi aspetti possono minare la robustezza dei risultati che enunceremo. A ciò si possono aggiungere altri motivi di cautela come, ad esempio, quelli relativi all'attendibilità dei dati soprattutto a causa dell'evasione fiscale⁴.

Iniziamo esaminando la disuguaglianza nei redditi familiari netti (disponibili) annui, costituiti dalla somma dei redditi da lavoro (dipendente e autonomo), da capitale reale e finanziario, da pensioni e altri trasferimenti, al netto del prelievo contributivo, tributario e di eventuali imposte patrimoniali. Dunque, diversamente da quanto accade quando l'attenzione si concentra sui redditi da lavoro, l'unità di osservazione è la famiglia e oggetto principale di attenzione è il reddito (da diverse fonti) complessivamente percepito da tutti i suoi membri⁵.

Allo scopo di rendere l'analisi distributiva neutrale rispetto alla composizione dei nuclei, seguendo una consolidata metodologia, i redditi familiari vengono resi equivalenti mediante apposite scale, ovvero dividendo il reddito familiare complessivo per opportuni parametri che tengono conto della numerosità familiare⁶.

L'osservazione dei livelli di reddito disponibili equivalenti, medi e mediani⁷ (tabella 1), nelle grandi macro-aree conferma l'esistenza di un ampio divario territoriale: il reddito medio del Sud è pari al 70% di quello del Nord-Ovest, mentre il reddito mediano è soltanto il 68% di

⁴ Stabilire se l'evasione fiscale renda la disuguaglianza effettiva maggiore o minore di quella che risulta dai dati non è facile. Tuttavia l'ipotesi più plausibile sembra essere che l'evasione porti a sottostimare l'effettiva disuguaglianza (cfr. Franzini, 2010b).

⁵ Su questi temi e per un'introduzione complessiva alle tendenze più generali della disuguaglianza si veda Franzini e Raitano (2009).

⁶ Mediante le scale di equivalenza si attribuisce, dunque, ad ogni individuo il reddito equivalente della propria famiglia. Nel presente lavoro si fa uso della scala di equivalenza adottata dall'Ocse, per la quale i redditi familiari vengono divisi per un parametro pari alla somma di 1 per il primo adulto, 0,5 per ogni altro adulto e 0,3 per ogni minore di 14 anni. La scelta della scala da applicare è spesso una convenzione pragmatica (Baldini e Toso, 2009). Qualora al posto di quella Ocse si applicasse un'altra scala, anch'essa molto diffusa (quella della «radice quadrata», ovvero il rapporto fra il reddito familiare e la radice quadrata del numero dei componenti) la disuguaglianza risulterebbe più elevata. Le differenze fra le macro-aree e le regioni italiane varierebbero però in misura limitata.

⁷ La mediana indica il punto intermedio della distribuzione, ovvero il livello di reddito conseguito dal nucleo che si posiziona esattamente al centro della scala distributiva e che, quindi, separa il 50% più ricco dal 50% più povero.

quello del Nord-Est. La maggiore distanza che separa il reddito medio da quello mediano indica che nel Mezzogiorno i redditi si distribuiscono in modo più asimmetrico; infatti, tanto più bassa è la mediana rispetto alla media, tanto maggiore è la quota di famiglie che percepiscono redditi relativamente bassi e, comunque, inferiori alla media. I dati relativi alle singole regioni mostrano una discreta variabilità. Ad esempio il reddito medio in Sardegna è circa il 30% più alto di quello della Sicilia; tuttavia, nessuna regione del Mezzogiorno raggiunge i livelli medi delle altre grandi macro-aree. Questi primi dati sembrano confermare la coesistenza di divario e varietà.

Tabella 1 - Media e mediana del reddito familiare annuo disponibile equivalente nel 2006

	Media	Mediana	Media/Mediana
Italia	17.192	14.828	115,9
Nord-Ovest	19.220	16.532	116,3
Nord-Est	18.954	16.845	112,5
Centro	18.566	15.932	116,5
Sud	13.525	11.449	118,1
Isole	13.334	11.281	118,2
Abruzzo	15.561	13.628	114,2
Molise	13.763	11.440	120,3
Campania	13.313	11.197	118,9
Puglia	13.701	11.408	120,1
Basilicata	12.716	11.360	111,9
Calabria	12.547	11.039	113,7
Sicilia	12.392	10.372	119,5
Sardegna	16.129	13.912	115,9

Fonte: Elaborazioni su dati It-Silc 2007.

Per esaminare la disuguaglianza dei redditi nel Mezzogiorno e, ancora più specificamente, nelle regioni del Mezzogiorno, occorre focalizzare l'attenzione sull'intera distribuzione e non soltanto sui valori medi e mediani.

L'indice di Gini⁸ riferito ai redditi annui disponibili equivalenti è nel complesso maggiore nel Sud e nelle Isole che nelle altre macro-aree

⁸ Il «Gini», l'indice di disuguaglianza più comune, ha un intervallo di variazione compreso fra 0 (equidistribuzione) e 1 (massima concentrazione dei redditi).

(figura 1)⁹: rispetto alla media degli indici relativi alle regioni italiane (che è pari a 0,302)¹⁰ i valori nel Sud e nelle Isole sono significativamente più alti (rispettivamente 0,322 e 0,331). Va, però, anche sottolineato che tra le 5 macroaree in cui è diviso il paese, quella che si caratterizza per una disuguaglianza significativamente più bassa è il Nord-Est, nella quale è inclusa anche l'Emilia-Romagna. Se si escludesse il Nord-Est, il Mezzogiorno non risulterebbe caratterizzato da una disuguaglianza troppo più alta di quella del resto del paese. Per la disuguaglianza – ma non per la povertà, come vedremo – si può forse dire che l'anomalia, sulla base di questi dati, sembra essere il Nord-Est.

La disuguaglianza interna alle regioni Meridionali appare fortemente differenziata. In Basilicata e Calabria – che sono, però, dopo la Sicilia, le regioni col minor reddito medio disponibile – la disuguaglianza appare piuttosto contenuta ed è inferiore alla media delle regioni italiane; essa raggiunge, invece, valori ben più elevati in Campania e Sicilia.

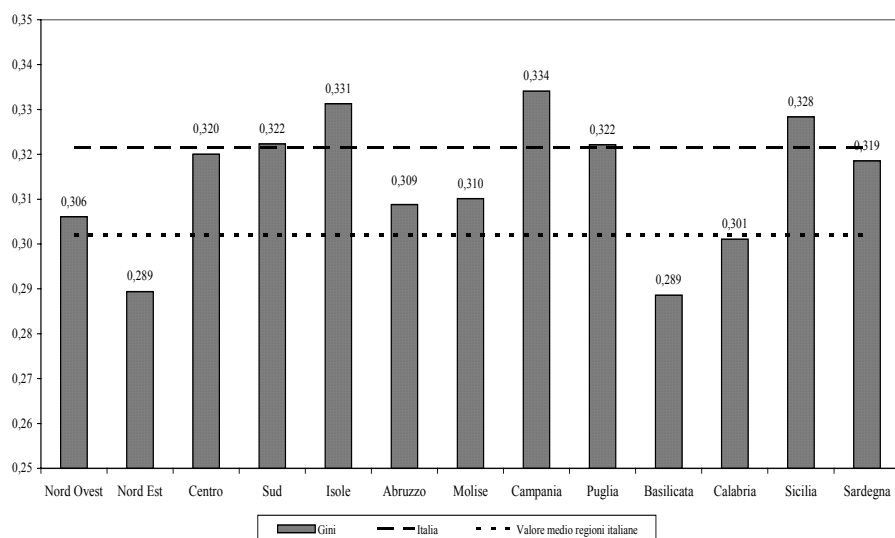
In realtà, sembra possibile classificare le regioni meridionali in tre gruppi: nel primo, a disuguaglianza relativamente bassa, andrebbero incluse Basilicata e Calabria; nel secondo, a disuguaglianza media, Abruzzo, Molise e Sardegna; infine, il gruppo delle regioni ad alta disuguaglianza sarebbe composto da Campania, Puglia e Sicilia. Quest'ultima regione si segnala, dunque, sia per i redditi medi particolarmente bassi sia per l'elevata disuguaglianza nella loro distribuzione.

I fattori che rendono la Campania, la Puglia e la Sicilia le regioni più «diseguali» possono essere numerosi e su alcuni di essi torneremo più avanti. Si può, però, considerare che queste regioni ospitano le tre città maggiori del Mezzogiorno e, come risulta da diverse analisi, nelle metropoli le distanze nei redditi, anche quelli individuali da lavoro, tendono ad essere molto accentuate (Raitano, 2007a).

⁹ L'elevato valore della disuguaglianza all'interno del Centro dipende soprattutto da Roma, città con una disuguaglianza dei redditi ben più ampia di quella rilevata nelle altre zone dell'Italia centrale (Raitano, 2009). Escludendo il Lazio, l'indice di Gini per il Centro scenderebbe a 0,29.

¹⁰ Il Gini complessivo italiano (0,322 nel 2006) è invece, ovviamente, più alto dato che risente della differenza dei redditi medi percepiti nelle diverse aree del territorio.

Figura 1 - Indice di Gini dei redditi familiari annui disponibili equivalenti nel 2006



Fonte: Elaborazioni su dati It-Silc 2007.

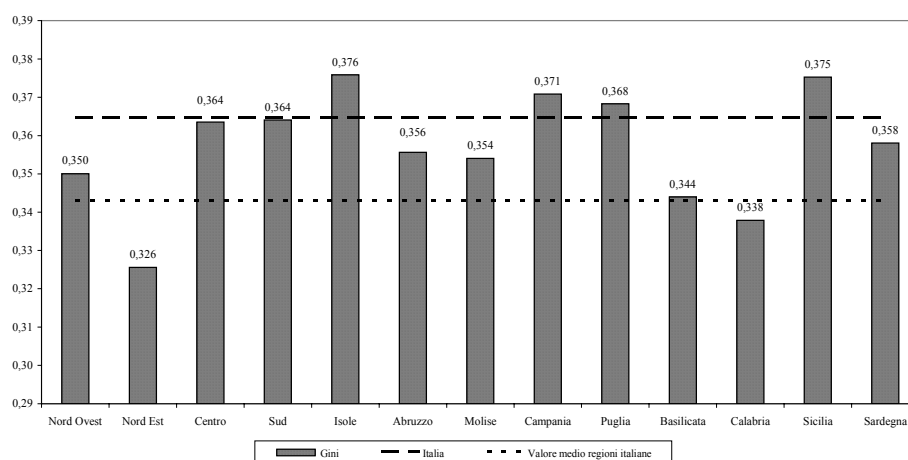
Finora ci siamo riferiti ai redditi disponibili (cioè redditi al netto di imposte e contributi)¹¹. Se si considerano i redditi equivalenti lordi, che includono cioè la quota di imposte sul reddito (da lavoro, trasferimento e altre fonti) e gli oneri contributivi a carico dei lavoratori, il quadro distributivo non muta in maniera sostanziale né subisce signi-

¹¹ Nel presente lavoro fra i redditi familiari non sono stati inclusi i cosiddetti «fitti imputati», ovvero il maggior reddito disponibile da parte di chi vive in un'abitazione di proprietà e non deve sostenere il costo dell'affitto (il fitto imputato è stimato dal proprietario in base al valore che egli ritiene dovrebbe pagare per vivere in affitto nella sua abitazione). Se tenessimo conto di tale componente figurativa in Italia la disuguaglianza si ridurrebbe significativamente, in misura simile in tutte le regioni. La distribuzione dei fitti imputati (che amplia la disuguaglianza fra famiglie proprietarie dell'abitazione di residenza e famiglie di inquilini) è infatti molto meno sperequata di quella dei redditi da altra fonte, dal momento che nel nostro paese la gran parte della popolazione vive in case di proprietà. Se, invece di aggiungere i fitti imputati sottraessimo dal reddito familiare disponibile la spesa annua per affitti e interessi sul mutuo, la disuguaglianza dei redditi disponibili crescerebbe ovunque in modo sostanziale e soprattutto nelle regioni del Mezzogiorno.

ficative alterazioni la classifica delle regioni in base all'altezza della disuguaglianza, anche se il primato della regione più disuguale passa dalla Campania alla Sicilia (figura 2).

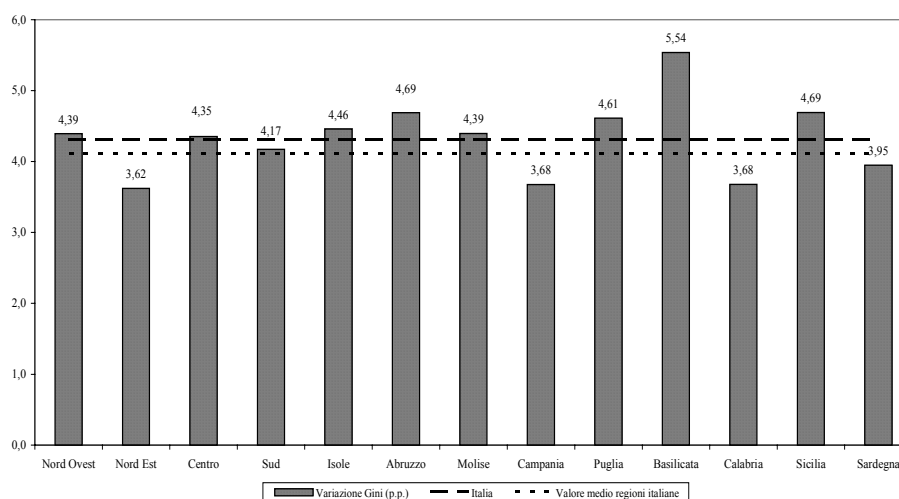
Figura 2 - Indice di Gini dei redditi annui familiari lordi equivalenti nel 2006

RPS



Fonte: Elaborazioni su dati It-Silc 2007.

Figura 3 - Intensità della redistribuzione fiscale. Differenza fra Gini di redditi familiari annui equivalenti lordi e disponibili nel 2006



Fonte: Elaborazioni su dati It-Silc 2007.

Emergono però alcuni aspetti di interesse che riguardano la diversa efficacia redistributiva del welfare state, dalla quale dipende la differenza tra disuguaglianza nella distribuzione dei redditi netti e dei redditi lordi. Considerando come semplice indicatore di redistribuzione la differenza assoluta fra l'indice di Gini dei redditi lordi e quello dei redditi netti, risulta che l'efficacia redistributiva legata alla progressività dell'imposta sui redditi è relativamente maggiore in Sicilia, Puglia, Abruzzo e Basilicata, dove l'effetto è particolarmente evidente (figura 3). L'impatto della redistribuzione fiscale – che risente della diversa diffusione a livello regionale dei redditi non da lavoro o pensioni, sui quali incide maggiormente la capacità redistributiva dell'Irpef – è disomogeneo nelle otto regioni del Mezzogiorno e, nel complesso, non appare maggiore di quello rilevato nel Nord-Ovest e nel Centro.

In realtà, l'accurata misurazione dell'impatto della redistribuzione pone numerosi e complessi problemi, e ciò suggerisce cautela anche nell'interpretazione di questi dati (Raitano, 2007b)¹². Vi è, in generale, accordo sull'opportunità di considerare come indicatore di tale redistribuzione la differenza assoluta tra l'indice di Gini calcolato sui redditi lordi di mercato (da lavoro, capitale e proprietà) e quello calcolato sui redditi disponibili (dati dai redditi lordi meno le imposte sui redditi e gli oneri contributivi e più i trasferimenti monetari)¹³. Le opinioni divergono, invece, sull'opportunità di includere i redditi da pensione nel calcolo di questo impatto. Il motivo è che le pensioni possono essere considerate come mero salario differito e per questo non danno luogo ad alcun trasferimento inter-personale. Ciò vale, però, se i sistemi previdenziali sono perfettamente neutrali in termini attuariali, una condizione che – anche trascurando gli schemi più propriamente assistenziali, quali le pensioni minime means-tested – non risulta verificata nella pratica¹⁴.

¹² L'impatto redistributivo delle diverse componenti della struttura di *tax and benefits* è oggetto di analisi, secondo metodologie diverse e con riferimento a diversi paesi, in numerosi lavori: Oecd (2008), Kenworthy e Pontusson (2005), Garfinkel, Rainwater e Smeeding (2005).

¹³ Nel calcolo dell'effetto redistributivo si tiene dunque conto delle imposte dirette e dei trasferimenti monetari, ma restano esclusi, a causa delle evidenti difficoltà di imputazione, le imposte indirette, le deduzioni fiscali e i trasferimenti in natura (sanità, istruzione, servizi di cura).

¹⁴ Per far risaltare principalmente i trasferimenti inter-individuali ed escludere l'effetto di trasferimenti di reddito intra-individuale (che avvengono tra le diverse fasi della vita, come con le pensioni) la maggior parte degli studi si concentra

In questo lavoro si è scelto di valutare l'impatto redistributivo complessivo (ovvero quello derivante dall'operare congiunto di imposte e trasferimenti monetari) considerando i redditi (lordi e disponibili) al netto delle pensioni e facendo riferimento ai soli nuclei con capofamiglia occupato. Rispetto a questi redditi si è calcolata la differenza assoluta fra l'indice di Gini relativo ai redditi di mercato e quello relativo ai redditi disponibili, cioè inclusivi dei trasferimenti non da pensione e al netto del pagamento delle imposte (figura 4).

L'impatto redistributivo si modifica sostanzialmente rispetto a quello relativo alla sola redistribuzione fiscale¹⁵: nelle regioni «più meridionali» del Mezzogiorno la distanza fra i due indici di Gini risulta ora molto più accentuata rispetto al dato medio. La causa, con tutta probabilità, va individuata nella maggiore diffusione dei redditi da trasferimento, individuali e familiari (ammortizzatori sociali, sussidi di invalidità e malattia, assegni familiari). In Sardegna, Abruzzo e Molise, che sono, peraltro, le regioni meridionali con il più elevato reddito medio disponibile, è, invece, minore l'impatto redistributivo fra i nuclei con capofamiglia occupato.

Un ulteriore elemento di cui tenere conto per costruire un quadro interpretativo più completo è la disuguaglianza all'interno delle varie componenti dei redditi familiari disponibili (figura 5).

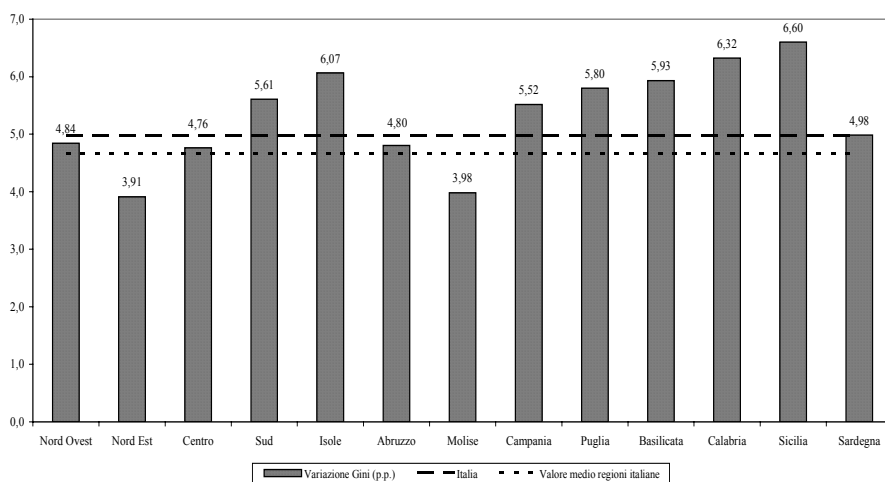
I redditi da attività autonoma sono caratterizzati, ovunque, da un'elevata disuguaglianza e questo non sorprende se si tiene conto che nel lavoro autonomo rientrano professioni e attività fortemente differenziate dal punto di vista dei redditi che permettono di guadagnare.

La maggiore dispersione dei redditi disponibili nel Mezzogiorno sembra dipendere soprattutto dall'elevata sperequazione nei redditi annui familiari da lavoro dipendente.

unicamente sui nuclei con capofamiglia nella classe d'età 25-59, escludendo quindi i nuclei «anziani». Si ritiene infatti che, qualora si includessero i nuclei anziani, l'effetto redistributivo della spesa sociale sarebbe fittiziamente accentuato dal fatto che i redditi di mercato degli anziani sono molto bassi, dato che essi sanno di avere diritto a trasferimenti pensionistici commisurati alle passate contribuzioni. Sui limiti dell'esclusione dei redditi da pensione nel calcolo dell'intensità redistributiva si vedano Scruggs (2005) e Raitano (2007b).

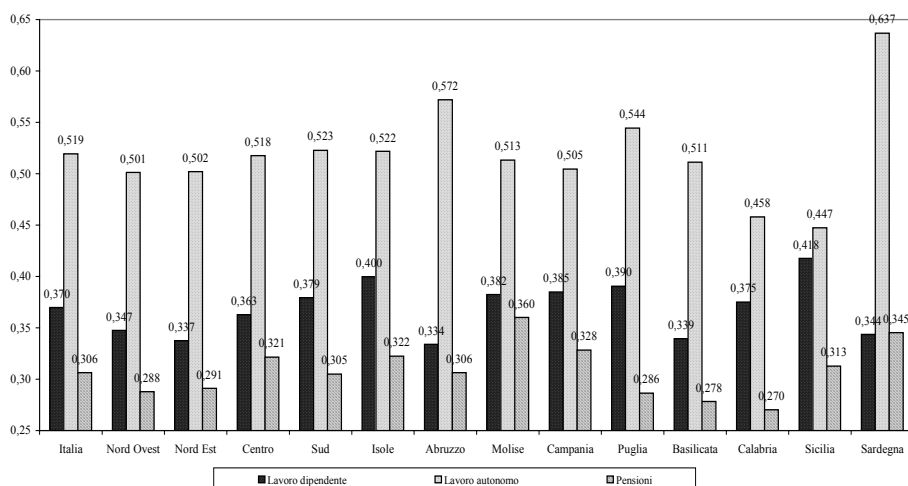
¹⁵ Nei redditi lordi considerati nelle figure 2 e 3 sono considerati anche quelli da trasferimento e pensione, al lordo delle eventuali imposte che vi gravano.

Figura 4 - Intensità della redistribuzione. Differenza fra Gini di redditi annui familiari equivalenti di mercato lordi e disponibili al netto delle pensioni nel 2006 (nuclei con capo-famiglia occupato)



Fonte: Elaborazioni su dati It-Silc 2007.

Figura 5 - Indice di Gini delle varie componenti del reddito familiare annuo equivalente disponibile nel 2006



Fonte: Elaborazioni su dati It-Silc.

RPS

Maurizio Franzini, Michele Raitano

Questo fenomeno si palesa in tutte le regioni, ad eccezione di Abruzzo, Sardegna e Basilicata. In Sardegna e Molise sono invece molto dispersi i redditi familiari da pensione, probabilmente a causa della coesistenza tra pensioni da lavoro e molti benefici integrati al minimo. Più avanti approfondiremo l'analisi del rapporto tra disuguaglianze nei redditi da lavoro e disuguaglianze nei redditi disponibili.

4. *Dalla disuguaglianza alla povertà*

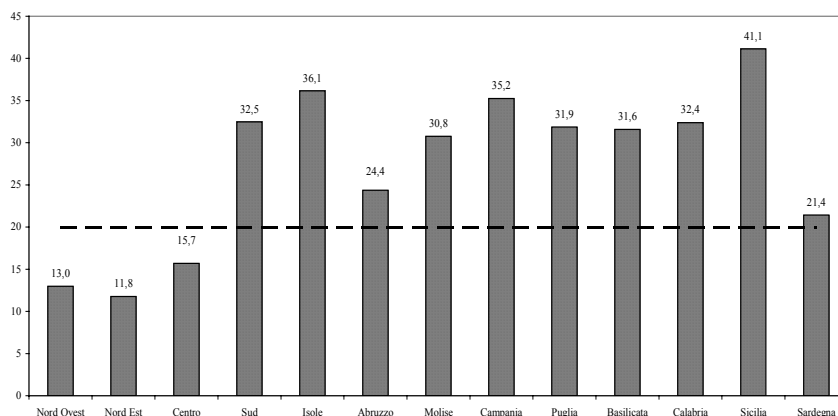
È noto che nelle regioni del Mezzogiorno sono relativamente più numerose, rispetto al resto del paese, le famiglie che si addensano nella «coda bassa» della distribuzione e che, disponendo di un reddito inferiore a una soglia pre-definita, possono essere considerate povere. Seguendo la definizione di povertà relativa adottata a livello comunitario, consideriamo povero chi ha un reddito annuo equivalente inferiore al 60% della mediana a livello nazionale, che nel 2006 era pari a 8.897 euro¹⁶.

Come mostra la figura 6, le distanze tra il Mezzogiorno e il resto del paese sono, in questo caso, molto nette e ben più evidenti che nel caso della disuguaglianza. La quota di famiglie povere è compresa tra il 12 e il 16% nel Nord e nel Centro mentre supera ampiamente il 30% nel Sud e nelle Isole.

Le differenziazioni tra le regioni meridionali sono, però, rilevanti anche sotto questo profilo. La povertà è relativamente contenuta in Sardegna (21,4%) e Abruzzo (24,4%); in tutte le altre regioni si colloca approssimativamente tra il 31 e il 35%, mentre in Sicilia la sua incidenza è altissima, superiore al 40%. In questa regione, pertanto, la disuguaglianza è alta, il reddito medio è basso e la povertà estremamente diffusa. I dati disegnano un quadro di drammatica coerenza.

¹⁶ Anziché sul reddito equivalente, la definizione di povertà relativa utilizzata dall'Istat negli studi a carattere nazionale si basa su una soglia relativa ai consumi, calcolata sulla base della spesa familiare media pro capite per una famiglia di due componenti rilevata dall'indagine annuale sui consumi (pari nel 2006 a 970,34 euro mensili). Gli indicatori basati sui consumi rilevano per l'Italia una diffusione della povertà relativa significativamente minore di quella registrata in riferimento ai redditi; in tali analisi circa il 13% degli individui risulta infatti povero a fronte di un dato medio nazionale di poco inferiore al 20% quando ci si riferisce al reddito mediano.

Figura 6 - Tasso di povertà relativa nel 2006 (quota di famiglie con reddito annuo familiare disponibile equivalente minore del 60% della mediana)



Fonte: Elaborazioni su dati It-Silc 2007.

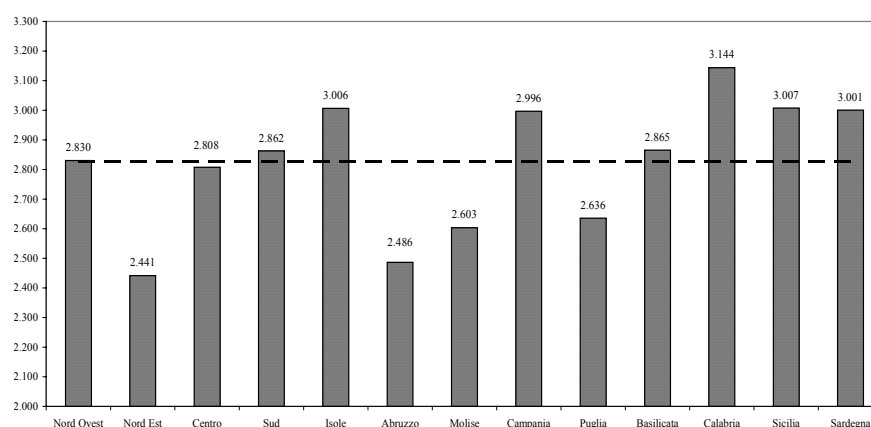
La povertà oltre che diversamente diffusa può anche essere più o meno grave. Per cogliere questo secondo aspetto si fa uso del *poverty gap*, che sostanzialmente indica il reddito che permetterebbe, mediamente, ai poveri di raggiungere la soglia della povertà. Le distanze tra le grandi macro-aree in termini di *poverty gap* sono molto minori rispetto a quelle relative alla diffusione della povertà (figura 7). Ciò potrebbe indicare, in prima approssimazione, che i poveri nel Mezzogiorno, benché più numerosi, versano mediamente in condizioni di pari gravità di quelli delle altre aree del paese.

Tuttavia, la dispersione tra le regioni del Mezzogiorno è, di nuovo, piuttosto evidente. In Abruzzo, Molise e Puglia il *poverty gap* è piuttosto contenuto e inferiore a quello del Centro e del Nord-Ovest; nelle altre regioni esso è ben più elevato e raggiunge il massimo in Calabria. Appare particolarmente interessante, nella prospettiva della varietà dei casi, notare come vi siano regioni con povertà relativamente poco diffusa ma piuttosto grave (Sardegna) e, all'opposto, regioni con povertà piuttosto diffusa ma mediamente non grave (Molise e Puglia). Non mancano, però, regioni in cui la povertà è, al tempo stesso, grave e diffusa: è questo il caso di Campania, Sicilia e Calabria. L'unica regione che può essere considerata a povertà relativamente bassa e non grave è l'Abruzzo.

RPS

Maurizio Franzini, Michele Raitano

Figura 7 - Intensità della povertà relativa nel 2006 (*poverty gap* - distanza media fra reddito annuo disponibile familiare equivalente e soglia per chi ha reddito inferiore alla soglia)



Fonte: Elaborazioni su dati It-Silc 2007.

La diffusione e la gravità della povertà dipendono anche dall'azione redistributiva del welfare state. Possiamo chiederci in quale misura i trasferimenti pubblici (pensioni di vecchiaia, anzianità o reversibilità; altri sussidi concessi su base individuale o familiare, come gli assegni di invalidità e malattia, ammortizzatori sociali, assegni familiari e sociali; altre erogazioni means-tested) contribuiscano a tenere bassa la diffusione della povertà e se l'efficacia dei diversi tipi di trasferimenti sia, essa stessa, disomogenea sul territorio nazionale e tra le varie regioni del Mezzogiorno.

Per rispondere a questa domanda seguiamo il seguente procedimento. In primo luogo, consideriamo i redditi disponibili al netto di pensioni e trasferimenti e calcoliamo la soglia di povertà riferita a questi redditi nonché il *poverty ratio* ad esso corrispondente, che indica la diffusione della povertà che si avrebbe in assenza di trasferimenti pubblici. Successivamente, aggiungiamo a questi redditi prima le pensioni e poi gli altri trasferimenti, calcolando in ciascuno dei casi la nuova soglia della povertà. In questo modo si può stabilire in che misura le due tipologie di trasferimento contribuiscono a ridurre la diffusione della povertà relativa, valutata in punti percentuali.

Il primo risultato che emerge è una significativa differenza di efficacia delle due forme di trasferimento nelle varie aree del paese (figura 8). Nel Nord e nel Centro l'impatto positivo dei trasferimenti previdenziali è molto rilevante; mentre l'effetto degli altri tipi di trasferimenti pubblici è a mala pena percettibile. In particolare, se si azzerassero le pensioni, il tasso di povertà al Nord crescerebbe di oltre 20 punti percentuali.

Nel Mezzogiorno il quadro muta radicalmente: l'effetto dei trasferimenti è, in media, non troppo distante da quello esercitato dalle pensioni. Più precisamente, nel Sud il tasso di povertà si riduce di 4,2 punti percentuali grazie ai trasferimenti e di 7,7 punti percentuali per effetto delle pensioni. I corrispondenti valori per le Isole sono, rispettivamente, 3,3 e 8,1 punti percentuali.

E, nuovamente, emerge una marcata varietà di situazioni all'interno del Mezzogiorno. Anzitutto è molto mutevole l'efficacia dei due tipi di trasferimento nel ridurre la povertà: per le pensioni si va dal 4,1 della Campania al 15,7 dell'Abruzzo e per gli altri trasferimenti dall'1,6 dell'Abruzzo al 6,6 della Calabria. Anche il confronto tra regioni condotto sulla base dell'efficacia relativa dei due tipi di trasferimento conduce a esiti piuttosto differenziati: se in Calabria e Campania non si rilevano, di fatto, differenze, in Abruzzo e Molise si afferma un pattern che è molto simile a quello che prevale nel Centro-Nord¹⁷.

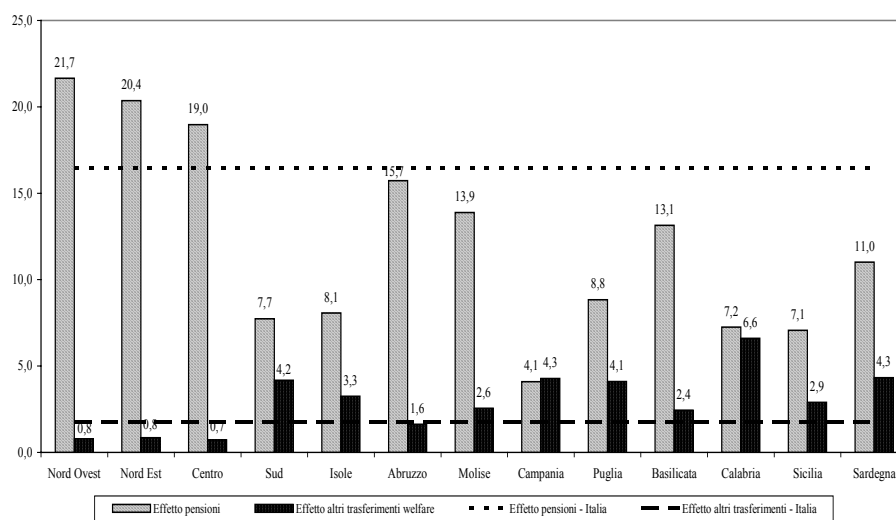
La ricerca di spiegazioni per queste diversità deve orientarsi verso le caratteristiche dei sistemi economici e produttivi dai quali dipende, in buona misura, la diffusione delle diverse tipologie di trasferimenti nonché la loro entità. Questa prospettiva è in grado di dar conto della diseguale efficacia delle pensioni nel Centro-Nord rispetto al Mezzogiorno e nell'Abruzzo rispetto alla Campania.

¹⁷ La crescita dell'importanza relativa dell'«effetto trasferimenti» sulla riduzione della povertà potenziale nella gran parte del Mezzogiorno appare legata, oltre che ad una maggiore diffusione ed efficacia relativa dei trasferimenti assistenziali e assicurativi non pensionistici (ammortizzatori sociali e invalidità), alla minore entità delle pensioni da lavoro nel Mezzogiorno (minori record contributivi nei periodi di lavoro comportano pensioni di importo più limitato). Sulla distribuzione territoriale delle diverse componenti di reddito da pensione in Italia si veda Nazzaro (2007).

Figura 8 - Riduzione del tasso di povertà relativa dovuto a pensioni e altri trasferimenti di welfare nel 2006 (punti percentuali; soglie come 60% del reddito mediano senza pensioni e/o trasferimenti)

RPS

IL MEZZOGIORNO COME REALTÀ DISOMOGENEA E LE IMPLICAZIONI DELLA DISUGUAGLIANZA INTERNA



Fonte: Elaborazioni su dati It-Silc 2007.

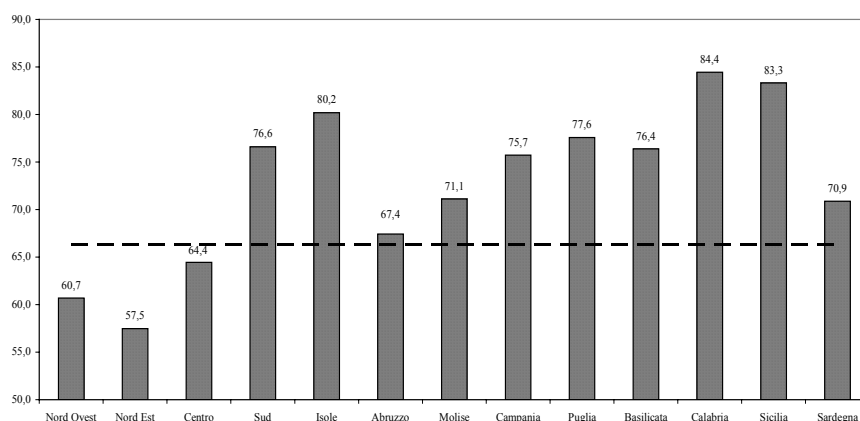
Il divario e la varietà interna al Mezzogiorno emergono anche da altri indicatori di disagio socio-economico, pure rilevati nell'indagine It-Silc. Qui consideriamo, in particolare, la quota di famiglie che relativamente al 2007 e sulla base delle dichiarazioni rese:

- a) non è stata in grado di risparmiare nemmeno una piccola parte dei redditi guadagnati;
- b) è stata in arretrato con il pagamento delle principali utenze domestiche (acqua, gas, luce);
- c) non avrebbe potuto affrontare senza indebitarsi una spesa imprevista di 700 euro;
- d) arriva alla fine del mese con difficoltà o con molta difficoltà.

La quota di famiglie che non sono in condizioni di risparmiare è molto elevata in tutto il territorio nazionale¹⁸, ma è molto più alta nel

¹⁸ Basandosi sull'indagine Isae diretta a rilevare l'indice di fiducia dei consumatori italiani, Gabriele e Raitano (2008) mostrano come, su tutto il territorio nazionale, le risposte alla domanda sulla capacità di risparmio segnalino un trend di continua decrescita di tale capacità, a partire dal 2000.

Figura 9 - Quota di famiglie che dichiarano di non essere riuscite a risparmiare nel corso del 2006



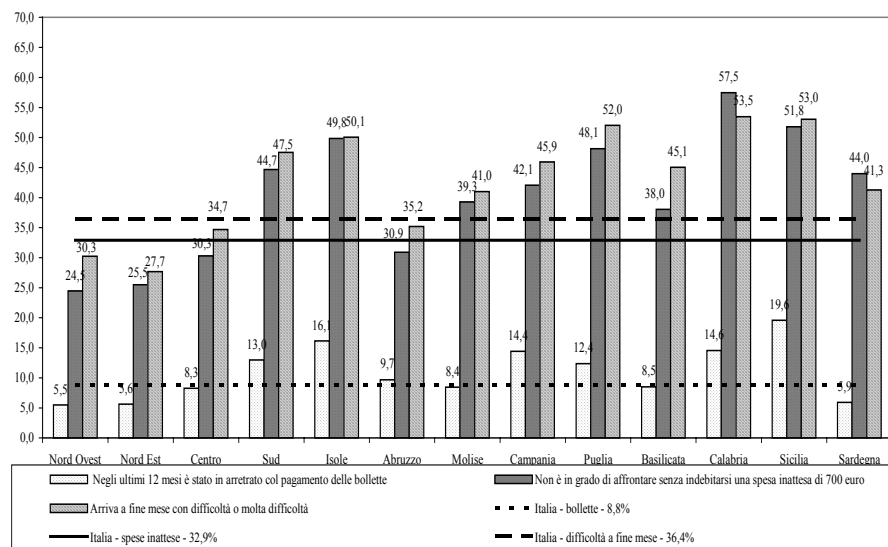
Fonte: Elaborazioni su dati It-Silc 2007.

Mezzogiorno. All'interno di questa macro-area essa risulta relativamente contenuta in Sardegna e Abruzzo¹⁹.

Anche gli altri indicatori (difficoltà con il pagamento delle bollette; incapacità di affrontare spese impreviste; rischio di non arrivare alla fine del mese: figura 10) mostrano che le difficoltà sono molto più diffuse nel Mezzogiorno rispetto al Centro-Nord. Questo risultato è di particolare importanza per confrontare il tenore di vita nelle diverse aree territoriali. Poiché si basa su condizioni di reale disagio, esso permette di ritenere non convincente l'argomento secondo cui, grazie al più basso livello dei prezzi, nel Mezzogiorno condizioni di vita disagiate sarebbero assai meno diffuse di quanto risulti dagli indici di povertà, basati sui redditi monetari. Osservando le singole regioni si nota, nuovamente, una significativa varietà di casi. In Puglia, Sicilia e Calabria la situazione, rappresentata dall'insieme dei tre indicatori, appare piuttosto grave; mentre in Abruzzo il quadro è decisamente più rassicurante. In Sardegna e Molise è relativamente contenuta la quota di famiglie che temono di non arrivare alla fine del mese.

¹⁹ La rilevazione si riferisce al 2007 ed è quindi precedente al sisma che ha colpito L'Aquila nell'aprile del 2009. Per una riflessione sul possibile impatto del sisma sulle condizioni socio-economiche del territorio aquilano si veda il volume monografico di «Meridiana», *L'Aquila: dietro la catastrofe*, in corso di pubblicazione.

Figura 10 - Quota di famiglie a rischio di esclusione sociale (quota di famiglie nelle diverse condizioni)



Fonte: Elaborazioni su dati It-Silc 2007.

5. Disuguaglianza e povertà: il ruolo del mercato del lavoro

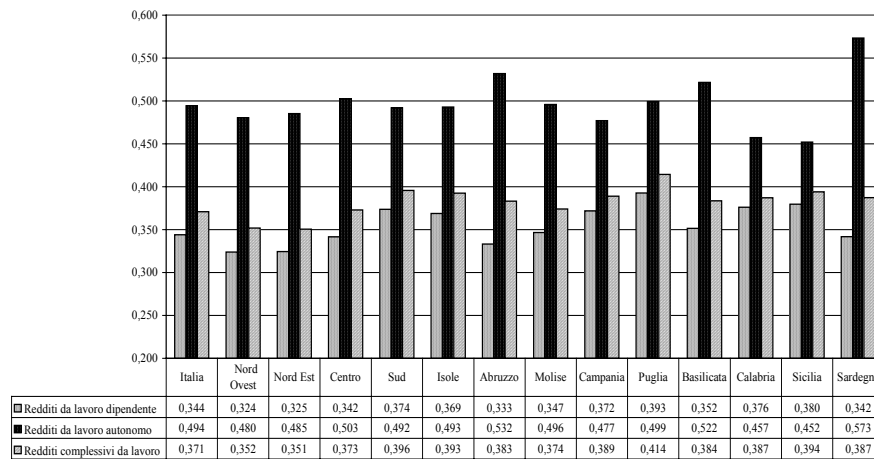
Un'analisi delle disuguaglianze economiche che trascuri il ruolo del lavoro nel determinarle sarebbe gravemente carente. Lo sarebbe, in modo particolare, nell'attuale fase storica la quale, secondo molti studiosi, è caratterizzata proprio dal diffondersi di meccanismi «disegualitari» all'interno del mercato del lavoro (Blau e Kahn, 2009) i quali possono operare attraverso numerosi canali (Baldini e Toso, 2009; Franzini, 2010b).

Per comprendere le determinanti delle differenze nella disuguaglianza e nella povertà tra il Mezzogiorno e il resto del paese, da un lato, e all'interno del Mezzogiorno, dall'altro, appare, quindi, necessario, spostare l'attenzione dai redditi familiari equivalenti ai redditi individuali da lavoro – dunque, dalle famiglie agli individui.

Iniziamo esaminando la disuguaglianza nei redditi annui netti da lavoro, sia nel loro insieme sia distinguendo fra lavoro autonomo e dipen-

dente (figura 11)²⁰. Le retribuzioni annue da lavoro dipendente e i redditi complessivi da lavoro sono leggermente più sperequate nel Mezzogiorno rispetto al Centro-Nord; d'altro canto, e nuovamente, i dati riferiti alle regioni meridionali risultano ben poco omogenei.

Figura 11 - Indice di Gini dei redditi individuali annui da lavoro al netto di imposte e contributi nel 2006



Fonte: Elaborazioni su dati It-Silc 2007.

Al di là delle differenze nei complessivi redditi da lavoro, un aspetto che merita di essere sottolineato è l'apparente notevole diversa incidenza, nelle varie regioni, della disuguaglianza tra dipendenti e tra autonomi. La dispersione più bassa dei redditi annui da lavoro dipendente si registra in Abruzzo e Sardegna dove, peraltro, la disuguaglianza all'interno del lavoro autonomo raggiunge valori molto elevati; all'opposto il lavoro dipendente dà luogo alla massima disuguaglianza retributiva in Puglia e Sicilia. Questi dati fanno pensare a una differenza di carattere strutturale riconducibile al diverso contributo che danno alla disuguaglianza complessiva le dispersioni all'interno del lavoro dipendente e di quello autonomo. Anche questo è un indizio di varietà piuttosto importante che meriterebbe ulteriori indagini.

²⁰ La disuguaglianza è calcolata unicamente fra gli individui che hanno un reddito positivo.

Approfondire la situazione all'interno del lavoro autonomo è estremamente difficile; viceversa abbiamo elementi per esaminare in maggiore dettaglio i redditi dei lavoratori dipendenti. A quest'ultimo riguardo, una questione molto importante è quella relativa all'influenza che su questa disuguaglianza possono avere due fattori: le retribuzioni unitarie (approssimate da quelle mensili) da un lato; la continuità del lavoro, misurata attraverso i mesi di effettivo impiego nel corso dell'anno, dall'altro. Le domande interessanti al riguardo sono molteplici. In particolare si tratterebbe di stabilire se le maggiori disuguaglianze nel Mezzogiorno dipendono da una più ampia dispersione delle retribuzioni mensili o da una più elevata discontinuità del lavoro, e quale tra questi due fattori possa di volta in volta spiegare le differenze tra le varie regioni meridionali.

Non meno interessante sarebbe verificare se i livelli retributivi, mensili e annuali, siano tali da determinare, indipendentemente dalle disuguaglianze, un più elevato numero di *working poors* nel Mezzogiorno, in modo particolare in alcune regioni. La questione è, ovviamente, importante anche per individuare le determinanti della povertà che è così più elevata nel Mezzogiorno e sulla possibilità di farvi fronte attraverso il lavoro.

Osserviamo, in primo luogo, che le retribuzioni mensili sembrano insufficienti a spiegare adeguatamente le disuguaglianze nelle retribuzioni annuali del lavoro dipendente (figura 12). Il Mezzogiorno, quando si considerino le disuguaglianze nelle retribuzioni mensili, appare assai più vicino alle altre macro-aree. Vi sono regioni come il Molise, la Calabria e la Sardegna, ove la disuguaglianza nelle retribuzioni mensili è nettamente inferiore a quella che prevale in altre macro-aree²¹. Vi sono, però, anche casi regionali di forte disuguaglianza nelle retribuzioni mensili, come quello della Puglia e della Sicilia. Per dar conto di questo risultato è utile tenere presente che tra i fattori dai quali dipende la dispersione dei salari netti mensili vi è la diffusione dei lavori part-time, su cui si tornerà in seguito, oltre che la distribuzione per qualifiche della forza lavoro.

La limitata variabilità delle retribuzioni mensili porta a ritenere che un ruolo importante nel determinare le complessive disuguaglianze nei redditi da lavoro dipendente su base annuale sia svolto dalla variabilità nei mesi di lavoro effettuati nel corso dell'anno. Quest'ultima dipende,

²¹ L'indagine It-Silc non rileva i redditi mensili da lavoro di autonomi e parasubordinati.

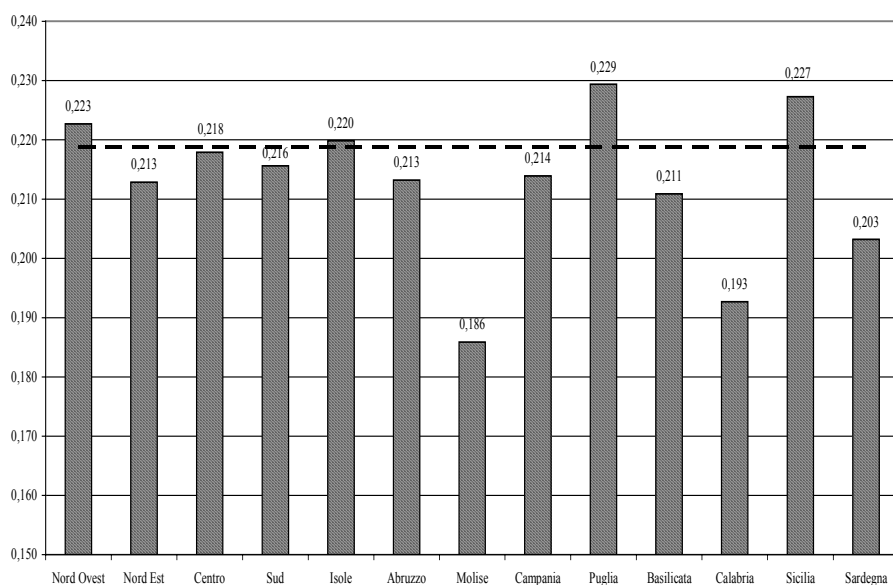
in modo rilevante, dalla capacità del mercato del lavoro di generare una domanda stabile ed elevata. La fragilità di questo mercato può, dunque, essere un'importante causa di disuguaglianza, che può manifestarsi attraverso non soltanto la diffusa presenza di lavoratori saltuariamente occupati, ma anche la tendenza a determinare retribuzioni molto basse.

Approfondire questi aspetti significa, in effetti, misurarsi con il fenomeno dei *working poors*, valutarne l'estensione e le caratteristiche.

RPS

Maurizio Franzini, Michele Raitano

Figura 12 - Indice di Gini delle retribuzioni mensili nette da lavoro dipendente nel 2007



Fonte: Elaborazioni su dati It-Silc 2007.

Consideriamo, inizialmente, come *working poors* coloro che nel corso dell'anno ricevono compensi annui da lavoro dipendente inferiori al 60% del reddito mediano disponibile equivalente (8.896 euro; tabella 2).

Tabella 2 - Quota di lavoratori con reddito netto annuo da lavoro – dipendente, autonomo o totale – inferiore alla soglia di povertà

	Dipendenti	Autonomi	Totale lavoratori
Italia	20,8	28,3	22,5
Nord-Ovest	15,3	23,8	17,2
Nord-Est	18,4	23,7	19,5
Centro	18,7	25,7	20,3
Sud	28,6	38,6	30,9
Isole	29,6	37,4	31,5
Abruzzo	24,8	33,1	26,9
Molise	26,8	36,7	29,3
Campania	26,6	40,2	29,7
Puglia	30,7	40,3	33,1
Basilicata	27,4	39,8	29,5
Calabria	33,1	34,4	33,3
Sicilia	31,7	38,9	33,9
Sardegna	24,9	33,4	25,9

Nota: La soglia di povertà è pari ad 8.896 euro annui, il 60% del reddito medio disponibile equivalente. La quota è calcolata con riferimento a chi ha reddito non nullo (per ogni fonte di reddito). Sono identificati come dipendenti (autonomi) poveri i lavoratori con reddito dipendente (autonomo) non nullo e reddito complessivo da lavoro (autonomo e dipendente) inferiore alla soglia.

Fonte: Elaborazioni su dati It-Silc 2007.

Come si vede, la quota di *working poors* è nettamente maggiore nel Mezzogiorno rispetto al Centro-Nord. In particolare, più del 30% di coloro che percepiscono redditi da lavoro dipendente non raggiungono, nel Mezzogiorno, la soglia annua della povertà, contro un dato del 20%, inferiore ma pur sempre elevato, nel resto del paese. Incidentalmente, va sottolineato che i corrispondenti dati riferiti al lavoro autonomo sono tutti significativamente più elevati.

All'interno del Mezzogiorno, la miglior performance relativa è quella di Abruzzo e Sardegna, la peggiore quella di Sicilia e Calabria. Benché le regioni del Mezzogiorno risultino poco omogenee, si può osservare che la variabilità in questo caso è piuttosto contenuta, forse ad indicare che l'elevata diffusione della povertà tra i lavoratori è uno degli elementi più uniformemente presenti nell'intera area.

Analogamente a quanto si è visto con la disuguaglianza, si può cercare di stabilire se la diffusione dei *working poors* dipenda dalla bassa retribuzione mensile oppure dall'elevata quota di lavoratori che risultano

occupati solo per pochi mesi all'anno – che hanno cioè, come si usa dire, frequenti «buchi», soprattutto perché sono lavoratori atipici (Lucidi e Raitano, 2009a).

Per individuare l'influenza dell'altezza delle retribuzioni si può seguire la seguente procedura: si definisce una soglia di povertà relativa su base mensile e si determina di conseguenza il numero di *working poors*. La nostra soglia può essere fissata a 685 euro, cioè 1/13 del reddito mediano equivalente annuo (tabella 3).

Individuati in questo modo, i *working poors* risultano piuttosto numerosi in tutta Italia, ma nel Mezzogiorno la loro diffusione è di 3-4 punti più alta. Su questo risultato influisce certamente la diffusione dei lavoratori part-time, che sono in grandissima percentuale esposti al rischio di povertà.

Tra i dipendenti full-time, il rischio di ricevere salari molto bassi è, ovunque, enormemente più elevato per i lavoratori a termine, i quali oltre che dai differenziali salariali²², sono penalizzati da relazioni lavorative «più intermittenti», minori tutele del welfare e da un limitato accesso alle attività di *lifelong learning* (Lucidi e Raitano, 2009a). Va sottolineato che tutti i dati relativi ai *working poors* sono più alti nel Mezzogiorno e che, ancora una volta, il fenomeno presenta significative eterogeneità tra le regioni dell'area. Ad esempio la quota di *working poors* tra i lavoratori a tempo indeterminato oscilla dallo 0,8 dell'Abruzzo (un valore bassissimo anche nei confronti del Nord) al 5,7 della Campania e tra i lavoratori a tempo determinato dal 13,4 della Sicilia al 25,8 della Puglia. Se si escludono Campania, Sicilia e Sardegna (dove la quota di *working poors* tra i lavoratori a termine eccede, comunque, di gran lunga il 10%) nelle restanti regioni del Mezzogiorno più di 1 dipendente con contratto a tempo determinato su 5 riceve un salario netto mensile inferiore ai 700 euro, nonostante lavori più di 30 ore a settimana²³. L'incapacità del settore produttivo meridionale di offrire salari adeguati ai dipendenti a termine (fra cui rientrano anche gli sta-

²² Picchio (2006) e Cutuli (2008), entrambi utilizzando dati di fonte Banca d'Italia, stimano un differenziale retributivo fra dipendenti permanenti e temporanei oscillante tra il 7% e il 20%, in linea con il livello del 15% stimato, su dati Eu-Silc, da Raitano (2010).

²³ La quota di *working poors* crescerebbe ulteriormente se si disponesse dei redditi mensili dei collaboratori parasubordinati che, nella maggior parte dei casi, svolgono lavori strettamente sostituiti di quelli dipendenti, pur ricevendo compensi significativamente inferiori (Berton, Richiardi e Sacchi, 2009).

gionali nell'agricoltura e nel turismo, qualora non siano «sommersi») è dunque un fenomeno molto preoccupante e una sicura causa di povertà, oltre che di elevata disuguaglianza.

Tabella 3 - Quota di lavoratori dipendenti con retribuzione mensile netta inferiore alla soglia di povertà

	Totale dipendenti	Dipendenti full-time			Dipendenti part-time
		Totale	A tempo indeterminato	A tempo determinato	
Italia	8,8	3,6	2,3	12,3	46,0
Nord-Ovest	7,7	2,7	2,0	9,5	40,6
Nord-Est	7,3	1,8	1,4	5,7	40,7
Centro	8,0	3,0	1,8	11,5	49,8
Sud	11,2	6,5	3,6	19,0	56,3
Isole	12,3	6,0	4,3	13,1	54,3
Abruzzo	11,7	6,0	0,8	22,3	70,5
Molise	11,4	5,9	3,6	20,5	69,1
Campania	11,5	7,3	5,7	13,5	56,9
Puglia	11,3	5,9	2,2	25,8	56,0
Basilicata	11,0	5,3	2,1	23,0	47,8
Calabria	10,0	6,0	3,1	20,2	47,1
Sicilia	13,3	7,3	5,5	13,4	53,0
Sardegna	10,2	3,3	1,8	12,2	57,1

Nota: La soglia di povertà è pari a 685 euro mensili, pari ad 1/13 del 60% del reddito mediano disponibile equivalente.

Fonte: Elaborazioni su dati It-Silc 2007.

Un'informazione molto importante, di cui tenere conto nel valutare questi dati, riguarda la diffusione delle diverse forme contrattuali. Nelle regioni meridionali – con l'eccezione di Sardegna e Molise – il ricorso al lavoro dipendente a termine risulta molto più frequente (tabella 4). Inoltre, in tutte le regioni del Mezzogiorno oltre il 90% dei dipendenti a termine dichiara di aver scelto questa forma contrattuale non «volontariamente», ma a causa delle difficoltà incontrate nell'accedere a un impiego a tempo indeterminato (Lucidi e Raitano, 2009b). Infine, diversamente da quanto avviene altrove, in media, la durata di questi contratti è molto breve e sempre inferiore all'anno.

Benché le ridotte dimensioni campionarie non consentano di effettuare solide stime a livello regionale, si possono elaborare le informazioni

rilevate nella quota panel dell'indagine It-Silc per stimare le prospettive di stabilizzazione di medio periodo (fra il 2004 e il 2007) dei lavoratori temporanei. In base a tale stima, la situazione risulta molto meno favorevole per i dipendenti a termine del Mezzogiorno (tabella 5): solo il 39,6% di essi transita verso un contratto a tempo indeterminato, a fronte di valori compresi fra il 48 e il 61% per le altre macroaree; inoltre, gli stessi occupati con un contratto a tempo indeterminato appaiono maggiormente vulnerabili al Sud: a 4 anni di distanza dalla prima rilevazione l'83% dei «permanenti» meridionali ha mantenuto tale status, mentre nel Centro-Nord questo valore è compreso fra l'87 e il 90%²⁴.

Tabella 4 - Composizione dell'occupazione per tipologia contrattuale

	Dipendenti a tempo indeterminato	Dipendenti a tempo determinato	Collaboratori parasubordinati	Autonomi
Italia	62,7	11,8	2,6	22,9
Nord-Ovest	66,7	8,6	2,5	22,2
Nord-Est	65,0	9,8	2,4	22,8
Centro	62,7	10,9	3,3	23,2
Sud	56,2	17,2	2,6	23,9
Isole	57,6	17,8	2,1	22,5
Abruzzo	52,1	21,6	2,0	24,3
Molise	55,5	10,0	2,0	32,4
Campania	56,8	18,0	2,2	22,9
Puglia	55,5	15,3	3,6	25,6
Basilicata	61,5	17,5	1,5	19,4
Calabria	57,9	16,6	2,8	22,7
Sicilia	53,4	20,5	2,0	24,2
Sardegna	67,2	11,7	2,4	18,8

Fonte: Elaborazioni su dati It-Silc 2007.

Relativamente al lavoro part-time, la sua diffusione nel Mezzogiorno appare in linea con quella nazionale; tuttavia, nelle regioni meridionali, con la parziale eccezione della Basilicata, è ben più elevata la

²⁴ A proposito del falso mito del «posto fisso» garantito a chi lavora in Italia con contratti a tempo indeterminato, si vedano Berton, Richiardi e Sacchi (2009) e Raitano (2010), che da dati amministrativi di fonte Inps mostrano quanto sia in effetti elevata la quota di lavoratori che transita annualmente da contratti permanenti verso stati occupazionali e contrattuali meno favorevoli.

percentuale di titolari di questi contratti che dichiarano di essere stati costretti ad accettare una mansione a orario (e retribuzione) ridotto dall'impossibilità di trovarne una ad orario (e salario) pieno (tabella 6).

Si consideri che la sostituzione forzata del part-time al full-time può ripercuotersi sulla disuguaglianza complessiva dei redditi disponibili, attraverso i suoi effetti sui redditi familiari.

Tabella 5 - Status occupazionale nel 2007 di chi lavorava nel 2004 da dipendente con contratto a termine o a tempo indeterminato

		Status occupazionale nel 2007				
		Tempo indeterminato	Tempo determinato	Autonomo	Disoccupato	Inattivo
Dipendente a tempo determinato nel 2004	Italia	48,1	34,5	4,7	5,7	7,1
	Nord	56,6	32,7	2,3	0,0	8,4
	Centro	60,7	19,6	4,6	5,6	9,5
	Sud	39,6	40,1	5,9	8,7	5,7
Dipendente a tempo indeterminato nel 2004	Italia	87,1	3,5	3,9	1,6	3,9
	Nord	89,6	2,5	3,4	1,5	3,0
	Centro	86,7	3,1	3,6	2,1	4,5
	Sud	82,6	5,3	5,2	1,7	5,3

Fonte: Elaborazioni su dati It-Silc Longitudinale 2008.

Ovviamente anche il limitatissimo tasso di occupazione (soprattutto femminile), che comporta la presenza, soprattutto nella scala bassa della distribuzione, di molti nuclei con un solo percettore di reddito da lavoro, contribuisce alla disuguaglianza.

Il tasso di occupazione complessivo nella fascia d'età 15-64 presenta una certa eterogeneità all'interno del Mezzogiorno, anche se i valori sono tutti molto bassi: al 40% o poco più di Campania, Calabria e Sicilia, si contrappone il 50% e oltre di Abruzzo, Molise e Sardegna (figura 13).

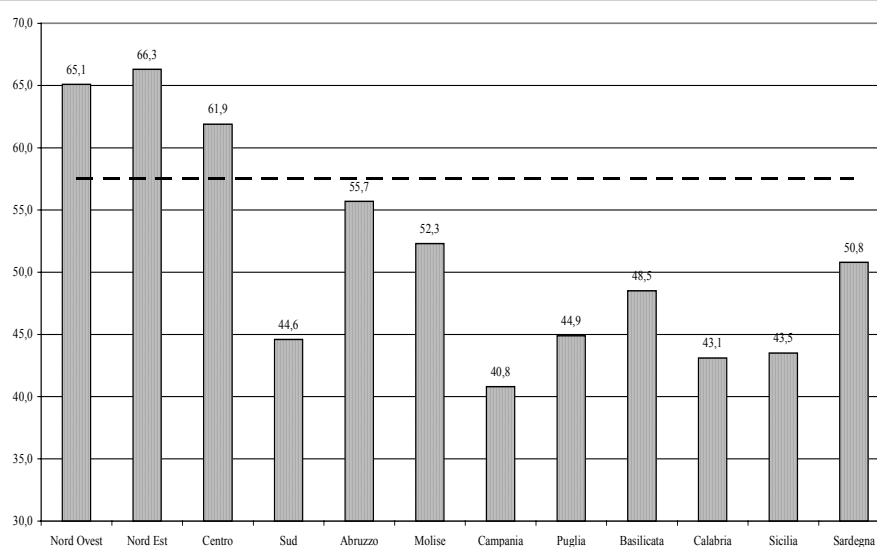
Per effetto di questi dati, la quota di nuclei mono-percettori, tra quelli il cui capofamiglia risulta occupato, è molto più ampia nel Mezzogiorno, e in particolare in Sicilia e Campania (figura 14).

Tabella 6 - Quota di dipendenti con contratto part-time e (fra questi) quota di chi dichiara di avere un contratto part-time perché non è riuscito a trovarne uno ad orario pieno

	Part-time	Di cui
		Part-time involontario
Italia	12,5	35,1
Nord-Ovest	13,4	31,5
Nord-Est	14,1	18,8
Centro	11,3	34,5
Sud	10,5	55,4
Isole	13,2	57,2
Abruzzo	9,3	55,6
Molise	9,1	68,7
Campania	9,4	54,2
Puglia	12,3	60,3
Basilicata	13,5	40,5
Calabria	10,3	53,6
Sicilia	13,3	58,0
Sardegna	12,8	55,4

Fonte: Elaborazioni su dati It-Silc 2007.

Figura 13 - Tassi di occupazione nel 2009 (popolazione 15-64)

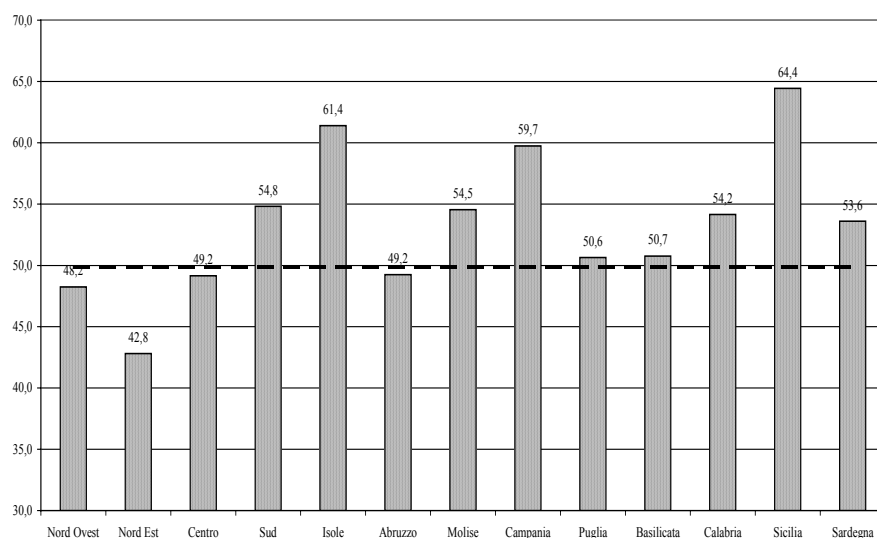


Fonte: Elaborazioni su dati Istat-Rcfl.

RPS

Maurizio Franzini, Michele Raitano

Figura 14 - Quota di famiglie con capo-famiglia occupato con un solo percettore di reddito da lavoro nel 2006



Fonte: Elaborazioni su dati It-Silc 2007.

Questo fattore di disuguaglianza è stato ampiamente sottolineato anche in altri studi, in particolare, in quello Di Marco e Donatiello (2008 pp. 367 ss.) – dove si sottolinea anche il ruolo che potrebbe avere il numero di laureati che nel complesso risulta inferiore nel Mezzogiorno – e in quello di Cannari e D'Alessio (2002) – dove l'attenzione si focalizza su una serie di altre variabili socio-demografiche.

La nostra analisi porta a ritenere che i fattori responsabili delle alte e variegate disuguaglianze del Mezzogiorno siano numerosi e operino in modo differenziato nelle diverse regioni. Basti pensare al diverso rilievo che la disuguaglianza nel lavoro autonomo, un tema che meriterebbe approfondimenti, sembra assumere nelle varie regioni meridionali. È tuttavia plausibile che il mercato del lavoro, anche per effetto dei cambiamenti istituzionali di cui è stato oggetto negli ultimi anni, sia responsabile, attraverso una varietà di meccanismi, di un quota non irrilevante della disuguaglianza in tutto il Mezzogiorno. Le simulazioni di cui si dà conto nel paragrafo che segue, possono permettere di fare qualche passo avanti nella comprensione di questi meccanismi.

6. Interventi sul mercato del lavoro e disuguaglianza: alcuni scenari

Per acquisire ulteriori elementi di valutazione sulle caratteristiche della disuguaglianza nel Mezzogiorno e sul modo più efficace per contrastarla, può essere di aiuto chiedersi quali effetti avrebbero alcune misure di *policy*. A questo scopo abbiamo effettuato 8 semplici simulazioni, dei cui esiti diamo conto in questo paragrafo. Le ipotesi introdotte riguardano tutte il mercato del lavoro, e più specificamente il lavoro dipendente, la cui importanza nel determinare l'alta e variegata disuguaglianza nei redditi disponibili è emersa nel paragrafo precedente. Tutte le ipotesi sono, potenzialmente, in grado di ridurre, in un modo o nell'altro, le disuguaglianze nei redditi disponibili.

Gli scenari di simulazione da noi considerati, come si è detto, sono otto. Nei primi due si ipotizza che i redditi dei *working poors* siano innalzati fino a raggiungere la soglia della povertà; nei successivi tre scenari si è assunto che venga ricomposto, con diverse modalità, il *wage gap* fra le diverse regioni italiane; nel sesto scenario si è previsto che vengano eliminati i cosiddetti «buchi lavorativi»; nel settimo che si attenui il divario salariale fra lavoratori temporanei e permanenti e, infine, nell'ottavo che crescano i tassi di occupazione femminili nel Mezzogiorno.

Più precisamente, gli otto scenari di simulazione si basano sulle seguenti ipotesi:

- 1) Eliminazione del «*working poverty gap*» dei dipendenti full-time: la retribuzione dei lavoratori dipendenti con contratto a tempo pieno e con un reddito da lavoro netto annuo inferiore alla soglia di povertà relativa viene elevata fino alla soglia (8.896 euro).
- 2) Eliminazione del «*working poverty gap*» di tutti i dipendenti: rispetto allo scenario 1 la differenza riguarda il fatto che la retribuzione annua pari alla soglia viene attribuita anche ai *working poors* con contratto part-time.

Le simulazioni 3-5 si basano invece sulla correzione del *wage gap* nei salari mensili netti stimato fra le aree territoriali italiane²⁵. Nelle simu-

²⁵ Negli scenari 3-5 si corregge unicamente il *wage gap* mensile, non il differenziale di reddito da lavoro annuo determinato dalla maggiore frequenza nel Mezzogiorno dei periodi di non occupazione nel corso dell'anno. La stima dei divari salariali fra le diverse regioni è effettuata mediante una semplice Ols sul logaritmo dei salari netti mensili, controllando per titolo di studio, sesso, anzianità lavorativa (lineare e quadratica) e cittadinanza e aggiungendovi come *dummies* le

lazioni, i redditi annui netti dei dipendenti del Mezzogiorno vengono modificati in linea con il divario salariale territoriale stimato. Le simulazioni differiscono per il *wage gap* che si prende a riferimento nel seguente modo:

- 3) Eliminazione del *wage gap* tra Mezzogiorno e Centro: le retribuzioni annue dei dipendenti residenti al Sud sono incrementate del 10%.
- 4) Eliminazione «verso l'alto» del *wage gap* interno al Meridione: le retribuzioni annue dei dipendenti residenti al Sud sono incrementate in ogni Regione in modo da portare il loro valore al livello di quello della Sardegna, che è la regione col minor *wage gap* rispetto al Centro-Nord.
- 5) Eliminazione «verso il basso» del *wage gap* interno al Meridione: le retribuzioni annue dei dipendenti residenti al Sud sono ridotte in ogni Regione in modo che esse risultino allineate a quelle della Calabria, che è la regione col maggior *wage gap* rispetto al Centro-Nord.
- 6) Chiusura dei «buchi lavorativi»: il reddito annuo netto di tutti i lavoratori dipendenti italiani che hanno lavorato nel 2006 meno di 12 mesi viene eguagliato al «reddito potenziale» che avrebbero conseguito se (a parità di salario mensile) avessero lavorato tutto l'anno²⁶.
- 7) Correzione del *wage gap* fra dipendenti a tempo indeterminato e determinato: i redditi dei dipendenti a termine residenti nel Mezzogiorno sono incrementati del 4,6% in modo da eguagliare il divario salariale fra dipendenti a termine e permanenti nel Mezzogiorno a quello del Centro-Nord²⁷.
- 8) Incremento dell'occupazione femminile nel Mezzogiorno: si ipotizza un aumento di 10 punti percentuali nel tasso di occupazione femminile e che il reddito annuo delle nuove occupate sia pari alla soglia di povertà (8.896 euro)²⁸.

regioni (o le macro-aree) italiane. Il *wage gap* è quindi identificato dal coefficiente stimato delle *dummies* territoriali.

²⁶ Per evitare di accrescere redditi di chi, per le specificità delle sue mansioni, lavora volontariamente un numero ridotto di mesi, la correzione si è applicata fino a redditi annui netti da lavoro dipendente di 40.000 euro.

²⁷ La stima, condotta separatamente per il Mezzogiorno e il resto d'Italia, è stata effettuata mediante la stessa Ols utilizzata per i divari territoriali, a cui si è aggiunta una *dummy* relativa alla tipologia contrattuale dei dipendenti.

²⁸ La variazione dello status occupazionale è stata attribuita al 10% delle donne residenti nel Mezzogiorno che, fra quelle non occupate e non pensionate, erano caratterizzate dai valori più elevati delle probabilità di occupazione predette da

Come si vede, in alcuni di questi scenari, (i primi due e il sesto) le modifiche previste riguardano i redditi da lavoro dipendenti percepiti in tutte le macro-aree, negli altri, invece, le variazioni salariali sono limitate al Mezzogiorno. Tutti gli scenari di simulazione comportano un incremento dei redditi annui individuali, ad eccezione del quinto che prevede una riduzione.

Dopo aver calcolato, in ciascuno scenario, la variazione nei redditi individuali da lavoro dipendente, si sono determinati i nuovi livelli dei redditi familiari disponibili. Successivamente, è stato stimato l'indice di Gini relativo a questi redditi. Questo indice è stato, poi, posto a confronto con quello risultante dai redditi annui dichiarati per il 2006 nell'indagine It-Silc (figura 1), in modo da determinare la variazione nella disuguaglianza nei redditi disponibili indotta da ciascuno degli ipotizzati scenari. I risultati sono riportati nella tabella 7.

Tabella 7 - Variazione rispetto alla situazione corrente in punti percentuali dell'indice di Gini dei redditi annui disponibili equivalenti nei vari scenari ipotizzati

	Scenario di simulazione							
	1	2	3	4	5	6	7	8
Italia	-0,26	-0,44	-0,14	-0,05	0,12	-0,27	-0,03	-0,22
Nord-Ovest	-0,20	-0,33	n.a.	n.a.	n.a.	-0,17	n.a.	n.a.
Nord-Est	-0,17	-0,34	n.a.	n.a.	n.a.	-0,25	n.a.	n.a.
Centro	-0,21	-0,35	n.a.	n.a.	n.a.	-0,16	n.a.	n.a.
Sud	-0,36	-0,61	0,38	0,08	-0,18	-0,38	-0,03	-0,39
Isole	-0,39	-0,67	0,33	0,04	-0,17	-0,04	-0,07	-0,21
Abruzzo	-0,36	-0,59	0,41	0,09	-0,19	-0,48	-0,03	-0,30
Molise	-0,30	-0,47	0,41	0,05	-0,22	-0,03	0,00	-0,38
Campania	-0,37	-0,59	0,32	0,02	-0,16	-0,26	-0,04	-0,35
Puglia	-0,39	-0,67	0,40	0,07	-0,20	-0,51	-0,04	-0,32
Basilicata	-0,24	-0,56	0,68	0,46	-0,12	-0,09	0,02	-0,60
Calabria	-0,34	-0,59	0,40	0,35	0,00	-0,51	-0,01	-0,65
Sicilia	-0,38	-0,68	0,41	0,15	-0,15	-0,36	-0,09	-0,10
Sardegna	-0,49	-0,68	0,03	0,00	0,11	-0,21	-0,03	-0,47

Fonte: Elaborazioni su dati It-Silc 2007.

un modello *logit* sulla base di alcune caratteristiche osservabili (età, lineare e quadratica, cittadinanza, stato civile e titolo di studio). La distribuzione delle «nuove occupate», essendo basata su una stima *pooled* condotta fra le residenti dell'intero Mezzogiorno, non è quindi omogenea fra le otto regioni meridionali.

Il primo risultato che emerge è la limitata efficacia di tutte le ipotesi formulate: la variazione del Gini è sempre inferiore ad 1 punto percentuale. Per un confronto, si consideri che la sola redistribuzione fiscale riduce, in Italia, l'indice di Gini di 4,3 punti (figura 3).

Inoltre, come si vede, gli scenari che assicurano la maggiore riduzione della disuguaglianza sembrano essere i primi due (che prevedono interventi a favore dei *working poors*, eventualmente anche sotto forma di un adeguato salario minimo) e l'ottavo (che prevede l'innalzamento dell'occupazione femminile).

L'attenuazione del *wage gap* relativo fra temporanei e permanenti (scenario 7) riduce il Gini in misura molto limitata, data l'ipotesi «minimale» su cui è costruita la simulazione, mentre in virtù di una maggiore diffusione dei periodi di non lavoro la «chiusura dei buchi lavorativi» comporta riduzioni non irrilevanti dell'indice di Gini in alcune regioni (Abruzzo, Puglia e Calabria).

Incrementare proporzionalmente le retribuzioni di tutti i dipendenti (scenari 3 e 4) comporta l'effetto, apparentemente paradossale, di accrescere le sperequazioni dei redditi familiari²⁹, mentre, l'opposto accade se le retribuzioni vengono tutte ridotte al livello della regione meno virtuosa (scenario 5).

Questo apparente paradosso ha diverse spiegazioni. In primo luogo, nelle aree a bassa occupazione (e con redditi da pensione spesso molto limitati) i salariati finiscono per fare parte dei gruppi più «ricchi» della popolazione; in secondo luogo, nel passaggio dai redditi individuali a quelli familiari equivalenti, un incremento proporzionale di tutti i salari avvantaggia relativamente di più i nuclei con un numero più elevato di percettori i quali, nel Mezzogiorno (data anche la bassa occupazione femminile, soprattutto fra le non laureate) si situano in maggioranza nella coda alta della distribuzione.

Da queste simulazioni possiamo trarre, pur con le necessarie cautele, alcune conclusioni rilevanti nell'ottica della varietà e di utilità anche rispetto alla definizione delle politiche di intervento.

L'alta disuguaglianza che caratterizza nel loro insieme le regioni meridionali, sembra dipendere soprattutto dalla presenza di retribuzioni annue particolarmente basse per i lavoratori meno pagati (anche in virtù delle

²⁹ Moltiplicare per uno stesso valore tutti i redditi da lavoro non modifica invece la distribuzione del Gini dei redditi individuali da lavoro, dato che tale indice gode della proprietà di «indipendenza dalla media». Sulle proprietà degli indici di distribuzione si veda Baldini e Toso (2009).

più frequenti interruzioni dell'attività, e in presenza di spesso inadeguati ammortizzatori sociali) e da tassi di occupazione troppo limitati. Meno importante sembra essere, rispetto alla riduzione della disuguaglianza, l'innalzamento equiporzionale delle retribuzioni da lavoro.

Naturalmente, l'adozione di una pluralità di interventi, potrebbe avere effetti complessivi più consistenti. Si tratterebbe di selezionare quelli più efficaci, di verificare che gli effetti marginali di ciascuno siano rilevanti e di curare la loro coordinata attuazione. Sotto questo profilo, un ricetta composta da misure dirette, da un lato, ad accrescere l'occupazione femminile e, dall'altro, a elevare i redditi dei lavoratori più poveri appare meritevole di particolare attenzione.

Come mostrano in particolare i risultati delle simulazioni 1-2 e 6-7 lo stesso tipo di policy può avere effetti diversi sulla disuguaglianza nelle varie regioni. Ciò può dipendere, oltre che dal livello di disuguaglianza di partenza, dalla distribuzione delle forme contrattuali e delle posizioni lavorative su cui si interviene e dal modo in cui esse si combinano all'interno dei nuclei familiari, da cui dipendono gli effetti su redditi familiari. Dunque, un approccio del tipo *«one size fits all»* appare poco appropriato. Nel contesto in cui ci troviamo appaiono necessari interventi diversificati, per realizzare i quali occorrono informazioni piuttosto dettagliate e accurate.

7. Conclusioni

Pur con tutte le cautele che raccomandano, da un lato, i limiti, indicati in precedenza, dei dati utilizzati e, dall'altro, le esigenze di approfondimento ripetutamente emerse nel corso della nostra analisi, sembra possibile affermare che nel Mezzogiorno la disuguaglianza nei redditi disponibili è molto elevata, anche se non in modo omogeneo; che le differenze tra regioni, in termini sia di altezza della disuguaglianza sia di altre sue rilevanti caratteristiche, sono piuttosto marcate; che la povertà è un fenomeno più omogeneamente diffuso nel territorio del Mezzogiorno e spesso molto preoccupante. Alla luce della gravità di questi fenomeni e della loro varia configurazione appare davvero sorprendente il dominio esercitato dal reddito medio pro capite – un dominio che è stato certamente facilitato dal potere magnetico del divario – a scapito di una comprensione più approfondita della realtà del Mezzogiorno sotto un aspetto così rilevante socialmente come è quello delle disuguaglianze interne, le disuguaglianze tra «vicini».

RPS

Maurizio Franzini, Michele Raitano

Nella nostra analisi abbiamo avuto modo di accennare ai vari fattori dai quali può dipendere, peraltro in modo diversificato nelle varie regioni, l'alta disuguaglianza: la composizione dei nuclei familiari e, in particolare, il numero di percettori di reddito al loro interno, che sono stati enfatizzati anche in altri lavori; le caratteristiche e la diffusione del lavoro autonomo; la fragilità del mercato del lavoro che determina, in particolare, salari relativamente bassi e rapporti di lavoro piuttosto intermittenti.

Dalle simulazioni è emerso anche un risultato apparentemente paradossale e cioè che interventi diretti a ridurre la distanza media di tutti i redditi da lavoro del Mezzogiorno rispetto a quanto si registra nel Centro-Nord rischiano di accrescere e non ridurre la disuguaglianza complessiva nei redditi disponibili. Come si è visto, questo può dipendere dal fatto che in un contesto come quello che caratterizza diverse regioni del Mezzogiorno i lavoratori, anche quando percepiscono redditi relativamente bassi, fanno parte della frazione «ricca» della popolazione, cosicché accrescere il loro reddito equivale ad accrescere la disuguaglianza.

Anche queste considerazioni concorrono a rafforzare una conclusione già enunciata e cioè che la riduzione delle disuguaglianze richiede interventi non soltanto diversificati a livello territoriale, ma anche di diversa natura e opportunamente integrati tra loro. Un'efficace strategia per la riduzione delle disuguaglianze non sembra poter fare a meno di misure dirette ad ampliare l'occupazione e, contemporaneamente, a sostenere i redditi più bassi. Trasferimenti monetari più consistenti ai poveri privi di lavoro e adeguate politiche attive del lavoro potrebbero utilmente rafforzare l'efficacia di questa strategia.

Ma prima di discutere le forme di intervento più efficaci è necessario concordare sulla necessità di intervenire per ridurre le disuguaglianze interne al Mezzogiorno. Non sembra che sia questa la situazione nella quale ci troviamo. Da un tempo oramai troppo lungo il problema non richiama attenzione; quest'ultima sembra essere stata quasi tutta assorbita dal divario e dai modi di farvi fronte. E oggi sembra anche un pochino esausta.

Eppure non è da escludere che uno spostamento di attenzione dal divario alle disuguaglianze interne possa avere effetti benefici sul divario stesso. Ad esempio, Bianchi e Menegatti (2005) derivano dalla loro analisi econometrica la conclusione che le regioni italiane si conformano alla teoria secondo la quale una minore disuguaglianza comporta una maggiore crescita. Vari argomenti consigliano di riporre una

fiducia limitata in questi automatismi (Franzini, 2010b), tuttavia – tenendo conto della specifica situazione di molte regioni del Mezzogiorno – si può ritenere che una riduzione delle disuguaglianze potrebbe avere effetti positivi sul funzionamento di alcune istituzioni e, per questa via, influenzare anche il processo di crescita.

Qualche anno fa Bardhan (2004) si chiese come mai le «istituzioni disfunzionali» tendano a persistere, contro i dettami della razionalità e dell'efficienza. Questa domanda appare particolarmente pertinente per il Mezzogiorno ove le istituzioni, a diversi livelli e anche nell'ambito più ristretto dell'applicazione delle politiche, sembrano seguire logiche disfunzionali (Franzini e Giunta, 2008). Bardhan ritiene che la risposta debba essere individuata nella distribuzione del potere e nelle disuguaglianze. In effetti, queste ultime, quando sono elevate e quando contemplano diffuse povertà rischiano, come si è detto altrove (Franzini, 2010a), di assegnare a pochi il «potere» e di togliere a molti la «voce». Anche per questo sembrano ben fondate le ragioni per chiedere di spostare anche soltanto un po' l'attenzione (peraltro, sempre più stanca) dal divario alla varietà, dal reddito medio alle disuguaglianze interne, facendo anche sì che la riduzione giudiziosa di queste ultime divenga un più concreto obiettivo di policy.

Riferimenti bibliografici

- Baldini M. e Toso S., 2009, *Disuguaglianza, povertà e politiche pubbliche*, Il Mulino, Bologna.
- Banfield E.C., 1958, *The Moral Basis of a Backward Society*, The Free Press, New York; trad. it., 2006, *Basi morali di una società arretrata*, Il Mulino, Bologna.
- Bardhan P., 2004, *Scarcity, Conflicts and Cooperation: Essays in Political and Institutional Economics of Development*, Mit Press, Cambridge, Ma.
- Berton F., Richiardi M. e Sacchi S., 2009, *Flex-insecurity. Perché in Italia la flessibilità diventa precarietà*, Il Mulino, Bologna.
- Bianchi L., Provenzano G. (2010), *Ma il cielo è sempre più su? L'emigrazione meridionale ai tempi di Termini Imerese. Proposte di riscatto per una generazione sotto sequestro*, Castelveccchi Editore, Roma.
- Bianchi C. e Menegatti M., 2005, *Disuguaglianza e crescita: un'analisi empirica applicata all'esperienza recente delle regioni italiane*, Quaderni del Dipartimento di Economia e Metodi Quantitativi, n. 175, Università di Pavia.
- Blau F. e Kahn L., 2009, *Inequality and Earnings Distribution*, in Salverda W., Nolan B. e Smeeding T. (a cura di), *The Oxford Handbook of Economic Inequality*, Oxford University Press, Oxford.

- Cannari L. e D'Alessio G., 2002, *La distribuzione del reddito e della ricchezza nelle regioni italiane*, «Rivista Economica del Mezzogiorno», vol. 16, pp. 809-847.
- Cannari L., Magnani M. e Pellegrini G., 2009, *Quali politiche per il Sud? Il ruolo delle politiche nazionali e regionali nell'ultimo decennio*, in Cannari L. (a cura di), *Mezzogiorno e politiche regionali*, Banca d'Italia, Roma, pp. 673-733.
- Cazzullo A., 2009, *L'Italia de Noantri, come siamo diventati tutti meridionali*, Mondadori, Milano.
- Cutuli G., 2008, *Lavoro atipico e salari: una discriminazione nascosta nel mercato del lavoro italiano*, «Polis», vol. 22, n. 3, pp. 403-422.
- Di Marco M. e Donatiello G., 2008, *Distribuzione del reddito e rischi di povertà nel Mezzogiorno: i risultati dell'indagine Eu-Silc sui redditi e le condizioni di vita*, «Rivista Economica del Mezzogiorno», vol. 22, pp. 351-402.
- Franzini M., 2008, *Di-vario Mezzogiorno: modi di leggere il Sud e l'Italia. Un'introduzione*, «Meridiana», n. 61, pp. 9-18.
- Franzini M., 2010a, *Le politiche per il Mezzogiorno e i limiti della «politica»*, «QA, Rivista dell'Associazione Rossi-Doria», n. 2, pp. 169-174.
- Franzini M., 2010b, *Ricchi e poveri. L'Italia e le disuguaglianze (in)accettabili*, Università Bocconi Editore, Milano.
- Franzini M., 2010c, *Il Mezzogiorno e le sue rappresentazioni. Due libri recenti a confronto*, «www.nelmerito.com».
- Franzini M. e Giunta A., 2008, *Ripensare le politiche per il Mezzogiorno*, «Meridiana», n. 61, pp. 189-222.
- Franzini M. e Raitano M., 2009, *Disuguaglianze economiche: Tendenze, meccanismi e politiche*, Rapporto Nens, novembre, disponibile al sito: «www.nens.it».
- Gabriele S. e Raitano M., 2008, *Vulnerabilità e traslazione del rischio sociale su famiglie e individui*, in Isae, *Rapporto Trimestrale Politiche Pubbliche e Redistribuzione*, Roma, pp. 37-90.
- Garfinkel I., Rainwater L. e Smeeding T., 2005, *Welfare State Expenditures and the Redistribution of Well-being: Children, Elders and Others in Comparative Perspective*, Lis Working Paper, n. 387.
- Gentile E., 2010, *Né stato né nazione. Italiani senza meta*, Laterza, Bari-Roma.
- Kenworthy L., 2008, *Jobs with Equality*, Oxford University Press, Oxford.
- Kenworthy L. e Pontusson J., 2005, *Rising Inequality and the Politics of Redistribution in Affluent Countries*, «Perspectives on Politics», vol. 3, n. 3, pp. 449-471.
- Lucidi F. e Raitano M., 2009a, *Molto flessibili, poco sicuri: Lavoro atipico e disuguaglianze nel mercato del lavoro italiano*, «Economia e Lavoro», vol. 43, n. 2, pp. 99-115.
- Lucidi F. e Raitano M., 2009b, *La flexicurity in una prospettiva regionale: verso un modello di analisi*, presentato alla XXIV Conferenza Annuale Aiel, Sassari, 24-25 settembre.
- Lupo S., 2008, *Il conio del capitale sociale. La questione meridionale dopo il meridionalismo*, «Meridiana», n. 61, pp. 21-42.

- Nazzaro O., 2007, *Prestazioni pensionistiche e pensionati: un'analisi territoriale e per classe d'importo*, in Pizzuti F.R. (a cura di), *Rapporto sullo stato sociale. Anno 2007*, Utet, Torino.
- Oecd, 2008, *Growing Unequal. Income Distribution and Poverty in Oecd Countries*, Oecd, Parigi.
- Picchio M., 2006, *Wage Differentials between Temporary and Permanent Workers in Italy*, Quaderni del Dipartimento di Economia dell'Università Politecnica delle Marche n. 257.
- Pizzorno A., 1967, *Familismo amorale e marginalità storica. Ovvero perché non c'è niente da fare a Montegrano*, «Quaderni di sociologia», 3, pp. 237-252.
- Raitano M., 2007a, *Approfondimento sulla distribuzione dei redditi: disuguaglianza e povertà relativa*, in Regione Lazio – Sviluppo Lazio Servizio Studi, *Rapporto sulla società e sull'economia del Lazio. 2007*, Ediesse, Roma.
- Raitano M., 2007b, *Welfare state e redistribuzione: il ruolo di universalismo e selettività*, «Meridiana», n. 59-60, pp. 9-31.
- Raitano M., 2009, *Povertà, condizioni di vita e distribuzione dei redditi familiari e da lavoro dipendente: il Lazio in prospettiva comparata*, in Paradiso M. e Peragine V. (a cura di), *In parti diseguali. Povertà e disuguaglianza nel Lazio*, Carocci, Roma.
- Raitano M., 2010, *La segmentazione del mercato del lavoro in tempo di crisi: il caso italiano in prospettiva comparata*, «Rivista delle Politiche Sociali», n. 1, pp. 47-77.
- Ricolfi L., 2009, *Il sacco del Nord*, Guerini e associati, Milano.
- Scruggs L., 2005, *The Redistributive Consequences of Welfare State Entitlements*, (mimeo).

RPS

Maurizio Franzini, Michele Raitano

Spesa pubblica
e sistemi regionali di welfare

Prelievo e redistribuzione di welfare Nord/Sud. Gli effetti ipotizzabili del federalismo fiscale nel Mezzogiorno

Maria Flavia Ambrosanio, Massimo Bordignon, Floriana Cerniglia

RPS

In questo lavoro si illustra la distribuzione regionale della spesa pubblica per le grandi funzioni relative al welfare, ovvero previdenza, sanità e istruzione, mettendo in evidenza che i livelli di spesa pro capite sono relativamente omogenei su tutto il territorio nazionale. Successivamente si passa ad analizzare la capacità delle diverse regioni di finanziare autonomamente

questi livelli di spesa. È qui che emerge il secondo problema cruciale per l'attuazione compiuta del federalismo fiscale nel nostro paese: a livelli di spesa più o meno uniformi fanno riscontro profonde divergenze nella capacità fiscale – dovute ai profondi divari in termini di sviluppo tra le aree del paese – che vengono attualmente colmate dai trasferimenti statali e su cui inciderà il processo di decentramento in corso.

1. Introduzione

Farà bene o male il federalismo fiscale al Mezzogiorno? Causerà – come tanti temono – il definitivo allontanamento tra Nord e Sud d'Italia o permetterà alle regioni del Sud di invertire la rotta, dato che a 150 anni dall'Unificazione il divario tra le due aree del paese resta ancora molto ampio?

Sono queste le domande e le preoccupazioni del dibattito pubblico sul federalismo fiscale di questi mesi; domande e preoccupazioni legittime, perché non c'è dubbio che il divario Nord-Sud rappresenti il vero nodo critico per la realizzazione della riforma in senso federale nel nostro paese. Le considerazioni che seguono non presumono di sciogliere del tutto questi interrogativi, ma piuttosto di porre il dibattito su un piano di maggiore consapevolezza, fornendo un quadro generale di riferimento e facendo un po' di chiarezza su alcuni aspetti importanti del percorso legislativo sul federalismo fiscale. In particolare, dopo aver ribadito nel secondo paragrafo l'esistenza di profondi differenziali nei livelli di sviluppo delle diverse regioni, si illustra (nel paragrafo 3) la distribuzione regionale della spesa pubblica per le grandi funzioni relative al welfare, ovvero previdenza, sanità e istruzione. L'a-

nalisi mette in evidenza come i livelli di spesa pro capite siano attualmente relativamente omogenei sul territorio nazionale. La *qualità* della spesa tuttavia non lo è; numerose ricerche mostrano come a parità di spesa la qualità dei servizi offerti sia inferiore al Sud, in particolare laddove, come nel caso della sanità, un ruolo maggiore è giocato dalle amministrazioni locali nel determinare l'efficienza dei servizi. Esiste dunque un problema di efficienza differenziale, anche a parità di risorse, tra regioni centro-settentrionali e regioni meridionali. Il quarto paragrafo è invece dedicato alla capacità delle diverse regioni di finanziare autonomamente questi livelli di spesa. È qui che emerge il secondo problema cruciale per l'attuazione compiuta del federalismo fiscale nel nostro paese: a livelli di spesa più o meno uniformi fanno riscontro profonde divergenze nella capacità fiscale, che vengono attualmente colmate dai trasferimenti statali e su cui inciderà il processo di decentramento in corso. Al fine di tentare qualche ragionamento sugli sviluppi futuri, il paragrafo 5 richiama i principali contenuti della legge delega 42/2009. Chiude il paragrafo 6, che offre qualche spunto di riflessione sui possibili effetti redistributivi dell'attuazione del federalismo fiscale.

2. Le differenze territoriali

Il punto di partenza di qualunque ragionamento sui possibili effetti dell'attuazione del federalismo fiscale in Italia non può che essere la considerazione delle profonde differenze tra le regioni italiane, in particolare per quanto riguarda il grado di sviluppo economico. La tabella 1 illustra questo divario. Il Pil pro capite della Lombardia, la regione più ricca, è circa il doppio di quello della Campania e delle Calabria, le regioni più povere; tutte le regioni del Sud hanno un valore inferiore alla media nazionale.

Lo scenario è ancora più preoccupante se si considerano i dati sulla povertà relativa, secondo i quali il 65% delle famiglie povere risiede nel Mezzogiorno, mentre nel Centro-Nord meno di 7 famiglie su 100 si trovano in condizioni di povertà¹. Il Veneto è la regione con

¹ Istat, 2008. Come spiega l'Istat in questa pubblicazione (p. 1), «la stima dell'incidenza della povertà relativa (la percentuale di famiglie e persone povere sul totale delle famiglie e persone residenti) viene calcolata sulla base di una soglia convenzionale (linea di povertà) che individua il valore di spesa per

la più bassa incidenza di povertà (3,3%), seguono Toscana, Lombardia e Trentino-Alto Adige; la situazione più critica si osserva in Basilicata e Sicilia, dove l'incidenza della povertà supera il 25%. Questo riflette in buona parte gli enormi scostamenti nei tassi di occupazione: alcune regioni del Nord hanno tassi di occupazione simili a quelli delle regioni più ricche d'Europa (tra il 65 e il 70%), nelle regioni del Sud i tassi di occupazione sono di poco superiori al 40%. Queste differenze, come si vedrà più avanti, sono determinanti per l'analisi dei flussi di entrate e spese pubbliche e della loro distribuzione sul territorio.

Quello che è più preoccupante è che la dimensione del divario tra Nord e Sud è rimasta sostanzialmente stabile nell'ultimo trentennio, nonostante il considerevole sforzo finanziario che il paese ha attuato per stimolare la convergenza. L'intervento «speciale» a sostegno dello sviluppo del Mezzogiorno ha mutato forma, basandosi prima sulla Cassa per il Mezzogiorno e successivamente sui Fondi strutturali europei e la Nuova politica regionale, ma è rimasto in termini finanziari di entità comparabile agli interventi straordinari soppressi (Banca d'Italia, 2008a). La recente crisi finanziaria ha ulteriormente aggravato la situazione. Come nota l'ultimo Rapporto della Svimez sull'economia del Mezzogiorno «[...] Con la recessione del 2008 e del 2009 il Pil meridionale è ritornato, in valore assoluto, ai livelli di dieci anni prima. Non si era mai verificata, nella storia repubblicana, una così lunga interruzione del processo di crescita e di convergenza con le aree forti» (Svimez, 2010, p. 6).

consumi al di sotto del quale una famiglia viene definita povera in termini relativi. La soglia di povertà per una famiglia di due componenti è rappresentata dalla spesa media mensile per persona, che nel 2007 è risultata pari a 986,35 euro». Si osservi tuttavia che queste stime sono basate su un paniere di spesa, calcolato in termini nominali, uniforme sul territorio nazionale; in realtà, è noto che esistono differenziali di costo della vita tra le due aree che, se presi in considerazione, contribuirebbero in parte a ridurre il divario. Le stime più accurate, dovute a ricercatori dell'ufficio studi di Banca Italia, pongono il differenziale nel costo della vita attorno al 16%, a vantaggio del Mezzogiorno (cfr. Cannari e Iuzzolino, 2009).

Tabella 1 - I divari territoriali (Istat, 2007)

	Pop.	Popolazione per età (%)		Area (km²)	Pil (euro pro capite)	Incidenza di povertà relativa (%)	Tasso di occup.
		0-14	>65				
Regioni a statuto ordinario							
Piemonte	4.377	12,4	22,5	25.339	28.563	6,6	65,8
Lombardia	9.594	13,7	19,6	23.861	33.419	4,8	66,8
Veneto	4.803	13,9	19,3	10.391	30.244	3,3	65,8
Liguria	1.609	11,2	26,7	5.421	26.821	9,5	63,8
Emilia- Romagna	4.250	12,6	22,6	22.124	32.130	6,2	70,3
Toscana	3.658	12,2	23,2	22.997	28.415	4	64,8
Umbria	879	12,5	23,2	8.456	24.486	7,3	64,6
Marche	1.545	13,1	22,5	9.694	26.499	6,3	64,8
Lazio	5.527	13,8	19,3	17.207	30.302	7,9	59,7
Abruzzo	1.317	13,2	21,3	10.798	21.629	13,3	57,8
Molise	321	13,1	22,0	4.438	19.868	13,6	53,6
Campania	5.801	17,2	15,5	13.595	16.866	21,3	43,7
Puglia	4.073	15,5	17,6	19.362	17.091	20,2	46,7
Basilicata	591	14,2	20,0	9.992	18.677	26,3	49,6
Calabria	2.003	15,0	18,4	15.080	16.880	22,9	44,9
Regioni a statuto speciale							
Valle d'Aosta	125	13,3	20,4	3.263	33.470	6,5	68,1
Trentino- Alto Adige	1.001	16,0	17,8	13.607	32.412	5,2	68
Friuli- V. Giulia	1.217	12,1	22,8	7.855	29.227	6,6	65,5
Sicilia	5.023	15,9	18,1	25.708	17.156	27,6	44,6
Sardegna	1.663	12,6	18,0	24.090	20.173	22,9	52,8
Italia	59.375	14,0	19,9		26.020	11,1	58,65

3. La distribuzione territoriale della spesa per il welfare

Sanità, istruzione e previdenza sono le principali prestazioni erogate dal sistema di welfare italiano. La spesa per la sanità è da anni a carico dei bilanci regionali, mentre l'istruzione e la previdenza sono di competenza rispettivamente dell'amministrazione centrale e degli enti di previdenza. Per avere un'idea dell'ammontare delle risorse erogate per questi comparti di spesa sul totale della spesa pubblica italiana, è utile ricordare qualche dato generale. Nel 2007 la spesa complessiva di

tutte le amministrazioni pubbliche al netto della spesa per interessi ammonta a circa 671 miliardi di euro, pari al 43,4% del Pil. Di questi, circa il 70% è spesa per il welfare; il 41,9% è la quota destinata alla previdenza, il 15,6% alla sanità e il 10,5% all'istruzione (Istat, 2009).

Tabella 2 - La distribuzione regionale della spesa per il welfare (euro pro capite, anno 2007)²

Regioni	Prestazioni sociali	Sanità	Istruzione	
			Pro capite	Per studente
Piemonte	5.136	1.766	780	6.770
Lombardia	4.825	1.685	744	6.627
Liguria	5.721	1.925	689	6.662
Veneto	4.149	1.688	763	6.487
Emilia-Romagna	5.092	1.795	745	6.715
Toscana	4.883	1.750	777	6.568
Umbria	4.911	1.709	818	6.378
Marche	4.497	1.635	848	6.216
Lazio	4.665	1.968	863	6.691
Abruzzo	4.075	1.770	881	6.331
Molise	3.854	1.941	983	6.736
Campania	3.186	1.674	1.032	6.064
Puglia	3.671	1.657	940	5.740
Basilicata	3.736	1.642	1.127	7.077
Calabria	3.565	1.712	1.145	7.099
Media	4.398	1.754	876	6.544
<i>Coefficiente di variazione</i>	<i>16,2</i>	<i>6,2</i>	<i>16,2</i>	<i>5,5</i>

Anche rispetto al Pil si tratta ovviamente di quote significative: 18,2% per la previdenza, 6,8 per la sanità e 4,5 per l'istruzione. Questi valori sono grosso modo simili a quelli di altri paesi, ad eccezione dell'istruzione che in alcuni assorbe una maggiore quantità di risorse rispetto al caso italiano e del fatto che la spesa per le altre componenti

² Nelle tabelle e figure che seguono si è deciso di concentrare l'attenzione solo sulle regioni a statuto ordinario; il diverso sistema di finanziamento e la diversa allocazione delle competenze (in particolare per quello che riguarda le tre piccole regioni a statuto speciale del Nord) rende infatti difficilmente comparabile la situazione delle regioni a statuto speciale con quelle delle altre regioni.

del welfare – dai sussidi di disoccupazione al sostegno alle famiglie – appare particolarmente bassa in Italia.

Ma come è distribuita questa ingente spesa sul territorio? La tabella 2 illustra la distribuzione regionale della spesa pro capite nel 2007³; per l'istruzione, si riporta anche la spesa per studente.

La spesa per la sanità è distribuita in modo relativamente uniforme sul territorio (la variabilità è infatti molto bassa, con un coefficiente di variazione pari al 6,2%); la media nazionale è pari a 1.754 euro pro capite, la spesa più alta si registra in Liguria, Lazio e Molise. Maggiore variabilità (16,2%) presenta invece la spesa per la previdenza, che è fortemente concentrata al Nord; in tutte le regioni del Sud si registra una spesa inferiore alla media nazionale, che è di circa 4.400 euro pro capite. Ciò non sorprende se si considera la diversità nei livelli occupazionali e retributivi tra le regioni del Nord e quelle del Sud e l'età media della popolazione⁴.

Un po' più complessa è la lettura dei dati sull'istruzione⁵, che richiede cautela perché le variabili che entrano in gioco nella distribuzione regionale della spesa sono molteplici. Si osserva innanzitutto che la spesa pro capite è mediamente più elevata nelle regioni del Sud; il fattore demografico è indubbiamente l'indicatore principale per spiegare la variabilità della spesa sul territorio (si osservi come il coefficiente di variazione si riduca una volta calcolata la spesa per studente piuttosto che pro capite), ma ci sono anche altri elementi da tenere in considerazione, quali la struttura del personale docente e amministrativo, l'età media degli insegnanti, la distribuzione dei plessi sul territorio, l'incidenza degli insegnanti di sostegno, il ricorso alle scuole private⁶. L'insieme di questi elementi fa sì che la spesa per studente risulti essere in

³ Per i dati sull'istruzione, cfr. Bordignon e Fontana, 2010; i dati per la previdenza e per la sanità sono di fonte Istat.

⁴ La spesa per la previdenza è per la maggior parte composta da pensioni di vecchiaia e anzianità; e l'importo unitario delle pensioni dipende dalla regolarità dell'attività lavorativa e dai livelli retributivi entrambi più elevati al Centro-Nord. Si ricordi inoltre che l'età media della popolazione è più elevata al Centro-Nord.

⁵ I dati escludono l'istruzione universitaria e la formazione professionale. Sono incluse le spese per il diritto allo studio, i servizi ausiliari (trasporto, mense principalmente), il sostegno agli alunni portatori di handicap, l'istruzione per gli adulti, l'istruzione italiana all'estero e la ricerca nell'ambito del sistema scolastico; cfr. Bordignon e Fontana (2010).

⁶ Per una spiegazione e analisi puntuale di questi fattori cfr. Bordignon e Fontana (2010).

media più elevata al Mezzogiorno (con l'importante eccezione della Puglia) che nel resto del paese.

Che cosa emerge dalle precedenti considerazioni? Certamente viene ridimensionata l'enfasi retorica, spesso presente nel dibattito, sul fatto che la spesa pubblica (corrente) nel Mezzogiorno superi di gran lunga quella delle aree del Centro-Nord del paese. Alla luce di quanto messo in luce dalla tabella 2, questo è palesemente infondato. La spesa pubblica *rispetto al Pil* è ovviamente più elevata nel Mezzogiorno; ma questo dipende dal denominatore, più basso al Sud, non dal numeratore, che è invece pressoché costante sul territorio (ed è più elevato al Nord per la previdenza). Né del resto poteva essere diversamente; la distribuzione della spesa statale sul territorio è determinata da parametri, raccolti in numerose leggi settoriali, che sono indipendenti dal territorio e che dipendono invece da condizioni soggettive dei beneficiari, che travalicano la loro collocazione geografica. Questo non significa tuttavia che *a parità di spesa la qualità dell'offerta dei servizi sia la stessa sul territorio*.

Al contrario, una messe considerevole di studi, anche recenti⁷, ha posto in evidenza come a parità di spesa, la qualità dei servizi offerti sia sistematicamente inferiore nel Sud del paese. Per esempio, per quanto riguarda la sanità, tutte le misure di output (da indicatori soggettivi di soddisfazione da parte degli utenti a indicatori oggettivi, quali misure varie di appropriatezza dei servizi e di mobilità interregionale degli utenti) indicano una performance inferiore da parte delle strutture sanitarie meridionali⁸. Analogamente, il citato *Rapporto sulla scuola in Italia*

⁷ Cfr. Banca d'Italia, 2008a e 2008b, in particolare il capitolo *L'economia del Mezzogiorno e le politiche territoriali*, pp. 115-128; cfr anche il volume a cura della Banca d'Italia *Mezzogiorno e politiche regionali* (Cannari, 2009).

⁸ Né è ovvio nel campo della sanità che la distribuzione delle risorse debba seguire il pro capite piuttosto che un pro capite «pesato» per la composizione per età della popolazione, visto che l'età è di gran lunga il predittore più accurato del consumo dei servizi sanitari. Il sistema di riparto delle risorse del Fondo sanitario nazionale tra regioni tiene conto, ma solo in misura limitata, della composizione per età della popolazione regionale. Sulla base di stime di bisogno indotto dall'età, della mobilità sanitaria e della maggiore complessità dei servizi ospedalieri offerti nel Centro-Nord, la Banca d'Italia indica che la spesa ponderata, fatta 100 la spesa media sanitaria, si collochi a 104 nel Sud e a 96 nel Nord, cioè che sia maggiore al Sud che al Nord. Tra le ragioni della maggiore spesa nel Mezzogiorno, un minore sviluppo dell'assistenza distrettuale rispetto a quella ospedaliera (più costosa), una inefficiente rete ospedaliera (troppi ospedali trop-

2010 mostra che le competenze degli studenti sono molto disomogenee sul territorio e in particolare che nelle regioni meridionali il 30% degli studenti non raggiunge nemmeno il livello minimo di competenze giudicato necessario in campo internazionale. Posta in altri termini, sulla base di indicatori internazionali quali il Pisa, la scuola nel Nord del paese è in linea con la media europea, è inferiore alla media nel Centro, è gravemente insufficiente nel Sud e in particolare nelle due Isole.

4. I differenziali di capacità fiscale e la funzione perequativa dei trasferimenti

Se la spesa pubblica per il welfare è abbastanza omogenea sul territorio nazionale, lo scenario relativo alla capacità fiscale delle diverse regioni si presenta molto diverso. La capacità fiscale è infatti funzione diretta dei livelli di reddito e di attività economica nelle diverse regioni. Le figure che seguono forniscono un interessante quadro generale di riferimento⁹.

La figura 1 illustra il gettito pro capite dell'Irpef nelle regioni a statuto ordinario e mette bene in evidenza le «due Italie». A fronte di un gettito medio pro capite nelle regioni del Centro-Nord pari a 2.755 euro, la media delle regioni del Sud è solo di 1.450 euro, in dipendenza dei differenziali di reddito illustrati nel secondo paragrafo.

Uno scenario analogo si ottiene se si considerano i tributi propri regionali, che dipendono fondamentalmente dal Pil regionale (figure 2 e 3).

A fronte dei 1.200 euro pro capite raccolti in Lombardia nel 2007, la Calabria ne ha raccolti solo 537.

È indubbio che sul gettito dei tributi propri incida anche lo sforzo fiscale del legislatore regionale, ma è anche vero che la pressione tributaria regionale (calcolata come rapporto fra i tributi propri e il Pil regionale) non è molto difforme tra le diverse aree del paese; ciascuna regione preleva sotto forma di tributi propri una quota compresa tra il 2,8% e il 3,9% del Pil regionale (figura 4).

po piccoli), un eccesso di spesa farmaceutica. Si veda il capitolo dedicato alla sanità di Alampi, Iuzzolino, Lozzi e Schiavone nel volume *Il Mezzogiorno e la politica economica dell'Italia* (Cannari e Franco, 2010).

⁹ I dati utilizzati per le figure presentate in questo paragrafo sono elaborazioni degli autori da diverse fonti: Ministero delle Finanze, Istat e Corte dei Conti.

Figura 1 - Irpef per regione (euro pro capite, 2007)

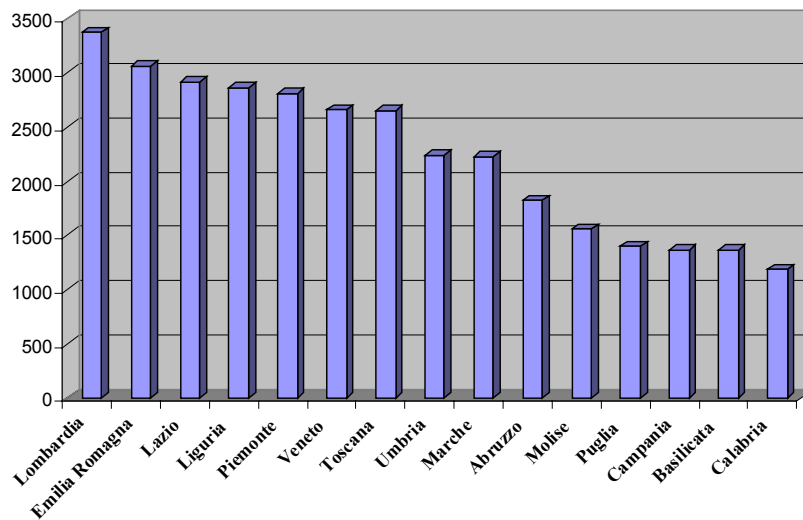
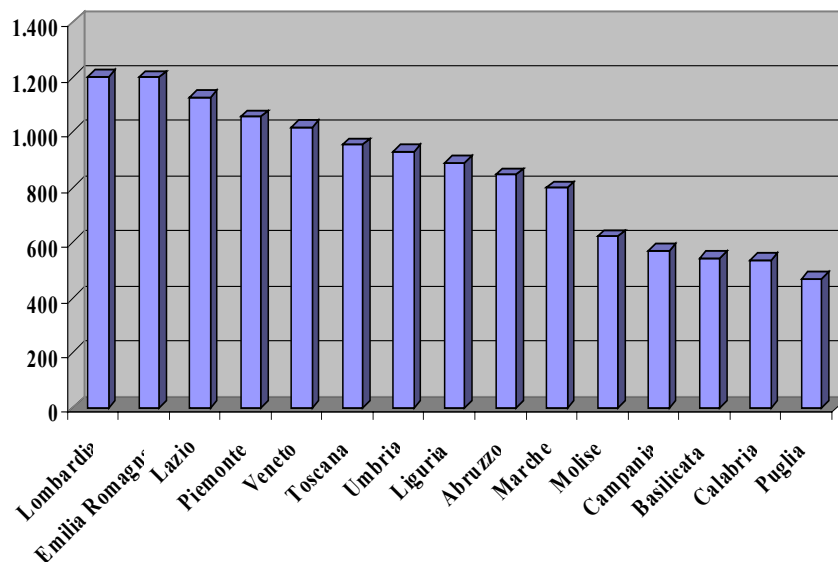


Figura 2 - Tributi propri regionali (euro pro capite, 2007)



RPS

Maria Flavia Ambrosiano, Massimo Bordignon, Flavia Cerniglia

Figura 3 - Tributi propri e Pil regionale (euro pro capite, 2007)

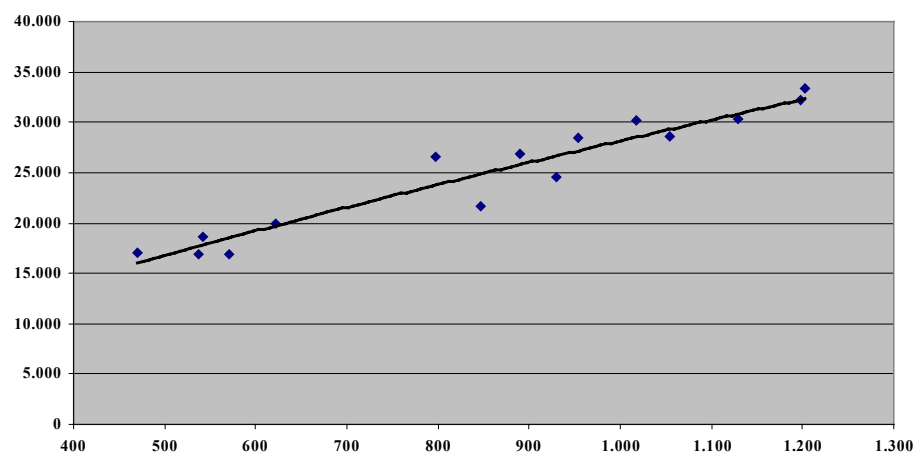
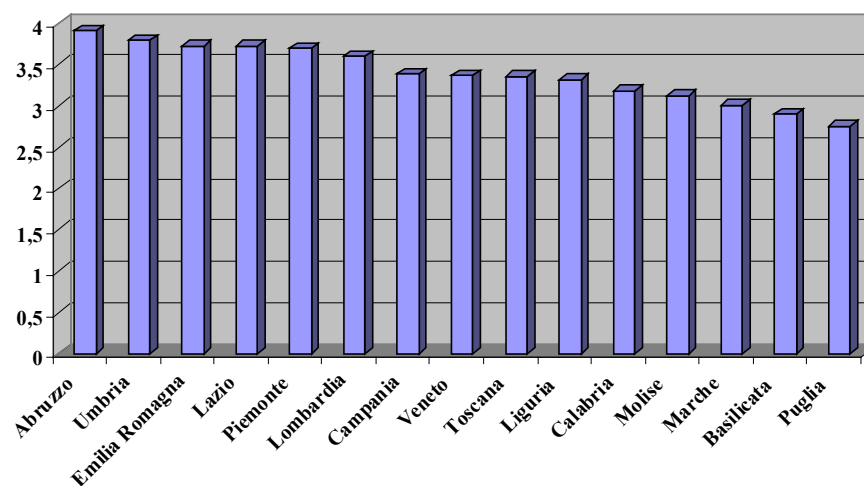


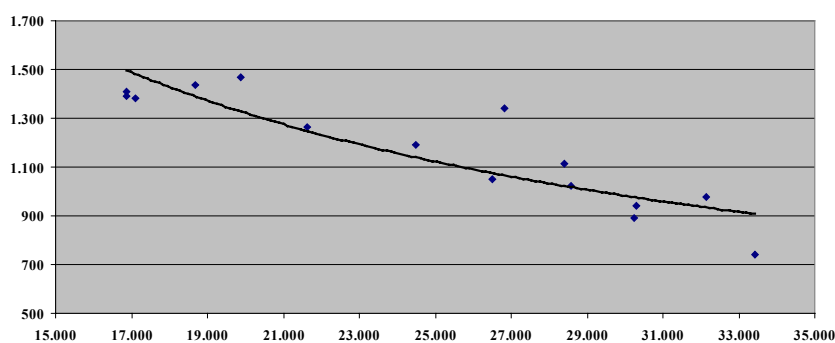
Figura 4 - Pressione tributaria regionale, 2007



Il quadro non cambierebbe se si considerassero le entrate tributarie a livello comunale; anche in questo caso, a parità di sforzo fiscale, il gettito raccolto nelle ricche regioni del Nord sarebbe ben più elevato che nelle regioni del Sud.

L'attuale situazione è dunque caratterizzata da una forte divergenza di capacità fiscale alla quale fanno riscontro livelli di spesa da finanziare più o meno uniformi sul territorio nazionale; ciò significa che ci sono regioni che non riescono né riuscirebbero mai a finanziare le proprie spese con le entrate proprie.

Figura 5 - Pil pro capite e trasferimenti alle regioni, 2007



Il gap tra spese ed entrate proprie viene coperto dai *trasferimenti statali*, che hanno appunto lo scopo di sopperire all'insufficienza di entrate proprie delle regioni più povere. È in questo senso che si parla di trasferimenti perequativi, ovvero diretti a perequare le capacità fiscali. Nella situazione attuale, le regioni con minori entrate proprie pro capite (con minore capacità fiscale) ricevono dallo Stato trasferimenti pro capite più elevati. I trasferimenti risultano infatti (figura 5) più bassi ove maggiore è il reddito pro capite. Essi garantiscono che le regioni con minore capacità fiscale siano in grado di finanziare più o meno gli stessi livelli di spesa pro capite delle regioni che invece, essendo caratterizzate da un maggior grado di sviluppo economico e quindi di reddito, raccolgono un gettito rilevante dai tributi propri.

Come è destinato a modificarsi questo scenario con l'attuazione del federalismo fiscale? Prima di tentare una risposta, è opportuno richiamare, sia pure a grandi linee, i contenuti principali della legge delega per l'attuazione del federalismo fiscale.

RPS

Maria Flavia Ambrosiano, Massimo Bordignon, Floriana Cerniglia

5. Principi e linee guida per il federalismo fiscale

La legge 42/2009, «Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione», giunta dopo otto anni dalla riforma del Titolo V della Costituzione e ripetuti richiami della Corte costituzionale, non delinea in modo preciso il modello italiano di federalismo fiscale, ma sancisce principi generali e detta alcune linee guida. Non ci sono dunque certezze e la partita sul federalismo è ancora aperta e lunga da giocare. I nodi da sciogliere con i decreti attuativi riguardano principalmente le fonti di finanziamento che saranno attribuite ai diversi livelli di governo decentrati (Regioni, Province, Comuni) e il grado di perequazione tra le aree del paese. In altri termini si tratta di determinare il grado di uniformità o differenziazione nell'offerta di servizi – e quindi di welfare – ai cittadini. Un primo passo è stato di recente compiuto con la *Relazione* sul federalismo fiscale, presentata al Parlamento lo scorso 30 giugno dalla Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale (Copaff, 2010), che ha, tra l'altro, riproposto con forza il tema della necessità di informazioni corrette sui flussi di entrate e di spese dei governi territoriali, come condizione imprescindibile per i futuri lavori e la predisposizione dei decreti attuativi.

L'obiettivo generale del legislatore sancito nella suddetta legge è quello di assicurare «autonomia di entrata e di spesa di Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni [...] garantendo i principi di solidarietà e di coesione sociale, in maniera da sostituire gradualmente, per tutti i livelli di governo, il criterio della spesa storica e da garantire la loro massima responsabilizzazione e l'effettività e la trasparenza del controllo democratico nei confronti degli eletti».

Sul piano delle procedure, la delega prevede *due organi* che dovranno guidare (anche attraverso la costruzione di una banca dati sui bilanci degli enti territoriali) e controllare il processo di decentramento: la Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale (art. 4) e la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica (art. 5).

Sul piano istituzionale, vengono ampliati i poteri della *Commissione bicamerale*, che dovrà svolgere un'attività conoscitiva e formulare osservazioni e valutazioni utili al governo per la predisposizione dei decreti legislativi, in modo da non espropriare il Parlamento su un tema così importante.

Sul piano della sostanza, vengono poste le basi per il disegno generale

del sistema di finanziamento dei governi decentrati. È utile impostare la discussione cercando di rispondere alla domanda: quali entrate finanzieranno quali spese?

Per quanto riguarda le Regioni (art. 7), i tributi regionali e le compartecipazioni ai tributi erariali (c'è un esplicito riferimento alla compartecipazione al gettito dell'Iva) dovranno essere tali da assicurare il finanziamento delle spese derivanti dall'esercizio delle funzioni che rientrano nella loro competenza esclusiva e concorrente e delle spese relative a materie di competenza esclusiva statale, per le quali esse esercitano competenze amministrative. In particolare la delega definisce tre diverse tipologie di tributi regionali: *a)* tributi propri derivati, ovvero tributi istituiti e regolati da leggi statali, il cui gettito è attribuito alle regioni; *b)* addizionali sulle basi imponibili dei tributi erariali; *c)* tributi propri, ovvero tributi istituiti dalle regioni con proprie leggi, purché non riguardino presupposti già assoggettati ad imposizione erariale¹⁰.

Tributi e compartecipazioni dovranno dunque finanziare tutte le spese che la delega (art. 8) suddivide in tre differenti categorie a seconda delle loro finalità. La prima categoria comprende le spese soggette al vincolo dell'art. 117, secondo comma, lett. *m)* della Costituzione, connesse ai livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, che devono essere garantite su tutto il territorio nazionale. Si tratta in pratica delle «prestazioni negli ambiti della sanità, dell'istruzione e dell'assistenza sociale, per le quali resta nella potestà dello Stato la definizione dei livelli essenziali». In altri termini, i livelli essenziali delle prestazioni garantiscono un diritto di cittadinanza da declinarsi a livello uniforme su tutto il territorio nazionale e pertanto sarà compito dello Stato garantire che ciascuna Regione disponga delle risorse necessarie al suo integrale finanziamento. Più in particolare sono previsti due diversi canali di finanziamento: il primo è rappresentato dal gettito, valutato ad aliquota e base imponibile uniformi, dei tributi propri derivati, dell'addizionale all'Irpef e della compartecipazione all'Iva¹¹; il secondo è costituito dal fondo perequativo, che ha la funzio-

¹⁰ Per i tributi propri derivati e per le addizionali, i margini di autonomia consistono nella possibilità di modificare le aliquote e disporre esenzioni, detrazioni e deduzioni, nei limiti fissati dalla legislazione statale.

¹¹ In particolare, la legge delega utilizza il modello della «regione più ricca» per determinare il livello delle aliquote e delle compartecipazioni; queste saranno determinate in modo da rendere autosufficiente la regione più ricca, che dunque

ne di integrare le entrate tributarie. Per queste spese si prefigura dunque una perequazione del 100%. La questione cruciale (sia per definire l'ammontare complessivo delle risorse in questi ambiti di spesa, sia per definire l'entità del fondo perequativo) è che i livelli essenziali saranno finanziati sulla base del *costo standard* e non più sulla base della spesa storica, con l'obiettivo di individuare aree di inefficienze e sprechi e, in qualche misura, penalizzare le regioni meno efficienti in sede di erogazione dei finanziamenti. Ma come si determina il *costo standard*? Non esiste in letteratura un concetto «univoco e condiviso» di costo standard e dunque un'unica metodologia di calcolo; d'altra parte, il legislatore si limita ad una generica definizione, secondo la quale il costo standard «è quello che, valorizzando l'efficienza e l'efficacia, costituisce l'indicatore rispetto a cui comparare e valutare l'azione pubblica» e demanda ai decreti attuativi la sua definizione¹².

La seconda categoria comprende le spese non riconducibili al vincolo dell'art. 117, vale a dire spese di carattere territoriale, per le quali non sussiste un interesse di carattere nazionale. Queste saranno finanziate in base al principio della capacità fiscale, con un grado di perequazione inferiore al 100%, essendo l'obiettivo quello di ridurre ma non di eliminare i differenziali nella capacità di spesa delle diverse regioni. Si terrà però conto della dimensione demografica della regione: «la ripartizione del fondo perequativo tiene conto, per le regioni con popolazione al di sotto di una soglia da individuare con i decreti legislativi, del fattore della dimensione demografica in relazione inversa alla dimensione demografica stessa», per incorporare il fatto che i costi fissi dell'apparato politico e amministrativo, nelle piccole regioni hanno una maggiore incidenza pro capite che in quelle di grandi dimensioni.

Infine, la terza categoria comprende le spese volte a promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, a rimuovere gli squilibri economici e sociali, a favorire l'effettivo esercizio dei di-

non dovrà aver bisogno di accedere al fondo perequativo. Le altre regioni riceveranno le stesse aliquote e compartecipazioni e, a chiusura delle loro necessità di finanziamento per le spese necessarie, trasferimenti perequativi.

¹² Nel provvedimento è comunque scritto che «il governo assicura, nella predisposizione dei decreti legislativi, piena collaborazione con le regioni e gli enti locali, anche al fine di condividere la definizione dei livelli essenziali di assistenza e dei livelli essenziali delle prestazioni e la determinazione dei costi e dei fabbisogni standard».

ritti della persona; si tratta di spese con contenuto redistributivo in favore delle regioni più povere e il loro finanziamento è assicurato dai contributi speciali, dal bilancio dello Stato, dai finanziamenti dell'Unione europea e dai co-finanziamenti nazionali.

Un caso particolare è costituito dalle spese per il trasporto pubblico locale, che non rientrano in nessuna delle precedenti categorie, per il cui finanziamento si dovrà tenere conto «della fornitura di un livello adeguato del servizio su tutto il territorio nazionale nonché dei costi standard». In realtà, non è affatto chiaro che cosa si intenda per «livello adeguato» del servizio, né tanto meno è chiaro come, per questo servizio così particolare, sia possibile calcolare i costi standard di fornitura in modo agevole e sensato data anche la forte disomogeneità territoriale sia nella domanda sia nell'offerta di questo servizio.

Il meccanismo appena descritto per le regioni è in buona parte replicato anche per le amministrazioni comunali, per le quali si distingue tra funzioni fondamentali (articolo 117, secondo comma, lettera p), della Costituzione), individuate dalla legislazione statale, e altre funzioni. Per le funzioni fondamentali, è assicurato il finanziamento integrale attraverso le fonti di autonomia tributaria e il fondo perequativo; per le altre funzioni, la perequazione avviene sulla base della capacità fiscale. Ad oggi comunque non esiste una definizione precisa di «funzioni fondamentali», che dovrà scaturire anche dal Codice delle autonomie, la cui approvazione sarebbe dovuta avvenire in concomitanza con l'approvazione delle legge delega, ma che invece ha avuto un iter incerto e confuso, che non è ancora terminato¹³. È qui opportuno solo sottolineare una disposizione di salvaguardia, per cui le funzioni fondamentali degli enti locali non possono essere esercitate da altri enti o agenzie statali o regionali, al fine di garantire che l'esercizio di tali funzioni avvenga nel livello cui è stato legislativamente assegnato.

La delega fornisce anche indicazioni (art. 11) sui tributi da destinare al finanziamento delle funzioni fondamentali dei Comuni, con particolare riferimento alle compartecipazioni all'Iva e all'Irpef e all'imposizione immobiliare. Su questo punto, dalla *Relazione* presentata dalla Copaff emerge una netta preferenza per il ricorso all'imposizione immobiliare, prima attribuendo ai Comuni il gettito dei tributi erariali che a vario titolo gravano sugli immobili, poi lasciando decidere ai

¹³ In attesa delle norme che dovranno individuare le funzioni fondamentali dei Comuni, il fabbisogno di spesa dei Comuni sarà finanziato considerando l'80% delle spese come fondamentali ed il restante 20% come non fondamentali.

singoli enti se sostituirli con un unico tributo, la cosiddetta *service tax*, attualmente al centro del dibattito. Per quanto riguarda il Fondo perequativo, il cui ammontare discenderà dalla differenza tra la *spesa standard* per le funzioni fondamentali e le entrate tributarie standardizzate di applicazione generale (escludendo quindi eventuali imposte di scopo e trasferimenti e contributi per interventi speciali), va sottolineato il ruolo attivo assegnato alle regioni nella determinazione della *spesa standard*. Esse infatti, con accordi sanciti in sede di Conferenza unificata, e d'intesa con i Comuni, nell'ambito delle risorse complessivamente assegnate dallo Stato ai Comuni a titolo di fondo perequativo, possono procedere a proprie valutazioni della spesa corrente standardizzata e delle entrate standardizzate e a stime autonome dei fabbisogni di infrastrutture e, quindi, a rideterminare i parametri per il riparto del Fondo.

Anche per i Comuni, la ripartizione del Fondo per ridurre le differenze tra le capacità fiscali implica una correzione per la dimensione demografica (l'ammontare dei trasferimenti è funzione inversa della dimensione demografica), ma vengono introdotti meccanismi premianti, anche sotto forma di maggiore autonomia impositiva o di maggiori aliquote di compartecipazione ai tributi erariali, per favorire unioni e fusioni tra Comuni. Sulla questione della «dimensione ottima» dei Comuni è d'altra parte intervenuto il recente d.l. n. 78/2010, nell'ambito della manovra finanziaria per il triennio 2011-2013, che introduce l'obbligatorietà dell'esercizio delle funzioni fondamentali (come definite dalla delega) e prevede l'obbligo dell'esercizio in forma associata, attraverso unioni o convenzioni, da parte dei Comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti¹⁴.

Infine, la delega fa riferimento alle spese per interventi speciali, soprattutto spese per lo sviluppo economico, a favore di particolari territori; trattandosi in prevalenza di spesa in conto capitale, i finanziamenti saranno determinati sulla base di indicatori di fabbisogno di infrastrutture, che tengano anche conto dell'entità dei finanziamenti dell'Unione europea ricevuti dagli enti locali e del vincolo di addizionalità a cui questi sono soggetti.

Passiamo ora ad illustrare brevemente che cosa è stato fatto finora. La legge delega indica i termini per l'emanazione dei decreti attuativi da

¹⁴ L'obbligo viene introdotto anche per i Comuni appartenenti o già appartenuti a comunità montane, con popolazione stabilita dalla legge regionale e comunque inferiore a 3.000 abitanti.

parte del governo, che, a seconda dei casi, variano dai 12 ai 36 mesi. In particolare, il decreto legislativo contenente la determinazione dei costi e dei fabbisogni standard sulla base dei livelli essenziali delle prestazioni dovrà essere adottato entro il 21 maggio 2011. Ad oggi, risulta emanato solo il d.lgs. 28 maggio 2010, n. 85, «Attribuzione a Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni di un proprio patrimonio, in attuazione dell'articolo 19 della legge 5 maggio 2009, n. 42», sulla base del dettato costituzionale, in particolare del sesto comma dell'art. 119: «I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno un proprio patrimonio, attribuito secondo i principi generali determinati dalla legge dello Stato». Questo provvedimento, che attua il cosiddetto *federalismo demaniale*, ha sollevato una serie di dibattiti e discussioni, anche in relazione al fatto che la distribuzione dei beni attribuibili agli enti territoriali risulta sperequata sul territorio e fortemente concentrata in alcune regioni del Centro-Nord (il 50% del patrimonio è concentrato nelle regioni del Nord; un ulteriore 25% nella sola Regione Lazio). Non si può escludere quindi che, qualora le regioni del Nord valorizzassero al meglio il patrimonio pubblico loro attribuito (come auspicabile), si troverebbero certamente con un ammontare di risorse superiore a quelle disponibili per le altre. Resta quindi da capire se e in che misura di questi aspetti si terrà conto nel disegno degli schemi di finanziamento e perequazione.

6. Quali effetti per il Mezzogiorno?

In conclusione, la spesa pro capite delle principali funzioni del welfare italiano è al momento sostanzialmente uniforme sul territorio. La legge delega è vaga nei dettagli applicativi, che dovranno essere definiti, ma chiara nei principi generali. Questi mantengono inalterata l'impronta fortemente redistributiva del sistema di welfare italiano; anche in presenza di forti differenze nella dotazione di risorse fiscali, il sistema perequativo interverrà in modo da garantire a ciascuna regione le risorse sufficienti a finanziare – al costo standard – l'offerta dei livelli essenziali dei servizi nell'ambito delle funzioni fondamentali. Queste ultime comprendono quelle associate al sistema di welfare, e in particolare, sanità, istruzione e assistenza. Se divari si possono creare, questi sono possibili solo per le «altre spese» – meno del 10% delle attuali spese delle regioni – per cui è prevista solo una perequazione (incompleta) sulla base della capacità fiscale. Di più, alcuni elementi

RPS

Maria Flavia Ambrosiano, Massimo Bordignon, Floriana Cerniglia

finora sottratti alla perequazione – quali alcune funzioni svolte dai Comuni e generalmente meno offerte al Sud, o gli aspetti relativi alla dotazione di infrastrutture – rientrano ora nelle funzioni fondamentali, e dunque suscettibili di perequazione ai fabbisogni standard. Ancora, restano inalterati (almeno nella delega) gli spazi per gli «interventi speciali» a sostegno del Mezzogiorno, come quelli finora garantiti dai fondi strutturali europei. D'altra parte, i nuovi tributi regionali e comunali su cui si innesterà la perequazione e su cui gli enti locali avranno, sulla base della legge, spazi consistenti di manovra, sono a loro volta calcolati ad aliquote standard. Ne segue, alla luce di quanto illustrato nel paragrafo 3, che a parità di sforzo fiscale autonomo, le regioni del Centro-Nord potranno contare su risorse nettamente superiori. L'1% di addizionale regionale in più, per esempio, genera il doppio di risorse in Lombardia rispetto a Campania e Calabria.

In termini redistributivi, come già ricordato, l'effetto netto di queste complesse disposizioni per il finanziamento regionale del welfare dipenderà molto dalla definizione adottata di «costo standard», che rimanda necessariamente a qualche idea di «efficienza» standard nell'offerta dei servizi. Data la situazione attuale, non c'è dubbio che un'applicazione severa di questo principio comporterebbe nell'immediato una forte riduzione della redistribuzione a vantaggio del Sud, per lo meno in alcune delle funzioni fondamentali attualmente svolte dalle regioni, quali la sanità¹⁵. Ovviamente la situazione rimarrà pressoché immutata per quanto riguarda la previdenza, mentre per l'istruzione, al momento, il passaggio di competenze alle regioni è a metà del guado e non ci sono ancora ipotesi di lavoro per la definizione di una spesa standard in questo comparto di spesa.

È proprio alla difficoltà politica derivante dall'attuazione dei costi standard che per esempio è attribuibile l'estrema cautela del governo, che nella recente *Relazione* del 30 giugno presenta qualche ipotesi di calcolo dei costi standard, giusto come ipotesi tecniche di lavoro, non vincolanti (nella *Relazione* si dice: «si tratta di una utile base tecnica di lavoro, ma tuttavia non impegnativa né per il governo né per il Parlamento»). Queste ambiguità non consentono al momento di quantifi-

¹⁵ Per esempio, il Cerm ha recentemente calcolato che la situazione della Calabria sul piano dell'offerta sanitaria è talmente compromessa, che sarebbe possibile ridurre del 30% le risorse spese per la sanità e ancora ottenere lo stesso risultato in termini di output, se il livello di efficienza della Calabria raggiungesse quello medio nazionale (cfr. Pammolli e Salerno, 2010).

care l'entità dei trasferimenti che andranno aboliti e sostituiti con tributi propri e compartecipazioni e dunque di calcolare l'entità del fondo perequativo. È comunque probabile che nell'applicazione della delega alcune delle conseguenze negative sul piano redistributivo derivanti dall'introduzione dei costi standard verranno stemperate e del resto la stessa delega prevede un'applicazione graduale del nuovo regime.

E tuttavia, anche la visione alternativa che prevede che «tutto cambi perché nulla cambi» è probabilmente infondata. Data la situazione generale del paese e le pressioni sul lato della finanza pubblica, è ipotizzabile che le spinte verso una maggiore efficienza conducano alla lunga ad una riduzione della spesa e dei trasferimenti verso le aree più inefficienti. L'attuale situazione, che vede un eccesso di spesa e di disavanzi (soprattutto nel caso della sanità) proprio laddove la qualità dei servizi offerti è più bassa, pare davvero non più sostenibile e induce a ritenere che o attraverso l'attuazione della delega o attraverso la legislazione ordinaria (come anticipato, per esempio dalla manovra fiscale o dagli interventi precedenti sui fondi Fas) si vada verso la riduzione nei flussi redistributivi delle risorse tra i territori.

Nel complesso, non si può che concludere come si è cominciato. Il federalismo rappresenta sia una minaccia che una opportunità per il Sud del paese. Le spinte verso l'autonomia e l'efficienza rappresentano una grande opportunità se le classi dirigenti di questa parte del paese sapranno sfruttarle a pieno. Esiste infatti una robusta evidenza empirica che suggerisce che il federalismo faccia in genere bene alla crescita economica. D'altra parte, può anche rappresentare una minaccia, nel senso che gli attuali flussi redistributivi verranno in parte ridotti, e sarà necessario sfruttare al meglio le minori risorse per ottenere risultati migliori.

Riferimenti bibliografici

- Alampi D., Iuzzolino G., Lozzi M. e Schiavone A., 2010, *La sanità*, in Cannari L. e Franco D. (a cura di), *Il Mezzogiorno e la politica economica dell'Italia*, Banca d'Italia, Roma, pp. 105-127.
- Banca d'Italia, 2008a, *Considerazioni finali del Governatore sul 2007*, Banca d'Italia, Roma; disponibile alla pagina web: <http://www.bancaditalia.it/interventi/integov/2008/cf/cf07>.

- Banca d'Italia, 2008b, *Relazione sull'anno 2007*, Banca d'Italia, Roma; disponibile alla pagina web: <http://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/relann/rel07/rel07it>.
- Bordignon M. e Fontana A., 2010, *Federalismo e istruzione. La scuola italiana nell'ambito del processo di decentramento istituzionale*, Fondazione Agnelli, working paper n. 34.
- Cannari L. (a cura di), 2009, *Mezzogiorno e politiche regionali*, Banca d'Italia, Roma; disponibile alla pagina web: http://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/seminari_convegni/mezzogiorno.
- Cannari L. e Iuzzolino G., 2009, *Le differenze nel livello dei prezzi al consumo tra Nord e Sud*, in Cannari L. (a cura di), *Mezzogiorno e politiche regionali*, Banca d'Italia, Roma, pp. 15-51.
- Copaff - Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale, 2010, *Relazione del Governo alle Camere in ottemperanza alla disposizione dell'art. 2, comma 6, della legge 5 maggio 2009, n. 42 «Delega al Governo in materia di federalismo fiscale in attuazione dell'art. 119 della Costituzione»*, 30 giugno.
- Istat, 2008, *La povertà relativa in Italia nel 2007. Statistiche in breve*, Istat, Roma.
- Istat, 2009, *Spesa delle amministrazioni pubbliche per funzione. Statistiche in breve. Anni 1990-2007*, Istat, Roma.
- Pammolli F. e Salerno N.C., 2010, *I numeri del federalismo: una simulazione per la sanità*, working paper n. 1, Cerm, Roma; disponibile alla pagina web: http://www.cermlab.it/_documents/_argomenti/WP_1_2010_Pammolli_Salerno.pdf.
- Svimez, 2010, *Rapporto 2010 sull'economia del Mezzogiorno*, Il Mulino, Bologna.

Temi di salute e politiche sociali: responsabilità nazionali e locali nella questione meridionale

Enza Caruso, Nerina Dirindin

RPS

Il paper prende in esame il gap tra Nord e Sud Italia per quanto riguarda i servizi sanitari e sociali. Vengono in particolare analizzate le differenze di spesa, qualità e accesso ai servizi in seguito al processo di decentramento degli anni '90 che ha portato ad una maggiore responsabilità degli attori locali e ad un maggiore

controllo da parte del governo centrale. Si sostiene che il gap non sia stato colmato ma che al contrario abbiano avuto luogo involuzioni in tutto il paese. Il saggio conclude affermando che le disparità del Sud Italia siano una questione nazionale che deve essere affrontata con strumenti e politiche di un livello corrispondente.

1. Introduzione

L'Italia non è tutta uguale. Ogni territorio, ogni comunità ha una sua storia, un suo dialetto, un insieme di tradizioni e culture. Ogni territorio è un caso a sé; ma ciò è vero solo in parte. I confini non sono mai netti: le caratteristiche si modificano gradualmente a mano a mano che ci si sposta da un paese all'altro. Esiste una sorta di continuità fra i diversi paesi. I confini netti separano le amministrazioni dal punto di vista giuridico-istituzionale, ma non separano le culture e le tradizioni. Quando un paese è lungo, le sfumature sono numerose ed è possibile che territori molto lontani abbiano connotati anche molto diversi fra loro. Ma le possibili caratteristiche sono sempre le stesse, e sono presenti in tutti i territori; ciò che cambia è la dose presente in ogni comunità.

Il Nord e il Sud dell'Italia non hanno caratteristiche nettamente differenti: in entrambe le realtà convivono aspetti positivi e lati oscuri, pur con intensità differenti.

Non è scopo di queste note discutere le cause della prevalenza in alcuni territori di comportamenti più o meno virtuosi. Più semplicemente, ci si propone di illustrare e discutere alcune delle principali differenze che contraddistinguono le diverse realtà regionali nelle politiche sociali e sanitarie.

L'obiettivo è comprendere le dinamiche in atto, nella convinzione che, piuttosto che di «due Italie», siamo in presenza di un welfare nazionale in cui coesistono differenti realtà. Le differenze fra Nord e Sud del paese nelle politiche sanitarie e sociali confermano la natura duale del welfare nazionale, che in tempi di crisi è costretto a interrogarsi sulle responsabilità nazionali e locali della «questione meridionale» e sulle strategie per il superamento delle carenze di servizi in una larga parte proprie del Mezzogiorno.

2. La natura duale del welfare

Nei primi anni '90, seguendo il *mainstream* «decentramento-competizione-contrattualismo» anche il nostro paese procede alla riorganizzazione del Servizio sanitario nazionale (Ssn) separando le funzioni di tutela della salute (affidate alle aziende sanitarie locali) da quelle di produzione delle prestazioni sanitarie (affidate a erogatori pubblici e privati). Rincorrendo il pensiero del *New public management*, con l'introduzione del linguaggio delle aziende si intraprende la strada della micro-efficienza produttiva. Nel Nord del paese, dove le capacità imprenditoriali sono più sviluppate, un nuovo modello gestionale della sanità si va configurando e la Lombardia che, prima tra tutte, introduce la competizione ne rappresenta il portavoce. Ma molto presto ci si accorge che la mera efficienza operativa mette a rischio la qualità dei servizi e la sostenibilità della spesa a livello macro.

Si rendono quindi necessari strumenti di governo dei volumi di attività e della spesa complessiva. Il d.lgs. 299/99 introduce la nozione di livelli essenziali di assistenza, che devono rispondere a criteri di equità, efficienza e appropriatezza delle cure, e specifica che la loro individuazione deve avvenire contestualmente alle risorse finanziarie destinate al Ssn, nel rispetto delle compatibilità definite per l'intero sistema di finanza pubblica. Un modello che richiede una forte capacità di programmazione a livello regionale, di cui è portavoce in primis l'Emilia-Romagna.

D'altro canto nel Meridione, una consistente produzione privata convenzionata con il Ssn, ancor oggi spesso in regime di accreditamento provvisorio, da sempre affianca un'insufficiente produzione pubblica. Al Sud, dove «tutto cambia per non cambiare niente», la nuova organizzazione della sanità è funzionale al suo modello di sviluppo economico, anzi ne rappresenta il nuovo vettore di estrapolazione di

quella rendita che nel periodo immediatamente precedente nutriva il blocco della Cassa del Mezzogiorno e, più in là nel tempo, qualificava quel blocco agrario che regnava sulle masse di contadini. Qualche passo indietro ci permette di descriverne le peculiarità.

3. La questione del riparto del fondo sanitario nazionale: aggiustamenti tecnici e diversa velocità di maturazione delle regioni

Sul finire degli anni '90 il governo definisce nuovi criteri di riparto del fondo sanitario. Nel tentativo di riconoscere secondo equità i diversi bisogni delle singole realtà territoriali, al finanziamento storico viene sostituita una nuova metodologia che prevede la definizione di una quota capitaria ponderata in base alla struttura demografica della popolazione (per età e genere) come principale fattore di *risk adjustment*. I criteri previsti dalla legge 662/96 sono accolti con favore da tutte le regioni. Il primo passo verso il progressivo superamento del cosiddetto piè di lista è stato possibile grazie a una serie di fattori favorevoli: il progressivo aumento delle disponibilità finanziarie per il Ssn (dopo anni di pesanti restrizioni), la formula adottata (che agiva solo sui tassi di incremento del finanziamento delle singole regioni, evitando ogni riduzione rispetto all'anno precedente), la gradualità della formula di riparto (che prevedeva un percorso di avvicinamento ai nuovi criteri distribuito su tre anni), la consapevolezza degli avanzi registrati precedentemente da alcune regioni (che rendeva inaccettabile la richiesta di maggiori risorse da parte di quelle stesse regioni), le diffuse evidenze scientifiche circa la variabilità dei consumi sanitari per classe di età della popolazione. Hanno infine giocato un ruolo non marginale le diverse aspettative delle regioni rispetto ai ripiani a piè di lista da parte dello Stato. Da un lato, le regioni del Nord incominciavano ad essere consapevoli della necessità di un maggiore allineamento delle responsabilità di spesa con quelle di reperimento delle risorse e, rivendicando riforme di tipo federalistico, si preparavano a governare la spesa sanitaria e ad avere bilanci in regola. Dall'altro, le regioni del Sud, sulle quali pesavano le carenze nell'organizzazione dei servizi, continuavano a confidare sull'intervento *ex post* da parte del governo centrale. Di fatto la maturazione politica delle regioni italiane è avvenuta con tempi molto diversi.

Nel corso degli anni, i diversi tentativi dello Stato di imporre concretamente il rispetto dei vincoli di bilancio ha progressivamente reso più

RPS

Enza Caruso, Nerina Dirindin

consapevoli anche le regioni del Sud che la pratica dei ripiani dei disavanzi sanitari avrebbe potuto essere effettivamente abbandonata. Di qui la richiesta delle regioni con popolazione più giovane, in parte penalizzate dai criteri di riparto della fine degli anni '90, di rivedere la formula di riparto, attenuando il ruolo del fattore *età* e introducendo ulteriori fattori di *risk adjustment*.

Il decennio appena trascorso è stato infatti caratterizzato da una progressiva attenuazione dei fattori di ponderazione e dal ri-orientamento verso una quota capitaria grezza, frutto più che di criteri oggettivi di una vera e propria contrattazione politica tra le regioni, che non ha mancato di tener conto dei disavanzi prodotti. Il risultato è stato ottenuto attraverso la riduzione della quota di fabbisogno ripartita in base alla struttura per età della popolazione (prima applicata ad esempio su tutta l'assistenza ospedaliera e poi solo su una parte), giustificando di volta in volta le modifiche con motivazioni che di fatto hanno il solo scopo di andare incontro alle regioni più in difficoltà.

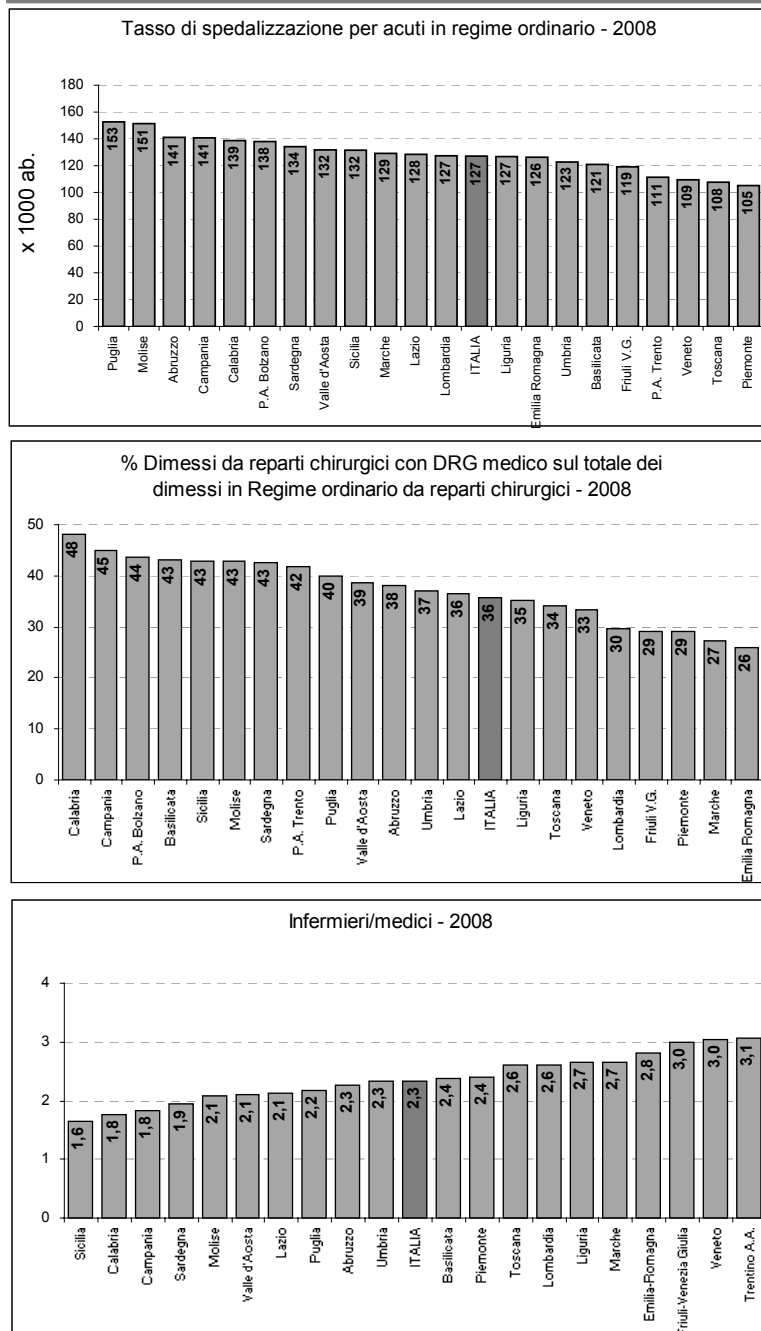
Attualmente, tralasciando le particolarità delle regioni a statuto speciale, le regioni a statuto ordinario del Centro-Nord possono contare su un finanziamento pro capite in media superiore dell'8% rispetto al Centro-Sud (in cui abbiamo incluso il Lazio) contro il 13% in più riscontrato dieci anni fa. Il Mezzogiorno continua a lamentare la non sufficiente considerazione degli indicatori di deprivazione economico-sociale, ma solo recentemente, dopo l'estensione dell'indagine Istat sul ricorso ai servizi sanitari, è possibile disporre di elaborazioni sul legame fra deprivazione, salute e servizi sanitari.

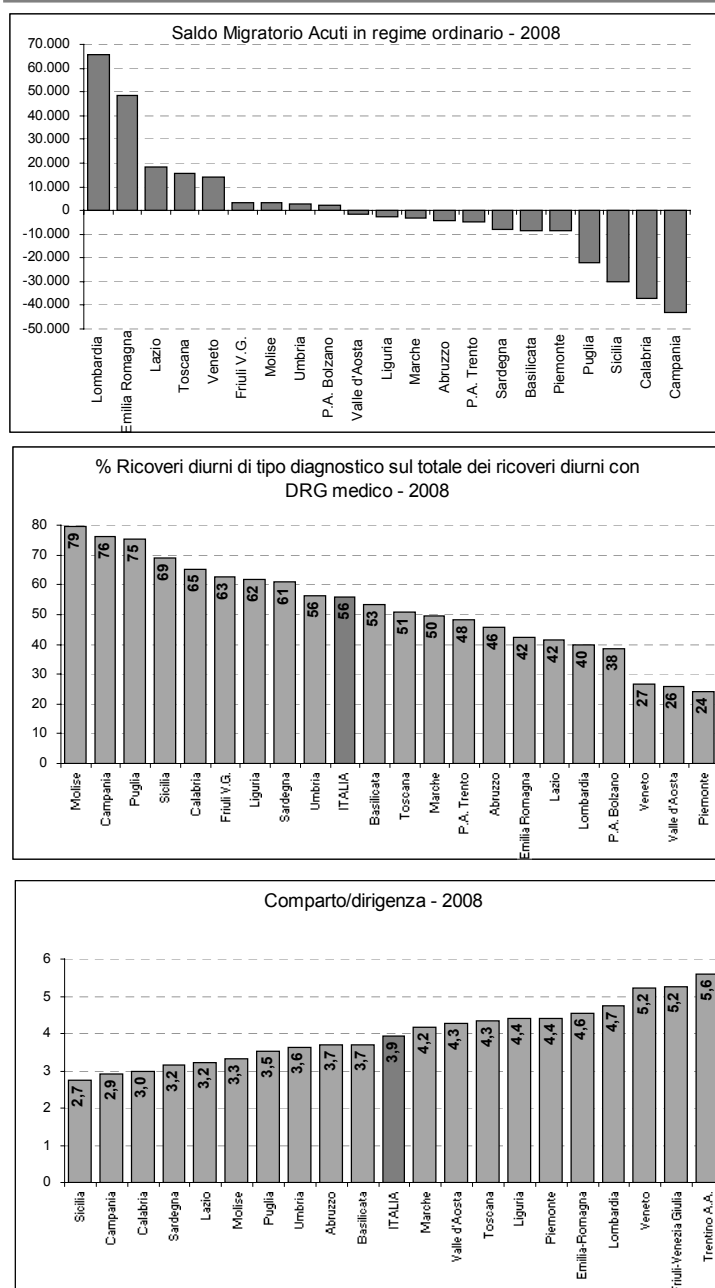
Non sono comunque queste le ragioni dell'esplosione del gravoso deficit e della pesante situazione debitoria che sta fortemente penalizzando i cittadini delle aree in maggiore difficoltà: ad una insoddisfacente tutela del loro diritto ai livelli essenziali di assistenza, si associa oggi il peso di un'accentuata pressione fiscale per il ripiano del «mal-governo». Nel Mezzogiorno infatti un'inadeguata e arretrata rete assistenziale, strutturata ancora secondo un modello ospedalocentrico, esprime tutta l'incapacità organizzativa (politica e dirigenziale) di allinearsi alla programmazione nazionale per garantire i servizi sanitari.

4. I divari interregionali nella tutela della salute

Gli indicatori di organizzazione e produzione di servizi sanitari e sociali ci illustrano il quadro delle due diverse parti dell'Italia. La figura 1

Figura 1 - Alcuni indicatori di assistenza ospedaliera



segue *Figura 1 - Alcuni indicatori di assistenza ospedaliera*

Fonte: Elaborazione su dati Banca dati Sdo, 2008 e Conto Annuale, 2008.

mette in risalto alcuni indicatori di assistenza ospedaliera. Nelle regioni meridionali, con l'eccezione della Basilicata, si concentra il più alto tasso di ospedalizzazione per acuti in regime di ricovero ordinario, generalmente caratterizzato da una complessità delle prestazioni inferiore a quella del Centro-Nord e indice della mancata attivazione di percorsi alternativi sul territorio; al Sud l'inappropriatezza delle cure e l'inefficienza nell'uso delle risorse è confermata dall'elevata incidenza dei dimessi dai reparti chirurgici con Drg medico e dalla diffusa pratica del ricovero diurno per finalità diagnostiche di tipo medico (erogabili più propriamente in regime ambulatoriale)¹.

Nel contesto meridionale si conta il più basso rapporto infermieri/medici, con la Sicilia al valore minimo di 1,6 (solo la Basilicata ha un rapporto appena superiore alla media nazionale); nel Veneto il rapporto si raddoppia con tre infermieri per medico. Un esercito con pochi soldati e molti ufficiali caratterizza anche il rapporto fra il personale del comparto e la dirigenza: 2,7 addetti per dirigente in Sicilia, 2,9 in Campania, 3 in Calabria, contro 4,6 in Emilia Romagna, 5,2 in Veneto, 5,6 in Trentino.

Ad un cattivo controllo del budget, che privilegia *setting* assistenziali distorti nell'uso dell'ospedale e personale ad elevato costo, si associano inadeguatezze organizzative e scarsa fiducia nella qualità delle cure, testimoniate dall'elevato saldo migratorio passivo che contraddistingue il nostro Mezzogiorno.

Ma è soprattutto nel territorio che si esplica quella grave carenza di governo sanitario e sociale. La tabella 1 descrive in forma generica alcuni indicatori di contesto, di salute, di prevenzione e di cure territoriali, che mostrano le ineguaglianze esistenti fra i cittadini meridionali e il resto del paese. Al Sud, ad ulteriore conferma delle cattive performance socio-sanitarie, si registra in media la più bassa attesa di vita, con la Campania al primo posto (77,4 e 82,8 anni rispettivamente per gli uomini e per le donne), e il più alto tasso di mortalità infantile (in Calabria muoiono 5,4 bambini entro il primo anno di vita per mille nati vivi). Un minore indice di dipendenza anziani è accompagnato dai più bassi tassi di attività delle donne, su cui ricade, in assenza di un'adeguata rete di servizi, la responsabilità delle cure agli anziani.

¹ Su questi temi, approfondimenti sulla variabilità anche entro le regioni sono forniti dallo studio della Scuola Sant'Anna di Pisa (cfr. Senato della Repubblica, 2010; Ministero della Salute, 2010).

Tabella 1 - Alcuni indicatori di contesto, salute, prevenzione e assistenza di base (ultimo anno disponibile)

	Nord	Centro	Sud
<i>Indicatori di contesto</i>			
Indice di dipendenza anziani	32,3	32,7	26,5
Tasso attività femminile	43,9	41,2	28,4
Tasso disoccupazione femminile	4,7	7,2	14,9
Incidenza della povertà (persone)	5,9	7,2	24,9
<i>Indicatori di salute</i>			
Speranza di vita alla nascita (uomini)	78,7	79,1	78,2
Speranza di vita alla nascita (donne)	84,3	84,5	83,6
Tasso mortalità infantile x 1000 nati vivi	3,2	3,5	4,5
Tasso di disabilità std 6+	4,1	4,5	5,9
Tasso di disabilità std 65+	16,8	18,1	24,0
<i>Indicatori di prevenzione</i>			
% mammografia in assenza sintomi 40+	65,7	61,7	39,4
% pap-test in assenza sintomi 25+	74,8	71,5	46,7
% vaccinazioni influenza 65+	61,8	62,1	63,7
<i>Indicatori di assistenza di base</i>			
Tasso ambulatori e laboratori x 100.000 ab.	10,8	18,5	23,9
% ambulatori e laboratori pubblici sul totale	57,8	48,9	28,5
Tasso strutture sanitarie diagnostica strumentale x 100.000 ab.	4,5	5,7	5,9
% strutture sanitarie pubbl. diagnostica strumentale	56,8	50,6	44,6
Tasso strutture sanitarie attività di laboratorio x100.000 ab.	3,8	6,7	11,8
% strutture sanitarie pubbl. attività di laboratorio	57,0	33,8	21,2
<i>Indicatori assistenza domiciliare e residenziale</i>			
Tasso assistenza domiciliare integrata 65+ x 10.000 ab.	382,4	306,3	170,1
Pl residenziali x 10.000 ab.			
– Residenza assistenza anziani	15,9	15,0	8,0
– Residenza socio-sanitaria anziani	27,0	4,0	5,0
– Rsa	25,6	14,3	1,9
<i>Rapporto assistenti alla persona/personale medico-sanitario nelle residenze anziani x 1000 ospiti</i>			
– Residenza assistenza anziani	3,6	2,8	2,1
– Residenza socio-sanitaria anziani	3,0	2,2	1,8
– Rsa	2,3	1,8	1,0

Fonte: Istat, Health for All.

Scarsa al Sud l'attenzione alla prevenzione: gli *screening* per la prevenzione dei tumori femminili raggiungono ancora meno della metà della popolazione di riferimento, mentre la vaccinazione antinfluenzale per anziani, soprattutto per effetto degli incentivi regionali riservati ai medici di famiglia, è più diffusa nel Mezzogiorno rispetto al resto del paese (Senato della Repubblica, 2010). A completare il quadro delle cattive pratiche, si veda l'elevato tasso di ricorso al parto cesareo: tutte le regioni meridionali si collocano al di sopra della media nazionale; in Campania i tagli cesarei sono il 62%, contro il 23% del Friuli-Venezia Giulia. Si tratta di una questione organizzativa oltre che di remunerazione tariffaria.

I dati di spesa per l'assistenza specialistica (visite specialistiche, diagnostica di laboratorio e per immagini) indicano una media pro capite di 79 euro nel Mezzogiorno contro 58 euro nel Centro-Nord. A guardare la diffusione territoriale della rete laboratoristica in rapporto alla popolazione, al Sud operano più del doppio delle strutture del Nord e la percentuale di quelle pubbliche arriva appena al 28%. Un'organizzazione prevalentemente privata, confermata anche per le attività di diagnostica strumentale, sulla quale la governance regionale è poco presente, spesso in modo non estraneo a interessi locali e particolari.

A fronte di una sovra-dotazione di ambulatori e laboratori e di cliniche private, il Meridione si caratterizza per una sotto-dotazione di posti letto residenziali per anziani: a titolo di esempio ai 25 Pl nelle Rsa (Residenze sanitarie assistite) del Nord corrispondono circa 2 Pl nel Sud. Per le strutture residenziali meridionali si riconferma il basso rapporto tra personale di assistenza e personale medico-sanitario. Ad una forte carenza di strutture per la lungodegenza non corrisponde peraltro un'adeguata diffusione dell'assistenza domiciliare integrata: il tasso di copertura è infatti meno della metà di quello riscontrato nel Nord del paese, nonostante il più alto tasso di disabilità degli anziani. Il target del 3,5% della popolazione anziana, indicato nel Quadro strategico nazionale 2007-2013, è ancora molto distante nel meridione dove gli anziani che usufruiscono del servizio sono solo il 2% (Istat, 2010).

Nonostante i divari interregionali, il settore sanitario presenta livelli di organizzazione e sviluppo di gran lunga più elevati e uniformi del settore sociale. La presenza di livelli essenziali di assistenza, la determinazione del fabbisogno a livello complessivo e il suo riparto per quota capitaria (più o meno ponderata), sono elementi che fanno della sanità un settore che ha nel tempo contribuito a unire il paese, anche se molta strada deve essere ancora fatta nella direzione della convergenza.

5. Inadeguatezze nazionali e divari interregionali nelle politiche sociali

Nell'area delle politiche sociali la definizione di un fabbisogno macro-economico non esiste e i livelli di sviluppo sono di gran lunga più differenziati delle politiche sanitarie. La tabella 2 raffronta per l'anno 2006 la distribuzione territoriale della spesa sanitaria complessiva, dei beneficiari dell'indennità di accompagnamento e della spesa sociale erogata a livello locale rilevata con l'*Indagine sugli interventi e sui servizi sociali dei Comuni* dell'Istat.

Tabella 2 - Spesa sanitaria, spesa sociale dei Comuni e beneficiari dell'indennità di accompagnamento a confronto (anno 2006)

	Rss Nord	Rso Nord	Rso Centro	Rso Sud	Rss Sud	Italia
Spesa sanità pro capite (1)	1.791	1.681	1.839	1.574	1.654	1.687
Spesa sociale pro capite dei Comuni (2)	223	121	115	44	86	101
% della spesa sociale impegnata nella spesa corrente dei Comuni	20,2	15,3	13,1	6,4	10,5	12,7
Beneficiari di indennità di accomp. x 1.000 ab.	27,2	27,3	33,7	35,9	34,8	31,5
– donne	18,5	18,1	21,7	21,9	21,0	20,0
– uomini	8,7	9,2	12,0	14,0	13,9	11,4
<i>Assistenza domiciliare per anziani</i>						
Spesa assistenza domiciliare anziani pro capite	29,2	10,4	7,4	3,9	9,7	8,9
% Spesa sociale per anziani impegnata in assistenza domiciliare	42,0	36,3	33,9	44,6	46,8	38,3
Composizione:						
% Ad-Sa	69,2	57,0	74,7	77,5	88,6	67,4
% Adi	3,7	11,6	16,0	12,2	4,8	10,5
% Voucher	15,6	21,7	2,3	0,6	4,7	13,5
<i>Assistenza residenziale per anziani</i>						
Spesa per assistenza residenziale pro capite (Comuni, Ssn, utenti)	89,1	37,3	18,7	2,3	8,5	24,1
% Spesa sociale per anziani dei Comuni impegnata nelle strutture residenziali	34,7	37,0	35,2	22,2	31,0	34,5
Composizione:						
% Spesa residenziale Comuni	27,2	28,5	40,9	84,4	75,4	33,3
% Spesa residenziale utenti	49,8	23,8	29,8	15,6	23,6	28,3
% Spesa residenziale Ssn	23,1	47,7	29,3	—	1,0	38,4

(1) Spesa sanitaria delle funzioni assistenziali sommate con i saldi della gestione straordinaria e con quelli dell'intramoenia.

(2) Spesa sociale al netto della compartecipazione degli utenti e del Ssn.

Fonte: Elaborazione su dati Ce-Sis, Istat, *Indagine sui Comuni* 2006.

La spesa sociale pro capite delle regioni a statuto ordinario (Rso) del Sud evidenzia uno scostamento rispetto alla media nazionale che tocca ben il 130% (un divario di gran lunga superiore a quello appena analizzato con riguardo alla spesa sanitaria); anche escludendo le particolarità delle regioni a statuto speciale (Rss), nel Centro-Nord si spende in media pro capite oltre due volte e mezzo in più rispetto al Sud; difatti, nel Mezzogiorno la quota di spesa corrente dei bilanci comunali dedicata al sociale raggiunge appena il 6% contro percentuali a due cifre nel resto del paese. Al contrario, nel Meridione si osserva una maggiore diffusione dell'indennità di accompagnamento: circa un terzo in più rispetto al Nord.

Le differenze territoriali nella spesa locale socio-assistenziale sono ancora più marcate se si entra nel merito delle aree di intervento. Ad esempio, per l'assistenza domiciliare agli anziani, un'area che assorbe oltre un terzo della spesa sociale, si spendono circa 4 euro pro capite nel Sud, contro 29 euro nelle Rss del Nord. Sul piano dell'assistenza residenziale agli anziani, i 2 euro pro capite del Mezzogiorno si scontrano contro gli 89 delle Rss del Nord e i 37 euro delle Rso del Nord. L'assistenza socio-sanitaria agli anziani ricade di fatto principalmente sui bilanci della sanità, come dimostrano gli alti tassi di ospedalizzazione.

Livelli e composizione della spesa sociale sono dunque molto diversificati, ma è evidente che nel Sud si spende poco, i Comuni non si associano, si privilegia l'assistenza domiciliare socio-assistenziale ma gli assegni di cura e i buoni servizio a sostegno del lavoro di cura (lasciato alla responsabilità delle famiglie, e delle donne in particolare) sono praticamente assenti, le strutture residenziali sono insufficienti e spesso non tutto il territorio è coperto dai servizi. Al Nord, invece, si spende di più, l'assistenza domiciliare si affianca a una notevole offerta di servizi residenziali, le famiglie ricevono sostegno nel lavoro di cura (l'80% dei beneficiari dei voucher sono concentrati in Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna) e le prestazioni sono diffuse sul territorio.

Il quadro della spesa sociale locale che risulta dall'indagine Istat è però parziale. Sfugge quella spesa che non passa per l'attività o l'intermediazione dei Comuni, quale quella collegata alle ex-Ipab (Bosi, Guerra e Silvestri, 2009). Si tratta di strutture che interessano in molte regioni più del 70% dell'offerta di servizi rivolti agli anziani, prevalentemente non autosufficienti (Ministero della Salute, 2006).

6. Il caso della finanza sanitaria: ripiani selettivi per la possibile ricomposizione del Patto Nord-Sud?

I dati sulla finanza regionale sanitaria mostrano una profonda e crescente divergenza tra le diverse aree del paese in termini di capacità di controllo della spesa sanitaria pubblica (fig. 2).

Nel 1999, quando lo squilibrio di bilancio rappresentava circa il 6% della spesa del Ssn, il peso della Lombardia sul deficit complessivo ammontava a circa l'11% preceduto solo da Lazio e Campania, che contribuivano rispettivamente per il 19 e il 14%. Nel 2009, secondo gli ultimi dati preconsuntivi pubblicati dal Ministero dell'Economia sulla *Relazione generale sulla situazione economica del paese*, il disavanzo sanitario rappresenta il 3% della spesa, ma è imputabile per il 42% al Lazio e per un'ulteriore 22% alla Campania. Sommando i disavanzi di tutte le regioni che ad oggi hanno presentato un piano di rientro si arriva al 90% dell'intero squilibrio finanziario (il 3% in capo alla Liguria e la restante parte al Mezzogiorno).

La spiegazione di questi risultati è nota. Fino alla metà del decennio appena trascorso nessuna regione era incentivata a rispettare i vincoli di bilancio, in vista di ripiani futuri. Per arrestare la produzione dei disavanzi nel tentativo di riallineare le responsabilità del finanziamento con quelle della spesa e di promuovere comportamenti disciplinati, sul finire degli anni '90 si dà avvio al federalismo fiscale con il d.lgs. 56/2000 che crea un certo disagio al Mezzogiorno, tanto che è presto messo in discussione in occasione della prima ripartizione della compartecipazione Iva in sostituzione dei trasferimenti soppressi (Fondo sanitario nazionale e altri trasferimenti minori). La protesta delle regioni del Mezzogiorno, resesi conto delle penalizzazioni che il pasticcio della formula perequativa fa ricadere su di esse, mette in discussione il Patto Nord-Sud, su cui si regge l'equilibrio del paese.

Le difficoltà incontrate nelle sedi istituzionali nell'affrontare la questione dei trasferimenti soppressi trasforma così una fase che avrebbe dovuto essere contraddistinta dalla progressiva responsabilizzazione degli enti decentrati in una fase di transizione verso una governance politica via via sempre più ri-accentrata in risposta al comportamento indisciplinato delle regioni, in particolare di quelle del Sud.

Dietro un crescendo di vincoli e adempimenti cui sono sottoposte le regioni, il Ministero dell'Economia mette a punto una serie di interventi per far emergere e isolare le aree responsabili dell'eccesso di spesa, ponendo fine alla regola endemica del *bail out* governativo a pioggia

Figura 2

e stringendo i vincoli di bilancio. A partire dall'intesa del 23 marzo 2005 cambiano infatti le regole del gioco: un bilancio in equilibrio permette di beneficiare di un'anticipazione premiante; al contrario, la mancata copertura dei disavanzi innesca un processo di diffida che può portare fino al commissariamento con l'obbligo di elevare le aliquote delle addizionali Irpef e delle maggiorazioni Irap anche oltre il massimo livello fino a copertura dell'intero squilibrio. Peggio ancora, un disavanzo sanitario superiore al 5% del finanziamento ordinario fa scattare la trappola dei piani di rientro con forte perdita dell'autonomia gestionale. Una trappola che, se si escludono Puglia e Basilicata, ha catturato l'intero Mezzogiorno incentivato nella predisposizione dei piani di rientro anche con l'istituzione del così detto «fondo», per complessivi 2.550 milioni nel triennio 2007-2009, come misura di accompagnamento verso la riqualificazione. Ma la situazione particolarmente critica di talune regioni (Lazio, Campania e Sicilia in primis) rende necessaria un'iniezione di liquidità con un ripiano selettivo dei disavanzi pregressi, dapprima con 3 miliardi disposti nel provvedimento «salvadeficit» (d.l. 23/2007) e successivamente con lo stanziamento a favore delle regioni in dissesto di un ingente prestito che pesa sul saldo netto da finanziare del 2008 per 9 miliardi, cui si aggiungerà un ulteriore miliardo nel 2010 per la Calabria (Caruso e Dirindin, 2010). Il bilancio attuale conta otto regioni sotto piano di rientro, di cui sette meridionali (con il Lazio) e quattro di esse commissariate.

È in questa logica di ripiano selettivo dei disavanzi che si ricomponе il Patto Nord-Sud: il meccanismo premiante riservato alle regioni virtuose ne garantisce il comportamento disciplinato sul piano finanziario, allo stesso tempo però il rigore delle penalizzazioni che colpiscono il Mezzogiorno viene accettato sotto la condizione di un ennesimo intervento straordinario.

7. Responsabilità nazionali e locali nella questione meridionale

Eppure le risorse per riorganizzare i servizi e superare i divari sono continuate ad affluire in abbondanza nel Mezzogiorno attraverso quella che Scalera e Zazzaro (2010) chiamano la «nuova politica regionale»: incentivi alle imprese, agli investimenti e all'occupazione, che oggi come ieri si sono rivelati fallimentari. A questi si somma l'85% dei fondi Fas e più in generale il 45% della spesa pubblica in conto

capitale riservati al Mezzogiorno. Ma tra la crisi della finanza pubblica e le enormi responsabilità sui deficit presenti e sui debiti passati, oggi le risorse Fas sono riallocate per la copertura degli interventi più disparati di spesa corrente. Tra questi, anche le minori entrate in sostituzione dell'abolizione dei ticket sulle prestazioni specialistiche e i rinnovi retributivi del pubblico impiego.

In questo contesto, l'aggravarsi delle disuguaglianze che ricadono sui cittadini del Meridione, a dispetto di diritti civili e sociali costituzionalmente tutelati, si riscontra per la gran parte dei servizi pubblici. Franco (2010) afferma che in molti comparti la spesa del Mezzogiorno è uguale se non addirittura superiore a quella del Centro-Nord: è il caso della giustizia, dell'istruzione e anche della sanità se si tiene conto della struttura della popolazione; ciò che fa la differenza è la qualità dei servizi, in media sempre peggiori rispetto al resto del paese.

Non si tratta però solo di una questione di qualità delle prestazioni. Sui temi della salute e delle politiche sociali, l'autonomia nell'allocazione delle risorse contribuisce a rendere più netti i divari qui sinteticamente descritti nel ben noto quadro statistico delle due Italie, spesso funzionale a chi desidera enfatizzare le differenze e favorire le divisioni. In realtà, «il Mezzogiorno è una grande disgregazione sociale» (Gramsci, 1930). In questa chiave necessita di essere letta e affrontata la «questione meridionale», facendo emergere le responsabilità tanto locali, di chi governa e chi è governato, quanto nazionali.

8. Le regioni imparano poco le une dalle altre

Il punto che si intende approfondire riguarda la capacità delle realtà più efficienti di contaminare efficacemente quelle considerate meno sviluppate o la capacità di queste ultime di imparare dalle esperienze migliori. L'obiettivo è cercare di capire se stiamo superando i divari fra Nord e Sud del paese o se li stiamo consolidando.

Sotto questo profilo gli anni più recenti presentano non pochi motivi di preoccupazione. In alcuni casi i divari si sono ridotti, ma la velocità di recupero delle aree più arretrate è ancora molto modesta; in altri casi i divari sono diminuiti ma per effetto di un livellamento verso il basso, e non verso l'alto. Proprio in questi ultimi anni, infatti, si è assistito a una crescente legittimazione di comportamenti riprovevoli, spesso erroneamente ritenuti propri solo della parte meno sviluppata del nostro paese, che ha favorito la diffusione di atteggiamenti critica-

bili anche nelle aree più agiate del paese. La diffidenza nei confronti del diverso, il fastidio nei confronti delle regole, la promozione dell'interesse individuale rispetto al bene comune, la pratica della furbizia a danno della collettività, non sono che alcuni degli atteggiamenti recentemente osservati anche in realtà di norma considerate estranee a forme di incultura da sottosviluppo. Un altro esempio di contaminazione in senso perverso è l'ampliamento delle infiltrazioni della criminalità organizzata in settori o in aree precedentemente immuni, grazie alla diffusa esternalizzazione dei servizi, in parte resa inevitabile dai vincoli imposti alla spesa per il personale.

In un momento di grande difficoltà economica, i lati oscuri propri di alcune aree del Sud sembrano essere stati capaci di contaminare parte del resto del paese, più di quanto non sia avvenuto in senso opposto. Stiamo forse vivendo un momento in cui i comportamenti *cattivi* sembrano scacciare quelli *buoni*.

Altre esperienze sembrano indurci a ritenere che i divari stiano aumentando. Si prenda il caso della sanità, dove la responsabilizzazione delle regioni sembra avere contribuito ad aumentare, anziché a ridurre, i divari. Infatti, l'effetto positivo nei confronti delle regioni virtuose, incentivate a evitare penalizzazioni sempre più rilevanti, non è stato sufficientemente controbilanciato da un analogo effetto positivo sulle regioni in difficoltà, incapaci di innescare una reale inversione di tendenza. L'esperienza insegna che tanto più i divari da colmare sono rilevanti, tanto più il futuro è condizionato dal passato e le dinamiche sono difficilmente modificabili. La cronica assenza di programmazione, il consolidarsi di interessi economici, l'utilizzo della sanità a fini politici, il diffondersi di fenomeni di illegalità, l'abitudine a prescindere dalle regole, sono tutti fattori che hanno spinto il Mezzogiorno lungo sentieri difficili da abbandonare perché profondamente segnati dalle carenze accumulate, determinando un blocco sanitario. Di qui una crescente polarizzazione delle posizioni, che finisce col rendere sempre più netta la differenza fra Nord e Sud del paese (Dirindin e Marchisio, 2009).

I sistemi di welfare regionali, così come li osserviamo oggi, sono infatti il risultato di un percorso di crescita e aggiustamento che si è sviluppato nel corso dei decenni e la cui realizzazione ha richiesto, e richiede, tempi lunghi. Ne è riprova la storia dei piani sanitari regionali, dalla quale appare evidente che le regioni che si sono dotate sin dai primi anni '80 di un quadro di programmazione e/o regolazione hanno evitato inerzie, improvvisazioni e interessi di parte causa del dissesto economico e organizzativo di molte regioni del Mezzogiorno.

Quanto alla capacità di apprendimento, le regioni imparano relativamente poco dai propri errori, così come imparano poco le une dalle altre. Difatti, nonostante i numerosi tentativi di affiancamento (gemellaggio o tutoraggio), il trasferimento delle buone pratiche da una regione ad un'altra ha prodotto effetti ancora piuttosto limitati. A questo proposito pare opportuno sottolineare che non sempre le varie forme di sostegno interregionale sono ispirate esclusivamente dal genuino desiderio di contribuire a superare ostacoli e resistenze; non sempre le alleanze sono disinteressate o esenti da condizionamenti. Una questione non sufficientemente esplicitata riguarda ad esempio come fare in modo che le regioni più efficienti, che beneficiano ampiamente della mobilità sanitaria attiva, siano realmente interessate a rendere meno dipendente il Sud dal Nord, quando questo imporrebbe loro una riduzione dell'offerta ospedaliera. Probabilmente è necessario che i piani di riorganizzazione delle regioni meridionali siano affiancati da un approfondimento delle ricadute sulle regioni del Nord in termini, ad esempio, di minore mobilità sanitaria, in modo che entrambe le aree del paese collaborino al superamento dei divari.

9. Il ruolo delle clientele e l'importanza delle regole

In una situazione di grandi carenze nei sistemi di welfare, un ulteriore quesito riguarda le ragioni che spingono gli elettori a non sanzionare i politici che si sono dimostrati inadeguati. Il problema interessa l'intero paese, ma appare particolarmente importante nelle regioni del Mezzogiorno, dove l'assenza di buona amministrazione ha contribuito a sprecare le iniezioni di risorse finanziarie, con poco beneficio per la maggioranza della popolazione.

Senza alcuna pretesa di completezza, appare opportuno approfondire quel rapporto *clientelare* che lega il politico all'elettore e al burocrate, e che, soprattutto in realtà fragili dove i diritti non sono chiari, opera dietro alcuni presupposti di seguito sinteticamente schematizzati.

In occasione di una tornata elettorale, gli elettori esprimono le proprie preferenze sulla base della loro esperienza personale, confrontando i benefici e i costi che una data azione, passata o futura, può produrre nei loro confronti. La valutazione è effettuata dal punto di vista individuale, del singolo o della ristretta comunità di appartenenza, raramente dal punto di vista della collettività. In tale contesto, il politico agisce in modo da consolidare il legame con gli elettori, attraverso

l'erogazione di benefici personalissimi (ovvero rivolti a specifiche persone) e precari (il cui mantenimento dipende dalla conferma del politico che lo ha elargito o promesso). E così nascono le *clientele*. Il meccanismo delle clientele funziona se l'elettore percepisce lo stretto legame fra godimento di un beneficio ed elezione di un candidato. La credibilità della richiesta di voto da parte di un politico dipende infatti dall'esclusività dell'abbinamento: se sarò eletto avrai il beneficio, se non sarò eletto non lo avrai. Tutti i candidati hanno interesse a rispettare, una volta eletti, le regole del gioco, e quindi garantire il beneficio ma anche praticare le vendette nei confronti dei beneficiari di azioni messe in atto dai concorrenti.

Ma affinché questo sia possibile devono essere presenti alcune condizioni: regole non chiare e scarsa trasparenza per l'accesso ai benefici. Infatti, solo in questo caso l'elettore si considera destinatario delle attenzioni del politico e, quindi, in dovere di ricompensarlo e di contribuire alla sua elezione (per godere del beneficio).

Se al contrario l'elettore si rende conto che ha esercitato un diritto (non ha ricevuto un favore) non ha più alcun incentivo a votare il politico che gli ha promesso benefici. Qui nasce una questione delicata: elettori e politici possono essere considerati entrambi corresponsabili dell'esistenza delle clientele? L'elettore le cerca, perché immagina che sia l'unica chance a sua disposizione, e il politico le alimenta, perché ne ha bisogno per essere rieletto. Il gioco rischia di essere fatale: l'elettore che non le cerca, rischia di restare danneggiato fino a quando il comportamento prevalente è quello delle clientele. Il politico che le vuole scardinare, rischia di non essere eletto, fino a quando il comportamento prevalente è quello delle clientele.

È di questo comportamento prevalente che si sono alimentate le istituzioni locali. Una classe burocratica dirigenziale, piuttosto mediocre se non addirittura priva di quelle competenze tecniche necessarie a gestire le risorse pubbliche, incapace di tenere correttamente le scritture contabili, come hanno dimostrato le ispezioni degli *advisors* inviati dal Mef (Corte dei Conti, 2009) e che, complice dei politici di turno, non dice la verità sui conti pubblici quanto a debito pregresso e sommerso. In tal senso ritorna la figura prevalente dell'intellettuale meridionale, che Gramsci (1930) definiva quel piccolo borghese rurale «politicante, corrotto e sleale» con addosso «un abito di ipocrisia raffinata e una raffinatissima arte di ingannare».

In realtà, il meccanismo delle clientele è osservabile in tutto il paese, pur con diversa intensità: è la questione meridionale che diviene questione nazionale.

Ma qual è la massa critica oltre la quale il comportamento prevalente non è più quello delle clientele?

Lo strumento principale per allentare il sistema delle clientele è impedire la nascita di benefici personali e precari, regolamentando sempre e comunque l'accesso ai benefici (anche con regole imperfette e transitorie) e garantendone la più ampia trasparenza. Limitare la capacità dei politici di offrire, in occasione di una tornata elettorale, incentivi personali che diventano effettivi con la loro elezione contribuisce a migliorare la qualità del sistema democratico.

Regolazione e trasparenza sono presupposti essenziali per la convergenza del Mezzogiorno e per limitare il perpetuo ricatto dei blocchi di potere locali che nutre le amministrazioni pubbliche e gli elettori.

Riferimenti bibliografici

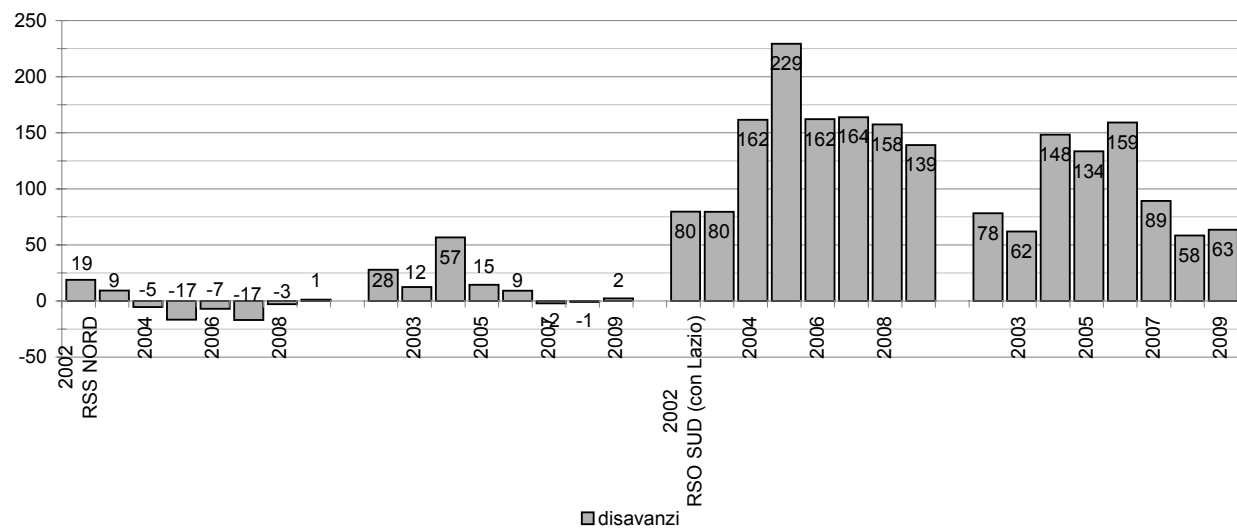
- Bosi P., Guerra M.C. e Silvestri P., 2009, *Il finanziamento dei livelli essenziali per la non autosufficienza nella prospettiva del federalismo fiscale della L. 42/09*, in Progetto del Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche sociali, *Il sistema di protezione e cura delle persone non autosufficienti. Prospettive, risorse e gradualità degli interventi*, Irs, Milano.
- Caruso E. e Dirindin N., 2010, *Sanità: un decennio di contraddizioni e prove tecniche di stabilità*, in M.C. Guerra e A. Zanardi (a cura di), *La Finanza Pubblica Italiana. Rapporto 2010*, Il Mulino, Bologna.
- Corte dei Conti, 2009, *Relazione sulla gestione finanziaria delle regioni*, Roma.
- Dirindin N. e Marchisio C., 2009, *Il Servizio sanitario nazionale: una sanità all'avanguardia ma non (ancora) integrata con il settore sociale*, in R. Balduzzi (a cura di), *Trent'anni di Servizio sanitario nazionale*, Il Mulino, Bologna.
- Gramsci A., 1930, *Alcuni temi della questione meridionale*, in F. De Felice e V. Parlato (a cura di), 2005, *La questione meridionale*, Editori Riuniti, Roma.
- Franco D., 2010, *Intervento in Dopo il rapporto Svimez 2009: una riflessione sulle condizioni per rilanciare la politica di sviluppo per il Sud*, Quaderno Svimez n. 24, Roma.
- Istat, 2009, *L'indagine censuaria sugli interventi e i servizi sociali dei Comuni*, anno 2006, Roma.
- Istat, 2010, *Noi Italia, 100 statistiche per capire il paese in cui viviamo*, Roma.
- Ministero della Salute, 2006, *Prestazioni residenziali e semiresidenziali*, Commissione nazionale per la definizione e l'aggiornamento dei livelli essenziali di assistenza, Roma.
- Ministero della Salute, 2010, *Il sistema di valutazione della performance dei sistemi sanitari regionali. Primi indicatori ministeriali. Anno 2008*, a cura del Laboratorio Management e Sanità della Scuola Superiore Sant'Anna di Pisa, Roma.

Scalera D. e Zazzaro A., 2010, *L'economia del Mezzogiorno: nuova politica regionale, crisi globale e federalismo fiscale*, in M.C. Guerra e A. Zanardi (a cura di), *La finanza pubblica italiana. Rapporto 2010*, Il Mulino, Bologna.

Senato della Repubblica, 2010, *Atti della Commissione Parlamentare di inchiesta sull'efficacia e l'efficienza del Servizio sanitario nazionale*, Roma.

RPS

Figura 2 - Disavanzi pro capite per aree geografiche (valori medi ponderati in euro)



Fonte: Elaborazione su dati Ce-Sis, Ministero della Salute (Rgsep - Relazione generale sulla situazione economica del paese, 2010).

Sistemi scolastici regionali e capacità di sviluppo delle competenze. I divari nelle indagini Pirls e Pisa

Michela Braga, Daniele Checchi

RPS

Questo articolo studia l'evoluzione dei divari territoriali delle competenze nel passaggio dalla scuola primaria a quella secondaria per valutare l'efficacia dei sistemi formativi regionali Italiani. Utilizzando i risultati dei test standardizzati somministrati alla coorte nata nel 1991 con l'indagine Pirls2001 e Pisa 2006 vengono costruite misure alternative di valore aggiunto dei sistemi scolastici regionali. L'analisi mostra tre risultati principali.

Indipendentemente dall'indicatore considerato viene confermata la dualità del sistema scolastico italiano con le regioni meridionali che registrano una performance peggiore. I divari territoriali non sembrano attenuarsi nel corso della carriera scolastica. Infine, nelle regioni a valore aggiunto positivo si registra un attenuamento dell'impatto delle caratteristiche di contesto e di background sulla formazione delle competenze.

1. Introduzione

Il livello di formazione di cui dispone un dato territorio e la sua evoluzione nel corso del tempo sono fondamentali per studiare la mobilità sociale. Le ricerche al momento disponibili mostrano che in Italia la mobilità intergenerazionale nei redditi è estremamente bassa (Piraino, 2007; Mocetti, 2007), nonostante i dati relativi al conseguimento di istruzione indichino un miglioramento nell'arco del secolo scorso (Checchi, Leonardi e Fiorio, 2006). Se sicuramente il livello di istruzione è importante nel caratterizzare le prospettive di evoluzione di un'area geografica o di una popolazione, non da meno è lo stock di competenze di cui quel territorio o quella popolazione è dotata. Quantificare le competenze esistenti e monitorare la loro evoluzione nel tempo consente di disegnare politiche scolastiche tese a migliorare il processo formativo. È evidente infatti che le competenze e le conoscenze disponibili dipendono intrinsecamente dalle caratteristiche del sistema scolastico preposto alla loro formazione e accrescimento. Negli ultimi anni, anche in Italia, grande attenzione è stata dedicata (e

molte risorse sono state investite) nella misurazione degli esiti scolastici con prove standardizzate con l'idea di valutare l'efficacia e l'efficienza dei diversi sistemi formativi. Il presupposto sottostante tali rilevazioni è l'ottenimento di indicatori affidabili della qualità dell'istruzione che vadano oltre la ben nota evidenza aneddotica.

Nella maggior parte delle classifiche redatte in base ai risultati delle indagini internazionali sulle competenze degli studenti e degli adulti (Pisa, Timss, Ials) l'Italia si colloca sempre in posizioni piuttosto basse. Questa caratteristica accomuna i paesi mediterranei e potrebbe essere semplicemente la conseguenza del tardivo processo di scolarizzazione. Tuttavia all'interno dello stesso paese si registrano notevoli differenze e un'elevata variabilità che lasciano presupporre una spiegazione alternativa. La tabella 1 riporta i livelli di competenze dei bambini di dieci anni nel 2001 rilevati dall'indagine Pirls e quelli dei quindicenni nel 2006 rilevati dall'indagine Pisa. In media le competenze sono basse nelle Isole, aumentano nelle regioni meridionali, crescono ulteriormente nel Centro e nel Nord-Ovest, raggiungono infine il massimo nel Nord-Est. Nell'arco di cinque anni la differenza tra gli studenti del Nord e quelli del Sud aumenta in modo significativo raggiungendo quasi una deviazione standard che per costruzione è posta pari a 100 punti del test.

Tabella 1 - Distribuzione delle competenze per macro aree

	Punteggio complessivo		Lettura	
	Pirls 2001 (decenni)	Pisa 2006 (quindicenni)	Pirls 2001 (decenni)	Pisa 2006 (quindicenni)
Nord-Ovest	561.505	494.133	562.784	494.495
Nord-Est	548.411	510.505	548.820	506.313
Centro	546.798	478.512	546.863	482.368
Sud	529.092	443.373	529.448	442.773
Isole	523.708	424.886	525.348	425.325
Italia	542.305	468.536	543.002	468.523

Nel complesso i risultati dei test restituiscono l'immagine di un sistema scolastico spaccato in due secondo la ben nota direttrice Nord-Sud. Tuttavia, ben diverso è sapere che i divari tra il Nord e il Sud del paese sono dovuti alle caratteristiche e alle dotazioni del sistema scolastico quanto piuttosto alle caratteristiche e alle dotazioni di cui le famiglie dispongono. A seconda delle cause sottostanti tale stato di fatto si dovranno progettare interventi e politiche diverse.

In questo contributo ci focalizzeremo sull'evoluzione dei divari territoriali delle competenze nel passaggio dalla scuola primaria a quella secondaria per valutare l'efficacia dei sistemi formativi regionali. Cercheremo di quantificare il valore aggiunto dei sistemi scolastici regionali ovvero la differenza di competenze fatta registrare in un dato intervallo di tempo. Come criterio di valutazione dell'efficacia della scuola utilizzeremo un «obiettivo cognitivo» alla fine di un dato periodo di tempo. Un tale criterio, seppure arbitrario e non esaustivo, è utile poiché fornisce un primo *benchmark*. Il livello di credenziali educative conseguito è infatti un indicatore parziale dello stato del sistema scuola in quanto si riferisce esclusivamente alla quantità di istruzione conseguita senza fornire informazioni in riferimento alla qualità della stessa. Tuttavia, l'aspetto quantitativo è comunque centrale e rilevante in quanto la formazione delle competenze nel periodo scolastico sembra fortemente correlata con le competenze riscontrate in età adulta (Checchi, Iacus e Porro, 2007). In questa ottica, l'analisi dell'evoluzione delle differenze territoriali nelle competenze scolastiche appare cruciale in quanto le differenze correnti porranno le basi per le differenze future sia in termini di competenze della classe adulta sia in termini di redditi e quindi di disuguaglianza. Se infatti da un lato il divario di sviluppo economico tra aree del territorio si riflette sul divario tra livelli di apprendimento, dall'altro i divari di apprendimento perpetuano il divario economico.

Il resto dell'articolo è così organizzato. La sezione 2 illustra le misure di valore aggiunto disponibili, la sezione 3 presenta i dati utilizzati, la sezione 4 mostra l'evoluzione dei differenziali territoriali e la sezione 5 presenta i risultati di un'analisi di regressione basata sulle misure di valore aggiunto calcolate. La sezione 6, infine, è dedicata alle conclusioni.

2. La misurazione del valore aggiunto

La valutazione dei risultati conseguiti dagli studenti rappresenta uno strumento estremamente utile e versatile che consente di rispondere a diverse domande inerenti ad un particolare sistema scolastico. Da un lato infatti rappresenta una *proxy* della produttività delle istituzioni formative che può essere utilizzata come indicatore di efficacia educativa e di efficienza nell'utilizzo delle risorse assegnate. Dall'altro è uno strumento che consente di valutare *ex post* l'attività didattica e

formativa degli insegnanti ma è anche un semplice modo per effettuare dei confronti nello spazio e nel tempo rispetto agli standard di rendimento prevalenti. In aggiunta, in un'ottica di valutazione dell'efficacia degli interventi effettuati, contiene informazioni utili per valutare le politiche intraprese e per verificare l'opportunità di interventi di modifica o riallocazione delle risorse.

A livello internazionale da oltre vent'anni si dibatte circa il metodo migliore per ottenere delle misurazioni adeguate degli esiti prodotti dal sistema scolastico. I risultati conseguiti da un'istituzione scolastica vengono generalmente misurati con gli *indicatori di valore aggiunto*, ovvero quegli indicatori tesi ad individuare quali fattori scolastici accrescano l'efficacia dell'istruzione. A partire dagli anni '80 nel mondo anglosassone e negli Stati Uniti si è iniziato a quantificare le prestazioni delle scuole rispetto agli apprendimenti dei propri studenti e a pubblicare delle vere e proprie graduatorie (le cosiddette *league tables*) dei risultati sugli apprendimenti conseguiti da ciascuna istituzione scolastica in un determinato intervallo di tempo. In Inghilterra ad esempio, a partire dal 1988 è stato implementato un sistema di *accountability* delle istituzioni scolastiche basato sulla valutazione sistematica dei livelli di apprendimento degli studenti a 7, 11, 14 e 16 anni iscritti presso le strutture finanziate con fondi pubblici. Le tecniche di misurazione sono diventate progressivamente più accurate e sofisticate portando oggi alla quantificazione del *Contextual value-added* (Cva). Negli Stati Uniti, invece, il metodo di valutazione maggiormente conosciuto è quello utilizzato dal sistema scolastico del Tennessee che a partire dai primi anni '90 utilizza l'*Education value-added assessment system* (Evaas) (Sanders e Horn, 1994; Sanders e al., 1997; Sanders, 1998).

In modo sintetico il miglioramento dei risultati degli studenti derivante dall'aver frequentato una specifica istituzione scolastica viene indicato con il termine valore aggiunto di quella istituzione. Tramite gli indicatori di valore aggiunto è quindi possibile isolare e quantificare il contributo specifico apportato da una scuola all'incremento delle conoscenze dei propri studenti.

Nell'accezione comune, quando si parla di valore aggiunto del sistema educativo ci si riferisce alla misurazione dell'effetto scuola (valore aggiunto della scuola). Tuttavia, è possibile misurare il valore aggiunto con un livello di disaggregazione maggiore (misure di valore aggiunto a livello di classe o di singolo insegnante) o minore (misure di valore aggiunto a livello di comunità locale, di regione o di nazione). Qualunque sia la dimensione di riferimento scelta (area territoriale, scuola,

insegnante), per quantificare correttamente il valore aggiunto del sistema scolastico si devono prendere in considerazione due aspetti estremamente delicati: la misura delle competenze (Coe e Fitz-Gibbon, 1998) e la selezione nel campione (Reardon e Raudenbush, 2009; Todd e Wolpin, 2003). Per quanto riguarda la misurazione delle competenze è opportuno utilizzare dei dati che discendano da rilevazioni sistematiche effettuate con prove standardizzate che assicurino la comparabilità territoriale e temporale. Per quanto riguarda la selezione, per trarre conclusioni robuste si deve considerare la non causalità nell'allocazione degli studenti a una particolare istituzione scolastica rispetto alle caratteristiche individuali e alle caratteristiche medie dell'istituzione stessa (Rothstein, 2009 e 2010). Vi è infatti un meccanismo di selezione sia degli studenti sia degli insegnanti: gli studenti migliori in termini di abilità e motivazione vengono allocati dalle famiglie nelle scuole migliori (se non addirittura nelle classi migliori) e simmetricamente gli insegnanti tendono a preferire le scuole o le classi migliori.

Alla luce di queste due considerazioni possono essere considerate le diverse misure di valore aggiunto che vengono comunemente utilizzate (Grisay, 1999). La misurazione degli apprendimenti può essere effettuata facendo ricorso a misure grezze o derivate. Le prime si riferiscono a quelle misure effettuate tramite il semplice confronto dei risultati medi ottenuti da ciascuna istituzione nelle prove standardizzate somministrate a tutta la popolazione o a un suo campione rappresentativo, le seconde considerano i possibili *confounding factors* che possono influenzare i risultati medi. In letteratura sono individuabili quattro diverse definizioni di valore aggiunto.

Secondo la prima definizione il valore aggiunto è rappresentato dalla differenza tra il punteggio medio grezzo dell'unità di osservazione e la media generale di un certo territorio. Sicuramente questa definizione è estremamente semplice da comprendere e da calcolare, tuttavia fa sorgere immediatamente molti dubbi da un punto di vista teorico, in quanto non vengono tenute in alcun conto le eventuali differenze nelle caratteristiche della popolazione scolastica dell'istituzione considerata. Stilare quindi una graduatoria delle istituzioni scolastiche sulla base dei punteggi medi ottenuti non è molto informativo in termini di valutazione dell'efficacia dell'azione formativa e di conseguenti decisioni di policy, in quanto i dati grezzi sottostanti non sono stati depurati dell'effetto di tutti quei fattori che non sono direttamente controllabili né influenzabili dall'istituzione oggetto di rilevazione. Gra-

duatorie di questo tipo non forniscono informazioni sulla qualità dell'istituzione quanto piuttosto sulle origini e sulle caratteristiche degli studenti. Tali graduatorie non sono quindi uno strumento adeguato per la valutazione di un sistema scolastico.

In base alla seconda definizione, l'effetto che un'istituzione scolastica ha sugli alunni che la frequentano è rappresentato dai progressi medi ottenuti in un predeterminato periodo di tempo. Poiché in questo caso il punteggio atteso è calcolato in base al livello iniziale delle competenze, quello che viene misurato rappresenta il guadagno cognitivo connesso con quella specifica istituzione. Se nella prima definizione il valore aggiunto dell'istruzione è misurato in termini di *risultato* ottenuto, nella seconda definizione è misurato in termini di *progresso* che gli alunni hanno realizzato fra quello che era il loro livello di competenze all'ingresso e il livello raggiunto in uscita. Tenendo in debita considerazione il livello iniziale degli alunni appartenenti a una specifica istituzione, è quindi possibile giudicare l'efficacia delle singole istituzioni sulla base di quanto sono state in grado di far avanzare i propri alunni (guadagno di apprendimento o *learning gain*), in un dato periodo di tempo, rispetto ad altri alunni dotati di un simile livello iniziale di competenze ma che hanno frequentato istituzioni diverse. In linea con quanto detto in precedenza anche l'utilizzo di questa definizione non è particolarmente desiderabile perché le graduatorie che ne scaturiscono risentirebbero notevolmente di elementi che esulano dal controllo delle singole istituzioni scolastiche.

Secondo la terza definizione il valore aggiunto di un'istituzione scolastica è dato dalla differenza media tra i punteggi osservati e i punteggi attesi in base alle caratteristiche degli alunni (Cipollone e al., 2010). In particolare, il punteggio atteso viene calcolato sulla base di alcune caratteristiche osservabili che tipicamente esercitano un'influenza significativa sull'apprendimento scolastico (ad esempio, lo stato socio-economico dell'alunno, le attitudini individuali, la motivazione, il livello di preparazione iniziale). Viene quindi confrontato il risultato che si sarebbe teoricamente dovuto ottenere in base a date caratteristiche e il risultato effettivamente ottenuto, rispetto ad alunni simili che hanno frequentato altre istituzioni.

Infine, secondo l'ultima definizione il valore aggiunto è quantificabile come il guadagno medio netto realizzato dagli alunni non spiegabile attraverso le caratteristiche osservabili non controllabili dalla scuola. Questa definizione discende dalle due precedenti e le sintetizza. In questo caso infatti il valore aggiunto fornito da una specifica istituzio-

ne è il progresso di apprendimento tra il livello all'ingresso e quello in uscita realizzato dagli alunni di quell'istituzione, rispetto ad alunni simili che hanno frequentato altre istituzioni, ma solo nella misura in cui esso non può esser spiegato dalle caratteristiche di background degli studenti, in particolare dallo status socio-economico-culturale della famiglia di provenienza, a livello individuale e aggregato.

Il minimo comune denominatore delle precedenti definizioni è rappresentato dal fatto che tutte definiscono il valore aggiunto dell'istruzione fornita dall'unità di osservazione del sistema educativo come la differenza tra un risultato osservato (quanto effettivamente conseguito dagli studenti) e un risultato atteso (quanto teoricamente gli studenti avrebbero dovuto ottenere se avessero appreso in misura equivalente a quanto mediamente hanno appreso in un dato periodo di tempo individui simili che hanno frequentato altre istituzioni). Tale differenza rappresenta il contributo effettivo di quella specifica unità di osservazione. Gli indicatori di valore aggiunto, confrontando il risultato mediamente ottenuto dalla totalità degli individui che hanno frequentato in un dato periodo di tempo istituzioni diverse e quello ottenuto da ciascuna di esse consente di vedere se esistono differenze significative ovvero se i risultati conseguiti dalle singole istituzioni sono superiori, in linea o inferiori alle attese.

Un buon indicatore di qualità deve però riuscire a identificare esclusivamente il contributo dato all'apprendimento dall'azione specifica dell'istituzione oggetto di studio dato il livello iniziale di apprendimento e escludendo l'effetto composizione derivante dalle caratteristiche medie degli studenti che appartengono a quell'istituzione. In altri termini, se per stabilire il valore aggiunto delle singole istituzioni è necessario confrontare i risultati che esse conseguono, non si può non tener conto dei livelli iniziali degli alunni e di tutte quelle loro caratteristiche che influiscono sull'apprendimento così che le misure siano il frutto di una comparazione tra individui effettivamente confrontabili.

3. I dati

Come detto nel precedente paragrafo, è possibile costruire delle misure di valore aggiunto con riferimento a diverse aggregazioni di individui: classe, scuola, area territoriale. In questo contributo ragioneremo con un basso livello di disaggregazione e proveremo a misurare il valore aggiunto del sistema formativo regionale italiano nel passaggio

dalla scuola primaria a quella secondaria. Indipendentemente dal livello di aggregazione scelto, la costruzione delle misure di valore aggiunto presentate richiederebbe la disponibilità di dati di tipo longitudinale, che consentano di seguire nel tempo l'evoluzione degli apprendimenti di una data popolazione di studenti. Se le prove cognitive fossero valutate su scale comparabili sarebbe quindi possibile costruire delle curve di crescita individuali.

Poiché dati di questo tipo non sono al momento disponibili nel nostro paese, percorreremo una via alternativa e tramite un approccio parsimonioso proveremo a identificare il contributo del sistema scolastico regionale nel passaggio dalla scuola primaria a quella secondaria facendo ricorso a due rilevazioni effettuate in istanti temporali diversi sulla popolazione studentesca italiana.

In particolare ci focalizzeremo sulla coorte nata nel 1991 e valuteremo l'evoluzione dei divari territoriali nella distribuzione delle competenze. A tale coorte di individui è stata somministrata nel 2001 la prova standardizzata Pirls e nel 2006 la prova standardizzata Pisa. Utilizzando quindi due indagini *cross-section* creeremo uno *pseudo-panel*. L'idea sottostante questo approccio è la seguente. Testando le competenze di un campione casuale rappresentativo estratto dalla popolazione studentesca di 10 anni nel 2001 e testando poi le competenze di un altro campione casuale rappresentativo della popolazione studentesca di 15 anni nel 2006, è possibile ottenere stime consistenti dell'evoluzione della distribuzione delle competenze della coorte nata nel 1991 nel passaggio dalla scuola primaria a quella secondaria poiché ciascun campione (quello estratto nel 2001 e quello estratto nel 2006) è rappresentativo dell'intera popolazione di riferimento. Gli studenti testati nelle due indagini sono evidentemente individui diversi ma il confronto tra di essi è possibile nella misura in cui i risultati in quell'anno sono rappresentativi dei risultati della popolazione nata nell'anno di riferimento. Affinché questi campioni siano rappresentativi occorre ovviamente che le popolazioni da cui sono estratte includano tutti gli individui in quella classe di età. Mentre nel caso degli alunni della scuola primaria tale ipotesi è assicurata da tassi di partecipazione superiori al 99%, nel caso della scuola secondaria di secondo grado tale ipotesi non è pienamente soddisfatta, in quanto il tasso di abbandono a quindici anni è positivo: utilizzando i dati dell'indagine Isfol-Plus 2005 la quota di individui in età compresa tra 15 e 16 anni non a scuola è pari al 5,37%. Inoltre occorre non dimenticare che il campione dell'indagine Pisa 2006 ha trascurato in quasi tutte le regioni gli

studenti iscritti nelle scuole di formazione professionale regionali, riducendo ulteriormente la popolazione potenzialmente campionabile (Checchi e Redaelli, 2010).

L'indagine Pirls, condotta a cadenza quinquennale a partire dal 2001, dall'*International association for the evaluation of international achievement* (Iea) in collaborazione con numerosi organismi e istituzioni nazionali e internazionali, ha come popolazione di riferimento gli studenti che frequentano il quarto anno del loro percorso scolastico obbligatorio e misura le competenze di lettura (*reading literacy*). Poiché al quarto anno della scuola primaria i bambini dovrebbero già aver acquisito le tecniche di lettura, il focus della rilevazione è la valutazione della capacità di utilizzare la lettura come strumento funzionale all'apprendimento. In particolare, viene misurata l'abilità di interpretare e usare le forme di linguaggio scritto richieste dalla società attraverso la capacità di dare un significato a diversi tipi di testo.

L'indagine Pisa è invece condotta dall'Oecd ogni tre anni a partire dal 2000 ed è volta a testare le competenze della popolazione degli individui quindicenni. Poiché la popolazione di riferimento include ragazzi che hanno appena terminato o stanno per terminare la scuola dell'obbligo, non vengono valutate mere competenze curriculari o intercurriculari quanto piuttosto la capacità di applicare le conoscenze e le competenze acquisite per risolvere problemi concreti che possono essere incontrati nella vita quotidiana. In particolare vengono misurate le competenze di lettura (*reading literacy*), le competenze matematiche (*mathematical literacy*), le competenze scientifiche (*science literacy*) e la capacità di risoluzione di problemi (*problem solving*).

È evidente che i campioni Pirls e Pisa non sono perfettamente confrontabili. Il campione Pirls è infatti rappresentativo di un grado di istruzione mentre il campione Pisa è rappresentativo di un'età. Poiché in Italia la popolazione di riferimento per Pirls è quella composta da tutti gli studenti di quarta elementare, da un punto di vista teorico il campione Pirls potrebbe non essere rappresentativo della coorte del 1991, includendo ad esempio una quota di bambini che hanno iniziato il corso di studi prima delle scadenze imposte dalla legge o una quota possibile di ripetenti. Simmetricamente, poiché l'indagine Pisa vuole fornire un quadro realistico dell'intera popolazione dei quindicenni che frequentano un'istituzione formativa, il campione italiano non include soltanto gli studenti iscritti in seconda superiore (sia delle scuole statali sia di quelle paritarie, come pure le scuole di formazione professionale a base regionale) ma anche gli studenti in ritardo o pluribocciati iscritti alle scuole secondarie del primo ciclo e gli studenti in

RPS

Michela Braga, Daniele Checchi

anticipo rispetto al loro piano di studi perché hanno iniziato la scuola prima. Il secondo aspetto non risultata problematico per la nostra analisi poiché, indipendentemente dalla classe frequentata, la popolazione di riferimento è la coorte nata nel 1991.

Un limite di questa indagine è invece rappresentato dal fatto che non vengono considerati gli individui che non hanno proseguito dopo la scuola dell'obbligo.

La tabella 2 riporta la distribuzione per età in Pirls e per classe frequentata in Pisa. I ripetenti, in linea con le statistiche nazionali relative alla scuola primaria, sono l'1,8% equamente distribuiti sul territorio nazionale. I bambini nati nel 1992 che hanno frequentato la cosiddetta «primina» sono invece il 5,5%, e di questi l'86% appartiene alle regioni meridionali. La distribuzione per classi in Pisa mostra che oltre l'80% del campione non ha accumulato ritardi scolastici, circa il 17% è in ritardo rispetto al proprio percorso scolastico e poco meno del 3% è in anticipo.

I ritardi scolastici a quindici anni risultano essere massimi al Nord (45%), lievemente inferiori al Sud (39%) e minimi al Centro (16%). In linea con quanto emerge per la scuola primaria, la distribuzione territoriale dei ragazzi in anticipo rispetto al proprio percorso scolastico non presenta differenze geografiche significative. Nel complesso possiamo quindi ritenere i due campioni come rappresentativi delle coorti di riferimento.

Tabella 2 - Distribuzione per età e classe - dati ponderati

Pirls (2001)		Pisa (2006)	
Anno di nascita	Percentuale	Classe frequentata	Percentuale
1988	0,13	I media	0,26
1989	0,19	II media	1,46
1990	1,48	III media	15,02
1991	92,68	I superiore	80,43
1992	5,52	II superiore	2,83

Nelle analisi che seguono utilizzeremo il campione completo Pisa 2006, mentre ci limiteremo a considerare il campione degli alunni nati nel 1991 nell'indagine Pirls 2001, in modo da confrontare effettivamente individui simili. Per verificare la consistenza dei nostri risultati proveremo inoltre a effettuare l'analisi sui due campioni completi. In

aggiunta, poiché nel campione Pirls 2001 non è presente la Valle d'Aosta mentre in quello Pisa 2006 non è presente il Molise, nel presentare i risultati ci limiteremo a considerare le 18 regioni che sono state oggetto di indagine in entrambe le rilevazioni.

4. Evoluzione dei divari territoriali nelle competenze

Come argomentato in precedenza, il modo più immediato per verificare la performance di un sistema scolastico è considerare i dati grezzi ottenuti tramite le prove standardizzate. Sia nell'indagine Pirls sia nell'indagine Pisa la media dei punteggi è stata convenzionalmente posta uguale a 500 con una deviazione standard di 100. A 10 anni gli studenti italiani, ottenendo un punteggio complessivo di 542 e un punteggio in lettura di 543, hanno un livello di competenze superiore alla media internazionale. Tuttavia, nel passaggio dalla scuola primaria a quella secondaria si registra un peggioramento nel livello di competenze così che i 468 punti ottenuti sia complessivamente sia in lettura collocano i quindicenni italiani al di sotto della performance media a livello internazionale.

Partendo da questa semplice fotografia d'insieme e analizzando in dettaglio la distribuzione regionale delle competenze, la tradizionale immagine di un'Italia che viaggia a due velocità secondo la direttrice Nord-Sud diventa molto più complessa e mostra che i divari territoriali aumentano nel tempo in modo non omogeneo. La tabella 3 mostra la distribuzione delle competenze complessive in Pirls e Pisa.

Le competenze in questo caso sono la media aritmetica dei risultati delle singole aree del test. La variabilità tra regioni aumenta nel passaggio dalla scuola primaria a quella secondaria: in tutte le regioni gli studenti a 10 anni ottengono punteggi superiori alla media internazionale, a 15 anni solo gli studenti del Friuli-Venezia Giulia, del Veneto, del Trentino Alto Adige e del Piemonte superano la media internazionale. Il coefficiente di variazione più che raddoppia passando dal 2,8 al 7,3 per cento. Facendo una semplice graduatoria delle scuole in base alla distribuzione delle competenze nelle due prove e considerando la variazione nella graduatoria nazionale, si osserva che soltanto le due regioni all'estremità inferiore e la regione all'estremità superiore della distribuzione non modificano la propria posizione (rispettivamente la Calabria e la Sicilia nella parte bassa della distribuzione e il Friuli - Venezia Giulia nella parte alta della distribuzione). Notiamo invece che si

RPS

Michela Braga, Daniele Checchi

registrano miglioramenti sia nelle regioni settentrionali sia in quelle meridionali e lo stesso accade per le retrocessioni e i peggioramenti. La Lombardia, che in Pirls è la terza migliore regione, in Pisa è soltanto settima. Il Trentino-Alto Adige che in Pirls è quattordicesimo, in Pisa si colloca al terzo posto nella graduatoria nazionale. L'Abruzzo, che in Pirls è al secondo posto, in Pisa è all'undicesimo. Tuttavia, complessivamente sono maggiormente le regioni meridionali a peggiorare la propria posizione. In media le regioni meridionali perdono 2,1 posizioni, quelle centrali ne guadagnano 0,8 e quelle settentrionali ne guadagnano 1,7. (Analoghi risultati emergono in Cipollone e al., 2010, nel passaggio tra la prima e la terza classe della scuola secondaria di secondo grado).

Tabella 3 - Ranking delle competenze complessive (dati ponderati)

Regione	Pirls 2001	Pisa 2006	Posizione nella graduatoria Pirls 2001	Posizione nella graduatoria Pisa 2006	Variazione nella graduatoria nazionale 2001-2006	Va positivo Pirls	Va positivo Pisa
Abruzzo	564.936	470.956	2	11	-9	1	0
Basilicata	548.393	446.567	7	12	-5	1	0
Calabria	518.829	404.783	18	18	0	0	0
Campania	522.674	439.074	16	15	1	0	0
Emilia- Romagna	545.596	499.970	10	5	5	1	1
Friuli- Venezia Giulia	565.245	521.670	1	1	0	1	1
Lazio	548.074	477.087	8	10	-2	1	1
Liguria	562.902	481.324	4	9	-5	1	1
Lombardia	562.908	492.123	3	7	-4	1	1
Marche	545.424	444.146	11	13	-2	1	0
Piemonte	557.009	501.956	5	4	1	1	1
Puglia	525.217	440.816	15	14	1	0	0
Sardegna	535.515	437.936	13	16	-3	0	0
Sicilia	520.871	426.694	17	17	0	0	0
Toscana	545.313	481.438	12	8	4	1	1
Trentino- Alto Adige	530.918	513.335	14	3	11	0	1
Umbria	545.994	498.919	9	6	3	1	1
Veneto	550.958	515.249	6	2	4	1	1

Consapevoli di tutti i limiti del caso, proviamo a utilizzare la prima definizione di valore aggiunto vista in precedenza e ragioniamo in un'ottica *cross-section* considerando le due rilevazioni separatamente. Notiamo che in base alle competenze degli studenti di 10 anni le regioni a valore aggiunto positivo, quelle cioè che ottengono punteggi superiori alla media, sono quelle settentrionali e centrali (con l'unica eccezione del Trentino-Alto Adige), ma ve ne sono anche due meridionali (Abruzzo e Basilicata). Cinque anni più tardi nessuna regione meridionale è caratterizzata da un valore aggiunto positivo. Questo primo indicatore sembra quindi restituire l'immagine di un'Italia abbastanza «immobile» nel passaggio dalla scuola primaria a quella secondaria con una spaccatura tra Nord e Sud.

Tabella 4 - Ranking delle competenze di lettura (dati ponderati)

Regione	Pirls 2001	Pisa 2006	Posizione nella graduatoria Pirls 2001	Posizione nella graduatoria Pisa 2006	Variazione nella graduatoria nazionale 2001-2006	Va positivo Pirls	Va positivo Pisa
Abruzzo	565.963	470.091	2	11	-9	1	0
Basilicata	548.376	445.742	7	12	-5	1	0
Calabria	520.948	415.991	18	18	0	0	0
Campania	523.162	438.396	16	15	1	0	0
Emilia- Romagna	545.769	496.195	11	5	6	1	1
Friuli- V. Giulia	568.242	518.817	1	1	0	1	1
Lazio	547.169	487.928	8	8	0	1	1
Liguria	563.934	483.424	4	9	-5	1	1
Lombardia	564.370	490.533	3	7	-4	1	1
Marche	547.086	444.167	9	13	-4	1	0
Piemonte	557.853	505.809	5	3	2	1	1
Puglia	524.849	440.419	15	14	1	0	0
Sardegna	537.517	435.383	13	16	-3	0	0
Sicilia	522.424	423.744	17	17	0	0	0
Toscana	546.717	477.004	10	10	0	1	1
Trentino- Alto Adige	529.853	505.271	14	4	10	0	1
Umbria	545.367	493.957	12	6	6	1	1
Veneto	551.350	511.333	6	2	4	1	1

Poiché Pisa non misura esattamente le stesse competenze di Pirls, per garantire la comparabilità dei risultati delle due indagini ci focalizziamo ora sull'area comune alle due rilevazioni: le competenze di lettura (*reading literacy*).

I risultati sono presentati nella tabella 4. Anche con riferimento alle competenze di lettura si registra una maggiore variabilità territoriale a 15 anni e ben 14 regioni su 18 si collocano sotto la media internazionale. In entrambe le rilevazioni la regione che possiede il livello maggiore di competenze in lettura è il Friuli-Venezia Giulia, mentre le regioni con la minor dotazione di competenze sono la Calabria e la Sicilia. Si osserva una perdita maggiore di competenze nel passaggio dalla scuola primaria a quella secondaria nelle regioni meridionali: in media le regioni meridionali e le isole perdono oltre due posizioni nella graduatoria nazionale, quelle settentrionali ne guadagnano 1,8 mentre quelle centrali hanno un incremento medio di 0,5 posizioni.

Anche per le sole competenze di lettura degli studenti di 10 anni, le regioni a valore aggiunto positivo sono prevalentemente quelle settentrionali e centrali, ma non vi è una divisione univoca tra Nord e Sud della penisola. In base alle competenze di lettura dei quindicenni emerge invece una chiara spaccatura Nord-Sud: il sistema scolastico produce un valore aggiunto positivo nelle regioni centro-settentrionali e un valore aggiunto negativo nelle regioni meridionali.

Gli indicatori grezzi di valore aggiunto ottenuti tramite il confronto della media nazionale con quella delle singole regioni suggeriscono anche nella più specifica competenza di lettura una situazione sostanzialmente statica a livello regionale.

Partendo da questa prima analisi dei semplici dati grezzi, proviamo a fare un passo ulteriore per verificare se utilizzando un'altra definizione di valore aggiunto l'evoluzione delle competenze nel passaggio dalla scuola primaria a quella secondaria presenti una qualche dinamica rispetto a quanto ottenuto nelle tabelle 3 e 4.

Proviamo quindi a identificare il valore aggiunto del sistema scolastico regionale attraverso i progressi medi ottenuti nel quinquennio 2001-2006 dagli studenti nati nel 1991, calcolando il punteggio atteso in base al livello iniziale di competenze, ovvero quelle rilevate da Pirls.

Questo formalmente è equivalente a stimare una funzione di produzione delle competenze del tipo:

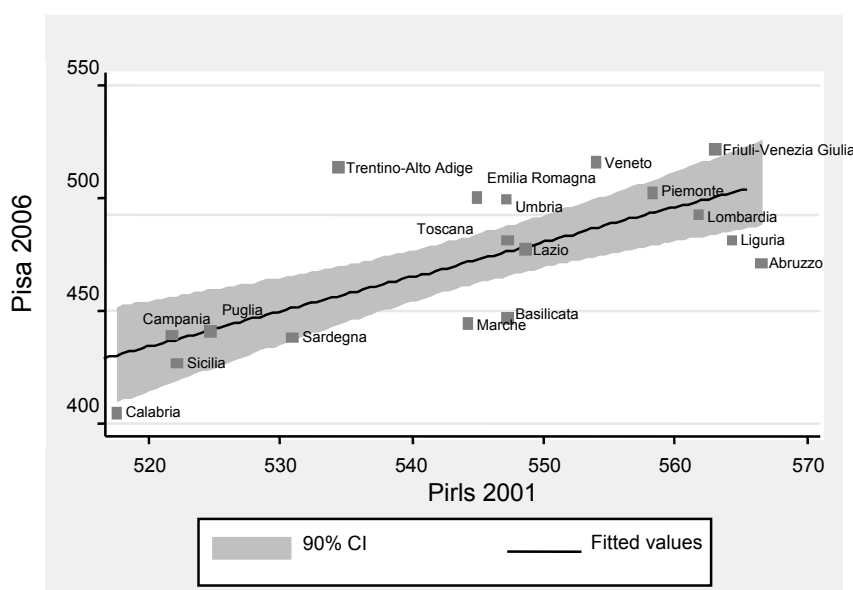
$$y_{rt} = \alpha + \beta y_{rt-1} + \varepsilon_{rt} \quad (1)$$

dove y_{rt} rappresentano le competenze della regione r in un generico istante t – gli *output* (nel nostro caso quelle rilevate con l'indagine Pisa 2006), y_{rt-1} rappresentano le competenze della regione r nel periodo precedente $t-1$ – gli *input* (nel nostro caso quelle rilevate con

l'indagine Pirls 2001), α è la costante e ε_{rt} il termine d'errore. Confrontando i valori predetti con i valori osservati possiamo distinguere tra regioni a valore aggiunto positivo e regioni a valore aggiunto negativo: le regioni a valore aggiunto positivo saranno quelle che saranno state in grado, dato il livello iniziale degli alunni, di far registrare un guadagno di apprendimento maggiore rispetto a regioni dotate di una distribuzione di competenze iniziale analoga.

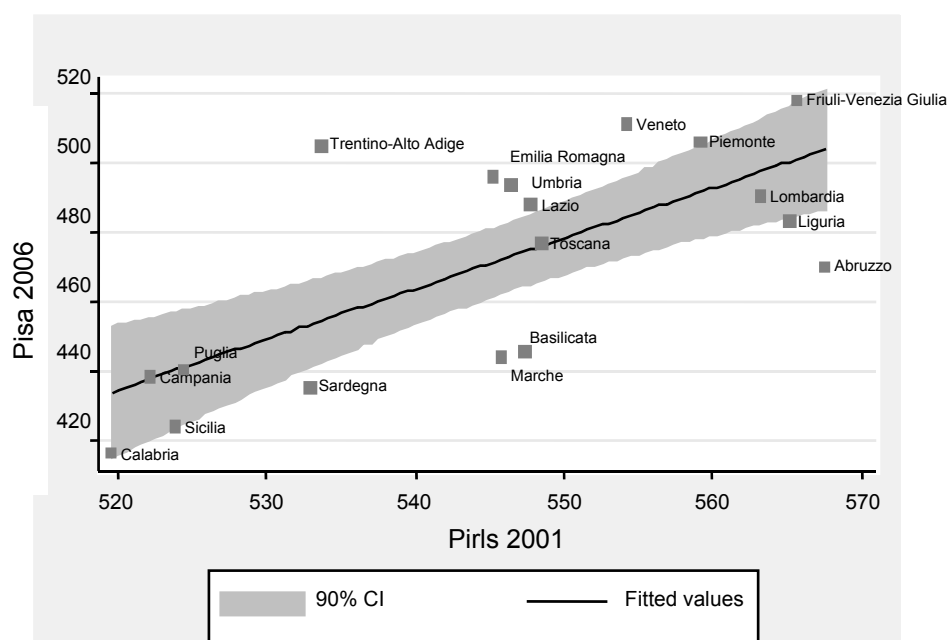
Possiamo quindi far ricorso a una semplice analisi grafica per distinguere tra i due gruppi. In figura 1 sono riportate sull'asse delle ascisse le competenze che la coorte del 1991 possedeva nel 2001, mentre sull'asse delle ordinate le competenze possedute dalla stessa coorte cinque anni più tardi. I punti della retta rappresentano i valori medi delle competenze finali per ogni dato livello delle competenze iniziali. Le regioni i cui punteggi medi si collocano al di sopra della retta sono quelle che ottengono un risultato migliore rispetto a una regione media dotata degli stessi *input* di competenze iniziali; viceversa le regioni i cui punteggi medi si collocano al di sotto della retta sono quelle che ottengono un risultato inferiore rispetto a una regione media dotata degli stessi *input* di competenze iniziali. Le prime possono quindi essere considerate regioni a valore aggiunto positivo, le seconde regioni a valore aggiunto negativo.

Figura 1 - Valore aggiunto in base alle competenze complessive



Le regioni a valore aggiunto positivo non sono più esclusivamente quelle settentrionali ma anche Puglia e Campania ottengono un risultato medio superiore a quello atteso date la loro dotazione iniziale di capitale umano. Simmetricamente, tra le regioni a valore aggiunto negativo troviamo anche la Lombardia e la Liguria. Utilizzando un criterio di selezione più restrittivo e considerando anche un intervallo di confidenza delle stime al 90%, possiamo classificare come regioni a valore aggiunto positivo *strictu sensu* Trentino-Alto Adige, Veneto, Friuli-Venezia Giulia, Emilia-Romagna, Umbria e come regioni a valore aggiunto negativo Liguria, Marche, Abruzzo, Basilicata e Calabria.

Figura 2 - Valore aggiunto in base alle competenze di lettura



Stimando la stessa funzione di produzione espressa dalla (1) ma usando esclusivamente le competenze di lettura, così da assicurare la comparabilità dei risultati, otteniamo dei risultati molto simili in termini di classificazione rispetto al valore aggiunto. Aumenta il valore aggiunto del Lazio e del Piemonte, mentre si riduce quello della Toscana, che

diventa tendenzialmente nullo, e quello della Sardegna (figura 2). Se si considera come riferimento per la significatività statistica l'intervallo di confidenza delle stime al 90% ora anche il Lazio rientra tra le regioni in grado di produrre un valore aggiunto positivo nel passaggio dalla scuola primaria a quella superiore, mentre anche la Sardegna (e al limite la Sicilia e la Calabria) producono valore aggiunto negativo. Considerando quindi la significatività statistica delle stime, solo alcune regioni con l'azione del proprio sistema formativo modificano, nel corso del quinquennio considerato, lo stock di capitale umano di cui sono dotate in termini di competenze della propria popolazione residente in età scolare.

Sebbene il precedente indicatore di valore aggiunto fornisca delle informazioni aggiuntive rispetto ai semplici dati grezzi, non è tuttavia in grado di tener conto del fatto che vi sono variabili di contesto che esulano dal controllo del sistema scolastico ma che, essendo correlate con le competenze pregresse, determinano quelle correnti. Escludendo dalla funzione di produzione delle competenze le variabili che tipicamente esercitano un effetto sulla formazione delle competenze, le stime ottenute dall'equazione (1) possono essere distorte. Assumiamo quindi che il modello sottostante la formazione delle competenze sia il seguente:

$$y_{rt} = \alpha + \beta y_{rt-1} + \gamma X_{rt} + \varepsilon_{rt} \quad (2)$$

dove rispetto alla precedente equazione (1) includiamo il termine X_{rt} che cattura tutte le caratteristiche di background non direttamente controllabili dal sistema formativo regionale. Teoricamente X_{rt} dovrebbe includere caratteristiche individuali quali l'età, il sesso, lo stato socio-economico, la motivazione. Poiché la nostra analisi è condotta a livello delle 18 regioni italiane oggetto di rilevazione nel 2001 e nel 2006 non disponiamo di molti gradi di libertà per includere tutte le variabili che dovrebbero esercitare un effetto sulla formazione delle competenze. Per la natura stessa dei dati, escludiamo dalla nostra equazione il sesso e l'età, che per costruzione del campione non dovrebbero presentare variabilità territoriale. Per quanto riguarda le variabili di background, al posto di includerle singolarmente, consideriamo l'indice composito calcolato dall'Oecd sulla base del prestigio occupazionale dei genitori, del titolo di studio dei genitori, delle risorse culturali di cui la famiglia dispone e delle risorse materiali possedute (indice Escs).

I coefficienti stimati per le equazioni (1) e (2) sono riportati nella ta-

bella 5. Le competenze possedute a 10 anni hanno un effetto statisticamente diverso da zero sul livello di competenze raggiunto 5 anni più tardi. Tali coefficienti catturano la persistenza nel processo di accumulazione delle competenze (Hanushek, 2003). Notiamo che se non si controlla per le caratteristiche di background, indipendentemente dall'area di competenze testata, i coefficienti stimati sono maggiori di uno e si produrrebbe quindi un allargamento dei divari territoriali (colonna 1 e 3). Controllando per le caratteristiche di background non possiamo escludere l'ipotesi di perfetta persistenza (colonne 2 e 4), in quanto i coefficienti stimati non sono statisticamente diversi dall'unità. Il fatto che i coefficienti siano minori dell'unità suggerisce invece un fenomeno di convergenza tra regioni (*mean reversion*) nella dinamica delle competenze. Calcolando i residui della precedente equazione possiamo quantificare il valore aggiunto prodotto dai diversi sistemi formativi regionali. I risultati sono presentati nella tabella 6, sia per le competenze complessive sia per le sole competenze di lettura. Controllando per le caratteristiche di background si osserva che la regione in grado di produrre il maggior valore aggiunto nel passaggio dalla scuola primaria a quella secondaria per la coorte nata nel 1991 è il Trentino Alto Adige, seguito dal Veneto e dal Friuli-Venezia Giulia. Tra i sistemi formativi caratterizzati da un valore aggiunto positivo si trovano anche le regioni del Nord-Ovest e la Puglia; mentre i sistemi formativi dell'Italia centrale e meridionale, insieme alla Liguria, sono caratterizzati da un valore aggiunto negativo.

Tabella 5 - Determinanti delle competenze

	Variabile dipendente: competenze complessive (Pisa 2006)		Variabile dipendente: competenze di lettura (Pisa 2006)	
	[1]	[2]	[3]	[4]
Competenze 2001	1,540***	0,845*		
	0,348	0,399		
Competenze lettura 2001			1,461***	0,803**
			0,319	0,371
Indice Escs		85,14***		84,68***
		22,78		17,28
Osservazioni	18	18	18	18
R ²	0,498	0,66	0,503	0,691

Note: *** p<0,01; ** p<0,05; * p<0,1 errori standard robusti.

Tabella 6 - Valore aggiunto corretto per le caratteristiche osservabili

Punteggio complessivo			Lettura		
	Residuo	Regione		Residuo	Regione
1	-27,21729	Liguria	1	-24,62474	Abruzzo
2	-25,08801	Abruzzo	2	-23,72747	Liguria
3	-23,05972	Lazio	3	-20,50281	Sicilia
4	-16,38633	Sicilia	4	-16,58845	Sardegna
5	-13,00817	Sardegna	5	-10,44515	Basilicata
6	-10,69851	Basilicata	6	-10,20998	Marche
7	-10,0159	Marche	7	-10,11227	Lazio
8	-8,395685	Campania	8	-9,253423	Campania
9	-6,008843	Calabria	9	-5,759189	Umbria
10	-2,780156	Umbria	10	3,408778	Calabria
11	5,183115	Piemonte	11	3,52247	Toscana
12	7,625797	Toscana	12	5,792472	Emilia Romagna
13	7,982168	Puglia	13	7,999753	Puglia
14	8,388455	Emilia Romagna	14	10,10807	Piemonte
15	11,63645	Lombardia	15	10,78243	Lombardia
16	22,06019	Friuli-Venezia Giulia	16	19,07967	Friuli-Venezia Giulia
17	29,83215	Veneto	17	27,34527	Veneto
18	49,95028	Trentino-Alto Adige	18	43,18457	Trentino-Alto Adige

Se si considerano le sole competenze in lettura, il quadro d'insieme resta nella sostanza immutato: ad eccezione della Puglia tutte le regioni meridionali e centrali sono nella parte bassa della distribuzione. Se nel complesso emerge la tradizionale immagine di un'Italia che viaggia a due velocità anche per quanto riguarda l'evoluzione della distribuzione delle competenze, disaggregando maggiormente l'analisi, si osserva che all'interno delle singole macroaree le singole regioni seguono traiettorie diverse.

5. Il valore aggiunto del sistema formativo regionale e le determinanti delle competenze

Ci concentreremo ora sull'analisi delle determinanti delle competenze e in particolare sul ruolo delle caratteristiche del background familiare. Sottostante il grande interesse verso l'istruzione e la sua diffusione, vi è anche la convinzione che essa rappresenti lo strumento principale per favorire la mobilità intergenerazionale. Le istituzioni scolastiche potrebbero essere considerate uno strumento per raggiungere l'obiet-

tivo dell'eguaglianza delle opportunità solo nella misura in cui i risultati ottenuti dagli studenti non fossero significativamente correlati alle caratteristiche socio-economiche della loro famiglia d'origine. Considerando la distinzione tra regioni a valore aggiunto positivo e negativo presentata nella tabella 6 proviamo quindi a verificare se il diverso livello di valore aggiunto si traduca in un diverso effetto delle caratteristiche di background.

Ex ante ci aspetteremmo che i sistemi scolastici a valore aggiunto positivo siano quelli che tendenzialmente attenuano l'effetto delle caratteristiche di contesto rispetto alla produzione di competenze, mentre in quelli a valore aggiunto negativo le caratteristiche di contesto esercitano un effetto maggiore. Stimiamo quindi un modello di regressione lineare sulla performance di lettura includendo distintamente fattori individuali, fattori familiari, fattori ambientali (scuola e contesto territoriale). I risultati sono riportati in tabella 7 per il campione completo dei quindicenni nel 2006 (colonna 1), per il sottocampione di quindicenni residenti nelle regioni a valore aggiunto positivo in base all'evoluzione delle competenze nel passaggio dalla scuola primaria a quella secondaria (colonna 2) e per il sottocampione di quindicenni residenti nelle regioni a valore aggiunto negativo (colonna 3). Per ogni variabile esplicativa la tabella riporta tre valori: il primo è il coefficiente stimato, il secondo è il coefficiente Beta standardizzato e il terzo è l'errore standard¹. Le caratteristiche individuali e familiari influenzano significativamente la performance degli studenti sia nel campione completo sia nei due sottocampioni. In media le femmine ottengono un punteggio significativamente superiore rispetto ai maschi, al crescere dell'età espressa in mesi le competenze aumentano e gli immigrati ottengono punteggi mediamente inferiori dei nativi.

Emerge una forte correlazione tra il livello di competenze e le caratteristiche dell'ambiente familiare, che possono essere approssimate con il grado di istruzione dei genitori, il prestigio occupazionale associato alle professioni ricoperte, le risorse economiche e le risorse educative presenti in famiglia (dai libri al computer, da uno spazio individuale per lo studio ai libri di arte o di poesia). Il livello di istruzione dei genitori è correlato positivamente con il livello di competenze ma agisce in modo non lineare: il contributo dell'istruzione dei genitori esercita

¹ Anche se non mostrato in tabella le regressioni includono controlli individuali, a livello di scuola e a livello di regione.

Tabella 7 - Determinanti delle competenze di lettura a 15 anni

	[1]	[2]	[3]
	Campione completo	Va positivo	Va negativo
1=Femmina	28,61*** 0,145 2,714	28,63*** 0,155 2,368	28,97*** 0,143 7,204
1=Immigrato	-44,59*** -0,104 3,868	-47,74*** -0,127 4,243	-35,17*** -0,0691 5,544
Istruzione primaria	22,21** 0,0256 8,488	31,44** 0,0336 13,21	1,846 0,00254 15,62
Istruzione secondaria di I livello	31,26*** 0,132 8,768	37,61*** 0,163 9,353	14,76 0,0648 23,91
Istruzione secondaria di II livello professionale	36,62*** 0,104 8,086	42,28*** 0,137 5,711	19,31 0,046 23,5
Istruzione secondaria di II livello accademica	36,82*** 0,184 7,99	40,83*** 0,22 7,597	23,95 0,115 24,51
Istruzione terziaria genitori	20,79** 0,0905 9,061	27,40** 0,128 8,848	3,882 0,0166 27,37
Prestigio occupazionale	0,501*** 0,082 0,0601	0,438*** 0,076 0,062	0,619*** 0,101 0,0915
Risorse materiali	-1,167 -0,00988 1,133	-0,738 -0,00673 1,049	-1,868 -0,0153 2,533
Risorse culturali	7,352*** 0,0718 2,527	5,507 0,0574 3,308	11,06*** 0,106 1,501
Osservazioni	13382	8972	4410
R ²	0,44	0,39	0,421

Note: *** p<0,01; ** p<0,05; * p<0,1 – Errori standard robusti.

Per ogni variabile la prima riga riporta il coefficiente stimato, la seconda il coefficiente Beta, la terza l'errore standard.

Variabile omessa per l'istruzione dei genitori: nessuna licenza scolastica. Controlli inclusi: *dummies* regionali, età, *dummies* per tipo di scuola, scuola pubblica, rapporto studenti/docenti, frazione docenti con certificazione, risorse scolastiche.

RPS

Michela Braga, Daniele Checchi

il suo massimo impatto in corrispondenza di un diploma di scuola secondaria per almeno uno dei genitori (come già indicato in Checchi e Redaelli, 2010). Infine, anche il prestigio occupazionale dei genitori e le risorse formative risultano correlate positivamente con il livello di competenze possedute dagli studenti.

Le stime nei due sottocampioni confermano la nostra ipotesi: nelle regioni a valore aggiunto positivo le caratteristiche di background esercitano un impatto minore sulla formazione delle competenze. In particolare, il prestigio occupazionale dei genitori e le risorse culturali di cui i ragazzi dispongono hanno un'influenza maggiore nelle regioni a valore aggiunto negativo. Non emerge alcun effetto statisticamente diverso da zero delle risorse culturali possedute nelle regioni a valore aggiunto positivo. Infine, anche il divario di genere tra maschi e femmine è lievemente inferiore nelle regioni a valore aggiunto positivo. L'unica caratteristica che non viene attenuata è il divario di competenze tra immigrati e nativi che risulta maggiore laddove il valore aggiunto è positivo. Diversamente da quanto ci saremmo aspettati, per le competenze di lettura il livello di istruzione dei genitori ha un effetto maggiore nelle regioni a valore aggiunto positivo.

Risultati analoghi si ottengono considerando le competenze matematiche, quelle scientifiche e quelle complessive ottenute come media delle tre tipologie. In tutti e tre i casi l'unica differenza riguarda il titolo di studio dei genitori: nelle regioni a valore aggiunto positivo il titolo di studio dei genitori ha un effetto minore sulla formazione delle competenze.

6. Conclusioni

Nel presente contributo abbiamo cercato di identificare l'evoluzione dei divari territoriali nella distribuzione delle competenze nel passaggio dalla scuola dell'obbligo a quella secondaria utilizzando la metodologia del valore aggiunto. Tranne poche eccezioni anche questa analisi conferma la dualità del sistema scolastico italiano. Le regioni meridionali sono quelle che registrano una performance peggiore.

Due ci sembrano i risultati più importanti. Il primo è che i divari territoriali non si attenuano nel corso della carriera scolastica. Il fatto di individuare una persistenza pressoché unitaria nei livelli di competenza misurati a cinque anni di distanza ci suggerisce l'esistenza di fattori strutturali che sono trasversali ai diversi livelli scolastici. Il secondo ri-

guarda le determinanti delle competenze nelle regioni classificate a valore aggiunto positivo. Il valore aggiunto positivo si traduce in un attenuamento delle caratteristiche di contesto e di background. Viceversa le regioni a valore aggiunto negativo sono quelle caratterizzate da un sistema scolastico in cui le caratteristiche familiari esercitano un maggiore impatto sulla formazione delle competenze. Questo ci suggerisce che la scuola, quando è efficace, è in grado di attenuare le differenze che originano dalle differenze sociali. Il fatto di avere in Italia la presenza di scuole con diverso grado di efficacia deve stimolare la ricerca sulla pratica educativa, in modo tale da permetterci di individuare quali ingredienti siano da rafforzare per rendere davvero l'acquisizione di competenze un veicolo di mobilità sociale.

Riferimenti bibliografici

- Checchi D., Leonardi M. e Fiorio C., 2006, *Sessanta anni di istruzione scolastica in Italia*, «Rivista di Politica Economica», n. 7/8, pp. 285-318.
- Checchi D., Iacus S. e Porro G., 2007, *Qualità della formazione scolastica e apprendimento: effetti di breve e medio periodo*, Rapporto Irer Lombardia, dicembre.
- Checchi D., Redaelli S., 2010, *Scelte scolastiche e ambiente familiare*, in Checchi D., (a cura di) *Immobilità diffusa*, il Mulino, Bologna.
- Cipollone P., Montanaro P. e Sestito P., 2010, *Misure di valore aggiunto per le scuole superiori italiane: i problemi esistenti e alcune prime evidenze*, Temi di discussione Banca d'Italia n. 754.
- Coe R. e Fitz-Gibbon C.T., 1998, *School Effectiveness Research: Criticism and recommendations*, «Oxford Review of Education», vol. 24, n. 4, pp. 421-438.
- Grisay A., 1999, *Comment mesurer l'effet des systèmes scolaires sur les inégalités entre élèves?*, in Meuret D. (a cura di), *La justice du système éducatif*, De Boeck, Bruxelles.
- Hanushek E.A., 2003, *The Failure of Input-Based Schooling Policies*, «Economic Journal», vol. 113, n. 485, pp. 64-98.
- Mocetti S., 2007, *Intergenerational Earnings Mobility in Italy*, «The B.E. Journal of Economic Analysis & Policy (Contributions)», vol. 7, n. 2, art. 5.
- Pirano P., 2007, *Comparable Estimates of Intergenerational Income Mobility in Italy*, «The B.E. Journal of Economic Analysis & Policy (Contributions)», vol. 7, n. 2, art. 1.
- Reardon S.F. e Raudenbush S.W., 2009, *Assumptions of Value-Added Models for Estimating School Effects*, «Education Finance and Policy», vol. 4, n. 4, pp. 492-519.
- Rothstein J., 2009, *Student Sorting and Bias in Value-Added Estimation: Selection on Observables and Unobservables*, «Education Finance and Policy», vol. 4, n. 4, pp. 537-571.

- Rothstein J., 2010, *Teacher Quality in Education Production: Tracking, Decay and Student Achievement*, «Quarterly Journal of Economics», vol. 125, n. 1, pp. 175-214.
- Sanders W.L., 1998, *Value-Added Assessment*, «The School Administrator», vol. 55, n. 11, pp. 24-27.
- Sanders W.L., Saxton A.M. e Horn S.P. (1997), *The Tennessee Value-Added Assessment System: A Quantitative, Outcome-Based Approach to Educational Assessment*, in Millman J. (a cura di), *Grading Teachers, Grading Schools: Is Student Achievement a Valid Evaluation Measure?*, Thousands Oaks, Ca, Corwin Press.
- Sanders W.L. e Horn S.P., 1994, *The Tennessee Value-Added Assessment System (TVAAAS): Mixed-Model Methodology in Educational Assessment*, «Journal of Personnel Evaluation in Education», n. 8, pp. 299-311.
- Todd P.E. e Wolpin K.I., 2003, *On the Specification and Estimation of the Production Function for Cognitive Achievement*, «Economic Journal», febbraio, pp. F3-F33.

Regolazione politica,
ceti sociali, classi dirigenti

Élite senza leadership. Note su élite e classi dirigenti meridionali

Carlo Carboni

RPS

L'articolo analizza i fattori storici, socio-culturali ed economici che evidenziano la debolezza delle élite locali e degli attori sociali nell'Italia meridionale. L'articolo concentra in particolare l'attenzione sulle odierne élite locali. Secondo l'autore, la debolezza di tali élite consiste nel non rappresentare adeguatamente un moderno pluralismo sociale. Anche a causa di una sostanziale assenza di élite economiche nel Mezzogiorno, le élite locali sono dominate da quelle

politiche che manovrano i potenti mercati politici locali controllando il territorio. Il consenso politico rappresenta di fatto la principale risorsa per il Sud e sono le élite politiche locali a fare da intermediarie per conto del governo centrale. In ragione di quanto argomentato, l'Italia meridionale non risente solamente di uno sviluppo (socioeconomico) «dimezzato» ma allo stesso tempo di una autonomia (istituzionale) «dimezzata».

1. Cura e attori

Nonostante esista una bibliografia di grande spessore sulle classi dirigenti meridionali che va da Gaetano Salvemini ad Antonio Gramsci, da Guido Dorso a Pasquale Saraceno, è difficile affermare che nel recente passato esse siano realmente esistite in quanto tali. Si è per lo più trattato di élite autoreferenti e localiste piuttosto che di classi dirigenti capaci di esprimere e perseguire una visione di sviluppo e progresso del contesto meridionale in un quadro di unità nazionale, carismatiche al punto da suscitare un salto cognitivo, emotivo e morale della società meridionale. *L'intelligenza* non è mancata, ma di frequente è rimasta isolata, anch'essa autoreferente, o è emigrata e si è «naturalizzata» nel contesto di destinazione. Così è accaduto a numerosi intellettuali e accademici, ma anche a leader nazionali nati al Sud del calibro di Aldo Moro e di Enrico Berlinguer. Più spesso, quando leader meridionali si sono affacciati sullo scenario nazionale, soprattutto in ambito politico, la loro azione tangibile è rimasta in prevalenza iscritta nelle élite locali di partenza, nel clientelismo locale che li aveva espressi. Ciò è avvenuto anche nei casi di clientelismo «illumi-

nato» (Mutti, 1994; Carboni, 1998; Piattoni, 2005), come per Giacomo Mancini o Remo Gaspari, i quali, com'è noto, sfruttando il loro ruolo nazionale, riuscirono a dotare di infrastrutture e di attività economiche di tutto rilievo i propri territori di clientela (cosentino e chietino). Il loro fine era rappresentare una forte intermediazione nel rapporto tra il centro e le periferie meridionali. Di conseguenza, all'assenza di una classe dirigente meridionale pluralista e in senso proprio (in funzione di guida), ha fatto sempre riscontro un'élite localistica tanto autoreferente quanto efficiente nel controllo del territorio locale, in continuità con la tradizione della baronia e del notabilato, dei quali l'attuale *neo-notabilato* politico è erede contemporaneo. Particolarismo, clientelismo, localismo, familismo sono gli *ismi* che hanno reso la politica la dimensione egemone delle élite locali meridionali, sterilizzandola da contenuti ideologici e strategici, rendendola, in molti casi, cinicamente collusa con poteri mafiosi. Perciò la politica e il mercato politico contano, ma lo Stato è debole e inefficiente, come del resto il mercato. È inoltre improbabile parlare di una vera e propria classe dirigente economica meridionale, nonostante in alcuni territori «distrettuali» sia sorta anche un'imprenditorialità industriale diffusa. Sep-pure tali eccezioni abbiano conosciuto un incremento, soprattutto dopo l'abolizione della Cassa del Mezzogiorno, il capitalismo meridionale è rimasto largamente legato alla rendita e il mercato alla porta assieme al capitale sociale e allo «spirito di intrapresa» che Sombart (1964) vedeva come costitutivo del capitalismo moderno. Quindi i principali gruppi socioeconomici, dagli imprenditori ai lavoratori dipendenti, dai professionisti agli artigiani non esprimono direttamente un'élite economica, ma è piuttosto il ceto politico locale, con il suo pan-politicismo, ad esprimere un'élite dominante.

Per comprendere quanto fin qui premesso, si potrebbe disquisire sulla diffusione nel Mezzogiorno della sudditanza nelle relazioni sociali che persiste ancora oggi dalla notte dei tempi, sul diverso destino delle élite meridionali se Amalfi, repubblica marinara dalle ambizioni mercantili, non fosse stata piegata dai Genovesi, se invece dell'avvento di Aragonesi, Angioini e, poi, Borboni il Meridione avesse conosciuto la civiltà comunale e delle signorie rinascimentali come il Centro-Nord. E ancora, a spiegazione, si potrebbero ribadire le analisi sociologiche che descrivono il Mezzogiorno contemporaneo imbrigliato nelle vischiosità della sua cultura diffusa in difetto di capitale sociale (Putnam, 1993), sulla persistenza dei grandi aggregati regolativi tradizionali metabolizzati dalle trasformazioni che il Sud ha comunque conosciuto.

to, sulla forza e sullo specialismo politico delle reti familiari e parentali (Piselli, 1981; Costabile, 2007), sulla divisione dei ruoli per creare relazioni e intrecci nelle famiglie mafiose (con le istituzioni, con il clero, le professioni, ecc.) o, ancora, sul familismo amorale e sulle carenze di un moderno associazionismo (Banfield, 1961) che hanno bloccato o reso del tutto *sui generis* la modernizzazione *dimezzata* meridionale. Dimezzata per la presenza di uno stato privo di una cultura diffusa del bene pubblico, per un mercato carente di spirito d'impresa, per una società in cui la penetrazione della «filosofia del denaro» (Simmel, 1961) e del turbo consumismo (Carboni, 2009) hanno accentuato il segno negativo del capitale sociale (Cartocci, 2007) e, quindi, indotto comportamenti cinici, opportunistici, illegali: uno sviluppo dimezzato, ma anche un'autonomia dimezzata. Come se il Sud fosse un territorio in cui esplodono con maggior densità i vizi italici della corruzione, dell'evasione fiscale, del particolarismo clientelare, dell'incremento dell'occupazione pubblica senza maggior efficienza nel soddisfacimento dei diritti dei cittadini e delle necessità delle imprese.

In questo articolo, partiremo più prudentemente da un'analisi secondaria dei risultati di alcune nostre ricerche svolte sulle élite italiane negli ultimi cinque anni, dalle quali è possibile ricavare qualche dato indicativo sulle classi dirigenti meridionali e su alcuni elementi costitutivi della cultura sociale meridionale ad esse correlati.

A noi sembra che il tema non sia tanto la prescrizione della *cura* di cui il Mezzogiorno necessita, né le risorse disponibili (visto che ce ne sono non impiegate), quanto gli *attori* che potrebbero indurre il cambiamento. È vero che da circa mezzo secolo il Mezzogiorno è palestra di politiche economiche tanto deludenti in termini di sviluppo quanto efficaci in termini di consenso corruttivo, ma impostazioni ragionevoli per riprendere possesso delle briglie della questione meridionale vengono deliberatamente ignorate, in primo luogo, dalle élite locali meridionali. Linee di sviluppo mirate ad una «via alta dello sviluppo» sono state ripetutamente avanzate da sponde riformiste: dalla riqualificazione delle specializzazioni produttive all'innovazione tecnologica, dal potenziamento degli investimenti pubblici per la dotazione di beni collettivi ed economie esterne utili alle imprese (Trigilia, 1992 e 2005) alle reti territoriali di competenza professionali (Orazi, di prossima pubblicazione). Gli obiettivi sono crescita, produttività e occupazione: puntare sullo sviluppo meridionale come possibile motore aggiuntivo di crescita per l'intero paese.

Il tema delle classi dirigenti è perciò il vero punto vulnerabile del Mezzogiorno, come dimostra la scomparsa oggi di qualsiasi velleità strate-

gica in tema di un suo sviluppo. Non si vede chi potrebbe indurre quel cambiamento qualitativo spesso invocato, visto che trasformazioni e attori sono stati piegati e metabolizzati dalle reti tradizionali familistiche, clientelari e, a volte, mafiose che esprimono élite, in prevalenza politico-istituzionali, interessate alla continuità più che al cambiamento e all'innovazione.

2. *Élite, cultura sociale e nodi strutturali*

Le nostre banche dati sulle élite nazionali confermano che i problemi di credibilità e fiducia di cui esse soffrono, sono più acuti nel nostro Mezzogiorno (Luiss, 2007; 2008; 2009 e 2010). Infatti, tra la popolazione meridionale, è più forte che altrove in Italia il divario tra l'immagine delle élite *attuali* nazionali, che per contare si avvalgono della loro ricchezza e delle loro rendite relazionali, e le classi dirigenti *ideali*, che, al contrario, nel parere della popolazione, dovrebbero confidare sulla loro capacità di visione e decisione, sulla competenza e sul senso di responsabilità. Non a caso, i meridionali sono convinti che le relazioni e le conoscenze prevalgano sulle regole (85% contro 69% nel resto d'Italia) e sono più d'accordo che, per far parte delle classi dirigenti attuali, non occorra senso etico e responsabilità collettiva. Il cinismo sembra farla da padrone rispetto a orientamenti civici, ad esempio, in grado di valorizzare i meriti più che l'arroganza, le furbizie e le scorciatoie. Il merito è negletto non solo tra le élite, ma anche nella società meridionale: solo il 3,1% lo inserisce tra i principali valori (media italiana 4,8%) razionali e democratici (selezione non cetuale, non razzista, né in base al genere, né all'età, né a circuiti clientelari). Al Sud, più che altrove, il merito è al contrario visto come un concetto astratto, non applicato, poiché – «sotto sotto» – ognuno persegue i suoi interessi individuali e particolaristici, a cominciare dalle élite che, agli occhi dei meridionali, non brillano certo per merito. Insomma, ci sarebbe un grande bisogno del merito, ma, alla resa dei conti, non si vedono né gli attori né le buone pratiche per applicarlo.

L'incidenza delle élite meridionali sul totale delle classi dirigenti nazionali è bassa, sia per nascita che per residenza: solo 1/6 delle élite italiane risiede nel Mezzogiorno e solo 1 su 5 dei top leader italiani vi è nato (Carboni, 2007a). Il Sud è un'area di emigrazione anche di personaggi noti, soprattutto verso Roma (circa 1/3 dei top leader del Mezzogiorno vivono nella capitale) in conseguenza del fatto che le é-

lite meridionali di importanza nazionale appartengono in larga parte al ceto politico. Le aree metropolitane meridionali come il napoletano, il barese, il reggino-messinese, il palermitano, il catanese svolgono una funzione di autocontenimento territoriale delle élite, ma mai in una misura paragonabile a quella esercitata dalle altre aree metropolitane del Centro-Nord. Uno su due top leader meridionali di importanza nazionale è un politico o ricopre un'alta carica istituzionale. Se ciò, da un lato, garantisce un certo ricambio per l'esposizione al ciclo elettorale, dall'altro, segnala la sporadicità e l'instabilità del potere delle élite meridionali a livello nazionale, soprattutto per l'anemia delle classi dirigenti economiche (imprenditoriali, manageriali). A queste debolezze, fa riscontro la forza delle élite politiche locali che animano un vasto mercato politico che procura consenso attraverso lo scambio politico clientelare (Socci, 2010; Fantozzi-De Luca, 2010). Il consenso è dunque la principale risorsa sfruttata dalle élite meridionali nel rapporto centro-periferia. Le distorsioni che ciò produce inducono i cittadini meridionali a reclamare, in maniera più netta che in altri luoghi, un comportamento etico e trasparente delle classi dirigenti (Luiss, 2007). Nel Mezzogiorno domina il trasformismo politico (da un partito ad un altro) accompagnato da quel comportamento elitario che Fantozzi (Fantozzi, De Luca, 2010) definisce *neopatrimoniale*, cioè l'uso privatistico dei beni pubblici da parte dei politici locali «eletti» (2010), che implica una configurazione privatistica dell'azione pubblica. Insomma, le élite politiche locali danno il «cattivo esempio» alla società che si specchia in uno spazio pubblico visto in funzione di un vantaggio privato, particolaristico. La creazione di un servizio pubblico non serve a fornire beni pubblici, ma, più spesso, a soddisfare la pressione delle clientele sul mercato politico del lavoro; i flussi di risorse ordinarie dal centro, in molti casi, non hanno lo scopo di migliorare lo sviluppo, ma, più concretamente, di soddisfare i mercati politico-clientelari dei sussidi alla popolazione, di offrire opportunità «imprenditive» parassitarie alle reti mafiose. Insomma, l'egemonia posizionale delle élite politiche, che si concretizza con la centralità dei mercati politici locali, surroga la carenza di soggetti economici e di mercato e stabilisce intrecci inossidabili tra politica ed economia clientelare. Da un canto, anemia civica e difficoltà dell'azione collettiva, dall'altro, capitalismo e mercato deboli.

Che una certa anomia cinica si accompagni spesso con l'anemia civica è confermato, seppur in forma indicativa, dalla concezione che la popolazione meridionale ha dell'interesse collettivo che la classe dirigente dovrebbe perseguire. Dalla tabella 1 infatti possiamo evincere

che una visione democratica dell'interesse collettivo (32,7%) al Sud pesa all'incirca quanto quella individualistica (30,1%), a differenza delle altre macroaree territoriali italiane. Nel Nord-Est, affollato da piccoli e medi imprenditori, la prima (48,4%) pesa più del doppio rispetto alla seconda (19,9%): insomma, la cultura diffusa imprenditoriale, per il benessere che comporta, appare un fattore importante per una cultura democratica del bene collettivo. A conferma di quanto fin qui sostenuto, i meridionali, semmai, appaiono leggermente più propensi degli altri italiani a un concetto neopatrimonialista-elitario (auto-referenzialità) dell'interesse pubblico, visto come privilegio posizionale delle élite (11%).

Tabella 1 - Definizione dell'interesse collettivo che la classe dirigente dovrebbe perseguire (valori percentuali)

Definizione	Totale	Ripartizione territoriale			
		Nord-Ovest	Nord-Est	Centro	Sud e Isole
È la somma di tutti gli interessi individuali	24,4	21,6	19,9	22,6	30,1
È l'interesse dei dirigenti e del loro ceto di appartenenza	10,5	9,0	9,8	11,0	11,8
È un compromesso tra i diversi interessi dei singoli e/o dei gruppi, necessario per mantenere la pace sociale	24,1	27,3	21,8	21,0	24,6
È un interesse della collettività in quanto tale, definito in base a scelte condivise democraticamente, al quale possono essere sacrificati gli interessi dei singoli individui e/o dei singoli gruppi	40,1	40,1	48,4	45,2	32,7

Fonte: Elaborazione Elitem, Università Politecnica delle Marche 2010 su Rapporto Luiss, 2008.

Del resto, l'interesse collettivo, inteso come interesse generale della collettività con il quale gli altri tipi di interesse si devono coordinare, ha un minore apprezzamento nel Mezzogiorno (48,8%) rispetto ad altri contesti nazionali (nel Centro il 63,9%) e di conseguenza hanno maggior respiro sia gli interessi territoriali (20,3%) che quelli corporativi (14,1%) rispetto alle altre macroaree territoriali italiane (tab. 2).

*Tabella 2 - Interesse collettivo da far prevalere rispetto agli altri
(valori percentuali)*

Diverse tipologie di interessi	Ripartizione territoriale				
	Totale	Nord-Ovest	Nord-Est	Centro	Sud e Isole
L'interesse del gruppo sociale di appartenenza (lavoratori dipendenti, imprenditori, professionisti, ecc.)	9,7	9,4	6,9	5,4	14,1
L'interesse del territorio nel quale si vive e/o si lavora (della città, della provincia, della regione, ecc.)	15,5	12,5	18,2	8,7	20,3
L'interesse generale della collettività con il quale gli altri tipi di interessi si debbono coordinare	57,4	61,0	60,2	63,9	48,8

Fonte: Elaborazione Eliteam, Università Politecnica delle Marche 2010 su Rapporto Luiss, 2008.

La debolezza del mercato induce i meridionali ad essere meno convinti della necessità di liberare il paese e il Mezzogiorno da vincoli burocratici che bloccano le loro potenzialità di sviluppo. Sono, al contrario, più convinti dei centrosetentrionali che l'Italia sia un paese in cui cittadini e imprese preferiscono la protezione alla libera competizione, l'opposizione e la rivendicazione alla proposta. La debolezza del capitalismo di mercato comporta che i meridionali, in misura maggiore dei veneti, pongano all'apice degli attori innovativi e meritevoli i piccoli e medi imprenditori. La fiducia e la credibilità verso le Pmi e il lavoro, tuttavia, non si sposano con la necessità di una elaborazione strategica in grado di selezionare e coordinare obiettivi e attori dello sviluppo, un punto che, al contrario, è sottovalutato dai meridionali, ormai da un decennio sprovvisti di una qualsiasi bussola di riferimento a livello centrale e periferico. I nodi strutturali della modernizzazione del sistema produttivo meridionale si sono aggravati e non attenuati nell'ultimo decennio e richiedono non solo progettualità e iniziative micro, ma dispositivi di sviluppo macro. Sono ormai lontane le politiche dirigiste centrali di 50-40 anni fa, che riuscirono a mettere d'accordo la politica con l'economia industriale italiana nel considera-

RPS

Carlo Carboni

re il Sud un grande serbatoio di consenso e di economia di domanda (Graziani, 1998). È stata abbandonata anche la sperimentazione della programmazione negoziata territoriale, che, nonostante adottasse un approccio *bottom up*, ha però scontato comunque un certo dirigismo tecnocratico, dimostratosi inefficiente ad aggirare i particolarismi dell'azione delle amministrazioni locali.

Nel vuoto di disegno istituzionale che ha caratterizzato il primo decennio del duemila, il Mezzogiorno è cresciuto non solo meno dell'Italia, ma anche di nazioni ritardatarie come Grecia, Spagna e Portogallo e non solo in termini di dinamica del Pil, ma di produttività, competitività, tasso di occupazione (tra i giovani, le donne e gli over 55). Gli investimenti fissi nel decennio hanno avuto una dinamica più rallentata rispetto a quella media italiana, anche nel settore manifatturiero.

Se calcoliamo il tasso di variazione percentuale annua degli investimenti fissi lordi totali tra il 2001 e il 2008, emerge che a fronte di un valore cumulato dell'11% nel Centro-Nord, si è registrato un valore di 9,3% per il Sud. Tale segnale di scarsa dinamicità, e di divergenza tra le due aree, diviene poi ancora più evidente quando si noti che, sempre tra il 2001 e il 2008, gli investimenti fissi lordi manifatturieri, a cui è tradizionalmente associato il più alto livello di produttività, hanno sperimentato nel meridione una variazione cumulata negativa pari a -15,7%, contro il -5,1% del Centro-Nord (Travaglini, 2010).

Per quanto siano in fondo alla classifica delle professioni percepite come innovative e degne di merito, élite e ceti politici locali riscuotono maggior consenso al Sud che nelle altre macroregioni italiane (Luiss, 2008): probabilmente per motivi opposti al citato consenso verso gli imprenditori. Mentre i secondi sono attori rari nelle leadership territoriali, i politici appaiono detentori di autorità e di poteri economici: un assessore non è solo un amministratore di un'istituzione, ma spesso anche un datore di lavoro e il sindaco può apparire promotore dello sviluppo economico di un territorio. Non a caso, la percentuale di popolazione meridionale che sostiene che sarebbe «totalmente inutile» tagliare i costi della politica (13,1%) è tripla di quella del Nord-Ovest (4%) (Luiss, 2008). Al contrario, nell'area del paese in cui lo Stato è percepito per tradizione come «distante» e anche come poco degno di fiducia e rispetto, la pubblica amministrazione appare «totalmente inefficiente» agli occhi di circa il 40% dei meridionali (il 29% nel Nord-Ovest) e «assolutamente lenta» ad avviso del 46% dei cittadini del Sud (il 39% nel Nord-Ovest) (Luiss, 2008). Questa perce-

zione negativa è legata allo stato di degrado in cui versano i principali servizi al Sud di cui si è in precedenza scritto, ma anche alla riduzione nell'ultimo decennio dell'incidenza degli investimenti pubblici nel Mezzogiorno.

La spesa complessiva della pubblica amministrazione è oggi nel Sud più bassa che nel resto del paese. La quota del Mezzogiorno sulla spesa in conto capitale è scesa negli ultimi anni, dal 41,1% del 2001, al 36,8% del 2006, al 35,4% nel 2007. Il valore stimato del 34,9% per il 2008 è ben lontano dall'obiettivo del 40-45% indicato fino allo scorso anno come target minimo per il riequilibrio territoriale e per lo sviluppo delle regioni meridionali, nei documenti governativi.

Dall'analisi dei dati disponibili si evince che la debole spinta riequilibratrice, a favore del Mezzogiorno, della spesa in conto capitale, che si era registrata tra il 1996 e il 2001, è andata via via esaurendosi negli anni più recenti, soprattutto a causa della notevole concentrazione degli investimenti delle imprese pubbliche nazionali nel Centro-Nord. Dal 2002 l'area centro-settentrionale del paese registra infatti una spesa media in conto capitale costantemente superiore rispetto al Mezzogiorno (pari rispettivamente a 1.128 e 1.042 euro pro capite) (Travaglini, 2010).

L'immobilismo dei governi centrali nei confronti della questione meridionale negli ultimi dieci anni ha in realtà lasciato correre un disimpegno graduale in termini di investimenti, soprattutto da parte delle grandi imprese pubbliche nazionali come Eni, Enel, Ffss, ecc. Questo disimpegno graduale dello Stato centrale con una significativa riduzione della spesa pubblica in conto capitale (anche i fondi Fas, con la crisi, sono stati in parte riconvertiti ad altri scopi), unito al declino già citato degli investimenti nell'industria manifatturiera, va tenuto in debito conto per non incorrere in un'interpretazione eccessivamente «culturalista» della persistenza della questione meridionale e delle relative carenze manifeste di classe dirigente. Vi sono cioè scelte (comprese le non scelte) e cause strutturali. Non a caso, il lavoro come valore, al Sud, a differenza che al Centro-Nord, è percepito come più importante della stessa libertà e la stessa percezione della stratificazione sociale cambia notevolmente tra Centro-Nord e Sud. L'incidenza percentuale delle famiglie che si auto-collocano nella fascia inferiore e più modesta della stratificazione sociale è pari al 16,7% contro il 7,7% del Nord-Ovest e il 6,8% del Nord-Est. In effetti, nel quintile più basso in termini di redditi, troviamo al Sud circa 1 famiglia su tre. A conferma, la percezione della popolazione di appartenere al ceto medio

RPS

Carlo Carboni

(38%) è di 12-15 punti inferiore rispetto alle altre macroaree territoriali italiane (Luiss, 2008). Al Sud dunque il ceto medio è ridotto e forse questa è la causa e l'effetto principale delle difficoltà di sviluppo meridionale, ma anche di progresso democratico.

Anche la parte di cittadinanza che ho chiamato competente (Carboni, 2007b e 2008b) è più ridotta nel Mezzogiorno rispetto al Centro-Nord. Sarà sufficiente ricordare al proposito che ben il 48,5% dei meridionali non legge neppure un libro all'anno (uno su tre nella media italiana), che il 32% non legge mai quotidiani (uno su cinque nella media nazionale), che il 51,7% non ha mai usato internet contro il 32% nel Nord-Ovest e che il 6% non vede mai un Tg (il 3% in Italia, Luiss, 2008).

Il Sud è dunque carente di alcuni attori sociali – economici e civici – delle moderne democrazie di mercato. Questo spiega non solo lo scioglimento nel dimenticatoio della questione meridionale, ma anche l'assenza di una classe dirigente protagonista nei territori e sul piano nazionale. Da un canto, lo *shortage* di cittadinanza competente fa mancare un humus di critica sociale costruttiva per il profondo malessere democratico denunciato dalle relazioni sociali e di potere: soprattutto, in alcuni contesti regionali del Sud ancora in balia di fenomeni mafiosi e corruttivi (Carboni, 2008a e 2010). Dall'altro, ciò che appare troppo fragile e debole al Sud è proprio quel ceto medio imprenditoriale che è stato determinante per la modernizzazione e lo sviluppo economico e democratico, soprattutto nel Centro-Nord-Est del paese (Bagnasco, 1977), dove ha rappresentato un indispensabile serbatoio per l'affermazione di una leadership territoriale plurale e non pan-politica, come invece accade ancora nel Mezzogiorno.

3. *Élite locali, ceti medi imprenditoriali e cittadinanza competente nei meccanismi del consenso*

Il malessere del Sud non dipende solo dall'evanescenza delle sue classi dirigenti, ma anche da una stratificazione sociale e civica bloccata e avara di ceto medio imprenditoriale e di cittadinanza informata e competente. Questo *social malaise*, inoltre, non ha solo radici storiche e culturali, come può far comodo sostenere a parte delle nostre élite nazionali e a quelle locali meridionali per non cambiare. Sono progressivamente venuti meno anche investimenti adeguati ed elementi di pianificazione centrale per risolvere, innanzitutto, la carenza di economie

esterne e di beni collettivi materiali e immateriali dei territori meridionali che sarebbe ossigeno per il Sud.

Inoltre, c'è un declino di idee strategiche riguardo al Mezzogiorno: non è attribuibile solo ai governi di centrodestra, ma anche all'attuale opposizione, visto che anche il Partito democratico ha appena chiuso un'era infelice di governo regionale al Sud. La stessa «primavera» dei sindaci eletti dai cittadini negli anni novanta non ha avuto gli esiti sperati perché è mancato un raccordo con il centro e una volontà di perseguire fino in fondo quel tipo di percorso (Trigilia, 2010). Anche i sindacati, imbrigliati in funzioni prevalentemente di *mass patronage*, hanno evidenziato i loro ritardi strategici nel proporre soluzioni alla questione meridionale (Pomigliano *docet*). Le cure esistono, ma il problema è che non si vede chi le possa somministrare, visto che chi dovrebbe non lo fa.

Il tradizionale immobilismo delle nostre classi dirigenti nazionali riflette un loro secolare *pessimismo* sulle reali possibilità che a questa parte del paese riesca il salto di qualità. L'alleanza impresa-lavoro è ancora di grande impatto nel Centro-Nord, ma probabilmente, al Sud, non sarebbe sufficiente per affermare una strategia di modernizzazione e di crescita. I poteri seguono un'altra geografia rispetto al resto d'Italia.

C'è innanzitutto la *geografia tradizionale*, disegnata dalla dipendenza della periferia dal centro. Da secoli essa continua sia a riprodurre *distanza* dal potere centrale (e quindi basso senso dello Stato) sia ad esaltare poteri ed élite locali (autonomia). Succedeva ai tempi dei poteri locali baronali e poi del notabilato e, ora, succede anche con il *neo*-notabilato politico locale. Sono le élite locali a controllare i dispositivi del potere attivi nei territori meridionali. Tuttavia, si tratta di una autonomia apparente, dimezzata, perché ha finalità cetuali e autoreferenti e non riguarda la società, la comunità, posta piuttosto sotto il controllo, e non certo la guida, del neo-notabilato politico locale.

C'è poi la *geografia politica*, dei mercati politici locali, i principali regolatori della vita meridionale. Le clientele hanno «svuotato» e occupato i *partiti-etichetta*. In questo modo la politica sopravvive e, anzi, resta centrale per il Sud. Urne piene e sezioni vuote. Come visto, il sindaco o l'assessore non sono solo amministratori, ma anche datori di lavoro e addirittura i principali protagonisti dello sviluppo territoriale. La politica diventa così occasione per ottenere sussidi e privilegi, lavoro e carriera, il mercato politico un'opportunità di ascesa sociale (Arrighi e Piselli, 1985). Le clientele organizzate su base politica hanno bisogno

non solo di verticalità (accesso al governo) ma anche di orizzontalità. Hanno perciò necessità di stare con il vincente a Roma e soprattutto con i vincenti a livello locale. Del resto, le campagne elettorali sono finanziate e orchestrate dalle clientele locali.

C'è, infine, anche la *geografia delle clientele mafiose*, tradizionalmente dislocate nei punti chiave della vita politico-istituzionale e sociale del Mezzogiorno che fungono da veri e propri convertitori entropici delle potenzialità di sviluppo meridionale.

In sintesi, tra i meridionali il basso senso dello Stato centrale si accoppia con una più forte appartenenza alle élite locali, in particolare politiche, perché queste gestiscono la vera moneta del potere al Sud, il consenso. Nasce da qui il pessimismo delle élite politiche nazionali, in debito di consenso verso le élite locali meridionali. Proporre riforme e cambiamenti potrebbe comportare mettere a rischio oleati meccanismi politici clientelari a proprio favore. Per questo la classe politica di governo è propensa a non decidere sul Sud. Pur di durare. *Quieta non movere*. Dando per note le debolezze del mercato e della cultura d'impresa, sembra difficile individuare la leadership del salto di qualità del Mezzogiorno. Del resto, anche la società civile meridionale è quella che è. Come detto, purtroppo l'anomia del cinismo delle élite locali si coniuga spesso con l'anemia di civismo tra i cittadini. Gli *ismi* prevalgono rispetto ad un Centro-Nord che non è certo esente da pecche al riguardo: soprattutto, il clientelismo, simbolo di un capitalismo relazionale degradato e avverso al mercato. Meglio la quiete del porto alle sfide del mare aperto. Chi non la pensa così prende la strada dell'emigrazione.

È così mancato al Sud un ceto medio imprenditoriale. Doppiamente: da un canto, avrebbe rimpinguato un ceto medio che, come visto, nella percezione della popolazione, è di circa un 30% inferiore a quello delle altre macroaree territoriali e che costituisce una condizione indispensabile per la modernizzazione; dall'altro, avrebbe rappresentato un soggetto sociale (ed economico) in grado di mettere in valore risorse e abilità di cui il nostro Mezzogiorno dispone. La bassa presenza di ceto medio imprenditivo (artigiani, commercianti, piccoli imprenditori) è spiegabile nella lunga durata storica dal ruolo del latifondo, della baronia (dei poteri locali) che soffocarono la creazione di classi dirigenti economico commerciali come avvenne a partire dalla civiltà comunale nel Centro-Nord.

Nel breve periodo, sono invece i meccanismi del consenso politico a spiegarci che il desiderio di protezione di tradizionali categorie lavora-

tive, soprattutto ereditate dal passato rurale, ha pesato sul mercato dello scambio politico, né gli ordini professionali e corporativi sono mai sembrati favorire un cambiamento. Pertanto il peso degli interessi del lavoro e dell'impresa rimane ancora oggi relativo nel Mezzogiorno. Porsi il tema della fertilizzazione del ceto medio imprenditivo significa fare una scommessa a medio lungo periodo sullo sviluppo di capitale umano e sociale endogeno, partendo dalle eccellenze nelle competenze professionali e di ricerca, nei territori nei distretti industriali e high tech esistenti. Operando dall'alto – come tentato con le cattedrali nel deserto dell'industria pubblica – è successo ben poco. Il dirigismo pubblico in definitiva oleò i meccanismi clientelari di consenso e consolidò l'immagine del Sud come economia di domanda, in un quadro di società assistita. Dal basso – con la fertilizzazione del micro capitalismo – è più difficile, ma si può operare su «vaste aree» territoriali. Ci ha provato in parte la programmazione negoziata, alla fine dei novanta, ma, tra alcuni successi, aveva presentato vistose debolezze (Socci, 2009). Tuttavia, cercare di rafforzare la società intermedia, costruendo una rete di competenze politiche, professionali, economiche e finanziarie sul territorio, resta un'interpretazione corretta. Per il Sud, in effetti occorrono grandi progetti sui quali forgiare un ceto medio imprenditoriale e una nuova classe dirigente locale, meno paludata nelle clientele e più capace di legalità e trasformazione. Quaranta miliardi di fondi europei assegnati e non utilizzati non sono una bazzecola per tentare il riscatto.

RPS

Carlo Carboni

4. Programmi di sviluppo e federalismo fiscale

Una volontà di ripresa dal declino e dalla crisi economica del nostro paese inevitabilmente porterà la questione meridionale di nuovo al centro dell'interesse dell'opinione pubblica e delle forze politiche. La crescita italiana è vincolata dal ritardo meridionale. Esistono motivi anche più genuinamente politici per prevedere questo ritorno. Il partito di Berlusconi infatti ha vinto le elezioni politiche del 2008 e quelle regionali del 2010 proprio grazie al Sud. Il Pdl, come nella miglior tradizione del meridionalismo, dovrà agire «da sovrano più attento alle esigenze dei signori locali, se non vuole correre rischi di perdita di consenso» (Benini, 2010). Non può perciò rischiare di essere danneggiato dalle diatribe Nord-Sud, dallo scatenarsi delle loro rispettive culture sociopolitiche risarcitorie, soprattutto ora che è nell'agenda del

governo la realizzazione di un federalismo fiscale (legge delega n. 42/2009 «in materia di federalismo fiscale») che nasce in presenza di stringenti vincoli di finanza pubblica.

La spesa pubblica in conto capitale destinata al Sud, negli ultimi anni, è stata sempre più bassa rispetto a quella programmata e quest'ultima, a sua volta, è stata uguagliata solo grazie alla spesa aggiuntiva comunitaria e nazionale (Travaglini, 2010). Un federalismo fiscale che implica responsabilizzazione dei territori, accompagnato da una riduzione di risorse, sembra una grande opportunità per il Mezzogiorno di cambiare, ma anche una svolta insidiosa. È un'opportunità per guadagnare un'autonomia fondata sull'idea che per raggiungere il benessere oggi è indispensabile mettere in valore le proprie risorse endogene. Al proposito, è di buon auspicio sottolineare che, dopo l'abolizione della Cassa del Mezzogiorno, sono emersi meridionalismi dinamici e in sviluppo. Il federalismo fiscale è, al contempo, una svolta insidiosa per il Sud, non solo a causa delle ristrettezze della finanza pubblica, ma per la debolezza dei suoi attori. Troppo spesso sottovalutiamo la grande difficoltà delle amministrazioni locali e regionali e meridionali a tradurre linee guida di intervento in progetti realizzabili. I tempi di realizzazione delle infrastrutture, ad esempio, prevedono 10 anni e mezzo per le grandi opere superiori a 100 milioni euro e 5 anni e mezzo per le opere di importo compreso fra 1 e 5 milioni («Il Sole 24 Ore» del 4 luglio 2010).

In questi giorni, mentre scriviamo, si attende la presentazione di un piano del governo per il Mezzogiorno. La questione andrebbe affrontata nel campo di tensione tra centro e periferia, che spinge le élite nazionali ad approcci centralistici e tecnocratici e quelle meridionali ad atteggiamenti pragmatici-risarcitori. Il problema sta, però, nella ricostruzione di una vivibilità democratica al Sud sia per i cittadini che per le imprese: lotta alle organizzazioni mafiose e alla corruzione, infrastrutture, beni pubblici, reti territoriali di competenza, welfare per garantire i diritti di cittadinanza (e non il mero assistenzialismo). Non è solo l'economia ad essere in rosso, ma lo è anche la vivibilità sociale: l'inefficienza dei servizi primari, il tasso di disoccupazione giovanile al 36% (41% per le giovani donne), gli abbandoni scolastici al 23% testimoniano che non basta contrastare le organizzazioni mafiose e disporre di un piano economico ragionevole (e non faraonico) per il Sud, ma ci vuole ossigeno per la società con adeguate politiche di welfare. Occorre dare fiducia al Mezzogiorno, alle sue potenzialità umane e sociali. Solo in un'atmosfera di fiducia può nascere e diffondersi lo

spirito di intrapresa che è ciò che manca per rafforzare la capacità di autonomia della società meridionale e delle sue classi dirigenti.

5. Riflessioni conclusive

Città ed economie territoriali del Sud hanno sempre faticato nella storia a rincorrere il Centro-Nord, in termini di crescita economica e di sviluppo sociale. A centocinquanta anni dalla sua unità, l'Italia è ancora imbrigliata in questa secolare divisione. Tuttavia, in un territorio vasto che ha la sua continuità – come la società nel suo albergare complesso – la divisione italiana appare relativa. Persino sul piano culturale, oltre che politico, esistono profonde somiglianze tra le società regionali del Centro-nord e del Sud come è risultato dalle nostre indagini e sondaggi condotti sulle élite nella società italiana (LuiSS 2007; 2008; 2009 e 2010). Si è perfino ipotizzata una *meridionalizzazione* del paese (il clientelismo politico, le reti mafiose, la corruzione, ecc). Tuttavia, è fuori dubbio che nel Mezzogiorno sia più forte che altrove la persistenza dei grandi aggregati tradizionali, la continuità con un passato che ha sempre dislocato il potere a livello intermedio delle élite (locali) in funzione di controllo piuttosto che di guida del territorio, della città (che anzi subisce il degrado). Questo avviene soprattutto per la secolare debolezza del potere dello Stato centrale (anche secoli prima dei Borboni) che veniva compensata dal potere di controllo delle baronie e del notabilato, che, a loro volta, ostacolarono l'insorgere di nuovi ceti, come artigiani e mercanti (Putnam, 1993). Questo tutto sommato avviene ancora oggi con il neo-notabilato politico locale, che ha bloccato dinamismo sociale endogeno e ha svuotato di contenuti i partiti politici per riempirli di clientele. Si tratta di una falsa *autonomia, senza sviluppo*. Sia la prima che il secondo appaiono oggi dimezzati. Per riempire il bicchiere dell'autonomia occorrerebbe una classe dirigente politica locale capace di governance territoriale, di lasciarsi alle spalle un modello pan-politico, di favorire un'élite più plurale e non solo istituzionale. Anche per questo occorre più governance dei territori. Tuttavia, è solo vera in parte anche l'idea di uno *sviluppo senza autonomia*. Sono semplicemente due bicchieri mezzi vuoti che devono essere riempiti di soggetti e contenuti. In un disegno politico-istituzionale per il Mezzogiorno, devono esserci autonomia e sviluppo, ma anche benessere e vivibilità della società meridionale, punto di partenza e di arrivo. C'è necessità di un cambiamento culturale che valorizzi la capacità di organizzazione e di cooperazione dei soggetti (Bagnasco, 2010).

RPS

Carlo Carboni

Un cambiamento di uomini con altri uomini non dirimerebbe i problemi di mentalità delle élite meridionali, in particolare politiche. Queste dovrebbero piuttosto dare l'esempio che lo stile e la qualità della vita, il benessere della comunità contano più della ricchezza e del potere finì a se stessi. Riguardo alle ricette, bisogna pensarle rileggendo la polemica di Pasolini sulla *crescita senza progresso*: forse la si troverà un po' cruda, ma appare concreto il rischio di tornare nella crisi a parlare di crescita omettendo di riflettere sui suoi diversi tipi di regolazione.

Riferimenti bibliografici

- Arrighi G. e Piselli F., 1985, *Parentela, clientela, comunità*, in Bevilacqua P. e Planica A. (a cura di), *La Calabria*, Einaudi, Torino.
- Bagnasco A., 1977, *Tre Italie. La problematica territoriale dello sviluppo italiano*, Il Mulino, Bologna.
- Bagnasco A., 2010, *Ritorno a Montegrano*, introduzione a Banfield E.C., 1961, *Le basi morali di una società arretrata*, Il Mulino, Bologna (ed. 2010).
- Banfield E.C., 1961, *Le basi morali di una società arretrata*, Il Mulino, Bologna (nuova edizione 2010).
- Benini R., 2010, *Saper fare. Il modello artigiano e le radici dello stile italiano*, Donzelli, Roma.
- Carboni C., 1998, *L'Abruzzo, regione cerniera o modello di sviluppo per il Mezzogiorno?*, «Il Mulino», n. 1, pp. 46-52.
- Carboni C. (a cura di), 2007a, *Élite e classi dirigenti*, Laterza, Roma-Bari.
- Carboni C., 2007b, *Le due Italie e la cittadinanza competente*, «Reset», n. 104.
- Carboni C., 2008a, *Il malessere democratico*, «Il Mulino», n. 5, pp. 818-829.
- Carboni C., 2008b, *La società cinica. Le classi dirigenti italiane nel tempo dell'antipolitica*, Laterza, Bari.
- Carboni C., 2009, *La società dei desideri*, «Il Mulino», n. 4, pp. 561-569.
- Carboni C., 2010, *Elites and the Democratic Disease*, in Mammone A. e Veltri G., *Italy Today. The Sick Man of Europe*, Routledge, Londra.
- Cartocci R., 2007, *Mappe del Tesoro*, Il Mulino, Bologna.
- Costabile A., 2007, *Percorsi di formazione e di mutamento del ceto politico nel Sud d'Italia*, «Quaderni di Sociologia», vol. 51, n. 43, pp. 9-30.
- Dorso G., 1950, *La rivoluzione meridionale*, Einaudi, Torino.
- Fantozzi P. e De Luca R., 2010, *Ceto politico locale e regolazione sociale in Calabria*, «Prisma», n. 1, pp. 77-99.
- Graziani A., 1998, *Lo sviluppo dell'economia italiana: dalla ricostruzione alla moneta europea*, Bollati Boringhieri, Torino.
- Luiss, 2007, *Generare classe dirigente. Un percorso da costruire*, I Rapporto (prefazione di L. Cordero Montezemolo), Luiss-Il Sole24 Ore, Roma.

- Luiss, 2008, *Generare classe dirigente. Una sintonia da ritrovare con il Paese*, II Rapporto (prefazione di L. Cordero Montezemolo), Luiss-II Sole24 Ore, Roma.
- Luiss, 2009, *Generare classe dirigente. Una mutazione del Paese da accompagnare oltre la crisi*, III Rapporto (prefazione di L. Cordero Montezemolo), Luiss-II Sole24 Ore, Roma.
- Luiss-Fondirigenti, 2010, *Generare classe dirigente. Ricostruiamo la fiducia nelle élite europee*, IV Rapporto (prefazione di L. Cordero Montezemolo), Luiss University Press, Roma.
- Mutti A., 1994, *Il particolarismo come risorsa. Politica ed economia nello sviluppo abruzzese*, «Rassegna Italiana di Sociologia», n. 4, pp. 451-518.
- Orazi F., di prossima pubblicazione, *Le nuove comunità dello sviluppo locale*, Esi, Napoli.
- Pasolini P.P., 1999, *Sviluppo e progresso*, ora in Siti W. (a cura di), *Pasolini. Saggi sulla politica e sulla società [Scritti corsari]*, Meridiani Mondadori, Milano.
- Piattoni S., 2005, *Il clientelismo. L'Italia in prospettiva comparata*, Carocci, Roma.
- Piselli F., 1981, *Parentela ed emigrazione*, Einaudi, Torino.
- Putnam R. (con R. Leonardi and R.Y. Nanetti), 1993, *Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton University Press, Princeton.
- Salvemini G., 1955, *La piccola borghesia intellettuale nel Mezzogiorno d'Italia*, in *Scritti sulla questione meridionale (1896-1955)*, Einaudi, Torino.
- Saraceno P., 1974, *Il meridionalismo dopo la ricostruzione: 1948-1957*, (con introduzione di P. Barucci), Giuffré, Milano.
- Simmel G., 1984, *La filosofia del denaro*, Utet, Torino.
- Socci M., 2009, *Le politiche per lo sviluppo locale in Italia*, in Carboni C. (a cura di), *La governance dello sviluppo locale*, Il Mulino, Bologna.
- Socci M., 2010, *La mappa del ceto politico locale e i giovani amministratori*, «Prisma», n. 1, pp. 18-41.
- Sombart W., 1964, *Il capitalismo moderno*, Utet, Torino.
- Travaglini G., 2010, *Il mezzogiorno senza capitale*, «sbilanciamoci.info», 14 luglio, disponibile alla pagina web: <http://www.sbilanciamoci.info/Archivio/territori/Il-mezzogiorno-senza-capitale-5761>.
- Trigilia C., 1992, *Sviluppo senza autonomia*, Il Mulino, Bologna.
- Trigilia C., 2005, *Lo sviluppo locale. Un progetto per l'Italia*, Laterza, Roma-Bari.
- Trigilia C., 2010, *Sindaci e innovazione nelle città. Che cosa è cambiato dopo la riforma del 1993?*, «Prisma», n. 1, pp. 13-17.

Regolazione sociale, concezioni della solidarietà e della produzione del benessere nel Mezzogiorno

Pietro Fantozzi

RPS

Il saggio si propone di analizzare le interazioni tra modernizzazione, politica e produzione del benessere nelle regioni meridionali, area in cui alcuni fenomeni negativi determinati da queste relazioni appaiono in maniera radicale e particolarmente visibile, senza per questo essere esclusivi del Sud. Dopo un excursus storico sulle principali modalità della modernizzazione meridionale e a partire da alcune ipotesi e constatazioni fondamentali –

fra cui quelle del legame profondo tra regolazione sociale, welfare e produzione di benessere e della persistenza del connotato assistenzialistico nel welfare meridionale – il saggio descrive alcuni significativi legami tra politica, mercato, comunità, gruppi d'interesse e welfare, riflettendo sulle forme assunte dalla politica nella sua incapacità di favorire reali processi di organizzazione istituzionale e di redistribuzione della ricchezza.

1. La modernizzazione del Sud e il welfare. Cenni storici

Un aspetto storico fondamentale per comprendere le forme sociali assunte dalla modernizzazione nel Sud consiste nel passaggio dal sistema feudale a quello capitalistico (Fantozzi, 1993). Il modo in cui è avvenuto questo cambiamento ha costituito per lungo tempo una specificità delle regioni meridionali rispetto al Nord del paese e ad altre esperienze europee (Bevilacqua, 1993).

La legge che aboliva la feudalità nel Mezzogiorno continentale fu presentata da Giuseppe Bonaparte il 2 agosto del 1806. Gli aspetti fondamentali di questo testo erano l'abolizione dei privilegi e l'introduzione del diritto di proprietà. È importante sottolineare come l'abbattimento del regime feudale avvenne, soprattutto, per motivi esterni alle situazioni politiche, economiche e sociali dell'Italia meridionale di quegli anni. Infatti i programmi riformatori furono imposti con la forza militare e nacquero da orientamenti politico-ideologici di tipo illuministico e giacobino e non da un conflitto d'interessi tra l'aristocrazia feudale e le altre classi o gruppi sociali. «Le riforme imposte da Giu-

seppe Bonaparte e dai suoi ministri si uniformarono allo schema generale della razionalizzazione napoleonica: uniformità e centralizzazione amministrativa, riforma del sistema giudiziario secondo il modello francese, abolizione del feudalesimo, riordinamento e semplificazione del sistema tributario» (Woolf, 1973, p. 225).

Questo processo di razionalizzazione ebbe un grande rilevanza politica e giuridica, ma non riuscì, in quella fase, ad avviare nuovi rapporti di produzione. In gran parte delle regioni meridionali la borghesia era ancora debolissima e comunque fortemente sottomessa all'aristocrazia. I contadini, a loro volta, non avevano i mezzi per intraprendere alcuna attività economica autonoma. Si era creata una discrasia tra gli aspetti normativi e quelli reali.

Questa ricostruzione storica ci permette di notare come la modernizzazione meridionale, nella sua fase nascente, abbia incorporato questa discrasia, ma allo stesso tempo ciò porta ad ipotizzare come la separazione tra leggi e realtà sia diventata una dimensione permanente del cambiamento nei territori del Sud d'Italia. Nelle regioni meridionali prima e dopo l'unificazione italiana si registravano intense trasformazioni negli assetti proprietari, mentre al contrario i rapporti di produzione rimanevano praticamente immutati.

1.1 *La clientela fondiaria*

Uno degli aspetti essenziali per comprendere il passaggio dal sistema feudale a quello capitalistico e più specificamente le continuità e i cambiamenti nei due modi di produzione è la clientela fondiaria. Questa ultima apparentemente si presentava come una relazione di lavoro o un contratto tra un proprietario terriero e un bracciante o un contadino, ma in verità questa trasformazione coesisteva con una condizione di servaggio ereditata dal vecchio rapporto feudale. Insomma, il diritto di proprietà e la possibilità di vendere e comprare la terra divennero una reale e diffusa opportunità di cambiamento perché non turbavano il processo riproduttivo delle formazioni economico sociali di quel periodo. La clientela nel Sud non fu un impedimento allo sviluppo capitalistico, bensì contribuì a caratterizzarlo. I rapporti agrari costituirono il fulcro del capitalismo meridionale e della clientela fondiaria, ma il controllo dei patroni sulla comunità avvenne attraverso una pluralità dei modi. Interessante notare come le classi basse accedessero alle risorse per vivere dentro rapporti di subordinazione e di mediazione. Il comparaggio è una esemplificazione di come il cliente-

lismo notabile pervadesse tutti gli ambiti dell'azione sociale. «Il comparaggio era l'espressione di una pseudo-fratellanza, fornita di un significato religioso e simbolico, che in realtà esprimeva rapporti di dipendenza e subordinazione economica e personale, e su cui si costituiva la fitta rete di relazioni e vincoli attraverso i quali le famiglie più influenti aumentavano e mantenevano il loro potere politico ed economico, su cui appunto si fondava il sistema clientelare verticale legato al possesso fondiario nel Mezzogiorno» (Piselli, 1981, p. 52).

La clientela fondiaria ha svolto una funzione di mediazione, di integrazione e di regolazione sociale in quelle realtà nelle quali si presentava come il sistema di relazioni prevalente. La famiglia, il vicinato, il reddito, le organizzazioni politiche, le istituzioni erano regolati in modo da riprodurre le forme dell'appartenenza clientelare e quindi gli interessi concreti del patrono. La verticalità della relazione sociale faceva del notabile il centro del sistema economico, politico e sociale. L'asimmetria del rapporto patrono-cliente determinava una situazione di dipendenza del contadino e questa subordinazione si manifestava non solo nei rapporti di lavoro e nel tipo di contratto reale o formale che legava il cliente al notabile, ma anche nei rapporti sociali e politici. Tale condizione rendeva improponibili o eccessivamente onerose relazioni di tipo orizzontale e solidarietà collettive di classe. Anche dove il proprietario terriero o il grande affittuario non svolgevano in prima persona funzioni pubbliche, i rapporti con le istituzioni venivano pur sempre mediati da loro, e questo complesso di relazioni favorì la nascita di veri e propri processi di integrazione sociale, politica e culturale.

In questo contesto è difficile pensare ad una modernizzazione che potesse portare al welfare state in maniera simile a quella inglese o tedesca, ma sarebbe un grave errore non scorgere che in quel Mezzogiorno esisteva un accesso alle condizioni essenziali di vita, quindi una relativa produzione di benessere, anche se incorporata nei rapporti di subordinazione economica e di dipendenza personale e familiare. Quel tipo di modernizzazione lasciava prevedere un welfare singolare.

1.2 Il processo di unificazione nazionale

Nella seconda metà del diciannovesimo secolo la potenza del notabile fondiario subì un progressivo indebolimento, cominciarono a sfaldarsi le situazioni di monopolio dell'ordinamento economico, sociale e politico dei patroni tradizionali, la capacità regolativa e riproduttiva di questo sistema a poco a poco si dissolse. Il clientelismo

fondario richiedeva, come presupposto essenziale della sua esistenza, un sistema sufficientemente chiuso. Questo carattere era garantito, nell'ambito dei sistemi sociali locali, da due condizioni, entrambe essenziali e tra loro fortemente interrelate: una efficace capacità regolativa interna e una pressione esogena limitata, comunque compatibile e controllabile. La crisi, anche questa volta, avvenne molto lentamente e per pressioni esterne che venivano ad alterare gli equilibri tradizionali. Il processo di unificazione nazionale sicuramente contribuì ad avviare la rottura dei sistemi sociali notabili chiusi: infatti esso incentivò le forme di interdipendenza con l'introduzione di nuovi ordinamenti giuridici, la costituzione di un mercato unico nazionale, l'unificazione dei sistemi amministrativi, la nascita dei partiti nazionali e le politiche governative. Per altro verso tutto ciò non comportò grandi stravolgimenti nei rapporti agrari: in alcuni casi le trasformazioni risultarono addirittura vantaggiose per il notabilato fondiario.

La formazione degli Stati nazionali ha rappresentato, specialmente in Occidente, un momento essenziale di accelerazione del processo di modernizzazione sociale e politica, in quanto esso ha prodotto una vasta mobilitazione delle classi sociali e forti aggregazioni d'interessi, suscitando nel contempo un senso di appartenenza più ampio e nuove identità. Il processo di unificazione nazionale italiano ebbe nel Mezzogiorno una rilevanza assai più limitata rispetto ad altre regioni italiane e coinvolse prevalentemente settori della aristocrazia e della borghesia. Nelle grandi aree del latifondo la gran parte delle popolazioni povere vide cambiare soprattutto la cornice giuridico-istituzionale della sua vita sociale, mentre i rapporti agrari, le relazioni tra le classi e il potere politico locale conservarono, ancora per molti decenni, gli stessi caratteri precedenti. Le modalità d'integrazione nazionale furono, quasi sempre, quelle descritte da Tomasi di Lampedusa nelle pagine del *Gattopardo*: «Se non ci siamo anche noi quelli ti combinano la repubblica. Se vogliamo che tutto rimanga come è, bisogna che tutto cambi [...]» (Tomasi di Lampedusa, 2002, p. 24).

Nonostante l'ampia capacità dei notabili di manipolare ed egemonizzare i cambiamenti prodotti dall'unificazione nazionale, si era aperto, nel bene e nel male, un canale di comunicazione tra le realtà locali e quelle nazionali, tra il centro e le periferie. In conseguenza di questa nuova condizione e a partire dai luoghi dove il notabilato agrario era più debole, come le realtà urbane, cominciarono a delinearsi nuovi modi di relazione clientelare, aventi come riferimento principale il sistema politico. La politica giolittiana, agli inizi del XX secolo, impres-

se una accelerazione a tale processo. Nel primo decennio del Novecento furono emanate alcune leggi speciali a favore della Basilicata, della Calabria, delle Isole e di Napoli. Tali provvedimenti furono adottati al fine di fronteggiare la profonda arretratezza delle regioni meridionali e riguardarono soprattutto la costruzione di importanti opere pubbliche e altri interventi tesi a sollecitare lo sviluppo economico di queste realtà. L'azione governativa produsse la nascita di un rapporto diretto e privilegiato tra alcuni settori della borghesia meridionale e gli apparati dello Stato centrale. L'elemento più rilevante di queste leggi speciali consisteva nella modalità di selezione e distribuzione della spesa pubblica; esse favorivano un processo d'integrazione controllato dal sistema politico-istituzionale centrale e mediato da quei gruppi della borghesia meridionale inseriti con funzioni dirigenti nella vita politica e amministrativa locale. Questo fattore assumerà un rilievo centrale nel secondo dopoguerra, ma nel contesto d'inizio secolo esso ebbe una importanza più contenuta, sia per la limitatezza degli interventi pubblici nel Sud, sia ancora per la debolezza dei partiti politici e della politica locale.

1.3 Peculiarità della modernizzazione nel Mezzogiorno

La modernizzazione, che in tutti gli studi è stata sempre considerata un presupposto essenziale all'intervento diretto dello Stato nella produzione del benessere per i suoi cittadini, nel Mezzogiorno d'Italia presentava caratteri particolari: una scarsa mobilitazione delle classi sociali, specie quelle subalterne, una debole aggregazione d'interessi, processi precari di razionalizzazione amministrativa e di organizzazione politica (Catanzaro, 1986). La clientela, nel Sud, ha disarticolato la modernizzazione, favorendone l'avvio, ma snaturando molti dei caratteri che stanno alla base dell'esperienza europea d'Occidente.

Una delle caratteristiche fondamentali della modernizzazione è la differenziazione sociale: in Europa questo processo è stato profondo e si è saldato con l'urbanizzazione, l'industrializzazione, la burocratizzazione. Nel Mezzogiorno la natura del cambiamento è stata influenzata dal sistema clientelare e conseguentemente dalle forme assunte dalla politica, dall'economia e dall'ordinamento sociale. «Infatti nel Sud, principalmente per il mancato o ridotto sviluppo produttivo, si è realizzata una differenziazione incompiuta (Roniger, 1987) sul piano strutturale (delle istituzioni economiche) e sociale (sul piano delle classi), che si è tradotta in una forma di modernizzazione senza industrializzazione. Dal predominio del settore primario il Mezzogiorno è pas-

RPS

Pietro Fantozzi

sato direttamente all'espansione del terziario pubblico e privato [...]. In questo modo, la differenziazione incompiuta ha prodotto non solo il mancato completamento della separazione tra le diverse sfere sociali e le loro rispettive credenze, ma anche il mancato sviluppo delle classi fondamentali che hanno garantito la dialettica economica e politica del Novecento (ovvero la borghesia imprenditoriale e il proletariato)» (Costabile, 2009, p. 21). Un altro aspetto essenziale della modernizzazione del Sud è la debolezza della legalità e la separazione di questa ultima dalla legittimità. La legalità è solitamente intesa come l'obbedienza alla norma. La legittimità, nella concettualizzazione weberiana, è la motivazione di senso che spinge ad obbedire e ha due origini: una interna alla persona che porta ad una spontanea e immediata obbedienza; l'altra esterna garantita da apparati amministrativi e fondata sulla paura della pena. In uno Stato moderno l'obbedienza alle leggi poggia su una credenza nella legalità, cioè legalità e legittimità interna ed esterna vengono a coincidere, costruendo una vera e propria credenza sociale, fondamento della fiducia istituzionale. Nel Sud il sistema clientelare ha indebolito alla base la credenza nella legalità: questo aspetto essenziale dello Stato moderno viene continuamente manipolato, perché le norme e spesso anche gli apparati amministrativi sono piegati agli interessi delle appartenenze clientelari e in questi ultimi decenni la criminalità organizzata, proprio attraverso le forme della clientela, è penetrata nel cuore dell'azione istituzionale. Esiste cioè una debolezza strutturale della fiducia istituzionale ed essa viene sostituita da una fiducia particolaristica e personale. Il welfare state in un contesto di fiducia istituzionale debole ha subito ed assorbito, forse più di altri settori, gli effetti di questo sistema, essendo stato più volte ridotto a strumento di scambio clientelare e di consenso.

2. *Politica e welfare*

L'ipotesi enunciata all'inizio di questa riflessione è che la politica nel Mezzogiorno abbia assunto particolari forme che non hanno permesso di esercitare una funzione di regolazione sociale fondata su criteri di redistribuzione della ricchezza e delle opportunità di vita, bensì tali forme hanno favorito una logica di tipo distributivo legata allo scambio clientelare che ha alimentato culture e aspettative particolaristiche. Ciò ha influito fortemente sul modo di intendere la solidarietà e di produrre il benessere. Non a caso il welfare nei territori del Sud per

molto tempo è stato caratterizzato quasi esclusivamente dal sussidio e si è sviluppato pochissimo nell'ambito dei servizi sociali (Fantozzi, 1997).

Il processo di modernizzazione politica meridionale non ha riprodotto le stesse fasi avvenute in altri paesi europei e anche nel Centro-Nord d'Italia: infatti il sistema clientelare non ha permesso la strutturazione di organizzazioni politiche di massa, radicate sul territorio e fondate sulla partecipazione politica e la militanza, ma ha ostacolato o impedito queste costruzioni socio-politiche creando delle appartenenze politico-clientelari legate al patrono politico e specificamente orientate a realizzare delle reti di scambio (o di aspettative di scambio) al fine di ottenere un consenso stabile e significativo. Per cui nel Sud i partiti hanno avuto una scarsa capacità di mobilitazione e spesso sono stati ostaggio dei rapporti clientelari. Essi non hanno favorito la crescita dell'azione collettiva nel Mezzogiorno (Catanzaro, 1986). Questo non vuol dire che non siano esistite esperienze anche molto importanti di organizzazione politica di massa radicate sul territorio, ma che tali esperienze non hanno influito in modo significativo sulla costruzione delle formazioni politiche, sociali e istituzionali delle regioni meridionali. Per altro verso, una analisi attenta di queste forme mette in evidenza come tali aggregazioni di tipo clientelare e rivolte all'acquisizione del consenso hanno anticipato alcune caratteristiche del partito «pigliatutto» (Kirchheimer, 1979). Ciò fa notare come ci siano state contemporaneamente delle debolezze regolative e delle innovazioni. Il clientelismo politico è per sua natura de-ideologizzato, tende ad affermarsi come criterio di riproduzione e distribuzione, coinvolgendo a tal fine le istituzioni e l'intera organizzazione burocratica amministrativa.

Un'altra fase della modernizzazione che il Sud ha vissuto molto relativamente rispetto al resto dell'Europa Occidentale è il processo di burocratizzazione, cioè la sottomissione dell'azione amministrativa alla norma giuridica che, in termini weberiani, vuol dire il predominio della razionalità formale sulla razionalità materiale, del potere legale su quello tradizionale e patrimoniale. Ebbene, nelle regioni meridionali la cittadinanza non ha trovato ostacoli solo nell'azione politica, ma anche in quella amministrativa: infatti, negli apparati burocratici pubblici vi è stata una forte pervasione clientelare e mafiosa e ciò ha inevitabilmente determinato forti carenze nell'azione e nella cultura amministrativa. Questa situazione ha indebolito i processi di organizzazione istituzionale e non ha permesso di superare pienamente il patrimonialismo, cioè non è mai avvenuta una netta separazione tra interessi privati e amministrazione pubblica.

Le capacità di manipolazione del clientelismo politico sono state e rimangono ancora oggi assai grandi e si manifestano nel piegare totalmente o parzialmente le finalità pubbliche agli interessi riproduttivi delle appartenenze politico-clientelari. In questo contesto, il «ministerialismo», cioè la necessità di stare al governo ad ogni costo, è stata ed è una necessità legata allo scambio. Infatti, se per periodi lunghi si è lontano dal governo della cosa pubblica, le reti clientelari si affievoliscono, e questo spiega come il trasformismo non sia solo una opportunità, ma diventi una necessità funzionale alla possibilità di conservare il rapporto con il potere di governo e di scambio. Così anche l'opposizione devastante e senza regole serve ad impedire che altri si impadroniscano dei propri clienti. Meglio essere distruttivi che permettere ad altri di scambiare.

Un'altra forma di manipolazione è la politicizzazione delle appartenenze. È molto interessante quanto scrive Antonio Costabile su questo fenomeno riferendosi a precisi casi empirici: «Le classi dirigenti cosentine e di altre città del Sud sono da molte generazioni contraddistinte dalla preminenza di tre appartenenze, che si combinano tra loro in modi diversi, a seconda dei periodi politici: quella familiare e parentale, che spesso funziona come criterio selettivo fondamentale nel processo di formazione, conservazione e riproduzione del potere; quella cetuale professionale e infine quella partitica. [...] Quindi si può affermare che i sistemi di appartenenza costituiscono per chi fa politica un fattore strategico di legittimazione e di sostegno» (Costabile, 2009, pp. 93-94).

Una classica caratteristica molto studiata della clientela politica e del sistema politico meridionale è la personalizzazione del consenso, che è stata oggettivata come fenomeno nelle alte percentuali dell'uso delle preferenze. Questa modalità di acquisizione del voto ha suscitato molte perplessità in quanto ha permesso la penetrazione nel cuore delle istituzioni non solo ai gruppi clientelari, ma anche a quelli mafiosi. Oggi non tutte le clientele hanno risvolti mafiosi, ma sicuramente tutte le organizzazioni criminali hanno un volto clientelare. Più volte si è cercato di correggere questa distorsione della politica, abolendo o limitando, attraverso norme, l'uso del voto di preferenza in alcuni tipi di competizione elettorale. Nelle competizioni regionali, invece, dove tale opportunità è stata conservata, possiamo dire che essa ha contagiato quasi tutte le organizzazioni politiche: infatti, prima l'uso delle preferenze riguardava solo le liste di governo, oggi tale uso è diventato una prerogativa anche delle opposizioni. In ogni caso, la perso-

nalizzazione del consenso si è dilatata ad ogni ambito della vita politica ed istituzionale e ha trasformato profondamente la comunicazione politica con i cittadini e gli elettori.

La molteplicità di fenomeni fino ad ora esplicitati è solo uno dei processi legati, almeno nel Mezzogiorno, alla clientela politica. Sarebbe errato, però, pensare che il ministerialismo, il patrimonialismo, la personalizzazione del consenso, la politicizzazione delle appartenenze, l'esposizione alle penetrazioni criminali siano fenomenologie esclusivamente meridionali e legate alla relazione patrono-cliente. Tali fenomeni nascono da tendenze sistemiche comuni a tutti i paesi occidentali. Il ministerialismo, ad esempio, è l'elemento strutturale che sta alla base dei processi organizzativi e dell'agire di tutti i tipi di partiti che sono succeduti a quello d'integrazione e di massa. Il neo-patrimonialismo è una conseguenza delle grandi trasformazioni della democrazia: il potenziamento dei poteri di governo, la crisi delle forme di rappresentanza e di partecipazione politica, la formazione e la rilevanza delle leadership (Raniolo, 2007). La politicizzazione delle appartenenze è conseguenza dei rapporti tra comunità, politica e mercato e si può riconoscere dai modi in cui queste sfere si differenziano e si compenetrano. La personalizzazione del consenso è legata alle nuove forme di comunicazione politica e si incrocia con modalità tipiche della competizione economica, favorendo il processo di economizzazione della politica. Insomma siamo di fronte a tendenze che riguardano tutte le democrazie e che hanno una natura globale. La clientela politica, essendo essa stessa una forma di regolazione sociale, ha operato nella logica della propria riproduzione favorendo l'accelerazione di alcuni cambiamenti e la resistenza a tutte quelle trasformazioni non congeniali agli interessi clientelari. Di qui la conseguenza di una modernizzazione in parte diversa dall'esperienza europea e italiana: si pensi alla debolezza dei processi di industrializzazione e di burocratizzazione nel Mezzogiorno, e alle contemporanee – e già menzionate – forme di mutamento precoce come la nascita di appartenenze politico-clientelari che prefiguravano in molti caratteri il partito «pigliatutto». Inoltre i meccanismi di manipolazione, rendendo inagibili le altre forme di regolazione, in particolare quella giuridico-istituzionale, hanno prodotto una radicalizzazione dei fenomeni.

L'impatto con le politiche statuali è avvenuto in questo contesto. Gli «effetti perversi» (Trigilia, 1992) delle politiche pubbliche trovano una spiegazione nella debolezza regolativa e nei processi di manipolazione oltre che nell'inadeguatezza tipica delle politiche calate dall'alto.

RPS

Piero Fantozzi

La costruzione dei sistemi di welfare e le politiche sociali sono stati in parte oggetto di manipolazione, ma per lo più sono diventati strumento dell'assistenzialismo clientelare. Essi hanno prodotto norme, valori e comportamenti non congruenti alla regolazione istituzionale e ancor meno alla regolazione sociale, cioè a quel tipo di azione regolativa orientata alla redistribuzione delle risorse e delle opportunità¹.

3. Comunità e welfare

In questo paragrafo si cercherà di analizzare la comunità come produttrice di regolazione sociale e di benessere, focalizzando solo alcuni aspetti della vita comunitaria: quella familiare e quella religiosa. Si partirà per convinzione e utilità analitica da Weber che definisce la co-

¹ Interessante a questo proposito è l'analisi della situazione delle varie regioni meridionali nella progettazione e costruzione dei sistemi di welfare in rapporto alla legge 328 del 2000, dove si registrano situazioni molto diverse tra regione e regione. Il caso più eclatante è quello della Calabria, la regione sicuramente più problematica del Mezzogiorno e dell'Italia, dove le contraddizioni e la radicalizzazione dei fenomeni sono più intensi, che rimane l'unica realtà regionale a non essere riuscita ad avere in questi dieci anni delle linee guida per la costruzione dei piani sociali di zona. I fondi previsti sono stati spesi dagli apparati politici e amministrativi senza alcuna indicazione programmatica, cioè con il massimo delle opportunità di discrezionalità e fuori da qualunque criterio, e in carenza di una seppur minima analisi dei bisogni. Da alcuni mesi sono state approvate, dopo dieci anni, per la prima volta, dal Consiglio regionale, le Linee guida del Piano sociale, ma ancora mancano i regolamenti attuativi. In questa regione si registra una resistenza fortissima ad un possibile uso delle risorse in rapporto ad un progetto vincolante. Paradossale è che in un quadro di questo tipo sono maturate esperienze sociali interessanti, seppure molto circoscritte, ma fuori dal contesto istituzionale. La situazione della Campania è diversa, ha elaborato, sin dall'inizio, una progettazione sociale, in alcuni casi di alto profilo, ma esiste una discrasia strutturale tra il progetto e la realtà. La situazione della Puglia è ancora diversa, negli ultimi anni si registra uno sforzo istituzionale a colmare la divaricazione tra la progettazione e i bisogni sociali essenziali, ma manca ancora la forza amministrativa e sociale per cambiare il senso della regolazione. Situazioni sociali e istituzionali simili presentano, pur nella loro diversità, la Basilicata, la Sicilia e la Sardegna. Tutte queste regioni nonostante le profonde differenze dei contesti territoriali e istituzionali, hanno sistemi di welfare fortemente inadeguati ai bisogni e soprattutto manca una azione di regolazione sociale di tipo perequativo e redistributivo.

munità come una relazione sociale fondata sul senso di comune appartenenza (Weber, 1999; in altri termini si considerano relazioni comunitarie quelle fondate sull'affettività e sulla tradizione. Il dibattito scientifico su questo concetto è ampio ed estremamente controverso, e non è possibile affrontare la complessità delle questioni in questa sede. Tuttavia è necessario precisare: «La prospettiva che non è condivisibile è quella che fa riferimento alla comunità come dimensione naturale: questo modo di intendere le relazioni comunitarie sconfinava in una prospettiva di valore e nella dicotomia comunità-società» (Fantozzi, 2006, p. 380). Tale lavoro guarda alle relazioni comunitarie come istituzioni sociali e in quanto tali produttrici di norme e valori. Polanyi (1974), prendendo come riferimento alcuni importanti studi antropologici (Malinowski, 1973), individua nella reciprocità il fattore di coesione dell'azione comunitaria, solo che per svolgere tale funzione regolativa vi è bisogno di relazioni simmetriche. Dove invece non vi sono queste condizioni, la reciprocità diventa fattore di dipendenza. Ragionando con lo sguardo di Polanyi, sulla teoria del dono di Mauss, che presupponeva società semplici (tradizionali) di uguali, ci si rende conto che in condizioni di disuguaglianza, quando si riceveva un dono che non si era in grado di ricambiare, inevitabilmente la reciprocità veniva ad essere deprivata del suo senso, e ciò che era uno scambio tra uguali diventava opportunità di dipendenza. Questo spiega le difficoltà della comunità nelle società contemporanee produttrici di asimmetrie: i modi in cui è avvenuta la differenziazione e l'integrazione tra comunità, mercato e politica hanno caratterizzato «la grande trasformazione» nel Mezzogiorno, in Italia, in Europa e nel mondo. Molti hanno pensato che la comunità e le appartenenze in quanto tali fossero, esse stesse, elemento di arretratezza e di manipolazione. Sembrerà paradossale, ma proprio guardando dal Sud d'Italia ci si può rendere conto che il problema non è l'appartenenza e tanto meno la comunità, quanto il senso dell'agire comunitario, politico e di mercato.

3.1 Indebolimento delle reti familiari

Nel Mezzogiorno il clientelismo, il familismo, la mafia si sono riprodotti manipolando le varie sfere dell'agire sociale. Infatti può succedere che qualcuno scelga per una cerimonia religiosa un testimone di nozze o un padrino per un battesimo non per un accompagnamento religioso ma per una aspettativa utilitaristica. Manipolare significa fare della famiglia un soggetto politico (familismo politico), dell'amicizia

un investimento clientelare, della Chiesa un luogo di potere e di scambio, della paternità e della fraternità una aggregazione di violenza e di imposizione mafiosa. I processi di manipolazione, come è stato detto nelle pagine precedenti, sono una delle conseguenze dei processi di modernizzazione, l'altra è invece connessa alle trasformazioni strutturali e alla crisi dei soggetti tradizionali di regolazione.

La famiglia costituisce l'articolazione più concreta e più importante della vita comunitaria: essa è il luogo principale della socializzazione primaria e una produttrice fondamentale di regolazione sociale e di benessere. Questa istituzione sta subendo un cambiamento profondissimo, specie in Occidente, e il mutamento riguarda la sua natura regolativa e le sue potenzialità di produrre benessere. Sono coinvolti in questa trasformazione sia aspetti strutturali che culturali, come la crisi della nuzialità, la perdita della stabilità, la composizione dei suoi membri, la caduta della fecondità, l'intensificazione dei conflitti di ruolo, di genere e generazionali. L'Italia ha vissuto e sta vivendo specie alcuni di questi cambiamenti in modo particolarmente intenso: negli ultimi cinquanta anni, ad esempio, abbiamo assistito ad una caduta della fecondità, per cui il nostro paese risulta il più sterile al mondo. La letteratura scientifica ha dato innumerevoli spiegazioni a questa condizione, ma nessuna veramente esauriente che chiarisca, in termini comparativi, non solo ciò che è accaduto e sta accadendo, a livello demografico, in Italia, ma anche i cambiamenti che hanno riguardato le trasformazioni dei contenuti di senso che hanno portato a questi profondi mutamenti sociali. Perché le nostre regioni, fortemente radicate nella religione cattolica, hanno vissuto questa caduta della natalità in modo più intenso di altre realtà europee? Perché altre nazioni stanno recuperando fecondità e natalità e l'Italia ormai da alcuni decenni è sostanzialmente in una situazione di stagnazione demografica e di fecondità?

Come si è già detto, il problema ha già numerose risposte in termini analitici e tecnici e bisognerebbe forse indagare di più sui meccanismi di regolazione sociale. Ci troviamo di fronte non solo a una diminuzione della natalità ma a una trasformazione del senso e della capacità regolativa. Sembra che l'Italia, sempre di più, viva in Europa quello che il Mezzogiorno vive in Italia. Il Sud per lungo tempo ha avuto andamenti demografici diversi da quelli delle regioni del Centro-Nord, sino alla fine degli anni settanta i tassi naturali di crescita erano molto alti rispetto a quelli europei e a quelli medi nazionali. La svolta sono stati gli anni ottanta. In questo periodo la diminuzione della fecondità è stata continua e nel primo decennio di questo nuovo secolo, molte

regioni del Mezzogiorno hanno registrato indici di fecondità più bassi di quelli medi nazionali: nel 2008, ad esempio, la Calabria presenta un tasso di fecondità di 1,21, mentre il corrispondente dato medio nazionale è di 1,41, e si propone come la regione con la fecondità più bassa del paese. Questo dice che non solo c'è un cambiamento strutturale, ma lascia intendere che vi sono molti altri aspetti che andrebbero approfonditi e di cui non abbiamo dati sufficienti. Molti leggono questi dati legandoli alla situazione di vulnerabilità crescente che interessa principalmente le regioni del Sud, alla mancanza di servizi sociali sufficienti, a un mercato del lavoro non sviluppato e senza regole, ecc.

Tali osservazioni sono sicuramente fondate, ma l'impressione è che vi sia un forte indebolimento della coesione sociale che comincia a interessare ciò che è stato considerato per molti anni la forza primaria dei territori meridionali: le reti familiari e parentali. Quella che era una prerogativa dei luoghi di degrado sociale, l'indebolimento delle solidarietà primarie, sembra stia diventando una pratica sociale diffusa che riguarda anche altri strati della popolazione. La persistenza di fenomeni di istituzionalizzazione tra i minori apparentemente diminuisce, ma tutti sanno che il fenomeno è crescente: nei luoghi di accoglienza sono rimasti solo gli ultimi, cioè quelli che non è possibile far ritornare in famiglia. Questa situazione non è una scelta di de-istituzionalizzazione, che si dovrebbe fare, ma un abbandono per mancanza di capacità d'integrazione comunitaria e per carenza di fondi da destinare all'accoglienza. Ci sono quartieri dove crescono ragazzi di fatto dimenticati, che vengono utilizzati per commerci vari e questo utilizzo di tipo utilitaristico e illegale dà la dimensione dei processi in atto. La «favelizzazione» di alcuni quartieri non solo delle metropoli, ma di molte città medie e piccole o di paesi i cui territori sono controllati dalla criminalità organizzata, costituisce un preciso cammino di decivilizzazione della vita comunitaria, di separazione sociale e per altro verso incentiva la privatizzazione dei ceti sociali medio-alti.

La situazione degli anziani presenta livelli di istituzionalizzazione mediamente bassi rispetto a quelli nazionali, ma riscontriamo una presenza sempre più diffusa di badanti. Vi sono paesi della Calabria, della Basilicata e della Campania dove queste donne stanno cambiando la socialità e dove c'è un incremento di centri di accoglienza per anziani di livello medio-basso. Manca completamente, in alcune regioni del Sud, un quadro di iniziative di sostegno all'integrazione degli anziani nelle realtà urbane, e le pochissime cose che esistono hanno una natura simbolico-clientelare.

3.2 Funzione delle comunità religiose

Un altro produttore di regolazione sociale e di benessere è la religione. Essa ha costituito e costituisce, nelle sue varie espressioni, uno dei fondamenti dell'azione regolativa delle comunità di fede e degli individui e in molti casi ha influenzato e influenza anche collettività più ampie e lo sviluppo dell'organizzazione sociale. L'aspetto fondamentale della produzione regolativa della religione non sta nei suoi contenuti di fede, ma nel modo in cui tali contenuti sono vissuti (Berger, 1984).

Nelle regioni meridionali l'evangelizzazione è avvenuta in modo particolare, vi sono state due grandi esperienze religiose cristiane: quella latina e quella greca. La prima più strutturata e organizzata sul territorio con le diocesi e le parrocchie, la seconda di tipo itinerante fondata sul monachesimo, il pellegrinaggio e i santuari. Entrambe hanno fatto la storia del Mezzogiorno, si sono influenzate vicendevolmente, ma la contemporanea esistenza di due percorsi di spiritualità e di esperienza religiosa molto diversi ha prodotto una regolazione molto debole. Infatti la storia del Sud è legata alla religiosità popolare, al continuo conflitto tra esperienze religiose locali e gerarchie. Per secoli la cultura religiosa preminente in alcune regioni del Sud è stata quella greca (Burgarella, 1980; 1982; Fantozzi, 1997); quella latina ha invece presentato, rispetto ad altre realtà europee, una debolezza del suo radicamento territoriale e spesso ha mutuato dall'altra esperienza alcuni aspetti del senso religioso come quello della personalizzazione e della festa.

Il peso della religione nella vita sociale è stato comunque importantissimo e lo è ancora oggi: la separazione tra immanente e trascendente che ha caratterizzato i processi di secolarizzazione, nei contesti meridionali non è stata mai netta sia nelle culture che nei comportamenti. Per quanto riguarda la produzione del benessere vi è stata una stretta relazione tra la Chiesa e le classi abbienti per supportare attraverso la beneficenza alcuni dei gravi problemi sociali del Sud. Lo sforzo di molte congregazioni religiose ha costituito per alcuni secoli la base dell'intervento sociale che come dicevamo ha avuto per lungo tempo una natura puramente caritativa. Bisogna aspettare il secondo dopoguerra per avviare un rapporto più stretto tra Stato e congregazioni religiose. Queste ultime hanno svolto una funzione di istituzionalizzazione orientata all'accoglienza di minori, anziani e disabili che gli organismi di governo hanno riconosciuto, supportando questo impegno con finanziamenti e riconoscimenti di vario tipo. In alcune regioni

meridionali, come la Calabria, hanno avuto una funzione quasi monopolistica e hanno svolto una azione che nessuna organizzazione pubblica sembrava in grado di svolgere.

L'impegno delle congregazioni religiose è stato, in quella fase, sicuramente importante e necessario. Per altro verso, le poche esperienze di tipo non religioso hanno avuto caratteri molto simili. In un contesto come quello meridionale dove il welfare ha avuto una caratterizzazione fondata quasi esclusivamente sul sussidio, l'istituzionalizzazione ha rappresentato per il Sud una delle poche forme di servizio sociale anche se il servizio si presentava ancora fortemente intriso di una dimensione caritativa. Quanto queste esperienze abbiano giovato alla costruzione della responsabilità comunitaria e pubblica, è tutto da accertare. Quello che possiamo dire è che la grande crisi delle vocazioni e il forte invecchiamento delle congregazioni religiose ha avviato un processo irreversibile di trasformazione di quel servizio in attività sempre più simili a delle imprese sociali e ciò ha reso sempre meno riconoscibile la motivazione e la regolazione religiosa. Per quanto riguarda le chiese e la Chiesa cattolica in particolare, non sempre è stata aiuto, orientamento e sostegno al cambiamento delle congregazioni religiose verso un impegno meno di servizio e più di costruzione della responsabilità comunitaria. Per altro verso, bisogna evidenziare che le poche esperienze di grande valore sociale e di valorizzazione della vita comunitaria hanno, quasi tutte, l'impronta di altre organizzazioni cattoliche, come la Caritas o delle poche congregazioni che hanno coraggiosamente saputo e voluto trasformarsi. L'aspetto interessante che andrebbe indagato riguarda che tipo di regolazione sociale, cioè di produzione di norme e di valori, generano queste esperienze innovative rispetto alle precedenti azioni di accoglienza istituzionalizzata e ci si riferisce in questo caso al riconoscimento del senso religioso delle iniziative e alla capacità di orientare verso azioni di produzione e di redistribuzione delle opportunità e delle solidarietà.

4. Mercato e welfare

Un filosofo morale borghese, Adam Smith, ci ha dato, nel XVII secolo, la prima e forse più importante definizione moderna di mercato. Lo definisce come un sistema in grado di favorire i rapporti tra gli individui basati sull'interesse reciproco, convinto che in questo modo si favorisse la regolazione delle relazioni affettive. «La scoperta di Smith

costituisce una svolta nella storia del pensiero umano perché sul mercato, a differenza di quanto accade in altri contesti, la ricerca del proprio vantaggio personale non conduce al caos, a livelli di ingiustizia intollerabili o al dominio di un gruppo ristretto di uomini, ma alla crescita economica che associa tutti al bene collettivo» (Borghi e Magatti, 2002, p. 18).

Arnaldo Bagnasco, che in Italia ha contribuito notevolmente a delineare i modi di studiare il mercato, propone due percorsi interpretativi: uno basato sulla dimensione spaziale e sulla sistematicità e densità degli scambi economici; l'altro più orientato a studiare la capacità regolativa dei processi economici. Rispetto a quest'ultimo egli scrive: «In un significato meno astratto del termine, mercato indica un luogo nel quale avvengono sistematicamente degli scambi economici; nel significato più astratto e moderno, la parola non si riferisce né a un luogo, né tanto meno a particolari categorie di scambi, quanto piuttosto a uno specifico meccanismo regolativo dei processi economici, basato sulla formazione di prezzi in contrattazioni formalmente libere» (Bagnasco, 1988, p. 182).

Tornando ai classici, possiamo ricordare con Weber che l'economia monetaria e quella di mercato sono aspetti entrambi essenziali del capitalismo moderno e hanno costituito la base della modernizzazione d'Occidente. «Il capitalismo è un sistema economico che riconosce a ciascuno il diritto al possesso di una proprietà privata, a investirla come capitale in imprese produttive e ricavarne dei profitti derivati dalla concorrenza con altre imprese presenti sul mercato» (Smelser, 1987, p. 404). Il capitalismo ha favorito il monopolio dell'economia di mercato ai danni dell'economia umana e ha indebolito ogni altra forma di produzione e allocazione delle risorse. In tal modo esso è penetrato nella vita sociale liberando da certi vincoli, ma proponendone altri. «La diffusione dell'economia di mercato ha permesso il superamento delle vecchie situazioni di ceto e di dipendenze personali, ha introdotto criteri universalistici nella costruzione della società e della vita sociale» (Fantozzi, 2006, p. 385). L'economia di mercato ha influito principalmente sulle relazioni comunitarie introducendo percorsi di asimmetria e deprivando i fondamenti egualitaristici che stanno alla base della reciprocità. A confermare questa lettura sta tutta la ricerca di Polanyi. Egli sottolinea come l'economia umana sia sempre stata immersa nei rapporti sociali ed è proprio dalla nascita dell'economia di mercato, tra la fine del XVIII e il XIX secolo, che inizia un processo di sradicamento dell'economia umana dai contesti di socialità. Inter-

pretando Polanyi, Gian Primo Cella scrive: «Il mercato in questa prospettiva è legato a motivazioni e a istituzioni specificamente economiche. Per permettere il funzionamento pieno e proprio di questo meccanismo la società diventerà accessoria o dipendente dal mercato stesso. Le basi materiali dell'esistenza umana sono soddisfatte da motivazioni e istituzioni regolate dalle leggi economiche» (Cella, 1997, pp. 51-52). Per Polanyi la regolazione sociale del mercato è assolutamente necessaria per arginare l'invasività delle istituzioni economiche, delle culture utilitaristiche e permettere alle altre sfere di svolgere la loro funzione regolativa.

Come abbiamo accennato nella prima parte di questo lavoro, il Mezzogiorno non ha seguito le fasi storiche della modernizzazione economica dell'Occidente capitalistico; il vecchio sistema produttivo, quello fondato su basi agricole e artigianali, è stato eroso in alcune sue parti, mentre in altre è diventato assistito. L'industrializzazione è stata molto limitata e non è nata da una capacità propulsiva endogena, ma si è configurata come una forma di decentramento produttivo acefalo. Infine si è sviluppato un processo di terziarizzazione che non è stato orientato all'efficienza e alla produzione di servizi, non essendosi mai create le condizioni per una vera razionalizzazione degli apparati pubblici e privati. Il welfare state nel Sud, come abbiamo già accennato, si è sviluppato esclusivamente come distribuzione di sussidi e solo marginalmente come servizi. Non sono poche le politiche del lavoro e di incentivazione produttiva che si sono trasformate alla prova dei fatti in politiche assistenziali e di sostegno al reddito. Il mercato del lavoro pubblico nel Mezzogiorno non ha funzionato secondo i criteri della professionalità, ma piuttosto seguendo logiche familistiche, nepotistiche, clientelari e in alcuni casi di vera e propria welfarizzazione (si pensi al modo in cui è stato strutturato il bracciantato forestale. Il mercato del lavoro privato si è sviluppato senza garanzie e senza una vera regolazione istituzionale). Le attività illegali sono quelle che più velocemente si sono sviluppate e hanno approfittato delle interdipendenze dei mercati e della finanziarizzazione dell'economia. Oggi rappresentano le vere multinazionali del Mezzogiorno con sedi, collegamenti, interessi e capacità d'investimento nel resto del paese, in Europa e nel mondo.

In una situazione come quella che stiamo vivendo, di degrado della struttura produttiva, di fine della welfarizzazione, di mancanza di ammortizzatori sociali, di crescita della vulnerabilità economica, di povertà crescente e soprattutto di forti disuguaglianze interne, il ri-

schio, specie per alcune regioni meridionali, è la consegna diretta dell'integrazione economica ai gruppi criminali. In questa crisi profonda e apparentemente senza sbocco si aprono delle opportunità straordinarie di ridare forza alla sfera sociale e a quella politica avviando un processo di profondo cambiamento per il Sud e per l'Italia che passi attraverso una azione riflessiva e autocritica e il rafforzamento delle forme di regolazione sociale, cioè creare e ridistribuire opportunità e risorse di ogni tipo. Il Mezzogiorno vede e vive ciò che molta parte del Nord non riesce nemmeno a percepire.

5. Gruppi d'interesse e welfare

Le associazioni d'interesse hanno assunto una grande importanza nella società contemporanea e la loro rilevanza è cresciuta con la modernizzazione. Questi gruppi sono nati a tutela di interessi omogenei ed esempi classici sono le organizzazioni sindacali dei lavoratori, quelle degli imprenditori, gli ordini professionali, ecc. «Un gruppo d'interesse può dunque essere definito come un insieme di persone, organizzato su basi volontarie, che mobilita risorse per influenzare decisioni e conseguenti politiche pubbliche» (Cotta, Della Porta e Morlino, 2001, p. 201). Vi è da precisare che non tutti i gruppi d'interesse possono essere considerati gruppi di pressione: infatti essi si possono rivolgere alla politica senza esercitare alcuna forma impositiva. In questa breve riflessione ci occuperemo esclusivamente delle organizzazioni di terzo settore, perché a queste realtà sono riconosciute capacità di regolazione e di produzione di benessere e perché intorno a loro si sono create aspettative importanti.

Quando si parla di terzo settore ci si riferisce alle organizzazioni di volontariato, all'associazionismo di promozione sociale, alle cooperative sociali, agli enti morali e alle fondazioni. È un mondo estremamente variegato che si colloca tra Stato, mercato e comunità e tra pubblico e privato, il cui fine potrebbe essere quello di produrre norme e valori in grado di costruire, concretamente e con continuità, forme di solidarietà adeguate alle profonde trasformazioni in atto. La situazione italiana risente fortemente dei contesti territoriali e dei caratteri del welfare regionale e locale, ci si trova di fronte a modelli di promozione e regolazione molto eterogenei (Licursi e Marcello, 2009) e questo «rischia di perpetuare lo sviluppo di un welfare mix a più velocità caratterizzato da aree dove maggiore è l'attenzione verso la

sperimentazione e la modernizzazione dei sistemi di regolazione esistenti e da aree dove questo non avviene» (Borzaga e Fazzi, 2005, p. 137). Altri aspetti fondamentali del terzo settore italiano sono il radicamento sociale, da un lato, e la dipendenza dalle risorse pubbliche, dall'altro. La condizione più problematica è quella messa in luce da una molteplicità di ricerche e di studiosi: più si sviluppano le dimensioni organizzative e sempre meno si è in grado di produrre innovazioni, opportunità e capacità regolative (Ranci, 2004; Ambrosini, 2005; Licursi e Marcello, 2008). È come se si fosse condannati alla piccolezza. A questo proposito una particolare attenzione va alle organizzazioni di volontariato, che hanno svolto una importante funzione «anticipatrice» (Tavazza, 2001) e innovatrice (Nervo, 2007); oggi vivono, però, le stesse problematiche e gli stessi pericoli degli altri soggetti del terzo settore. L'impressione è che si stia dentro una tendenza irreversibile che renderà il terzo settore privo di capacità regolativa e non ci sarà nulla da fare per fermare questo processo, se non verrà esplicitata una dimensione politica che manifesti l'intenzione di sostenere e promuovere la costruzione di nuove istituzioni sociali radicate sul territorio e produttrici di forme di solidarietà congruenti ai bisogni della persona, della comunità e della società. Una recente ricerca sul Mezzogiorno, nata da una collaborazione tra il Forum sociale del terzo settore, Fondazione per il Sud e alcune università meridionali, mette in luce in forma radicale e legata ai vari contesti regionali, gli stessi problemi che riguardano l'intero paese (Fantozzi e Musella, 2010). Il terzo settore meridionale si troverà a vivere in tutta la sua veemenza la crisi economica, ma anche politica e sociale dei prossimi mesi e ciò renderà inevitabile affrontare il cambiamento ed elaborare un cammino comune di trasformazione, di sostegno ma anche di conflitto. Il problema è la costruzione di una autonomia politica ed economica per il terzo settore radicata nel sociale, non assistita, proiettata non solo sui bisogni individuali, ma anche sui beni comuni.

6. Considerazioni conclusive

Obiettivo di questo lavoro è stato quello di esplicitare le relazioni più significative tra produzione del benessere e regolazione sociale. L'ipotesi è che il welfare state meridionale è rimasto prevalentemente legato al sussidio non per motivi residuali e di arretratezza, ma perché influenzato profondamente da una modernizzazione che ha indebo-

lito strutturalmente i processi di regolazione sociale nei suoi caratteri di produzione e di redistribuzione delle opportunità e delle risorse. Ciò ha determinato una particolare vulnerabilità del Mezzogiorno agli effetti perversi del cambiamento. Il momento essenziale è stato il passaggio dal feudalesimo al capitalismo: questo cambiamento è avvenuto senza alcuna spinta endogena e con molte resistenze dall'alto e dal basso della scala sociale. Il sistema clientelare notabile è stato il grande mediatore di questa trasformazione, acquisendo alcuni aspetti della grande riforma napoleonica, ma occultandone degli altri. Per oltre un secolo non vi sono stati veri mutamenti nei rapporti di produzione, mentre vi è stata una grande valorizzazione del diritto di proprietà. Sono numerosi infatti gli studi che hanno riscontrato profonde trasformazioni degli assetti proprietari.

Questa ambivalenza è stata una costante sia del sistema clientelare fondiario che di quello politico e ha caratterizzato la modernizzazione politica, economica e sociale meridionale deprivandola di importanti processi come quello di industrializzazione, di burocratizzazione e della democratizzazione della politica (inesistenza o debolezza del partito di integrazione di massa). Per altro verso, nel Sud si è assistito a forme di modernizzazione precoce, infatti le appartenenze politico-clientelari hanno permesso di acquisire caratteri tipici del partito «pi-gliatutto» accelerando cambiamenti che in Italia si sarebbero avuti dopo molti decenni. Alcuni dei caratteri più importanti del sistema politico clientelare sono stati l'attaccamento al governo (ministerialismo), l'uso privato dei beni pubblici (il patrimonialismo), la personalizzazione del consenso e la politicizzazione di tutte le appartenenze. Questi caratteri rispecchiano, in forme apparentemente diverse, tendenze presenti in tutti i sistemi politici democratici. Il welfare state nel Sud è stato funzionale al sistema clientelare e ha assunto la dimensione del sussidio, prima in chiave caritativa, poi come strumento fondamentale per la raccolta del consenso specie tra le classi povere. Questi aspetti della sussidiazione possono essere letti come clientelismo o come economizzazione delle relazioni sociali e collegati a fenomeni come la crisi fiscale degli Stati moderni (O'Connor, 1977).

La precarietà del Sud ci permette di leggere alcune delle prospettive dell'Italia e dell'Europa. La crisi più profonda e più preoccupante riguarda la dimensione comunitaria, la quale presenta cambiamenti strutturali che nel contesto meridionale indeboliscono la solidarietà primaria, cioè quell'aspetto della coesione sociale che sta alla base della responsabilità e della cura familiare. I segni sono diversi, è come

se si espandesse ad altri ambiti della vita sociale ciò che è comune alle situazioni di degrado sociale. La «favelizzazione» di alcuni quartieri non solo delle grandi metropoli ma di molte città medie e piccole e di paesi, specie quelli controllati dalla criminalità organizzata sta producendo un cammino di de-civilizzazione della vita comunitaria che è contagioso. La debolezza produttiva e regolativa del mercato nel Sud è pari alla sua inadeguatezza. Nei prossimi mesi la situazione potrebbe precipitare e il pericolo più grave non è il conflitto, ma affidare l'integrazione economica del Mezzogiorno all'economia illegale.

Il terzo settore vive nel Sud tutte le problematiche del Centro-Nord: esprime grandi limiti, ma alimenta anche grandi speranze. Questo variegato mondo sarà comunque costretto a misurarsi, come tutti i cittadini, con una crisi economica, politica e sociale spaventosa, ma queste sono forse le condizioni necessarie per un grande cambiamento. Il problema è riuscire a manifestare con semplicità e chiarezza un progetto di produzione del benessere e di partecipazione collettiva tesa a rispondere non solo ai bisogni individuali, ma anche ad una regolazione sociale che avvii un cambiamento profondo dell'utilizzo dei beni comuni e del modo di allocazione delle risorse.

Riferimenti bibliografici

- Ambrosini M., 2005, *Scelte solidali*, Il Mulino, Bologna.
- Arrighi G. e Piselli F., 1985, *Parentela, Clientela, Comunità*, in Bevilacqua P., Placanna A. (a cura di), *Le Regioni dall'Unità ad oggi, La Calabria*, Einaudi, Torino.
- Ascoli U., 2009, *Introduzione*, «Impresa sociale», n. 4.
- Ascoli U. e Ranci C. (a cura di), 2003, *Il welfare mix in Europa*, Carocci, Roma.
- Bachrach P. e Baratz M.S., 1986, *Le due facce del potere*, Liviana, Padova.
- Bagnasco A., 1988, *La costruzione sociale del mercato*, Il Mulino, Bologna.
- Bagnasco A., 1999, *Tracce di comunità*, Il Mulino, Bologna.
- Bagnasco A., 2003, *La società fuori squadra: come cambia l'organizzazione sociale*, Il Mulino, Bologna.
- Banfield E.C., 2006, *Le basi morali di una società arretrata*, Il Mulino, Bologna (ed. or. 1958).
- Bauman Z., 2001, *Voglia di comunità*, Carocci, Roma.
- Berger P., 1984, *La sacra volta. Elementi per una teoria sociologica della religione*, SugarCo, Milano.
- Bevilacqua P., 1993, *Breve storia dell'Italia Meridionale*, Donzelli, Roma.
- Borghi V. e Magatti M., 2002, *Mercato e società. Introduzione alla sociologia economica*, Carocci, Roma.

- Borzaga C. e Fazzi L., 2005, *Il ruolo del terzo settore*, in Gori C. (a cura di), *La riforma dei servizi sociali in Italia*, Carocci, Roma.
- Burgarella F., 1980, *La Chiesa greca di Calabria in età bizantina*, in Atti del Convegno di Rossano-Corigliano, 11-12 Marzo, Bari.
- Burgarella F., 1982, *Aspetti del Monachesimo Greco nella Calabria Bizantina*, in «Periferia», n. 5.
- Catanzaro R., 1986, *L'assenza di azione collettiva nel Mezzogiorno*, in C. Carboni (a cura di), *Classi e movimenti in Italia. 1970-1985*, Laterza, Bari.
- Cella G., 1997, *Le tre forme dello scambio*, Il Mulino, Bologna.
- Costabile A., Fantozzi P. e Turi P. (a cura di), 2006, *Manuale di sociologia*, Carocci, Roma.
- Costabile A., 2009, *Legalità manipolazione democrazia*, Carocci, Roma.
- Costabile A., 2006, *Politica e comunità*, in Costabile A., Fantozzi P., Turi P. (a cura di), *Manuale di sociologia*, Carocci, Roma.
- Cotta M., Della Porta D. e Morlino L., 2001, *Scienza Politica*, Il Mulino, Bologna.
- Eisenstadt S.N., 1974, *Mutamento sociale e tradizione nei processi innovativi*, Liguori, Napoli.
- Eisenstadt S.N., 1990, *Civiltà comparate*, Liguori, Napoli.
- Eisenstadt S.N., 1994, *Fondamentalismo e modernità*, Laterza, Roma-Bari.
- Eisenstadt S.N., 1997, *Modernità, modernizzazione e oltre*, Armando, Roma.
- Eisenstadt, S.N., 2002, *Paradossi della democrazia*, Il Mulino, Bologna.
- Esping-Andersen G., 1990, *The Three Worlds of welfare Capitalism*, Polity Press, New York.
- Fantozzi P., 1993, *Politica, clientela e regolazione sociale*, Rubbettino, Soveria Mannelli.
- Fantozzi P., 1997, *Comunità, società e politica nel Sud Italia*, Rubbettino, Soveria Mannelli.
- Fantozzi P. e Musella M. (a cura di), 2010, *Occhi nuovi da Sud*, Carocci, Roma.
- Feroli E., 2002, *Diritti e servizi sociali nel passaggio dal welfare statale al welfare municipale*, Giappichelli, Torino.
- Ferrera M., 1998, *Le trappole del welfare. Uno stato sociale sostenibile per l'Europa del XXI secolo*, Il Mulino, Bologna.
- Ferrera, M., 2006, *Le politiche sociali. L'Italia in prospettiva comparata*, Il Mulino, Bologna.
- Ferrera M., 1993, *Modelli di solidarietà*, Il Mulino, Bologna.
- Gallino L., 2000, *Globalizzazione e disuguaglianze*, Laterza, Roma-Bari.
- Kazepov Y., 2009, *La dimensione territoriale delle politiche sociali in Italia*, Carocci, Roma.
- Kirchheimer O., 1979, *La trasformazione dei sistemi partitici dell'Europa occidentale*, in Sivini G. (a cura di), *Sociologia dei partiti politici*, Il Mulino, Bologna.
- Lange P. e Regini M. (a cura di), 1987, *Stato e regolazione sociale*, il Mulino, Bologna.
- Licursi S., 2010, *Sociologia della Solidarietà*, Carocci, Roma.

- Licursi S. e Marcello G., 2008, *La traccia*, Nuova Frontiera, Salerno.
- Licursi S. e Marcello G., 2009, *Frammentazione e tendenze ibridizzanti delle organizzazioni solidaristiche meridionali*, «Impresa Sociale», n. 4.
- Magatti M., 2005, *Il potere istituyente della società civile*, Laterza, Roma-Bari.
- Magatti M., 2009, *Libertà immaginaria. Le illusioni del capitalismo tecno-nichilista*, Feltrinelli, Milano.
- Malinowski B., 1973, *Argonauti del Pacifico occidentale: riti magici e vita quotidiana nella società primitiva*, Newton Compton, Roma.
- Martinelli A., 1998, *La modernizzazione*, Laterza, Roma-Bari.
- Nervo G., 2007, *Ha un futuro il volontariato?*, Edb, Bologna.
- O'Connor J., 1977, *La crisi fiscale dello Stato*, Einaudi, Torino.
- Paci M., 2004, *Le ragioni per un nuovo assetto del welfare in Europa*, «La Rivista delle Politiche Sociali», n. 1, pp. 333-373.
- Paci M., 1989, *Pubblico e privato nei moderni sistemi di welfare*, Liguori, Napoli.
- Piselli F., 1981, *Parentela ed emigrazione*, Einaudi, Torino.
- Pizzorno A., 1960, *Comunità e razionalizzazione*, Einaudi, Torino.
- Pizzorno A., 1980, *I soggetti del pluralismo*, Il Mulino, Bologna.
- Polanyi K., 1974, *La grande trasformazione*, Einaudi, Torino.
- Ranci C., 1999, *Oltre il welfare state*, Il Mulino, Bologna.
- Ranci C., 2002, *Le nuove disuguaglianze sociali in Italia*, Il Mulino, Bologna.
- Ranci C., 2004, *Politica sociale. Bisogni sociali e politiche di welfare*, Il Mulino, Bologna.
- Raniolo F., 2007, *Sindaci forti, consiglieri mobili, partiti omnibus. Sul ciclo politico-elettorale siciliano (1988-1998)*, «Quaderni di Sociologia», vol. 51, n. 43, pp. 31-62.
- Roniger L., 1987, *Social Stratification in Southern Europe*, in Eisenstadt S.N., Roniger L., Seligman A., *Centre Formation, Protest Movements and Class Structure in Europe and the United States*, Frances Pinter, Londra.
- Saraceno C. (a cura di), 2004, *Le dinamiche assistenziali in Europa*, Il Mulino, Bologna.
- Smelser N.J., 1987, *Manuale di sociologia*, Il Mulino, Bologna.
- Tavazza L., 2001, *Dalla terra promessa alla terra permessa*, Fivol, Roma.
- Tomasi di Lampedusa G., 2002, *Il gattopardo*, Feltrinelli, Milano.
- Triglia C., 1992, *Sviluppo senza autonomia*, Il Mulino, Bologna.
- Weber M., 1999, *Economia e Società*, Edizioni di Comunità - Einaudi, Torino.
- Wolf S.J., 1973, *La storia politica e sociale*, in Romano R. e Vivanti C. (a cura di), *Storia d'Italia. Dal primo Settecento all'Unità*, Einaudi, Torino.

Sanità nel Mezzogiorno. Carenze strutturali e cultura della dirigenza

Carla Collicelli*

RPS

Il contributo mira a rendere conto di alcune evidenze empiriche tratte da recenti lavori di ricerca, che documentano da un lato le differenze macroscopiche nelle carenze strutturali tra Regioni meridionali e resto del paese, e dall'altro le caratteristiche qualitative della cultura gestionale e amministrativa dei vertici strategici della sanità locale nelle varie aree del paese, con particolare attenzione per il contesto sanitario meridionale. Ne emerge un quadro di difficoltà, che rimanda in molti casi alla debolezza di quello che può essere considerato l'hardware o il core-

business del sistema, e cioè le strutture ospedaliere e ambulatoriali, le apparecchiature e il personale specializzato. Ma spesso va chiamato in causa anche il software gestionale, cioè le funzioni manageriali, quelle funzioni che sovrintendono ad aspetti cioè di tipo aziendale e organizzativo, che assumono una valenza speciale in un contesto particolare e delicato, quale quello sanitario, in quanto da esse dipendono la vita e la morte delle persone e la tutela del diritto costituzionale alla salute, che si presenta spesso con carattere di urgenza e non rimandabilità.

1. Premessa

Dall'accordo Stato-Regioni dell'agosto 2001, alla riforma costituzionale approvata col referendum consultivo popolare del 7 ottobre 2001, alle successive iniziative legislative e regolatorie, la percezione dell'importanza dell'attribuzione delle competenze e delle responsabilità in ambito sanitario alle Regioni è andata crescendo. Accanto a ciò si è verificato negli anni un lento ma progressivo spostamento degli atteggiamenti diffusi, dagli iniziali entusiasmi alle attuali preoccupazioni, seguite all'emergere delle implicazioni meno «popolari» dell'esercizio della responsabilità finanziaria in sanità da parte delle Regioni. Ne è nata una vera e propria nuova questione meridionale, visto che è soprattutto nel Sud del paese che la propensione inizialmente positiva

* Si ringrazia la dottoressa Maria Grazia Viola per il contributo dato nella fase di reperimento e organizzazione dei dati.

nei confronti della regionalizzazione non è bastata a consolidare tra i cittadini la fiducia nei confronti del processo federalistico fino ad oggi realizzato, rafforzando anzi in molti casi quella sorta di fuga verso il disinteresse nei confronti della politica.

Il sistema soffre sicuramente di un periodo fin troppo lungo di semi-federalismo, con alcune Regioni già consolidate in modelli di gestione e concertazione propri e definiti, e altre al traino di una autodeterminazione incontrollata, tra spinte di domanda e spinte di offerta. Tanto da far parlare della esplosione di una vera e propria crisi del disegno federale, non scalfita dall'intensificarsi delle forme di concertazione e accordo tra Governo e Regioni, e appesantita dalla recente crisi economica e dalle manovre di contenimento della finanza pubblica. La spesa sanitaria rappresenta una quota preponderante dei bilanci regionali e sono molte le Regioni alle prese con piani di rientro, che ne condizionano pesantemente gli interventi. Si avverte, inoltre, che la fase di passaggio federalistico non è stata preparata, né gli obiettivi e le modalità discussi adeguatamente in precedenza. Più che di riforma incompiuta sembra quindi di dover parlare di riforma in difficile e lenta gestazione.

Né basta, fino ad ora, il lavoro fatto per la definizione delle «forme» del decentramento, in assenza della definizione partecipata dei suoi «contenuti», in termini di obiettivi, di priorità e di valori. Tanto è vero che sembra quasi prematuro parlare di federalismo, in una situazione nella quale si è lavorato prevalentemente sul decentramento delle titolarità e non sul ripensamento delle funzioni. E la salute sembra essere uno dei grandi capri espiatori di un processo di devoluzione gestito in maniera sussultoria e prevalentemente formale, nel quale le grandi sfide, dalle patologie croniche, al destino degli ospedali e dei distretti socio-sanitari, al reperimento di risorse e soggettività nuove, alla qualità delle prestazioni sanitarie e della formazione degli operatori, ai fondi integrativi, alla prevenzione, alla appropriatezza delle cure, alle liste di attesa, sembrano rimanere in secondo piano.

I risultati delle indagini condotte dal Censis e dal Forum per la ricerca biomedica hanno permesso di verificare come l'attenzione dei cittadini, in particolare nel Sud, sia rivolta in questa fase in modo particolare alla salvaguardia dei diritti e alla verifica della qualità dei servizi (Censis, 2010a). Bassa è la quota di italiani che hanno percepito nell'ultimo anno un miglioramento dei servizi sanitari nella propria Regione: solo il 20% a livello nazionale, ma soprattutto il 26% al Nord-Ovest, il 31% al Nord-Est, il 19% al Centro, e solo il 10% al Sud. Continua la

già consolidata fuga verso la sanità di altre regioni. Più del 48% dei residenti al Sud e nelle isole (a fronte di meno del 40% a livello nazionale) dichiara che in caso di un grave problema di salute si rivolgerebbe al Servizio sanitario di un'altra regione, mentre all'8,5% (il 6,3% a livello nazionale) è già capitato di farlo. Sono i più giovani (quasi il 52%), i diplomati (il 47,7%), i residenti nei Comuni tra 10 e 30 mila abitanti (il 50%) i più orientati alla mobilità extraregionale in caso di malattia grave. Quasi il 40% dei cittadini teme un aumento eccessivo delle differenze di qualità dell'offerta sanitaria nelle diverse regioni (il dato sale a più del 54% al Sud), il 33,2% teme la mancanza di strutture e servizi adeguati ai bisogni di assistenza, il 32,1% ha paura che l'influenza della politica danneggi in modo irreparabile la qualità dei servizi sanitari, più del 19% teme i conti in disavanzo che impongono robusti tagli all'offerta. Il problema più urgente da affrontare è quello della lunghezza delle liste di attesa, indicato dal 73% degli italiani (da più del 79% delle persone con basso titolo di studio e da oltre il 77% degli intervistati residenti in città tra 100 e 250 mila abitanti). Nel prossimo futuro in sanità c'è bisogno di più umanità (35,6%), più qualità (35%), più professionalità (31%) e maggiori risorse economiche (29,3%).

Il presente contributo mira a rendere conto di alcune evidenze empiriche tratte da recenti lavori di ricerca, che documentano da un lato le differenze macroscopiche nelle carenze strutturali tra Regioni meridionali e resto del paese (par. 2), e dall'altro le caratteristiche qualitative della cultura gestionale e amministrativa dei vertici strategici della sanità locale nelle varie aree del paese, con particolare attenzione per il contesto sanitario meridionale (parr. 3, 4 e 5).

2. Il contesto della sanità meridionale

Volendo rappresentare in sintesi il quadro delle principali caratteristiche relative al sistema di domanda e di offerta delle Regioni del Meridione, è possibile utilizzare alcuni indicatori sintetici regionali di performance, elaborati sulla base dei dati ufficiali esistenti (tab. 1), da cui emerge con chiarezza l'ampiezza del divario tra Nord e Sud del paese. I primi due indicatori considerati a tale proposito nella analisi qui riportata sono lo stato di salute e l'assenza di cronicità, indicatori cioè di domanda sanitaria, che permettono di delineare il set dei bisogni delle diverse regioni. Ne risulta che nel Meridione, l'indicatore sul buono

stato di salute, che indica le persone che al 2009 hanno fornito una valutazione positiva, si colloca perfettamente in linea con la media nazionale (rappresentata dal valore indice 100). Mentre, l'indicatore dell'assenza di cronicità, che corrisponde alle persone che al 2009 non presentavano malattie croniche, segnala nel Sud un valore superiore a quello medio nazionale.

Per quanto riguarda l'offerta, invece, quella per cronicità e disabilità, rappresentata dall'indicatore della presenza al 2007 di strutture per disabili residenziali e semiresidenziali, posti nelle strutture per disabili e spesa assistenziale, presenta nel Sud un valore nettamente inferiore (pari a 76) a quello nazionale, a riprova di una chiara difficoltà da parte del Meridione a far fronte ai bisogni in questo campo.

Rispetto al tema della prevenzione, l'indicatore relativo al tasso di mortalità evitabile al 2002 attraverso la prevenzione primaria, la diagnosi precoce e un'adeguata assistenza sanitaria, registra nel Mezzogiorno un valore molto elevato in Campania (pari a 106), ma tutti valori decisamente bassi rispetto alla media nelle altre Regioni meridionali, fino ad arrivare a quello del Molise (54), a riprova di un generalizzato rilevante bisogno di investimenti in questa area nel Sud.

Il livello dell'offerta tecnologica e strumentale può essere misurato attraverso l'indicatore di modernizzazione, che riflette la disponibilità al 2007 di apparecchiature e strumentazioni (ecotomografi, tac e risonanze magnetiche, centri unificati di prenotazione, unità mobile di ri-animazione, servizio trasporto dialisi). A questo proposito i dati mostrano come le Regioni del Meridione (fatta eccezione per la Puglia), presentino una buona disponibilità di tecnologie sanitarie nelle aziende sanitarie, al di sopra della media nazionale. Il che rende particolarmente arduo spiegare i motivi per cui l'indicatore di attrattività, relativo alla mobilità inter-regionale e alla degenza media per *case mix* nel 2007 presenti nel Meridione valori molto bassi in Regioni come Campania, Sicilia e Calabria, e invece superiori alla media in Regioni come Molise e Sardegna.

Infine, la soddisfazione della domanda dei cittadini, misurata dall'Istat nel 2008 per alcuni aspetti dell'assistenza sanitaria, come la comodità degli orari di accesso alle Asl, la durata delle code agli sportelli, la soddisfazione per i servizi ospedalieri di assistenza medica e infermieristica, presenta nel Meridione un valore di gran lunga inferiore alla media, pari a 71 su 100, con punte particolarmente basse in Sicilia e Campania.

Tabella 1 - Indici regionali di performance (anni 2002-2009)*

Regioni	Indice di:						
	Stato di salute (1)	Assenza di cronicità (2)	Offerta per disabilità e cronicità (3)	Necessità di prevenzione (4)	Modernizzazione (5)	Attrazione (6)	Soddisfazione della domanda dei cittadini (7)
Piemonte	98	101	112	125	105	132	115
Valle d'Aosta	102	99	64	151	172	94	145
Lombardia	101	104	144	110	88	123	122
Trentino - Alto Adige	115	105	160	77	64	123	161
Veneto	103	103	145	87	108	159	114
Friuli - Venezia Giulia	102	99	124	130	88	125	128
Liguria	98	98	82	131	134	103	117
Emilia-Romagna	99	100	129	105	84	112	117
Toscana	101	104	103	101	101	113	101
Umbria	96	95	90	81	125	88	111
Marche	96	102	74	84	99	94	110
Lazio	97	101	92	106	100	144	80
Abruzzo	96	106	91	83	118	95	72
Molise	99	104	90	54	150	159	86
Campania	105	110	87	106	106	53	86
Puglia	101	104	81	76	81	81	68
Basilicata	98	98	75	72	112	60	80
Calabria	89	95	76	80	116	56	78
Sicilia	101	105	68	87	105	55	59
Sardegna	94	100	74	93	109	113	81
<i>Nord</i>	<i>101</i>	<i>102</i>	<i>131</i>	-	<i>96</i>	-	<i>112</i>
<i>Centro</i>	<i>98</i>	<i>101</i>	<i>83</i>	-	<i>102</i>	-	<i>86</i>
<i>Mezzogiorno</i>	<i>100</i>	<i>105</i>	<i>76</i>	-	<i>104</i>	-	<i>71</i>
Italia	100	103	100	100	100	100	100

* Gli indici sono costruiti come medie standardizzate degli indicatori semplici che li definiscono; attraverso la costruzione di indici viene attribuito all'Italia il valore 100 e valori proporzionalmente decrescenti o crescenti alle Regioni.

(1) Dati al 2009. Persone che forniscono una valutazione buona del proprio stato di salute.

(2) Dati al 2009. Persone che non hanno malattie croniche e si dichiarano in buona salute.

(3) Dati al 2007. Strutture per disabili residenziali e semiresidenziali, posti nelle strutture per disabili e spesa assistenziale.

(4) Dati al 2002. Tassi di mortalità evitabile attraverso la prevenzione primaria, la diagnosi precoce ed un'adeguata assistenza sanitaria.

(5) Dati al 2007. Ecotomografi, tac e risonanze magnetiche, centri unificati pre-notazione, unità mobile di rianimazione, servizio trasporto dialisi.

(6) Dati al 2007. Mobilità inter-regionale, degenza media per case mix.

(7) Dati al 2008. Comodità orari, durata liste di attesa, soddisfazione per i servizi ospedalieri di assistenza medica, infermieristica e di igiene.

Fonte: Elaborazione Censis su dati Istat, Ministero Salute

Manca asterisco

RPS

Carla Colicelli

Il confronto tra spesa sanitaria pubblica pro capite e soddisfazione misurata attraverso l'indagine Istat (tab. 2) mette in evidenza la mancanza di una correlazione positiva tra i due indicatori. Da cui la considerazione secondo la quale non è certo il livello di spesa a determinare una buona sanità.

Tabella 2 - Grado di soddisfazione dei cittadini in relazione al Servizio sanitario regionale (anni 2005 e 2008; tassi standardizzati per 100 persone della stessa Regione e indicatore sintetico)

	Giudizio positivo del Servizio sanitario regionale 2005*	Indice sintetico di spesa sanitaria pubblica pro capite 2008
Piemonte	43,2	114,2
Valle d'Aosta	59,6	176,4
Lombardia	42,0	85,2
Trentino - Alto Adige	63,6	180,0
Veneto	39,9	88,6
Friuli - Venezia Giulia	42,8	133,3
Liguria	33,9	153,9
Emilia-Romagna	46,8	116,8
Toscana	38,9	106,5
Umbria	36,8	93,0
Marche	35,7	76,7
Lazio	25,0	154,8
Abruzzo	31,5	95,8
Molise	30,2	170,6
Campania	23,0	73,1
Puglia	23,8	87,7
Basilicata	26,4	85,7
Calabria	15,3	69,5
Sicilia	21,5	70,4
Sardegna	26,7	78,1
<i>Nord Ovest</i>	<i>41,6</i>	<i>101,0</i>
<i>Nord Est</i>	<i>44,9</i>	<i>112,2</i>
<i>Centro</i>	<i>31,9</i>	<i>124,5</i>
<i>Sud e Isole</i>	<i>23,1</i>	<i>78,7</i>
Italia	34,0	100,0

* Le percentuali indicano la quota di cittadini che ha espresso un punteggio da 7 a 10 in un range da 1 a 10.

Fonte: Elaborazione Censis su dati Istat e Ministero della Salute.

La scarsa soddisfazione risulta invece correlata ai disavanzi di bilancio, e laddove i rendimenti, secondo il giudizio dei cittadini, sono scarsi si concentrano anche le maggiori difficoltà nel far quadrare i conti della sanità pubblica. Nel 2008 il Meridione ha avuto, infatti, secondo i dati disponibili, il peggiore saldo negativo nei bilanci sanitari, pari ad oltre un miliardo e seicento milioni di euro, con i disavanzi più elevati in Campania e in Puglia.

Dunque, gli elementi in nostro possesso atti a misurare, sia pure a grandi linee, la capacità di risposta dei servizi sanitari a livello regionale mostrano in maniera incontrovertibile che, a 30 anni dalla istituzione del Servizio sanitario nazionale, il principio costituzionale della eguaglianza di tutti rispetto alla tutela della salute non è affatto garantito. E soprattutto che le mancate garanzie si concentrano in maniera eclatante nel Mezzogiorno.

3. La cultura finanziaria e lo stile decisionale della dirigenza sanitaria locale del Meridione

Ma, come spesso si verifica, gli aspetti strutturali sono la spia di molti altri fattori, in qualche caso più importanti e decisivi, tra cui ad esempio gli elementi di carattere culturale che determinano lo stile decisionale e gestionale a livello del vertice strategico della sanità locale. Due interessanti ricerche condotte dal Censis nel 2007 e nel 2008, la prima sul tema della cultura finanziaria della dirigenza sanitaria, la seconda sui processi decisionali e la gestione dei servizi nelle aziende sanitarie, forniscono elementi inediti a tale proposito.

La prima delle due indagini, condotta dal Censis nel 2007 sotto il titolo *La cultura finanziaria della dirigenza sanitaria locale: rischi ed opportunità*, ha permesso di individuare alcune significative tipologie dirigenziali nelle aziende sanitarie di alcune regioni italiane, di cui due del Meridione (Toscana, Lazio, Sicilia e Sardegna). Lo studio ha infatti portato a formulare una «mappatura tipologica» della dirigenza nella sanità pubblica italiana, con riferimento ad una pluralità di dimensio-

¹ L'indagine è stata realizzata per conto di Farmafactoring con il ricorso ad una metodologia qualitativa; operativamente sono state condotte circa 40 interviste dirette a Dg, sanitari e amministrativi, attraverso le quali sono stati rilevati i contenuti sulle loro attività e il modo di intendere la questione finanziaria.

ni², tra cui il background formativo e le competenze maturate attraverso l'esercizio del ruolo, la traiettoria delle carriere e il mercato del lavoro interno, il rapporto con i responsabili politici, l'ambiente organizzativo interno e il sistema di vincoli/incentivi burocratico-amministrativi, legali e socio-culturali, gli atteggiamenti nei confronti del rischio e dell'innovazione associata ad alcune iniziative gestionali in ambito finanziario, le opinioni, le motivazioni e le percezioni intorno agli aspetti finanziari peculiari del Servizio sanitario. Formulata la tipizzazione a partire dalle informazioni rilevate sulle dimensioni, è stato misurato il peso specifico delle diverse tipologie all'interno delle Regioni studiate.

La prima tipologia è caratterizzata dallo scetticismo nei confronti delle trasformazioni e delle innovazioni finanziarie, ritenute troppo rischiose e poco convenienti, e da un orientamento etico nella gestione delle risorse (*etico-scettico*); quest'ultimo aspetto si manifesta nel porre al centro della propria attività la logica solidaristica, che mette in primo piano la certezza dell'assistenza sanitaria quasi come variabile indipendente rispetto ai problemi economico-finanziari. La propensione al rischio connesso con alcune scelte di gestione finanziaria è relativamente scarsa, così come tutto sommato è limitata l'attenzione al controllo della spesa.

Il dirigenti appartenente alla seconda categoria ha una percezione piuttosto tradizionale del ruolo del soggetto pubblico e, più in specifico, del proprio ruolo all'interno dell'istituzione sanitaria (*integrato-ritualista*). È anche un soggetto altamente integrato nel contesto in cui opera, attento alla relazionalità con la politica e restio a innovazioni in ambito finanziario, che tende ad una notevole cautela nei confronti della gestione del denaro pubblico, ritenendolo un bene della collettività che va amministrato evitando investimenti troppo «creativi»; ne deriva, in alcuni casi, un'applicazione «ritualistica» degli strumenti di finanza derivata e un immobilismo nei confronti delle innovazioni gestionali.

² In particolare la capacità di armonizzare l'insieme delle competenze tecniche della finanza di azienda (capacità di previsione sui ricavi, di monitoraggio e di ottimizzazione delle risorse, propensione al rischio e all'innovazione strategica, ecc.), con un sistema di vincoli/incentivi burocratico-amministrativi, politici e legislativi che sono propri della gestione di una struttura a carattere pubblico e del contesto in cui essa è inserita (ad esempio, il vincolo di bilancio, i vincoli nella gestione del personale, ecc.) (Censis, 2007).

La terza tipologia dirigenziale è molto più orientata all'innovazione, attenta all'aggiornamento delle proprie competenze, disponibile a percorsi di innovazione anche in ambito finanziario, che sente la coercizione dei vincoli attualmente esistenti nella sfera della gestione finanziaria all'interno della sanità pubblica (*entusiasta-frustrato*). Infatti, l'entusiasmo dimostrato nei confronti delle strategie finanziarie innovative viene smorzato dal deficit di autonomia decisionale che è proprio delle attività dirigenziali in ambito pubblico.

Infine, il quarto modello descrive un tipo di dirigente quasi «*border-line*», che si caratterizza per l'intraprendenza, la creatività e l'originalità nell'applicare strategie finanziarie innovative e nel trovare mezzi alternativi per il reperimento delle risorse (*deviante-istituzionalizzato*); ha svolto gran parte della propria carriera lavorativa nel settore privato ed ha una buona conoscenza degli strumenti del management finanziario. Ha un rapporto conflittuale con i responsabili politici ed esprime insofferenza per le ingerenze di campo, non riconoscendo agli organismi di controllo la professionalità che è necessaria per valutare tecnicamente il loro lavoro.

Tabella 3 - La presenza delle tipologie dirigenziali in Toscana, Lazio, Sicilia e Sardegna (valori percentuali)

	Toscana	Lazio	Sicilia	Sardegna	Totale
Etico-scettico	37,5	50,0	28,6	14,3	33,3
Integrato-ritualista	50,0	-	71,4	-	30,0
Entusiasta-frustrato	12,5	37,5	-	28,6	20,0
Deviante-istituzionalizzato	-	12,5	-	57,1	16,7
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Indagine Censis, 2007.

I dati hanno evidenziato che nella media delle quattro Regioni analizzate prevale tra i dirigenti intervistati la tipologia *etico-scettica*, con il 33,3% degli intervistati per i quali la logica economico-finanziaria è subordinata all'etico predominio della tutela del «bene salute» (tab. 3). Il 30% degli intervistati presenta caratteristiche riconducibili al modello *integrato-ritualista*, il 20% si avvicina al modello *entusiasta-frustrato*, e infine una componente minoritaria (16,7%) appartiene al modello *deviante-istituzionalizzato*.

Nelle regioni meridionali (Sicilia e Sardegna), si presentano due differenti tipologie dirigenziali prevalenti. In Sicilia si rileva una chiara pre-

valenza della tipologia *integrato-ritualista*, presente nel 71,4% dei casi, seguita dalla tipologia *etico-scettico* (28,6%), mentre le tipologie *entusiasta-frustrato* e *deviante-istituzionalizzato* sono addirittura inesistenti. In Sardegna prevalgono i *devianti-istituzionalizzati* con il 57%, e mancano gli *integrati-ritualisti*.

Tra i tanti dati di dettaglio rilevati e analizzati, può essere interessante richiamarne alcuni. Ad esempio in Sicilia tutti gli intervistati sono entrati nella sanità pubblica senza aver fatto prima una esperienza di lavoro nel settore privato e relativamente al tipo di laurea e al background formativo, prevale la formazione giuridica. La maggioranza delle direzioni aziendali siciliane fa proprio un modello di cultura finanziaria fondato sull'applicazione «ritualistica» degli strumenti della finanza e su una logica gestionale orientata più al pareggio di bilancio che all'incremento dei ricavi economici, il che tra l'altro cozza evidentemente con i risultati economici ottenuti. Relativamente alla propensione al rischio connesso con alcune iniziative gestionali in ambito finanziario, in Sicilia prevalgono i dirigenti che non sono disposti a rischiare. L'atteggiamento culturale nei confronti del modello organizzativo del Servizio sanitario, con riferimento alla sua formula giuridica, si caratterizza per un diffuso scetticismo nei confronti dell'aziendalizzazione. Tra gli aspetti dell'azione pubblica ritenuti maggiormente rilevanti per la gestione finanziaria di una struttura sanitaria, infatti, la maggior parte degli intervistati ha posto l'accento sulla regolarità, la legittimità formale e l'imparzialità dell'azione pubblica. In relazione a quest'ultimo aspetto, poi, non stupisce che la totalità degli intervistati percepisca la cultura gestionale all'interno della pubblica amministrazione come un modello basato esclusivamente sulla supervisione e il governo della spesa attraverso il controllo dei costi e la misurazione quantitativa delle prestazioni e dei servizi erogati.

Nel caso della Sardegna, invece, la tipologia prevalente è, come dicevamo, quella del *deviante-istituzionalizzato*, cui appartiene il 57,1% degli intervistati, seguita dal modello *entusiasta-frustrato* (28,6%); minoritaria, invece, è la quota di dirigenti che si avvicina alla categoria *etico-scettico* (14,3%), mentre è assente la tipologia *integrato-ritualista*. Relativamente al tipo di laurea e al background formativo, è risultata prevalente la formazione nell'area economica e nell'area politico-sociale; inoltre, gran parte dei dirigenti sardi ha avuto esperienze dirigenziali nel settore privato e tende a trasferire nel settore pubblico modelli di gestione diversi da quelli più «tradizionali» della Pa. Il fenomeno dell'invecchiamento dei vertici aziendali, riscontrato in altre Regioni, in Sarde-

gna è scarsamente diffuso, in quanto è stato favorito l'accesso di giovani preparati che costituiscono uno strumento importante per dare dinamicità al sistema, specialmente nella gestione finanziaria. Il rapporto con i responsabili politici è talvolta conflittuale o comunque ambivalente, soprattutto tra i direttori amministrativi e sanitari; tra i dirigenti di nomina esplicitamente politica, invece, questo rapporto diviene più cauto. Relativamente alla propensione al rischio connesso con alcune iniziative gestionali in ambito finanziario, è emerso un atteggiamento propositivo nei confronti di scelte strategiche «altre» da parte dei dirigenti sardi. Sono infatti favorevoli a forme di innovazione applicabili alla gestione finanziaria delle aziende sanitarie locali, come il *fund raising* (particolarmente diffuso tra le Asl limitrofe alla Costa Smeralda, che riescono ad attrarre finanziamenti da partner esterni che operano nell'industria turistica), il *leasing*, le cartolarizzazioni e tutte le altre modalità di partenariato pubblico/privato. L'atteggiamento culturale nei confronti del modello organizzativo del Ssn e regionale, si caratterizza per un grande entusiasmo nei confronti del modello aziendalistico, anche considerato ancora imperfetto e confuso dal punto di vista normativo. I motivi di insoddisfazione legati ad alcune caratteristiche generali del servizio sanitario, infatti, sono ricondotti principalmente, come nelle altre realtà regionali, al suo meccanismo di finanziamento; i dirigenti sardi, infatti, sono penalizzati da una robusta sottostima dei fabbisogni d'azienda a causa anche delle difficoltà incontrate nel ridurre la mobilità passiva (soprattutto nelle zone nord dell'isola).

4. I processi decisionali e la gestione dei servizi nelle aziende sanitarie del Meridione

La seconda delle indagini citate è stata condotta nel 2008 con il titolo *Processi decisionali e gestione dei servizi in una sanità regionalizzata: il punto di vista dei Dg (Direttori generali) di Asl e aziende ospedaliere*, in collaborazione con Fiaso e per conto di Farmafactoring, e ha permesso di analizzare i processi decisionali nel corso della gestione dei servizi e delle aziende. Ne è emerso un quadro anche in questo caso fortemente differenziato. La maggioranza degli intervistati, pari al 72%, percepisce come più importanti le competenze gestionali, seguite a grandissima distanza da quelle politiche e di governance (17,6%), e da quelle comunicative e relazionali (13,7%), anche sulla base della considerazione delle dimen-

sioni imprenditoriali da media impresa delle realtà da gestire, con il 44,4% degli intervistati che ha nella propria azienda tra 1.500 e 2.500 unità di personale sanitario (il valore nazionale è pari al 42%) e il 44,4% tra 500 e 1.000 unità di personale non sanitario.

Rispetto al profilo professionale reale, il Dg emerge come il vertice preposto formalmente alla gestione della responsabilità complessiva dell'azienda, ma vincolato in realtà da un'autonomia operativa relativa, soprattutto nel Meridione. Infatti, è soprattutto al Sud che prevale il richiamo ad un modello decisionale fortemente condizionato da vincoli esterni di natura politica e finanziaria (55,6%) e di un processo decisionale eterodiretto, per effetto di una normativa troppo stringente (44,4%) (tab. 4).

Tabella 4 - Processo decisionale all'interno delle aziende sanitarie dei direttori generali intervistati, per area geografica (valori percentuali)

Quale tra le seguenti definizioni descrive meglio il concreto processo decisionale all'interno delle aziende sanitarie?	Nord	Centro	Sud e Isole	Totale
Molto diversificato a seconda dell'ambito	37,0	46,7	22,2	37,3
Nei fatti eterodiretto da vincoli normativi troppo stringenti	25,9	20,0	44,4	27,5
Il portato dell'azione dei tanti soggetti che vi operano	44,4	6,7	11,1	27,5
Troppo condizionato da vincoli esterni di natura politica e finanziaria	11,1	26,7	55,6	23,5
Molto caratterizzato dalla personalità e dalle scelte del dirigente	18,5	20,0	22,2	19,6
In definitiva, espressione dell'autonomia dell'azienda	18,5	13,3	-	13,7

Nota: Il totale non è uguale a 100 perché erano possibili più risposte.

Fonte: Indagine Censis, 2010a.

E mentre al Nord oltre il 44% ritiene che il processo decisionale sia il portato della pluralità di soggetti che vi operano e al Centro viene sottolineata l'estrema diversificazione a seconda delle aree prese in considerazione (47% circa), al Sud si fa prevalentemente riferimento ad una natura fortemente condizionata da vincoli politici e finanziari. Più omogenea, viceversa, è la realtà rispetto al coinvolgimento dei collaboratori. I Dg intervistati che coinvolgono i propri collaboratori nelle decisioni sono quasi il 65%, e quasi il 67% lo fa quando le decisioni riguardano la gestione delle risorse umane, percentuali non dis-

simili nelle varie aree geografiche, anche se nel Sud si rileva un caratterizzante maggiore in particolar modo per le decisioni relative alle ristrutturazioni (66,7%).

Mentre a livello nazionale circa la metà dei Dg intervistati sottolinea di avere apportato dei cambiamenti al proprio stile decisionale rispetto alla precedente esperienza professionale, principalmente nel senso di un carattere più relazionale e comunicativo (92%), al Sud è ben il 70% ad averlo fatto. L'83,3% dei Dg del Sud afferma che il cambiamento ha riguardato principalmente la concertazione e il coinvolgimento. Mentre sempre l'83,3% dichiara di aver assunto uno stile decisionale più tecnico, che si materializza in una maggiore consultazione sia della documentazione che degli esperti. Il 71,4% dichiara di cercare di mantenere in generale uno stile decisionale più comunicativo e relazionale, con l'intenzione di favorire la diffusione del dialogo e del confronto, e la assunzione di scelte il più possibile condivise e partecipate tra soggetti che rappresentano interessi differenti, ma che sono disponibili a convergere verso i valori e gli interessi dell'azienda.

L'indagine ha anche permesso di verificare come si è evoluta la distribuzione del tempo di lavoro dei Dg in relazione alle varie attività. Nel Meridione in particolare è emerso che, nella esperienza attuale rispetto al recente passato, è aumentato il tempo dedicato alla gestione finanziaria, alla valutazione della qualità, alla comunicazione, al marketing e alle riunioni e incontri con esperti di settore. La graduatoria nazionale relativa all'aumento del tempo destinato alle varie attività vede, invece, al primo posto la gestione finanziaria (58,8%), seguita dalla comunicazione e dal marketing (quasi il 57% degli intervistati), dalla gestione e valutazione della qualità (55%), e dalle riunioni e gli incontri con gli *stakeholders* (53,1%). E se per il 41% del totale dei Dg intervistati è diminuito il tempo dedicato alle attività di aggiornamento e condivisione delle esperienze, e in particolare quello dedicato alla partecipazione a convegni, workshop e seminari, per quasi il 57% dei Dg del Sud esso è invece aumentato.

L'indagine ha inoltre consentito di verificare se e in che misura, nella percezione soggettiva degli intervistati, siano state attivate iniziative di innovazione. In generale, è risultato che l'innovazione è per i Dg intervistati una priorità operativa, anche se dall'analisi dei dati essa risulta espressione di una sorta di spinta volontaristica, una voglia di ridefinire il contesto operativo, senza poter contare però su risorse aggiuntive dedicate a questo tipo di progetti. Nel Sud, malgrado la scarsità di risorse, la maggior parte dei Dg dichiara di avere investito e

impegnato più risorse rispetto agli anni passati in iniziative di innovazione, dalla tecnologia alla sfera organizzativa a quella informativa interna. E se si tratta di una quota inferiore a quella registrata per le altre aree geografiche, le differenze non sono sostanziali: al Sud è il 60% ad indicare ciò, al Centro il 62% e al Nord il 73%.

Ma che tipo di investimenti sono stati realizzati principalmente da parte della dirigenza del Sud nell'ambito delle proprie aziende sanitarie? In linea con la graduatoria nazionale, è nelle tecnologie (100%), nell'organizzazione dei processi interni (80%) e nei sistemi informativi interni (75%) che si è concentrato il maggiore sforzo innovativo nel Sud. Seguono iniziative di carattere innovativo compiute nell'area dei rapporti con l'utenza (62,5%), la gestione finanziaria (55,6%) e la gestione del personale (50%).

Secondo la totalità dei Dg del Sud, la principale difficoltà che vincola l'azione innovativa è rappresentata dall'inadeguatezza delle risorse, seguita dagli spazi normativi, regolatori e di prassi troppo stretti per fare vera innovazione e dallo scarso supporto interno ed esterno alla scelta di fare innovazione. L'analisi dell'articolazione territoriale mostra che se al Sud e Isole il richiamo all'inadeguatezza delle risorse come criticità rispetto all'innovazione prevale nettamente, al Centro-Nord a contare è soprattutto l'atteggiamento critico e diffidente dei soggetti coinvolti, vale a dire una certa inerzialità di comportamenti che tendono a radicarsi e a rendere difficili le strategie di mutamento dei contesti operativi della sanità.

5. Criticità e proposte per una sanità meridionale migliore

Sono l'instabilità finanziaria e la pressione mediatica i principali aspetti che, secondo gli intervistati del Sud e Isole, condizionano l'azione della direzione generale delle aziende sanitarie. Infatti, secondo il 70% degli intervistati del Meridione, il fattore che più ostacola l'azione della direzione generale è rappresentato dall'inadeguatezza e/o dell'incertezza delle risorse (dato inferiore a quello nazionale, pari al 78% di tutti gli intervistati); segue il fattore della pressione mediatica (il fatto cioè che «sia sufficiente un piccolo errore per finire alla gogna»), indicato dal 60% degli intervistati (valore maggiore di quello nazionale, pari a quasi il 57%).

Quanto ai problemi generali della sanità, dall'indagine risulta che il 70% dei direttori del Sud intervistati (in accordo con quelli delle altre

aree geografiche) indica al primo posto della graduatoria la ridotta strutturazione della medicina del territorio. L'analisi della diversificazione territoriale della percezione delle problematiche più significative della sanità mostra che:

- ♦ al Sud, oltre alla mancata strutturazione della medicina del territorio il riferimento va soprattutto alla scarsa attenzione data alla cultura e alla pratica manageriale, all'eccessiva lunghezza delle liste di attesa e all'eccessivo peso degli interessi e delle aspettative, anche legittime, della politica;
- ♦ al Nord si è molto più attenti alla ridotta strutturazione della medicina del territorio e alla inadeguatezza delle risorse rispetto ai fabbisogni reali;
- ♦ al Centro viene data maggiore attenzione al poco spazio lasciato all'etica da parte di decisori e operatori della sanità.

L'indagine permette, infine, di enucleare un'agenda delle cose da fare per migliorare l'offerta sanitaria meridionale. L'iniziativa che più riscuote consensi è la costruzione di un sistema organico per la diffusione e il trasferimento delle best practice, proposta indicata dal 60% degli intervistati del Sud; seguita dall'attivazione di supporti per l'azione del management sanitario (50%) e dalla creazione obbligatoria del punto unico di accesso al sistema sociosanitario per il paziente. L'agenda cambia se si osservano i valori relativi alle altre aree territoriali, in quanto i Dg del Nord e quelli del Centro si mostrano particolarmente favorevoli al confronto pubblico delle performance delle aziende sanitarie, e quindi all'attivazione di una concorrenza virtuosa, trasparente e verificabile tra i provider.

6. Per concludere

Negli ultimi tempi, agli errori umani (la distrazione del medico o dell'infermiere) e alle scorrettezze (la raccomandazione o il maltrattamento), si sono aggiunti in quantità problemi strutturali e finanziari nell'ambito della sanità italiana. Il tutto rimanda in molti casi alla debolezza di quello che può essere considerato l'hardware o il *core-business* del sistema, e cioè le strutture ospedaliere e ambulatoriali, le apparecchiature e il personale specializzato. Ma sempre più spesso viene chiamato in causa anche il software gestionale, cioè le funzioni manageriali, oggetto peraltro negli ultimi anni di un potenziamento crescente nel settore sanitario, l'unico in ambito pubblico che sta

adottando, ad esempio, una contabilità per centri di costo. Quelle funzioni che sovrintendono ad aspetti cioè di tipo aziendale e organizzativo, che assumono una valenza speciale in un contesto particolare e delicato, quale quello sanitario, in quanto da esse dipendono la vita e la morte delle persone e la tutela del diritto costituzionale alla salute, che si presenta spesso con carattere di urgenza e non rimandabilità. Basti pensare che anche un intervento chirurgico di routine coinvolge competenze di medicina, chirurgia, scienze infermieristiche, tecnologia, architettura, ingegneria, biochimica (e altre ancora) di evidente complessità, sia ciascuna per sé che soprattutto per i meccanismi di interazione e di sincronizzazione.

Di fronte a tutto ciò la sanità italiana sembra sempre a metà del guado, incapace di governare il tutto e soprattutto di evitare disfunzioni e malfunzionamenti, e spesso in balia dell'intervento giudiziario, dei controlli dei Nas e delle trasmissioni televisive di denuncia. Ma tutto ciò ha una ricaduta diversa a seconda della latitudine del paese, con problemi ben più gravi nel Sud rispetto al Centro e al Nord. In realtà, se è evidente la centralità delle competenze e delle funzioni cliniche nell'intervento sulla salute delle persone (dalla diagnosi, agli atti medici preventivi, curativi e riabilitativi, ivi compresi quelli supportati da tecnologie, alla attività prescrittiva) spesso non ci si rende conto di quale importanza abbiano nei sistemi complessi le competenze e le funzioni organizzative e gestionali, che riguardano in sanità due ambiti principali: il management delle strutture sanitarie (Asl e ospedali), incarnato nella dirigenza generale, sanitaria e amministrativa, e le funzioni paramediche della dirigenza infermieristica e del personale sanitario non medico. Proprio la specializzazione sempre più spinta e la complessità del background scientifico delle funzioni cliniche dovrebbero invece far riflettere sulla necessità di lasciare al medico lo spazio e il tempo necessari per approfondire le questioni che gli competono, analizzare i casi clinici, concentrarsi sugli interventi da compiere, lasciando ad altri il compito di assicurare il funzionamento e l'efficienza delle strutture, degli apparecchi, della assistenza al malato. Senza considerare l'importanza crescente, sancita da tutti i protocolli sanitari, di aspetti quali l'integrazione delle diverse funzioni e figure professionali, l'ascolto del malato, la continuità con il territorio (le altre strutture sanitarie, l'assistenza domiciliare, l'ambiente esterno), la valutazione dei risultati a lungo termine, ulteriori software gestionali che sarebbe assurdo assegnare al medico.

Riferimenti bibliografici

- Boni S. (a cura di), 2007, *I sistemi di governance dei servizi sanitari regionali*, Quaderni Formez n. 57, Ufficio stampa ed Editoria, Roma.
- Censis - Forum per la ricerca biomedica, 2007, *Disparità e prossimità. Performance dei servizi, domanda di comunicazione e malattie oncologiche*, Franco Angeli, Milano.
- Censis - Forum per la ricerca biomedica, 2008, *Fiducia, dialogo, scelta. Il rapporto medico-paziente e le patologie cardio-vascolari*, Franco Angeli, Milano.
- Censis - Forum per la ricerca biomedica, 2009, *Tra passato e futuro. Ruolo del farmaco e Health Technology Assessment*, Franco Angeli, Milano.
- Censis, 2010a, *Processi decisionali e gestione dei servizi in una sanità regionalizzata*, in: *Sanità in controluce*, 3° Rapporto Farmafactoring, in corso di stampa, Franco Angeli.
- Censis, 2010b, *Il sistema sanitario tra passato e futuro. Speciale sanità*, numero speciale «Censis-Note e Commenti», n. 1/2.
- Cicchetti A. (2004), *La progettazione organizzativa. Principi, strumenti, applicazioni nelle organizzazioni sanitarie*, Franco Angeli, Milano.
- Cicchetti A. e Marchetti M., 1999, *La valutazione delle tecnologie sanitarie: da supporto al policy making alla gestione manageriale dei servizi*, «Progettare per la Sanità», n. 50, pp. 55-72.
- Fatarella R. (a cura di), 2007, *Buona sanità. I manager della salute raccontano la sanità italiana*, Edizioni Noema, Verona.
- Fondazione Farmafactoring, 2008, *Sanità e finanza: una cultura in crescita*, Franco Angeli, Milano.
- Fondazione Farmafactoring, 2009, *Il sistema sanitario in controluce*, Franco Angeli, Milano.
- Fondazione Farmafactoring, 2010, *Il sistema sanitario in controluce. Rapporto 2009*, Franco Angeli, Milano.
- Vasara F. (a cura di), 2008, *Il governo dell'azienda sanitaria*, Il Mulino, Bologna.
- Vicarelli G., 2004, *Aziendalizzazione e management nell'evoluzione del sistema sanitario italiano*, «Salute e Società», n. 3.
- Vicarelli G., 2007, *Aziende sanitarie: i direttori generali*, «Prospettive sociali e sanitarie», n. 6.

RPS

Carla Colicelli

SANITÀ NEL MEZZOG

Disagio e politiche sociali

Persistenza della povertà e limiti dell'investimento sociale su infanzia e giovani nel Mezzogiorno

Giovanni B. Sgritta, Giovanni Laino, Liliana Leone, Marco Rossi-Doria*

Il divario di opportunità, di risorse investite e di qualità delle politiche sociali fra le città italiane è tale da rendere evidenti due cose: la riproduzione di condizioni di grave iniquità e il progressivo depauperamento del capitale umano nelle regioni del Mezzogiorno. Soprattutto nelle aree periferiche delle conurbazioni meridionali si sta consolidando un'area sociale

di bambini, adolescenti e giovani in condizioni di povertà economica di servizi e opportunità formative che costituirà un freno per qualsiasi politica di sviluppo per queste zone. Lo studio delle traiettorie dei singoli e dei gruppi consente di individuare spazi di resilienza e apprendimento per il disegno delle politiche insieme all'evidenza delle forme di riproduzione.

1. Premessa

Sarà pure una formula abusata, un teorema a priori meritevole di più rigorose verifiche e qualche distinguo, ma Mezzogiorno e disagio sociale, Mezzogiorno e povertà, continuano a fare pleonasmio; l'uno il contenitore dell'altra, la parte per il tutto. Come da manuale, come da senso comune, appunto. Certo, mettendo così le cose, di strada se ne fa poca, comunque non si capisce il Sud e tanto meno si spiega la povertà; entrambi, per versi loro, fenomeni complessi, fatti sociali totali, aggregati di molte cose.

E tuttavia, nella litania delle statistiche ufficiali sulla povertà e la disuguaglianza l'immagine del Sud esce sempre immancabilmente al negativo. I numeri come le distanze, quali che siano, paiono inchiodati, a prescindere dai parametri e dai criteri impiegati, nella misura della povertà assoluta come in quella relativa, nel rischio di povertà come negli indicatori di deprivazione, nelle statistiche ufficiali come nei risultati desumibili da indagini locali su piccoli campioni e ridotte porzioni

* G.B. Sgritta, che ha coordinato l'insieme del lavoro, è autore dei primi tre paragrafi; L. Leone ha curato il quarto e M. Rossi-Doria il sesto; G. Laino ha scritto i paragrafi 5, 7, 8 e 9.

RPS

PERSISTENZA DELLA POVERTÀ E LIMITI DELL'INVESTIMENTO SOCIALE SU INFANZIA E GIOVANI

della geografia del territorio. Per cui a poco giova attendere l'ultima rilevazione aggiornata all'anno in corso per stilare un bilancio del disagio al Sud; basta e avanza la lunga serie che la precede. Anche alterando l'ordine e la qualità dei fattori, il risultato non cambia. Tutto ruota attorno alle stesse proporzioni: un terzo della popolazione del paese che annovera i due terzi delle persone o delle famiglie povere, un'incidenza della povertà relativa che duplica quella nazionale e, in alcune regioni, fino a sei-sette volte quella delle più abbienti regioni del Nord. E non cambia molto nemmeno al variare della misura; nell'insieme, un quadro persino stucchevole che, in attesa di scontate conferme, non merita ulteriori illustrazioni.

Più interessante tuttavia è tentare di complicare e approfondire l'analisi, cercando di cogliere i fondamentali e l'emergere di punti di svolta, preannuncio di trasformazioni destinate a sfociare nel medio-lungo termine in cambiamenti più profondi e radicali; chiedendosi, ad esempio, dove porta in prospettiva il permanere nelle regioni del Mezzogiorno di una situazione di svantaggio diffuso, di malessere economico e sociale, talvolta di esclusione, finora magari in qualche modo osteggiata e arginata dalle forti capacità delle reti familiari, e soprattutto con quali conseguenze e a quale prezzo a lungo andare.

La posta in gioco è enorme, perché nella valutazione degli effetti della povertà, qui come altrove, almeno due sono gli errori da evitare. L'uno, di accorciare troppo lo sguardo, di arrestare troppo presto l'analisi, ai dati immediati, alle circostanze date anche quando colte nell'apparente dinamica delle serie storiche. L'altro, quello di trascurare di includere nello scenario i costi opportunità, lo spreco di risorse, l'effetto cumulativo dei disinvestimenti e dell'esclusione dalla partecipazione alla vita economica e sociale di cospicue parti della popolazione meridionale; in primis, i giovani, le donne, i minori, tutti coloro cioè che, nell'ottusa visione di un'analisi economica che si limita a considerare solo i soggetti produttivi, gli attivi, la forza lavoro, non rientrano per definizione nella contabilità economica e sociale. Da questo punto di vista, allora, se ne potrebbe anche trarre la conclusione che il problema della povertà del Sud, il divario con le regioni del Centro-Nord, non è tanto in ciò che risulta dalle contingenze, dalle cifre che bene o male registrano i disagi e le difficoltà attuali di quelle popolazioni, bensì nei costi che esse preannunciano, nella costante erosione delle stesse possibilità di cambiare lo status quo e un domani invertire la tendenza e ridurre quel divario. Ed è ciò che, come vedremo, documenta un'analisi attenta del capitale umano in formazio-

ne, dei percorsi di crescita, della scolarità, del progressivo depauperamento degli sbocchi lavorativi, dei processi di «familizzazione» patologicamente prolungati, degli allarmanti esodi giovanili dalle regioni meridionali.

2. *Le varianti del Sud*

Semplificando alquanto si profilano due distinte immagini della povertà, una caratteristica del Mezzogiorno, l'altra prevalente nel resto d'Italia, soprattutto al Nord. La principale causa di povertà è ovunque la mancanza di reddito. Ma il reddito delle famiglie del Mezzogiorno è notevolmente più basso, ormai da decenni attestato pressappoco ai tre quarti di quello delle famiglie del Centro-Nord. Per dire, appena il 12% delle famiglie del Centro-Nord appartiene al segmento più povero, cioè al primo quinto della distribuzione dei redditi equivalenti, mentre nelle regioni del Mezzogiorno questa percentuale sale al 37%; ampliando la scala, appena il 29,8% delle famiglie del Centro-Nord si colloca nei primi due quinti della distribuzione, contro ben il 61,6% delle famiglie meridionali, con punte che arrivano fino al 67-69% in Basilicata e Calabria (Svimez, 2010, p. 415, fig. 1).

La prima ragione di questa differenza sta nel diverso tasso di occupazione, totale e femminile soprattutto, delle due aree. Al Sud come al Nord, la stragrande maggioranza dei poveri è tale perché costretta a vivere con un solo reddito familiare, da lavoro o da trasferimento. Ma nelle regioni del Sud Italia la proporzione di famiglie con un solo percettore è notevolmente più elevata. Quasi la metà gravita in questa condizione, contro valori che non superano il 40% nelle altre regioni (Istat, 2006, p. 215, tav. 5.9). In effetti, a parità di numero di percettori, le famiglie meridionali sono mediamente più ampie, cioè hanno un maggior numero di componenti o di familiari a carico dei percettori di reddito. In particolare, quelle con un solo percettore hanno nel 30,9% dei casi due o più familiari a carico e il 17,7% ne ha più di tre; ben diversa è la situazione nelle regioni del Centro-Nord dove, sempre nel caso delle famiglie con un solo percettore, quei valori si arrestano rispettivamente al 10,9% e al 5,3% (Svimez, 2010, p. 420, fig. 4). L'ultimo rapporto Istat sulla situazione del paese riporta un altro dato interessante: che nelle coppie di 25-54 anni le donne che non hanno un reddito da lavoro sono più del 50% al Sud e nelle Isole contro appena il 20-27%, secondo i casi, nelle restanti ripartizioni. La proporzione

RPS

Giovanni B. Sgritta, Giovanni Iaino, Liliana Leone, Marco Rossi-Doria

cresce naturalmente all'aumentare del numero di figli e si riduce al crescere del titolo di studio; entrambi fattori che, neanche a dirlo, mettono il Sud in una posizione di relativo svantaggio. E va da sé che le famiglie nelle quali uno dei due coniugi non lavora, di regola la donna, hanno un'alta probabilità di occupare le posizioni più basse della distribuzione dei redditi equivalenti (Istat, 2010, p. 161, tav. 3.23).

Non è ancora tutto. Poiché, come detto, al Sud l'ampiezza della famiglia è maggiore che al Nord e al Centro e più elevata la percentuale di coppie con figli (45,8% vs. 39%) (*ivi*, p. 280, tav. A.21), queste condizioni strutturali aiutano a capire perché la povertà nelle regioni meridionali colpisca prevalentemente i minori. Stando agli ultimi dati riportati nel Rapporto 2007 della Commissione di indagine sull'esclusione sociale, «il 72% dei minori poveri vive nel Mezzogiorno, dove risiede “solamente” il 40% dei minori; al contrario nel Nord, dove risiede il 42% dei minori, vive appena il 16,5% dei minori poveri»¹. Non è dunque azzardato parlare di una povertà «familiare», una povertà che si sviluppa come effetto perverso della solidarietà familiare, che al tempo stesso ridistribuisce risorse e agisce inevitabilmente da «volano», moltiplicatore, delle difficoltà economiche o della scarsità di mezzi dell'unico percettore di reddito della famiglia: un reddito da lavoro, se occupato, da trasferimento, se invalido o pensionato.

Sicché in definitiva i fattori che più concorrono a elevare la povertà al Sud sono quelli che meno incidono in termini relativi su quella del Nord, e viceversa. Al Nord è relativamente elevata tra i poveri la percentuale di coloro che si trovano nella condizione di pensionati o comunque sono anziani, soprattutto donne anziane sole, con basso livello di istruzione e senza una storia lavorativa e contributiva alle spalle, ed è invece contenuta la quota di bambini poveri, dei poveri «in seconda battuta», che al Sud è invece molto elevata. Al Nord la povertà dipende non tanto dalla famiglia quanto dalla «biografia lavorativa» delle persone povere, dal fatto cioè che i poveri, in larga parte anziani, vivano con pensioni modeste o perché non hanno mai lavorato, è il caso delle donne anziane sole, o perché se lo hanno fatto non hanno una storia contributiva sufficientemente lunga da garantire loro negli anni della vecchiaia un trattamento dignitoso².

In entrambi i casi, al Sud come al Nord, la povertà è mancanza di ri-

¹ Commissione di Indagine sull'esclusione sociale, 2008, p. 53. Si veda anche Cannari e Franco, 1997.

² Queste considerazioni sono riprese da Sgritta, 2009. Cfr. anche Sgritta, 1993 e 2002.

sorse. Ma mentre nel Mezzogiorno la scarsità di denaro si coniuga ad un relativo esubero di «carichi familiari», che contribuisce ad appesantire pro quota la situazione economica del nucleo familiare, al Nord ad essa si associa per soprammercato una relativa penuria di risorse umane: cioè, i poveri, gli anziani poveri, le donne anziane povere, sono oltre che prive di mezzi anche sole. Circostanze che, va da sé, diventano particolarmente critiche quando si cumulano; quando cioè nella stessa famiglia, cioè sulle stesse risorse, gravitano più generazioni, anziani pensionati e giovani-adulti con o senza figli. Le due debolezze, in questo caso, si sommano, aggravando ovviamente il rischio di povertà.

Mentre alcune di queste dinamiche meriterebbero di essere analizzate più a fondo, altre emergono in modo chiaro da quanto fin qui esposto. A cominciare dal ruolo della famiglia, che se da un lato costituisce indubbiamente – al Sud, forse, più che altrove – una forza solidaristica di straordinario peso sociale, dall'altro rischia talvolta di tradursi in una forma di debolezza, nel momento in cui si pone come riferimento prevalente se non esclusivo della sussistenza dei suoi componenti e della crescita delle nuove generazioni; moltiplicatore della povertà e del disagio, lo si è detto, ma anche ammortizzatore o freno allo sviluppo di tensioni e disagi capaci di attivare contro-tendenze e spinte innovative. In questi casi, tipicamente quando la famiglia assomma in sé su tutto il fronte del processo di riproduzione sociale un eccesso di compiti e responsabilità non partecipati, non sostenuti da altre istituzioni, è l'intera filiera dei cancelli fondamentali attraverso i quali si compie la transizione all'età adulta ad essere «allentata» e ad allungarsi fuori misura. Scuola, uscita dalla famiglia, ingresso nel mondo del lavoro. Lunghi e stretti un po' ovunque in Italia, nelle regioni meridionali più che altrove, l'eccessiva alterazione di questi percorsi finisce in definitiva per soffocare sul nascere qualunque ipotesi di ricambio e tarpare le ali alle generazioni più giovani; e così alla prospettiva di un futuro che prenda gradualmente le distanze dal presente e dal passato.

3. Sprechi: il problema del capitale umano nel Mezzogiorno

Alcuni ricercatori americani hanno parlato di «*silent epidemic*» a proposito dell'abbandono scolastico prima di aver completato la scuola superiore (Bridgeland, DiIulio e Morison, 2006). Il fenomeno interesserebbe circa un terzo dei giovani negli Stati Uniti (cfr. Barton, 2005), i

RPS

PERSISTENZA DELLA POVERTÀ E LIMITI DELL'INVESTIMENTO SOCIALE SU INFANZIA E GIOVANI

quali avrebbero una probabilità tre volte più elevata di quella dei loro coetanei che al diploma sono invece approdati di andare incontro al rischio di restare senza lavoro, e due volte maggiore di cadere in povertà e di non vivere in buone condizioni di salute. Naturalmente la questione sconfina dagli Stati Uniti né tocca soltanto l'interruzione più o meno precoce degli studi ma condiziona pesantemente l'attraversamento dei tre successivi cancelli della transizione all'età adulta: l'uscita dalla famiglia d'origine, l'ingresso nel mercato del lavoro e la formazione della propria famiglia. E il nostro paese, com'è noto, Mezzogiorno in testa, vanta da tempo su questi fronti stabili palmarès negativi; recentemente aggravatisi a seguito della crisi, che ha colpito i giovani in particolare, essendo essi di regola più deboli e più esposti degli adulti sotto quasi tutti i punti di vista.

Quando si mettono le mani su questa materia, si finisce inevitabilmente per imbattersi nel ruolo della famiglia, per la semplice ragione che l'Italia delega ad essa oneri e responsabilità che altrove sono almeno in parte a carico della collettività o del portafoglio pubblico. Questa soluzione consente ai giovani italiani di permanere a lungo in una condizione di «moratoria sociale», di attardarsi cioè più del dovuto nei canali della formazione o, finiti gli studi, nella ricerca di un lavoro; ma, al tempo stesso, non permette loro di sottrarsi alla dipendenza, di condurre una vita autonoma nei tempi e nei modi in cui il tragitto della transizione all'età adulta si compie di norma negli altri paesi. Così questi giovani non escono dalla famiglia d'origine perché l'ambiente familiare funziona in definitiva da surrogato rispetto a politiche sociali assenti o comunque insufficienti. Al Sud, soprattutto, la famiglia funge da valvola di sicurezza di difficoltà altrimenti destinate ad esplodere o ad alimentare l'area del disagio e dell'esclusione sociale: massimamente sul fronte della casa e di un mercato del lavoro che mantiene quote crescenti di giovani in condizioni di precarietà, che non prevede un adeguato sistema di ammortizzatori sociali per chi è alla ricerca di un'occupazione, e che costringe una parte dei giovani (molti nelle aree urbane del Mezzogiorno) a permanere in uno stato di disoccupazione che rischia di divenire cronico.

I giovani meridionali non escono o escono tardi dalla casa dei genitori perché non possono fare altrimenti, perché la famiglia, per una larga parte della popolazione, rappresenta tuttora l'alfa e l'omega della protezione e della sicurezza sociale. Perché, anche quando potrebbero, non hanno convenienza a farlo. Perché pagherebbero la loro indipendenza ad un prezzo troppo elevato. Perché almeno una parte di loro

trova nella casa dei genitori un terreno favorevole, una famiglia disposta a mantenerli e ad «internalizzare» una parte sostanziosa dei costi della loro mancata indipendenza economica; ma anche e soprattutto perché non si offrono loro alternative praticabili.

Ma è pur vero che una quota parte tutt'altro che trascurabile dei giovani meridionali su questo aiuto non possono contare, semplicemente perché le loro famiglie non se lo possono permettere. Nel 2004, secondo un rapporto del Ministero del Lavoro, su 1.369.000 giovani in età 15-29 anni che vivevano in famiglie povere, quasi i quattro quinti (79%) risiedevano nel Mezzogiorno (Battistoni, Centra e Sorcioni, 2005). Così, se per i primi, al limite, si potrebbe anche parlare di una scelta volontaria, assecondata o comunque sovvenzionata dalla famiglia, per i secondi siamo certamente di fronte ad un'inattività coatta, ad uno scoraggiamento indotto da eventi e circostanze del tutto avulsi dalle responsabilità e dalle possibilità di intervento della famiglia.

Su questo stesso tema informazioni importanti vengono anche dai dati di un'indagine su un campione di oltre 6.600 giovani in età 17-26 anni che hanno preso parte alla selezione per l'ammissione al servizio volontario nell'Esercito; in molti paesi e città del Sud, spesso l'unica via d'uscita che consente di evitare lo spettro della disoccupazione. E in effetti per l'84% dei candidati si trattava di giovani residenti nel Mezzogiorno. Circa il 35% lavorava al momento della selezione (il 41% dei quali senza contratto), e un altro 20% svolgeva lavori occasionali o saltuari. La precarietà lavorativa risulta, come previsto, correlata al livello di istruzione: più basso il titolo di studio, tanto più precaria la situazione occupazionale dei giovani, e viceversa. Dei 4.137 giovani che avevano comunque un lavoro, quasi la metà (il 42,5%) viveva ancora nella casa dei genitori. Pur avendo un lavoro, questi giovani non erano dunque in condizione di poter affrontare i costi che comporta una vita autonoma. Il che dimostra che la permanenza di questi giovani nella famiglia d'origine, più che una scelta personale, è piuttosto l'esito di fattori indipendenti dalla loro volontà; dunque strutturali e non culturali (Sgritta, Gigantino e Giuliano, 2007).

Altri due dati vanno assolutamente aggiunti alla lista. Il primo attesta un peggioramento relativo del Mezzogiorno rispetto al Nord per quanto riguarda la permanenza dei giovani in famiglia. Fino a qualche anno fa, questo fenomeno era più frequente nelle regioni settentrionali che in quelle meridionali; dalla metà degli anni 2000 in poi il primato si trasferisce al Sud; con una differenza di non poco conto,

RPS

Giovanni B. Sgritta, Giovanni Laino, Liliana Leone, Marco Rossi-Doria

che resta invece immutata nel tempo, e cioè che al Sud la percentuale di giovani che vivono con i genitori e sono occupati è esattamente la metà di quella del Nord (cfr. Del Boca e Rosina, 2009); un evidente segnale di disagio. Il secondo dato, più recente, conferma che le ragioni della «sindrome del ritardo» sono sempre di più di tipo strutturale; lo dimostra il fatto che tra il 2003 e il 2009 tra i motivi che giustificerebbero la permanenza in famiglia quelli economici crescono dal 34% al 40,2% e quelli, diciamo, culturali («Sto bene così, mantengo la mia autonomia») calano di oltre dieci punti percentuali (dal 40,6% al 31,4%) (Istat, 2010, p. 185, tav. 4.6).

Potrebbe bastare, ma c'è dell'altro. Ed è il fatto che, per l'effetto congiunto di un complesso di fattori – calo della natalità e incidenza delle dinamiche migratorie – le previsioni demografiche stimano per il 2030 una riduzione della popolazione in età 0-24 anni nel Mezzogiorno di quasi un milione e mezzo di unità (Del Boca e Rosina, 2009, p. 96). Senza contare l'esodo crescente dei giovani dalle regioni del Mezzogiorno, che ovviamente contribuisce ad un'ulteriore erosione del capitale umano; una «nuova migrazione», così la definisce la Svimez, caratterizzata dal «crescente coinvolgimento della componente giovanile più scolarizzata, mentre risulta decisamente ridotto il peso [...] di quelle componenti che in sostanza avevano alimentato le migrazioni di massa degli anni '50-'70»³. La conclusione viene da sé e il Rapporto della Svimez la trae correttamente: «Una uscita così consistente di giovani coorti in età riproduttiva pregiudica fortemente la dinamica della popolazione, condannando il Mezzogiorno nel breve e medio periodo ad una contrazione demografica e ad un processo di accelerato invecchiamento», oltre che ad una notevole perdita di capitale sociale⁴.

Generazioni sacrificate, sotto sequestro, l'ultima: «*Status Zero Youth*»⁵; non importa quale sia l'etichetta con la quale vengono rubricate le nuove generazioni di bambini, adolescenti e giovani, quelli del Sud li rappresentano sempre e comunque in versione estrema. Del ruolo della famiglia si è detto, resta da vedere la loro debolezza sul piano della formazione e dell'inserimento nel mercato del lavoro.

³ Secondo la Svimez, «più della metà (52,6%) di coloro che nel 2006 hanno lasciato il Mezzogiorno per una regione del Centro-Nord, aveva un titolo di studio medio-alto». Cfr. Svimez, 2009, p. 208.

⁴ Svimez, 2009, p. 204. Si veda anche Bianchi e Provenzano, 2010, p. 33.

⁵ Frønes, 2010. Per la cronaca, l'espressione «*Status Zero Youth*» è di Williamson, 1997.

Ed è qui che si avverte in sostanza l'incapacità della scuola, prima, e del mercato del lavoro, poi, di rimescolare le carte rispetto al background familiare e ridurre le disuguaglianze economiche e sociali da una generazione all'altra. La questione ha valenza nazionale, com'è noto; rispetto agli altri paesi, permane in Italia un'elevata e stabile correlazione fra i livelli di istruzione dei padri e quelli dei figli (Schizzerotto, 2002). Ma è nel Mezzogiorno che essa trova espressioni persino esasperate. Per due elementari ragioni. La prima di tipo strutturale, essendo dimostrato che, a parità di altre condizioni, più basso è il reddito delle famiglie minore è l'investimento in capitale umano, cioè nei figli⁶; la seconda ragione è politica, poiché in Italia in generale e nel Sud in particolare sono a dir poco insufficienti quelle misure di intervento economico e sociale a sostegno delle famiglie che sarebbero in grado di spezzare o comunque rendere meno rigido, meno prevedibile, il ciclo di riproduzione di vantaggi e svantaggi da una generazione all'altra. In pratica, l'attribuzione alle famiglie di ampie responsabilità nel mantenimento dei figli equivale di fatto ad assecondare la riproduzione delle condizioni di partenza. Mentre, per dirla con il rapporto dell'Oecd, «a greater public intervention in the accumulation of human capital might increase intergenerational mobility [... and] reducing childhood poverty may contribute to reducing intergenerational inequality» (Oecd, 2008, p. 215).

Alla fragilità degli strumenti messi in campo dall'intervento pubblico e alla pesante incidenza della povertà minorile sarebbe dunque da addebitare il «congelamento» delle disuguaglianze lungo le generazioni nelle aree del Mezzogiorno. Ridotto e colmato negli ultimi anni il divario con le regioni del Nord per quanto riguarda la scuola dell'obbligo, le differenze permangono nei livelli d'istruzione superiori soprattutto alle età più elevate e per la componente femminile (Svimez, 2009, p. 481, tab. 3). Ma è dopo la scuola, al momento dell'inserimento nel mercato del lavoro, che il gap con il Nord e il Centro assume proporzioni preoccupanti. Basta un dato a dare le dimensioni del problema. Stando all'ultimo rapporto Istat sulla situazione del paese, nel 2009 quasi un terzo dei giovani 15-29enni del Mezzogiorno sono esclusi dai circuiti lavorativi e di istruzione. I «Neet» (*Not in education, employment or training*), come li chiama l'Oecd, sono in Italia più di due milioni, il 58,3% dei quali, ben 1.192.000, residenti nelle regioni del Mezzogiorno (Istat, 2010, p. 187, tav. 4.7).

⁶ Cfr. per tutti, Oecd, 2008, in particolare il capitolo 8.

4. Flashback: i servizi sociali per l'infanzia

Per capire come stanno le cose occorre tuttavia fare un lungo passo indietro; dalle stazioni finali della transizione risalire alle politiche per l'infanzia. Nel 2007, la spesa corrente pro capite per minore nelle quindici città considerate riservatarie per la legge 285/97⁷ è stata di 433,5 euro; in quelle del Centro-Nord il valore medio sale a 562,4 euro ed è di 2,7 volte superiore a quello delle città del Sud. Dalla graduatoria dei Comuni riservatari in merito alla spesa pro capite per minore si evince un divario impressionante tra i due estremi: la spesa corrente impegnata nel 2007 dal Comune di Reggio Calabria è stata pari a 38,3 euro pro capite per minore, mentre la stessa è stata di circa venti volte superiore al Comune di Bologna che dichiara 796 euro annui per minore. La spesa corrente dedicata complessivamente ai servizi per le funzioni nel settore sociale subisce un divario notevole tra le città anche se meno accentuato di quella del settore minori: a fronte di una media nelle 15 città di spesa sociale pro capite annua di 200,8 euro, osserviamo che la spesa pro capite delle città del Centro Nord (234 euro) è mediamente quasi il doppio di quelle del Sud (125 euro)⁸. Poiché i valori della spesa corrente subiscono fluttuazioni annuali significative è anche stata analizzata la spesa pro capite (media ponderata) delle ultime tre rilevazioni Istat (2004-2006) e i risultati confermano nuovamente il forte divario tra le otto città del Sud e le sette città del Centro-Nord. A livello analitico i dislivelli sono ancora più accentuati; la spesa pro capite di Venezia nel settore sociale è di cinque volte superiore a quella di Reggio Calabria.

Osservando poi i dati sulla effettiva disponibilità dei posti nei nidi il

⁷ I dati sono tratti dalla indagine valutativa realizzata per la prima volta nel 2009 sullo stato di attuazione della legge 285/97 nelle quindici «città riservatarie»: Bari, Bologna, Brindisi, Cagliari, Catania, Firenze, Genova, Milano, Napoli, Palermo, Reggio Calabria, Roma, Taranto, Torino e Venezia. La popolazione minorile di queste città corrisponde al 16% della popolazione minorile italiana. L'indagine valutativa, commissionata dal Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali, è stata realizzata dall'Istituto degli Innocenti e coordinata da L. Leone. Cfr. <http://www.conferenzainfanzia.it/docs/slides/gruppo-1-sala-agave-19-11-1.zip> o <http://www.cevas.it/casi>.

⁸ Analoghi valori sono emersi analizzando i dati forniti dall'indagine sulla spesa sociale realizzata dall'Istat in collaborazione con il Ministero e le Regioni. Cfr. Istat, *Indagine censuaria sugli interventi e i servizi sociali dei comuni singoli e associati*, anni 2004-2006.

divario è ancor più evidente. La strategia di sviluppo dell'attuale periodo di programmazione 2007-2013 attribuisce un ruolo centrale alla produzione di servizi collettivi, tra cui i servizi per la prima infanzia e in modo specifico i nidi, considerati fondamentali per il miglioramento della qualità della vita dei cittadini e degli aspetti relativi alla conciliazione tra vita lavorativa e familiare e identificati tra i fattori che condizionano la convenienza ad investire delle imprese. Per l'area del Mezzogiorno, è stato sviluppato un meccanismo premiale identificato con il termine «Obiettivi di servizio»⁹: tra i quattro obiettivi strategici vi sono anche i servizi di cura per gli anziani e i bambini. I valori target indicati nel *Quadro strategico nazionale*¹⁰, al raggiungimento dei quali è condizionato il meccanismo finanziario premiale, sono di portare entro il 2013 la percentuale di bambini di 0-3 anni che usufruiscono di servizi di cura per l'infanzia dall'attuale 4% al 12%.

Il grado di copertura dell'utenza target, cioè della popolazione italiana minorile di 0-2 anni, è stato nel 2007 complessivamente pari al 15% con una forte differenziazione tra aree geografiche: i minori del Centro-Nord hanno una probabilità di poter usufruire del nido quattro volte superiore ai loro coetanei delle città del Sud (20,4% *vs.* 5,5%). Bologna, Firenze, Milano e Roma sono in ordine decrescente le città con un grado maggiore di copertura del target 0-2 anni per il servizio nido. Al Sud solamente Cagliari ha delle performance simili a quelle delle città del Nord con un grado di copertura del target per i servizi 0-2 anni pari al 15,8%.

Un'ultima riflessione meritano le voci di spesa per strutture residenziali e comunitarie (centri con pernottamento invernali/estivi): queste ultime incidono sui costi destinati alla spesa per i minori in misura maggiore (20,8% *vs.* 12,7%) nelle città del Sud. Senza escludere la presenza di servizi di qualità presenti anche al Sud, questo dato segnala la persistenza nel Mezzogiorno di un modello di sostegno assistenziale, ancora segnato da tratti di istituzionalizzazione.

I dati mettono quindi nuovamente in risalto il gap tra condizione dei minori in diverse aree geografiche del paese. Le città di Reggio Calabria, Taranto, Brindisi e Palermo sono quelle in cui, sia che si considerino i dati di bilancio del 2007 sia che si considerino le rilevazioni dell'indagine

⁹ Per informazioni complete e aggiornate sul meccanismo degli «Obiettivi di servizio» si rimanda al sito www.dps.tesoro.it/obiettivi_servizio/.

¹⁰ Cfr. *Quadro strategico nazionale*, paragrafo III.4, «Servizi essenziali e obiettivi misurabili».

Istat 2006 sulla spesa sociale dei Comuni singoli o associati, le politiche per l'infanzia dipendono in modo significativo, oltre il 18%, dall'erogazione del Fondo nazionale. Con la prospettiva di un sostanziale depotenziamento di tale fondo insieme ad una più generale riduzione delle disponibilità per le spese sociali dei Comuni, è evidente uno scenario che riprodurrà con forza condizioni di disuguaglianza e deprivazione per le regioni ove è più presente la popolazione giovanile.

Dallo studio sullo stato di attuazione della l. 285/97 è emersa con forza la questione del divario tra il Sud e il Centro-Nord in termini di accessibilità e copertura del target nei servizi di cura alla prima infanzia, capacità di *accountability* nella gestione del Fondo, destinazione pro capite della spesa destinata ai minori nelle diverse città. Considerando sia le stime di spesa pro capite desunte dai bilanci consuntivi del 2007, sia le stime offerte dall'indagine Istat sulla spesa sociale dei Comuni, si conferma l'esistenza di un profondo divario tra aree geografiche: mentre le città del Sud destinano annualmente ai minori una spesa media nel settore sociale pari a 208-219 euro per minore residente, in quelle del Centro-Nord tale valore corrisponde quasi al triplo e sale a 560-562 euro¹¹. Reggio Calabria, Taranto, Brindisi e Palermo, sono le città che destinano meno risorse ai servizi per l'infanzia; il divario tra città ai due estremi della distribuzione è talmente «eccessivo» che sarebbe opportuno verificare potenziali difformità nella contabilizzazione dei costi. Se consideriamo gli indicatori elaborati a partire dai dati di bilancio che mostrano oscillazioni meno estreme della rilevazione Istat, si osserva che, mentre al minore residente a Reggio Calabria e Taranto è destinata annualmente una somma che oscilla dai 27 ai 90 euro, al minore residente a Bologna, Milano, Firenze o Venezia sono destinate somme che oscillano dai 679 euro ai 796 euro.

Tutto questo è da valutare inoltre tenendo conto che complessivamente, cioè come sistemi città, questi Comuni hanno una dotazione di risorse, direttamente o indirettamente destinate alla popolazione, tangibilmente squilibrata a favore di quelle del Centro-Nord. Coerentemente a questo scenario, dai dati pubblicati nel *Primo rapporto sulla devianza minorile in Italia* (Mastropasqua, Pagliaroli e Totano, 2008), risultano evidenze del tutto coerenti con il quadro di svantaggio profondo dei bambini delle regioni del Sud rispetto al resto del paese.

Pur non tenendo conto di alcuni fattori che, secondo i ricercatori,

¹¹ Si ricorda che nella definizione di spesa sociale sono escluse le voci relative ai servizi per l'istruzione.

determinano una sottostima dei valori nei territori meridionali ove c'è minor propensione alle denunce, il rapporto mette in evidenza che, rispetto al totale dei ragazzi denunciati alle Procure della Repubblica presso i Tribunali per i minorenni nel 2006 (*ivi*, p. 334), è evidente la prevalenza di ragazze/i italiane/i coinvolti nelle regioni meridionali, mentre in Lombardia, Piemonte, Veneto, Emilia e Lazio il numero di persone coinvolte è alto soprattutto perché è accresciuto dalla forte presenza dei minori stranieri. Nell'insieme delle regioni del Sud il dato è superiore di circa un terzo rispetto a tutte quelle del Nord.

5. Effetti e correlazioni

Gli studi sull'importanza della valorizzazione del capitale umano e, nello specifico, sulla rilevanza dell'istruzione, ribadiscono il nesso fra condizioni di partenza pauperizzate, fallimento formativo (dequalificazione, elusione, dispersione e evasione scolastica) e riproduzione, in forme più gravi, delle condizioni di disuguaglianza e di povertà. Come ricordato, l'alto tasso di persistenza del basso livello di scolarizzazione fra le generazioni in Italia è indicativo di un sistema sociale ove, rispetto ad altri paesi industrializzati, è più limitata la possibilità di promozione sociale. E il rapporto diretto tra numero di anni di istruzione e maggiore protezione sociale è da tempo attestato, in particolare per quanto riguarda il benessere fisico delle persone, l'accesso al lavoro e il contrasto all'esclusione sociale.

C'è certamente un'associazione positiva tra istruzione e salute, correlata ad una minore presenza di malattie croniche e acute (in modo indipendente rispetto alle variabili demografiche e occupazionali) e ad una maggiore aspettativa di vita. Le differenze nella speranza di vita alla nascita tra i gruppi socio-economici vanno da 4 a 10 anni per gli uomini e da 2 a 6 anni per le donne. Le disuguaglianze in materia di salute sono correlate alle disuguaglianze dei determinanti sociali della salute, tra cui: le condizioni di vita (alloggi, ambiente), i comportamenti che influenzano la salute (dieta, tabagismo, attività fisiche), l'occupazione e le condizioni di lavoro, l'istruzione, l'accesso alla protezione sociale e l'accesso a cure sanitarie di qualità¹².

¹² Comunicazione della commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni «Solidarietà in materia di salute: riduzione delle disuguaglianze sanitarie nell'Ue», Com (2009) 567/4 e

Le determinanti socioeconomiche e in particolare il grado di istruzione dei genitori e in primis della madre influenzano in vario modo la salute dei minori e gli stili di vita più complessivi. Numerosi studi in Italia dimostrano che tra i minori che vivono in famiglie a basso reddito e con bassa istruzione sono più alti gli indici di obesità, una inadeguata alimentazione (ad es. una ridotta assunzione di verdure), una maggiore sedentarietà e una maggiore esposizione a programmi televisivi e a pubblicità. Una recente indagine dell'Istituto superiore di sanità sui bambini tra i 6-11 anni ha evidenziato che mentre in Piemonte, Lombardia e Veneto meno del 44% dei bambini ha comportamenti «sedentari» nelle Regioni del Sud oltre il 59% dei bambini adotta tali comportamenti non salutari (Spinelli, Lamberti, Baglio, Andreozzi e Galeone, 2009). La percentuale dei bambini che dedicano tre o più ore al giorno a comportamenti sedentari e a guardare la Tv, come pure la prevalenza di bambini obesi tra i 6 e gli 11 anni, evidenzia un gradiente Nord-Sud con valori più alti nelle Regioni meridionali.

Vi sono forti connessioni, poi, tra istruzione e possibilità di esercitare il diritto al lavoro. Tale rapporto è particolarmente evidente per le donne, in quanto quelle con livelli più elevati di scolarizzazione riescono più facilmente a contrastare un'ineguale divisione del lavoro in ambito domestico. Anche in contesti connotati dalla disoccupazione strutturale, resta verificata l'evidenza che le persone con titoli di studio conquistano posizioni nel mercato del lavoro garantite e migliori in proporzione agli anni di istruzione oltre che, ovviamente, alla qualità complessiva della formazione e del capitale sociale.

Gli effetti di una maggiore istruzione sono ancora più accentuati nelle zone più deboli del paese e nell'ambito dei gruppi più svantaggiati. Nel Mezzogiorno i laureati che possiedono un impiego sono l'81%, contro il 62% dei diplomati e il 49% delle persone con un diploma di scuola media. Uno studio della Banca d'Italia ha messo in evidenza che, in condizioni di parità rispetto ad altre circostanze, la probabilità di far parte del mercato del lavoro aumenta di 2,4% per ogni anno di scuola frequentato. Nel Mezzogiorno e per le donne questo dato arriva al 3,2%. L'influenza di un anno di istruzione sulla probabilità di essere occupato, rispetto alla media italiana, si aggira intorno a 1,6%, mentre nel Sud è del 3% e per le donne 1,8% (Cicccone, Cingano e Cipollone, 2004).

Monitoring Report dell'European Observatory on the Social Situation, European Commission.

L'istruzione aumenta la produttività di una persona, ma anche quella di chi gli sta intorno. Ha effetti anche su salute, criminalità. Anche gli economisti hanno constatato che l'investimento in istruzione è produttivo e conveniente, tanto più in un paese come l'Italia in cui gran parte dei costi dell'università gravano sui contribuenti che complessivamente sono più poveri degli utilizzatori effettivi del sistema. Considerando una vita lavorativa di 40 anni, il rendimento di una laurea è circa il 9% all'anno, al netto di spese e imposte. Nei paesi Oecd la retribuzione di un laureato è circa il 60% superiore a quella di un diplomato. La probabilità di essere occupato è 85%, 10 punti in più di un diplomato e 25 punti in più rispetto a chi ha frequentato la scuola dell'obbligo. Il rendimento dell'istruzione è minore nei paesi che hanno bassa disoccupazione, sussidi di disoccupazione, e un sistema fiscale progressivo. Nei paesi dell'area Oecd, in media, il valore netto di una laurea è circa 50.000 euro. In Italia è più elevato. Investire in istruzione conviene. Dato che il rendimento della laurea è più elevato al Sud e per le donne è evidente quanto sia influente per la riproduzione di condizioni di vita sfavorevoli l'insieme di ostacoli che impediscono l'innalzamento del tasso di istruzione per i giovani, soprattutto per le donne, nel Mezzogiorno.

La focalizzazione del divario fra il Nord e il Sud va approfondita perché presenta delle problematiche diverse che fanno affiorare seri indizi di un quadro di complessa polarizzazione sociale e segmentazione dei sistemi di opportunità. Infatti, considerando ad esempio i dati sulla distribuzione degli alunni nelle scuole di secondo grado nelle diverse regioni italiane (Censis, 2009, p. 151, tab. 22), si può constatare che nelle regioni meridionali è maggiore la percentuale di ragazzi che frequentano le scuole più rinomate. In pratica è in regioni come la Lombardia o il Piemonte che il peso delle iscrizioni negli istituti tecnici è maggiore mentre è superiore nei licei e negli istituti magistrali in regioni come la Campania, la Calabria e la Sicilia. Si tratta di un indicatore del fatto che, in un quadro di diffuso disagio nelle città meridionali, il peso delle dis-opportunità viene sopportato soprattutto dai meno garantiti che scontano anche una maggiore distanza relativa con i coetanei delle stesse città che, anche per una tradizionale maggior valorizzazione degli studi nel Sud, connessa ad una minore socializzazione manifatturiera, investono di più nella scolarizzazione finalizzata alla frequenza dell'università.

Il nesso fra breve durata dei percorsi scolastici e riproduzione delle disuguaglianze è ovviamente codeterminato da una varietà di fattori

ambientali. Nei territori che complessivamente sono meno dotati di opportunità per la popolazione e per la crescita dell'occupazione si riproducono condizioni di esposizione ai rischi – o mancata esposizione alle opportunità che costituiscono quegli effetti di concentrazione delle disabilità sociali noti agli studiosi come al sapere comune.

6. *Rischi di esclusione*

L'Agenda di Lisbona ha individuato un gruppo a rischio di esclusione sociale omogeneo, pur entro quadri normativi e organizzativi della scuola e della formazione molto diversificati; sono gli *early school leavers*, persone di 16-24 anni che non hanno raggiunto una licenza di scuola media superiore né una qualifica professionale da spendere sul mercato del lavoro. Ed ha stabilito, come obiettivo comune, che ogni paese, entro il 2010, porti sotto la soglia del 10% questa categoria. Questo obiettivo si è rivelato irraggiungibile per l'Italia. I nostri *early school leavers*, infatti, sono scesi negli ultimi anni solo dal 21,9% al 20,8% (Ministero della Pubblica istruzione, 2008).

Si tratta di un quinto della popolazione di questa fascia di età, circa 900.000 persone tra i 16 e i 24 anni, e comunque di un dato nettamente superiore alla percentuale media europea (Eu-15: 14,9% e Eu-27: 17,6%) e alle percentuali che si registrano in paesi come la Germania (12,1%), il Regno Unito (14%), la Francia (12,6%). Si tratta di un gruppo sociale composito costituito da coloro che sopportano più bocciature nella scuola media inferiore, i dispersi e gli evasori di questa scuola, i bocciati al biennio delle superiori o quelli che al secondo grado non si iscrivono neanche.

Rispetto a questa graduatoria, la regione Campania e il suo capoluogo occupano una posizione nettamente più sfavorita: 28,8%, l'una, e 34% l'altro. E tuttavia, non deve trarre in inganno il dato regionale delle mancate iscrizioni alle scuole superiori, che in Campania e in altre regioni meridionali è in realtà più alto. Infatti va subito notato che le punte elevate di aree quali Trentino, Alto Adige e Lombardia sono quelle dove le mancate iscrizioni a scuola sono largamente compensate da una forte tradizione della rete della formazione professionale (Fp) sia pubblica che privata o il Piemonte, dove c'è buona integrazione tra scuole e Fp. Se si considerano poi i dati sulle interruzioni formali e informali della frequenza scolastica, si verifica che la Campania è una regione in cui si concentra questa forma di disinvesti-

mento sulle giovani generazioni. Il nesso fra questo dato e la diffusione delle organizzazioni criminali è improprio, suggerendo un determinismo che non è verificato. D'altra parte però, considerando l'insieme dei fattori di degrado, è evidente che il sistema di opportunità disponibile per un bambino, un adolescente o un giovane residente in una provincia del Mezzogiorno è sostanzialmente «pauperizzato» rispetto a quello di un coetaneo che vive al Centro-Nord. Si pensi, ad esempio, alla bassa qualità della formazione professionale che in altre regioni costituisce comunque una rete di protezione, anche per i giovani immigrati che sono in aumento.

In realtà, negli ultimi anni i dati sulla scolarizzazione nel Mezzogiorno sono in parte migliorati e fanno emergere una situazione variegata che va interpretata correttamente. Ultimamente la percentuale di diplomati delle regioni del Sud è superiore a quella del Nord (95% rispetto al 92%). Ma secondo dati parziali sul grado di competenze dei giovani delle scuole del Sud, «la quota di quindicenni con livelli molto bassi di apprendimento varia tra il 14 e il 22% nelle regioni meridionali, a seconda degli ambiti disciplinari, mentre è intorno all'8% nelle regioni del Centro e non supera il 5% nel Nord» (Bianchi e Provenzano, 2010, p. 50).

Anche questi dati consentono di ipotizzare che nelle regioni del Sud si sta costituendo una condizione di relativa segmentazione sociale, indicata anche dalla crescita dei ragazzi meridionali che vanno a studiare nelle università del Nord. Il Sud, dove vive uno strato diffuso di ragazzi con un profilo formativo debole (soprattutto quelli degli istituti tecnici delle aree più deprivate), vede la concentrazione di quote di disagio, scadenti livelli di partenza, formazione ampiamente dequalificata e picchi di descolarizzazione, soprattutto in determinate aree territoriali e sociali.

In questi contesti quindi sono ancora più evidenti i limiti di un sistema di istruzione tarato su un'offerta iper-standardizzata, auto-protetta e auto-referenziale. Le materie o discipline, gli orari e l'organizzazione della didattica non prevedono, infatti, risposte *on demand* – differenziazione secondo domanda, capacità di specifico recupero né altri sistemi e metodi e forme di organizzazione improntate alla discriminazione positiva. Le poche esperienze nate con una missione riparativa e che andava verso chi partiva nella vita con meno (per esempio, il progetto *Chance* in Campania), non hanno raggiunto un apprezzabile consolidamento in termini di modello, di costanza di budget, di reti di appoggio a cavallo tra pubblico e privato, ecc.

RPS

Giovanni B. Sgritta, Giovanni Laino, Liliana Leone, Marco Rossi-Doria

7. Come si sopravvive?

Il quadro d'insieme è chiaro e di grande rilevanza in questi tempi in cui si dibatte di federalismo, razionalizzazione delle spese, riforma dei sistemi per migliorarne l'efficacia. Certamente nell'amministrazione delle risorse pubbliche al Sud vi sono sprechi, ampi margini di responsabilizzazione dei beneficiari come dei responsabili e dei lavoratori dei servizi. Certamente vi sono aree di sommerso che modificano i quadri delle condizioni di vita quotidiane. Ma un'impostazione seria di ogni analisi non può prescindere da uno squilibrio di risorse che, in un modello di welfare italiano già centrato sul maschio-adulto-occupato, codetermina condizioni di riproduzione sociale molto difficili per i minori. Chi nasce nel Mezzogiorno, soprattutto nelle aree depresse delle conurbazioni, come gli altri coetanei connazionali è suggestionato da modelli di vita, soprattutto di consumo, affluenti, consumistici. Basta considerare, ad esempio, i dati già citati sull'obesità infantile che mostrano l'esistenza di un «gradiente Sud». I picchi maggiori di eccesso ponderale tra i bambini sono in Campania, che ha un tasso di obesità infantile del 21% – rispetto ad un valore nazionale medio del 12,3% – seguita dal Molise, dalla Sicilia, e dalla Calabria. Mentre i valori minimi si registrano in Friuli - Venezia Giulia (4%), la regione più virtuosa, in Valle d'Aosta (6%), e in Sardegna, Veneto, Liguria e Toscana (7%) (Spinelli, Lamberti, Baglio, Andreozzi e Galeone, 2009).

Responsabilmente, evitando approcci propagandistici, si deve dire che ancora oggi un minore meridionale, esterno a reti familiari garantite, è collocato in un contesto familiare, ambientale, territoriale e istituzionale carico di disabilità sociali che rendono molto più faticosa, e spesso del tutto impervia, una promozione sociale per arrivare a vivere un profilo di vita dignitosa rispetto agli standard europei.

È evidente a molti studiosi la necessità di territorializzare le indagini alle diverse scale, tenendo conto delle differenti concettualizzazioni dei problemi trattati. Anche se si possono ribadire tante buone ragioni per documentare l'inequità del divario fra aree regionali, è importante dettagliare la scala e individuare le aree sub-provinciali e, nei Comuni, i quartieri o gli aggregati territoriali che pur meno noti all'anagrafe, sono riconoscibili anche dall'esperienza di campo. È necessaria e più corretta una tensione euristica poliedrica e pluridimensionale che non pretenda di mettere in comparazione ogni situazione, secondo un'unica scala di priorità troppo semplificata. È necessario ad esempio tener

conto dei disagi vecchi e nuovi dei territori fragili in quanto colpiti da un progressivo abbandono, come dei disagi di formazioni economico sociali anomiche, in cui sono evidenti segnali di profonda disgregazione sociale anche nelle unità di base delle società locali del Centro-Nord.

Detto questo però, ancor più in una prospettiva di politiche, partendo da una chiara distinzione delle condizioni di disuguaglianza delle opportunità, è fin troppo noto ed evidente che la lista dei 50 quartieri generalmente collocati nelle aree dei piani di zona *ex* legge 167, come pure quelli delle aree «incistate» in alcuni centri storici e alcune periferie miste, sono i luoghi di massima concentrazione del disagio; luoghi ove tutti gli indicatori vanno a picco (dalla presenza di famiglie di disoccupati e non solo *con* disoccupati), ai bassi livelli di scolarizzazione e alta dispersione e dequalificazione, alle condizioni di salute e opportunità delle giovani donne, alla presenza di persone coinvolte in procedimenti penali associati a reati di manovalanza criminale, ai dati sulla morosità nei canoni di affitto e delle utenze. È già noto alle fondazioni che ricevono richieste di finanziamenti dalle organizzazioni non-profit come agli uffici ministeriali che negli anni si sono occupati di politiche di lotta all'esclusione sociale, che più del 90% di questi territori sono collocati nelle conurbazioni delle città meridionali oltre che nella periferia romana.

Come è già in parte emerso con i finanziamenti per le iniziative in favore dei minori a rischio elargiti con la legge 216/91 e con altre più qualificate politiche realizzate nell'ambito dei piani comunali per l'infanzia e l'adolescenza e di diversi programmi europei realizzati dalla fine degli anni novanta, una rilevante dimensione della nuova questione urbana in Italia è costituita proprio dalla domanda sociale inevasa espressa da circa un milione di persone che, abitanti soprattutto nei quartieri difficili del Mezzogiorno, si può dire che vivano complessivamente in condizioni di povertà assoluta.

8. *Camei*

Il cronico divario che ampi settori di popolazione meridionale sopportano nei sistemi di opportunità, vivendo quindi livelli di disuguaglianze pesanti quanto iniqui, è un dato contestabile solo con argomentazioni che prescindono da dati di realtà incontrovertibili.

Nelle storie delle famiglie, dei gruppi e dei singoli, questi fattori di

RPS

Giovanni B. Sgritta, Giovanni Laino, Liliana Leone, Marco Rossi-Doria

sfondo pesano e codeterminano una sorta di traiettorie che, come carriere, con tasso di probabilità medio-alto e talvolta molto alto, condizionano le possibilità e quindi le scelte, arrivando a mordere dentro l'animo delle persone che si sentono talvolta come intrappolate in limiti e contraddizioni.

Proprio la compartecipazione – nei limiti del possibile – almeno di alcuni aspetti dell'esistenza e quindi l'osservazione continuata (per anni) ed «empatizzata» con le persone, consente però di vedere, insieme al peso della durezza delle condizioni di sopravvivenza, una ricca varietà di altre risorse, opportunità, che emergono accanto e in parte grazie alla realizzazione di interventi di aiuto, sempre parziali ma non di rado utili a ridurre i danni e talvolta a costituire mosse di emancipazione in cui si cerca di trovare una diversa mediazione con quel destino sociale che sembra incombente.

Non si tratta di vivere contraddittoriamente la consapevolezza dei condizionamenti strutturali supponendo impensabili vie di fuga individualistiche. Si tratta di esplorare gli anfratti dei giochi fra caso e necessità che è indispensabile ipotizzare che esistano e che comunque è socialmente utile cercare responsabilmente di costruire o meglio, sollecitare.

Gennaro I. (1984). Sembrava un bacchettone, con un fisico grande e muscoloso per la sua età che però utilizzava in modo goffo. Spesso, insieme ai ragazzi del gruppo con cui frequentava l'Associazione¹³ più assiduamente, meritava richiami degli operatori con cui non di rado entrava in conflitto. Gennaro è figlio di una famiglia «marmitta», una di quelle che per cumulo di svantaggi pone il bambino in una sorta di gabbia di acciaio aperta ma da cui è molto difficile uscire.

Spesso i leader delle organizzazioni non-profit hanno il difetto di esprimere una qualche preferenza per alcuni beneficiari. Realizzano così una sorta di protezione aggiuntiva che spesso si confonde in una relazione che è tanto carica di comprensione e affetto quanto a rischio di collusione diseducativa. Gennaro è stato preso in carico per diversi anni, da quando bambino è stato accolto nelle attività ludiche, socio-educative, sino ad un tutoraggio individualizzato in cui, senza un progetto esplicito, è stato partecipe di una relazione di mutuo-aiuto, intensa, con un affetto che forse è stato un alimento per la sua resilienza. La ricostruzione delle storie è sempre artificiosa ma serve per ra-

¹³ Associazione Quartieri Spagnoli.

gionare. Nella crescita di Gennaro sembra che ci sia stato un momento di utile rottura. Fu invitato da uno degli educatori a seguirlo in una attività extra: un campo di lavoro estivo in Romania, presso un orfanotrofio di quella regione. Probabilmente l'impatto con quelle storie di bambini più piccoli, ancor più in difficoltà, ha fatto fertilizzare altri enzimi che Gennaro aveva già in sé e che sono stati coltivati da anni di lavoro di cura. Allora Gennaro, descolarizzato, è stato sostenuto dal leader dell'Associazione cercando e ottenendo un lavoro mal pagato in Liguria ove è andato a fare il facchino. Lì ha trovato una piccola comunità socio-professionale di pendolari che per un salario medio-basso, associato al vitto e all'alloggio, costituisce un frammento di quelle pattuglie di giovani lavoratori pendolari che risalgono la penisola dalle città meridionali verso il lavoro del Nord ove, come gli immigrati, trovano scampoli di lavoro manifatturiero per sopravvivere. Gennaro è stato sostenuto oltre che da una presenza costante del tutor, dalla fiducia e dalla forza umana che gli sono state date da qualche rapporto di coppia con ragazze capaci di aspirare ad un futuro civile. Negli ultimi mesi, mentre la crisi colpisce anche questi segmenti del mercato, si arrangia facendo il pony a Napoli e lavorando per l'Associazione nella speranza che una delle tante richieste trovi idonea risposta. Gennaro dovrebbe farcela grazie alla disponibilità di scampoli di welfare e occasioni interstiziali di lavoro. Ha imparato a navigare in un mare che spesso presenta condizioni avverse.

Gennaro S. (1986). Anche la storia di Gennaro S. è lunga e come altre rappresenta lo sforzo di emancipazione da un percorso di povertà pluridimensionale e intergenerazionale. Il nonno paterno, lattoniere saggio con una qualche dipendenza dall'alcol, è stato molto importante per Gennaro cui è morto il padre da ragazzino. L'alcolismo è stata una dipendenza che ha generato molte sofferenze nella famiglia. Poco dopo la morte del padre, Gennaro venne abbandonato ai nonni paterni dalla madre, che si unì così con un altro uomo da cui ha poi avuto quattro figli. In realtà la donna non ne ricavò una significativa promozione sociale, visto che si trasferì a casa del nuovo compagno nella prima periferia di Scampia, in un nucleo che aveva la principale fonte di reddito nella pensione di invalidità del fratello convivente del capofamiglia, il quale viveva e vive di lavoro precario. La famiglia della nonna materna, vivendo nella malfamata zona della Duchesca, pur esprimendo affetto, non è riuscita a prendersi cura del bambino. La storia di Gennaro è stato un caso emblematico per cui l'Associa-

RPS

Giovanni B. Sgritta, Giovanni Iaino, Liliana Leone, Marco Rossi-Doria

zione si è scontrata con i modi di fare di alcune assistenti sociali e di qualche giudice del Tribunale dei Minori che spesso propendevano per la dichiarazione dello stato di abbandono preadottivo per bambini per cui gli educatori dell'Associazione ritenevano essenziale fare un lungo lavoro di sostegno e cura dei resti della famiglia di origine, tenendo conto di quello che i ragazzi dicevano di desiderare. Aiutando Gennaro in un tutoring che nei primi anni è stato ravvicinato e intensivo, non privo di romantiche ingenuità e intense emozioni, gli educatori dell'Associazione, insieme ad altri attivisti che facevano cose simili in altri quartieri degradati della città, hanno inventato il progetto di «tutor per l'affido» che poi è stato tipologizzato e assunto come politica dell'infanzia ancora oggi realizzata dal Comune di Napoli che non è riuscito però a valorizzarla come pratica innovativa.

In quegli anni il dispositivo progettuale prevedeva un particolare sostegno del bambino con un'attività di *advocacy* da parte di un'associazione del territorio verso il componente della famiglia d'origine che intendeva comunque prendersene cura, sostenendo eventuali passaggi con famiglie affidatarie, per considerare come soluzione di ultima istanza l'adozione, ritenuta comunque una soluzione traumatica che, come una mina, negli anni avrebbe poi generato effetti negativi tutt'altro che imprevedibili.

Dopo un paio di tentativi, Gennaro trovò un buon «feeling» con una famiglia adottante molto paziente, capace di sostenere un lungo passaggio, anche con pratiche di aiuto faticose. Così il bambino si è progressivamente inserito nel nuovo nucleo che viveva però in un contesto difficile della provincia di Caserta. Dopo i primi insuccessi alle scuole superiori, Gennaro manifesta condizioni di disagio che lo fanno cadere in una condizione di dipendenza dalla cocaina. Insieme ai genitori adottivi e ad una fidanzata che lo ha molto amato, ha affrontato un nuovo tutoring in una comunità a pagamento riuscendo così dopo alcuni anni a tornare ad una vita dignitosa, utilizzando le opportunità familiari per lavorare nell'impresa edile del padre.

Corrado F. (1990). Corrado ha subito traumi che molto spesso conducono i bambini in trappole di povertà e disagio. Il padre, lavoratore stabile, dipendente da alcol e droga, è stato sempre separato dalla famiglia. La madre è morta per una sclerosi multipla quando il figlio aveva 12 anni. Corrado è andato quindi a vivere con la nonna materna e una sorella figlia di secondo letto della stessa madre. Non è riuscito a prendere la licenza media, nonostante lunghi periodi di tutoraggio. Con difficoltà,

anche per la sua timidezza, espressa con momenti di sfiducia, ha seguito un tirocinio di socializzazione al lavoro, in cui i tutor hanno dovuto spesso incoraggiarlo a non mollare. Dopo il tirocinio ha pendolato fra lavori malpagati come banconista di bar e simili. Il titolare della pizzeria ove aveva fatto il tirocinio lo ha poi richiamato, anche perché doveva sostituire una giovane banconista rimasta precocemente incinta come tante ragazze giovani delle zone popolari. Anche qui è stata essenziale la mediazione e l'incoraggiamento per la motivazione degli amici educatori. L'inserimento in azienda per Corrado è andato bene. Migliorando nella posizione è arrivato oggi a guadagnare, ovviamente al nero, 120 euro settimanali più le mance. Con il titolare ha stabilito un rapporto che surroga almeno in parte la relazione paterna. Infatti, l'artigiano che lo ha preso a cuore gli propone di migliorare andando presso altri parenti in America mentre, per ora, Corrado si prende cura di sé imparando ad usare la rete, andando in palestra e nel centro abbronzante.

Tonino F. (1981). Giocava bene a calcio nella squadra dell'educativa territoriale. Puntuale negli allenamenti quanto affidabile in difesa, ha dato un buon contributo per vincere un paio di coppe e battere la squadra di Vinci quando tutto il gruppo andò in gita, accompagnato dagli obiettori di coscienza e da un paio di animatori dell'Associazione. Tonino, nipote e figlio di falegname, da un paio di generazioni radicato nei Quartieri Spagnoli, è stato un bambino di una tipica famiglia «eduardiana»: poca istruzione dei genitori che tuttavia hanno avuto un buon capitale socio-professionale, sostanzialmente estranei a reti irregolari, con i più fortunati della rete hanno ottenuto un impiego nella pubblica amministrazione. Tonino quindi, pur in una famiglia che poteva denunciare una condizione di povertà relativa, partiva da condizioni culturali più favorevoli. Grazie al programma *Urban* il padre ha migliorato le condizioni ambientali della bottega ereditata dal nonno, la madre ha svolto saltuariamente servizi domestici e lui, come la sorella, ha frequentato un istituto superiore ottenendo il diploma. Dopo un paio di tirocini di socializzazione al lavoro è stato inserito come coadiuvante nella bottega del padre e, con poca convinzione, si è preparato ai test per il concorso per 170 vigili urbani che il Comune dovrebbe poter assumere entro il 2014, in cui si sono iscritti 48.155 candidati. Ha superato la prima prova insieme ad altri 1.205 partecipanti, ma per un ricorso la procedura è stata bloccata. Ha buone possibilità di continuare una vita da mediano anche se per ora è costretto a vivere nella famiglia di origine.

RPS

Giovanni B. Sgritta, Giovanni Laino, Liliana Leone, Marco Rossi-Doria

9. Considerazioni conclusive

Ci sono ormai chiare evidenze empiriche suffragate dai dati. Il divario generale delle condizioni di vita delle popolazioni meridionali rispetto al resto del paese è innegabile. La diffusione e la concentrazione delle condizioni di povertà – pur scontando il sommerso e il minor costo della vita nel Sud – è altrettanto evidente. È realistico uno scenario che vede un aggravamento del divario, osservando meglio le condizioni dei bambini e dei giovani meridionali che hanno dinnanzi una strada molto più impervia e carica di insidie. Oltre questo livello più generale vi sono poi diversi dati che indicano una situazione più differenziata che, mentre consente di vedere settori sociali che anche nelle città del Sud vivono in condizioni civili, ampiamente garantite, soprattutto per il potenziale familiare o di ceto più che per le risorse territoriali, riporta l'esistenza diffusa di territori ad alto disagio in cui è veramente difficile vivere godendo delle opportunità di crescita che, almeno nei paesi avanzati, sono considerate essenziali. Sembra evidente la riproposizione di zone di concentrazione della povertà minorile che, pur se trattata con politiche (generalmente deboli, con pochissimi soldi e spesso sostenute dalla buona volontà di cittadini attivi), restano i luoghi prioritari della riproduzione delle condizioni di esclusione.

Sembra poi emergere un legame fra alcune forme del consumo distorto da modelli di benessere ampiamente condizionati da logiche materialistiche (segnalati ad esempio dall'alto tasso di obesità dei bambini campani) e la diffusione della disgregazione sociale, la carenza di modelli socio-educativi, dentro e fuori delle famiglie. Accanto ad ampi settori sociali ove è riscontrabile la povertà materiale, la deprivazione di opportunità di base e l'esistenza di carriere di cronicizzazione della miseria, vi sono segmenti sociali che vivono con maggiore disponibilità di risorse economiche, utilizzate però secondo modelli che difficilmente saranno di emancipazione reale e duratura.

Che ci sia necessità di un piano straordinario (per la forza delle intenzioni, la quantità di risorse necessarie, la qualità delle proposte progettuali e dei giovani da coinvolgere, il rigore della valutazione *ex ante* e *in itinere*) è evidente, anche se ci sono dubbi sul fatto che la classe politica, quella presente nei governi locali e nazionali come nei partiti di opposizione, sia veramente convinta – fuori dalle retoriche di rito – della sua urgenza, della convenienza per la spesa pubblica e della sensatezza per la qualità del futuro dell'investimento sul capitale umano, per contenere i danni e sollecitare speranze di futuro nei ragazzi.

Come emerge da qualche tratto dei brandelli di quadri di vita riportati, si può dire anche che la partecipazione osservante realizzabile a cavallo fra lavoro sociale e autoriflessione della ricerca, costituisce uno straordinario laboratorio di studio che, riavviato per tempi non brevi, nei quartieri più poveri delle conurbazioni meridionali, consentirebbe di approfondire aspetti importanti relativi alle forme di riproduzione sociale e alle possibilità e capacità di emanciparsi da parte dei singoli e dei gruppi, grazie alla attivazione di servizi sociali intelligenti, anche rispetto alle più idonee emozioni con cui dovranno essere realizzati.

Riferimenti bibliografici

- Barton P.E., 2005, *One-Third of a Nation. Rising Dropout Rates and Declining Opportunities*, Policy Information Center, Educational Testing Service, disponibile alla pagina web: <http://www.ets.org/Media/Research/pdf/piconethird.pdf>.
- Battistoni L., Centra M. e Sorcioni M. (a cura di), 2005, *Nuove generazioni al lavoro. Lo scenario italiano nel contesto europeo*, Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali, Quaderni Spinn n. 18, Roma.
- Bianchi L. e Provenzano G., 2010, *Ma il cielo è sempre più su? L'emigrazione meridionale ai tempi di Termini Imerese. Proposte di riscatto per una generazione sotto sequestro*, Castelvecchi Editore, Roma.
- Bridgeland J.M., DiIulio J.J. jr., Morison K.B., 2006, *The Silent Epidemic. Perspectives of High School Dropouts*, A report by Civic Enterprises in association with Peter D. Hart Research Associates for the Bill & Melinda Gates Foundation, marzo, Washington Dc.
- Cannari L. e Franco D., 1997, *La povertà tra i minorenni in Italia: dimensioni, caratteristiche, politiche*, Banca d'Italia, Temi di discussione del servizio studi n. 294.
- Censis, 2009, *Rapporto sulla situazione sociale del paese 2009*, Roma.
- Ciccone A., Cingano F., e Cipollone P., 2004, *The Private and Social Return to Schooling in Italy*, «Giornale degli Economisti e Annali di Economia», vol. 63, n. 3-4, pp. 413-444.
- Commissione di indagine sull'esclusione sociale, 2008, *Rapporto sulle politiche contro la povertà e l'esclusione sociale. Anno 2007*, Roma (mimeo).
- Del Boca D. e Rosina A., 2009, *Famiglie sole. Sopravvivere con un welfare inefficiente*, Il Mulino, Bologna.
- Frønes I., 2010, *Status Zero Youth in the Welfare Society*, «Child Indicators Research», vol. 3, n. 3, pp. 313-326.
- Istat, (vari anni), *Indagine censuaria sugli interventi e i servizi sociali dei comuni singoli e associati*, Roma; disponibile alla pagina web: http://www.istat.it/strumenti/rispondenti/indagini/interventi_servizi_sociali/.

- Istat, 2006, *Rapporto annuale. La situazione del paese nel 2005*, Roma.
- Istat, 2010, *Rapporto annuale. La situazione del paese nel 2009*, Roma.
- Mastropasqua I., Pagliaroli T. e Totano M.S., 2008, *Primo rapporto sulla devianza minorile in Italia*, Gangemi Editore, Roma.
- Ministero della Pubblica Istruzione, Direzione Generale per gli Studi e la Programmazione e per i Sistemi informativi, Servizio Statistico, 2008, *La dispersione scolastica, Indicatori di base. Anno scolastico 2006/07*, maggio.
- Oecd, 2008, *Growing Unequal. Income Distribution and Poverty in Oecd Countries*, Parigi.
- Schizzerotto A., 2002, *Vite ineguali*, Il Mulino, Bologna.
- Sgritta G.B., Gigantino M. e Giuliano L. (a cura di), 2007, *La scelta del necessario. Genere, territorio e scelte di vita in un campione di aspiranti all'Esercito professionale*, Angeli, Milano.
- Sgritta G.B., 1993, *Povertà e disuguaglianza economica in Italia: forme, luoghi ed età*, «Tutela», n. 2-3, pp. 30-42.
- Sgritta G.B., 2002, *Poveri: i conti in tasca*, in Fofi G. e Leogrande A. (a cura di), *Nel Sud, senza bussola*, L'Ancora del Mediterraneo, Napoli.
- Sgritta G.B., 2009, *Il ritorno della povertà: vecchi problemi, nuove sfide*, «Rivista delle Politiche Sociali», n. 1, pp. 61-77.
- Spinelli A., Lamberti A., Baglio G., Andreozzi S. e Galeone D., 2009, *OKkio alla Salute: sistema di sorveglianza su alimentazione e attività fisica nei bambini della scuola primaria. Risultati 2008*, Rapporti Istisan n. 09/24, Roma.
- Svimez, 2009, *Rapporto 2009 sull'economia del Mezzogiorno*, Il Mulino, Bologna.
- Svimez, 2010, *Rapporto 2010 sull'economia del Mezzogiorno*, Roma.
- Williamson H., 1997, *Status Zero Youth and the Underclass: Some Considerations*, in MacDonald R. (a cura di), *Youth, the Underclass and Social Exclusion*, Routledge, Londra.

Partecipazione sociale e processi decisionali nel welfare territoriale del Mezzogiorno. Studi di caso

Fortunata Piselli

RPS

Il saggio analizza i processi decisionali relativi alle politiche abitative e alle politiche socio-assistenziali del welfare tradizionale nelle tre maggiori città meridionali capoluogo di regione: Napoli, Palermo, Bari. L'obiettivo, attraverso la «narrativa» e il confronto tra politiche, è quello di riflettere sul tema della partecipazione della società civile alle decisioni pubbliche nella realtà meridionale. I risultati

dell'analisi mettono in luce modelli diversi di partecipazione nei due settori considerati. Nell'ambito delle politiche abitative il processo decisionale è relativamente chiuso agli interessi diffusi e organizzati presenti sul territorio, mentre nell'ambito del welfare locale ci sono ampi spazi e potenzialità per esperimenti di democrazia partecipativa, ma anche rischi di pratiche clientelari.

1. Premessa

Come è noto, i processi di globalizzazione e di decentramento amministrativo hanno promosso nuove forme di governance urbana e territoriale nel quadro di una complessa e articolata cornice normativa, nazionale e regionale, che valorizza le coalizioni locali basate sulla partnership tra attori pubblici e privati¹. Tali esperienze sono particolarmente interessanti nel campo delle politiche sociali che sempre più tendono a coinvolgere e responsabilizzare i cittadini nella produzione delle politiche e dei servizi che li riguardano. Il tema della partecipazione, pertanto, nelle sue diverse declinazioni, è diventato centrale nel dibattito. Su questi argomenti la letteratura è vastissima. Gli studiosi hanno delineato i diversi modelli di democrazia partecipativa o deliberativa e hanno svolto numerose e importanti ricerche sulle esperienze

¹ Sono sempre più numerosi gli esperimenti di politiche basate sul partenariato e la co-progettazione a livello locale, sia sul terreno delle politiche urbane e di sviluppo che su quello delle politiche sociali. Per una sintesi sull'argomento e relativa bibliografia, vedi Paci (2008); vedi inoltre il numero monografico di «Stato e mercato» sulle politiche pubbliche e le pratiche partecipative (n. 1, 2005).

attuate (Bobbio, 2005; Donolo, 2005; Regonini, 2005; Ramella, 2006; D'Albergo e Moini, 2007). Hanno condotto analisi comparative su vari sistemi urbani di welfare a livello nazionale e urbano e hanno ottenuto risultati di grande interesse, mettendo in relazione alcune caratteristiche delle forme di partecipazione dei soggetti privati alle istituzioni del welfare locale con le politiche innovative e la rilevanza pubblica delle decisioni prese (Mirabile, 2005; Bifulco e Centemeri, 2007; Paci, 2008)². In questo saggio intendo seguire un percorso alquanto diverso attraverso l'impiego della strumentazione propria della network analysis. Mi propongo di analizzare, in chiave comparativa, alcune policy specifiche, sia attraverso la visualizzazione grafica delle reti che l'analisi qualitativa dei relativi processi decisionali. La funzione della visualizzazione dei network, come rileva la letteratura (Brandes e al., 1999), va ben oltre la mera «illustrazione»: rende immediatamente percepibili le principali caratteristiche strutturali e interazionali dei network: densità, ampiezza, eterogeneità, conflittualità, tendenza al *clustering*. Migliora, pertanto, per il lettore, la comunicazione dei dati; aiuta a esplorare meglio le specifiche proprietà e le differenze fra i vari network. I metodi di formalizzazione grafica non sono tuttavia sufficienti e, per una più esatta e completa interpretazione, devono essere integrati dall'analisi qualitativa: solo quest'ultima consente di scoprire le dinamiche che sottendono alla formazione delle configurazioni e permette di seguire l'evoluzione dei processi.

Prenderò in esame i processi decisionali relativi alle politiche abitative (che sono una componente fondamentale dei sistemi di welfare)³ e alle politiche socio-assistenziali del welfare tradizionale nelle tre maggiori città meridionali capoluogo di regione: Napoli, Palermo e Bari. Il mio obiettivo, attraverso la «narrativa» e il confronto tra politiche, è quello di riflettere sul tema della partecipazione della società civile alle decisioni pubbliche nella realtà meridionale. Ovviamente, dati i pochi casi presi in considerazione, le valutazioni espresse non hanno alcuna pretesa di generalizzazione. Devono solo offrire stimoli per nuove ipotesi e ulteriori approfondimenti.

Per affrontare tali questioni, attingerò largamente e liberamente da una ricerca svolta nel biennio 2005-2006 su sei città metropolitane del Centro-Nord e del Sud: Torino, Venezia, Firenze, Napoli, Bari, Pa-

² Per una più ampia documentazione bibliografica, dato lo spazio limitato, si rimanda alle indicazioni bibliografiche della nota precedente.

³ Sulle politiche abitative vedi, tra gli altri, Tosi, 1994 e Bifulco, 2005.

lermo⁴. Il fuoco centrale dell'analisi ha riguardato le politiche locali. In particolare, queste ultime sono state studiate mediante la rilevazione e la valutazione dei «beni collettivi locali» (Bcl) più importanti realizzati in ogni città nella consiliatura di riferimento. Per beni collettivi locali si intendono beni/servizi collettivi messi a disposizione della cittadinanza – o di particolari categorie di cittadini/utenti – a seguito di decisioni dell'amministrazione comunale. In altre parole, si tratta di beni che hanno una ricaduta diretta sulla qualità della vita e sulla competitività locale urbana e che rimandano al concetto di «beni collettivi locali per la competitività», utilizzato negli ultimi anni nell'analisi dei sistemi produttivi locali (Burroni e al., 2005; Trigilia, 2005).

I Bcl sono stati identificati con l'ausilio degli amministratori locali (sindaco e assessori eventualmente affiancati da dirigenti) che hanno selezionato i due più rilevanti realizzati nel corso del loro mandato nei seguenti settori: Sviluppo economico, Scuola e cultura, Ambiente, Traffico e mobilità, Casa, Politiche sociali, Sicurezza. Dei Bcl così individuati (in totale 85) sono stati analizzati la «storia» e il processo decisionale, col fine di valutarne l'efficacia, l'innovatività e i fattori che ne hanno influenzato i risultati⁵.

⁴ Tutte queste città (ad eccezione di Torino) erano state già studiate in una indagine precedente che aveva interessato 12 Comuni italiani (Catanzaro e al., 2002). Quella prima ricerca (svolta nel biennio 1998-2000) aveva analizzato i mutamenti intervenuti nella classe politica locale e nei rapporti tra amministratori e interessi organizzati in 12 Comuni del Mezzogiorno, del Centro e del Nord-Est dopo il varo della legge 81 del 1993 relativa all'elezione diretta del sindaco. Erano state messe a confronto due consiliature: una anteriore alla introduzione del nuovo sistema elettorale e una successiva. Il periodo coperto corrispondeva grosso modo al decennio degli anni novanta, ovvero alla fase di più intensa trasformazione del quadro politico e dei governi locali. La nuova ricerca, su cui mi concentro, svolta nel biennio 2005-06, ha esteso l'arco temporale di riferimento, prendendo in considerazione anche le amministrazioni successive. L'obiettivo della nuova indagine è stato quello di studiare il rinnovamento dei governi locali, delle politiche urbane e delle forme di governance indotte dalla «riforma dei sindaci», per verificare se nella fase più recente, ovvero nelle consiliature elette alla fine degli anni novanta, si sono riprodotte e consolidate alcune innovazioni introdotte con la riforma del 1993. I primi risultati di questa ricerca sono pubblicati in Burroni e al., 2009.

⁵ Nel corso della ricerca sono state effettuate oltre 200 interviste in profondità con testimoni qualificati (sindaci, assessori, esperti indipendenti) che vertevano sulla riforma e i suoi effetti sul governo locale. Inoltre, sono state compilate (insieme agli intervistati) anche delle schede di rilevazione standardizzate, che sono

In questa sede, come ho detto, mi concentro sui processi decisionali relativi alla produzione di beni collettivi locali nel settore Casa e Politiche sociali a Napoli, Palermo e Bari. Le consiliature di riferimento sono quella del 1999-2004, corrispondente al secondo mandato di Simone Di Cagno Abbrescia a Bari (centro-destra) e quelle del 2001-06 corrispondenti al primo mandato di Rosa Russo Jervolino a Napoli (centro-sinistra), e al primo mandato di Diego Cammarata a Palermo (centro-destra). Si tratta di tre casi per alcuni versi simili e per altri antitetici, per storia politica, contesto, biografia dei primi cittadini. Ma proprio per questi motivi emergeranno con più chiarezza differenze e analogie fra le tre esperienze amministrative in relazione alle politiche sociali.

2. Politiche abitative

È un settore «difficile» e complesso quello delle politiche abitative perché abbraccia una pluralità di problematiche che riguardano in modo diretto il benessere degli individui e delle famiglie e, più in generale, il profilo urbanistico e la qualità della vita urbana in tutte le sue molteplici dimensioni.

Il problema della casa rappresenta in tutte e tre le nostre città un problema storico, rispetto al quale tutte le amministrazioni che si sono succedute hanno incontrato grandi difficoltà nel momento in cui cercavano di intervenire. Difficoltà legate ad un patrimonio immobiliare in progressivo degrado, con una emergenza «sfratti» ormai endemica, e un forte aumento del disagio sociale soprattutto nelle periferie. Le amministrazioni delle nostre città hanno affrontato in modo diverso

servite a sintetizzare e quantificare (mediante punteggio: 1-10) quanto emerso in forma discorsiva durante la discussione, in particolare per quanto riguarda: 1. efficacia di ogni Bcl (risultati in termini di outcome); 2. la loro innovatività (di processo e di prodotto) rispetto alle prassi decisionali prevalenti nello stesso settore; 3. il grado di integrazione settoriale; 4. il grado di coordinamento decisionale; 5. il grado di apertura del processo decisionale; 6. la struttura di influenza, le reti sociali e gli attori maggiormente rilevanti nel decision-making. Per quanto riguarda gli «esperti indipendenti» (soggetti competenti e non direttamente coinvolti nel processo decisionale), in ogni città sono stati scelti almeno tre esperti-specialisti per ciascun settore di intervento, a cui sono stati aggiunti altri quattro esperti-generalisti (testimoni qualificati bene informati sulle vicende dell'amministrazione locale). Questo panel di testimoni qualificati ha fornito un giudizio indipendente sull'efficacia/innovatività dei Bcl indicati dagli amministratori.

questi problemi, con piani e progetti più o meno rilevanti e impegnativi. Attraverso l'osservazione di esperienze concrete potremo avanzare qualche considerazione sia sulle modalità del processo di decisione e attuazione delle politiche intraprese che sui risultati conseguiti. Abbiamo concentrato l'attenzione sugli interventi più importanti segnalati dagli amministratori durante il loro mandato. Si tratta della ridefinizione dei termini contrattuali con la società che gestisce il patrimonio immobiliare residenziale del comune di Napoli, della ridefinizione della graduatoria per l'assegnazione di case popolari con bando a Palermo, dell'assegnazione di case agli sfrattati a Bari⁶. In tutti i tre casi si sono registrate performance molto basse.

2.1 Napoli: ridefinizione dei termini contrattuali con la Romeo Gestioni Spa e programmazione piani manutentivi

L'intervento in questione riguarda la soluzione di alcuni conflitti di interpretazione del contratto con il gestore del patrimonio immobiliare del Comune (Romeo Gestioni Spa). Conflitti che per lunghi anni avevano praticamente bloccato qualsiasi programmazione dell'attività manutentiva del patrimonio residenziale del Comune. La causa di tutto ciò aveva origini lontane. Risaliva al primo contratto, stipulato nel 1991, tra l'amministrazione comunale e la società Romeo (tramite licitazione privata) in cui si prevedeva che la manutenzione straordinaria fosse a carico del Comune: un contratto chiaramente asimmetrico perché caricava su quest'ultimo il costo degli interventi più onerosi e complessi, mentre aggiudicava alla società di gestione, con la sola manutenzione ordinaria, le attività più redditizie.

Le conseguenze per gli inquilini sono state pesanti, perché i piani di manutenzione carenti e saltuari (quando addirittura inesistenti) non hanno quasi per nulla inciso sulle cause strutturali del disagio abitativo e sono a malapena riuscite a fronteggiare alcune situazioni di più grave emergenza. Si tenga presente che il vasto patrimonio abitativo di proprietà comunale presenta da sempre una serie di gravi carenze, progettuali e costruttive, che ovviamente col tempo si sono aggravate e

⁶ L'analisi che segue, sui processi decisionali, si basa sul rapporto di ricerca di Luciano Brancaccio che ha studiato il caso Napoli, sul rapporto di ricerca di Laura Azzolina che ha studiato il caso Palermo e sul rapporto di ricerca di Alessandro Lattarulo e Onofrio Romano che hanno studiato il caso Bari. Una sintesi dei loro lavori è pubblicata in Brancaccio, 2009; Azzolina, 2009; Lattarulo e Romano, 2009.

hanno determinato disagi molto seri per gli inquilini costretti spesso, per la fatiscenza degli immobili, a vivere in condizioni di estremo degrado. A tutto ciò si aggiungano condizioni di contesto molto gravi che negano di fatto il diritto alla casa dei meno abbienti, non ultima la gestione da parte della camorra delle occupazioni abusive, che sottrae un diritto basilare ai legittimi assegnatari e consente ai clan il controllo del territorio e l'utilizzo di basi logistiche.

Torniamo al rapporto del Comune con la Romeo. Questo, passato indenne attraverso le vicende di Tangentopoli (non senza suscitare critiche e perplessità in molti ambienti), viene riformulato nel 1998, quando, dopo l'aggiudicazione della gara d'appalto da parte della stessa società, si dà vita a un rapporto di *Global Service*, con il quale il gestore è tenuto ad occuparsi di tutti gli aspetti relativi alla gestione, manutenzione e valorizzazione del patrimonio immobiliare del Comune. Nel 1999 una commissione, nominata dall'esecutivo, verifica che il gestore subappalta la manutenzione degli immobili ad altre ditte a prezzi ribassati, e quindi propone di ridefinire i termini contrattuali. L'opposizione della Romeo determina il ricorso al contenzioso in sede civile. Dopo un giudizio sfavorevole nel 2003, il Comune rinuncia a ricorrere in appello e giunge a un accordo con il gestore. Una resa senza condizioni che suscita molte polemiche⁷. E non risolve i molti problemi di interpretazione che continuano a rendere ambiguo e controverso il rapporto con il gestore e, di conseguenza, ancora una volta bloccano di fatto il varo dei piani di manutenzione.

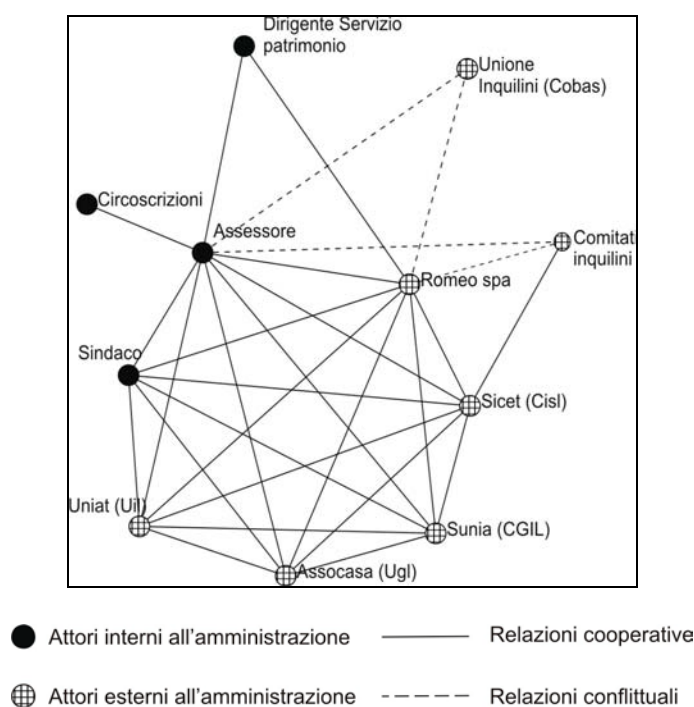
Finalmente, l'assessore decide di ricorrere nuovamente al tribunale per risolvere ogni equivoco di interpretazione. Questa volta il tribunale fissa con precisione i parametri del rapporto e risolve la controversia a favore del Comune. In seguito a ciò, vengono redatti 5 piani di manutenzione del patrimonio residenziale per un valore di circa 15 milioni di euro ciascuno. Nel 2005 l'amministrazione comunale rinnova il contratto con il gestore.

⁷ Sono eloquenti a questo proposito le dichiarazioni dell'ex assessore, in carica fino al 2001, che aveva intrapreso una dura battaglia nei confronti della Romeo per il rispetto degli obblighi contrattuali: «Si verificò un fatto che tuttora reputo inconcepibile. L'amministrazione rinunciò a ricorrere in appello, di fatto alzò bandiera bianca. Più o meno il sindaco disse: "Noi rinunciamo a proseguire in sede legale e Romeo rinuncia a chiedere i danni". Ma quali danni? Nel solo 2000 il Comune girò circa 30 miliardi di vecchie lire a Romeo, per la manutenzione. L'imprenditore subappaltò a ditte che praticavano ribassi del 35%. L'unico vero danno era quello che avevano patito le casse comunali» («Il Corriere del Mezzogiorno», 9 dicembre 2008).

Gli interventi dei primi due piani hanno affrontato le emergenze abitative più gravi e le situazioni che prevedevano pendenze di natura giuridica: diffide delle Asl, denunce, ecc. In questi casi l'assessorato è intervenuto sulla spinta dell'urgenza senza dar vita a tavoli di concertazione. In seguito, con l'avvio del terzo piano di manutenzione, per affrontare in modo più organico carenze croniche ma non di immediata urgenza, l'assessorato ha avviato un confronto con i sindacati degli inquilini (Sunia-Cgil, Sicet-Cisl, Uniat-Uil, Assocasa-Ugl), che si è rivelato sufficientemente collaborativo. Un altro piano di confronto è stato istituito con le circoscrizioni comunali della cintura periferica in cui si concentrano la maggioranza degli immobili di proprietà comunale (Ponticelli e Pianura in testa). Il rapporto è stato di tipo collaborativo. Infine, in sede separata, si è dato vita anche a un confronto con i comitati spontanei di inquilini e con il sindacalismo di base (Unione inquilini-Cobas) con i quali i rapporti sono stati decisamente conflittuali.

Il network riflette le logiche di consultazione e contrattazione separata che hanno caratterizzato il processo decisionale.

Figura 1 - Napoli, ridefinizione contratto Romeo Gestione



(Figura 1). Al centro è l'assessore, al quale si affiancano con decisione sia il sindaco, che nel suo programma elettorale aveva indicato le politiche per la casa come obiettivo prioritario di governo, sia il dirigente del servizio patrimonio, nominato nel 2002 che, a detta di tutti i testimoni interpellati, ha dato un contributo significativo alla realizzazione della politica in questione. L'altro attore centrale è la società Romeo, il grande gruppo imprenditoriale che gestisce il patrimonio comunale dal oltre un quindicennio, nei confronti del quale, come abbiamo visto, il Comune è in perenne contenzioso ma che, nonostante ciò, puntualmente si aggiudica tutte le gare. Poi ci sono i vari attori collettivi, i quali, portatori di interessi e preferenze profondamente diverse, si muovono secondo logiche opposte senza riuscire ad instaurare alcun rapporto di confronto reciproco: sindacati, circoscrizioni, unione inquilini, comitati inquilini.

In conclusione, rispetto alla dimensione del problema, la politica in questione è stata caratterizzata da un processo decisionale estremamente frammentato che, se ha risolto alcune controversie formali fra l'amministrazione e il gestore, non è riuscito in alcun modo a dare vita a un confronto positivo e a forme di cooperazione tra gli attori del policy network che potessero diventare la base per un'azione condivisa e per la produzione di beni stabili. Non sorprende, pertanto, che i punteggi assegnati dai testimoni qualificati siano tra i più bassi: 4,3 per l'efficacia; 4 per l'innovatività di prodotto e di processo; 4,7 per il grado di integrazione settoriale e 5 per il grado di coordinamento e di apertura del processo decisionale.

2.2 Palermo: graduatoria per l'assegnazione delle case popolari sulla base di un bando

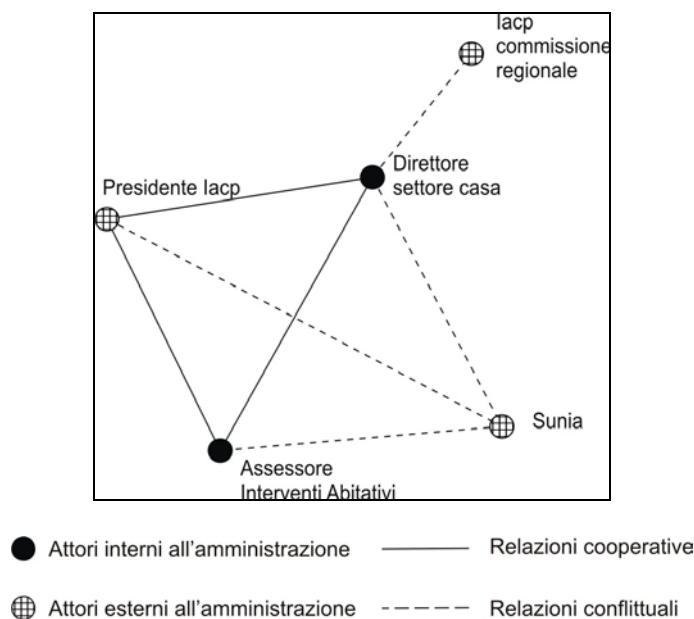
L'obiettivo è quello di identificare l'entità della domanda di alloggi e di definire la graduatoria degli aventi diritto, in base alla normativa vigente contenuta nel bando per procedere all'assegnazione degli alloggi disponibili. Non solo. Attraverso questo strumento si intende anche, e soprattutto, arrivare a una verifica delle occupazioni abusive e ristabilire situazioni di diritto.

Da troppo tempo la situazione del patrimonio immobiliare pubblico (del Comune e, ben più consistente, dell'Istituto autonomo case popolari) era fuori controllo, soprattutto per il dilagare dell'abusivismo che, sotto la pressione di un problema socialmente esplosivo, pareva fenomeno endemico e inarrestabile. Erano passati più di venti anni

dall'ultimo bando, effettuato nel 1978. In quella occasione le istanze presentate erano state circa 27 mila e la commissione regionale allora competente per svolgere questo compito (che si riuniva tre volte al mese), aveva prodotto la lista degli aventi diritto solo nel 1988, dieci anni dopo.

Finalmente, nel 2002, la competenza relativa alla determinazione delle graduatorie e quindi all'assegnazione delle case popolari, passa dalla Regione ai Comuni. È l'occasione buona per rivedere il meccanismo di controllo delle graduatorie e rimettere ordine in una situazione sfuggita di mano, tanto più che la domanda di alloggi si è fatta sempre più pressante e ha assunto sempre più di frequente le forme della protesta e dello scontro sociale.

Figura 2 - Palermo, graduatoria case popolari



Il processo decisionale vede coinvolti, insieme all'assessore che di volta in volta assume la delega agli interventi abitativi⁸, gli uffici del Comune interessati, il presidente dello IACP (Istituto autonomo case

⁸ La delega agli interventi abitativi, in cinque anni, ha visto un turnover di quattro assessori.

popolari), la commissione regionale dello Iacp, le associazioni di rappresentanza degli inquilini, in particolare il Sunia. È stato un processo conflittuale soprattutto per le resistenze della commissione regionale dello Iacp e per l'opposizione del Sunia alla riapertura di un bando che, azzerando la vecchia graduatoria, rimetteva in discussione la titolarità del diritto di assegnazione di persone e famiglie che erano rimaste per anni in attesa di un alloggio. Come mostra il network, il numero di attori che hanno svolto un ruolo decisivo nel processo decisionale è assai basso, e le loro relazioni reciproche sono in larga parte conflittuali (figura 2). Non emerge una leadership netta e stabile, soprattutto per la partecipazione altalenante degli assessori che si sono susseguiti nella delega agli interventi abitativi. Ma viene riconosciuta al dirigente comunale del settore casa che, al centro del network, è in relazione con tutti i partecipanti, il maggior grado di influenza.

I giudizi sull'efficacia del provvedimento sono nettamente discordanti. Gli amministratori si ritengono soddisfatti del risultato conseguito perché, dopo venti anni di caos normativo, la nuova graduatoria ha ristabilito la «certezza del diritto» e ha dato uno «strumento per agire». Al contrario, i giudizi dei testimoni intervistati sono decisamente negativi⁹. In primo luogo, le istanze pervenute sono state circa 11 mila, un numero decisamente inferiore a quello del 1978 che, di conseguenza, si presume possa sottostimare pesantemente l'effettivo numero di tutti gli aventi diritto. In secondo luogo, gli alloggi assegnati in base alla nuova graduatoria sono stati solo 11 (otto alloggi nuovi e tre subentri per decesso); altri 24 alloggi, sempre assegnati secondo la nuova graduatoria, non hanno potuto essere consegnati perché già occupati abusivamente. Come sintetizza efficacemente un testimone, le graduatorie rischiano di essere elenchi di assegnatari solo virtuali, dei quali in nessun modo potranno essere soddisfatte le aspettative. Ogni sforzo per ristabilire situazioni di diritto pare vano e il segnale più grave che viene trasmesso è il dubbio che seguire le regole sia inutile e perfino dannoso. «Le graduatorie sono [...] inutili ed inefficaci. [...] Le graduatorie per l'assegnazione della casa sottendono un problema assolutamente irrisolto e, sotto certi aspetti, anche irrisolvibile in una città come Paler-

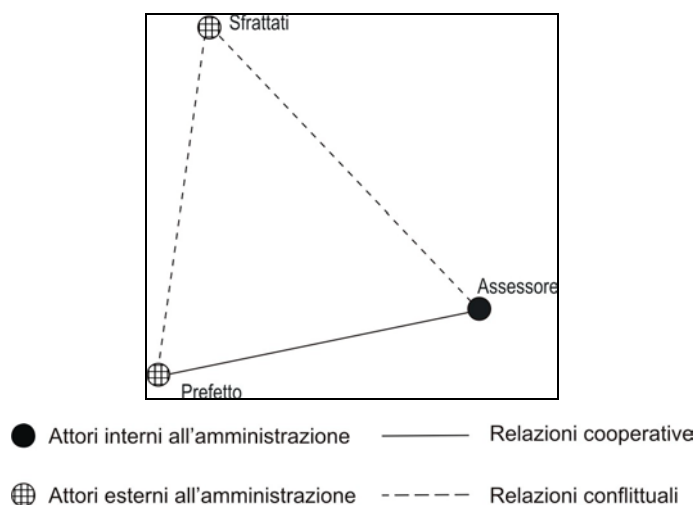
⁹ I punteggi assegnati dai testimoni qualificati sono in questo caso tra i più bassi: 3 per l'efficacia; 4 per l'innovatività di processo e di prodotto; 3 per il grado di integrazione settoriale e per il grado di coordinamento decisionale. In modo piuttosto incongruente, data la composizione del network, viene ritenuto sufficiente il grado di apertura del processo decisionale.

mo che ha molti indigenti, cioè il problema che queste graduatorie sono in realtà virtuali [...]. Perché? Perché il Comune realizza delle case popolari, quando queste case popolari sono già state realizzate nella misura del 75% delle opere, vengono occupate. Quando vengono occupate gli abitanti non escono più... sostanzialmente; e quindi queste graduatorie sono per quei pochissimi che continuano a sostenere che sia possibile ottenere una casa chiedendola al Comune, ma in realtà si trovano davanti una serie di occupanti. Noi l'anno scorso abbiamo trovato un gruppo di assegnatari, già aventi diritto, cioè assegnatari di diritto che non avevano mai ottenuto la casa, che si erano, tra le altre cose, messi tutti insieme, che aspettavano la casa dal 1978 e chiaramente avevano visto passare davanti a sé centinaia di persone che avevano occupato le case».

2.3 Bari: nuovi alloggi

L'intervento si riferisce alla definitiva assegnazione di alloggi, da parte del Comune, a decine di famiglie sfrattate allocate in vari alberghi periferici fin dall'inizio degli anni novanta. Queste famiglie erano sempre state destinatarie di assegnazioni provvisorie, che avevano provocato loro gravi disagi e che avevano concorso a sollevare, soprattutto nei primi anni, ripetute e pressanti proteste.

Figura 3 - Bari, nuovi alloggi



Come mostra la figura 3, il network, con soli tre attori, riflette i passaggi istituzionali di questo processo: vi compaiono infatti l'assessore di riferimento, il prefetto e il comitato degli sfrattati, con quest'ultimo in posizione conflittuale rispetto ai primi due a motivo delle condizioni economiche imposte (canoni da pagare, condizioni di riscatto dell'abitazione, ecc.). Si tratta di una operazione di routine, poco efficace e innovativa, che registra i valori più bassi sia relativamente al grado di integrazione settoriale (2), che al grado di coordinamento decisionale (3) e al grado di apertura del processo decisionale (3).

2.4 Confronto fra i tre casi

Vediamo ora un confronto fra i tre casi. Prima di tutto, al di là dei risultati conseguiti, è diversa la rilevanza settoriale delle politiche intraprese. A Napoli e Palermo gli interventi attuati hanno una incidenza molto forte di tipo macro-settoriale: interessano un ampio numero di persone e hanno una capacità regolativa molto alta in grado di influire su tutto il settore. A Bari, invece, il provvedimento ha un'incidenza molto contenuta di tipo micro-settoriale: affronta, infatti, una questione circoscritta, riguarda solo i soggetti direttamente interessati dal provvedimento con implicazioni regolative del tutto trascurabili per il settore considerato.

In tutti e tre i casi le amministrazioni prendono provvedimenti nel campo dell'edilizia pubblica e si rivolgono alle fasce di popolazione meno abbienti, che non riescono con le loro risorse ad accedere ad un alloggio decoroso attraverso i meccanismi di mercato. Tutti e tre i casi mettono in luce l'inadeguatezza dell'intervento di fronte alla vastità del problema casa: fatiscenza degli immobili, scarsa disponibilità di alloggi rispetto al fabbisogno, manutenzione insufficiente, occupazioni abusive, infiltrazione della criminalità organizzata.

Detto questo, si vede che i processi decisionali individuano, nelle tre città, modalità e campi di interazione diversi. Prima di tutto, almeno in due delle politiche analizzate (Napoli, Palermo), ci sono complicazioni indotte dai contesti specifici e dal tipo di politiche affrontate, che hanno imposto severe restrizioni alla libertà di azione dei decisori o rispetto alle soluzioni previste. A Palermo gli attori istituzionali sono stati condizionati da comunità di altri decisori (in regione) e dalle loro decisioni ispirate, talvolta, da competizione piuttosto che da cooperazione. A Napoli, gli amministratori hanno dovuto affrontare e subire

le pressioni e i vincoli imposti dal grande gruppo imprenditoriale che gestisce il patrimonio comunale dal oltre un quindicennio, nei confronti del quale il Comune è in perenne contenzioso, con ricorsi e controricorsi che hanno dilatato a dismisura la realizzazione del provvedimento e hanno obbligato gli amministratori, più di una volta, a riprendere in mano le fila del processo e ridefinirne i termini.

E tuttavia, tenuto conto delle specifiche combinazioni delle variabili in gioco, si può osservare che, al di là delle apparenze, i nostri casi non individuano esperienze di policy-making molto diverse. A Bari l'intervento è stato pianificato dall'alto per risolvere una emergenza che si trascinava da molti anni e legalizzare situazioni irregolari, senza soddisfare (se non in parte), le aspettative dei destinatari dei nuovi alloggi. Anche a Palermo l'iniziativa parte dall'alto e si conclude nel ristretto ambito degli attori istituzionali, con scarsa apertura nei confronti delle organizzazioni della società civile. L'unico sindacato che ha un ruolo attivo nella decisione (Sunia) è contrario al provvedimento. A Napoli il processo decisionale coinvolge certamente un numero più ampio di attori, ma le logiche di contrattazione separata perseguite e l'incapacità o impossibilità a instaurare un positivo confronto fra le posizioni espresse dai diversi attori, anche in questo caso individuano un processo decisionale chiuso (basato sulle decisioni prese dalla maggioranza dei soggetti «forti») che, pertanto, non riesce mai a produrre beni stabili. Le manifestazioni del conflitto sono lo specchio delle strategie decisionali assunte dalle varie amministrazioni. In tutti e tre i casi, come abbiamo visto, si sono manifestate forme di opposizione da parte di uno (Bari) o più attori (Napoli e Palermo). A Palermo alcune tensioni iniziali sono state almeno in parte superate. A Napoli e Bari, invece, le manifestazioni di dissenso da parte dei destinatari della iniziativa si sono radicalizzate e inasprite, senza alcuna possibilità di mediazione, suscitando malcontento e sfiducia nei confronti dell'amministrazione. In conclusione, in nessuno dei tre casi si sono attivati contesti di interazione inclusivi, all'interno dei quali gli attori coinvolti (istituzionali e non) sono riusciti a concordare una linea di intervento condivisa e si sono reciprocamente impegnati a cooperare per il raggiungimento di un obiettivo comune.

3. Politiche socio-assistenziali

Entriamo ora nel campo tradizionale e specifico degli interventi socio-assistenziali del welfare locale. È proprio in questo ambito che si sono

registrate significative novità nella filosofia degli interventi e nell'approccio al disagio sociale, soprattutto a seguito della riforma generale dell'assistenza, operata dalla legge quadro 8 novembre 2000 n. 328, che ha inserito i soggetti della società civile (in particolare del Terzo settore) come partner ufficiali della programmazione dei Piani sociali di zona.

Anche in questo caso concentriamo l'attenzione sulle più importanti politiche realizzate dagli amministratori durante il loro mandato: a Napoli il Reddito minimo di inserimento (Rmi)/Reddito di cittadinanza (Rdc), a Palermo il potenziamento dei centri di aggregazione giovanili, a Bari la costituzione della cooperativa «Vita Nuova».

3.1 Napoli: Reddito minimo di inserimento (Rmi)/Reddito di cittadinanza (Rdc)

Questo intervento ha inizio nella consiliatura precedente quando, a seguito della legge 237/98 si avvia per la prima volta in Italia la sperimentazione di una misura universalistica di sostegno al reddito. La gestione del Rmi viene affidata ai Comuni che, a partire dal gennaio 1999, ricevono le risorse direttamente dalla direzione ministeriale centrale¹⁰. Partono a Napoli i primi bandi che prevedono di associare l'erogazione del reddito ad un percorso di «accompagnamento socio-educativo» attraverso uno specifico impegno sottoscritto dagli aventi diritto¹¹. Varie associazioni del Terzo settore, insieme ai centri di servizio sociale circoscrizionale, si mobilitano per sensibilizzare le persone all'iniziativa e per aiutarle nella compilazione dei moduli. Al Dipartimento di Sociologia dell'Università «Federico II» viene affidato l'incarico di gestire le domande e formulare la graduatoria dei beneficiari.

¹⁰ A Napoli l'orientamento iniziale era quello di applicare la misura ad un solo quartiere della città a forte rischio di esclusione sociale (Scampia). Ma in seguito ad incontri tra l'amministrazione centrale ed esponenti locali è prevalsa la scelta di estendere la misura anche ad altri quartieri e poi a tutte le circoscrizioni comunali, sulla base dei meri indicatori di povertà, sia perché Napoli è caratterizzata da significative sacche di povertà anche nelle zone centrali sia per evitare un trattamento palesemente ineguale e conseguenti tensioni sociali.

¹¹ Con l'avvio della sperimentazione le famiglie entrate nella misura hanno dovuto sottoscrivere con l'amministrazione comunale un patto sinallagmatico, denominato Paci (Programma di aiuto concordato e individualizzato), con il quale il capofamiglia si impegnavano, pena la sospensione del reddito minimo, a rispettare e far rispettare ai membri della propria famiglia una serie di azioni programmate (Corbisiero, 2005).

Nello stesso 1999, tramite avviso di gara, il Comune esternalizza alle agenzie territoriali del Terzo settore la gestione del Rmi. Gli enti che partecipano alla selezione sono 13 (un numero piuttosto ridotto, principalmente a causa dei tempi stretti e dei requisiti richiesti dal bando)¹². Tutti, sulla base della loro posizione in graduatoria, ottengono la gestione di una quota di famiglie beneficiarie del provvedimento, anche se alcuni, a giudizio della commissione incaricata della valutazione, presentano progetti vaghi e carenti. Il criterio che guida l'amministrazione è quello di non scontentare nessuno in un settore strategico per il consenso politico. Tuttavia, tra le 13 organizzazioni del Terzo settore ammesse a gestire la misura, sono tre quelle più importanti e influenti: le uniche che compaiono nel network decisionale (figura 4): il Consorzio cooperativo Gesco (consorzio di cooperative sociali di orientamento laico); l'Associazione Quartieri spagnoli (Aqs), un ente storico del privato sociale; l'associazione Avog (Associazione dei volontari dell'Opera Don Guanella, che riunisce organizzazioni di matrice cattolica).

In questa prima fase di sperimentazione sono 4.055 le famiglie di beneficiari, dislocate su tutto il territorio cittadino. Dopo una seconda fase di sperimentazione a livello nazionale (2001-2002) il Governo Berlusconi decide di arrestare bruscamente la sperimentazione. Le istituzioni locali cercano di mantenere in vita la politica finanziando in autonomia i bandi. Interviene la Regione Campania che, con la legge n. 2 del 2004, finanzia in proprio gli interventi che ora assumono la denominazione di Reddito di cittadinanza (Rdc). Si tratta di una scelta fortemente caratterizzante per la politica della Regione e del Comune, fortemente difesa dal sindaco e dal presidente della Regione.

Attraverso una proficua collaborazione tra gli assessori alle politiche sociali del Comune e della Regione, vengono definiti i criteri di partecipazione ed emanati i nuovi bandi. Il Rdc è diviso in tre annualità, a partire dal 2004, per ognuna delle quali sono stati stanziati 77 milioni di euro. In questo caso, la misura consiste nell'erogazione di 350 euro mensili per famiglie con reddito annuo inferiore a 5.000 euro e che rispondono ad alcuni requisiti di legalità e di disponibilità a sostenere percorsi di inclusione sociale. Nel 2005 hanno beneficiato della misura 18.000 famiglie per circa 49.000 persone. Si sono affiancati all'ero-

¹² In effetti i partecipanti sono stati 14, ma un concorrente è stato immediatamente estromesso dalla partecipazione alla selezione per insufficienza documentale (Corbisiero, 2005).

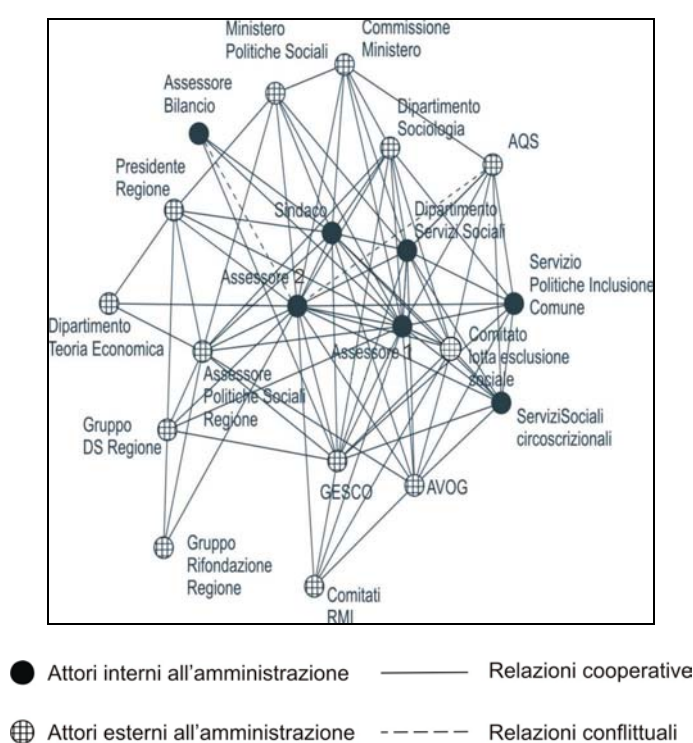
gazione del sussidio mensile una serie di interventi, tutti miranti a contrastare la povertà e l'esclusione sociale attraverso il sostegno al lavoro, all'istruzione, alla formazione, ai servizi socio-sanitari, ai trasporti e alle attività culturali. Speciali incentivi sono stati previsti per chi volesse iniziare un'attività autonoma.

Il livello di efficacia di questa politica non è giudicato pienamente sufficiente dai testimoni qualificati (5,5). Su tale giudizio pesa il fatto che la misura non è diventata ordinaria, limitandosi di fatto ad un'applicazione sperimentale, i cui criteri non sono stati sottoposti ad un'attenta valutazione. Migliori sono i giudizi sull'innovatività (6,3) e sul grado di integrazione settoriale (6,3). In effetti si tratta di una politica molto complessa, con un processo di implementazione e di aggiustamento in opera molto lungo (in sostanza si tratta di ben sette anni di interventi) che ha coinvolto molti attori diversi: ministeri, enti locali, Terzo settore, enti di ricerca, gruppi politici, comitati spontanei. Le critiche principali riguardano la gestione «politica» dell'intervento, che è stata ritenuta sostanzialmente di stampo clientelare, con rapporti stretti di mutuo sostegno tra associazioni del Terzo settore e referenti politici. Non è un caso che i punteggi relativi al grado di apertura del processo decisionale siano mediocri (5,3), pur in presenza di una platea di attori molto ampia.

La politica può essere divisa in due fasi, per quanto tutti gli intervistati sottolineino i tratti di continuità tra l'una e l'altra. La prima fase è caratterizzata dall'avvio della sperimentazione del Rmi sotto il governo nazionale di centrosinistra: il processo di governance coinvolge attori centrali (Commissione, Ministero Politiche sociali) e locali. La leadership è saldamente in mano all'amministrazione comunale che, spalleggiata dagli operatori territoriali (portatori di una forte competenza di campo), riesce a modulare l'intervento su tutto il territorio comunale e non soltanto sul quartiere di Scampia, come originariamente intendevano fare i policy-designer nazionali.

Dopo la chiusura dei finanziamenti ad opera del Governo Berlusconi si entra nella seconda fase, quella del Reddito di cittadinanza, promosso dalla Regione, in cui gli attori sono eminentemente locali. La leadership può essere individuata nella collaborazione tra sindaco e Assessore alle Politiche sociali della Regione che più di altri spingono per il mantenimento di uno strumento di integrazione del reddito per le fasce più deboli.

Figura 4 - Napoli, Reddito minimo di inserimento (Rmi)/Reddito di cittadinanza (Rdc)



Il network inevitabilmente risente di questa doppia fase, dando vita a due componenti piuttosto segregate (figura 4). Il punto di unione dei due campi relazionali è costituito dai due assessori del Comune che si sono passati la delega (assessore 1 e assessore 2). Si tratta comunque di un network molto esteso, caratterizzato da figure anche molto eterogenee e piuttosto denso (soprattutto tra gli attori locali). I rapporti sono tutti di tipo cooperativo, fatto salvo quello tra l'assessore alle Politiche sociali (assessore 2) e l'assessore comunale al Bilancio che cercava di limitare la spesa e quello tra l'assessore alle Politiche sociali (assessore 2) e l'Associazione Quartieri spagnoli, che ha criticato in più occasioni la gestione personalistica dell'intervento e le collusioni tra politica e Terzo settore.

3.2 Palermo: potenziamento dei centri di aggregazione giovanile

L'intervento ha potenziato e migliorato i centri di aggregazione giovanile che già esistevano e li ha aumentati di numero. A partire dal 2002 ne sono stati aperti 32. Si sono utilizzati a tal fine i fondi statali della legge 285 e poiché questi avrebbero consentito solo l'apertura di un numero limitato di centri (per l'esattezza 12), il Comune è intervenuto con un cospicuo cofinanziamento per realizzare più di un centro di aggregazione giovanile in ciascuna delle nove circoscrizioni del territorio cittadino¹³. I centri offrono, nelle ore pomeridiane, ai ragazzi della fascia compresa tra i 15 e i 18 anni di età, degli spazi di incontro e di attività alternativi alla strada. Un problema che l'analisi svolta dall'osservatorio sui bisogni sociali della città ha sempre individuato come assolutamente prioritario.

L'indirizzo del potenziamento delle politiche giovanili viene dal sindaco che affida a un tavolo interistituzionale la scelta delle modalità di intervento più idonee. Al tavolo interistituzionale partecipano rappresentanti del Comune, della Ausl, del Centro di giustizia minorile, della Prefettura, dell'Ufficio scolastico provinciale (che ha un osservatorio sulla dispersione scolastica) e del privato sociale. Si tratta di un gruppo di coordinamento tecnico, più che politico, che stabilisce le priorità su cui i centri devono orientare la propria programmazione: in particolare per prevenire e contrastare la dispersione scolastica e per favorire l'inclusione sociale dei minori entrati nel circuito penale o a rischio di coinvolgimento in attività criminose. L'apertura e la gestione dei centri, dopo la pubblicazione dei bandi e la selezione dei progetti da finanziare, sono quindi affidati alle associazioni locali. Queste, tuttavia, non sono esenti da vincoli e controlli. Prima di tutto, devono coordinarsi, nello svolgimento delle loro attività, con gli assistenti sociali circoscrizionali. L'assessorato, a sua volta, si rapporta periodicamente sia con le organizzazioni che gestiscono i centri sia con i servizi sociali circoscrizionali, attraverso un fitto lavoro di rete a livello territoriale. Per le associazioni esiste, inoltre, una verifica di secondo livello: una volta all'anno sono sottoposte alla valutazione del gruppo di coordinamento delle politiche sociali che può deliberare la chiusura dei centri, laddove il livello dei servizi non sia ritenuto di elevato standard.

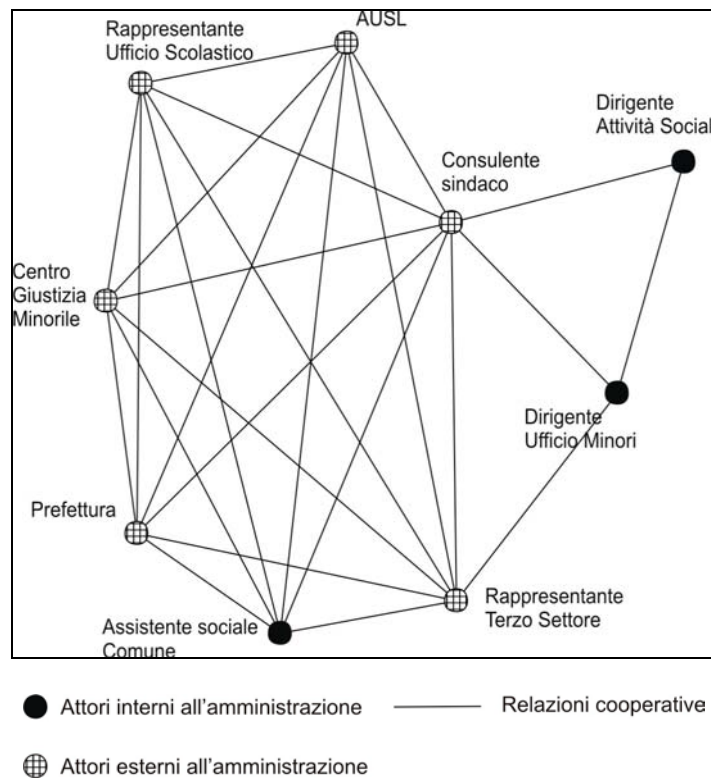
¹³ I fondi annuali ministeriali della 285/97 continuano a essere versati annualmente (fino al 2007) sul bilancio di un numero limitato di Comuni italiani, fra cui quello di Palermo.

Come mostra la figura 5, il processo decisionale coinvolge un numero limitato di attori: gli stessi che hanno fatto parte del tavolo tecnico interistituzionale. C'è solo un rappresentante del Terzo settore. Le associazioni, quindi, sono coinvolte soprattutto nella fase di implementazione, e come abbiamo visto, operano sotto lo stretto controllo dell'assessorato e dei servizi sociali circoscrizionali.

RPS

Fortunata Piselli

Figura 5 - Palermo, centri di aggregazione giovanile



La leadership del processo è saldamente nelle mani del consulente del sindaco, non solo per il ruolo di fiducia che ricopre, ma anche per la competenza tecnica e politico-amministrativa maturata in molti anni, fin da quando lavorava, sempre come consulente, al fianco dell'assessore alle Politiche sociali della Giunta Orlando. È lui che occupa

nel network la posizione centrale e fa da ponte tra le istituzioni coinvolte e i dirigenti dell'amministrazione.

Al bene collettivo in questione viene riconosciuta una efficacia limitata, appena sufficiente, anche da parte dei decisori. Come spiega il consulente del sindaco, le risorse a disposizione sono troppo poche per dare una risposta adeguata alle gravi carenze strutturali che sono state individuate. Drastici sono invece i giudizi dei testimoni intervistati che assegnano a questa politica punteggi molto bassi¹⁴. Le loro critiche riguardano in modo particolare la provvisorietà, l'orizzonte troppo stretto di programmazione e la mancanza di un piano organico di interventi; inoltre, la scarsa apertura del processo decisionale agli attori della società civile e, soprattutto, la propensione a favorire le associazioni vicine politicamente, e quindi la gestione clientelare delle risorse pubbliche in questo particolare ambito di intervento.

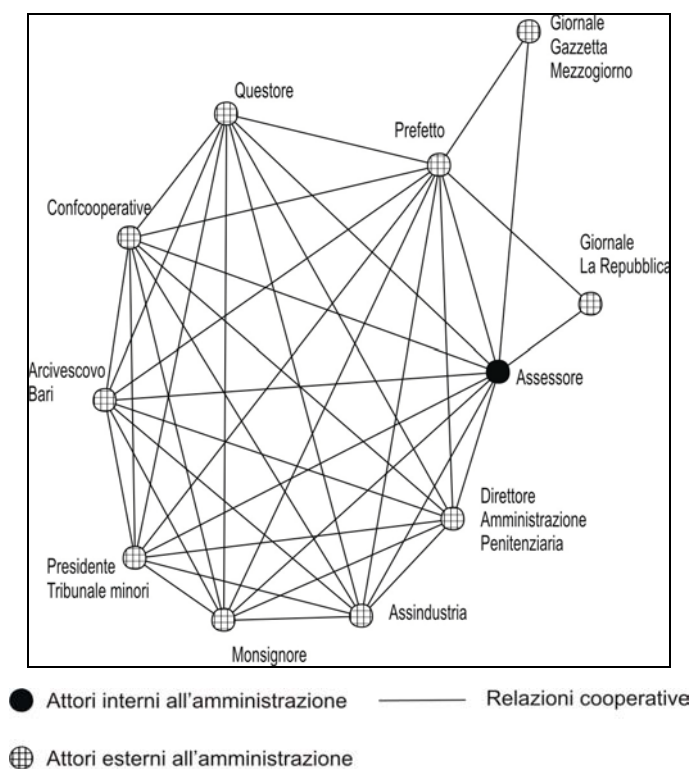
3.3 Bari: cooperativa «Vita Nuova»

L'iniziativa si concretizza in seguito all'omicidio, il 12 luglio 2001, di un ragazzo innocente coinvolto per caso in un agguato malavitoso nella città vecchia. L'episodio, amplificato dai mass media, aveva evidenziato l'inadeguatezza di risposte esclusivamente repressive all'azione criminale. L'amministrazione, pertanto, sollecitata e poi appoggiata dalla stampa locale, ha cercato di dare una risposta pubblica, dal forte impatto simbolico, capace di coinvolgere in un progetto condiviso i principali attori sociali presenti sul territorio. Di qui l'avvio della cooperativa «Vita Nuova» per il reinserimento sociale di persone con prolungate esperienze di detenzione, a cui offrire l'opportunità di lavori manuali adatti alle loro abilità. Il processo decisionale ha visto un ampio coordinamento, promosso dall'assessore di riferimento, tra le istituzioni e il mondo cooperativo e imprenditoriale. Per esempio, è stata coinvolta Confcooperative per la professionalità che poteva mettere a disposizione dell'iniziativa, e Assindustria ha offerto un indispensabile aiuto nella creazione di «Formedil», scuola di specializzazione per lavori di edilizia cui avviare le persone prive di particolari competenze. Come mostra la figura 6, il network decisionale è ampio (11 attori), compatto e cooperativo. Unica figura istituzionale è l'As-

¹⁴ I punteggi assegnati dai testimoni qualificati sono i seguenti: 4 per il livello di efficacia; 3 per l'innovatività di processo e di prodotto; 3 per il grado di integrazione settoriale, per il grado di coordinamento e di apertura del processo decisionale.

sessore, cui viene riconosciuta la leadership del progetto. Vi compaiono, come suoi attivi e propositivi interlocutori: il prefetto, il questore, il presidente del Tribunale dei minori, il direttore dell'amministrazione penitenziaria, Confcooperative, Assindustria, i mass media (testata locale di «Repubblica» e «Gazzetta del Mezzogiorno») e, soprattutto, la chiesa, attraverso l'arcivescovo e il monsignore parroco della cattedrale che, tra i soci fondatori della cooperativa, ne è divenuto presidente onorario. Decisamente positivi sono i giudizi di tutti i testimoni interpellati, che non giudicano pienamente sufficiente solo il livello di integrazione del provvedimento con altri attuati nello stesso settore¹⁵.

Figura 6 - Bari, cooperativa «Vita Nuova»



¹⁵ I punteggi assegnati dai testimoni qualificati sono tra i più alti: 7,7 per il livello di efficacia; 8,3 per l'innovatività di processo e di prodotto; 6,7 per il grado di coordinamento decisionale; 6,3 per il grado di apertura del processo decisionale e 5,7 per il grado di integrazione settoriale.

3.4 Confronto fra i tre casi

I tre casi sono molto diversi per problemi affrontati, modalità di intervento, contesti di interazione, esiti. Prima di tutto, come nell'ambito delle politiche abitative, è diversa la rilevanza e complessità dei beni collettivi prodotti. A Napoli l'intervento attuato ha una incidenza molto forte, di tipo macro-settoriale: coinvolge un ampio numero di persone e ha una capacità regolativa molto alta in grado di influire su tutto il settore. A Bari e Palermo, invece, le politiche realizzate hanno una incidenza più contenuta, di tipo meso-settoriale: riguardano un numero consistente, ma numericamente molto inferiore, di beneficiari e producono effetti più limitati, sia pure non trascurabili, nel settore in questione. Ciò coincide con le priorità dell'agenda politica delle amministrazioni. A Napoli il settore delle politiche sociali ha costituito il terreno più decisivo e di maggiore caratterizzazione dell'amministrazione. Per ragioni strutturali, perché l'area del disagio a Napoli è particolarmente estesa e pertanto la città ha potuto beneficiare di cospicui fondi della 285/97 (circa 8 milioni di euro l'anno a partire dal 1988, poi ridotti durante il Governo Berlusconi), dei finanziamenti previsti dalla 237/98 per la sperimentazione del Reddito minimo d'inserimento e, come abbiamo visto, di interventi di spesa della Regione ugualmente consistenti per rendere continuativa la politica (attraverso il Reddito di cittadinanza). Non sono state altrettanto rilevanti le politiche sociali nell'agenda delle amministrazioni barese e palermitana (nonostante sia ugualmente diffusa la realtà del disagio sociale), che hanno privilegiato altri settori di intervento¹⁶.

Queste differenze si riflettono nelle caratteristiche dei network e degli attori coinvolti nei tre processi di policy. Il network di Napoli è il più ampio (20 attori) ed eterogeneo per dimensione di governance multi-livello (nazionale, regionale, locale) e per natura dei soggetti coinvolti (associazioni, istituzioni universitarie, Terzo settore, comitati). Il network di Palermo, con 9 attori, ha una impronta tecnica più che politica, mentre il network di Bari (11 attori) si caratterizza per la presenza degli interessi organizzati e il ruolo decisivo di esponenti di spicco della chiesa.

In tutti e tre i casi, gli attori istituzionali (nel caso di Palermo il consulente del sindaco) mostrano buone capacità di coordinamento dei rapporti tra gli attori coinvolti e il processo decisionale si svolge in un

¹⁶ Si vedano a questo proposito Burrone e al. (2009).

clima di cooperazione e di fiducia reciproca. Solo a Napoli, dove più numerosi sono gli attori e di conseguenza più complesse le interazioni tra loro, si è manifestata qualche forma di conflitto.

Vediamo ora i rapporti che i Comuni intrattengono con gli attori privati del Terzo settore che sono chiamati a svolgere un ruolo cruciale nel nuovo processo di programmazione sociale. Sia a Palermo che a Napoli il coinvolgimento del Terzo settore si è tradotto in attività di co-progettazione vera e propria alla pari con i soggetti istituzionali, ma diversa è la loro presenza e incidenza sulla decisione pubblica. A Palermo solo un rappresentante del Terzo settore è presente al tavolo (e quindi nel network) che ha lavorato alla programmazione dei centri di aggregazione giovanile, mentre a Napoli sono presenti i rappresentanti dei tre enti più importanti, con l'implicito riconoscimento di una stratificazione di influenza all'interno del Terzo settore, che vede al vertice le associazioni «storiche» con forte radicamento territoriale e rapporti consolidati con l'amministrazione e alla base quelle più deboli e periferiche. Il modello di partecipazione sociale che, tra i molti proposti, sembra prevalere nei nostri casi è un mix di quelli che Pavolini (2003) ha definito di negoziazione e mutuo accomodamento. L'attore pubblico, infatti, favorisce la partecipazione al policy-making delle organizzazioni private, secondo le più classiche modalità concertative, ma tende anche a stabilire canali di collaborazione particolaristici con gli attori del Terzo settore, con scarso o nullo ricorso a forme di competizione di mercato. A Napoli, come abbiamo visto, per ragioni di consenso politico, sono stati ammessi alla gestione dei servizi tutti gli enti che ne avevano fatto richiesta, anche se i progetti presentati da alcuni suscitavano qualche perplessità. È proprio sui rapporti tra amministrazione e Terzo settore che, sia a Napoli che a Palermo, si sono registrate le voci più critiche sulle scelte e i metodi di governo. Il Terzo settore è un'appetibile area di consenso politico che i partiti vogliono a ogni costo preservare, sia pure a scapito di una migliore razionalizzazione e gestione dei servizi.

In conclusione, nel contesto del welfare locale, ci sono ampi spazi e potenzialità per esperimenti di democrazia partecipativa, ma anche rischi di pratiche clientelari che non vanno sottovalutati.

4. Conclusioni

L'analisi approfondita di alcune politiche, sia attraverso la visualizzazione grafica delle reti che l'analisi qualitativa dei relativi processi decisionali ha permesso di mettere in luce alcuni aspetti che, con tutti i limiti imposti dall'esiguità dello spazio, consentono alcune considerazioni conclusive.

Prima di tutto, occorre osservare che ogni network decisionale è unico nella sua traiettoria, presenta una configurazione specifica non riconducibile ad altre, con un coinvolgimento sempre diverso di attori, con una combinazione sempre diversa del loro ruolo e appartenenza, delle loro risorse, competenze, finalità. Detto questo, emerge chiaramente che la leadership esercitata dai sindaci e il policy style dell'esecutivo influiscono in maniera significativa sulla configurazione del network decisionale: determinano l'entità e l'eterogeneità degli attori coinvolti, il grado di apertura alle rappresentanze e associazioni della società civile, le modalità dell'interazione tra gli attori coinvolti. E tuttavia, è altrettanto evidente che il network presenta configurazioni molto diverse a seconda dei settori di intervento e del tipo di questioni affrontate. In altre parole, come da tempo è stato sottolineato da Lowi (1972), i contenuti delle politiche sono determinanti nello strutturare la conformazione dell'arena decisionale e nel condizionarne i risultati: come abbiamo visto, non secondo un modello coerente, ma in combinazioni sempre nuove e variabili.

Nell'ambito delle politiche abitative, tutte e tre le amministrazioni mostrano scarsa propensione all'ascolto e alla concertazione con gli interessi diffusi e organizzati e restano ancorate a forme tradizionali di government. Rimangono persistenti le linee di conflittualità con alcuni dei soggetti organizzati della società civile. Anche a Napoli, dove il policy network è più inclusivo degli interessi presenti sul territorio, il processo decisionale è chiuso, coinvolge pochi attori rispetto al bacino potenziale e soffre di un notevole deficit di legittimazione. In tutti e tre i casi gli interventi attuati sono rimasti intrappolati nella logica dell'emergenza e i risultati sono poco efficaci e innovativi. Il problema della casa, per i ceti più disagiati rimane un'emergenza che non è stata mai affrontata in modo sistematico. Una realtà antica di esclusione abitativa che continuamente si riproduce e a cui le amministrazioni che si sono succedute hanno saputo o potuto dare solo risposte parziali e poco incisive.

Ben diversa risulta l'azione di governo nel settore delle politiche socio-assistenziali del welfare tradizionale. Gli attori istituzionali (grazie

anche a strumenti normativi che spingono in questa direzione), con un approccio ispirato alla governance, attivano forme di partecipazione allargata alle rappresentanze e associazioni della società civile, e mostrano buone capacità di coordinamento fra la pluralità di attori coinvolti. Le modalità dell'interazione sono di tipo cooperativo e la performance dei beni collettivi prodotti appare significativamente più elevata rispetto a quella delle politiche abitative. L'unica politica di insuccesso (a Palermo) è quella dove più forte è l'impronta tecnica e si registra il più basso grado di apertura agli attori esterni.

Cosa concludere? I pochi casi presi in considerazione non ci consentono di avanzare alcuna conclusione sul tema della partecipazione degli attori della società civile alle politiche pubbliche nella specificità della realtà meridionale. Non emerge un modello univoco. Si delineano forme di coerenza (o incoerenza) diverse che ci offrono motivo di riflessione e di stimolo per approfondire la ricerca almeno in due direzioni: sulle capacità (o meno) di innovazione della leadership politico-amministrativa, e sulle caratteristiche della società civile e del tessuto associativo locale. In altre parole, sul versante dell'azione pubblica che, come traspare dai casi riportati, nella impostazione delle politiche più «difficili», come quelle abitative, evita spesso un confronto costruttivo con gli interessi organizzati e gli attori della società civile. Sul versante degli attori sociali, che hanno molte potenzialità per dare vita a processi di democrazia partecipativa, ma che spesso rischiano di essere cooptati secondo logiche di appartenenza.

È un grosso patrimonio, quello della società civile organizzata, che dovrebbe avere garantiti nuovi spazi e assumere responsabilità maggiori anche nei processi di programmazione pubblica più «difficili», per la realizzazione di politiche efficaci e innovative, indispensabili per migliorare la qualità della vita urbana e la sua competitività in un'epoca di crescente globalizzazione.

Riferimenti bibliografici

- Azzolina L., 2009, *Palermo: dopo il leader, i partiti*, in L. Burrone, F. Piselli, F. Ramella e C. Trigilia, *Città metropolitane e politiche urbane*, Firenze University Press, Firenze, pp. 125-140.
- Bifulco L. (a cura di), 2005, *Le politiche sociali*, Carocci, Roma.
- Bifulco L. e Centemeri L., 2007, *La partecipazione nei Piani sociali di zona: geometrie variabili di governance locali*, «Stato e mercato», vol. 28, n. 2, pp. 221-244.

- Bobbio L., 2005, *La democrazia deliberativa nella pratica*, «Stato e mercato», vol. 25, n. 1, pp. 67-88.
- Brancaccio L., 2009, *L'illusione decisionista*, in L. Burrioni, F. Piselli, F. Ramella e C. Trigilia, *Città metropolitane e politiche urbane*, Firenze University Press, Firenze, pp. 103-124.
- Brandes U., Kenis P., Raab J., Schneider V. e Wagner D., 1999, *Exploration into the Visualization of Policy Network*, «Journal of Theoretical Politics», vol. 11, n. 1, pp. 75-106.
- Burrioni L., Crouch C. e Keune M., 2005, *Governance caleidoscopica, istituzioni deboli e sviluppo locale*, «Stato e mercato», vol. 25, n. 3, pp. 423-453.
- Burrioni L., Piselli F., Ramella F. e Trigilia C. (a cura di), 2009, *Città metropolitane e politiche urbane*, Firenze University Press, Firenze.
- Catanzaro R., Piselli F., Ramella F. e Trigilia C., 2002, *Comuni nuovi. Il cambiamento nei governi locali*, Il Mulino, Bologna.
- Corbisiero F., 2005, *Le trame della povertà*, Franco Angeli, Milano.
- D'Albergo E. e Moini G. (a cura di), 2007, *Partecipazione, movimenti e politiche pubbliche a Roma*, Aracne, Roma.
- Donolo C., 2005, *Dalle politiche pubbliche alle pratiche sociali nella produzione di beni pubblici? Osservazioni su una nuova generazione di policies*, «Stato e mercato», vol. 25, n. 1, pp. 33-65.
- Lattarulo A. e Romano O., 2009, *Bari: la retorica del rinnovamento*, in L. Burrioni, F. Piselli, F. Ramella e C. Trigilia, *Città metropolitane e politiche urbane*, Firenze University Press, Firenze, pp. 87-102.
- Lowi T.J., 1972, *Four System of Policy, Politics and Choice*, «Public Administration Review», n. 32, pp. 298-310.
- Mirabile M.L. (a cura di), 2005, *Italie sociali. Il welfare locale fra Europa, riforme e federalismo*, Ediesse, Roma.
- Paci M., a cura di, 2008, *Welfare locale e democrazia partecipativa*, Il Mulino, Bologna.
- Pavolini E., 2003, *Le nuove politiche sociali. I sistemi di welfare tra istituzioni e società civile*, Il Mulino, Bologna.
- Ramella F., 2006, *Democrazia plebiscitaria, democrazia deliberativa: la governance municipale nelle Marche*, Rubbettino, Soveria Mannelli.
- Regonini G., 2005, *Paradossi della democrazia deliberativa*, «Stato e mercato», vol. 25, n. 1, pp. 3-31.
- «Stato e mercato», 2005, n. 1, numero monografico su *Politiche pubbliche, pratiche partecipative, democrazia deliberativa, governance territoriale*.
- Tosi A., 1994, *Abitanti. Le nuove strategie dell'azione abitativa*, Il Mulino, Bologna.
- Trigilia C., 2005, *Sviluppo locale. Un progetto per l'Italia*, Laterza, Roma-Bari.

Benessere e welfare alla luce del rapporto Stiglitz-Sen-Fitoussi: un confronto territoriale tra Nord e Sud dell'Italia

Matteo D'Emilione, Giovanna Giuliano, Simona Tenaglia

RPS

L'articolo sviluppa una serie di riflessioni a partire dalla lettura del Rapporto della Commissione sulle misure di performance economica e progresso sociale, coordinato nel 2009 per la presidenza francese da Stiglitz, Sen e Fitoussi. Focalizzando l'attenzione sul concetto di qualità della vita così come trattato nel

rapporto, gli autori incrociano alcune di queste dimensioni con i sistemi di welfare delle regioni italiane, in particolare con quelli del Mezzogiorno. I dati utilizzati sono quelli dell'indagine multiscopo Istat Aspetti della vita quotidiana 2008 e quelli della survey Eu-Silc.

1. Introduzione

Come è noto, nel febbraio del 2008 la presidenza francese, non soddisfatta del livello delle informazioni statistiche su economia e società, decide di creare una commissione di alto livello composta, fra le altre, da tre figure di spicco: Joseph Stiglitz, Amartya Sen e Jean Paul Fitoussi. Compito principale della commissione, denominata *Commission pour la mesure des performances économiques et du progrès social* (Cmpeps), è stato quello di individuare i limiti del Pil¹ in quanto indicatore del progresso economico e sociale di una società, proponendo dunque soluzioni e approcci alternativi a quelli consolidati. A circa un anno dal suo insediamento, la commissione presenta il frutto del proprio lavoro redigendo il *Rapporto della Commissione sulle misure di performance economica e progresso sociale* (Sen, Stiglitz e Fitoussi, 2009) il quale, sulla base di un attento lavoro di ricerca e di riflessione, fornisce alcune raccomandazioni da seguire per una valutazione del benessere presente e della sua sostenibilità per il futuro. Viene dunque esplicitata l'oppor-

¹Tra gli indicatori di sviluppo economico delle società, il Pil rappresenta una base di lettura generale, poiché descrive il valore aggiunto delle attività economiche monetariamente misurabili, confrontabili nel tempo e nello spazio. Un suo limite è però rappresentato dall'impossibilità di non riuscire ad approfondire concetti strettamente legati all'inclusione sociale e ai sistemi di welfare.

tunità di apportare modifiche ai sistemi di misurazione in modo da poter descrivere i cambiamenti strutturali che caratterizzano le economie moderne ma anche l'esigenza di guardare meglio alle variabili del benessere di una popolazione accanto a quelle, classiche, di produzione economica. Uno degli aspetti su cui si concentra il lavoro della commissione, e da cui prende spunto anche il presente contributo, è quello riguardante le determinanti del concetto di «qualità della vita». Partendo da una rassegna di quelli che sono i principali approcci per la misurazione di tale concetto (benessere soggettivo, approccio delle capacità e teoria delle allocazioni eque)², il rapporto evidenzia come questi mettano l'accento su un medesimo insieme di elementi caratterizzanti la qualità della vita di una persona, determinandone dunque il benessere e che possono essere così sintetizzati: la salute, l'istruzione, le attività personali (tra cui il lavoro, il tempo libero, l'abitazione), la rappresentanza politica, i legami sociali, le condizioni ambientali e l'insicurezza (personale ed economica).

Obiettivo della Commissione non è quello di giungere ad una definizione univoca del concetto di qualità della vita, quanto di identificare delle dimensioni utilmente misurabili al fine di determinare il benessere di un individuo al di là della mera disponibilità di risorse economiche. Lo spettro ampio degli elementi sopra richiamati testimonia proprio la multidimensionalità della nozione di benessere e la complessità della sua misurazione. Ed è proprio per questo che la Commissione propone delle raccomandazioni specificamente indirizzate al miglioramento della lettura degli elementi costitutivi della qualità della vita, così sintetizzabili: *i)* poiché le misure di benessere soggettivo danno informazioni importanti sulla qualità della vita, gli istituti nazionali di statistica dovrebbero introdurre nelle loro rilevazioni delle domande in grado di catturare le esperienze e valutazioni personali; *ii)* la qualità della vita dipende da condizioni oggettive e dalle opportunità offerte agli individui e per tale ragione si dovrebbero migliorare le misure delle condizioni di salute, dell'istruzione, delle attività personali, della partecipazione alla vita politica, delle relazioni sociali e delle condizioni ambientali; *iii)* tutti gli indicatori di qualità della vita dovrebbero tener conto della disuguaglianza in tutti gli aspetti rilevati; *iv)* nei questionari si dovrebbe poter valutare il legame esistente tra le varie di-

² Veehnoven (2004) fornisce una tassonomia dei diversi significati assunti dalla parola benessere nelle diverse discipline, e che comprendono le tre misurazioni fornite da Sen, Stiglitz e Fitoussi.

mensioni della vita degli individui; v) gli uffici statistici dovrebbero elaborare la metodologia per aggregare le varie dimensioni, permettendo in tal modo la costruzione di indici di benessere.

Considerando il livello di attenzione posto dalla Commissione su tale tema e gli «stimoli» proposti e partendo da una serie di evidenze empiriche relative al contesto italiano, l'articolo cerca di sviluppare alcune riflessioni su come l'osservazione di alcune dimensioni della qualità della vita possa aiutare la comprensione del funzionamento/mancato funzionamento di un sistema di welfare. È infatti evidente che gli effetti prodotti sugli aspetti della vita risentono delle aspettative dei cittadini relative all'attuale diminuzione del lavoro; l'aumento della disoccupazione che accresce i problemi sociali e l'insicurezza sociale così come i sistemi previdenziali e le prestazioni vengono influenzati dai cambiamenti demografici in atto e dai fattori economici e sociali. Gli eventuali interventi di risanamento di bilancio producono la necessità di seguire da vicino e monitorare le conseguenze sociali. Tagli alla spesa pubblica possono inoltre influenzare il benessere delle famiglie nel lungo periodo. Tale riflessione può utilmente inserirsi nel dibattito sul concetto stesso di welfare e sulla definizione dei suoi (possibili) confini (Ferrera, 2004; 2008), aiutando a leggere quella eterogeneità che caratterizza il panorama italiano³.

La lettura proposta si basa sull'approfondimento di alcune delle dimensioni della qualità della vita già richiamate e rispetto alle quali sembra essere più evidente uno scarto territoriale tra aree del Centro-Nord e territori del Mezzogiorno. In questi ultimi, le sfide per la costruzione di solidi sistemi di welfare regionale sembrano infatti essere rappresentate non solo dall'inefficiente utilizzo di risorse finanziarie in settori classici, quali ad esempio la sanità, efficacemente analizzato in altre ricerche (Cecconi, 2008), ma anche da aspetti più immateriali, alcuni dei quali riconducibili alla sfera della *crescita civile* di un territorio⁴ (Sylos Labini, 1993; 1994).

Le dimensioni prese in considerazione fanno capo principalmente all'abitazione, alla salute, al lavoro, all'istruzione, ai legami sociali e all'ambiente in cui si vive (anche in termini di livello di accessibilità a

³ Un approfondimento si trova in un recente lavoro di Colombo e Regini (2009).

⁴ Agli inizi degli anni novanta, Sylos Labini commentando il lavoro di Putnam sulla tradizione civica nelle regioni italiane metteva in risalto come, dal suo punto di vista, i problemi del Mezzogiorno fossero legati più all'«arretratezza civile che a quella economica». Si veda, Sylos Labini, 1994.

determinati servizi). Inoltre, attraverso la costruzione di un indicatore ad hoc viene proposta una lettura territoriale del livello di deprivazione materiale nelle singole regioni italiane. Tale indicatore sintetizza aspetti multidimensionali utilizzando molte delle dimensioni sopra indicate e analizza al contempo gli effetti prodotti dalla deprivazione all'interno del gruppo di riferimento.

Infine, le principali fonti di riferimento sono due indagini rivolte alle famiglie italiane condotte dall'Istat che si caratterizzano per due approcci significativamente diversi: l'indagine Eu-Silc (*Eu Statistics on income and living condition*) e l'indagine *Aspetti della vita quotidiana 2008* (Istat, 2008). Le due indagini, infatti, consentono di descrivere una serie di informazioni, armonizzate e comparabili, relative nel caso di Eu-Silc alla distribuzione dei redditi, del benessere e della qualità della vita delle famiglie e delle politiche economiche e sociali adottate a livello nazionale e/o europeo, mentre per la seconda indagine i dati illustrano una serie ampia di temi⁵ in modo da riportare un'immagine completa della società italiana, muovendo dalla molteplicità e varietà dei comportamenti individuali⁶.

2. Il well-being nelle regioni italiane: un metodo per analizzare la deprivazione materiale

Lo sviluppo sostenibile, e con esso i processi decisionali, sono influenzati non solo dalla misura della ricchezza ma dalla misura della distribuzione della ricchezza, delle risorse, della qualità della vita. Riuscire ad avere una vita dignitosa vuol dire poter leggere e analizzare anche i progressi relativi ai diritti umani, sociali e ambientali, modello dal quale siamo ancora lontani. Inoltre il periodo di crisi finanziaria, ancora in atto, ha acutizzato il clima di sfiducia degli italiani e ciò ha determinato effetti su diversi aspetti della vita e sulle aspettative individuali di crescita. I cambiamenti sociali, demografici ed economici in

⁵ I dati sono relativi a: relazioni familiari, condizioni abitative e della zona in cui si vive, condizioni di salute e stili di vita, comportamenti legati al tempo libero e alla cultura, rapporto con vecchie e nuove tecnologie, rapporto dei cittadini con i servizi di pubblica utilità.

⁶ A queste si aggiungono altre informazioni, sempre elaborate dall'Istat, che fanno capo a tipologie di dati diverse (mercato del lavoro, istruzione, ambiente) e che permettono di ottenere un quadro della situazione più completo.

essere ormai da qualche anno mettono a dura prova il sistema di welfare. Anche a livello europeo, a partire dal Consiglio di Lisbona e in seguito con i nuovi adempimenti definiti dai Consigli europei di Nizza, Stoccolma e Laeken, ci si rende conto che per favorire migliori condizioni di vita e un più elevato livello di benessere c'è bisogno di maggiore conoscenza e questa si ottiene anche rendendo disponibili informazioni sulla distribuzione del reddito, sul livello e sulla composizione della povertà e dell'esclusione sociale degli Stati membri. Muovendo da queste nuove esigenze di miglioramento e completamento delle basi di dati, è stato creato nel 2003 il nuovo database Eu-Silc. Nei dati Eu-Silc del 2007 il 17% della popolazione italiana risultava deprivata. L'indicatore di deprivazione materiale differenzia tra le persone che non possono permettersi un certo bene o servizio, e coloro che non hanno il bene o servizio per qualsiasi altro motivo, ad esempio perché non vogliono o non ne hanno bisogno.

Da una analisi dei dati Eu-Silc 2005-2006 relativa alle regioni italiane è possibile dare una lettura sulle condizioni di deprivazione materiale che, come già specificato, differenzia tra le persone che possono permettersi o meno un certo bene o servizio. Lo studio effettuato nel 2009, a partire proprio da tali dati, confronta l'*headcount*⁷ con un indice costruito ad hoc⁸, che consente di definire la mancanza degli elementi essenziali per poter avere degli adeguati standard di vita⁹. Le variabili inserite per la costruzione dell'indice sono state strutturate su quattro pilastri: difficoltà finanziarie, casa, beni durevoli e ambiente e vicinato¹⁰. Le informazioni relative alle condizioni abitative ed all'ambiente

⁷ È una delle misure basilari di povertà, in una popolazione di n individui è il rapporto tra il numero di individui che vivono al di sotto della soglia di povertà (q) e la popolazione totale: $H = \frac{q}{n}$

⁸ La misura di privazione materiale è una applicazione dell'indice di Atkinson (2003) ed è stato caratterizzata da Alkire e Foster (2007) e da Bossert, Chakravarty e D'Ambrosio (2009). Se si considerano K variabili che rappresentano le dimensioni per la valutazione del benessere individuale, a ciascuna si dà valore uno se l'individuo è privato rispetto all'attributo considerato, mentre valore di zero indica che non lo è.

⁹ Per approfondimenti specifici si rimanda a D'Ambrosio, Giuliano, Tenaglia (2009).

¹⁰ Le variabili di interesse si riferiscono per il sottogruppo condizione dell'abitazione: presenza nell'abitazione di tetti, soffitti, porte, finestre o pavimenti danneggiati, capacità di riscaldare adeguatamente l'abitazione, casa con doccia o vasca da bagno, casa con bagno. Per sottogruppo possesso di beni durevoli: possesso del telefono (incluso il telefonino), di un computer, di una tv a colori, di

verranno prese in considerazione anche da un punto di vista soggettivo nel paragrafo seguente, in modo da poter disporre sia di una valutazione oggettiva che soggettiva di queste dimensioni del benessere. I dati riportati nella tabella 1 indicano la posizione ottenuta dal valore della costruzione dell'indice e dell'*headcount*. Le regioni del Sud mostrano non soltanto carenze di certi beni e servizi ma risultano essere anche maggiormente deprivate. Dalla lettura dell'*headcount* risulta infatti che in entrambi gli anni per cui i dati sono disponibili (2005 e 2006) le regioni del Mezzogiorno si posizionano come fanalino di coda. Nel biennio si osservano alcuni cambiamenti rilevanti: Abruzzo e Liguria migliorano la propria posizione, mentre Bolzano e Friuli Venezia Giulia si spostano verso il basso della classifica. In media, la stessa polarizzazione regionale emerge guardando alla deprivazione materiale. Le regioni meridionali sono sempre nella posizione peggiore e i cambiamenti di ranking tra queste ultime sono minimi. Gli individui che sono sostanzialmente privi di reddito sono anche poveri. Questi risultati mostrano che il benessere degli individui che vivono nel Sud è costantemente inferiore a quello dei residenti altrove. È significativo però che nel calcolare il benessere/deprivazione di un individuo utilizzando un indicatore multidimensionale quasi tutte le regioni cambiano il loro *range* in entrambi gli anni, ad eccezione di Abruzzo e Puglia nel 2005. La differenza tra il Nord e il Sud d'Italia emerge con chiarezza quando il parametro di avversione r^{11} aumenta la disuguaglianza (ossia con $r > 1$). Bolzano migliora nella graduatoria, mentre le regioni Molise e Basilicata peggiorano. Un caso particolare è rappresentato dalla Lombardia, la cui posizione è pressoché stabile nel 2005, mentre nel 2006 peggiora il suo *range* con r crescenti, suggerendo che la deprivazione materiale è concentrata in un piccolo segmento della popolazione.

una lavatrice, di una automobile. Per sottogruppo, presenza di difficoltà finanziarie: arretrati sulle rate d'acquisto o su altri pagamenti a prestito, capacità di poter affrontare le spese per una settimana di vacanza fuori casa, capacità di permettersi un pasto con carne, pollo, pesce (o equivalente vegetariano) almeno ogni 2 giorni, capacità di affrontare spese finanziarie inattese. Per sottogruppo rapporti con il vicinato: confusione e rumore dai vicini o dall'esterno, presenza di inquinamento, sporcizia o altri problemi ambientali, presenza di criminalità, violenza o vandalismo.

¹¹ Per $r = 1$, l'indice è la media aritmetica dei livelli di povertà individuale, e rappresenta il caso di un atteggiamento neutrale nei confronti della disuguaglianza nella povertà. Per r maggiore di 1, si intende che maggiore è la disuguaglianza, maggiore è l'avversione nei confronti della povertà individuale.

Tabella 1 - Indice multidimensionale di deprivazione materiale 2005-2006

2005					2006				
Regione	Headcount	r=1	r=1,5	r=2	Regione	Headcount	r=1	r=1,5	r=2
Valle D'Aosta	1	2	2	3	Trento	1	3	3	4
Trento	2	1	1	1	Valle D'Aosta	2	1	1	1
Emilia-Romagna	3	9	8	7	Lombardia	3	4	5	6
Toscana	4	5	4	4	Toscana	4	2	2	2
Lombardia	5	7	5	5	Emilia-Romagna	5	8	8	7
Bolzano	6	3	3	2	Abruzzo	6	7	7	8
Friuli-Venezia Giulia	7	6	6	6	Liguria	7	15	16	16
Veneto	8	11	10	9	Marche	8	11	13	12
Piemonte	9	8	9	10	Piemonte	9	6	6	5
Marche	10	13	13	14	Veneto	10	13	12	13
Umbria	11	12	12	11	Lazio	11	14	10	10
Liguria	12	10	11	12	Friuli-Venezia Giulia	12	5	4	3
Lazio	13	16	15	16	Bolzano	13	12	9	9
Abruzzo	14	14	14	13	Sardegna	14	18	18	18
Sardegna	15	17	17	17	Umbria	15	16	14	11
Molise	16	4	7	8	Molise	16	9	15	15
Basilicata	17	15	16	15	Campania	17	20	19	19
Puglia	18	18	18	19	Basilicata	18	10	11	14
Campania	19	21	21	21	Puglia	19	21	21	21
Calabria	20	19	19	18	Calabria	20	17	17	17
Sicilia	21	20	20	20	Sicilia	21	19	20	20

Fonte: Ns. elaborazione su dati It-Silc.

È dunque chiaro che anche considerando un indice di tipo multidimensionale il benessere degli individui che vivono nel Sud è costantemente inferiore a quello di coloro che risiedono altrove.

3. La dimensione geografico/territoriale della qualità della vita

I risultati emersi dall'utilizzo dell'indicatore di deprivazione materiale, pur basandosi su un set di variabili parziali riferite al concetto di qualità della vita, mettono in evidenza da un lato significative differenze territoriali tra le diverse ripartizioni geografiche, dall'altro invitano alla riflessione sulle reali capacità di intervento dei sistemi di welfare re-

gionali, in particolare quelli del Mezzogiorno, nel contrastare determinati fenomeni di impoverimento della popolazione.

Tale lettura della situazione trova alcune conferme nell'analisi dei dati recentemente pubblicati nell'ambito dell'indagine multiscopo dell'Istat. La rilevazione offre indicazioni significative dal lato del «potenziale beneficiario» (in termini di nucleo familiare o individuo) di misure di welfare a livello regionale¹². Oltre alle indicazioni rilevabili dall'indagine citata, si richiamano alcuni dati riferibili ad altre rilevazioni, sempre di derivazione Istat¹³, su aspetti quali istruzione, ambiente e lavoro.

Un primo aspetto da cui partire per sviluppare la nostra analisi è quello riguardante la *salute*. Sebbene non si registrino differenze territoriali marcate nella quota di individui che dichiarano di essere in buona salute (oltre il 70% nel 2008), l'approfondimento del dato alla luce delle diverse condizioni dello status lavorativo degli intervistati permette di leggere la situazione in maniera differente. Appare in maniera abbastanza esplicita una relazione tra l'essere in buona salute ed essere occupati, messo in evidenza da uno scarto di quasi dieci punti percentuali tra occupati e persone in cerca di nuova occupazione e scarti minori nella presenza di una o più malattie croniche a seconda della situazione. Tale constatazione permette di introdurre il tema dei possibili effetti della disoccupazione sulla salute della popolazione e induce a tenere in debita considerazione gli ampi divari territoriali nell'incidenza della disoccupazione. In particolare la disoccupazione di lunga durata mostra un divario cospicuo e costante tra Mezzogiorno e Centro-Nord su un arco temporale di oltre dieci anni: dal 1995 al 2007, infatti, la disoccupazione di lunga durata nel Mezzogiorno coinvolge una quota percentuale di popolazione che in alcuni anni arriva quasi al doppio di quella del Centro-Nord (Istat, 2009b). Nel rapporto della Commissione Stiglitz-Sen-Fitoussi il lavoro viene analizzato rispetto a due aspetti entrambi fondamentali nel garantire una buona

¹² Si tratta infatti di una rilevazione condotta su un campione di oltre 19.000 famiglie che indaga diverse dimensioni della vita quotidiana e che rappresenta un esempio di rilevazione del benessere soggettivo della popolazione in linea con quanto suggerito dal rapporto della commissione francese.

¹³ In particolare, si fa riferimento a dati rilevabili dal progetto *Informazione statistica territoriale e settoriale per le politiche strutturali 2001-2008* (Istat, 2009b) e da *Noi Italia. 100 statistiche per capire il Paese in cui viviamo* (Istat, 2010).

qualità della vita¹⁴: il lavoro inteso come «attività personale» remunerata importante nella creazione di una propria identità personale e nello stabilire legami sociali ma che deve rispondere a determinate caratteristiche per potersi definire dignitoso¹⁵; l'insicurezza economica determinata dall'assenza di lavoro (a causa di disoccupazione o inattività) e le sue possibili conseguenze sulla salute, sulle capacità di investire in formazione (propria o dei figli) o, piuttosto, nell'abitazione. In questo senso, oltre alle differenze nell'incidenza della disoccupazione di lunga durata, una chiave di lettura interessante può essere fornita dalla «capacità di offrire lavoro regolare» nelle regioni italiane¹⁶ e dal tasso di occupazione nelle diverse ripartizioni geografiche¹⁷. Se prendiamo in considerazione il tasso di occupazione della popolazione italiana, i dati dell'Istat tratti dalla *Rilevazione continua sulle forze di lavoro* rilevano invece come, nel 2008, il tasso di occupazione è pari al 58,7% e continua ad essere più elevato nelle regioni settentrionali. Anche qui, è la prospettiva temporale a dare maggior peso al fenomeno: nel periodo 1999-2008, infatti, il tasso di occupazione è cresciuto del 7% al Centro, del 6,6% nel Nord-Ovest e del 5,2% nel Nord-Est, mentre nelle regioni del Sud l'aumento è stato soltanto del 2,4%.

Un'altra area tematica di interesse è quella relativa all'*abitazione* (dimensione già compresa nell'indicatore di deprivazione materiale), rispetto alla quale le indicazioni che emergono dalla rilevazione evidenziano (almeno) due differenze geografiche importanti: in primo luogo, la percentuale di famiglie residenti nelle aree del Mezzogiorno (isole comprese) che dichiarano di vivere in abitazioni in cattive condizioni sono quasi il doppio rispetto a quelle residenti nel Centro-Nord (7/8% Sud e Isole, 4/5% Centro-Nord)¹⁸. In secondo luogo, è allar-

¹⁴ In questo caso facciamo riferimento al solo lavoro remunerato e non a quello domestico, quest'ultimo trattato anch'esso nel rapporto.

¹⁵ In questo senso il rapporto prende in considerazione le componenti fondamentali di un lavoro decente così come indicate dall'Ilo tra cui: orari decenti, stabilità e sicurezza del lavoro, possibilità di conciliare lavoro e vita familiare, sicurezza sul luogo di lavoro, protezione sociale e rappresentanza sul luogo di lavoro (a garanzia del dialogo sociale).

¹⁶ Intesa come unità di lavoro irregolari sul totale delle unità di lavoro.

¹⁷ Nel primo caso, ciò che emerge in maniera lampante è una quota percentuale di unità di lavoro irregolari che nel Mezzogiorno è costantemente il doppio di quella del Centro-Nord nel periodo 2000-2007.

¹⁸ Il tema del disagio abitativo nel Mezzogiorno era stato già messo in evidenza nel *Rapporto Svimez 2008 sull'economia del Mezzogiorno* (Svimez, 2008).

mante il dato relativo alla irregolarità nell'erogazione dell'acqua, che raggiunge il 25% nelle isole (18% al Sud) a fronte di circa il 5-6% a Nord. Un ulteriore dato che invita alla riflessione è quello relativo alle spese per l'abitazione che le famiglie giudicano troppo alte: sebbene non vi siano scarti eccessivi a livello aggregato tra le varie macro aree, sembra opportuno mettere in evidenza come la lettura dell'evoluzione di tale giudizio nel periodo compreso tra il 2001 e il 2008 segnali un aumento costante di famiglie che giudicano difficilmente sostenibili tali spese, aumento ancor più marcato al Sud (53% nel 2001, 68% nel 2008).

Se dal giudizio sulla propria abitazione si passa a quello sul grado di difficoltà nel raggiungere alcuni servizi di «pubblica utilità» la situazione sembra essere ben riassunta dalla tabella 2.

Tabella 2 - Famiglie che dichiarano difficoltà nel raggiungere alcuni tipi di servizi (valori percentuali)

Ripartizioni geografiche	Farmacie	Pronto soccorso	Scuola materna	Scuola elementare	Scuola media inferiore
Nord-Ovest	17,3	51,0	12,9	12,3	14,5
Nord-Est	20,0	52,6	12,2	17,7	24,7
Centro	22,3	52,8	23,4	17,8	24,9
Sud	30,2	66,1	20,7	24,5	28,5
Isole	27,9	60,2	21,4	22,5	23,2

Fonte: Istat, 2008.

A parte i valori relativi al raggiungimento delle scuole medie inferiori, il gap tra aree geografiche appare costante e piuttosto marcato soprattutto rispetto alle due macro aree del Nord.

Nella rilevazione Istat viene indagato anche il livello di partecipazione ad attività sportive delle persone. Tale dimensione è particolarmente interessante da analizzare per la sua molteplice valenza: da un lato, rappresenta un indicatore di benessere in senso fisico, più strettamente connesso dunque alla salute di un individuo; dall'altro, potrebbe rappresentare anche un indicatore indiretto del livello di interazione sociale di una persona con l'ambiente esterno (e con altre persone) ma anche della diffusione/accessibilità di strutture sportive sul territorio di residenza.

Tabella 3 - Persone di 3 anni e più che praticano sport, qualche attività fisica o non praticanti (valori percentuali)

Ripartizioni geografiche	Praticano sport		Praticano solo qualche attività fisica	Non praticano sport né attività fisica	Non indicato
	In modo continuativo	In modo saltuario			
Nord-Ovest	25,1	11,8	30,9	31,3	1,0
Nord-Est	26,4	11,8	34,1	27,3	0,4
Centro	22,5	9,0	26,8	41,1	0,7
Sud	16,0	7,3	24,0	51,6	1,0
Isole	15,4	7,6	18,7	57,4	0,9

Fonte: Istat, 2008.

Il dato che spicca e che caratterizza maggiormente il divario Nord-Sud è ovviamente quello relativo alla quota di persone che dichiarano di non praticare alcuna attività sportiva/fisica. Il dato è tanto più interessante in quanto considera le persone «di 3 anni e più», facendo dunque emergere come il risultato coinvolga una porzione ampia di popolazione tra cui anche i giovanissimi.

Tra le caratteristiche del concetto di qualità della vita che il rapporto Stiglitz-Sen-Fitoussi mette in risalto ve ne sono due rispetto alle quali l'indagine Istat fornisce evidenze significative: il primo aspetto messo in evidenza dalla Commissione francese è il livello di rappresentanza politica e di governo democratico di un paese, che in qualche modo rappresenta la capacità di «voice» della società civile; il secondo è lo stato dei legami sociali o quello che più comunemente viene definito il «capitale sociale» di una comunità. Senza entrare nello specifico del significato dei concetti appena richiamati (su cui un'ampia letteratura è disponibile¹⁹), riteniamo che essi rappresentino due aspetti chiave nel garantire la capacità di un sistema di welfare di svilupparsi in maniera equa. Ebbene, gli aspetti che l'indagine Istat indaga sono quelli di *partecipazione politica* e di *partecipazione sociale*. Relativamente al primo aspetto, questo viene declinato indagando due variabili principali:

1. la frequenza con cui le persone di 14 anni e più parlano di politica e hanno svolto una serie di attività connesse all'azione politica (comizi, dibattiti, cortei);
2. la frequenza con cui le persone di 14 anni e più si informano dei fatti della politica italiana.

¹⁹ In particolare, sul tema del capitale sociale in Italia segnaliamo il lavoro di Roberto Cartocci (2007).

I dati relativi al primo punto sono riassunti nella tabella 4, raggruppati come negli altri casi per macro aree geografiche ma solo riguardo alla variabile che si riferisce a quanto le persone parlano di politica (la variabile che presenta dati in cui lo scarto tra aree risulta essere più consistente).

Tabella 4 - Frequenza con cui le persone di 14 anni e più parlano di politica (valori percentuali)

Ripartizioni geografiche	Parlano di politica					
	Tutti i giorni	Qualche volta a settimana	Una volta alla settimana	Qualche volta al mese	Qualche volta l'anno	Non parla mai di politica
Nord-Ovest	12,1	27,7	5,9	15,4	10,0	26,3
Nord-Est	13,7	29,5	6,6	15,0	9,2	24,5
Centro	12,5	26,2	5,1	14,8	10,5	27,7
Sud	10,3	21,7	4,1	12,0	9,4	40,5
Isole	11,8	21,1	3,6	12,1	9,8	39,1

Fonte: Istat, 2008.

Tabella 5 - Persone di 14 anni e più che non si informano dei fatti di politica nazionale e motivi prevalenti (valori percentuali)

Ripartizioni geografiche	Persone che non si informano	Motivi per cui non si informano				
		Non interessa	Non ha tempo	Argomento complicato	Sfiducia nella politica	Altro
Nord-Ovest	18,0	61,0	5,1	14,1	31,8	4,1
Nord-Est	15,1	61,8	7,6	15,1	26,3	7,0
Centro	19,4	61,7	4,7	13,0	31,5	5,5
Sud	33,5	67,1	5,7	13,2	30,7	2,7
Isole	31,5	62,9	3,9	14,1	32,1	3,5

Fonte: Istat, 2008.

Come messo in evidenza, il dato che più risalta è quello relativo alla categoria di persone che sembra non affrontare mai temi di politica nel normale svolgersi della propria vita. Tale valore è particolarmente alto proprio per il Mezzogiorno di Italia. Come considerazione generale si deve tuttavia sottolineare che coloro che dichiarano di «parlare di politica» quotidianamente sono una piccola percentuale sull'intero territorio nazionale.

La lettura della seconda variabile, relativa al grado di informazione e interesse sui fatti di politica può essere osservata nella componente di persone che dichiarano di non interessarsi mai a tali tematiche con relativa indicazione di motivazione prevalente.

La tabella 5 mostra come il divario geografico sia piuttosto marcato nei suoi valori complessivi, relativamente dunque all'insieme dei «completamente disinteressati», ma che le motivazioni abbiano lo stesso peso quasi ovunque. Approfondendo il livello di analisi è molto interessante rilevare come la sfiducia nella politica sia praticamente raddoppiata nel periodo 2001-2008 in tutte le ripartizioni geografiche: nel caso del Sud e delle Isole si è passati da valori compresi tra il 12% del 2001 al 31% del 2008.

Venendo ora al tema della partecipazione sociale, questa è affrontata focalizzando l'attenzione su di una serie di «attività sociali» condotte dalle persone di 14 anni e più nei dodici mesi precedenti la rilevazione²⁰.

Tabella 6 - Persone di 14 anni e più che nei 12 mesi precedenti la rilevazione hanno condotto attività sociali

Ripartizioni geografiche	Riunioni in associazioni ecologiche, ecc.	Riunioni in associazioni culturali, ecc.	Attività gratuita per associazioni volontariato	Attività gratuita per associazioni non di volontariato	Attività per un sindacato	Versare soldi ad una associazione
Nord-Ovest	1,5	9,7	10,4	3,7	1,5	19,7
Nord-Est	2,2	12,8	14,0	5,4	1,6	23,4
Centro	1,6	8,8	7,8	2,5	1,4	15,9
Sud	1,5	5,7	5,8	2,2	1,2	8,7
Isole	1,1	6,8	6,0	2,3	1,5	8,9

Fonte: Istat, 2008.

I dati contenuti nella tabella 6 mettono in risalto una differenziazione geografica piuttosto marcata relativamente a tutte le tipologie di attività, inducendo ad ipotizzare ciò che da più parti e da molto tempo viene criticato come una carenza di *civiness* nel Mezzogiorno di Italia. Tale interpretazione sembra ovviamente essere rafforzata dai dati relativi al livello di partecipazione politica.

Passando da un livello di analisi basato essenzialmente sulla rilevazione di giudizi soggettivi delle persone a dati più oggettivi il «gap geo-

²⁰ Abbiamo escluso dalla tabella i valori relativi alle attività di culto.

grafico» rispetto ad alcune variabili sembra essere meno marcato, presentando anzi in alcuni casi valori migliori per alcune realtà del Mezzogiorno.

Per quanto riguarda la variabile «ambiente», si sono spesi nel 2007 in media circa 265 euro per abitante²¹ e tale spesa presenta grandi diversificazioni sul territorio: si va dai 165 euro dell'Emilia-Romagna ai 613 della Sardegna, e un trend positivo si registra soprattutto per le regioni del Mezzogiorno. Migliora anche la quantità e la qualità nelle modalità della raccolta differenziata e nella gestione dei rifiuti. Anche la gestione del verde urbano e dei problemi ecologici è cresciuta nella pianificazione politica italiana. Nel 2008, il verde urbano per abitante è di 93,6 metri quadri, mentre la densità delle aree verdi raggiunge l'8,3% dei Comuni capoluogo.

Discorso sensibilmente diverso invece per quanto riguarda l'istruzione e la formazione. Nel 2007 il rapporto tra spesa in istruzione e formazione e Pil è stato pari al 3,7%, al di sotto della media dell'Ue-27 del 5,1%²².

Tabella 7 - Spesa pubblica per istruzione e formazione in % Pil (anno 2007)

Ripartizioni geografiche	Spesa pubblica istruzione e formazione in % Pil
Nord-Ovest	2,7
Nord-Est	3,1
Centro	3,4
Centro-Nord	3,0
Mezzogiorno	6,0
Italia	3,7

Fonte: Istat, 2010.

Sempre nel 2007 l'incidenza della spesa pubblica in istruzione e formazione è risultata più elevata in quattro regioni del Sud: Calabria, Sicilia, Basilicata e Campania, con valori percentuali compresi tra il 6,2 e il 6,7% del Pil. Per quanto riguarda le politiche di istruzione, le regioni

²¹ L'indicatore è calcolato come rapporto tra la spesa totale sostenuta nei diversi settori dell'ambiente e la popolazione media. Fonte: Ministero dello sviluppo economico - Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica (Dps), Conti pubblici territoriali (Cpt).

²² Tale differenza rispetto alla media europea appare tanto più significativa se si considera che nel 2008 in Italia il 47,2% della popolazione in età compresa tra i 25 e i 64 anni ha soltanto la licenza di scuola media inferiore.

italiane mostrano comportamenti distanti tra loro: nel Sud, dove si ha una presenza maggiore di popolazione in età scolare, sono presenti investimenti più elevati con valori percentuali pari circa al 6% nel 2007. Nel Centro-Nord la spesa in istruzione e formazione è più bassa, pari a circa il 3%. Tuttavia, a fronte di una maggiore spesa, il Mezzogiorno presenta tassi di abbandono scolastico ancora sensibilmente più elevati del Centro-Nord.

Tabella 8 - Tasso di abbandono alla fine del primo anno delle scuole secondarie superiori per regione (anni 2006/07, valori percentuali)

Ripartizioni geografiche	Tasso di abbandono
Nord-Ovest	10,8
Nord-Est	9,1
Centro	9,6
Centro-Nord	9,9
Mezzogiorno	13,3
Italia	11,4

Fonte: Istat, 2010.

Risultati incoraggianti sono invece presenti per quanto riguarda il tasso di scolarizzazione superiore per i giovani tra i 20 e 24 anni, cresciuto tra il 2004 e il 2008 molto di più al Sud (4,5) rispetto al Nord (2,7).

4. Conclusioni

L'insieme dei dati analizzati nel presente lavoro, unitamente alle riflessioni di tipo più teorico su benessere e qualità della vita, mette in luce alcune questioni che, senza pretesa di esaustività, rappresentano delle chiavi di lettura attraverso cui leggere un sistema di welfare ma anche delle possibili traiettorie verso cui indirizzare il ragionamento per immaginare sistemi di protezione sociale più avanzati, soprattutto nelle regioni del Mezzogiorno.

I confini del welfare si sono modificati così come si stanno sempre più ampliando ed evolvendo quelli del concetto di qualità della vita. Ecco perché è sembrato utile, partendo da un documento ricco di spunti come quello di Stiglitz, Sen e Fitoussi, provare a ricostruire il quadro delle informazioni disponibili e la loro effettiva utilità rispetto ai temi affrontati, proponendo anche l'elaborazione di un indicatore sintetico che come tale è efficace nell'individuare una tendenza ri-

spetto a questioni complesse come nel caso della deprivazione materiale. In questo senso, i diversi risultati analizzati rispetto alle diverse dimensioni della qualità della vita aiutano a capire perché l'osservazione di alcune variabili, anche quelle legate a fenomeni «culturali» (come nel caso dell'intensità nella partecipazione ad attività sociali da parte della popolazione), possono avere un'influenza significativa nei confronti del funzionamento di un sistema di welfare. La prospettiva temporale con cui si sviluppano alcuni dei fenomeni descritti (vedi lavoro irregolare, disoccupazione di lunga durata, partecipazione politica, partecipazione sociale) mette in evidenza come in molti casi si faccia riferimento a processi lunghi, in atto ormai da tempo e rispetto ai quali evidentemente, soprattutto i sistemi di welfare del Mezzogiorno non si sono interrogati abbastanza o non hanno saputo predisporre gli strumenti adeguati per intervenire. Si pensi ai diversi i livelli di spesa pro capite²³ in ambito socio-sanitario e al contempo alla qualità dei servizi offerti nelle diverse aree del nostro paese. Essi risultano molto variabili, a testimonianza sia di condizioni socio-economiche diversificate, sia di differenti modelli per la gestione del sistema socio-sanitario regionale.

Come considerazione generale, le politiche sociali attuate a livello regionale e locale sembrano spesso non risultare efficaci sia per risorse finanziarie insufficienti, ma anche perché gli interventi prevedono misure temporanee, spesso introdotte a titolo sperimentale e mai rese stabili. A volte inoltre, senza una approfondita conoscenza dei bisogni e delle istanze della popolazione di riferimento, aumenta il rischio di avviare interventi fuori bersaglio, lasciando al margine territori in cui alcuni bisogni sono da tempo latenti.

Riferimenti bibliografici

- Alkire S. e Foster J., 2007, *Counting and Multidimensional Poverty Measurement*, Ophi Working Paper n. 7.
 Atkinson A.B., 2003, *Multidimensional Deprivation: Contrasting Social Welfare and Counting Approaches*, «Journal of Economic Inequality», n. 1, pp. 51-65.

²³ Per quel che riguarda la spesa socio-sanitaria e il differente costo pro capite nelle regioni italiane, nel 2008 è quasi il 7% del Pil, ossia circa 1.800 euro annui per abitante, mentre nel 2007 ammontava a 1.703, con livelli maggiori per le regioni del Centro (1.787 euro) e valori più bassi al Sud (1.679 euro).

- Bossert W., Chakravarty S.R. e D'Ambrosio C., 2009, *Multidimensional Poverty and Material Deprivation*, Cereq Working Paper n. 12-2009.
- Cartocci R., 2007, *Mappe del tesoro. Atlante del capitale sociale in Italia*, Il Mulino Contemporanea, Bologna.
- Cecconi S., 2008, *Italia. Ssn e servizi sanitari regionali: disavanzi ed equità*, «Rivista delle Politiche Sociali», n. 3, pp. 115-146.
- Colombo S. e Regini M., 2009, *Quanti «modelli sociali» coesistono in Italia?*, «Stato e Mercato», n. 2, pp. 235-262.
- D'Ambrosio C., Giuliano G. e Tenaglia S., 2009, *Material Deprivation: an Application to Italian Regions*, «Politica economica - Rivista di studi e ricerche per la politica economica», n. 3, pp. 349-368.
- Ferrera M., 2004, *Verso una cittadinanza sociale «aperta». I nuovi confini del welfare nell'Unione Europea*, Dipartimento di studi sociali e politici Università degli Studi di Milano, Working paper n. 8/2004.
- Ferrera M., 2008, *Dal welfare state alle welfare regions: la riconfigurazione spaziale della protezione sociale in Europa*, «Rivista delle Politiche Sociali», n. 3, pp. 17-49.
- Fusco A., Guio A.-C. e Marlier E., 2009, *An EU Approach to Material Deprivation Using EU-SILC and Eurobarometer Data*, paper presentato al Workshop su «Multidimensional Poverty and "Pro-poor" Growth in the Mena Countries», Nizza, 11-12 giugno.
- Istat, 2008, *Aspetti della vita quotidiana. Indagine 2008*, Istat, Roma; disponibile alla pagina web: http://www.istat.it/strumenti/rispondenti/indagini/famiglia_societa/vitaquotidiana/.
- Istat, 2009a, *Condizioni di vita e distribuzione del reddito in Italia. Anno 2008 - Statistiche in breve*, Istat, Roma.
- Istat, 2009b, *Informazione statistica territoriale e settoriale per le politiche strutturali 2001-2008*, Istat, Roma; disponibile alla pagina web: <http://www.istat.it/ambiente/contesto/infoterr/index.html>.
- Istat, 2010, *Noi Italia. 100 statistiche per capire il Paese in cui viviamo*, Istat, Roma; disponibile alla pagina web: <http://noi-italia.istat.it/>.
- Sen A., Stiglitz J. e Fitoussi J.-P., 2009, *Report of the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress*, disponibile alla pagina web: <http://www.stiglitz-sen-fitoussi.fr/en/index.htm>.
- Svimez – Associazione per lo sviluppo dell'industria nel Mezzogiorno, 2008, *Rapporto Svimez 2008 sull'economia del Mezzogiorno*, Il Mulino, Bologna.
- Sylos Labini P., 1993, *Gli interventi necessari per la crescita civile*, «Delta», settembre '92 - aprile '93, n. 5457, pp. 254-259; disponibile sul sito web: www.syloslabini.info.
- Sylos Labini P., 1994, *Intervento al dibattito sul libro di R.D. Putnam, La tradizione civica nelle regioni italiane*, Camera dei deputati, Roma, pp. 39-50; disponibile sul sito web: www.syloslabini.info.
- Veenhoven R., 2004, *Subjective Measures of Well-being*, World Institute for Development Economic Research (Unu-Wider), Research Paper n. 7/2004.

Discussione

Considerazioni provvisorie sul «sociale meridionale»

Carlo Donolo

RPS

discussione

Nella prima parte l'articolo prende in esame le concezioni, gli ambiti di operatività e i paradossi sottesi all'idea stessa di «politiche sociali», secondo l'autore un corpo di politiche pubbliche non in grado – per sua stessa natura – di giungere a toccare le ragioni profonde dei mali di cui si occupa e disomogeneo rispetto alla logica formale e razionalista del policy process.

Nella seconda parte la riflessione viene portata sui grandi temi del difficile (e familistico) sociale meridionale, usciti dall'agenda delle strategie nazionali di sviluppo e oggi abbandonati a loro stessi e ai poteri illegali, con politiche sociali spesso non in grado neppure di incarnare il loro ruolo più consueto e limitato: quello di tamponamento del peggio.

1. Il sociale delle politiche sociali

Queste note vorrebbero prendere sul serio l'aggettivo nell'espressione «politiche sociali». Questo corpo di politiche pubbliche si è specializzato nel tempo per trattare questioni, problemi, situazioni critiche *sociali*. Va associato a parole come deprivazione, povertà, miseria, marginalità, esclusione. In positivo, il suo compito è perseguire e garantire in qualche misura coesione (sociale ma anche territoriale), benessere, equità. Il maggior numero delle pratiche scaturite dalle politiche sociali è rivolto ad evitare il peggio, a sanare situazioni anche gravi, a rimediare a mali sociali. In un quadro più ampio però, considerando la fornitura di molti beni pubblici essenziali come l'istruzione, la sanità, l'abitazione e la regolazione del mercato del lavoro, le politiche sociali si allargano fino a toccare, anche se quasi mai saldamente, la sponda delle capacità, delle opportunità, delle autonomie. In tal caso si intravede un sociale diverso, proattivo, dinamico, capace di generare risposte oltre che problemi. Le politiche sociali trattano sempre questioni sociali, nel quadro di un'idea di giustizia distributiva e redistributiva. Ci si ispira a equità, proporzionalità, *fairness*. Malgrado la retorica talora usata, le politiche sociali non sono però rivolte a risolvere problemi, ma a tamponare le falle dei processi sociali e

soprattutto economici in un'ottica remediale. Il risarcimento però non può mai essere equivalente o anche solo proporzionale al «male». Sia perché le politiche sociali non possono arrivare a toccare le cause profonde dei mali, sia perché per operazioni così strategiche mancano le risorse. Sono politiche sociali quelle che trattano deliberatamente aspetti dei processi sociali nella loro componente ritenuta inaccettabile o patologica. Ma per lo più le politiche sociali sono parte di un complesso intrecciato con politiche economiche e finanziarie in cui il sociale appare solo come un'ombra, un impiccio, una derivata che intralcia. Le politiche pensionistiche sono più attente a far quadrare i conti che a garantire condizioni di vita dignitose, e anche le politiche urbane o dell'abitare (se mai esistono) sono in primo luogo progetti immobiliari condizionati dalla logica della rendita e solo al margine attivano processi di partecipazione o di ascolto.

C'è in fondo una buona ragione: il sociale dove appare è una matassa poco conoscibile, molto resistente alle trasformazioni, opaca, che procede per logiche difficilmente raccordabili a quelle delle politiche. Perciò nel cuore stesso delle politiche sociali si farebbe volentieri a meno. Non a caso invece gli operatori più impegnati, i ruoli esposti al *burn-out*, i veterani della mobilitazione sociale (si tratti di movimenti per la casa, per il lavoro, di sindromi *nimby*) si trovano a loro agio proprio nello spessore del sociale, nella sua inesauribilità, nel pantano della *local knowledge*. Così l'operatore si fa antropologo, prima *in partibus infidelium*, e poi sempre più come parte lui stesso del sociale che fa problema.

Nelle politiche sociali, infatti, si trova con la massima asprezza quel contrasto originario tra policy process e processo sociale che è sempre presente in ogni intervento di governo dei processi. Le logiche dei due non sono congruenti, anzi spesso sono in antitesi. La logica del sociale è idiosincratica, autoreferenziale, non consequenzialista, «locale», «tacita». La logica di policy è formale, razionalista, procedurale, finalizzata, de-contestualizzata. Generazioni più recenti di politiche hanno cercato di superare la dicotomia, includendo le pratiche sociali nel planning, l'ascolto nel comando, la deliberazione nel calcolo. Si fanno flessibili, adattive, «attive» e attivanti, con scarsi risultati. Agli «indigenisti» del sociale (gli operatori tendono fatalmente a cedere alle seduzione dei luoghi) piace esasperare la contrapposizione: il sociale è più vero, ha più ragioni della policy, e magari (in versione più moderata) le pratiche sono meglio delle politiche. Si può arrivare all'eccesso di dire che il sociale è plebeo e quindi è glamour. A quel punto si entra in un'altra diatriba: locale contro globale, periferia contro centro, mondo della vita contro sistema, autentico contro artificio. È l'incontro-scontro tra policy process e processo sociale che alimenta

queste immagini dicotomiche: il sociale inesauribile contro la pochezza delle politiche, così spesso rozze e malconcepite. Tuttavia, ogni interrogazione dovrebbe partire dalla constatazione che il sociale non è innocente, anzi piuttosto perverso, e che le politiche – anche proprio quando tentano di diventare più socievoli – sono degli artifici più o meno complessi, ai quali si può chiedere molto, ma non tutto, in particolare non di diventare la mimesi del sociale. Dobbiamo restare su un terreno dove il conflitto tra forme è endemico, insolubile e può solo evolvere verso forme più o meno complesse di razionalità sociale. Le politiche sociali stanno al centro di questo conflitto e dovrebbero tematizzarlo più esplicitamente. Sarebbe parte del loro compito, perché infine si tratta di capire la natura dell'oggetto e come esso possa rimodularsi dentro le forme delle politiche. Ciò richiede però un passo indietro, almeno ai fini del proseguimento delle nostre riflessioni. Dobbiamo tornare al sociale.

2. Idee confuse

Sul sociale non si può dire che le scienze sociali abbiano le idee molto chiare. È più semplice dare per presupposto che in una società tutto è sociale, compreso lo stesso individuo. Diverse componenti sociali hanno tentato di sottrarsi a questa cattura, con più successo il diritto e l'economia. Esse hanno ridotto il sociale al minimo, lo stretto necessario; la strategia è stata di reintrodurlo eventualmente dopo come variabile interveniente e secondaria, che non altera la fissità delle categorie «autonome dal sociale». La vasta ingegnerizzazione delle politiche degli ultimi decenni ha provveduto a modo suo a far «piazza pulita». Ma il sociale a modo suo rientra da tutte le parti: dalla *lex mercatoria* al *soft law*, dal diritto mite alle mediazioni extra-giudiziali. Mentre l'economia si psicologizza, scopre emozioni, irrazionalità, si scioglie dall'utilitarismo e vuole accogliere un'idea più complessa di attore e di contesto. Paradossalmente le politiche (e le loro culture di base) sono rimaste indietro. Probabilmente condizionate dall'ombra pesante della crisi fiscale, dalle culture vischiose dell'amministrazione, e anche perché vittime principali delle retoriche del *New management*. Nel *frame* della governance il sociale rappresenta gli interessi organizzati. Tutti gli interessi sono legittimi e possono parlare, poi però ci sono priorità, asimmetrie ed egemonie. Ci saranno perciò esclusi, marginali e perdenti, rigettati nelle acque torbide del sociale: si pensi alle politiche di sviluppo locale e ai progetti integrati. Insomma: le politiche vorrebbero razionalizzare il sociale, le pratiche tentano una mediazione,

alla fine politiche e sociale procedono disgiunti. Da qui gli effetti perversi, le cattive abitudini, il *rent seeking*.

Il sociale appare una volta come premessa, sfondo, mondo di vita, qualcosa che è già sempre dato. Dall'altra come qualcosa che viene continuamente prodotto dalle interazioni. Più precisamente dovrebbe essere una risultante non programmata, non voluta o deliberata, un complesso di esternalità, uno sciame di effetti e impatti. Quindi il sociale si presenta come stato sottoprodotto all'inizio come presupposto dell'agire, e alla fine della sequenza come esito non voluto, ma inevitabile. In entrambe le posizioni il sociale conserva un certo grado di naturalità, paradossalmente di non riflessività sociale, anche se le proporzioni possono sempre mutare. Un processo è sociale in quanto è accompagnato da questo sciame. Nella descrizione può essere trattato come contesto, ambiente, milieu, campo, *habitus*, sempre a contorno dell'azione protagonista. E per la maggior parte dei casi e dei fini probabilmente va bene così. Ciò – in parte come esito dell'idea di razionalità di scopo weberiana o dell'utilitarismo consequenzialista dell'economia politica – desocializza però l'attore, l'azione, il progetto, gli scopi e i mezzi. Perciò sarebbe sempre bene riconsiderare l'attore e l'azione (quindi anche il policy-making, il decisore, la procedura e l'agenda) come costituiti attraverso il sociale che generano. Forse è esagerato dire con Latour che il sociale è esclusivamente il nuovo assemblaggio, anche fortuito, di elementi sociali, l'effetto di composizione innovativa prodotto da un gesto iniziale e poi risistemato per via riflessiva. Certo in questo caso si vede bene il sociale emergente e istituente, caro alla tradizione francese. E si vede anche che l'attore stesso finisce per decomporsi in un effetto del processo, superando la stretta dicotomia tradizionale tra azione e contesto. Perché il sociale appare in entrambe le forme: come elemento emergente, ma anche e forse soprattutto come l'opacità insuperabile, quasi il punto cieco al quale la riflessività sociale non può pervenire. Inoltre anche l'idea di mondo della vita sottolineava molto (ma così anche l'*habitus* di Bourdieu) il carattere inesorabile, oggettivo, impervio del sociale, la sua marcata dipendenza dal sentiero, il suo essere difficilmente accessibile alla riflessione e alla progettazione. Il sociale è anche seconda natura, autobiografia sempre *post factum*, organismo biopsichico. Il sociale però non è muto, anzi arriva anche a parlare di sé: come nelle indagini di de Certeau. Solo nel folklore turisticizzato il sociale appare redento: nelle sue proprie parole ha a che fare con la vita vissuta, con il dolore, la perdita, la carenza, l'abbandono. E con la domanda di aiuto, di conforto, di giustizia (se non qui in un altro regno). Si pensi a come il fado, il flamenco, o anche il la-

mento funebre di de Martino o la canzone napoletana classica hanno rappresentato il sociale. Il sociale non è creativo, piuttosto tragico. Inoltre non solo è istituyente, ma anche istituito: sia in quanto caratterizzato da potenti retroazioni positive, sia in quanto è proprio in rapporto alle istituzioni (nel nostro caso: le politiche pubbliche) che può produrre nuovi effetti di combinazione, e anche mostrare i denti e mescolare alle perversioni delle politiche il proprio teatro delle crudeltà.

Allora: il sociale non è il tutto, ma quella specifica componente che – per lo più in forme abreattive – costituisce tutto in stato sottoprodotto e come tale contrappone i propri «stati» allo stato di cose che le politiche vorrebbero produrre. È sociale quanto resiste, si oppone, si ribella alle «istituzioni», e vorrebbe restare istituyente, ma poi ricade inevitabilmente in uno stato amorfo, difficilmente riflessivo, che si alimenta della propria naturalità. Perciò è legato anche alla tragedia e al dolore, all'illusione e alla passione, ma soprattutto al destino, cioè alla coazione a ripetere, all'auto-poiesi infinita senza uscita verso qualche stella. Da qui il rispetto che si deve alla sacralità del sociale – come indicano Durkheim, Simmel, Benjamin, gli antropologi – per la sua natura fatale. Da qui il sospetto verso il sociale e la preferenza per il politico in chi voglia smettere di restare sotto il suo dominio incantato.

Idee vaghe, dicevamo. Molto generiche. Eppure perfino il sociale delle politiche sociali ha a che fare con questa materia renitente. Grazie alla tematizzazione le politiche sempre riducono una materia alla modalità trattabile. Si considerano le risorse, gli strumenti e i tempi. Se il sociale tracima al di là, pazienza. Tanto tutti i problemi sociali sono cronici, si possono solo trattare, non risolvere. Il sociale può essere curato solo da un altro sociale, «migliore» secondo qualche criterio. Le politiche sono solo interventi per lo più estrinseci e spesso anche occasionali o temporalmente limitati. Le politiche oscillano tra la fantasia di onnipotenza di trasformare il sociale, e l'autolimitazione al poco che è fattibile: 10 asili-nido se ce ne vorrebbero 100, 100 posti per 100.000 candidati. In entrambi i casi si registra un'asimmetria di forze in campo: il sociale stravince sempre.

3. Verso un sociale meridionale

Partiamo da queste premesse incerte per inoltrarci in una diversa ricognizione. Non tutti i sociali sono eguali, nel senso che ogni mondo della vita è molto simile a tutti gli altri (questo vale anche a livello globale), ma in quanto «locale» è anche molto diverso. Ora non tutte le

diversità fanno differenza, e quindi è bene prescindere proprio dal localismo, ovvero dall'autoaffermazione spinta che il mio locale è più bello, importante, e forte del tuo. Si tratta dello sfruttamento politico delle idiosincrasie del sociale che è intrinsecamente abominevole, appena si vada aldilà della sagra paesana, come mostra la sociologia delle tifoserie o del sangue e suolo. Però ci sono differenze rilevanti tra tipi di sociale che vanno prese sul serio, anche perché potrebbero aiutare a ridefinire le politiche, a contestualizzarle come si dice.

Sappiamo qualcosa di queste differenze a proposito di capitale sociale. Se prendiamo in esame i componenti: fiducia, norme sociali, reti, cooperazione/defezione e altri ancora (sarebbe importante valutare la diversa capacità di autorganizzazione, per esempio come manifestata in occasione di catastrofi naturali), vediamo differenze, non mere diversità locali. E ci sono ormai tanti indicatori che le misurano. Anche le banali classifiche della qualità sociale urbana dei capoluoghi rivelano una distribuzione abbastanza stabile e, per esempio, un confinamento inerziale delle città meridionali nei ranghi più bassi. Sono meri indizi, è chiaro. Ma bastano e avanzano. Lasciando perdere il problema insolubile circa le origini, in cui invece si è intricato Putnam, sembra più appropriato dire che le politiche di sviluppo degli ultimi cinquanta anni sono la prova provata della divaricazione tra politiche e processi sociali. Le politiche, specie quelle di industrializzazione forzata, sono state definite deliberatamente per rompere gli equilibri del sociale meridionale. E non ce l'hanno fatta (Gela, Taranto, Ottana). Ma anche La Martella contro i Sassi di Matera. Abbiamo la prova che il sociale non può essere piegato dall'illuminismo del planning meglio intenzionato.

Al contrario: le forme più perverse del sociale meridionale sono state alimentate dalla natura degli interventi (la dimostrazione di questa tesi dovrebbe essere al centro di ogni dignitosa storia del Meridione post-bellico). Diciamo così: il sociale meridionale – quale che sia – è diventato molto più perverso, opaco, «maledetto», anche in seguito agli effetti voluti e non voluti delle politiche di sviluppo. Fanno parziale eccezione le prove di «nuova programmazione» nel periodo 1999-2006 in cui il sociale locale è stato preso un po' più sul serio. Anni fa avevo riassunto il problema dicendo che si trattava di una questione istituzionale, se si preferisce di capitale sociale, quindi di sociale appunto. Oppure si può anche dire: tutto gira intorno ai sistemi di regolazione locale.

Quanto al capitale sociale si può dire che c'è troppa poca fiducia, troppa poca propensione a cooperare, troppa tentazione a defezionare, troppe norme sociali che alimentano il disordine sociale e un con-

sumo esasperato dei beni comuni, e così via. Non è che non ce ne siano di risorse «buone», ce n'è troppo poco perché si possa ottenere qualcosa di apprezzabile socialmente. Alcune politiche hanno tentato appunto di ricreare condizioni facilitanti per l'accumulazione di questo carente capitale. Ma è una via impervia, i risultati incerti e labili, forse visibili a più lungo termine. Ma alla ricerca della genesi della differenza si arriva sempre al familismo. Esso è il motore immobile del sociale meridionale. Sarà vero e cosa vorrà dire? Mi vengono dubbi, ma intanto proseguo e ipotizzo che ci possano essere due varianti del familismo: uno orientato al profitto e uno alla rendita, uno disposto a competere e cooperare, l'altro più incline a defezionare e a cercare protezioni. Entrambe le forme secondo ragione dovrebbero essere presenti in ogni territorio, solo può variare la distribuzione (locale, ma soprattutto macroregionale). Allora almeno nei territori socialmente più duri dovrebbe prevalere la seconda forma, tanto da subordinare e condizionare lo sviluppo dell'altra. Si generano perciò due tipi di territori: quelli blandamente regolati (di più non si può pretendere), e quelli decisamente sregolati (tipo quelli descritti da Saviano). Una controprova potrebbe essere che i diversi tipi di sregolazione (abusivismo, spaccio, criminalità organizzata, degrado urbano, economia sommersa, ecc.) si intrecciano reciprocamente e fanno sistema, e tendono a concentrarsi in dati territori. Qui il sociale diventa perverso, renitente ad ogni riscatto, totalmente chiuso. Le sregolazioni sono sociale come premessa ambientale in cui si muovono gli attori: da ciò l'imperativo del conformismo e la sanzione della devianza; e sono sociale come esito, in quanto gli effetti sommati e incrociati delle sregolazioni co-producono un sociale che è impervio perfino all'analisi, per non dire all'intervento correttivo.

Ma tutto questo sociale difficile non nasce dal nulla, e non deriva solo dal familismo. Ci sono forze e attori che cooperano a produrlo, e oggi essi si annidano specie nei ceti medi e nei ruoli di intermediazione. Il ceto politico e il ceto professionale sono i grandi parassiti del sociale disordinato, di cui tra l'altro rispecchiano i valori fondanti. E perciò si può parlare di ceti medi plebeizzati (antropologicamente): così la politica diventa la tautologia del sociale.

Se si cercasse un fondamento al di là del familismo, lo si potrebbe cercare in un dato strutturale e in uno che è insieme strutturale e culturale. Il primo è la sistematica asimmetria tra domanda e offerta di lavoro: non vi è mai stata, malgrado l'emigrazione, una fase in cui il mercato del lavoro meridionale fosse vicino all'equilibrio. La super-offerta di forza-lavoro, oggi poi sempre più scolarizzata, produce mostri localmente oppure induce un'emigrazione di grandi numeri che

RPS

C. Donato / CONSIDERAZIONI PROVVISORIE SUL «SOCIALE MERIDIONALE»

spoglia ulteriormente la società meridionale. In questo squilibrio va collocata la famiglia con le sue strategie: è la garante di ultima istanza in un mondo incerto. Ed anche violento. Qui mi sembra di seguire solo le orme di Pizzorno su Montegrano. In più però va detto che la famiglia come istituzione atavica conserva più a lungo la traccia mnemonica della scarsità di risorse. La figura del bene scarso compendia questa cultura. Oggi – in un contesto urbanizzato e centrato sulla deprivazione relativa – significa che non ce n'è mai abbastanza, quando l'idea paleo-contadina di bene scarso è coniugata con il meccanismo postmoderno dell'imitazione invidiosa. Di conseguenza – mentre la famiglia avrebbe perso, presa in un contesto di accessibilità al lavoro e alle sue autonomie – viene rinforzata dal mancato sviluppo (qui da vedere soprattutto come insufficiente offerta di posti di lavoro decorosi), e conferma il proprio ruolo strategico di ente patrimoniale e difensivo continuando a ritenere scarsi i beni anche quando non lo sono più (l'infinito del costruito incompiuto, oltre la seconda casa, la terza auto, la miscela di opulenza e miseria). La famiglia insegna la defezione, l'opportunismo delle regole, la doppia morale e altre miserie sociali e incivili di questo tipo. Ciò è vero anche nelle famiglie «perbene», ma su ciò letteratura e cinema hanno già detto quanto basta.

Se queste sono le radici di una forma di sociale abbastanza specifica del Meridione, allora si tratta di miserie. Ma appunto il sociale ha sempre a che fare con miserie, come documenta la grande inchiesta curata da Bourdieu. Però la descrizione sarebbe incompleta, se non vedessimo al di là di queste miserie pur presenti e caratterizzanti, le altre: la concentrazione nei territori meridionali delle forme estreme di povertà, la dimensione demografica raccapricciante di queste miserie (che non sono marginali per niente), inusitata in un paese sviluppato, e l'ulteriore loro concentrazione nei centri storici e nelle periferie degradate delle grandi conurbazioni. Mentre le politiche sociali correnti scivolano senza presa sul nucleo familistico del sociale meridionale, non hanno i mezzi e le gambe per arrivare a trattare questioni sovradimensionate, senza rimedio e senza risarcimento possibile. Questi grandi temi un tempo erano affidati piuttosto e giustamente a strategie di sviluppo nazionale. Oggi sono abbandonate a se stesse e ai poteri illegali. Ma il sociale non aspetta. Piuttosto si adatta continuamente, proteiforme e opportunistica. Assume forme ancora più opache e più perverse, è mobile nella sua pesantezza. Ha due grandi vantaggi sulle politiche: queste hanno tempi brevi e scadenze ravvicinate; il ciclo delle politiche raramente incontra il ciclo del sociale. Invece questo è sia mutevole nel breve termine che persistente nella lunga durata.

4. Per finire

Ci sono ben altri problemi che questi, così astratti. I problemi di bilancio e anche la questione degli standard minimi. Ma come le politiche di sviluppo vanno radicalmente ripensate alla luce delle esperienze fatte e al persistere dello sviluppo ineguale e anche in rapporto a nuove situazioni critiche (cambiamento climatico, desertificazione, progressiva riduzione dei fondi strutturali), così le politiche sociali devono trovare nuovi ancoraggi: da un lato l'imperativo dei livelli essenziali per soddisfare diritti costituzionali, dall'altro il confronto più esplicito (direi anche meno apologetico e consolatorio) con il sociale di cui è fatta la materia di queste politiche. L'assenza di politiche di sistema, destinata a durare quanto basta per far uscire il Sud da ogni agenda nazionale, costringe le politiche sociali al loro ruolo più consueto e limitato: essere azioni remediali, di tamponamento del peggio, risolvere casi se non situazioni, supplire alle carenze di altre azioni istituzionali. Ma nel far questo cercare di entrare nel cuore del sociale, comprenderlo meglio, oltre le astrazioni sociologiche, e accumulare un sapere pratico tale da diventare parte essenziale del futuro capitale sociale locale disponibile; già oggi molti progetti e interventi si muovono di fatto in questa direzione (penso a iniziative nella zona di Caserta e in Terra di Lavoro, ma del resto anche a Scampia). Sapendo che il sociale non è solo un alleato, ma anche un nemico, e soprattutto nemico di se stesso: con le sue infinite ricorsività e i circoli viziosi che lo stabilizzano nel tempo. È bella e buona la politica sociale, ma diciamo ogni azione sociale, che riesce a spezzare o a smentire anche una sola di queste tautologie mortali. Altri assemblaggi – come dicono Sassen e Latour, ma lo sapevamo già da Hirschman – sono sempre possibili.

Riferimenti bibliografici

- Bagnasco A., 1999, *Tracce di comunità*, Il Mulino, Bologna.
Barca F., 2006, *Italia frenata*, Donzelli, Roma.
Belli A., 2010, *Fuoco ai Quartieri spagnoli*, Pironti, Napoli.
Boltanski L. e Thévenot L., 1991, *De la justification*, Gallimard, Parigi.
Boltanski L. e Chiapello E., 1999, *Le nouvel esprit du capitalisme*, Gallimard, Parigi.
Bourdieu P. (a cura di), 1993, *La misère du monde*, Seuil, Parigi.
Callon M. (a cura di), 1998, *The Laws of the Markets*, Blackwell, Oxford.
Callon M., Lacoumes P. e Barthe Y., 2001, *Agir dans un monde incertain*, Seuil, Parigi.
Cappuccio R., 2010, *Fuoco su Napoli*, Feltrinelli, Milano.

- Cassano F., 1996, *Il pensiero meridiano*, Laterza, Bari.
- Cassano F., 2004, *Homo civicus*, Dedalo, Bari.
- Cassano F., 2009, *Tre modi di vedere il Sud*, Il Mulino, Bologna.
- Castel R., 1995, *Les métamorphoses de la question sociale*, Gallimard, Parigi.
- Cersosimo D. e Donzelli C., 2000, *Mezzo giorno: realtà, rappresentazioni e tendenze del cambiamento meridionale*, Donzelli, Roma.
- de Certeau M., 2001, *L'invenzione del quotidiano*, Edizioni Lavoro, Roma.
- Donolo C., 1999, *Questioni meridionali*, L'ancora del Mediterraneo, Napoli.
- Donolo C., 2001a, *Disordine*, Donzelli, Roma.
- Donolo C., 2001b, *La QM come questione istituzionale*, in Donolo C. (a cura di), *Verso sud*, Eutropia-Angeli, Milano.
- Donolo C., 2003a, *Sui regimi regolativi locali*, in Donolo C. (con scritti di M. Sordini), *Il distretto sostenibile*, Eutropia-Angeli, Milano.
- Donolo C., 2003b, *Sul capitale sociale e i potenziali di sviluppo*, in Donolo C. (con scritti di M. Sordini), *Il distretto sostenibile*, Eutropia-Angeli, Milano.
- Donolo C., 2008, *Transizioni verso territori capaci*, «Sociologia del lavoro», n. 109.
- Franzini M., 2010, *Ricchi e poveri - L'Italia della disuguaglianza (in)accettabili*, Boccioni, Milano.
- GriAUDI G., 1980, *Mediatori*, Rosenberg & Sellier, Torino.
- Laino G., 2009a, *Napoli, dove la miseria è un destino*, «Il Seme sotto la neve», dicembre.
- Laino G., 2009b, *La cura come luogo del mutamento*, «Lo Straniero», n. 113.
- Latour B., 2005, *Reassembling the Social*, Oxford University Press, Oxford.
- Latour B., 2006, *Changer de société, réfaire de la sociologie*, La Découverte, Parigi.
- Morlicchio E. (a cura di), 2002, *The Spatial Dimensions of Social Exclusion and Integration: the Case of Naples*, Ame, Amsterdam.
- Ortese A.M., 1993, *Il cardillo addolorato*, Adelphi, Milano.
- Pizzorno S., 2001, *Familismo amorale e marginalità storica: ovvero perché non c'è niente da fare a Montegrano (1967)*, «Quaderni di sociologia», vol. 45, n. 26/27, pp. 349-362.
- Pizzorno S., 2007, *Il capitale sociale*, parte terza di Pizzorno A., *Il velo della diversità*, Feltrinelli Milano.
- Pries L., 2008, *Die Transnationalisierung der sozialen Welt*, Suhrkamp Verlag, Frankfurt a. M.
- Pugliese E., 1993, *Sociologia della disoccupazione*, Il Mulino, Bologna.
- Putnam R.D., 1993, *La tradizione civica nelle regioni italiane*, Mondadori, Milano.
- Sassen S., 2006, *Territory, Authority, Rights*, Princeton University Press, Princeton (tr. it. B. Mondadori, Milano).
- Sennett R., 2004, *Rispetto. La dignità umana in un mondo di diseguali*, Il Mulino, Bologna.
- Triglia C., 1992, *Sviluppo senza autonomia*, Il Mulino, Bologna.

RPS

Rubriche

Il Mezzogiorno e l'Unità d'Italia

Beniamino Lapadula

RPS

lettura

Si è costituito un fronte antirisorgimentale rappresentato dalla Lega Nord e da una variopinta schiera di circoli neo-borbonici e neo-guelfi che provano a riscrivere la storia. Questi tentativi di revisionismo storiografico vanno contrastati con una riflessione sulle vicende seguite all'Unità d'Italia capace «di consentire un bilancio persuasivo da far valere fino ai nostri giorni», dice il Presidente Napolitano nel discorso pronunciato all'Accademia dei Lincei il 13

febbraio 2010. Senza il Risorgimento, l'Italia non avrebbe mai potuto diventare uno dei paesi più ricchi e sviluppati del mondo.

La nostra unità nazionale va rilanciata anche perché lo sviluppo del paese non è un gioco a somma zero (se vanno più risorse al Sud ci rimette il Nord o viceversa). Il Mezzogiorno, infatti, oltre a restare un fondamentale mercato di sbocco per i prodotti del Nord, costituisce la riserva capace di garantire uno sviluppo più equilibrato del paese.

1. Il Mezzogiorno e l'Unità d'Italia

La coesione nazionale e la condivisione dei valori fondanti della Repubblica che, come recita l'art. 5 della Costituzione, è «una e indivisibile», rappresentano le condizioni indispensabili per rilanciare lo sviluppo del Mezzogiorno. Non può, quindi, non destare un preoccupante allarme il fatto che, alla vigilia del 150° anniversario dell'Unità d'Italia, le politiche pubbliche a vantaggio del Mezzogiorno siano guardate con sempre maggiore diffidenza. Non si tratta soltanto di un pregiudizio politico: questa diffidenza si è tradotta in precise scelte antimeridionaliste da parte dell'attuale governo che ha annullato le zone franche urbane e il credito d'imposta introdotti dal precedente governo di centro-sinistra e ha spostato dal Sud al Nord risorse per circa 35 miliardi di euro. Tutto ciò si è verificato con una disarmante disattenzione da parte dell'opinione pubblica: sembra venuta meno una visione solidale dei problemi dell'Italia, tanto da far sostenere a molti autorevoli opinionisti che il paese rischia la disgregazione. È per questo che non va sottovalutato il fatto che negli ultimi tempi sia an-

dato costituendosi un vero e proprio fronte anti-risorgimentale e anti-unitario rappresentato non solo dai secessionisti del Nord e dal quotidiano leghista «La Padania», ma anche da innumerevoli pubblicazioni, articoli, siti web, espressione di una variopinta schiera di circoli neo-borbonici e neo-guelfi che provano a riscrivere a loro uso e consumo la nostra storia nazionale, mettendo in discussione l'Unità d'Italia. Il fatto che a Nord e a Sud del paese si coagulino forze contrarie all'idea di nazione per come si è formata dall'Unità d'Italia a oggi, senza che l'opinione pubblica reagisca con energia, sta ad indicare che le molte appartenenze identitarie in cui, in questi ultimi anni, si è scomposta l'Italia faticano a ritrovarsi in una narrazione nazionale comune. Sembrano passati anni luce da quando, nella primavera del 1959, il Presidente della Repubblica francese generale Charles de Gaulle venne a Milano per celebrare il centenario delle battaglie di Magenta e Solferino. In quell'occasione vi furono parate militari a cui presero parte i veterani della Grande Guerra, tutti i partiti politici fecero ogni sforzo per rilanciare lo spirito del Risorgimento e, quelli a più spiccata vocazione antifascista, definirono la Resistenza come l'ultima Guerra di Indipendenza. Anche il mondo cattolico, per bocca del cardinale Montini, allora Arcivescovo di Milano, si associò all'evento sostenendo che per la Chiesa era da considerarsi positiva la fine del potere temporale dei Papi. Negli anni che seguirono, il riferimento al Risorgimento divenne, però, sempre più rituale, sempre meno capace di far riconoscere gli italiani in una storia comune. La questione meridionale ha risentito progressivamente di questo nuovo clima, di questa perdita di idealità collettive. Nei primi anni della Repubblica il ritardo dello sviluppo del Sud era stato assunto come grande questione nazionale grazie al contributo di intellettuali come Manlio Rossi Doria, Pasquale Saraceno, Francesco Compagna, Carlo Levi. Nel 1950 venne istituita la Cassa del Mezzogiorno per superare, con l'impegno di specifiche risorse finanziarie, aggiuntive rispetto all'intervento ordinario dello Stato, il dualismo Nord-Sud. La strategia dell'intervento straordinario, almeno nella sua prima fase conseguì indubbi successi: il volto del Mezzogiorno con la costruzione di dighe, acquedotti, strade e autostrade cambiò radicalmente. Quando si passò all'incentivazione diretta di iniziative industriali cominciò quella fase involutiva dell'intervento straordinario segnata dalla dispersione degli interventi e dalla gestione politica delle risorse, gestione non più funzionale allo sviluppo economico, ma preoccupata soltanto dell'acquisizione del consenso elettorale. Si arrivò così alla crisi dell'intervento straordinario e al suo su-

peramento. Anche dopo lo scioglimento della Cassa il dovere di solidarietà nei confronti del Mezzogiorno, però non è stato messo in discussione. Così è stato fino all'inizio degli anni '80, basti ricordare le grandi lotte sindacali per gli investimenti nel Mezzogiorno sintetizzate nello slogan «Nord e Sud uniti nella lotta». Poi il clima è cambiato e nel sentire del paese è maturato un «pregiudizio a sfavore» del Sud, ritenuto ormai irrimediabile. Si è così giunti negli anni '90, alla esplicita rimessa in discussione del processo di unificazione della nazione italiana. Le posizioni secessioniste delle varie leghe con i loro riti celtici e le loro pittoresche adunate, in un primo momento sembrarono più appartenenti al folklore che alla politica, ma dopo l'ingresso nell'euro hanno acquistato un peso sempre maggiore. Con la fine del «modello protezionistico di mercato» fondato sulle svalutazioni competitive, in assenza della prospettiva di un nuovo modello di crescita, il Nord si è sentito sempre meno rappresentato dalle istituzioni nazionali e, ripiegando sul localismo e sulla rivolta fiscale, ha sempre più ritenuto il Sud una palla al piede di cui, in qualche modo, disfarsi. L'agenda politica del paese ha finito, così, per essere dettata in larga parte dalla Lega Nord e il tema del Mezzogiorno, nei fatti, è stato completamente derubricato. L'ultimo progetto organico di rilancio per il Sud è stato portato avanti nella seconda metà degli anni '90, dal primo Governo Prodi e, in particolare, dal suo ministro dell'Economia. Ciampi era consapevole che la stabilità valutaria garantita dall'euro avrebbe creato ulteriori problemi al debole apparato produttivo meridionale. È al nome di Ciampi, infatti, che è legata la Nuova Programmazione, una politica diretta ad intervenire sulle situazioni di contesto per accrescere il capitale sociale del Sud e rilanciare la sua crescita in funzione dello sviluppo più complessivo dell'intero paese. Dopo la sua ascesa al Quirinale, il nesso politico tra sviluppo del Sud e sviluppo del paese si è spezzato e, nei fatti, si è deciso di abbandonare il Mezzogiorno alla sua sorte. La Nuova Programmazione, in assenza di una forte politica macro-economica di sostegno e di una convinta regia del governo nazionale per una governance multilivello, ha finito con l'assumere, in larga parte, i connotati del ripiegamento localistico e della dispersione delle risorse in mille rivoli, frammentati e poco incisivi. Il Mezzogiorno, ancora una volta, è stato considerato più il terreno di raccolta del consenso politico attraverso l'uso di risorse pubbliche che un'area da sviluppare. Questo quadro è inoltre, aggravato dal fatto che, in molte aree del Sud, la spesa pubblica è erogata in un contesto di contiguità e commistione tra mafia e politica. È

prevalsa così nell'opinione pubblica l'immagine di un Mezzogiorno irrecuperabile, vocato solo alla promozione di interessi particolari e clientelari. Le cose non stanno così: il Sud è cambiato in modo significativo, ci sono amministratori locali capaci e pubblici dipendenti motivati e impegnati e non soltanto politici corrotti e fannulloni. È però certamente vero che le classi dirigenti meridionali non hanno saputo far sufficientemente fronte alla nuova sfida regionalista. Queste difficoltà sono state ampiamente strumentalizzate dalla Lega Nord che, avendo come permanente ispirazione il separatismo, ha usato il tema del federalismo fiscale come una clava contro il Mezzogiorno. Dopo il lungo martellamento anti-meridionale della Lega, anche nel Sud si è fatta avanti l'ipotesi di un movimento politico autonomista, espressione degli interessi delle regioni meridionali, il cosiddetto partito del Sud. Al di là delle stesse intenzioni dei suoi promotori e dei suoi teorizzatori, questa nuova formazione autonomista diventerebbe fatalmente il partito trasversale della spesa, un partito più attento a rivendicare maggiori risorse dal centro, che impegnato a rinnovare profondamente le pubbliche amministrazioni meridionali. La nascita del partito del Sud accentuerebbe inevitabilmente la conflittualità tra Mezzogiorno e Settentrione, facendo così aumentare il rischio che anche il nostro paese possa veder rimessa in discussione la sua unità statale, com'è accaduto in Jugoslavia, in Cecoslovacchia e come sta accadendo anche in Belgio.

2. Combattere il revisionismo storiografico

Questo rischio non può più essere sottovalutato. È per questo che vanno combattuti, sia il revisionismo storiografico che tende a rivalutare, in modo fantasioso, le condizioni economiche e sociali del Regno delle Due Sicilie, sia la vulgata leghista che descrive il Sud come eterna palla al piede del Nord. Senza le rimesse dei meridionali emigrati nelle Americhe che fecero affluire in Italia, nei primi due decenni del novecento, la valuta necessaria per acquistare macchinari e materie prime e, senza i milioni di lavoratori che nel secondo dopoguerra si spostarono dal Sud al Nord, non sarebbero stati possibili, né lo sviluppo del triangolo industriale, né il miracolo economico. La verità è che il dinamismo industriale del Settentrione d'Italia non può essere disgiunto dal ruolo svolto dalle popolazioni meridionali che, oltre alle braccia e alla valuta estera, hanno garantito un sicuro mercato di

sbocco alle produzioni del Nord. D'altra parte non si può negare il ritardo storico del Mezzogiorno.

I circoli neo-borbonici, per sostenere che il Regno del Sud, prima dell'Unità, fosse moderno e avanzato, ricordano che da Napoli partirono, sia il primo battello a vapore, che la prima linea ferroviaria d'Italia. La verità è che le infrastrutture del Mezzogiorno erano significativamente inferiori a quelle del centro Nord, basti pensare che, alla vigilia dell'Unità, il Regno borbonico disponeva di meno chilometri di ferrovia di quelli dello Stato Pontificio.

Il Mezzogiorno pre-unitario, infatti, era uscito tardi dal sistema feudale e solo grazie all'esercito napoleonico. La feudalità del Regno di Napoli fu abolita da Giuseppe Bonaparte il 2 agosto 1806 e questo cambiamento si configurò come una «rivoluzione passiva», cioè una trasformazione introdotta dall'esterno. Le forze sociali del Sud, infatti, non avevano sviluppato nel loro seno nuovi ceti borghesi capaci di contrapporsi al ceto baronale. La borghesia meridionale, avendo ereditato senza lotte drammatiche parte del patrimonio della vecchia aristocrazia terriera, invece di acquisire una forte identità di sé, finì col convivere a lungo con il vecchio mondo. Soprattutto nelle campagne, dove sopravvivevano estesi possedimenti della nobiltà e contratti e metodi produttivi anacronistici, vennero così perpetuati modelli di relazione e rapporti «improntati alla cultura della prevaricazione e del particolarismo» (Bevilacqua, 2005).

All'eversione degli ordinamenti feudali avrebbe dovuto seguire una redistribuzione a vantaggio dei contadini delle terre espropriate al clero e alla nobiltà. Nei fatti, alle aste di aggiudicazione, si ripresentavano spesso gli stessi proprietari espropriati e quando i contadini poveri riuscivano ad aggiudicarsi le terre non avevano le risorse per gestirle e dovevano far ricorso all'usura. Alle prime difficoltà questi nuovi proprietari, per ripagare i debiti, erano così costretti a cedere i loro piccoli fondi ai vecchi proprietari o agli usurai.

È in questo contesto che in Sicilia la mafia mise le sue radici, destinate a durare fino ai nostri giorni. La scarsa articolazione della vita sociale nelle campagne e la presenza di una gran massa di contadini poveri, a loro volta, limitavano la domanda di prodotti industriali sul mercato interno. Anche il commercio internazionale era scarso, sia per la marginalità del Regno delle Due Sicilie, nei confronti delle potenze europee, che per la tradizionale passività dei mercanti meridionali. Questa situazione di contesto aveva determinato, a sua volta, una ristrettezza del campo d'azione degli imprenditori meridionali, che trovavano più

conveniente dedicarsi ad attività sicure svolte all'ombra dello Stato, che rischiare nei settori industriali esposti alla concorrenza. Questo impedì il sorgere di grandi iniziative private e limitò l'espansione delle attività manifatturiere meridionali. Queste attività non mancavano e andavano dalle imprese laniere di Arpino, Sora e Isola Liri, alle filature meccaniche del Catone della provincia di Salerno, al complesso industriale di Pietrarsa. Questo impianto, con le sue fonderie e le sue officine che fabbricavano macchine utensili e materiali per navi e locomotive, rappresentava nel 1840, il più grande complesso industriale dell'intera Penisola.

Si trattava, in ogni caso, però, di una organizzazione produttiva proto-industriale. Bisogna ricordare infatti, che all'epoca dell'unificazione, l'Italia era un paese essenzialmente agricolo. La sua struttura industriale, infatti, era frammentata e dispersa, a metà fra un'economia rurale e una manifatturiera, con gran parte della manodopera reclutata in maniera saltuaria e stagionale fra giornalieri e braccianti. Per questo, al momento dell'unità, sul piano dell'assetto industriale, le distanze tra Nord e Sud, pur già delineate, non erano così rilevanti come lo sarebbero diventate in seguito, quando regioni come il Piemonte, la Liguria e la Lombardia, grazie alla loro collocazione geografica contigua ai paesi europei in corso di industrializzazione e ad una dinamica borghesia minuta (fatta di proprietari terrieri, fittavoli, periti, ingegneri, impiegati delle Camere di commercio), cominciarono a svilupparsi a un ritmo sempre più intenso.

La forte crescita, concentrata nel triangolo industriale, si riversò, anche se in modo molto più attenuato, sulle altre regioni del Nord e in parte del Centro, ma non investì minimamente il Mezzogiorno. Il dualismo Nord-Sud così aumentò, ma non perché i piemontesi avevano colonizzato il Sud sfruttandolo, ma perché il Nord poté avvantaggiarsi della prossimità con le regioni europee più industrializzate e poté disporre di una struttura sociale più evoluta di quella del Sud. Il Sud rimase progressivamente emarginato, soprattutto a causa della sua collocazione geografica. C'è da rilevare però che, «l'industria non era una realtà economicamente e culturalmente estranea al mondo meridionale e avrebbe forse potuto conoscere uno sviluppo importante se fosse stata sostenuta, nel tempo, da una politica adeguata» (Bevilacqua, 2005). Fino agli inizi del Novecento, infatti, le aree meridionali di antica industrializzazione disponevano ancora di strutture importanti.

3. Le disparità Nord-Sud nei primi decenni dell'Unità

Intorno al 1860 l'Italia presentava, per molti aspetti, i tratti tipici di un'economia sottosviluppata, con una situazione di povertà non dissimile da quella di altri paesi del Sud e del levante Mediterraneo. Il divario era consistente, non solo rispetto all'Inghilterra, ma anche a Belgio, Francia e Germania. L'Italia rimaneva un paese privo di materie prime (soprattutto quelle che all'epoca erano decisive come il ferro e il carbone) e dipendente dall'estero, sia per le innovazioni tecniche, che per il reperimento di capitali sul mercato finanziario. Alla vigilia dell'Unità, l'Italia disponeva soltanto di 2000 chilometri di ferrovie contro i 9.500 della Francia e i 17.000 dell'Inghilterra. Anche in questo quadro di complessiva arretratezza si segnalavano però, sensibili squilibri economici tra Nord e Sud. Il Nord, sia pure come appendice marginale, aveva fatto ingresso nell'economia europea più industrializzata: Lombardia e Piemonte erano certamente molto in ritardo rispetto all'Alsazia e ai distretti industriali belgi, ma presentavano analogie con la situazione della Normandia, del Delfinato, della Sassonia e della Baviera. Si stima che al momento dell'unificazione, il reddito meridionale pro capite fosse del 15-20% inferiore a quello del Nord, anche se la linea di divisione Nord-Sud è impropria, in quanto nel Nord il Veneto presentava un reddito pro capite inferiore alla media nazionale, mentre la Campania aveva un reddito non dissimile da quello dell'Italia Nord-Occidentale. Fatta eccezione per la Campania però, il resto del Mezzogiorno presentava già una situazione di svantaggio. Il motivo principale di tale divario era dovuto, come si è detto, alle condizioni specifiche dell'agricoltura meridionale. La grande proprietà nobiliare, come già sottolineato, era stata, infatti, in grado di assorbire ogni fermento innovativo, anche dopo l'abolizione dell'assetto feudale e i provvedimenti adottati durante il «decennio francese». La borghesia rurale, costituita prevalentemente dal ceto dei gabellieri, sublocatari di terre ai contadini, si avvaleva di contratti di affitto e di colonia fondata sulla precarietà e sull'indebitamento. Ben diversa era stata l'evoluzione delle campagne nel Nord, grazie al ruolo di una nobiltà provinciale e di una borghesia rurale che, soprattutto nella «bassa padana», avevano introdotto innovazioni tecniche e modalità di coltivazione di una moderna economia agraria. Ci sarebbe stato, dunque, bisogno di politiche adeguate per modernizzare l'agricoltura meridionale, politiche che avrebbero potuto essere supportate solo da un'alleanza tra la borghesia industriale del Nord e il mondo contadino del Sud.

RPS

B. Lapadula / IL MEZZOGIORNO E L'UNITÀ D'ITALIA

Come sottolineato con forza da Gramsci, questo non avvenne perché, nel movimento risorgimentale, le correnti moderate prevalsero su quelle democratiche. Si realizzò così un'alleanza tra industriali del Nord e residui feudali del Sud, un blocco agrario-industriale che congelò la struttura sociale delle campagne del Mezzogiorno ponendo così limiti alla stessa espansione dell'industria nel Sud del paese. I primi governi unitari, del resto, non si impegnarono nella modernizzazione del Sud perché gli industriali del Nord erano molto più interessati a rapportarsi con i ricchi mercati esteri, che a sviluppare l'ampliamento del mercato interno meridionale, ancora troppo modesto per rappresentare uno sbocco potenziale per le loro produzioni. Accadde così che in assenza di una spinta modernizzatrice i componenti della borghesia rurale meridionale si trasformarono in redditieri, tendenti a spostarsi, sempre più, verso occupazioni burocratiche e professionali. In pochi anni si realizzò quindi una vera e propria meridionalizzazione della burocrazia statale, diventata sempre più lo sbocco prevalente per la consistente disoccupazione intellettuale del Sud. Furono così gettati i semi di quel distacco tra amministrazione pubblica, composta prevalentemente dai quadri meridionali di formazione giuridica e industria del Nord, destinato a durare fino ai nostri giorni.

Le differenze tra Sud e Nord del paese, nei decenni successivi all'Unità, si accentuarono però, non a seguito di una «rapina coloniale piemontese» ma a causa di un divario originario, preesistente all'unificazione, di una collocazione geografica sfavorevole, e degli indirizzi di una classe dirigente di stretta osservanza liberista che, non solo ignorò la questione contadina meridionale, ma adottò politiche poco lungimiranti (tasse, coscrizione militare obbligatoria) che provocarono delusione, rivolte e l'estensione del fenomeno del brigantaggio.

La *real politik* sabauda, infatti, nella sanguinosa lotta al brigantaggio, non seppe distinguere i tentativi borbonici e sanfedisti di tornare al passato, dalla disperata protesta sociale dei contadini poveri del Mezzogiorno. Questa però, non bisogna dimenticarlo, si presentava spesso con le caratteristiche di *jacqueries* del tutto simili a quelle che sconvolgevano le campagne francesi durante l'*Ancien Régime*. Il governo unitario si trovò, infatti, a fare i conti con una situazione di arretratezza, di cui i piemontesi non avevano alcuna responsabilità, che era il frutto di secoli di oppressione da parte dei governi borbonici e pontifici, che avevano coltivato l'ignoranza e la superstizione delle popolazioni meridionali. Mancò però la sensibilità e l'intelligenza necessaria per non far pesare, oltre il necessario, in un'Italia profondamente ete-

rogea, una amministrazione rigidamente accentratrice, costituita integralmente da esponenti piemontesi o «piemontesizzati». Tutto questo però non giustifica i giudizi approssimativi e tendenziosi sul processo unitario. È per questo che occorre, come ha sostenuto con forza Giorgio Napolitano, una riflessione storica sulle vicende politico-istituzionali ed economico-sociali seguite alla fondazione del nostro Stato nazionale, capace di «consentire un bilancio persuasivo da far valere fino ai nostri giorni»¹.

4. *Centralismo o federalismo?*

Oggi si discute molto delle conseguenze negative della forma centralistica assunta dal nuovo Stato unitario. È certamente vero che, in rapporto alle differenze esistenti tra i diversi Stati pre-unitari, sarebbe stato teoricamente migliore l'assetto federale proposto da Carlo Cattaneo. Va riconosciuto però che nelle condizioni dell'Europa di allora, l'Italia non avrebbe potuto conquistare la propria indipendenza senza un governo fortemente centralizzato e una dinastia in grado di difendere con le armi l'unità e l'indipendenza del paese. Una debole Federazione di entità statuali autonome, non avrebbe, infatti, avuto nessuna possibilità di sopravvivere nell'età del nazionalismo e dell'imperialismo. Con l'annessione del Meridione al resto del paese in via di unificazione si compie, perciò, un processo che fa assurgere finalmente l'Italia al rango di nazione capace di confrontarsi con i grandi Stati d'Europa. Aveva così termine per il Mezzogiorno una anacronistica autonomia e l'inizio di una nuova dimensione istituzionale in uno Stato moderno sorretto da ordinamenti liberali. Vi furono certamente contraccolpi negativi: le industrie, a causa dell'abolizione delle vecchie tariffe protezionistiche dello Stato borbonico, vennero esposte troppo velocemente alla concorrenza. Molte imprese meridionali vennero così danneggiate in modo irreversibile, perché si trovarono improvvisamente a fare i conti con una concorrenza estera molto agguerrita, per di più in presenza di una forte contrazione della domanda pubblica causata dallo smantellamento delle strutture amministrative del Regno delle Due Sicilie. Le conseguenze negative più rilevanti

¹ La frase è tratta dal discorso del Presidente Napolitano «Verso il 150° dell'Italia Unità: tra riflessione storica e nuove ragioni d'impegno condiviso» pronunciato presso l'Accademia dei Lincei il 13 febbraio 2010 (www.iluoghidellamemoria.it).

RPS

B. Lapadula / IL MEZZOGIORNO E L'UNITÀ D'ITALIA

le subì sicuramente Napoli che, con l'abolizione della corte borbonica, dei ministeri e dell'esercito, fu privata di molteplici funzioni con ripercussioni sulle attività produttive che si svolgevano, sia nella città, che nelle province che facevano ad essa riferimento. A pesare negativamente fu, però, soprattutto la scarsa partecipazione popolare al movimento unitario e la, più volte sottolineata, debolezza del ceto medio urbano e rurale. Gli stessi gruppi dirigenti meridionali che affiancarono i piemontesi nella gestione del processo di unificazione erano per lo più composti da persone che, per sfuggire alle persecuzioni borboniche, erano state costrette per anni all'esilio e che non conoscevano con sufficiente profondità le condizioni materiali del Sud.

Non meraviglia, dunque, che, come prima ricordato, in tale quadro abbia preso vigore il brigantaggio. Questo fenomeno finì per coinvolgere decine di migliaia di persone, prevalentemente contadini o militari borbonici allo sbando, spinte, oltretutto dall'antico bisogno di terra, anche dalla delusione delle speranze suscitate dall'impresa garibaldina. Con l'emanazione della legge Pica, che autorizzava lo stato d'assedio nei paesi battuti dai briganti, si pose fine al fenomeno sul terreno militare, ma si aggravò il problema del consenso, cioè dell'adesione convinta delle masse popolari del Sud al nuovo Stato. Da questo punto di vista il Risorgimento, come sostenuto da Gramsci, fallì il suo scopo di fondare l'Unità del paese su una vasta base popolare e ciò ha avuto conseguenze rilevanti nel determinare una distanza tra società e istituzioni, su cui poi ha potuto innestarsi il fascismo e che, in una certa misura, prosegue ancora nel nostro tempo. Il Risorgimento però, malgrado questi limiti, resta l'elemento fondativo della nostra storia recente, l'avvenimento che ha permesso all'Italia, dopo secoli di decadenza, di presentarsi sulla scena politica ed economica internazionale come un soggetto ragguardevole, capace di inserirsi nel novero dei paesi più avanzati del mondo. L'eredità del Risorgimento, recuperata negli anni decisivi della costruzione della Repubblica, resta perciò ancora oggi di estrema attualità.

5. Rilanciare l'unità nazionale

È per questo che la ricorrenza del 150° anniversario dell'Unità d'Italia è chiamata a sviluppare, al di fuori di ogni retorica celebrativa, una nuova narrazione simbolica capace, non solo di salvaguardare, ma di rilanciare la nostra unità nazionale. Senza il Risorgimento, un'Italia

frantumata in piccole unità statuali non avrebbe mai potuto compiere quell'enorme balzo che l'ha portata, nella seconda metà del Novecento, a diventare uno dei paesi più ricchi e sviluppati del mondo. Questo non significa che non si debba guardare al processo unitario con il necessario occhio critico o che non si debba completare con il federalismo fiscale il percorso verso una compiuta attuazione del nuovo Titolo V della Costituzione. Va però respinta con forza ogni idea di secessione strisciante, ogni ispirazione separatista, non soltanto per fedeltà alla nostra storia, per rispetto delle centinaia di migliaia di italiani che sono morti per difendere l'indipendenza e la libertà dell'Italia, ma per evitare che la crisi del tessuto civile, che già è in atto, si saldi con un processo di decomposizione territoriale del paese. È per questo che bisogna smettere di parlare del Nord solo in termini di contrapposizione al Sud, come se l'unico gioco possibile sia a somma zero (se vanno più risorse al Sud, ci rimette il Nord o viceversa). C'è il rischio, infatti, che la partita, pur importantissima, sulla distribuzione delle risorse connessa con l'attuazione del federalismo fiscale, finisca col diventare un alibi per non fare le cose che devono essere fatte al Nord, non meno che al Sud, per uscire dall'attuale quadro di gravi difficoltà che non riguarda solo il Mezzogiorno, ma anche il Settentrione d'Italia. Bisogna invece mettere in campo politiche capaci di costruire il futuro, di migliorare, sia le condizioni del Sud che quelle del Nord. Il Nord, infatti, oggi rischia di perdere posizioni rispetto alle altre regioni europee a cui guarda, non per colpa del Sud, ma a causa dell'esasperato localismo che lo caratterizza. La Lega, infatti, alimenta da anni un rivendicazionismo territoriale di tipo difensivo che lascia poco spazio all'innovazione sistemica. Questa innovazione è invece indispensabile per sostenere l'economia del Nord che si caratterizza per imprese a rete e distretti allargati inseriti in un'area transregionale e globale. Contro la sindrome di ripiegamento e di chiusura, rappresentata dalla Lega, va contrapposta l'esigenza di una forte cooperazione transregionale, di una governance multilivello capace di garantire la produzione dei beni collettivi che servono all'area più sviluppata del paese. Il rischio che corre il Nord, infatti, è quello di trovarsi in una situazione paradossale: di rinchiudersi in sé stesso, proprio mentre la sua economia si globalizza sempre di più. È opportuno, quindi, partire da un quadro chiaro della situazione italiana e dalle nostre potenzialità di crescita. Da questa analisi emerge la constatazione che solo dal decollo del Sud può derivare una crescita duratura del paese. Il Mezzogiorno, infatti, oltre a restare un fondamentale mercato di

sbocco per i prodotti del Nord, costituisce la riserva capace di garantire uno sviluppo più equilibrato del paese.

RPS

6. *La questione meridionale come questione nazionale*

La questione meridionale, perciò è, oggi più che mai, questione nazionale, non solo perché lo sviluppo del Mezzogiorno, che è stata una delle missioni fondative dello Stato unitario, serve per una crescita più equilibrata e sostenibile del Nord, ma perché l'abbandono del Sud al suo destino rischia di mettere in crisi il sistema democratico dell'intero paese e di minarne le potenzialità di sviluppo economico. L'aver tollerato per troppo tempo la coesistenza nel Sud del potere dello Stato con quello della criminalità organizzata ha permesso alla mafia di mettere radici in tutto il territorio nazionale. La criminalità, nel corso degli anni, ha proceduto così ad una vera e propria conquista silenziosa di pezzi dell'economia legale usando tecniche e metodi del capitalismo più avanzato, insieme a quelle arcaiche e violente del controllo del territorio. Il controllo malavitoso di intere aree del Sud, che ha favorito la corruzione e alterato il funzionamento del mercato, ha così finito col permettere ai mafiosi di riciclare i proventi del traffico della droga in attività industriali, commerciali e immobiliari.

Per invertire questa rotta disastrosa non basta combattere solo la mafia militare. Questa è destinata a risorgere anche dopo colpi durissimi, se non si aggrediscono il potere della borghesia mafiosa e le sue relazioni con il mondo politico. Per far questo non basta un semplice rilancio degli interventi per lo sviluppo economico meridionale e il superamento dei divari che lo separano dal Nord. La lotta contro la criminalità organizzata e la capacità della mafia di garantire il voto elettorale ad ampi settori della politica ha bisogno di una battaglia contro il privatismo populistico che determina quel clima di lassismo morale che è l'habitat ideale per lo sviluppo delle organizzazioni criminali. Questo clima non può essere giustificato facendo riferimento alla storia vischiosa e ai vizi inveterati della società italiana. Le debolezze che derivano dalla nostra storia travagliata non possono diventare un alibi per assistere impotenti alla deriva in atto e al tentativo di inficiare il processo che ha portato all'Unità con giudizi sommari e negativi tesi a sottolineare la storica fragilità del sentire comune nazionale. Come ha giustamente affermato il Capo dello Stato, se le basi della nostra Unità nazionale, della nostra identità fossero state artificiose non si spieghere-

rebbe la loro capacità di resistere alle durissime prove che hanno segnato la nostra storia, in particolare quelle che tra il '43 e il '45 misero in discussione la stessa integrità territoriale del paese.

La ricorrenza del 150° anniversario dell'Unità d'Italia può, quindi, rappresentare l'occasione per ridefinire la nostra identità di italiani facendo leva sulle energie migliori presenti al Nord, come al Centro e al Sud del paese. Sta alla politica, ad una buona politica, indicare una nuova prospettiva al paese. Per fare questo, essa deve innanzitutto fare i conti con la propria crisi di rappresentanza e di direzione in tutto il paese e, in modo particolare, nel Mezzogiorno.

7. La crisi delle classi dirigenti del Sud

Non si può affrontare, infatti, la questione meridionale senza partire dalle gravi insufficienze dimostrate dalle classi dirigenti del Sud dinanzi alla prova dell'autogoverno regionale. Come già sottolineato, importanti cambiamenti positivi si sono registrati nel Sud, ma la fragilità culturale e civile di parti consistenti delle classi dirigenti meridionali è sotto gli occhi di tutti. C'è stata però una responsabilità altrettanto grave del ceto politico nazionale che non ha assunto nessuna seria iniziativa per favorire il rinnovamento della classe dirigente meridionale. Quello di una classe politica del Sud all'altezza della situazione è, dunque, un problema che deve essere risolto in via prioritaria. Alcuni non lo ritengono possibile e tornano a proporre nuove forme di centralizzazione che, oltre a delineare un Sud indifferenziato e tutto arretrato che non c'è più, rimetterebbero indietro le lancette della storia e tradirebbero il nostro stesso impianto costituzionale, la cui innovazione più profonda, rispetto alla rigida centralizzazione adottata al momento della formazione dello Stato unitario, sta proprio nell'ordinamento fondato sull'autonomia.

La classe dirigente meridionale deve essere chiamata a fornire alle regioni del Sud più beni pubblici, istituzioni più efficienti, servizi di qualità. Il federalismo fiscale, purché non si risolva in un espediente per sottrarre risorse al Sud, può svolgere una funzione importante in tal senso, incentivando l'efficienza nell'uso delle risorse pubbliche. Vanno perciò previsti meccanismi capaci di premiare al Sud, come al Centro e al Nord, le amministrazioni efficienti e punire quelle inefficienti con commissariamenti e procedure di «fallimento politico».

Il vero problema del Mezzogiorno sta nell'uso inefficiente delle risorse.

se, non nell'eccesso delle risorse trasferite. La spesa in conto capitale nel Sud è, infatti, cresciuta meno che nel resto del paese; i fondi europei, invece di essere aggiuntivi, hanno sostituito la spesa ordinaria nazionale. La spesa pro capite per le infrastrutture, negli ultimi anni è stata pari ai tre quarti di quella del centro-nord. Anche la spesa corrente è maggiore nelle regioni del centro-nord. È vero, invece, che nel Sud i servizi pubblici sono spesso di qualità più scadente e che ci sono maggiori sprechi. È su questi differenziali, pertanto, che occorre concentrarsi.

8. Differenziali Nord-Sud

Per quanto concerne i differenziali che esistono tra Centro-Nord e Sud bisogna, infatti, distinguere tra quelli relativi all'andamento del Pil e quelli che riguardano la qualità dei servizi rivolti alle famiglie e alle imprese. Tra il 1996 e il 2001 il Pil del Sud è cresciuto più di quello del Nord, poi la tendenza si è invertita e il Nord è cresciuto di più, grazie all'afflusso di immigrati, ma in un quadro di produttività stagnante. Misurare l'andamento dei divari regionali, in termini di Pil è certamente importante ma, come ha messo in luce una recente ricerca per conto del Cnel, coordinata da Gianfranco Viesti (Viesti, Prota, Coniglio, 2010), i divari regionali all'interno di paesi come Germania, Grecia, Portogallo e Spagna, al pari di quelli italiani, oltre che rilevanti, sono anche relativamente persistenti.

In tutti i paesi avanzati, infatti, le disparità per regioni, limitate nella fase dominata dall'agricoltura, aumentano fortemente con l'industrializzazione, cioè, diventano cumulativi in quanto i fattori produttivi si concentrano nelle aree centrali dove già esiste disponibilità di energia e un ampio bacino di domanda. Questo processo rafforza i vantaggi localizzativi iniziali, accentuando così le distanze tra aree di sviluppo centrali e aree periferiche.

Dagli anni '50, secondo questa ricerca, in tutta Europa si registra una alternanza tra fasi di riduzione e fasi di ampliamento dei divari. Nel primo ventennio si registra una significativa convergenza, poi, con la fine degli anni '70, crescono nuovamente i divari. «La debole convergenza interna non sembra, dunque, essere un problema esclusivamente italiano» (Viesti, Prota, Coniglio; *op. cit.*, p. 103). Un problema specificamente italiano è invece costituito, secondo un recente rapporto della Banca d'Italia (Banca d'Italia, 2010), dalle consistenti diffe-

renze che esistono all'interno del nostro paese nella quantità, qualità ed efficienza dei servizi pubblici. In campi decisivi come quelli dell'istruzione, degli asili, della sanità, della giustizia civile, dei trasporti, dei rifiuti, della distribuzione idrica, la minore efficienza e qualità dei servizi è allarmante. Tra i divari più significativi ci sono quelli relativi al capitale umano. Restano ampie le differenze, sia nel grado di istruzione che nella qualità delle stesse. Particolarmente carente è il capitale sociale, cioè quell'insieme fatto di fiducia tra cittadini, norme informali e valori condivisi, tutti fattori che agevolano lo spirito di collaborazione indispensabile per lo sviluppo di un territorio. È su questi divari, dunque, che si può e si deve agire, favorendo la costituzione di un cartello di soggetti istituzionali, culturali ed economici che convergano su questo obiettivo.

Riferimenti bibliografici

- Banca d'Italia, 2010, *Il Mezzogiorno e la politica economica dell'Italia*, Atti del Convegno del 26 novembre 2009, www.bancaditalia.it.
- Bevilacqua P., 2005, *Breve storia dell'Italia meridionale*, Donzelli, Roma.
- Castronovo V., 1995, *Storia economica d'Italia*, Einaudi, Torino.
- Centorrino M., Russo A., 2010, *Mezzogiorno fai da te?* Rubbettino, Soveria Mannelli (Cs).
- Crainz G., 2009, *Autobiografia di una Repubblica*, Donzelli, Roma.
- Perulli P., Picchierri A., 2010, *La crisi italiana nel mondo globale. Economia e società del Nord*, Einaudi, Torino.
- Romano S., 2009, *Vademecum di storia dell'Italia unita*, Milano, Rizzoli.
- Ruffolo G., 2009, *Un paese troppo lungo*, Einaudi, Torino.
- Viesti G., 2009, *Mezzogiorno a tradimento*, Laterza, Roma-Bari.
- Viesti G., Prota F., Coniglio N., (a cura di), 2010, *Crescita e convergenza nelle regioni deboli d'Europa negli ultimi venti anni: l'Italia nel quadro continentale*, Rapporto per la Consulta del Mezzogiorno Cnel, www.portalecnel.it.

Le diseguaglianze di performance educative nelle regioni italiane. Un'analisi dei dati Pisa 2006

Rita Fornari, Orazio Giancola¹

RPS

strumenti

Dalle comparazioni fra i sistemi nazionali europei compiute negli ultimi anni, l'Italia è sempre risultata collocata in una posizione chiaramente arretrata per quanto riguarda le performance medie degli studenti e per l'indicatore riguardante la soglia minima di competenze, poiché vi è un'ampia fascia di studenti caratterizzati da uno scarso apprendimento delle competenze di base. Accanto a questo, ciò che emerge dalle analisi

è che quello italiano si configura come un sistema educativo al contempo scarsamente efficace, poco equo e profondamente differenziato da un punto di vista territoriale. Nel presente contributo, utilizzando i dati Pisa 2006, si cerca di individuare le dinamiche che producono i differenziali di competenze (tanto tra gli individui quanto tra le aree geografiche) tenendo conto degli effetti prodotti dai fattori contestuali.

1. Introduzione

Dalle comparazioni fra i sistemi nazionali europei compiute negli ultimi anni, l'Italia si è sempre collocata in una posizione chiaramente arretrata non solo per quanto riguarda le performance medie degli studenti, ma anche riguardo all'indicatore di soglia minima, dato che vi è un'ampia fascia di studenti caratterizzati da uno scarso apprendimento delle competenze di base. Accanto a queste prime indicazioni, ciò che emerge dalle analisi più approfondite è che, quello italiano, si configura come un sistema educativo non solo scarsamente efficace ma anche insufficientemente equo.

In termini di equità, la valutazione dei sistemi educativi deve rifarsi a un complesso sistema di indicatori in grado di rendere conto sia delle molteplici funzioni sociali attribuite alle istituzioni scolastiche sia delle differenti idee di giustizia legate ai processi educativi. C'è necessità, quindi, di un *framework* teorico ed empirico che ponga l'attenzione ol-

¹ Il presente scritto, pur essendo frutto di un lavoro comune, è stato redatto come segue: i parr. 1 e 4 Fornari e Giancola, par. 2 Giancola, par. 3 Fornari.

tre che sui livelli medi (cioè la mera performance aggregata), anche sulla ripartizione fra gli individui e i gruppi (si vedano Benadusi, 2001; Benadusi e Bottani, 2006; Giancola, 2009). Se, ad esempio, ci riferiamo all'analisi degli output educativi, intesi in termini di «carriera» e di «apprendimento», questo vuol dire che, oltre ai livelli medi ottenuti dagli studenti, assumono forte rilevanza anche gli apprendimenti sotto e sopra la media e «chi li consegue». Fondamentali, dunque, sono le differenze tra individui, quelle tra varie categorie di soggetti e tra aree geografiche.

L'analisi interna del nostro paese (basata sui dati Ocse-Pisa 2006) qui presentata² evidenzia, infatti, un divario territoriale molto forte tra Nord e Sud, con un Nord che presenta risultati vicini a quelli dei paesi in cima ai ranking internazionali e un Sud in cui quasi un terzo dei quindicenni non raggiunge o si attesta al livello minimo di competenza in scienze e matematica.

Inoltre, anche per gli indicatori di disuguaglianza intercategoriale, i dati mostrano che anche quando le performance degli studenti italiani appaiono al confronto internazionale più soddisfacenti, com'è nel caso dell'impatto dell'origine sociale³ sui punteggi ottenuti nei test di apprendimento, ciò si accompagna a cattive performance in termini di efficacia (misurata sia attraverso i punteggi medi sia attraverso i punteggi eccellenti).

Infine, in Italia si rilevano scarti elevati anche tra indirizzi di studio a favore dei liceali, i quali, appunto, dimostrano competenze più alte degli studenti di altri istituti (tecnici e professionali) in tutte le regioni. Tuttavia, anche in questo caso il Sud si presenta con una situazione più critica dal punto di vista dell'efficacia giacché gli studenti dei licei del Sud ottengono punteggi molto più bassi di quelli del Nord, raggiungendo appena il livello degli studenti degli istituti tecnici del Nord-Ovest e di quelli dei professionali del Nord-Est. Tale fenomeno si presenta soprattutto in alcune regioni del Sud, nelle quali la maggio-

² Il presente lavoro riprende le analisi pubblicate nel working paper *La questione dell'equità scolastica* (Benadusi, Fornari e Giancola, 2010) elaborato nell'ambito delle attività di ricerca sulla scuola della Fondazione G. Agnelli. A esso si rimanda per un approfondimento sulla metodologia di analisi, le variabili utilizzate, le tavole e i grafici qui discussi.

³ Nelle nostre analisi l'origine sociale è misurata attraverso un indice sintetico del livello socio-economico-culturale della famiglia dello studente (Escs) presente nel database fornito dall'Ocse.

re omogeneità tra gli studenti dal punto di vista sociale si associa a basse prestazioni medie degli studenti.

La complessità del disegno di ricerca (che include nell'analisi il campione Pisa 2006 di studenti delle secondarie superiori) ha consentito dunque di indagare il ruolo e il peso delle variabili sociali, educative, organizzative nella spiegazione della varianza tra gli studenti e le scuole all'interno delle realtà territoriali del Nord e del Sud, nonché di offrire un panorama complessivo sull'efficacia e l'equità del sistema scolastico. Le analisi sono state svolte utilizzando metodi di regressione multipla (lineare e non) e metodi di regressione multilivello (che permettono di analizzare congiuntamente le variabili individuali, quelle a livello di singola scuola e le variabili territoriali).

2. Le dinamiche di produzione dei divari regionali

Prima di vedere le analisi sulle determinanti delle performance in scienze, presentiamo qui alcuni dati sui principali indicatori di nostro interesse in modo da fornire una visione complessiva delle performance degli studenti quindicenni della scuola secondaria sul piano nazionale, nelle macro-aree territoriali e nelle diverse regioni di cui si dispone un campione autonomo.

Le regioni presentano un alto grado di differenziazione non solo rispetto agli apprendimenti in scienze, ma anche rispetto alle altre due *literacies* indagate dall'indagine Pisa, quella della matematica e della lettura. Presentano, inoltre, differenze consistenti per quanto riguarda altri importanti elementi, come quelli sociali ed economici e quelli attinenti alla filiera d'istruzione, individuabili nei diversi esiti ottenuti dai diversi tipi di scuola, tanto in termini di regolarità che di competenze acquisite.

Vediamo allora in maggiore dettaglio alcune distribuzioni all'interno delle aree regionali. In primo luogo, dalla tabella 1, che riporta le performance medie ottenute dagli studenti nelle diverse regioni, possiamo osservare un'omogeneità dei risultati ottenuti nelle diverse prove di scienze, matematica e lettura nella ripartizione Nord/Centro/Sud, con un forte divario tra il primo e il terzo, e il secondo in una posizione intermedia. In particolare, tra le regioni del Nord, Trento, Bolzano, Friuli-Venezia Giulia e Veneto, presentano punteggi alti in tutte e tre le prove; seguono, con punteggi relativamente più bassi, Lombardia, Piemonte, Emilia-Romagna e Liguria. Tutte le regioni del Sud

(continentale e insulare) presentano punteggi bassi in tutte le prove. Dalla tabella 1, ricaviamo anche il valore relativo alla deviazione standard dei punteggi in ogni regione, dalla quale possiamo vedere che una regione del Nord (l'Emilia-Romagna) e una regione del Sud (la Sicilia) presentano una minore eguaglianza inter-individuale nei punteggi in scienze anche se la prima, come abbiamo visto, è associata a buone performance (media regionale in scienze pari a 510) mentre la seconda a scarse performance (media regionale in scienze pari a 440, la più bassa in assoluto). I territori più equi, sotto questo profilo, sono Trento e Bolzano (con le migliori performance) ma anche Puglia e Campania (con basse performance: entrambe sotto la media convenzionale stabilita pari a 500).

Tabella 1 - Performance medie e eguaglianza interindividuale (dispersione dei punteggi) delle regioni e delle macro aree (Pisa 2006)

	Scienze		Matematica		Lettura	
	Punteggi	Dev. Standard	Punteggi	Dev. Standard	Punteggi	Dev. Standard
Trento	549	73	535	77	539	74
Bolzano	548	78	536	77	534	79
Friuli - V. Giulia	534	81	513	81	519	85
Veneto	533	81	520	82	521	85
Lombardia	513	84	499	80	505	91
Emilia-Romagna	510	91	494	93	496	96
Piemonte	510	86	492	81	507	91
Liguria	496	89	478	81	491	96
Sardegna	453	88	432	97	443	112
Basilicata	452	82	444	80	447	99
Puglia	448	79	437	78	442	98
Campania	444	79	437	88	440	90
Sicilia	440	90	426	84	429	101
Italia	479	91	465	91	473	103
Nord	517	86	502	84	508	91
Centro	489	83	469	80	484	99
Sud	444	83	432	88	438	103

Rispetto al tipo di scuola è interessante introdurre le diversità della performance in scienze. A tal fine, nella tabella 2, si riportano le medie dei punteggi per regione e filiera. Anche in questo caso, si notano delle disuguaglianze tanto tra indirizzi di studio, visto che i liceali han-

no medie più alte in tutte le regioni, quanto tra le regioni stesse, visto che il divario tra liceali e gli altri studenti varia all'interno delle regioni, mostrando scarti più ampi nel Sud che nel Nord.

Tabella 2 - Punteggi medi per regione e filiera educativa (scienze)

Regioni	Liceo	Tecnico	Professionale
Bolzano	574	547	494
Veneto	573	534	470
Friuli-Venezia Giulia	566	543	470
Trento	564	548	470
Emilia-Romagna	559	513	422
Lombardia	558	505	453
Piemonte	556	495	429
Liguria	528	488	434
Basilicata	500	447	388
Sardegna	499	426	372
Puglia	495	443	391
Sicilia	485	421	364
Campania	474	437	385
Italia	518	475	414
Nord	559	513	448
Centro	530	482	422
Sud	481	436	381

Passando ora all'analisi esplicativa, presenteremo un set di modelli di regressione lineare multipla volti a cercare di individuare le dinamiche di (ri)produzione delle differenze di performance. Nella tabella 3, nel primo modello, abbiamo usato simultaneamente tutte le variabili per stimare una sorta di «modello nazionale» mentre nel secondo modello abbiamo poi inserito il controllo territoriale.

Nel primo modello di regressione lineare abbiamo analizzato quali fossero le determinanti delle competenze in scienze. L'analisi mostra nel modello 1 che, tra le variabili considerate, il background socio-economico medio della scuola (d'ora in poi Escs medio) esercita il peso più forte. A esso si accompagna un effetto consistente prodotto dal tipo di scuola frequentato (effetto filiera). Il background individuale invece ha un effetto decisamente contenuto⁴. La variabile di genere

⁴ È da sottolineare che usando l'Escs individuale come unico regressore esso ha un valore di beta leggermente più elevato che viene in parte assorbito dall'effetto dell'Escs medio, quando questo viene inserito nel modello.

(femmina vs. maschio) pare avere un impatto negativo, anche se di entità egualmente modesta. Ancora più modesto risulta l'impatto della deviazione standard di *Escs* nella singola scuola. Ulteriore attenzione va posta poi sulla variabile «irregolare» – studenti che si trovano un anno indietro rispetto alla carriera scolastica standard – il cui effetto è di misura intermedia fra le variabili individuali (deboli) e quelle collettive e istituzionali (forti).

Tabella 3 - Determinanti delle competenze in scienze

	Modello 1 Nazionale	Modello 2 Nazionale controllo aree	Modello Sud	Modello Centro	Modello Nord
R ²	0,35	0,45	0,37	0,35	0,39
<i>Escs</i> individuale	0,05	0,04	0,03	0,07	0,05
Femmina	-0,08	-0,09	-0,16	-0,06	-0,22
Irregolare	-0,13	-0,16	-0,10	-0,10	-0,09
<i>Escs</i> medio	0,34	0,16	0,28	0,10	0,06
Dev. Stand. di <i>Escs</i> medio	0,02	0,01	0,05	0,05	0,00
Liceo	0,18	0,34	0,26	0,46	0,44
Tecnico	0,13	0,17	0,14	0,23	0,22
Piacere per la scienza	0,11	0,12	0,11	0,14	0,14
Interesse per la scienza	0,04	0,06	0,06	0,10	0,05
Ore scolastiche di scienze	0,17	0,13	0,16	0,03	0,16
Attività extra-scolastiche sulle scienze	-0,01	0,02	0,01	-0,02	0,04
Nord		0,37			
Centro		0,15			

Nel modello 2 abbiamo controllato quanto precedentemente emerso inserendo le aree geografiche come *dummy variables*. Il controllo geografico fa crescere il valore di R² e produce interessanti cambiamenti nella struttura esplicativa delle differenze nella performance degli studenti ai test. Infatti, l'effetto filiera diventa più evidente (vedi il valore del beta di «Liceo») mentre *Escs medio* vede praticamente dimezzarsi il suo potenziale esplicativo. Inoltre (com'era lecito aspettarsi) la *dummy*

«Nord» (rispetto alla categoria di riferimento che in questo modello è «Sud») ha un valore di beta molto elevato, quasi pari a quello di «Liceo». Visto l'impatto così forte delle variabili di controllo, abbiamo replicato i modelli suddividendo il campione nazionale in tre sottocampioni relativi alle tre macro-aree (Nord, Centro, Sud), presentati in tabella 3.

I tre modelli riguardanti le differenti macro aree presentano un andamento simile in termini complessivi ma anche un'interessante differenza. In tutti e tre il fattore maggiormente esplicativo delle differenze individuali di performance ai test di scienze è il tipo di scuola frequentata (vedi i valori beta standardizzati della variabile «Liceo»). Il fatto più rilevante è, tuttavia, che tale impatto è meno forte nella macro area Sud, dove invece è decisamente più forte che nel Nord e nel Centro l'effetto dalla variabile *Escl medio*. In altre parole, l'effetto del tipo di scuola si fa più marcato passando dal Sud al Nord mentre quello relativo alla «composizione sociale» della scuola è meno forte al Nord, di media entità al Centro e più forte al Sud (questo effetto sarà successivamente riconfermato e per certi aspetti chiarito nel paragrafo relativo all'analisi multilivello).

3. Fonti di disuguaglianza multilivello

Per cogliere appieno il portato dei processi che stanno intorno alle performance scolastiche, ci siamo serviti dei metodi cosiddetti multilivello, i quali consentono di osservare simultaneamente diversi fattori ascrivibili a livelli differenti d'influenza. Dei dati italiani Pisa abbiamo ben tre livelli di analisi: i singoli studenti cui sono somministrate le prove, le singole scuole entro cui sono inseriti gli individui, le singole aree territoriali (regioni o province autonome) entro cui sono inserite le scuole. Il primo dato sulla distribuzione delle differenze nei diversi livelli, calcolato escludendo ogni tipo di variabile interveniente (*modello nullo*), ci indica che, sul piano nazionale, la maggiore differenziazione non è tra i singoli individui (varianza pari a 48%) ma su un livello superiore (52%). Disaggregando ulteriormente, la varianza emerge del 52%: si può addurre un 37% alle differenze esistenti tra scuola e scuola e un 15% a quelle tra le aree territoriali. Nel nostro paese, dunque, i fattori ambientali hanno un potere discriminante molto forte, rendendo particolarmente interessante un'analisi multilivello⁵.

⁵ L'analisi qui illustrata è un'applicazione del modello multilivello a intercetta ca-

All'interno dei tre livelli appena specificati, è possibile rintracciare una fonte di disuguaglianza.

Sul piano individuale, come già mostrato nelle analisi esposte nel precedente paragrafo, sono discriminanti tanto i fattori socio-anagrafici quanto quelli motivazionali e curricolari. La relazione diretta tra performance educative e background socio-culturale, invece, benché molto più forte, è in questa fase del percorso scolastico particolarmente ricca di ambiguità. Sebbene le analisi mostrino una relazione direttamente proporzionale tra livello socio-culturale della famiglia e livello di apprendimento dello studente, è l'influenza indiretta del background, che passa per la scelta del tipo di scuola prima e dello specifico istituto scolastico poi, a mostrarsi come l'effetto più rilevante ai fini dell'analisi.

Sul piano delle istituzioni scolastiche (livello 2), dunque, il maggior rilievo è dato dalla strutturazione delle filiere educative (*streaming*) e la sua sovrapposizione con quello che possiamo definire il prestigio sociale di ogni scuola (espresso attraverso il livello di status sociale delle famiglie che la frequentano). Tuttavia, sono significativi anche alcuni elementi di tipo organizzativo e di qualità delle risorse a disposizione della scuola (come ad esempio il numero di docenti per studenti, la qualità delle strutture, la pressione esercitata dalle famiglie sulla vita scolastica e così via). Considerare, insieme alle variabili individuali, queste di secondo livello, permette di indagare non solo le prestazioni degli studenti ma anche quelle degli istituti scolastici.

suale. Parlare di dati strutturati gerarchicamente su diversi livelli significa nel nostro caso parlare di dati relativi alle unità di primo livello (studenti) raggruppate in macro unità di secondo livello (scuole) e di terzo livello (regioni). Ciò implica la possibilità di ipotizzare che queste ultime siano abbastanza indipendenti tra loro e che, al contrario, si verifichi una più stretta associazione tra scuole e tra studenti, in quanto la condivisione dello stesso contesto rende gli studenti appartenenti alla stessa regione e alla stessa scuola più simili tra loro di quanto ci si aspetterebbe dal caso. La forza di questa dipendenza è misurata dal coefficiente di correlazione intra-classe che può essere stimato utilizzando il più semplice modello lineare gerarchico che coincide con il modello di analisi della varianza (Anova) ad effetti casuali. In tutti i modelli presentati, il punto di partenza è questo modello nullo cui segue l'introduzione delle variabili dei diversi livelli. In ciascuno dei modelli parziali, sono considerati: la significatività dei coefficienti delle variabili introdotte; il modificarsi di quelli delle variabili già presenti nei modelli precedenti; la riduzione apportata alla varianza ai diversi livelli. Per un approfondimento, vedi (Benadusi, Fornari e Giancola, 2010).

Infine, sul piano territoriale (livello 3) si sono qui distinti due tipi di analisi: la prima orientata a capire come cambiano le variabili individuali e scolastiche se si tiene conto anche del terzo livello, considerando anche la spesa per la scuola; la seconda, invece, volta a osservare il peso delle variabili individuali e scolastiche all'interno delle diverse aree territoriali tra le quali si dispone di un campione autonomo. In questo secondo caso, l'analisi ha tenuto conto di due livelli soltanto, ma è stata replicata nelle tredici aree territoriali. In entrambi i casi, i risultati sono di estremo interesse per l'interpretazione delle differenze riscontrate nei risultati di apprendimento tra gli studenti del Nord e quelli del Sud.

Come si presentano, dunque, queste fonti di disuguaglianza nelle regioni del Nord e del Sud? Una volta individuata la ripartizione della varianza tra livello individuale e non individuale per il campione nazionale e per i campioni territoriali è possibile, riferendosi ai diversi livelli, formulare i seguenti interrogativi:

- ♦ Quanto sono rilevanti, per spiegare le differenze dei punteggi ottenuti dagli studenti, il background familiare e le caratteristiche anagrafiche? Vi è una differenza di tale impatto nelle diverse aree territoriali?
- ♦ Quanto sono rilevanti, per spiegare le differenze dei punteggi ottenuti dagli studenti, il percorso scolastico pregresso, le motivazioni individuali rispetto alla materia e il tempo speso per essa? Vi è una differenza di tale impatto nelle diverse aree territoriali?
- ♦ Quanto sono rilevanti, per spiegare le differenze dei punteggi medi ottenuti dalle scuole, la tipologia della scuola e il suo livello sociale medio? Vi è una differenza di tale impatto nelle diverse aree territoriali?
- ♦ Quanto è rilevante, per spiegare le differenze dei punteggi medi ottenuti nei singoli territori, la spesa investita in istruzione nelle diverse regioni?

3.1 Efficacia ed equità delle scuole nel Nord e nel Sud

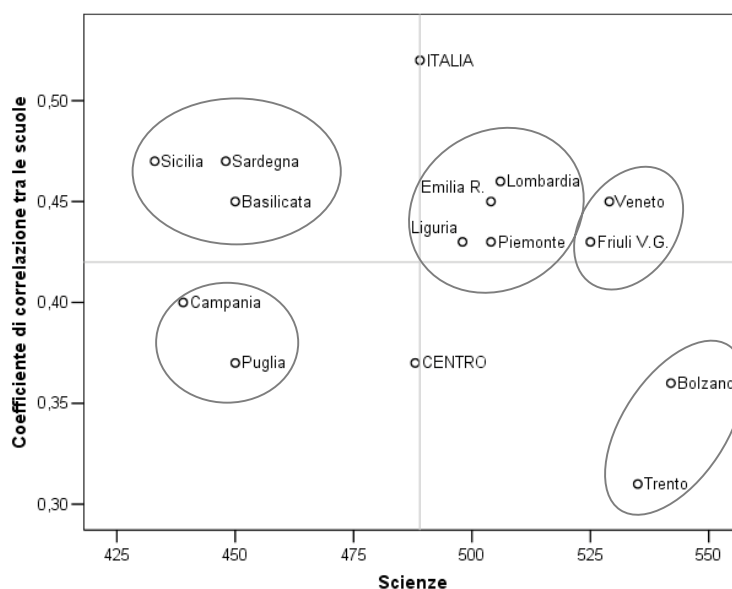
La prima questione da esaminare è, dunque, quella del grado di omogeneità interna alle singole regioni. Come abbiamo affermato poc'anzi, se ci riferiamo al contesto nazionale, e valutiamo la quota di differenze attribuibile agli studenti e quella attribuibile alle scuole, gli istituti scolastici risultano molto differenti tra loro (la varianza interscolastica è pari al 52%). Se stringiamo il campo sulle realtà territoriali, il panorama diviene invece molto più complesso, evidenziando una

netta frattura tra le regioni del Nord e le regioni del Sud.

Nella figura 1 si osserva la distribuzione delle regioni per il punteggio medio in scienze e la varianza inter-scolastica.

RPS

Figura 1 - Distribuzione delle regioni per media in scienze e la varianza inter-scolastica



Per quanto riguarda la performance in scienze, possiamo vedere una bipartizione tra Nord e Sud: le regioni settentrionali riportano un punteggio medio superiore al valore nazionale mentre le regioni meridionali e insulari presentano un punteggio decisamente inferiore.

Se consideriamo invece anche il grado di omogeneità, interna alle regioni, possiamo vedere una situazione molto più variegata. Nel Sud troviamo, infatti, una distinzione tra Puglia e Campania, che presentano una varianza inter-scolastica relativamente bassa, mostrando così che i bassi livelli di performance sono comuni a tutte le scuole della regione, e Sicilia e Sardegna, dove al contrario bassi livelli di performance medi sono associati a un più alto grado di eterogeneità interno tra le scuole. Le regioni del Nord si distribuiscono in tre gruppi: Trento e Bolzano, caratterizzate da performance eccellenti e basse di-

suguaglianze tra le scuole, Veneto e Friuli caratterizzate da performance eccellenti ma anche da un'alta eterogeneità interna e il resto delle regioni del Nord, caratterizzate da buone performance e da un'alta variazione interna.

Efficacia ed equità scolastica, dunque, sono diversamente combinate nelle diverse regioni. Vediamo ora, la misura degli scarti dei punteggi forniti dalle principali variabili prese in considerazione nelle analisi regionali. Una volta visto tale impatto ci si soffermerà invece sulle variabili che spiegano di più le differenze tra gli individui e tra le scuole, ovvero quelle che, portando ad una maggiore riduzione della varianza inter-scolastica e intra-regionale, ci consentono di spiegare le differenze esistenti.

3.2 *Categorie a confronto: chi riesce meglio in scienze?*

Prima di vedere quali sono i fattori più importanti per spiegare le disuguaglianze negli apprendimenti in scienze, vediamo in dettaglio il vantaggio in scienze associato alle singole variabili evidenziate dalle nostre analisi bi-livello nelle regioni e province autonome.

I punteggi sono più alti per i maschi piuttosto che per le femmine. Le regioni con differenze tra maschi e femmine più marcate sono Campania (in cui il valore è decisamente più elevato: -23,1), Bolzano, Liguria, Basilicata (regioni in cui le donne ottengono circa 15 punti in meno degli uomini). Le regioni con differenze meno marcate sono Puglia, Piemonte, Veneto, Trento e Lombardia (dove tra l'altro il valore registrato risulta non significativo). Con l'introduzione delle variabili motivazionali, curricolari ed esperienziali e sul tipo di scuola, l'incidenza della variabile di genere viene parzialmente ridotta in tutte le regioni.

I punteggi sono tanto più alti quanto più è alto il livello socio-culturale individuale. In particolare, le regioni in cui gli scarti sono più evidenti sono Liguria, Sicilia, Piemonte ed Emilia-Romagna e Friuli-Venezia Giulia (9 punti in più per ogni livello di Escs). Seguono Basilicata, Bolzano, Lombardia e Veneto (6-7 punti) e, infine, Sardegna, Puglia e Campania (5 punti o meno). Presenta un valore non significativo la Provincia di Trento. A parità di altri fattori, la forza di questa variabile varia nelle singole regioni. In alcune essa diviene non significativa a seguito dell'introduzione delle variabili motivazionali, curricolari ed esperienziali, come in Sardegna, Campania e Puglia, mentre nelle altre regioni diminuisce consistentemente.

I punteggi sono più elevati per gli studenti con un percorso scolastico regolare. Si

tratta di differenze molto ampie e diffuse in tutti i contesti territoriali (a parità di tutte le altre variabili, il vantaggio è pari a circa 30 punti in tutte le regioni e le province autonome).

I punteggi sono più elevati quanto più si fanno attività scolastiche ed extra-scolastiche attinenti alla scienza e quanto più gli studenti si dicano appassionati e interessati alla materia. Delle quattro variabili individuali che abbiamo considerato nei modelli regionali, le analisi indicano che, in misura più o meno simile in tutti i territori, quelle che danno uno scarto più elevato nelle competenze scientifiche sono sia le ore di scienza previste nei curricula scolastici (circa 11 punti) sia il piacere degli studenti nel fare scienza (circa 12).

I punteggi sono più elevati per gli studenti del Liceo e, in misura minore, del Tecnico che non del Professionale. Le regioni in cui i liceali ottengono punteggi relativamente più alti sono Sardegna, Emilia Romagna, Piemonte, Liguria e Lombardia (100 punti e più). Il caso in cui lo scarto è minore è Bolzano (59 punti). Nelle altre regioni il valore è compreso tra 80 e 100. Una graduatoria in parte simile si ritrova per gli studenti degli istituti tecnici: le regioni con gli scarti più alti sono Emilia Romagna (70) e Trento (56); quelle con gli scarti più bassi sono Bolzano (36), Sardegna (36), Campania (37) e Puglia (37). I valori del tipo di scuola diminuiscono con l'introduzione dell'Escs medio che, come vedremo meglio in seguito, gioca anch'esso un ruolo di primo piano nel determinare le disuguaglianze tra le scuole.

I punteggi sono tanto più elevati quanto più è elevato lo status sociale medio della scuola. L'Escs medio, infatti, determina uno scarto rilevante nelle performance in scienze soprattutto in Basilicata (+72 punti) e Campania (+60), le uniche regioni che si pongono sopra il valore medio italiano. Un valore alto si registra anche per Trento, Sicilia e Puglia (tra 30 e 50 punti in più). In alcune aree, invece, esso non è significativo: Bolzano, Friuli, Liguria, Lombardia, Sardegna.

3.3 Regioni a confronto: cosa spiega le disuguaglianze?

In termini di riduzione generale della varianza inter-scolastica, i risultati dei modelli bi-livello in cui abbiamo introdotto via via tutte le variabili, mostrano che in tutti i contesti territoriali, come per l'Italia nel suo complesso, sono le due variabili scolastiche (Tipo di scuola ed Escs medio) che riducono buona parte dell'eterogeneità interna alla regioni.

Tuttavia, uno dei risultati più importanti dal punto di vista della nostra

analisi è che per alcune regioni tale differenziazione interna è spiegata quasi totalmente dalla tipologia di scuola. Ciò è vero in modo particolare per quasi tutte le regioni del Nord (Emilia-Romagna, Piemonte, Friuli-Venezia Giulia, Lombardia, Liguria) ma anche per due regioni del Sud (Sicilia e Sardegna). In altre regioni, invece, il tipo di scuola ha un potere esplicativo minore a favore di un effetto più rilevante dello status sociale medio della scuola. È questo il caso delle restanti regioni del Sud (Puglia, Basilicata e Campania). È possibile ipotizzare che in questo secondo caso, il background socio-culturale degli studenti agisca in due passaggi «obbligati» nella transizione alla scuola secondaria superiore. Un primo passaggio è quello dato dallo *streaming* istituzionale delle filiere che porta gli studenti più avvantaggiati a propendere per gli studi liceali. Un secondo passaggio è, invece, quello legato a un'auto-selettività degli studenti e delle loro famiglie, più informale ma evidentemente ugualmente permeante, che porta a scegliere in base al «buon nome» della scuola, dato da un più alto livello sociale delle famiglie che la frequentano. Infine, rimangono le due province autonome e la regione Veneto in cui entrambe le variabili hanno un potere esplicativo piuttosto limitato, evidenziando così sia un minor peso dell'origine sociale sui risultati educativi sia una maggiore efficacia di tutte le tipologie di scuole.

Il potere esplicativo di queste due variabili è confermato anche dall'analisi tri-livello condotta sull'intero campione nazionale. Per quanto riguarda la variabilità a livello regionale, essa ha permesso di evidenziare, che il diverso investimento nella scuola, dato dalla spesa regionale per studente, è il fattore che più di ogni altro riduce la variabilità tra le regioni. Tuttavia, è importante rilevare che anche lo status sociale medio delle singole scuole spiega buona parte delle differenze tra le regioni.

In conclusione, la variabilità nei punteggi in scienze che non attiene a cause individuali, è da attribuire prevalentemente alla spesa regionale per studente, che spiega le disuguaglianze tra le regioni, alla filiera d'istruzione secondaria, che spiega le disuguaglianze tra le scuole, e all'Esco medio che spiega le disuguaglianze sia tra le regioni sia tra le scuole.

4. Conclusioni

Il sistema educativo italiano dal secondo dopoguerra a oggi si è carat-

terizzato per alcune tendenze (simili a quelli) di molti paesi dell'area Ocse) che l'hanno reso sempre più inclusivo e strategico per le politiche di intervento su questioni socialmente problematiche, come era fino a non molto tempo fa quella dell'analfabetismo giovanile.

Dal punto di vista della capacità d'inclusione, vari studi (Schizzerotto, 2002; Fornari e Giancola, 2009) mostrano quanto i titoli di studio di secondaria di primo grado (scuola media) e secondaria di secondo grado (scuole superiori) si siano costantemente diffusi nella popolazione. Ciò può dirsi realizzato, almeno ai livelli d'istruzione più bassi (secondaria di primo grado), sia in termini di raggiungimento dell'equità di genere (Fornari e Giancola, 2009), sia di una progressiva equità tra le classi sociali, quindi in termini di crescente uguaglianza delle opportunità (Barone, Luijckx e Schizzerotto, 2010).

Le nostre analisi mostrano però la conferma di alcune tendenze che in tutte e tre le edizioni dell'indagine Pisa paiono caratterizzare il sistema educativo italiano.

In primo luogo, si conferma una profonda differenza tra le filiere d'istruzione a favore degli studenti dei licei che mostrano performance notevolmente più elevate dei loro coetanei dei tecnici e ancor di più di quelli dei professionali. Questo dato costringe ancora una volta a porre l'attenzione ai processi sociali (spesso connessi a fattori extrameritocratici) che caratterizzano le dinamiche di scelta dell'indirizzo di studi (Ballarino e Checchi, 2006). Gli studenti di bassa origine sociale e le loro famiglie, dopo la licenza media, propendono a scegliere il professionale o il tecnico piuttosto che il liceo anche indipendentemente dalle competenze possedute, cioè per motivi connessi alle aspettative, ai calcoli di convenienza, talvolta anche al loro habitus (Giancola, 2009). Tuttavia, l'effetto filiera, in associazione o in aggiunta all'effetto dell'Esco medio (background aggregato nelle scuole), produce un effetto tale per cui i giovani con un background familiare svantaggiato (iscritti prevalentemente al professionale e al tecnico) acquisiscano un livello di competenze mediamente inferiore a quello dei giovani dallo status familiare alto (iscritti prevalentemente al liceo). Si comprende così come il divario in termini di competenze, per quanto inizialmente limitato, si accresca lungo il percorso dell'istruzione secondaria superiore seguendo una logica di crescita incrementale delle disuguaglianze (altrove definita come «bias sistematico»; Giancola, 2009).

Si riconferma inoltre una profonda «spaccatura» di tipo geografico. Le regioni del Nord (nel suo complesso) hanno performance decisa-

mente elevate che paiono avvicinarle a molti dei paesi *best performer*, mentre le regioni del Sud mostrano performance decisamente più basse. Inoltre questa tendenza (operando una comparazione diacronica sui dati Pisa 2000, 2003 e 2006) resta costante nel tempo.

Il set di analisi qui presentate ci mostra quanto i punteggi ai test siano associati al livello socio-culturale individuale (background familiare) e quanto sia forte la correlazione tra lo status sociale medio nelle scuole e le performance medie (background aggregato). Queste due evidenze empiriche mostrano chiaramente come il sistema educativo secondario superiore sia produttore di profonde iniquità. Bisogna poi ricordare che lo status sociale medio delle singole scuole (che a sua volta ricalca lo status sociale medio delle varie regioni) spiega buona parte delle differenze tra le regioni. La nostra analisi sul divario territoriale infine mostra quanto questi dipende in larga parte da fattori contestuali (si vedano anche Bratti, Checchi e Filippin, 2007).

Le singole scuole, pur in un regime di autonomia (tra l'altro sempre più ridotta sul piano finanziario e di bilancio), hanno possibilità molto limitate per agire efficacemente su dinamiche macro di questo tipo. Sarebbe quindi auspicabile un insieme di politiche nazionali volte a colmare lacune culturali storicamente stratificatesi oltre che delegare direttamente ai livelli locali (singole scuole e/o Regioni) producendo ulteriore eterogeneità d'interventi che potrebbe riflettersi in una nuova crescita delle disuguaglianze tra i territori.

Riferimenti bibliografici

- Ballarino G. e Checchi D., 2006, *Sistema scolastico e disuguaglianza sociale. Scelte individuali e vincoli strutturali*, Il Mulino, Bologna.
- Barone C., Luijkx R., Schizzerotto A., 2010, *Elogio dei grandi numeri: il lento declino delle disuguaglianze nelle opportunità di istruzione in Italia*, «Polis», vol. 24, n. 1, pp. 5-34.
- Benadusi L., 2001, *Equity and Education*, in Hutmacher H., Cochrane D. e Bottani N., *In Pursuit of Equity in Education*, Kluwer Academic Press, Boston/Londra.
- Benadusi L. e Bottani N. (a cura di), 2006, *Uguaglianza ed equità nella scuola*, Erickson, Milano.
- Benadusi L., Fornari R. e Giancola O., 2010, *La questione dell'equità scolastica in Italia*, Fga Working Paper n. 26 (3/2010), Fondazione G. Agnelli; disponibile alla pagina web: http://www.fga.it/uploads/media/L._Benadusi

__R._Fornari__O._Giancola__La_questione_dell_equita_scolastica_in_I
talia_-_FGA_WP26.pdf.

Bratti M., Checchi D. e Filippin A., 2007, *Da dove vengono le competenze degli studenti? I divari territoriali nell'indagine OCSE PISA 2003*, Il Mulino, Bologna.

Fornari R. e Giancola O., 2009, *Scuole e università: sorpasso e ricomposizione*, in Benadusi L., Piccone Stella S. e Viteritti A., 2009, *Dispari parità. Genere tra educazione e lavoro*, Guerini e Associati, Milano.

Giancola O., 2008, *Equità e diseguaglianze in Italia e in Europa*, in Benadusi L., Giancola O. e Viteritti A., *Scuole in azione tra equità e qualità. Pratiche di ricerca in Sociologia dell'Educazione*, Guerini e Associati, Milano.

Giancola O., 2009, *Performance e diseguaglianze nei sistemi educativi europei*, ScriptaWeb, Napoli.

Schizzerotto A., 2002, *Vite ineguali*, Il Mulino, Bologna.

Gli autori

Maria Flavia Ambrosanio è professore associato di Scienza delle finanze presso l'Università cattolica. I suoi ambiti di ricerca riguardano la concorrenza fiscale, la finanza regionale e locale, i problemi dello sviluppo sostenibile e della private-public partnership.

Massimo Bordignon è professore ordinario di Scienze delle finanze presso l'Università cattolica, dove dirige anche la PhD School in Economia pubblica.

Michela Braga è assegnista di ricerca presso l'Università Statale di Milano. I suoi principali interessi di ricerca sono l'economia del lavoro, l'economia dell'istruzione e l'economia delle migrazioni. Recentemente si è occupata di esclusione sociale e assenza di dimora in Italia.

Andrea Brandolini è economista nella Divisione struttura economica e mercato del lavoro del Servizio Studi di struttura economica e finanziaria della Banca d'Italia. La sua attività di ricerca riguarda in particolare la misurazione del benessere umano e la distribuzione del reddito e della ricchezza. Ha fatto parte della Commissione d'indagine sull'esclusione sociale e ha presieduto la commissione dell'Istat per la revisione del metodo di stima della povertà assoluta.

Carlo Carboni è ordinario di Sociologia economica presso la Facoltà di Economia «Giorgio Fuà» ad Ancona. È nel Comitato scientifico della Fondazione Rei (presso la Luiss). È direttore del Centro interdipartimentale Marketing e comunicazione dell'Università politecnica delle Marche. È nel Comitato scientifico della rivista «Sociologia del lavoro» e collabora con le riviste «Il Mulino» e «Reset» e con «Il Sole 24 ore».

Enza Caruso è ricercatrice di Scienza delle finanze nell'Università di Perugia. In precedenza ha fatto parte della Commissione tecnica per la Finanza pubblica; dell'Alta Commissione per l'attuazione dei meccanismi strutturali del federalismo fiscale; della Commissione tecnica per la spesa pubblica. È stata consigliere di Gabinetto dell'assessore alla Sanità della Regione autonoma della Sardegna.

RPS

gli autori

Floriana Cerniglia è professore associato di Economia politica presso la Facoltà di Economia dell'Università di Milano-Bicocca. I suoi ambiti di ricerca riguardano l'economia pubblica e in particolare il federalismo fiscale nel contesto italiano e nell'Unione europea.

Daniele Checchi è professore di Economia del lavoro ed Economia dell'istruzione presso l'Università di Milano. Si occupa di mobilità intergenerazionale, disuguaglianza delle opportunità di accesso e ruolo delle risorse scolastiche.

Carla Collicelli è vice direttore generale della Fondazione Censis, si occupa di ricerca sociale su welfare state, politiche di protezione sociale, emigrazione e famiglia. È docente di Sociologia della salute nell'Università di Roma «Sapienza» e di Sociologia dei servizi nell'Università di Roma Tre. È corrispondente nazionale dell'Osservatorio sulle migrazioni dell'Ocse (Sopemi).

Matteo D'Emilione è ricercatore dell'Area Politiche sociali e pari opportunità dell'Isfol. I suoi interessi specifici di ricerca riguardano le misure di contrasto alla povertà e le dinamiche del microcredito in Europa e in Italia.

Nerina Dirindin è professore associato di Scienza delle finanze presso l'Università degli studi di Torino. In precedenza è stata direttore generale della Programmazione del Ministero della Sanità e assessore regionale della Sanità e dell'Assistenza sociale nella Regione Sardegna.

Carlo Donolo è professore di Sociologia economica presso la Facoltà di Scienze statistiche della «Sapienza» Università di Roma. Attualmente insegna Sistemi sociali complessi e knowledge management. Si occupa di analisi delle istituzioni, sviluppo locale, analisi delle politiche pubbliche.

Pietro Fantozzi è docente di Sociologia dei fenomeni politici presso la Facoltà di Scienze politiche dell'Università della Calabria.

Rita Fornari ha conseguito il dottorato di ricerca in Sistemi sociali, organizzazione e analisi delle politiche pubbliche presso il Dipartimento DiSS della Facoltà di Sociologia della «Sapienza» Università di Roma. Gli interessi di ricerca riguardano i sistemi educativi, con particolare

riferimento alle questioni delle disuguaglianze sociali, delle scelte scolastiche e dei sistemi di valutazione universitari.

Maurizio Franzini è professore di Politica economica presso la Facoltà di Economia della «Sapienza» Università di Roma. È direttore del Centro di ricerca interuniversitario sullo stato sociale, Criss - Network on the Economics of the Welfare State; è direttore della Scuola di dottorato in Economia della «Sapienza» Università di Roma; è co-direttore della rivista «Meridiana»; è coordinatore dell'area di ricerca «Economy and the Environment» nella European Association for Evolutionary Political Economy.

Orazio Giancola è assegnista di ricerca presso il Dipartimento DiSS della Facoltà di Sociologia della «Sapienza» Università di Roma. Si occupa di sociologia dell'educazione, di equità e disuguaglianze sociali, di comparazione dei sistemi educativi e formativi. Si occupa inoltre di metodi di ricerca quantitativi nell'analisi dei fenomeni educativi, di mobilità sociale e delle dinamiche di scelta.

Giovanna Giuliano è tecnologo dell'Area Politiche sociali e pari opportunità dell'Isfol.

Giovanni Laino insegna Politiche urbane presso l'Università di Napoli «Federico II». Si occupa da molti anni di disagio sociale nelle città.

Beniamino Lapadula è responsabile del Dipartimento Politiche economiche della Cgil e membro del Comitato di Presidenza del Cnel.

Liliana Leone è esperta di valutazione e ha realizzato importanti indagini sulle politiche socio-educative.

Fortunata Piselli insegna Modelli di città e politiche urbane presso la Facoltà di Sociologia dell'Università di Napoli «Federico II». È autrice tra l'altro di *Parentela ed emigrazione* (Einaudi, 1981) e *Reti* (Donzelli, 2001). È coautrice di *Comuni nuovi* (Il Mulino, 2002). Di recente ha curato, con Francesco Ramella, il volume *Patti sociali per lo sviluppo* (Donzelli, 2008) e con Giampaolo Nuvolati il volume *La città: bisogni, desideri, diritti* (Franco Angeli, 2009).

Michele Raitano è ricercatore in Politica economica presso la «Sapienza» Università di Roma, dove insegna Modelli di welfare state e mercati globalizzati nei corsi di laurea specialistica ed Economia della previdenza nel Master in Economia pubblica. È segretario scientifico del Criss (Centro di ricerca interuniversitario sullo stato sociale) e membro del Comitato di redazione di «Meridiana» e de «la Rivista delle Politiche Sociali».

Marco Rossi-Doria è un esperto di scuola della seconda opportunità. Promotore dei progetti «Maestro di strada» e «Chance» a Napoli.

Giovanni B. Sgritta insegna Sociologia dei comportamenti di consumo presso la Facoltà di Scienze statistiche della «Sapienza» Università di Roma; direttore del master in «Fonti, strumenti e metodi della ricerca sociale», è membro della Commissione di indagine sull'esclusione sociale.

Simona Tenaglia è ricercatrice presso l'Isfol - Area Politiche sociali e pari opportunità. Inserita nei progetti di ricerca su valutazione delle politiche di contrasto della povertà e microcredito in Italia.

Roberto Torrini è economista nella Divisione struttura economica e mercato del lavoro del Servizio Studi di struttura economica e finanziaria della Banca d'Italia. Si è occupato di analisi del sistema produttivo italiano e del mercato del lavoro. Ha fatto parte dell'ultima Commissione d'indagine sull'esclusione sociale.

Gianfranco Viesti è professore ordinario di Economia applicata nella facoltà di Scienze politiche dell'Università di Bari. Svolge un'intensa attività di ricerca su temi di economia applicata sia presso l'Istituto di ricerche Cerpem di Bari, di cui è direttore scientifico, sia in collaborazione con altre istituzioni di ricerca nazionali ed internazionali.

English Abstracts

Regional Development Policies 1998-2008: Assumptions, Results and Lessons

Gianfranco Viesti

The article analyses the policies of regional development in Italy in the decade 1998-2008. It opens with a short account of the southern question; it then deals with the main initiatives taken as part of the «new planning»; and considers the discussion that has taken place recently on its results. The article then tries to measure scientifically some of its effects, considering its financial dimension, the quality of expenditure and interventions that have been planned and carried out, concluding the analysis with some of the results obtained. The overall judgment that can be formulated on the basis of the data available suggests that the results obtained have not lived up to expectations and been generally modest but not insignificant. The article ends with an attempt to draw some lessons from the experience of the decade.

Income Inequality and Regional Gaps: Italy as an Exceptional Case

Andrea Brandolini, Roberto Torrini

There are significant regional differences in Italy, not only in average incomes, but also in how they are distributed, which is much more unequal in the South. Italy is the only advanced country to show regional differences of this significance: if the level and distribution of equivalent incomes in the poor regions were equal to those of the rich regions, total inequality would be reduced by 25%, compared with 9% in Spain and little change in Germany, two European countries with large regional disparities. Regional differences are only partly attenuated by a lower cost of living in the South.

Lack of Uniformity in the South and the Implications of Internal Inequality

Maurizio Franzini, Michele Raitano

This work starts from the conviction that there is an urgent need for an analysis of southern Italy that considers its unacknowledged variety. The data on incomes and living conditions that this work presents and analyses examine both the gap and the variety, illustrating among other things how inequality in this part of the country tends to be higher than elsewhere and how the differences between regions are in various respects also significant and interesting for rethinking development policies. The sections of the study that analyse some characteristics of the labour market include simulations of possible measures for the labour market and the effects these would have on income inequality.

Taxation and Welfare Distribution in North and South. Probable Effects of Tax Federalism on Welfare in the South

Maria Flavia Ambrosanio, Massimo Bordignon, Floriana Cerniglia

This work illustrates the regional distribution of public expenditure for the major welfare functions of national insurance, health and education, bringing out that per capita expenditure levels are relatively similar throughout the country. It then analyses the capacity of the various regions to finance these expenditure levels autonomously. This is where the second crucial problem for fully implementing tax federalism in Italy becomes apparent: the more or less uniform expenditure levels are matched by deep divergences in fiscal capacity due to the serious gaps in development between different areas of the country. At present these are made up by state transfers, which will be affected by the ongoing decentralization process.

Health and Social Policies: Local and National Responsibilities in the Southern Question

Enza Caruso, Nerina Dirindin

In this paper we examine the gap between the North and the South of Italy in health and social services. We analyze differences in expenditure, quality and access to services after the decentralization of the

'90's with more local accountability and more central control. We argue that the gap has not been solved and some backward behaviors have spread throughout the country. We conclude that the disparity of conditions in the South of Italy (what is known as the «southern question») is a national matter that has to be faced by national instruments and policies.

Regional School Systems and Development Capacities of Pupil Competencies. The Gaps Indicated in the Pirps and Pisa Surveys

Michela Braga, Daniele Checchi

This article studies the development of competence discrepancies by region in the transition from primary to secondary school to evaluate the effectiveness of the regional systems in Italy. Using the results of standardized tests given to the cohort born in 1991 with the Pirps 2001 and Pisa 2006 surveys it suggests alternative added value measurements for regional school systems. The analysis shows three main results. Apart from the indicator considered, it confirms the duality of the Italian school system, with southern regions registering the worst performance. These territorial discrepancies do not seem to diminish in the course of the school career. Finally, in regions with a positive added value there is a diminishing impact of background and contextual characteristics in the formation of competencies.

Leaderless Elites. Notes on Elites and the Ruling Class in the South

Carlo Carboni

The article focuses on present-day local elites in Southern Italy. The weakness of these elites is that they do not adequately represent modern social pluralism. For example, there is no substantial presence of economic elites, and so southern local elites are ruled by political ones who manage powerful local political markets by controlling the local territory. The political consensus of the southern population is in fact the South's main resource. The consensus is mediated by local politi-

RPS

English Abstracts

cal elites on behalf of the central government. As a consequence, Southern Italy suffers both a truncated (socioeconomic) development and a truncated (institutional) autonomy. The article takes into consideration historical, socio-cultural and economic factors in order to underline the weakness of both local elites and social actors in Southern Italy.

Social Regulation, Ideas of Solidarity and Wealth-Creation in the South

Pietro Fantozzi

The work offers an analysis the interactions between modernization, politics and wealth creation in the South, an area in which some negative phenomena determined by these relations seem particularly evident and serious, although they are not unique to the area. After a historical account of the main ways in which the South has been modernized, and some basic hypotheses and facts, including those of the profound link between social regulation, welfare and wealth creation and the persistence of a dependence culture in southern welfare, the essay describes some significant links between politics, the market, the community, interest groups and welfare, reflecting on the forms politics has taken in its incapacity to encourage real processes of institutional organization and redistribution of wealth.

Health Services in the South: Structural Weaknesses and Management Culture

Carla Collicelli

This article offers an account of some empirical evidence taken from recent research, documenting both the macroscopic differences in the structural weaknesses in the South and in the rest of the country, and also the qualitative characteristics of the management and administrative culture of those in charge of local health services in the various areas of the country, with particular attention to the situation in the South. The picture that emerges is one of difficulties that in many cases are related to the weakness of what can be regarded as the system's hardware or core-business – the hospital and out-patient struc-

tures, the equipment and the specialized staff. But often the management software is involved too – those management functions that oversee the organization of the centre, and that have special value in a particular, delicate contexts such as the health service, in that the life and death of people are involved as well as the protection of the constitutional right to health, which is often urgent and cannot be deferred.

Persistence of Poverty and Limits of Social Investment in Children and the Young in the South

**Giovanni B. Sgritta, Giovanni Laino,
Liliana Leone, Marco Rossi-Doria**

The gap in opportunities, investment and quality of social policies between Italian cities is such as to make two things clear: the reproduction of conditions of serious injustice and the gradual impoverishment of human capital in the regions of the South. A social area of children, adolescents and young people in conditions of economic poverty of services and training opportunities is strengthening, particularly in the suburbs of the southern conurbations, and this will be a brake on any development policy in these areas. The study of individual and group trajectories help highlight areas of resilience and learning for planning policies as well as evidence of forms of reproduction.

Social Participation and Decision-Making Processes in Local Welfare in the South. Case studies

Fortunata Piselli

The essay analyses the decision-making processes for housing policies and social-assistance policies in traditional welfare in the three largest southern regional capitals: Naples, Palermo and Bari. The aim is to use «narrative» and policy comparison to reflect on the theme of the involvement of civil society in public decision-making in the South. The results of the analysis bring out different models of involvement in the two sectors considered. In housing policies the decision-making process is relatively restricted to the organized interest groups in the

RPS

English Abstracts

area, while in local welfare there is significant room and potential for experiments in participatory democracy, but also the risk of nepotism.

Well-being and Welfare in the Stiglitz-Sen-Fitoussi Approach: A Comparison between North and South in Italy

Matteo D'Emilione, Giovanna Giuliano, Simona Tenaglia

The article develops a series of reflections starting from the reading of the «Report of the commission on the measurement of economic performance and social progress» coordinated in 2009 for the French Presidency by Stiglitz-Sen-Fitoussi. Focussing on the concept of quality of life as it is dealt with in the report, the authors cross-reference some of these dimensions with the welfare systems of the Italian regions, particularly those of the South. The data used are those of Istat's multi-purpose survey «Aspects of daily life 2008» and those of the Eu-Silc survey.

Provisional Reflections on the Social Realm in the South

Carlo Donolo

In the first part the article examines the conceptions, operational areas and underlying paradoxes of the very idea of «social policies», a body of public policies that by nature cannot reach the deep reasons for the ills it is dealing with and that is disconnected from the formal, rationalist logic of the policy process. The second part considers the major themes of the complex, family-based social realm in the South – themes that are no longer on the agenda of national development strategies for an area that has to fend for itself against organized crime, and social policies cannot even carry out their most traditional and limited function of stemming the worst effects.

The South and Italian Unity. Why we should read Contemporary Politics in a Historical Perspectives

Beniamino Lapadula

There is an anti-Risorgimento front, made up of the Northern League and a varied array of neo-Bourbon and neo-Guelph circles that are

trying to rewrite history. But if these attempts at historical revisionism were countered with consideration of what happened after Italy was united, the result would be «a convincing balance sheet right down to the present». Without the Risorgimento, Italy could never have become one of the richest and most advanced countries in the world. There should be a new emphasis on national unity, partly because the country's development is not a zero-sum game (if more resources go to the South, the North loses out, or vice versa). As well as being an essential outlet for the North's products, the South is a resource that can guarantee a more balanced development for the country.

Inequalities of Educational Performance in the Italian Regions.

An Analysis of the Pisa Data of 2006

Rita Fornari, Orazio Giancola

Comparison between European systems in recent years has always shown Italy to be clearly behind in the average performance of its students and in the minimum competency threshold, as there is a wide segment of students with little knowledge of basic competencies. Alongside this, what emerges from the analysis is that the Italian educational system is one that is ineffective, unfair and extremely differentiated regionally. This work uses the Pisa data of 2006 to try to identify the dynamics that produce competency differentials (both between individuals and geographical areas) bearing in mind the effects produced by contextual factors.