

II.1 Servizi alla persona

II.1.1 Servizi per l'istruzione

La qualità delle risorse umane è una delle più importanti determinanti dello sviluppo economico, ma è anche una tra le variabili più difficili da influenzare nel breve periodo. Tuttavia, la politica di sviluppo regionale italiana non guarda alle competenze delle persone solo come “capitale umano” funzionale alla crescita economica, ma attribuisce loro un valore in sé. In questa visione, l'istruzione merita di essere promossa dallo Stato non solo per il ruolo che gioca nell'innalzare la produttività o la domanda di prodotti ad alto valore aggiunto, ma anche e soprattutto per i benefici che direttamente arreca e le opportunità che crea a favore degli individui.

L'istruzione e le competenze dei giovani sono incluse nel sistema premiale degli *Obiettivi di Servizio* e misurate attraverso indicatori relativi alla dispersione scolastica e alle competenze in matematica e lettura degli studenti quindicenni, così come misurate dall'indagine internazionale OCSE-PISA². Per loro costruzione, questi indicatori non esprimono solo un livello medio di qualità o *performance* della scuola, ma misurano la capacità del sistema italiano della pubblica istruzione di trattare e correggere i casi più problematici ed impegnativi che si trova a prendere in carico³.

Competenze degli studenti

I dati ad oggi disponibili indicano l'esistenza di un forte divario territoriale in materia di competenze e scolarizzazione, che rispecchia la distribuzione geografica della maggioranza delle altre forme di povertà e di arretratezza⁴. Per gli indicatori sulle competenze degli studenti quindicenni, l'ultimo dato disponibile è ancora al 2006 (cfr. Tavola II.1), quando il divario fra la percentuale di studenti in difficoltà nel Mezzogiorno e la media Italia era di quasi 13 punti percentuali per la matematica e di 10,6 punti per la lettura. Il dato più preoccupante riguardava la matematica:

² Gli indicatori adottati dagli Obiettivi di Servizio sono tre. Il primo indicatore “Giovani che abbandonano prematuramente gli studi”, misura la percentuale della popolazione tra 18-24 anni con al più la licenza media, che non ha concluso un corso di formazione professionale riconosciuto dalla Regione di durata superiore ai 2 anni e che non frequenta corsi scolastici o svolge attività formative. Il secondo ed il terzo misurano la percentuale dei 15-enni che, in base all'indagine OCSE-PISA risultano avere un livello basso (al massimo il primo livello) di competenza rispettivamente nell'area della lettura e della matematica.

³ Per meglio orientare l'intervento pubblico è necessario approfondire in quale misura i divari siano ascrivibili ad una diversa *performance* della scuola pubblica nelle diverse aree del Paese, ovvero a fattori socio-economici.

⁴ Cfr. anche nel paragrafo I.6.1

quasi la metà degli studenti del Mezzogiorno non erano in grado di risolvere problemi di difficoltà adeguata alla loro età.

Tavola II.1 - STUDENTI QUINDICENNI CON SCARSE COMPETENZE IN LETTURA E MATEMATICA, 2003, 2006 (valori percentuali)

	Area della lettura		Area della matematica	
	2003	2006	2003	2006
Nord-Ovest	12,7	18,5	16,0	22,2
Nord-Est	10,9	15,7	15,4	18,3
Centro	20,6	20,2	26,3	28,2
Mezzogiorno	35,0	37,0	47,5	45,7
Italia	23,9	26,4	31,9	32,8

Fonte: OCSE-(Pisa)

La rilevazione OCSE-PISA fornirà a fine 2010 gli aggiornamenti relativi al 2009 su i due indicatori. Il risultato auspicato, in considerazione delle politiche in atto, è non solo la riduzione del divario, ma soprattutto una riduzione dei livelli assoluti di questi due indicatori, che riflettono l'esistenza di troppi studenti dalle competenze del tutto inadeguate ad affrontare le sfide di una società complessa ed in rapida evoluzione.

Accanto agli studenti le cui competenze in lettura e matematica sono scarse, l'altro fenomeno rilevante è la percentuale di giovani che hanno abbandonato prematuramente gli studi. Nel Mezzogiorno, tra il 2004 e il 2009 si registra un miglioramento medio di 4,7 punti percentuali (cfr. Tavola II.2), con punte di riduzione particolarmente elevate per alcune regioni come la Puglia e la Sardegna, che partivano da livelli assoluti particolarmente bassi. La tendenza positiva alla riduzione del valore dell'indicatore registrata nel triennio 2004-2006, non accelera però nel successivo, anzi sembra tendere ad attenuarsi.

Dispersione scolastica

Tavola II.2 - GIOVANI CHE ABBANDONANO PREMATURAMENTE GLI STUDI NELLE REGIONI DEL MEZZOGIORNO, 2004-2009 (valori percentuali)

Regioni	2004		2005		2006		2007		2008		2009	
	Totale	Femmine	Totale	Femmine	Totale	Femmine	Totale	Femmine	Totale	Femmine	Totale	Femmine
Abruzzo	16,6	11,8	16,1	14,5	14,7	11,7	15,0	11,1	15,6	13,3	14,8	11,8
Molise	15,2	9,8	15,6	10,3	16,2	11,9	16,4	11,8	16,5	12,7	16,6	13,7
Campania	28,6	25,6	27,9	25,2	27,1	25,4	29,0	28,7	26,3	25,8	23,5	23,2
Puglia	30,3	26,2	29,3	24,9	27,0	22,3	25,1	21,2	24,3	19,1	24,8	18,8
Basilicata	17,0	12,8	18,3	13,9	15,2	9,2	14,1	9,3	13,9	8,7	12,0	9,1
Calabria	21,9	18,4	18,3	16,6	19,6	17,3	21,3	18,4	18,7	15,4	17,4	12,6
Sicilia	30,7	25,6	30,2	26,3	28,1	24,4	26,1	22,6	26,2	23,1	26,5	24,1
Sardegna	30,1	20,7	33,2	24,1	28,3	22,9	21,8	16,4	22,9	18,7	22,9	17,4
Mezzogiorno	27,7	23,3	27,1	23,3	25,5	22,2	24,9	22,1	23,8	21,0	23,0	20,0
Italia	22,9	18,9	22,4	18,6	20,6	17,1	19,7	16,4	19,7	16,8	19,2	16,4

Fonte: elaborazioni DPS - UVAL su dati ISTAT, Rilevazione continua sulle forze lavoro

Il divario delle regioni del Mezzogiorno dalla media italiana, in fase di contrazione nonostante il contestuale miglioramento nel Centro-Nord, indica che la distanza da colmare resta elevata rispetto al *target* fissato per tutte le regioni al 10 per

cento, in conformità con quanto previsto dalla Strategia di Lisbona.

Nel Mezzogiorno il problema degli abbandoni scolastici resta più serio tra i maschi, nonostante i relativi maggiori progressi nel periodo 2004-2009, rispetto alle femmine (si noti come nella sola regione Basilicata le studentesse hanno già da tempo raggiunto e superato il *target*). Anche le ripetenze, misurate attraverso il conteggio degli studenti di età superiore a quella prevista per la frequenza, sono maggiori fra i maschi. La maggior incidenza percentuale di studenti ripetenti è un fenomeno complementare a quello degli abbandoni. Ambedue i fenomeni sono più ricorrenti fra gli studenti maschi mostrando maggiori difficoltà ed una maggiore probabilità di abbandonare gli studi prematuramente, in parte per scarso profitto, ed in parte per fattori di contesto che li spingono, rispetto alle loro coetanee, ad entrare prima nel mondo del lavoro (cfr. Tavola II.3).

Tavola II.3 - SCUOLE SECONDARIE DI SECONDO GRADO - PERCENTUALE DI ALUNNI IN REGOLA NEGLI STUDI PER TIPO DI SCUOLA, SESSO NELLE REGIONI DEL MEZZOGIORNO - ANNO SCOLASTICO 2007-2008

REGIONI	Totale scuole		Licei		Istituti tecnici		Istituti professionali	
	Alunni totale	Femmine	Alunni totale	Femmine	Alunni totale	Femmine	Alunni totale	Femmine
Abruzzo	77,0	82,8	92,6	94,1	71,5	76,1	52,9	59,3
Molise	81,5	85,7	93,7	95,4	78,6	81,8	60,6	65,7
Campania	77,6	82,2	91,3	92,2	71,1	75,4	62,0	67,3
Puglia	81,8	86,3	94,6	95,3	78,7	82,6	66,1	72,0
Basilicata	79,3	85,1	93,4	95,2	76,3	80,9	60,7	67,3
Calabria	81,1	86,1	94,3	95,0	77,0	80,6	63,3	71,4
Sicilia	75,4	79,9	90,4	91,4	69,9	73,0	56,8	61,5
Sardegna	62,3	67,7	83,0	85,1	57,3	61,0	35,3	37,9
Nord	74,9	79,4	90,1	91,7	73,4	77,9	52,6	57,4
Centro	75,4	80,0	89,4	90,9	71,9	75,9	53,1	58,6
Mezzogiorno	77,2	81,9	91,5	92,6	72,2	75,8	59,7	65,5
ITALIA	76,0	80,6	90,6	91,9	72,6	76,7	55,7	60,8

Nota: La percentuale misura il rapporto tra gli iscritti con età pari od inferiore a quella teorica di frequenza, ed il totale degli iscritti. Sono esclusi gli studenti delle scuole serali.

Fonte: elaborazioni Istat su dati del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca

Ripetenti nelle scuole secondarie

La distribuzione delle ripetenze per tipologia di scuola superiore frequentata, mostra come, a livello nazionale, negli istituti professionali sia più frequente ripetere gli anni scolastici: in queste scuole soltanto il 55,7 per cento degli studenti ha un'età corrispondente a quella attesa per ciascun anno scolastico, contro il 76 per cento rilevato per il totale delle scuole. È da notare, che proprio in questo tipo di istituti si riscontra nel Mezzogiorno una percentuale più elevata di 4 punti di studenti di età regolare, rispetto alla media nazionale. Questo dato va letto in combinazione con altre informazioni già disponibili in tema di competenze degli studenti. Le elaborazioni svolte sui dati dell'indagine OCSE più volte citata, mostrano che il divario nei livelli di competenza fra Mezzogiorno e resto del Paese è determinato in larga misura dagli studenti degli istituti professionali, tra i quali si concentra la grande maggioranza di

quelli con elevate difficoltà di apprendimento⁵. Il quadro complessivo che ne emerge permette di ipotizzare che gli istituti professionali del Mezzogiorno siano meno severi nel giudizio rispetto a quelli delle altre aree del Paese e, ciononostante, perdano un maggior numero di studenti a causa degli abbandoni.

In definitiva, i fenomeni delle ripetenze, degli abbandoni, della qualità dell'istruzione e del livello di competenze degli studenti sono fra loro collegati in un sistema dell'istruzione che vede le scuole del Mezzogiorno, ed in particolare quelle professionali, farsi carico di un problema di arretratezza sociale e culturale più grave. Ne è un riflesso anche il dato sulle insufficienze nel comportamento, sia perché sono correlate con le difficoltà di apprendimento degli studenti che ne vengono sanzionati, sia perché possono ostacolare l'attività didattica che viene svolta a favore di tutti gli altri studenti che frequentano le medesime classi. Queste insufficienze, in Italia, registrano un'incidenza doppia negli istituti professionali rispetto al totale delle scuole, e di sette volte superiore rispetto ai Licei (cfr. Tavola II.4). In alcune regioni del Mezzogiorno, come Campania, Sardegna e Puglia, si registrano percentuali di insufficienze nettamente superiori rispetto alla media nazionale.

Insufficienze nel comportamento

Tavola II.4 - INSUFFICIENZE NEL COMPORTAMENTO PER ORDINE E TIPO DI SCUOLA (PER 100 SCRUTINATI) - REGIONI DEL MEZZOGIORNO - ANNO SCOLASTICO 2008-2009

Regioni	Scuola secondaria I° grado	Scuola secondaria II grado							
		Totale	Liceo classico	Liceo scientifico	Liceo linguistico	Ex istituto magistrale	Istituto tecnico	Istituto professionale	Istruzione artistica
Abruzzo	0,8	1,0	0,0	0,3	0,0	0,2	1,3	3,0	1,6
Molise	0,6	1,7	0,1	0,1	-	0,0	3,7	2,6	0,0
Campania	2,5	3,2	1,0	0,8	1,8	0,6	5,5	5,3	3,4
Puglia	1,7	1,8	0,4	0,7	1,5	0,6	2,2	3,4	1,8
Basilicata	0,9	1,5	0,0	0,5	-	0,4	1,9	2,7	5,0
Calabria	1,7	1,4	0,4	0,6	0,0	3,0	1,1	2,8	1,0
Sicilia	2,1	1,5	0,2	0,5	1,4	1,6	1,7	3,2	3,0
Sardegna	1,1	2,7	1,0	0,3	0,0	0,3	3,7	5,3	6,6
Italia	1,1	1,4	0,4	0,4	0,7	0,6	1,8	2,8	1,9

Fonte: MIUR marzo 2009, Notiziario scrutini: gli scrutini intermedi a.s. 2008-2009

Se gli indicatori finora presentati riguardano i giovani in età da scuola superiore o più elevata, è ipotizzabile che questi problemi si originino in età inferiori e, pertanto, andrebbero affrontati con interventi pubblici correttivi delle disuguaglianze di partenza. Viene in soccorso di questa riflessione la disponibilità di nuovi dati sulle competenze degli studenti della scuola elementare risultanti da un'indagine condotta dall'INVALSI nel 2009. Essendo significativi su scala di macroarea, i risultati dell'indagine, ove posti in confronto con quelli di OCSE-PISA relativi ai quindicenni, offrono alcune prime possibilità di discernere l'influsso di

⁵ Ciò è emerso dall'analisi effettuata nei Materiali UVAL n.13 "Fare i conti con la scuola nel Mezzogiorno. Analisi dei divari tra le competenze dei quindicenni in Italia", a cura di A.Pennisi e M.Foresti, in cui i punteggi conseguiti dagli studenti in matematica e lettura venivano ripartiti oltre che per macro-area, per tipologia di istituto scolastico e per livello sociale ed economico delle famiglie di provenienza. Cfr. la Tavola II.2, e la Figura II.6 alle pagg. 20-21. Cfr. http://www.dps.tesoro.it/materialiuvall/analisi_studi.asp#13

fattori di origine familiare, più influenti nei primi anni di vita, da quelli di origine scolastica e sociale, sulle competenze dei giovani adulti.

Competenze degli allievi nella scuola primaria

Ad un livello piuttosto generale, il primo dato che emerge dall'indagine INVALSI (cfr. Tavola II.5) è la differenza, piuttosto contenuta, fra i risultati degli allievi del Sud rispetto a quelli delle altre aree del Paese, per le prove condotte sugli allievi della classe seconda; mentre il divario si crea o si amplia, nella rilevazione condotta nella quinta classe. Se si considerano separatamente le due materie, è poi da rilevare che dalla prova condotta dagli allievi più giovani emerge un divario fra macroaree solo per quanto riguarda l'italiano, mentre nelle prove di matematica i dati sono piuttosto allineati e mostrano una quota di eccellenze superiore nel Mezzogiorno.

Tavola II.5 - QUOTA DELLE DOMANDE CON RISPOSTA CORRETTA NELLE PROVE DI ITALIANO E MATEMATICA NELLE CLASSI II E V DELLA SCUOLA PRIMARIA: MEDIE E INTERVALLI DI DISTRIBUZIONE PER MACRO-AREA, 2009

		ITALIANO		MATEMATICA			
		Limite Inferiore	Media	Limite Superiore	Limite Inferiore	Media	Limite Superiore
Classe II	Nord	66,7	67,3	68,0	54,6	55,2	55,8
	Centro	65,2	66,3	67,3	53,5	54,3	55,0
	Sud	60,5	61,6	62,7	53,4	54,8	56,1
	Italia	64,5	65,0	65,5	54,3	54,9	55,4
Classe V	Nord	62,6	63,1	63,5	58,4	58,9	59,4
	Centro	62,2	62,9	63,6	56,4	57,4	58,4
	Sud	60,1	61,1	62,1	53,9	55,1	56,3
	Italia	61,8	62,3	62,7	56,6	57,1	57,7

Fonte: INVALSI, Rilevazione degli apprendimenti Scuola Primaria

I risultati dei due successivi *test* condotti sugli allievi della scuola primaria, letti in sequenza e ricordando i risultati ben più negativi dell'indagine OCSE-PISA sulle competenze dei quindicenni, in particolare in matematica, rendono plausibile l'ipotesi che i giovani meridionali accumulino uno svantaggio di competenze, inizialmente trascurabile, rispetto ai loro coetanei del Nord e del Centro, nel corso degli anni dell'obbligo scolastico. Un quesito di ricerca che meriterebbe di essere approfondito è in che misura vi contribuiscano la qualità dell'istruzione ricevuta in classe, ed in che misura l'influenza dell'ambiente esterno e dei pari età o le condizioni di socializzazione e di formazione del capitale sociale (su questo ultimo aspetto alcuni primi spunti di riflessione sono proposti nel *Riquadro E - Comportamenti dei minori e formazione del capitale sociale*).

Dall'indagine INVALSI sulle scuole primarie emerge, infine, un elemento ulteriore: nel Sud rispetto al resto del Paese, si rileva una maggiore variabilità delle competenze degli allievi nel confronto tra diversi istituti e, di converso più omogeneità all'interno dello stesso istituto. Questo fenomeno potrebbe segnalare forme di "segregazione spontanea" ed omogeneizzazione fra classi e fra istituti scolastici molto più spiccate al Sud che avrebbero l'effetto, ancor prima di abbassare i livelli medi delle

competenze degli allievi, di acuire i ritardi e le difficoltà nell'apprendimento fra gli studenti che ne soffrono.

“[...]

II.1.3 Servizi di conciliazione lavoro famiglia: cura di anziani e bambini

La disponibilità e la qualità dei servizi di cura per gli anziani e per l'infanzia, per le delicate fasce di popolazione cui si rivolgono, risultano decisive nel nutrire e consolidare il rapporto di fiducia tra Stato e cittadini. Il buon funzionamento di questi servizi pubblici incide, peraltro, in maniera significativa nell'alleggerimento del carico di lavoro familiare delle donne, e quindi nel favorire la partecipazione femminile al mercato del lavoro, particolarmente bassa, come noto, nelle regioni del Mezzogiorno. Per la loro importanza, assistenza domiciliare integrata per gli anziani e servizi all'infanzia sono parte integrante del sistema premiale degli *Obiettivi di Servizio*¹⁷.

Le attività di cura mediante Assistenza Domiciliare Integrata (ADI), come si è visto nell'analisi sui servizi sanitari (cfr. paragrafo II.1.2), sono inserite tra i Livelli Essenziali di Assistenza che devono essere garantiti in modo uniforme su tutto il territorio nazionale. Con riferimento alla popolazione anziana (con più di sessantacinque anni) oggetto di trattazione in questo paragrafo, il livello fissato nei LEA prevede la presa in carico del 3,5 per cento della popolazione, corrispondente al valore *target* fissato dagli *Obiettivi di Servizio* al 2013.

**Servizi per gli
anziani**

¹⁶ Il Nuovo Sistema Informativo Sanitario (NSIS) dispone del sistema Osservatorio degli investimenti pubblici in sanità, assistito da uno specifico progetto di accompagnamento del Ministero della Salute.

¹⁷ Cfr. paragrafo V.2 del presente Rapporto, oppure la relazione sullo *Stato di avanzamento degli Obiettivi di Servizio. Istruttoria per l'attribuzione dei premi intermedi*, febbraio 2009, disponibile su http://www.dps.tesoro.it/documentazione/docs/obiettivi/ods_relazione_dps_2009.pdf

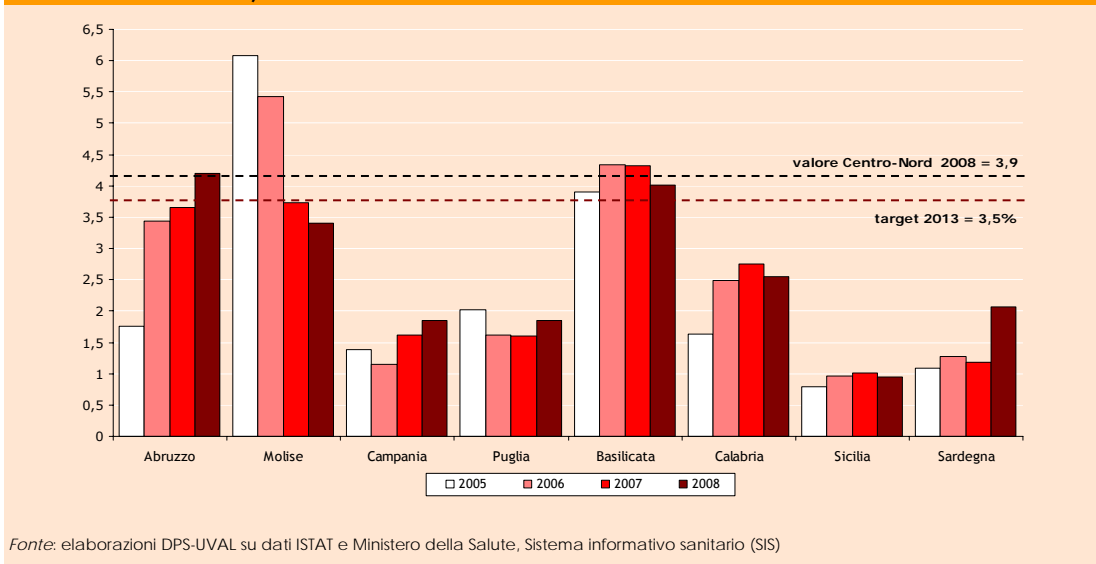
Nel 2008, la quota di anziani presi in carico dall'ADI nel Mezzogiorno è ancora inferiore al *target* del 3,5 per cento, ma la situazione varia molto nelle diverse regioni, con alcune a livelli ridotti e con una dinamica lenta (Sicilia), altre con andamenti in linea con il raggiungimento del *target* nel 2013 (Calabria e Sardegna), altre ancora prossime (Molise) o già al di sopra del *target* (Basilicata e Abruzzo). Tale variabilità dipende dalla specificità dei modelli organizzativi adottati nelle varie aziende e distretti sanitari, dal grado di razionalizzazione della rete ospedaliera e quindi dalla riduzione dei ricoveri a favore di un maggiore ricorso alle cure domiciliari.

L'evoluzione dell'indicatore sull'assistenza domiciliare per anziani negli ultimi anni indica che solo per due regioni (Abruzzo e Sardegna) è rilevabile un miglioramento costante della copertura percentuale di popolazione. Nelle altre realtà regionali, anche laddove si registra un miglioramento complessivo nel periodo 2005-2008, l'andamento è invece discontinuo (cfr. Figura II.5).

Anziani in
assistenza
domiciliare

In particolare, le tre regioni più popolate del Mezzogiorno (Campania, Sicilia e Puglia) evidenziano maggiori difficoltà ad aumentare significativamente la copertura degli anziani beneficiari di ADI nei propri territori. Tra queste, la Campania è la sola a mostrare una tendenza positiva, mentre maggiori difficoltà sono individuabili in Puglia (il valore 2008 è in diminuzione rispetto al 2005) e soprattutto in Sicilia (minimo incremento osservato pari a + 0,1 per cento, ma in una situazione iniziale di copertura del servizio molto bassa rispetto al *target* da raggiungere e alle altre regioni del Mezzogiorno).

Figura II.5 - PERCENTUALE DI ANZIANI TRATTATI IN ASSISTENZA DOMICILIARE INTEGRATA (ADI) SUL TOTALE DELLA POPOLAZIONE ANZIANA - 65 ANNI E OLTRE, 2005-2008

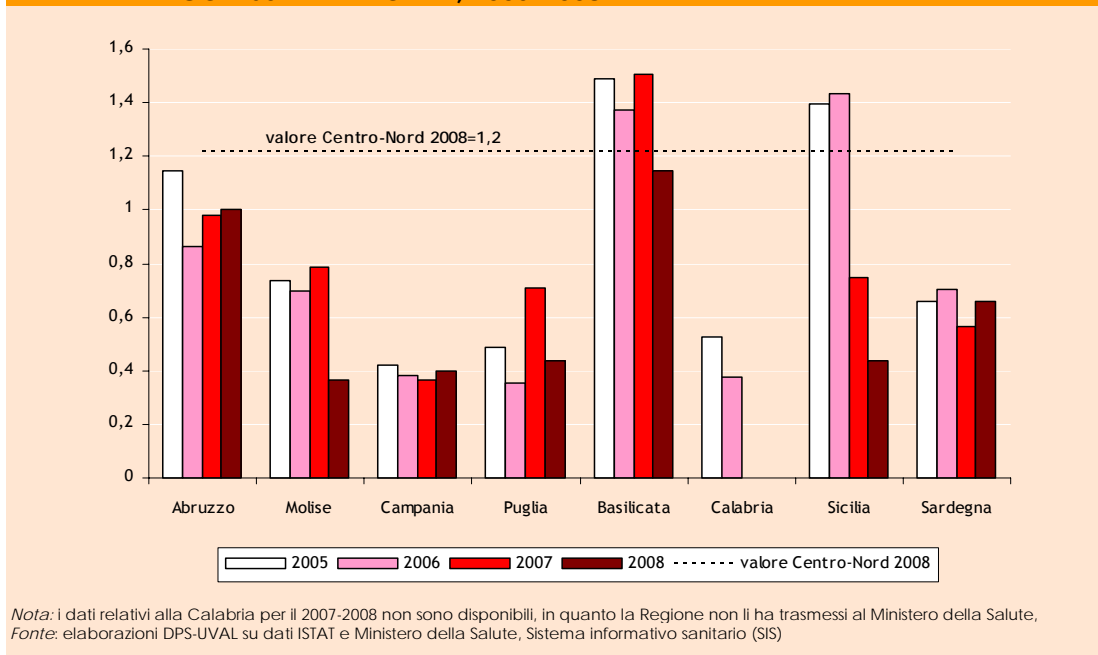


Un altro indicatore interessante è la quota di spesa sanitaria regionale destinata all'ADI, se letto in combinazione con quello relativo alla copertura della

popolazione anziana che fruisce dell'assistenza¹⁸. La correlazione tra i due indicatori nelle regioni del Mezzogiorno (cfr. Figura II.6) appare molto debole: al crescere della copertura territoriale non necessariamente cresce l'incidenza della spesa. Ad esempio, in Abruzzo negli anni di forte crescita della popolazione anziana servita si registra un'incidenza della spesa decrescente; avviene il contrario in Sicilia. Questa apparente contraddizione è, almeno in parte, generata dai vincoli e dai volumi assoluti che caratterizzano la struttura della spesa sanitaria regionale e dalle scelte obbligate derivanti dai Piani di rientro sanitario delle regioni del Mezzogiorno. Tuttavia, il tema meriterebbe di essere approfondito, non potendo escludere alla luce delle informazioni disponibili, un recupero di efficienza nell'erogazione del servizio al crescere della popolazione servita e/o una diversa composizione dei servizi erogati.

Nel valutare il funzionamento dei servizi di cura per gli anziani è importante ribadire che l'alleggerimento dei carichi familiari mediante la loro presa in carico non può prescindere da una effettiva integrazione tra servizi domiciliari di carattere sanitario e servizi di carattere socio-assistenziale che sostengano le famiglie (in genere le donne in età da lavoro) nel trasporto, la deambulazione, la pulizia, l'acquisto di farmaci o le attività sociali. Attualmente questa integrazione è molto limitata.

Figura II.6 - QUOTA DI SPESA SANITARIA REGIONALE PER SERVIZI ADI A POPOLAZIONE CON 65 ANNI E OLTRE, 2005-2008



L'istituzione nei distretti sanitari di Punti Unici di Accesso (PUA) e di Unità di Valutazione Multidimensionale (UVM) procede nella giusta direzione. Anche la definizione di Piani socio-sanitari ispirati alla legge 328/2000 e l'efficace applicazione della pianificazione di zona sociale prevista da questa norma hanno permesso, in

¹⁸ Nel sistema Obiettivi di Servizio, è necessario che l'incidenza della spesa per l'assistenza domiciliare integrata risulti almeno pari a quella osservata nel 2005, in modo che l'aumento della popolazione assistita sia accompagnato anche da un incremento dell'intensità delle prestazioni erogate.

alcune realtà, un maggior coordinamento tra gli strumenti, le risorse e le iniziative di assistenza sanitaria e sociale¹⁹.

Integrazione dei servizi

Consapevoli della necessità di assicurare che, dietro i PUA, esista realmente una valida rete di servizi, le amministrazioni responsabili nelle regioni del Mezzogiorno sono impegnate nella realizzazione di interventi che, oltre a migliorare la componente sanitaria, procedano, per quanto possibile, sulla via dell'integrazione. Le tipologie di interventi che sono già in fase attuativa possono sintetizzarsi in:

- *Interventi normativi*, relativi all'approvazione delle linee guida regionali il cui scopo è sostanzialmente quello di organizzare, sistematizzare e rafforzare le competenze dei PUA e delle UVM.
- *Interventi di rafforzamento istituzionale*, mirati alla creazione di tavoli tecnici e di gruppi di coordinamento preposti all'elaborazione, alla valutazione e al monitoraggio di piani e progetti relativi ad una maggiore diffusione quantitativa e ad un miglioramento qualitativo del servizio ADI.
- *Informatizzazione del sistema sanitario* e implementazione di sistemi informativi regionali, tra cui si segnalano, ad esempio, il progetto LUMIR (LUcani Medici In Rete) e le infrastrutture di servizi di rete promossi dalla Regione Basilicata per la gestione del Fascicolo Sanitario Elettronico per agevolare i processi di continuità assistenziale e supportare l'integrazione socio-sanitaria; in alcuni casi, si realizzano anche investimenti materiali in tecnologia, come avviene ad esempio in Molise, con l'acquisto di strumentazione per le diagnosi a domicilio.
- *Progetti di integrazione e qualificazione* delle assistenti familiari (ad esempio in Basilicata, Molise, Sardegna) promuovendone la formazione, la regolarizzazione nel caso delle badanti non italiane, e cercando di coniugare l'offerta e la domanda di personale.
- *Sostegno alle famiglie* attraverso erogazione di fondi con la modalità del cosiddetto "assegno di cura" (Basilicata, Puglia e Sardegna) e altre modalità più articolate di servizi di assistenza²⁰.
- *Incentivazione del ruolo dei medici* di medicina generale promossa dalla Sardegna con il Contratto Integrativo Regionale della Medicina Generale e dall'Abruzzo tramite la realizzazione del sistema informativo e la partecipazione del medico di medicina generale alla stesura della cartella clinica elettronica.

¹⁹ Lo stesso dispositivo degli Obiettivi di Servizio è strutturato per fornire impulso e rafforzamento della collaborazione tra il Ministero della Salute sia le Amministrazioni locali.

²⁰ A titolo esemplificativo, citiamo letteralmente quanto in via di realizzazione in Abruzzo perché traccia l'articolato menù di interventi ed iniziative utili a supportare e, in taluni casi, sollevare i *caregivers*, spesso rappresentati esclusivamente dalle famiglie degli anziani non autosufficienti: [...] *azioni atte a garantire la permanenza nel proprio domicilio degli anziani non autosufficienti in modo da migliorare la qualità della vita attraverso il recupero delle autonomie della persona in ambiente domestico sia per quanto attiene le abilità relazionali che fisiche attraverso i seguenti strumenti: ADI (Assistenza domiciliare integrata), ADSA (Assistenza domiciliare sociale assistenziale), Trasporto, Tele assistenza, assegno di cura, Centri diurni*".

L'impegno verso un'effettiva integrazione dei servizi non è però ancora sufficiente. Inoltre, risulta oggi impossibile raccogliere e rielaborare, a scopo di analisi, informazioni e dati che, insieme a quanto disponibile sull'ADI, forniscano un quadro esaustivo sui servizi socio-assistenziali erogati localmente. Tutte le Regioni segnalano l'insoddisfacente integrazione tra l'operato dei distretti sanitari (comunque più omogeneo e visibile) sull'ADI sanitaria e quanto realizzato da Comuni e altri enti, anche *no profit*, riguardo l'assistenza socio-assistenziale (più disomogeneo, e comunque con informazione più dispersa).

La frattura strategica, istituzionale e amministrativa produce un quadro informativo frammentato che preclude la possibilità di incorporare nel dato ADI lo sforzo realizzato negli ultimi anni e con risultati molto importanti da alcune regioni nell'ampliare e qualificare i servizi di assistenza domiciliare sociale.

Per favorire l'integrazione è necessario perseguire la coincidenza tra distretti sanitari e ambiti territoriali ed il conseguente superamento della dualità tra gli strumenti di pianificazione in essi adottati²¹. A tal fine, le stesse Regioni auspicano una più incisiva azione di indirizzo da parte della Conferenza Stato-Regioni e dell'Agenzia nazionale per i servizi sanitari regionali (AGENAS)²².

Passando ora a considerare i servizi per l'infanzia, una visione generale si può trarre dagli indicatori al 2008 relativi alla copertura territoriale degli asili nido e alla quota di bambini al di sotto dei 3 anni di età che usufruiscono effettivamente dei servizi offerti (cfr. Figura II.7).

Servizi per
l'infanzia

Nel Mezzogiorno, la quota di Comuni che ha attivato il servizio è già superiore al *target* previsto per il 2013 pari al 35 per cento; punte piuttosto elevate si rilevano in Abruzzo, Campania, Puglia e Sicilia. Tuttavia, a fronte di una significativa diffusione del servizio sul territorio, la copertura della popolazione della fascia di età interessata è molto più contenuta, ed è ancora lontana, nella quasi totalità delle regioni, dal *target* da raggiungere nel 2013 (pari al 12 per cento).

L'Abruzzo è l'unica eccezione che associa a un livello elevato di diffusione di servizio un livello di copertura della popolazione relativamente buono; nelle altre regioni i bambini tra 0 e 3 anni che hanno fruito nel 2008 di servizi per l'infanzia rappresentano ancora una percentuale limitata.

Il confronto con i valori medi delle regioni del Centro-Nord al 2006, ultimo anno disponibile²³, evidenzia come la copertura territoriale dei servizi all'infanzia non fosse di molto superiore a quella registrata nel 2008 da diverse regioni del Mezzogiorno. Lo scarto maggiore, invece, permane sui bambini effettivamente presi in carico dalle strutture, segnalando che garantire la presenza dei servizi in un alto numero

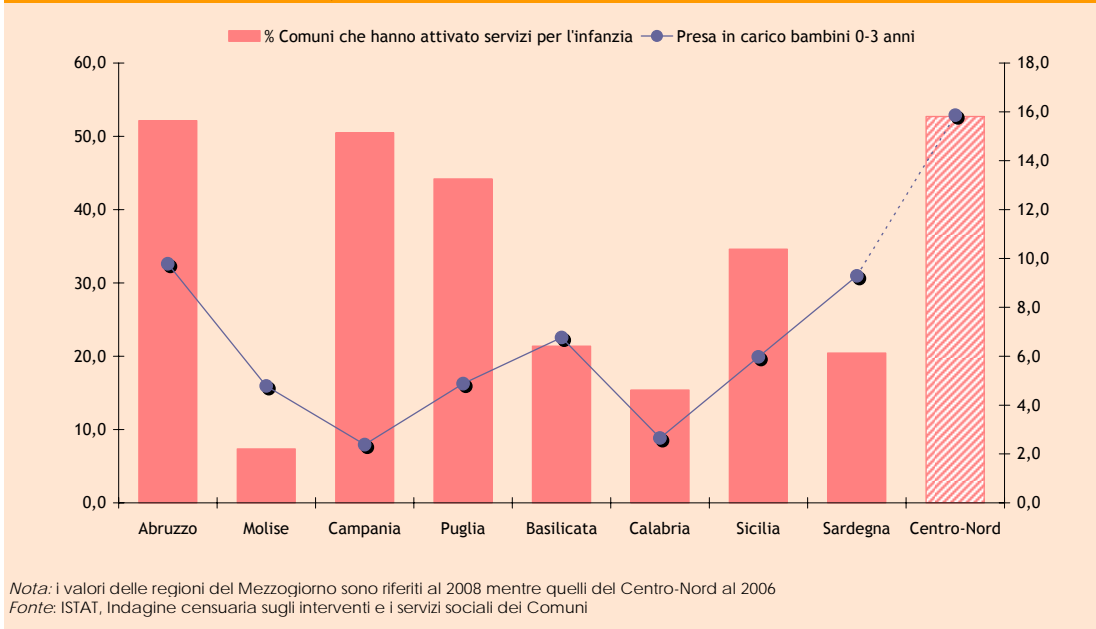
²¹ Ad esempio, sul modello della regione Sardegna che con la legge regionale 23/2005 ha istituito dei piani di zona integrati a livello socio-sanitario.

²² Queste indicazioni sono emerse nell'ambito dei tavoli tecnici di accompagnamento al sistema premiale *Obiettivi di Servizio*.

²³ I dati più aggiornati relativi alle regioni del Mezzogiorno sono il risultato di una convenzione *ad hoc* siglata tra DPS e ISTAT.

di comuni non sia sufficiente ad assicurare l'effettiva erogazione del servizio, attraverso la presa in carico dei bambini.

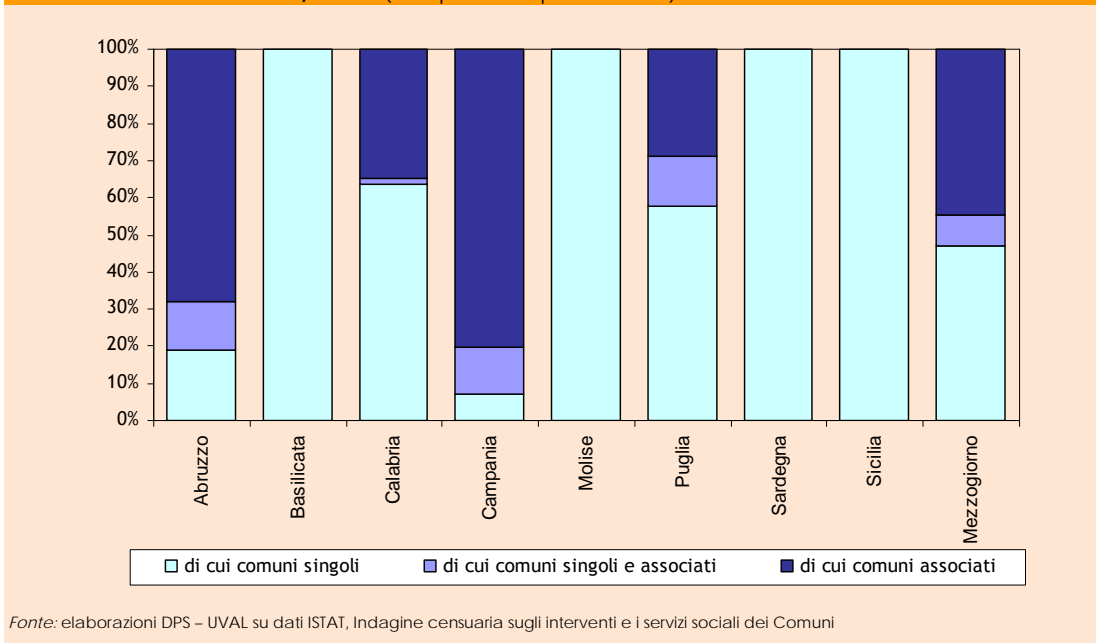
Figura II.7 - SERVIZI PER L'INFANZIA: ASILI NIDO, MICRONIDI, O SERVIZI INTEGRATIVI E INNOVATIVI, 2008



Gestione dei servizi per l'infanzia

Questa incongruenza tra l'evoluzione dei due indicatori può essere in parte spiegata dall'incidenza delle associazioni tra Comuni per l'offerta di servizi per l'infanzia e di servizi alternativi al nido che ospitano un numero più limitato di bambini. Le analisi sub regionali consentono di verificare il peso dell'associazionismo nella diffusione dei servizi all'infanzia nei comuni (cfr. Figura II.8).

Figura II.8 - COMUNI CHE HANNO ATTIVATO SERVIZI PER L'INFANZIA PER FORMA DI GESTIONE, 2008 (composizione percentuale)



L'incidenza dell'associazionismo è evidentemente alta in Campania (ben il 78 per cento dei Comuni "coperti" da servizi all'infanzia sono associati) e in Abruzzo, più modesta in Puglia, nulla in Sicilia (dove tutti gli utenti frequentano servizi erogati da singoli Comuni). Tuttavia, anche dove la forma associativa è molto diffusa, come nel caso della Campania, non si registra necessariamente un numero più elevato di bambini presi in carico; il dato suggerisce che l'offerta di servizi gestiti da associazioni di Comuni sia ancora parziale e/o strutturalmente limitata. Questa ipotesi appare confermata dall'alta incidenza in Campania di servizi integrativi e innovativi rispetto agli asili (cfr. Tavola II.11), infatti, se da un lato, è certamente importante promuovere servizi diversificati e flessibili per incrociare i diversi segmenti della domanda nelle varie realtà territoriali, dall'altro l'obiettivo di aumentare il numero di bambini presi in carico richiede necessariamente l'apertura e/o l'ampliamento di "tradizionali" asili nido. La situazione in Abruzzo appare fornire una sorta di controprova di questa valutazione: i Comuni della regione, pur facendo ampio ricorso alla gestione associata, presentano un numero di asili in termini relativi molto alto, creando così le basi per raggiungere il maggior numero di bambini presi in carico nel Mezzogiorno.

Tavola II.11 - NUMERO DI COMUNI PER TIPOLOGIA DI SERVIZI PER L'INFANZIA, 2008

Regioni	Numero di comuni che hanno attivato servizi per l'infanzia		
	asili nido	servizi integrativi e innovativi	almeno un servizio
Abruzzo	95	113	179
Basilicata	33	6	33
Calabria	66	19	73
Campania	94	254	306
Molise	14	9	16
Puglia	83	61	121
Sardegna	67	52	91
Sicilia	139	23	144
Mezzogiorno	591	537	963

Nota: nel numero dei comuni con "almeno un servizio" sono inclusi quelli che hanno attivato almeno un asilo nido e/o almeno un servizio integrativo.

Fonte: elaborazioni DPS-UVAL su dati ISTAT, Indagine censuaria sugli interventi e i servizi sociali dei Comuni

L'analisi dell'offerta, fin qui esposta, va combinata con considerazioni quali localizzazione e intensità della domanda di servizi. Da un lato potrebbe esservi una offerta non adeguata nelle aree urbane dove ci si attende che la domanda sia più elevata. Dall'altro è possibile che, per ragioni economiche e culturali, vi sia in generale una limitata propensione delle famiglie ad accedere al servizio. È possibile infatti che, nonostante le agevolazioni, le tariffe a carico della famiglia rimangano troppo alte e che l'offerta non sia abbastanza differenziata da permettere una più ampia conciliazione lavoro-famiglia. Si verificherebbe pertanto una situazione in cui il tasso di attività femminile si mantiene basso anche per l'assenza di un'adeguata offerta di servizi per

**Domande di
servizi per
l'infanzia**

l'infanzia, ma d'altro canto la stessa domanda per tali servizi, in alcune realtà, si mantiene bassa proprio perché le donne non lavorano.

È infatti necessario comprendere se le politiche in corso volte ad aumentare l'offerta siano adeguate alla domanda e quali azioni siano ancora necessarie per sollecitare la domanda. Al tempo stesso si pone il problema della sostenibilità economica dei servizi, sia dal punto di vista dei costi di gestione delle strutture che per quanto attiene la reale capacità economica delle famiglie di contribuire al servizio.

Le azioni messe in atto dalle Regioni per potenziare, dal lato dell'offerta, i servizi all'infanzia si articolano nell'erogazione di finanziamenti per la costruzione o ristrutturazione di nuove strutture da destinare ad asili nido e micronidi, nell'erogazione di contributi per l'abbattimento dei costi di gestione, consentendo quindi ad un più cospicuo numero di famiglie di poter accedere al servizio, nell'incentivazione dell'accreditamento di strutture private e nella promozione di iniziative a carico di aziende ed enti pubblici. Sul versante della domanda, sono attivati invece programmi di *voucher* alle famiglie di basso reddito.

Si tratta di iniziative e programmi piuttosto "tradizionali".

Più carente infatti il versante delle azioni relative a servizi per l'infanzia innovativi e integrati, quali sezioni primavera, creazione di spazi gioco, di centri per bambini e genitori, di tate a domicilio. Inoltre, nonostante le sostanziali azioni di sensibilizzazione e incentivazione economica delle amministrazioni regionali, appare ancora debole la disponibilità delle medie e grandi imprese pubbliche e, soprattutto, delle imprese private del Mezzogiorno a dotare le proprie sedi di servizi per la prima infanzia.

**Programmazione
e gestione dei
servizi di cura per
anziani e bambini**

Un primo dato importante emerge dall'osservazione delle dinamiche legate al sistema degli *Obiettivi di Servizio*: laddove esista la volontà politico-istituzionale, è possibile, in tempi relativamente ridotti, espandere significativamente i servizi di cura per anziani e bambini. Infatti, la rapidità nell'espansione (ovvero in taluni casi, brusca contrazione) dell'offerta di servizi di cura, appare segnalare una maggiore elasticità di tali indicatori rispetto agli investimenti finanziari, istituzionali e amministrativi sostenuti dalle amministrazioni responsabili. In altre parole, le traiettorie degli indicatori dei servizi all'infanzia e dell'assistenza domiciliare (che in alcuni casi hanno già raggiunto e superato il *target*) mostrano che la situazione può essere migliorata nel corso di pochi anni. Ciò è ancora più evidente su scala sub-regionale, dove alcune *performance* particolarmente positive (ad esempio l'aumento dei bambini accolti nei nidi nei comuni della Provincia dell'Aquila, o degli anziani presi in carico per l'ADI nell'ASL di Nuoro) mostrano come sia possibile scalare offerta e domanda dei servizi.

Alla maggiore elasticità appare però corrispondere un rischio legato alla sostenibilità dei risultati ottenuti: gli stessi indicatori che crescono rapidamente verso il raggiungimento dei *target*, appaiono molto sensibili a un calo di attenzione istituzionale, a un problema nella programmazione finanziaria pluriennale, a improvvise incertezze ed ostacoli che, pur se interessano un solo passo del ciclo operativo o amministrativo per l'erogazione del servizio, possono vanificare in tempi rapidi, sforzi e risultati complessivi ottenuti in passato.

RIQUADRO E - COMPORTAMENTI DEI MINORI E FORMAZIONE DEL CAPITALE SOCIALE

Le differenze nella dotazione di capitale sociale sono spesso state evocate in Italia come causa o concausa del permanere di divari regionali di sviluppo. Il capitale sociale è un concetto che può avere diverse accezioni. Una prima accezione, più usata in Italia, fa riferimento al senso civico, misurato come insieme di comportamenti e attitudini al bene pubblico attraverso variabili di carattere collettivo. Una seconda accezione, qui utilizzata, fa riferimento a dotazioni e predisposizioni individuali, che si concretizzano nelle relazioni interpersonali, nel grado di fiducia negli altri, nella propensione alla partecipazione politica e ad attività di carattere sociale. Se la prima concezione è stata spesso utile a fotografare una differenza tra Nord e Sud d'Italia, attribuendone le motivazioni a fattori di lunghissimo termine, la seconda accezione ha un connotato decisamente più applicativo, poiché permette di: identificare un target di persone i cui profili di comportamento individuali, durante l'infanzia e l'adolescenza, segnalano difficoltà nella formazione del capitale sociale; pesare questo target in diverse aree territoriali e indagarne la relazione con gli atteggiamenti nei confronti dello studio; identificare alcune determinanti della scarsa crescita nel capitale sociale che possano divenire oggetto di specifici interventi di politica pubblica.

L'analisi condotta sui microdati individuali e familiari di fonte ISTAT – sezione minori - dell'indagine multiscope sulle famiglie del 2008 ha consentito di individuare un target di minori che segnala una scarsità di capitale sociale orizzontale, cioè una mancanza di rapporti interpersonali al di fuori della scuola¹, e di stimare la probabilità che questo deficit relazionale sia dovuto alla presenza-assenza di alcune caratteristiche fisiche del contesto in cui il minore vive e alla partecipazione o meno da parte del minore ad attività organizzate dalla scuola, o da altre istituzioni pubbliche o private.

La quota di bambini e di adolescenti che segnala scarse interazioni con gli altri, e quindi minori opportunità di socializzazione non organizzata, è significativamente più elevata nel Sud rispetto al resto del Paese², e assume maggior peso nelle regioni di dimensioni demografiche e agglomerati urbani più grandi: la Campania, la Puglia e la Sicilia (cfr. Tavola E.1).

Tavola E.1 - PERCENTUALE DI BAMBINI E ADOLESCENTI CON SCARSE O ASSENTI RELAZIONI SPONTANEE CON GLI ALTRI (ESCLUSI PARENTI CONVIVENTI), 2008

Campania	Puglia	Basilicata	Calabria	Sicilia	Sud	Nord
26,9	23,9	24,7	21,8	31,2	26,2	17,3

Nota: la variabile è data dalle risposte alla domanda "frequenta coetanei nel tempo libero anche da eventuali impegni extrascolastici o di lavoro (escludendo i parenti conviventi)?" posta a tutti i bambini e agli adolescenti nel questionario multiscope dell'Istat.
Fonte: ISTAT, Indagine Multiscope sulle famiglie. Aspetti della vita quotidiana, anno 2008

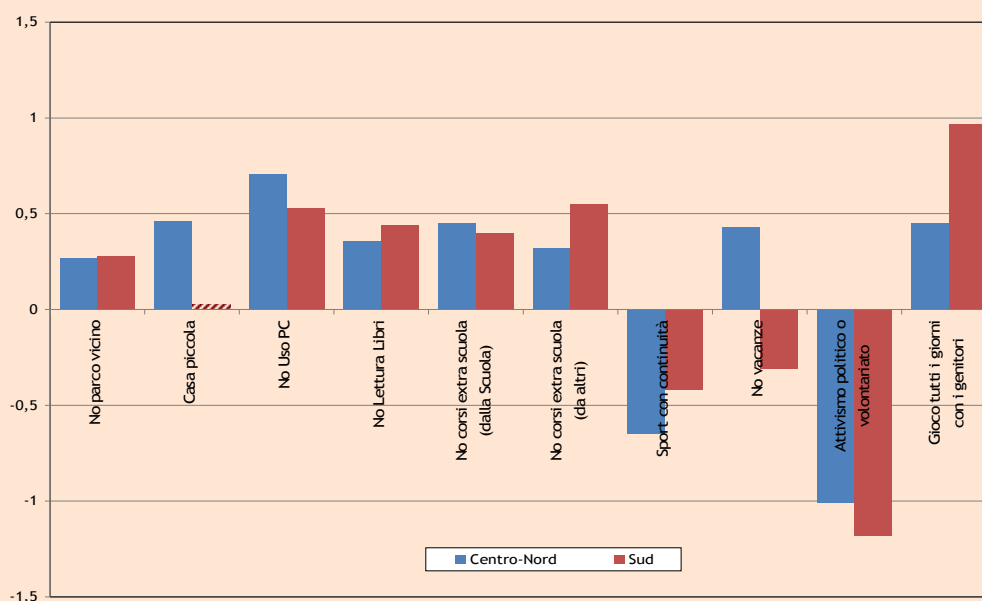
¹ La definizione di capitale sociale "orizzontale" adottata fa riferimento alle opportunità di relazioni con gli altri, utile a segnalare quei casi di forte isolamento di bambini e adolescenti che abbiano una socializzazione scarsa, dichiaratamente assente con i propri pari. È questa condizione estrema che ha costituito oggetto di ricerca di connessioni con fattori che la favoriscono, prima che di spiegazioni. L'idea è che una posizione così estrema possa essere indotta da fattori esterni alla volontà del bambino o dell'adolescente, da una completa assenza di opportunità, da una povertà di stimoli adeguati, o da altre possibili cause, che compongono il contesto sociale e fisico in cui il minore vive. Il capitale sociale "verticale" è relativo invece alle dinamiche interne alla famiglia, secondo la classica accezione riferita in primo luogo al capitale sociale che il bambino acquisisce attraverso la propria famiglia di origine (Cfr. James Coleman, *Social Capital in the Creation of Human Capital*, *American Journal of Sociology*, vol. 94, 1988). L'unica misura di capitale sociale familiare introdotta fino ad oggi nell'analisi ha riguardato la frequenza del gioco con i genitori, che ha una relazione inversa, per gli adolescenti, con la formazione del capitale sociale orizzontale.

² Per circoscrizione Sud si intendono in questa analisi le regioni Sicilia, Calabria, Puglia, Campania e Basilicata. La circoscrizione "Nord" o "Centro-Nord" comprende tutte le altre regioni, incluse le regioni del Mezzogiorno che non segnalano problemi così forti di asimmetria nella formazione del capitale sociale relazionale.

L'analisi per dimensione demografica del comune indica che la maggiore quota di bambini e adolescenti in difficoltà nel gioco e nelle relazioni con i coetanei risiede nelle grandi aree metropolitane del Sud: quali ad esempio Palermo e Catania, nelle quali si concentra più di un quinto della popolazione della Sicilia, e Napoli in Campania³.

Considerando la variabile della Tavola E.1 come proxy delle opportunità concrete che il minore ha di sviluppare un capitale sociale con i propri pari, è stata stimata l'incidenza di alcuni fattori di rischio di isolamento per bambini e ragazzi (cfr. Figura E.1). I coefficienti "logit" stimati per il Centro-Nord indicano che: la probabilità che il minore (dai sei ai diciassette anni) non disponga di capitale sociale aumenta quando il minore non legge, non frequenta corsi extrascolastici organizzati dalla scuola, o da altri soggetti pubblici o privati, non utilizza il personal computer. La stima dei coefficienti per i medesimi fattori nel Sud evidenzia una differenza importante: l'assenza di parchi raggiungibili a piedi ha una influenza negativa sulla formazione del capitale sociale sia al Sud sia nel Centro-Nord, mentre il fatto che la famiglia dichiara che l'abitazione è troppo piccola e di trovarsi in condizioni di povertà percepita non influenza nel Sud quanto nel Centro-Nord la probabilità che il minore socializzi poco con i propri pari.

Figura E.1 - FATTORI CHE AUMENTANO O RIDUCONO IL RISCHIO CHE IL MINORE NON FREQUENTI COETANEI NEL TEMPO LIBERO (al di fuori della scuola e di altre attività organizzate)



Nota: sull'asse delle ordinate sono riportati i coefficienti di regressione logit multinomiale. Le barre rigate indicano valori del coefficiente non significativi ad un intervallo di confidenza del 95 per cento.

Fonte: elaborazioni DPS-UVAL su microdati individuali dell'Indagine Multiscopo sulle famiglie. Aspetti della vita quotidiana, ISTAT, 2008

Nel Centro-Nord l'unica variabile, tra quelle utilizzate, che mostra un potenziale positivo di riduzione dell'isolamento dei bambini è la pratica sportiva continuativa, mentre nel Sud non solo questa variabile, ma anche l'assenza di vacanze sembra avere

³ Analizzando i dati per circoscrizione territoriale, secondo la ripartizione ISTAT, nell'Italia meridionale e nelle isole intorno ad un terzo dei bambini e degli adolescenti che risiede in aree metropolitane, centro e periferia, cresce con serie difficoltà di formazione del capitale sociale con i coetanei. Al contrario, nelle due circoscrizioni del Nord, Nord-Est e Nord-Ovest, e così anche nell'Italia Centrale, il disagio relazionale non è concentrato allo stesso modo in una tipologia di comuni, e non supera di norma la quota di un quinto dei rispondenti. Inoltre nel Centro Italia e nel Nord-Est il disagio relazionale è relativamente più forte nei piccoli comuni, fino a 2000 abitanti, mentre caratterizza di più le città medie, tra 10.000 e 50.000 abitanti, nel Nord-Ovest.

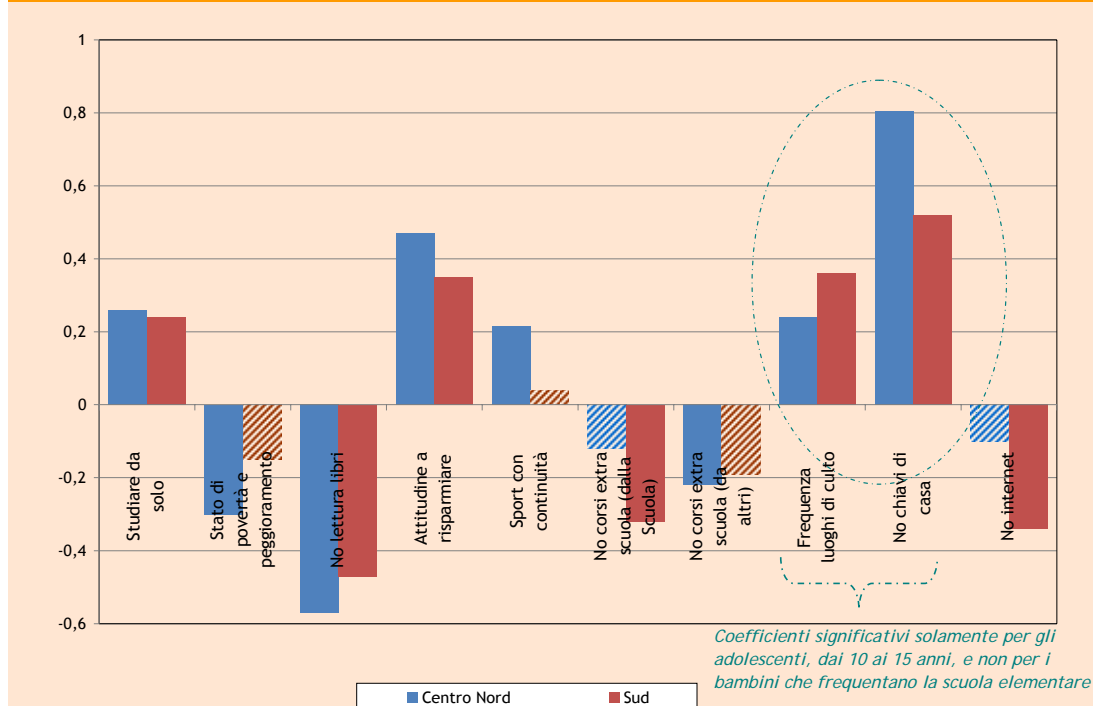
un legame non negativo. Il “non andare in vacanza” infatti caratterizza una quota molto più ampia di bambini e adolescenti nel Sud rispetto al Centro-Nord, in modo indipendente dalla loro propensione a socializzare e con un minore legame con i redditi e la povertà percepita. In generale i problemi di formazione del capitale sociale del Sud sono molto meno riconducibili, rispetto al Centro-Nord, alla povertà della famiglia di origine e più riconducibili alle condizioni di contesto ambientale tipiche di alcuni luoghi centrali e periferici delle aree urbane.

Merita infatti di essere approfondita la relazione con i luoghi. Nelle popolose aree metropolitane del Sud vivono molti bambini e adolescenti la cui vita è fortemente influenzata dalle condizioni di degrado della città e del proprio quartiere, dall'assenza di aree verdi, da una ridotta funzionalità dei servizi e delle istituzioni pubbliche.

Infine, per gli adolescenti, in modo sostanzialmente eguale tra Nord e Sud, la partecipazione ad almeno una delle tipologie di attività politiche o di volontariato rilevate dall'ISTAT contribuisce a ridurre la probabilità di una assenza di capitale sociale tra coetanei; al contrario esiste una relazione forte, e negativa, tra la frequenza del gioco con i genitori durante l'adolescenza, ovvero gli anni della scuola media inferiore e superiore, e la socializzazione con gli altri. Questa dinamica inversa tra gioco in famiglia e possibilità di relazioni con i coetanei è molto più forte e chiara nel Sud.

Un secondo ambito di analisi ha permesso di stimare le variabili che influenzano il rapporto con lo studio, per come i familiari del bambino o dell'adolescente lo percepiscono e lo comunicano (cfr. Figura E.2).

Figura E.2 - FATTORI CHE FAVORISCONO O PENALIZZANO UN SODDISFACENTE RENDIMENTO SCOLASTICO



Nota: sull'asse delle ordinate sono riportati i coefficienti di regressione logit multinomiale. Le barre rigate indicano valori del coefficiente non significativi ad un intervallo di confidenza del 95 per cento.

Fonte: elaborazioni DPS-UVAL su microdati individuali dell'Indagine Multiscopo sulle famiglie. Aspetti della vita quotidiana, ISTAT, 2008

Utilizzando come variabile dipendente un indice di buon rapporto con lo studio, dato dalle due modalità più positive di risposta alla domanda “come si comporta nei confronti dello studio?”, si sono stimati coefficienti analoghi ai precedenti. Un buon numero di variabili di comportamento evidenzia i medesimi risultati positivi sullo

studio per il Centro-Nord e per il Sud: in entrambe le macro aree è più probabile che il minore abbia migliori risultati⁴ quando studia da solo, quando legge almeno un libro durante l'anno, quando è abituato ad alcuni comportamenti responsabilizzanti come risparmiare e - dato non sorprendente poiché corrisponde ai risultati di molte indagini internazionali - quando frequenta luoghi di culto religioso, anche se in maniera discontinua. Le relazioni tra andare bene a scuola, frequenza di luoghi di culto e dinamiche più o meno accelerate di autonomia, sono significative soprattutto per gli adolescenti per i quali peraltro può esistere una certa contraddittorietà tra risultati scolastici e frequenza delle relazioni con i coetanei, ovvero con fattori che incrementano l'autonomia (ad esempio, disporre presto delle chiavi di casa).

Significativa e positiva per lo studio è inoltre la pratica continuativa di attività sportive, ma lo è chiaramente solo nel Centro-Nord, mentre la mancanza di corsi extrascolastici riduce le probabilità di successo scolastico. Lo stato di povertà percepita della famiglia e che le proprie condizioni economiche siano peggiorate, costituiscono un fattore che incide negativamente sullo studio, ancora una volta soprattutto nel Centro-Nord. Paradossalmente, l'assenza di relazioni interpersonali al di fuori della scuola può costituire un fattore di successo scolastico nel Sud. I contesti sociali più difficili favoriscono una separazione tra minori con migliori risultati scolastici, che restano più soli, di norma studiano di più e risultano di conseguenza più isolati rispetto ai coetanei, con pari risultati nello studio, che vivono nelle regioni più ricche.

Questo ultimo risultato segnala qualcosa in più del modello di socializzazione dei bambini del Sud: in alcuni contesti l'isolamento (inteso come solitudine non scelta o come vere e proprie forme di abbandono sociale dei minori) va concettualmente distinto dalla solitudine come "scelta", una modalità di crescita, come già detto, per alcuni bambini o soprattutto adolescenti in un mondo dove le relazioni con i coetanei possono essere più difficili, per ragioni di ordine sociale o culturale.

Questa distinzione non esclude affatto che l'isolamento, soprattutto degli adolescenti possa essere determinato da un eccesso di cura, o da un'educazione familiare che può limitare lo sviluppo intellettuale dei bambini e la loro predisposizione ai rapporti umani.

Per gli adolescenti, come mostrato nella precedente Figura E.1, giocare tutti i giorni con i genitori è un fattore che incrementa la probabilità di non frequentare i propri coetanei.

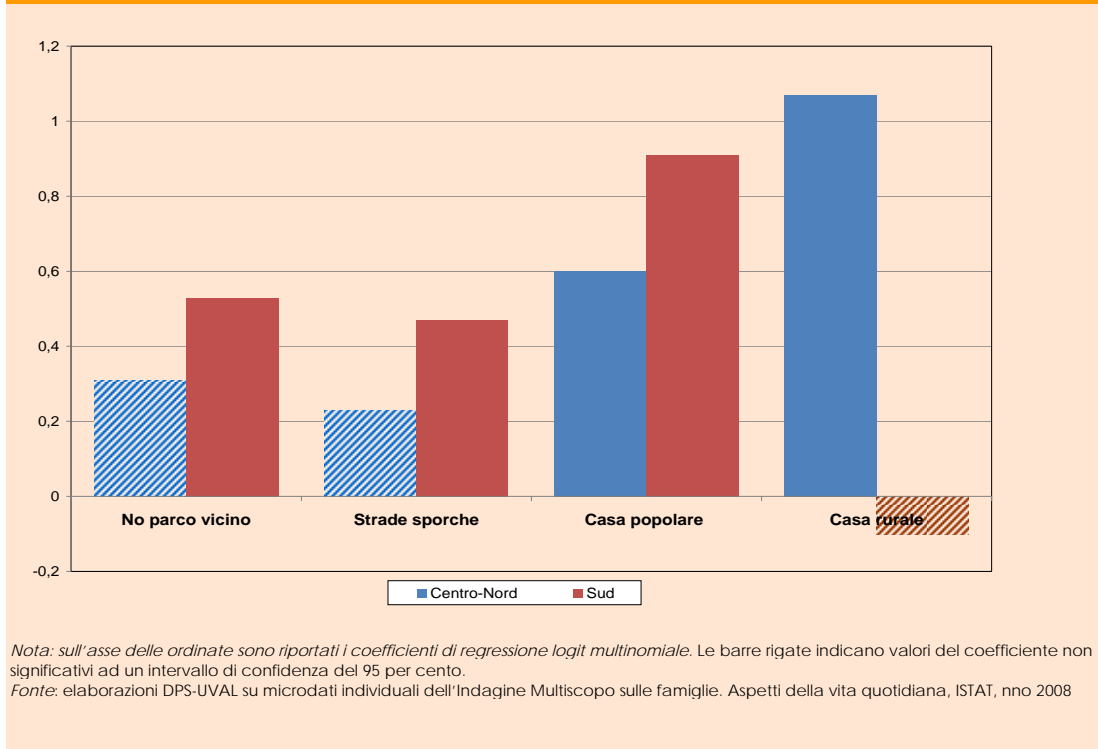
I limiti nella formazione del capitale sociale relazionale non incidono sempre necessariamente e direttamente sull'istruzione, quindi non sono attribuibili solamente ai bambini e agli adolescenti con difficoltà scolastiche, né - come detto - possono essere attribuiti semplicemente ai "più poveri" (o quelli che si considerano tali usando le risposte delle famiglie a domande che misurano la loro percezione di insufficienza del reddito disponibile). Dando per scontato il fatto che sia nel Centro-Nord sia nel Sud

⁴ Le modalità di risposta alla domanda "Come si comporta nei confronti dello studio" sono cinque: "è svogliato, non si impegna affatto", "studia con interesse solo le materie che gli piacciono", "si impegna quanto basta per avere la sufficienza", "si impegna con risultati più che soddisfacenti, ma potrebbe fare di più", "si impegna molto, con ottimi risultati". Le prime tre modalità di risposta sono state considerate risultati non buoni a scuola, le seconde due come buoni risultati scolastici. Nel fare questo si è operata una semplificazione, quella di interpretare le modalità di risposta come una scala ordinata dal peggiore al migliore risultato. In realtà le prime tre modalità di risposta non sono affatto identiche e la seconda modalità "studia con interesse solo le materie che gli piacciono" merita di essere meglio compresa e indagata in relazione ad altre informazioni, che non sono presenti nell'indagine sui minori dell'Istat. Di per sé la risposta "studia con interesse solo alcune materie" potrebbe infatti rivelare l'esistenza di problemi nei metodi di insegnamento o indicare che il minore possiede attitudini non riconosciute dal sistema formativo. In entrambi i casi, soprattutto quando vi siano spiccate propensioni per alcune discipline, casi riconosciuti sebbene con modalità differenti in molti paesi europei come "sovradotazioni", gli esperti sostengono possa esservi bisogno di un tempestivo supporto psicologico rivolto alle famiglie o ai minori stessi, per evitare che tali sovradotazioni si trasformino in ritardi nell'apprendimento e/o in forti disagi relazionali del bambino con i coetanei.

lo studio con i genitori e la disponibilità dei nonni più di una volta a settimana determinano una maggiore intensità dei rapporti interni alla famiglia, è solo nelle cinque regioni del Sud considerate che quel tempo sembra sostituire tra gli adolescenti le relazioni con i coetanei.

Un legame immediato e diretto, invece, con le condizioni percepite di difficoltà nella vita materiale emerge identificando un target più ristretto di minori, che evidenzia problemi su entrambe le dimensioni, la formazione del capitale sociale e il rapporto con lo studio (cfr. Figura E.3). Questo target appare molto più identificabile con le città e con la residenza in quartieri di case popolari al Sud, e nel Sud incidono maggiormente l'assenza di parchi facilmente raggiungibili e la mancata pulizia delle strade, che costituiscono spesso l'unico spazio utile per il gioco all'aperto dei bambini.

Figura E.3 - FATTORI DELL'AMBIENTE "FISICO" CHE INCREMENTANO IL RISCHIO DI APPARTENERE AL GRUPPO TARGET DI BAMBINI E ADOLESCENTI CON DIFFICOLTÀ RELAZIONALI E DI STUDIO



II.2. Servizi ambientali

II.2.1 Gestione dei rifiuti urbani

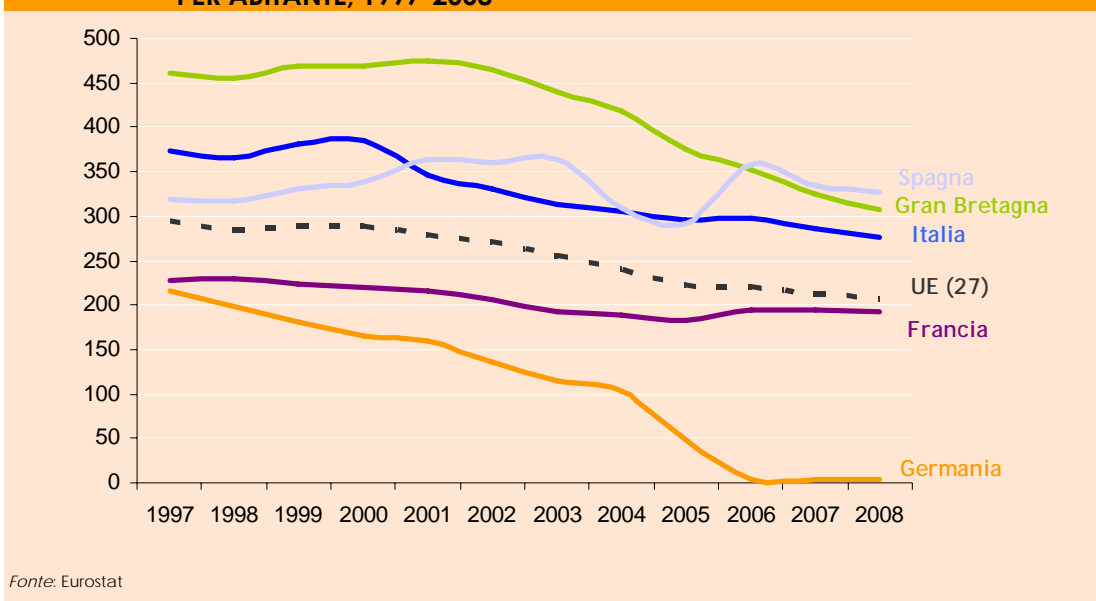
La gestione dei rifiuti è oggetto di un consistente apparato normativo, sia a livello europeo che a livello nazionale, finalizzato a ridurre: spreco di materiali e di energia, danni all'ambiente ed effetti negativi sulla salute e sulla qualità della vita. Obiettivo strategico dell'Unione Europea è divenire una "società del riciclaggio" che usa le risorse in modo efficace e assicura ai cittadini un servizio efficiente di raccolta, trasporto, recupero e smaltimento finale, incluse le operazioni e gli interventi

Rifiuti urbani in discarica

successivi alla chiusura dei siti di smaltimento²⁴. In questo approccio l'uso della discarica è da considerarsi residuale, mentre devono essere massimizzati i trattamenti finalizzati al recupero di materiali.

La situazione italiana, nel contesto europeo, si caratterizza, ancora, per un uso molto elevato della discarica: nel 2008 la quantità di rifiuti urbani per abitante destinata a questa forma di smaltimento finale è pari a circa 280 kg circa contro la media UE (27) pari a circa 200 kg per abitante. Nonostante il positivo percorso di riduzione intrapreso dalla fine degli anni Novanta, in Italia, i quantitativi inviati a discarica restano nettamente superiori a quelli di Germania e Francia (cfr. Figura II.9).

Figura II.9 - RIFIUTI URBANI SMALTITI IN DISCARICA NEI PRINCIPALI PAESI EUROPEI: KG PER ABITANTE, 1997-2008



Il dato medio sulla quantità di rifiuti inviata in discarica in Italia è innalzato fortemente dalle cattive *performance* delle regioni centrali (428 kg per abitante) e meridionali (377 kg per abitante), mentre nel Nord del Paese le quantità sono nettamente più basse (cfr. Tavola II.12)²⁵.

La dinamica 2002-2008 conferma il Nord come area più virtuosa, dove si riducono significativamente sia i kg per abitante sia la percentuale sul totale dei rifiuti prodotti inviati a discarica. Le regioni dell'Italia centrale, al contrario, mostrano un trend stazionario segnalando una sostanziale assenza di modifiche nell'assetto organizzativo della raccolta e nel mix impiantistico. Positivo, ancorché insufficiente, il percorso intrapreso nello stesso periodo dalle regioni del

²⁴ A fine 2008, dopo i numerosi interventi normativi che si sono succeduti dalla metà degli anni Novanta, il Parlamento e il Consiglio Europeo intervengono ancora sul tema della gestione di rifiuti con Direttiva (2008/98/CE) ribadendo e rafforzando il principio di prevenzione (riduzione della produzione dei rifiuti) e di riciclo e l'importanza della pianificazione di settore garantendo la partecipazione del pubblico. La Direttiva dovrà essere recepita dagli Stati membri entro il 31 dicembre 2010.

²⁵ La situazione peggiore, tra le regioni del centro Italia, si rileva nel Lazio, con circa 513 kg/ab inviata a discarica nel 2008; analogamente, nel Nord, è la Liguria che registra una quantità nettamente superiore alla media dell'area (pari a circa 520 kg/ab).

Mezzogiorno, per le quali, dal 2007, è stato attivato, nell'ambito delle politiche regionali di coesione, un sistema di incentivi finalizzato a migliorare la gestione dei rifiuti urbani, nel quadro del meccanismo premiale degli *Obiettivi di Servizio*, di cui si è dato ampio conto nella precedente edizione del Rapporto annuale DPS²⁶ e di cui si illustrano gli avanzamenti nel successivo paragrafo V.2.

Tavola II.12 - RIFIUTI URBANI SMALTITI IN DISCARICA: KG PER ABITANTE E PERCENTUALE SUL TOTALE DEI RIFIUTI, 2002, 2005, 2008

	2002		2005		2008	
	%	Kg/ab.	%	Kg/ab.	%	Kg/ab.
Nord	47,4	251,8	37,0	197,2	28,5	155,1
Centro	71,0	427,6	65,6	420,6	68,8	428,3
Sud	85,0	399,0	80,0	395,3	76,1	377,2
Italia	64,8	338,3	57,4	310,3	52,7	286,1

Fonte: elaborazioni DPS - UVAL su dati ISPRA

Lo smaltimento finale in discarica va interpretato in funzione del livello di raccolta differenziata da un lato, e del mix impiantistico di trattamento dei rifiuti urbani, dall'altro. La correlazione inversa tra raccolta differenziata e smaltimento in discarica per abitante è evidente nella gran parte delle regioni italiane, con qualche importante eccezione.

Nel 2008 (cfr. Figura II.10) in tutte le regioni del Nord, esclusa la Liguria e la Valle d'Aosta, le quantità di rifiuti urbani raccolti in modo differenziato per abitante sono mediamente superiori a quelle inviate a discarica; a conferma della correlazione, in gran parte delle regioni del Mezzogiorno e in Liguria, Lazio e Marche, si rilevano quantità per abitante inviate a discarica più che doppie (in alcuni casi triple) rispetto a quelle, molto contenute, della raccolta differenziata per abitante.

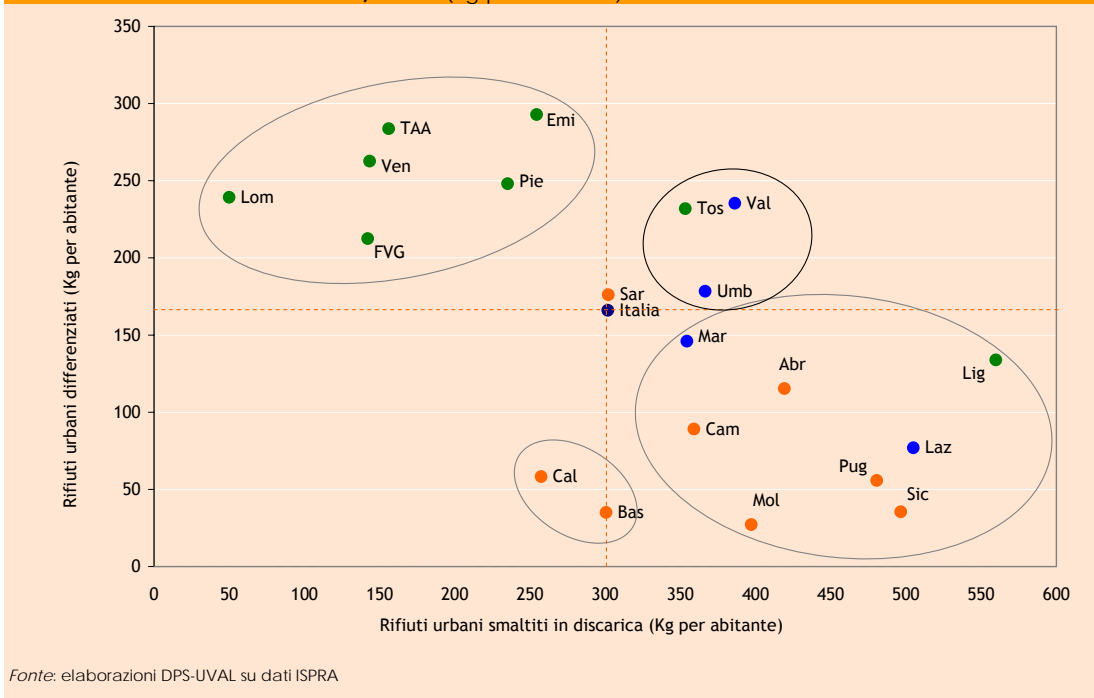
Si osservano però alcuni casi particolari: in Toscana, Valle d'Aosta e Umbria, pur con quantità importanti di raccolta differenziata (prossime o superiori ai 200 kg per abitante) le quantità inviate a discarica restano molto elevate (superiori ai 300 kg per abitante); a questo gruppo di regioni è associabile la Sardegna che però, rispetto alle altre tre regioni, registra una quantità inviata a discarica significativamente più bassa. Una situazione opposta si rileva in Calabria e in Basilicata, dove nonostante una raccolta differenziata pro capite molto bassa le quantità in discarica per abitante, sono relativamente contenute.

²⁶ Cfr. Rapporto annuale DPS 2008, capitolo II disponibile all'indirizzo

http://www.dps.tesoro.it/documentazione/docs/rapp_annuale_2008/05_CAPITOLO%20II.pdf

Per informazioni complete ed aggiornate sul meccanismo degli Obiettivi di Servizio si rimanda al sito www.dps.tesoro.it/obiettivi_servizio/

Figura II.10 - RIFIUTI URBANI: CONFERIMENTO IN DISCARICA E RACCOLTA DIFFERENZIATA, 2008 (Kg per abitante)



Per la chiusura del ciclo di gestione dei rifiuti urbani e la minimizzazione dell'uso della discarica, assieme alla raccolta differenziata, è infatti indispensabile una dotazione impiantistica che permetta sia l'effettivo avvio al recupero dei materiali raccolti (quali, il *compost* di qualità da frazioni organiche e verde selezionati) sia il trattamento dei rifiuti indifferenziati.

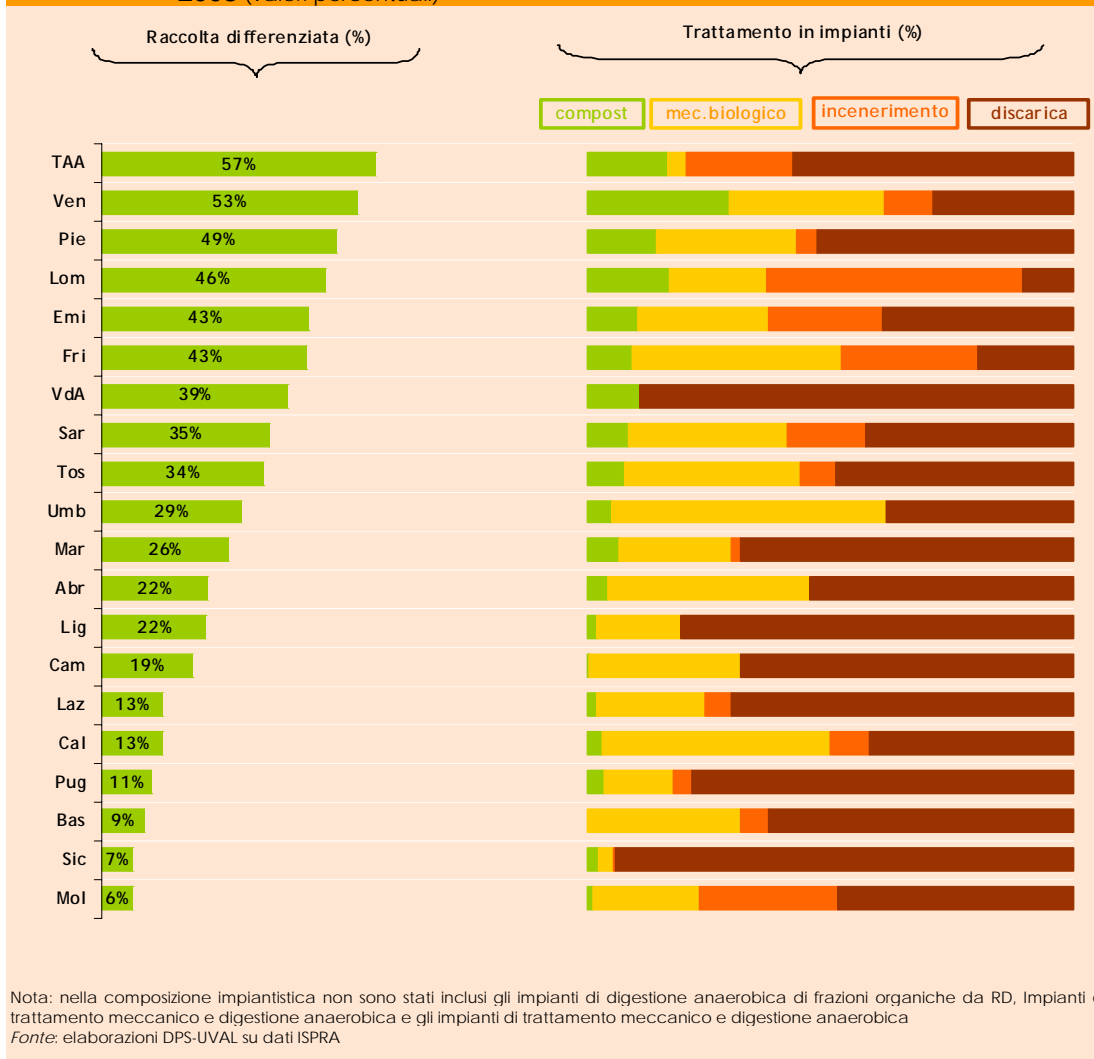
Alternative impiantistiche

Una fotografia al 2008, proposta nella Figura II.11, evidenzia i modelli impiantistici alternativi di gestione adottati dalle regioni.

Una minimizzazione dell'uso della discarica per rifiuti urbani è raggiungibile sia spingendo molto il recupero di materia (è il caso del Veneto), sia associando al recupero di materia il recupero energetico da incenerimento (è il caso della Lombardia).

In ogni caso, un elevato livello di recupero di materia attraverso la raccolta differenziata, in assenza o con presenza marginale di altre tipologie impiantistiche (quale il trattamento meccanico biologico) non permette di comprimere le quantità in discarica (è il caso della Valle d'Aosta e del Piemonte).

Soltanto un buon *mix* impiantistico consente di raggiungere obiettivi congiunti di massimizzazione del recupero e minimizzazione della discarica (è il caso, ad esempio, del Friuli Venezia Giulia).

Figura II.11 - RIFIUTI URBANI: RACCOLTA DIFFERENZIATA E TRATTAMENTO IN IMPIANTI, 2008 (valori percentuali)

In tutte le regioni del Mezzogiorno oltre al completamento della dotazione impiantistica in molti casi insufficiente, occorre portare a regime sistemi efficaci di recupero di materia e ridurre significativamente le quantità di rifiuti inviati in discarica. L'insufficienza di impianti comporta non solo un elevato ricorso alla discarica, ma nei casi estremi l'esportazione in altre regioni dei rifiuti urbani: è significativo al riguardo il caso della Campania che, nel 2008, ha inviato fuori regione circa 256 mila tonnellate di rifiuti (di cui 144 mila tonnellate di rifiuti biodegradabili)²⁷. Un altro caso rappresentativo è il Molise che ha trattato in impianti di incenerimento localizzati nel proprio territorio circa 62 mila tonnellate di Combustibile Derivato dai Rifiuti (CDR) provenienti dalla Liguria.

Gli indicatori adottati per misurare gli avanzamenti nel sistema premiale *Obiettivi di Servizio* confermano il diffuso ritardo nella gestione dei rifiuti urbani nel Mezzogiorno (cfr. Tavola II.13).

Obiettivi e target

²⁷ I dati sono stati elaborati nell'ambito della Convenzione DPS-ISPRA finalizzata a garantire il monitoraggio degli indicatori degli Obiettivi di Servizio di cui alla delibera CIPE 82/2007, per la gestione dei rifiuti urbani. Uno specifico approfondimento per il Mezzogiorno ha riguardato i flussi extraregionali dei rifiuti urbani, con particolare riferimento alla frazione organica da raccolta differenziata.

Tavola II.13 - GESTIONE RIFIUTI URBANI: OBIETTIVI DI SERVIZIO NELLE REGIONI DEL MEZZOGIORNO, 2005 e 2008

Target 2013	Kg di rifiuti urbani in discarica per abitante		% raccolta differenziata		% di frazione umida trattata in impianti di compostaggio	
	<i>non superiore a 230 kg/ab</i>		<i>almeno il 40%</i>		<i>almeno il 20%</i>	
	2005	2008	2005	2008	2005	2008
Regioni						
Abruzzo	398,5	419,4	15,6	21,9	12,1	19,7
Molise	395,1	379,2	5,2	6,5	1,1	7,5
Campania	304,8	353,6	10,6	19,0	2,3	1,4
Puglia	453,1	417,8	8,2	10,6	1,8	10,8
Basilicata	235,2	308,8	6,5	9,1	0,1	0,0
Calabria	394,7	221,6	8,6	12,7	0,8	11,9
Sicilia	473,2	467,9	5,7	6,7	1,3	6,4
Sardegna	389,6	264,6	9,9	34,7	4,5	28,2
Mezzogiorno	395,3	377,2	8,8	14,7	2,6	9,2

Fonte: elaborazioni DPS-UVAL su dati ISPRA

Il livello degli indicatori mostra come il percorso verso il raggiungimento degli obiettivi sia ancora in salita.

La Sardegna, più delle altre regioni del Mezzogiorno, ha registrato significativi progressi in direzione di un sistema efficace della gestione dei rifiuti.

In un contesto meridionale ancora debole, che richiede accelerazione degli investimenti e consistenti impegni organizzativi, nei prossimi mesi le Regioni si dovranno misurare con la Riforma dei Servizi Pubblici Locali (cfr. *Riquadro F - Riforma dei servizi pubblici locali*) e gli impatti sull'assetto istituzionale e gestionale del ciclo dei rifiuti.

II.2.2 Gestione del servizio idrico integrato

La protratta incertezza normativa, il modesto tono concorrenziale e la fragilità del quadro regolatorio che da tempo caratterizzano l'intero comparto dei servizi pubblici locali tendono a rivelarsi in un insufficiente sviluppo degli investimenti necessari a consentirne l'ammodernamento strutturale.

**Assetto
istituzionale e
investimenti**

Nel caso del servizio idrico, l'assetto istituzionale è ulteriormente indebolito dalle scelte della legislazione concorrente delle Regioni che talvolta si pongono in aperta contraddizione con la normativa nazionale di settore, come recentemente rilevato dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato in una segnalazione *de jure condendo* al Governo²⁸.

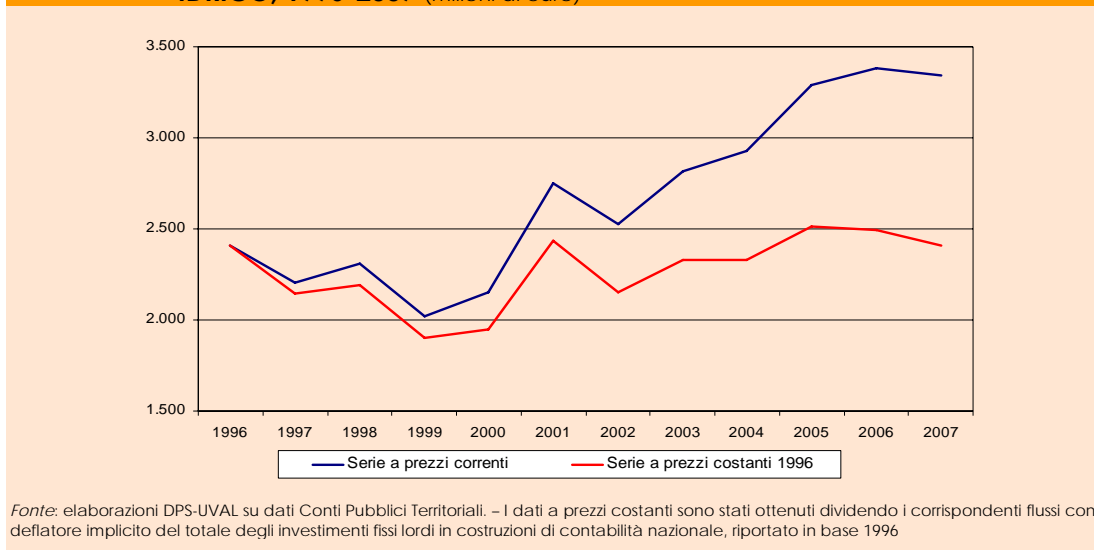
L'andamento stagnante degli investimenti nel ciclo delle acque si manifesta in un deludente progresso se non in uno scadimento dei livelli di servizio. Vi concorrono i vincoli posti sui bilanci pubblici degli enti territoriali, i cui trasferimenti tuttora largamente condizionano l'accumulazione di capitale nel settore idrico.

²⁸ AS-659, del 2 febbraio 2010, recante *Proposte di riforma concorrenziale ai fini della legge annuale per il mercato e la concorrenza*, emanata dall'Antitrust in connessione con la prima applicazione della norma introdotta all'art. 47 della legge n. 99/2009 (cd. "Legge sullo sviluppo") che impegna il Governo a proporre annualmente una legge per il mercato e la concorrenza, finalizzata a completare il processo di modernizzazione concorrenziale nei vari settori dell'economia.

I segnali di un'evoluzione degli investimenti pubblici nelle reti e impianti idrici possono essere desunti dalle informazioni ricavabili dal sistema dei Conti Pubblici Territoriali, curato dal DPS. Nel 2007 - ultimo anno per il quale le rilevazioni sono disponibili - la spesa annua in conto capitale del settore, se depurata dalla dinamica dei prezzi, si situava sullo stesso livello raggiunto all'inizio del decennio, quando era terminato il recupero fatto registrare nel biennio precedente (cfr. Figura II.12).

La presenza di criticità nel processo di accumulazione e nei sottostanti flussi finanziari trova conferma nelle analisi contenute nel rapporto annuale sui servizi idrici curato dalla Commissione Nazionale di Vigilanza sulle risorse idriche²⁹. L'esame di un insieme di piani d'ambito relativi a oltre 50 Ambiti Territoriali Ottimali (ATO) in cui operano quasi 90 gestori integrati che servono circa 32 milioni di abitanti evidenzia un divario degli investimenti realizzati fino all'anno 2007 rispetto a quelli pianificati dall'avvio del piano pari al 46 per cento per l'aggregato nazionale; esso sarebbe attribuibile in misura preponderante a ritardi nella realizzazione delle opere³⁰.

Figura II.12 - SETTORE PUBBLICO ALLARGATO: SPESA IN CONTO CAPITALE NEL CICLO IDRICO, 1996-2007 (milioni di euro)



Lo scostamento sale al 76 per cento per gli ATO del Sud considerati nel campione; si amplia ulteriormente se si tiene conto, nei due termini del rapporto, dei contributi pubblici a fondo perduto che concorrono a finanziare le opere idriche in misura più ampia nel Mezzogiorno che nelle restanti aree del Paese (cfr. Tavola II.14, che indica per tale area un'incidenza dei sussidi pubblici nella copertura del costo degli investimenti del 37 per cento, contro una media nazionale del 17 per cento).

Piani di Ambito

²⁹ Cfr. Comitato per la Vigilanza sull'Uso delle Risorse Idriche, *Rapporto sullo stato dei servizi idrici*, luglio 2009.

³⁰ Analisi sui tempi di realizzazione delle opere pubbliche svolte da DPS-UVER evidenziano la maggiore durata degli interventi nel ciclo idrico integrato se localizzati nel Mezzogiorno. A fronte di una durata media complessiva in linea con quella riscontrabile nelle opere viarie (pari a 4,5 anni), nel comparto idrico si avrebbero: a) una durata della fase di progettazione maggiore di quelle dell'affidamento e della stessa realizzazione delle opere; b) una maggiore celerità relativa per le opere realizzate al Nord rispetto a quelle del Centro-Sud, valutabile in circa il 20 per cento in termini di risparmio di tempo.

Tavola II.14 - FINANZIAMENTO DEGLI INVESTIMENTI NEI PIANI D'AMBITO

	Investimenti previsti	Equity	Contributi pubblici	Mezzi di terzi
	milioni di euro (media per ATO)	composizione percentuale		
Nord (14 ATO)	492	44,6	15,5	39,9
Centro (11 ATO)	382	50,3	5,1	44,6
Mezzogiorno (4 ATO)	395	52,7	36,9	10,4
ITALIA (29 ATO)	437	47,7	16,6	35,6

Fonte: elaborazioni DPS-UVAL su dati Comitato per la Vigilanza sull'Uso delle Risorse Idriche, *Appendici al Rapporto sullo stato dei servizi idrici*, luglio 2009

Gli effetti economici della stasi dell'attività di investimento emergono negli indicatori di struttura e di efficacia del settore idrico resi disponibili dalle analisi censuarie periodicamente condotte dall'ISTAT³¹, in parte utilizzati per sostanziare le procedure premiali su cui si fonda il meccanismo degli *Obiettivi di Servizio* nelle Regioni del Mezzogiorno (cfr. il successivo paragrafo V.2).

Approvvigionamenti idropotabili

Tra il 2005 e il 2008, in presenza di una stazionarietà dei volumi approvvigionati dai corpi idrici primari, non si registrano significative variazioni nei quantitativi di acqua potabilizzata, che si attestano a circa 50 metri cubi per abitante in ambedue gli anni. Anche la dispersione dell'indicatore fra le tre macro-ripartizioni territoriali risulta di fatto immutata, confermando la minore incidenza assoluta e relativa dei trattamenti nelle aree dell'Italia centrale (cfr. Tavola II.15)³².

Tavola II.15 - APPROVVIGIONAMENTO IDRICO-POTABILE, 2005, 2008 (mc per abitante)

	Acqua prelevata (1)		Acqua potabilizzata (2)		(2) / (1) (valori percentuali)	
	2005	2008	2005	2008	2005	2008
Nord	149,3	147,1	58,3	57,0	39,1	38,7
Centro	163,6	162,6	28,1	27,5	17,2	16,9
Mezzogiorno	150,3	151,6	47,0	50,4	31,3	33,2
ITALIA	152,4	151,7	48,5	48,9	31,8	32,2

Fonte: Istat, Censimento delle risorse idriche a uso civile, anno 2008 (dicembre 2009)

Analogamente, i progressi nel contenimento delle perdite appaiono trascurabili sia su base nazionale, sia nelle singole macro-aree (cfr. Tavola II.16). In particolare, le reti locali del Mezzogiorno disperdono, in media, quasi il 40 per cento dell'acqua immessa; permangono elevate le distanze dalla ripartizione più efficiente (13 punti percentuali rispetto al Nord; lo scostamento è anche maggiore nei confronti del Triveneto) e dall'obiettivo programmatico, da raggiungere nella strategia degli *Obiettivi di Servizio*, di limitare le perdite nelle reti comunali al 25 per cento entro il 2013.

³¹ Per approfondimenti sugli indicatori si rinvia al sito http://www.dps.tesoro.it/obiettivi_servizio/ml.asp

³² "La quota di acqua potabilizzata risente delle caratteristiche idrogeologiche dei territori da cui sono captate le acque. Ove siano disponibili una pluralità di fonti, vengono utilizzate in primis le acque sotterranee, in quanto, essendo di migliore qualità, non richiedono di norma processi di potabilizzazione, ad eccezione dei casi in cui sono state riscontrate tracce di inquinamento antropico o di presenza naturale di sostanze tossiche. Per converso, le acque superficiali devono essere sottoposte a trattamento di potabilizzazione nella quasi totalità dei casi. Maggiori volumi di acqua potabilizzata si riscontrano, pertanto, in quelle regioni dove maggiore è il prelievo da acque superficiali" (ISTAT, Censimento delle risorse idriche a uso civile, dicembre 2009).

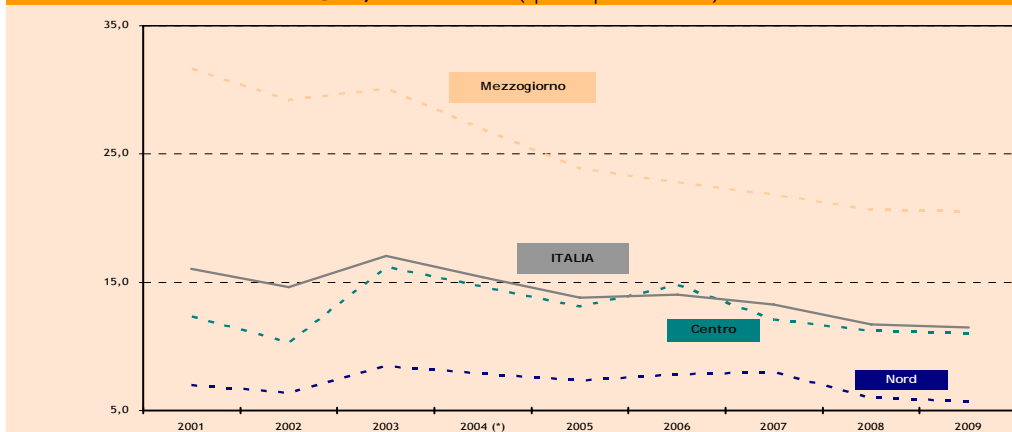
Tavola II.16 - INDICATORI DI STRUTTURA DEL SERVIZIO IDRICO, 2005, 2008 (quote percentuali)

	Perdite (1)		Depurazione (2)		Fognatura (3)	
	2005	2008	2005	2008	2005	2008
Nord	26,8	26,2	55,3	58,5	58,2	60,8
Centro	32,5	32,2	56,4	58,0	20,1	22,8
Mezzogiorno	40,6	39,7	49,5	53,1	45,6	50,6
ITALIA	32,6	32,1	53,5	56,5	46,4	49,8

(1) Quota dell'acqua dispersa sul totale dell'acqua immessa nelle reti di distribuzione comunale
(2) Quota degli abitanti equivalenti urbani, solo civili, serviti da impianti di trattamento secondario e terziario
(3) Quota di popolazione residente con depurazione completa delle acque reflue convogliate nella rete fognaria
Il complemento a 100 dell'indicatore (1) e l'indicatore (2) sono compresi nel progetto degli Obiettivi di Servizio. L'indicatore sulla depurazione è qui rappresentato al netto dei depuratori misti (per reflui civili e organici industriali autorizzati).
Fonte: Istat, Censimento delle risorse idriche a uso civile, anno 2008 (dicembre 2009)

Non sorprende, dunque, che indagini qualitative condotte presso le famiglie³³ registrino un numero elevato di utenti che denunciano irregolarità di erogazione delle forniture idriche. Pur continuando a flettere dal 2003 in tutte le ripartizioni territoriali, nel 2009 la quota di famiglie insoddisfatte risultava ben 4 volte maggiore nel Sud rispetto al Nord del Paese (20,5 contro 5,7 per cento, rispettivamente, a fronte di una media nazionale dell'ordine dell'11-12 per cento; cfr. Figura II.13).

**Irregolarità
nell'erogazione
dell'acqua**

Figura II.13 - FAMIGLIE CHE DENUNCIANO IRREGOLARITÀ NELL'EROGAZIONE DELL'ACQUA, 2001-2009 (quote percentuali)

(*) i dati per l'anno 2004 sono frutto di interpolazione

Fonte: elaborazioni DPS-UVAL su dati ISTAT, base dati "Indicatori regionali di contesto chiave e variabili di rottura" (release marzo 2010)

Di contro, miglioramenti più significativi caratterizzano la penetrazione dei servizi di depurazione più avanzati nelle conurbazioni del Mezzogiorno, che nel 2008 superava il 50 per cento, e della potenzialità impiantistica, che nel Mezzogiorno continentale sfiorava i 18 milioni di unità convenzionali³⁴, situandosi poco più di 2 milioni al di sotto di quella dell'Italia Nord-Occidentale. Anche lo sversamento nella rete fognaria di acque reflue completamente depurate interessava, sempre nel 2008, oltre la metà della popolazione residente dell'Italia meridionale: una percentuale che, pur in crescita di 5 punti rispetto al 2005, rimane tuttavia di circa 10 punti inferiore all'omologa quota delle regioni settentrionali (il divario sale fino a circa 15 punti se riferito al solo Nord-Ovest).

³³ Il riferimento è alla *Indagine Multiscopo sulle Famiglie*, svolta dall'ISTAT, che rileva periodicamente e su base campionaria stratificata l'opinione delle famiglie rispetto alla fruizione e all'accessibilità di alcuni servizi pubblici e, più in generale, vari aspetti legati all'organizzazione della vita quotidiana dei singoli individui.

³⁴ Convenzionalmente espresse dagli "Abitanti Equivalenti Serviti" (AES).

RIQUADRO F – RIFORMA DEI SERVIZI PUBBLICI LOCALI

La conversione nella legge n.133/08 del decreto legge n. 112/08 ha avviato a conclusione il lungo iter di riforma dei servizi pubblici locali dotati di “rilevanza economica”¹ - cui è dedicato l’art. 23-bis del decreto - avviato all’inizio del decennio. Le integrazioni finali alla riforma sono state apportate con l’art. 15 del decreto legge n.135/09, approvato dal Parlamento con la Legge di conversione n.166/09. Nel mese di dicembre il Governo ha infine emanato lo schema di DPR recante il regolamento di attuazione dell’articolo 15 del decreto.

La riforma introduce significative novità con riguardo alle modalità di affidamento del servizio e di svolgimento dei compiti di regolazione – essenzialmente “per contratto” – da parte dell’ente affidante. Il suo obiettivo primario è introdurre stimoli concorrenziali nei servizi pubblici di mercato erogati su base locale.

Sotto il profilo settoriale, l’intervento interessa tutti i SPL a rilevanza economica, tra i quali spiccano per importanza il servizio idrico, la gestione dei rifiuti e il trasporto locale su gomma. Rimangono esclusi dal perimetro della riforma i servizi già soggetti a discipline specifiche di settore: la distribuzione di elettricità (qui l’unico riferimento è il termine del 31 dicembre 2012 per la definizione degli ambiti territoriali) e di gas, il trasporto ferroviario locale, le farmacie comunali.

La regola generale fissata dal legislatore prevede che l’affidamento del servizio debba avvenire con procedure competitive ad evidenza pubblica. La gara può alternativamente riguardare la gestione del servizio o l’affidamento di questo a una società mista il cui socio privato, purché titolare di una quota azionaria non inferiore al 40 per cento, venga individuato tramite selezione competitiva e svolga compiti operativi.

È comunque prevista la possibilità di derogare a tale criterio attraverso affidamenti diretti, ammissibili solo se sussistono “particolari caratteristiche economiche, sociali, ambientali e geo-morfologiche del contesto territoriale”, che l’Antitrust deve asseverare, tali da impedire la soluzione di mercato.

Elemento cardine della riforma è la riaffermazione della gara come criterio ordinario per l’affidamento delle gestioni “a favore di imprenditori o società in qualunque forma costituite”. Si tratta di una scelta che adegua la normativa nazionale ai principi comunitari di economicità, efficacia, imparzialità, trasparenza, adeguata pubblicità, non discriminazione, parità di trattamento, mutuo riconoscimento, proporzionalità. La proprietà delle reti rimane pubblica, ma la loro gestione può divenire privata; è consentito l’affidamento congiunto di un insieme di servizi, purché di durata unica e non superiore alla media dei periodi concessori massimi previsti per i singoli affidamenti. Spetta alle Regioni e agli Enti locali, d’intesa con la Conferenza unificata, individuare i bacini di gara ottimali ed incorporare i servizi a domanda debole in quelli più redditizi per agevolare il rispetto degli obblighi di servizio universale.

La riforma prevede un periodo transitorio prima della sua entrata a regime, che ha durata diversa a seconda delle fattispecie originarie di affidamento. In particolare:

- a) le gestioni in essere alla data del 22 agosto 2008 che sono state affidate in base ai principi comunitari in tema di in house decadono irrevocabilmente, senza necessità di deliberazione dell’affidante, il 31 dicembre 2011;*
- b) analogamente, le gestioni dirette di società miste in cui la scelta del socio sia*

¹ Si definiscono “servizi pubblici locali di rilevanza economica” quelli aventi ad oggetto la produzione di beni ed attività rivolte a realizzare fini sociali e a promuovere lo sviluppo economico e civile delle comunità locali, con esclusione dei servizi sociali privi di carattere imprenditoriale.

avvenuta mediante procedure competitive che tuttavia non abbiano simultaneamente riguardato anche i compiti operativi di gestione (cd. “gara ad oggetto congiunto”) decadono senza deliberazione dell’ente affidante il 31 dicembre 2011;

c) le altre gestioni miste affidate con gara simultanea per la scelta del socio e per la definizione dei compiti operativi di gestione cessano alla scadenza contrattuale naturale;

d) gli affidamenti diretti a società a partecipazione pubblica (incluse le loro controllate) quotate nei mercati regolamentati al 1° ottobre 2003 cessano alla scadenza contrattuale, purché la quota pubblica venga ridotta con procedure ad evidenza pubblica o collocamenti privati fino alla soglia del 30 per cento entro il 31 dicembre 2012; diversamente, gli affidamenti cessano al 31 dicembre 2012;

e) infine, le residue gestioni affidate cessano comunque entro il 31 dicembre 2010, senza necessità di deliberazione dell’ente affidante.

L’opzione dell’affidamento diretto dovrà esercitarsi nel rispetto della disciplina comunitaria che la circoscrive a circostanze eccezionali nelle quali la presenza di una delega interorganica tra concedente ed affidatario si associa a peculiari “caratteristiche economiche, sociali, ambientali e geomorfologiche del contesto territoriale di riferimento”. In questa ipotesi, prima di approvare l’atto consiliare di affidamento del servizio, l’ente locale è tenuto a presentare una richiesta documentata di parere all’Autorità garante della concorrenza e del mercato, che decide sulla congruenza dell’atto entro 60 giorni.

Il radicamento territoriale dei servizi che, a vario titolo e con diversa intensità, sono interessati dal processo di riforma (come detto, principalmente acqua, rifiuti e trasporto locale) assegna agli enti locali un ruolo cruciale nel percorso attuativo: in particolare nella programmazione del servizio e nella gestione delle gare, attività complesse che gli enti dovranno espletare in un breve arco di tempo.

In questo nesso risiede l’incognita maggiore per il successo della riforma. Per attuarla efficacemente, gli enti territoriali dovranno infatti attivare percorsi politico-amministrativi assai sfidanti sotto il profilo delle tecniche di regolazione e di costruzione di veicoli societari basati su forme di partenariato pubblico-privato. Anche gli enti locali che opteranno per l’affidamento diretto del servizio in conformità al modello comunitario dell’in house providing dovranno far leva su adeguate capacità di analisi economica e regolazione amministrativa. Si tratta di competenze fortemente specialistiche, non facilmente reperibili nel variegato mondo degli enti territoriali, in particolare in quelli di minore dimensione, dove è maggiore la dipendenza dal know how settoriale del gestore e conseguentemente più ampie le asimmetrie informative.

Le finalità pro-concorrenziali della riforma potrebbero essere anche pregiudicate da scelte degli enti locali orientate a privilegiare la soluzione di selezione competitiva del socio privato di minoranza in società miste pubblico-privato (a discapito dell’affidamento a gara del servizio a un nuovo gestore) al fine di massimizzare il flusso di ricavi per le casse comunali.

²Dopo un decennio di dibattiti sulla necessità di riordinare l’assetto dei Servizi Pubblici Locali (SPL) e alcuni non conclusivi tentativi di riforma, nel corso della XIV Legislatura sono stati approvati due interventi organici di riassetto del settore, entrambi ispirati al principio dell’apertura concorrenziale dei SPL. La “prima” riforma si identifica nel controverso art. 35 della legge n. 448/01 (legge finanziaria per il 2002), contenente disposizioni relative sia alla proprietà e gestione delle reti, sia alla fornitura dei servizi. Una “seconda” riforma è stata disposta dal decreto legge n.269/03, in particolare con l’art. 14 di tale decreto. Tale decreto ha tra l’altro sostituito la nozione di servizi a rilevanza industriale con quella di servizi a rilevanza economica.