

II. QUALITÀ DEI SERVIZI E MISURAZIONE DEI RISULTATI

Qualità degli investimenti e qualità dei servizi collettivi costituiscono obiettivi imprescindibili dell'operatore pubblico.

La riduzione dei persistenti divari tra le diverse aree del Paese, e all'interno delle regioni tra i diversi territori, richiede, innanzi tutto, un'efficace declinazione delle politiche nazionali e regionali volte a fornire servizi pubblici "essenziali". Disponibilità e qualità dei servizi condizionano in modo determinante la vita quotidiana delle persone e la capacità di operare delle imprese: misurare l'efficacia dell'intervento pubblico, attraverso un sistema di indicatori quantitativi di risultati e impatti sul territorio, costituisce quindi un obiettivo altrettanto imprescindibile. Nelle politiche regionali di coesione questi obiettivi, già perseguiti nel 2000-2006, sono stati resi ancora più espliciti e vincolanti nel ciclo di programmazione 2007-2013. A conferma di ciò nell'attuazione della politica di coesione è stato introdotto, in partenariato tra Regioni e Amministrazioni Centrali, il sistema premiale, noto come *Obiettivi di Servizio*¹ che, con riferimento a quattro ambiti settoriali (istruzione, servizi di cura per la prima infanzia e per la popolazione anziana, gestione integrata dei rifiuti e servizio idrico integrato), ha fissato obiettivi quantificati ex ante da raggiungere entro il 2013 e che, in ragione dei risultati di servizio reso nei territori, assegna premi finanziari per migliorarne ulteriormente disponibilità e qualità.

L'analisi proposta di seguito, fondata su indicatori statistici di fonte ufficiale, focalizza l'attenzione su alcuni dei servizi essenziali sui quali l'azione pubblica a livello centrale, regionale e locale svolge un ruolo decisivo, sia attraverso investimenti diretti sia attraverso strumenti organizzativi, normativi e di regolazione. I temi trattati, che non esauriscono gli ambiti di intervento della politica di sviluppo e tanto meno l'ampio spettro di servizi che meritano di essere migliorati a livello territoriale, soprattutto nel Mezzogiorno del Paese, sono articolati in tre paragrafi che affrontano rispettivamente servizi alla persona, servizi ambientali e servizi a rete.

Tra i servizi alla persona (cfr. paragrafo II.1) sono analizzati l'istruzione (cfr. paragrafo II.1.1), i servizi sanitari (cfr. paragrafo II.1.2) e i servizi di conciliazione lavoro famiglia, quali la cura di anziani e bambini (cfr. paragrafo II.1.3). Completa il paragrafo una prima, inedita, analisi sulla dotazione di capitale sociale nelle diverse aree del Paese, che parte dai comportamenti di socializzazione durante l'infanzia e l'adolescenza e considera dei fattori che possono condizionare anche i rendimenti scolastici (cfr. *Riquadro E - Comportamenti dei minori e formazione del capitale sociale*).

Si da conto, a seguire, dell'avanzamento di due servizi ambientali (cfr. paragrafo II.2) di particolare importanza nella qualità della vita: gestione dei rifiuti urbani (cfr.

¹ Del sistema premiale degli *Obiettivi di Servizio* si è dato ampio conto nella precedente edizione del Rapporto. Per informazioni complete sistematicamente aggiornate si rimanda al sito www.dps.tesoro.it/obiettivi_servizio/ e al capitolo V di questo Rapporto.

paragrafo II.1) e gestione del ciclo idrico integrato (cfr. paragrafo II.2). Viene proposta, inoltre, una sintesi delle principali novità introdotte dalla recente riforma dei servizi pubblici locali (cfr. *Riquadro F - Riforma dei servizi pubblici locali*).

Per i servizi a rete (cfr. paragrafo II.3) sono trattati: i servizi *on line* e i divari regionali nella copertura della banda larga (cfr. paragrafo II.3.1); i servizi energetici e le dinamiche delle fonti rinnovabili (cfr. paragrafo II.3.2); i servizi di trasporto, letti alla luce della domanda di mobilità tra le macroaree del Paese (cfr. paragrafo II.3.3).

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 ha 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.1.2 Servizi sanitari

Un'offerta adeguata di servizi sanitari (in termini di accessibilità ai servizi sanitari e sociali, rispetto dei Livelli Essenziali di Assistenza⁶ e integrazione socio-sanitaria) condiziona positivamente le opportunità di sviluppo delle persone e dei territori, favorisce l'equità territoriale e socio-economica e contrasta l'esclusione sociale. Tutte le regioni del Mezzogiorno si posizionano in fondo alla classifica delle regioni italiane sia per la qualità dei servizi⁷, sia per i disavanzi finanziari accumulati dal sistema sanitario. Il processo di rientro dal disavanzo sanitario rischia per altro di generare ulteriori disegualianze nelle regioni interessate (Lazio, Liguria e tutte le regioni del Mezzogiorno, ad eccezione di Basilicata e Puglia), agendo sulla fiscalità locale e sul grado di compartecipazione finanziaria degli utenti alla spesa sanitaria. La stessa efficacia delle politiche per la convergenza territoriale deve essere misurata da indicatori in grado di rilevare, in ciascuna regione, la dotazione relativa e gli *standard* dei servizi pubblici "essenziali", che diviene quindi un elemento cruciale, anche in riferimento alle risorse finanziarie disponibili e alle prospettive di attuazione del federalismo (cfr. più avanti paragrafo III.4.3).

Un indicatore indiretto della qualità dei servizi sanitari è la mobilità interregionale per i ricoveri ospedalieri che, quando è relativamente elevata, può segnalare fenomeni di razionamento dell'offerta e/o qualità inadeguata. In Italia, nel 2008, circa 880.000 persone sono andate a curarsi al di fuori della propria regione di residenza. In particolare, il 6,4 per cento dei residenti in regioni del Mezzogiorno ricoverati in ospedale è stato ricoverato in una struttura del Centro-Nord, con "valori di fuga" particolarmente elevati in Basilicata, Molise, Calabria e Abruzzo. Al contrario, i residenti in regioni del Centro-Nord che sono stati ricoverati in strutture meridionali sono risultati appena lo 0,9 per cento del totale dei ricoverati residenti nella stessa area (cfr. Tavola II.6).

**Mobilità
interregionale
per ricoveri**

⁶ La definizione dei Livelli Essenziali di Assistenza e del relativo "sistema di garanzia" sono disciplinati dal DM 12 dicembre 2001, che, emanato ai sensi del D. Lgs. 56/2000, fornisce un set di indicatori rilevanti per la valutazione dell'assistenza sanitaria finalizzata agli obiettivi di tutela della salute perseguiti dal Servizio Sanitario Nazionale.

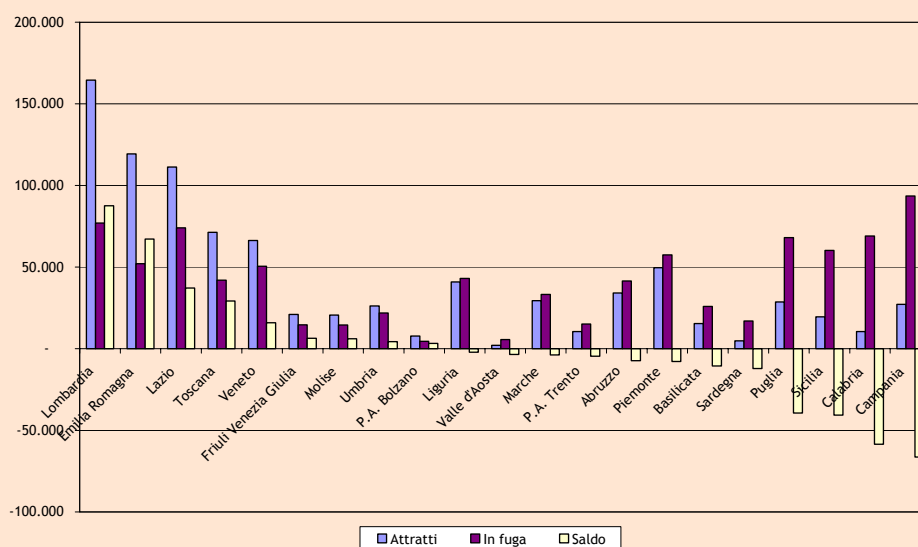
⁷ L'evidenza empirica delle disuguaglianze dei servizi sanitari nel Mezzogiorno è fornita da numerose analisi recentemente sviluppate; cfr., fra gli altri, la stima del Cerm illustrata nel "Quaderno CERM 2-2009 "La spesa sanitaria pubblica in Italia: dentro la scatola nera delle differenze regionale".

Tavola II.6 - INDICE DI FUGA - PERCENTUALE DI RESIDENTI IN REGIONE RICOVERATI FUORI REGIONE SU TOTALE RESIDENTI RICOVERATI, 2008

Regioni	Anno 2008
Lombardia	4,23
P.A. Bolzano	4,29
Lazio	6,12
Veneto	6,20
Emilia Romagna	6,44
Toscana	6,62
Piemonte	7,00
Friuli Venezia Giulia	7,10
Marche	11,08
Liguria	11,50
Umbria	12,82
P.A. Trento	15,60
Valle d'Aosta	21,89
Centro-Nord (*)	0,88
Sardegna	5,19
Sicilia	5,32
Campania	6,96
Puglia	7,58
Abruzzo	14,53
Calabria	15,36
Molise	19,38
Basilicata	21,56
Mezzogiorno (*)	6,35

(*) Valore aggregato, calcolato al netto degli spostamenti interni alla macroarea
 Fonte: elaborazioni DPS-UVAL su dati Ministero della Salute

Regioni come Calabria, Campania, Sicilia e Puglia mostrano un evidente squilibrio dei flussi in uscita (prevalentemente verso la Lombardia e il Lazio) rispetto a quelli, del tutto marginali, in entrata. Viceversa, Lombardia, Emilia Romagna, Lazio, Toscana e Veneto hanno un'elevata capacità di attrazione, sia nei confronti del Mezzogiorno, sia nei confronti delle altre regioni del Centro-Nord (cfr. Figura II.1).

Figura II.1 - PAZIENTI RICOVERATI IN OSPEDALI ESTERNI ALLA PROPRIA REGIONE DI RESIDENZA: NUMERO DI PAZIENTI "ATTRATTI" O "IN FUGA" PER REGIONE, 2008

Fonte: elaborazioni DPS-UVAL su dati Ministero della Salute

Nel valutare il fenomeno, è da sottolineare come la maggiore o minore capacità di attrazione implica anche significative conseguenze finanziarie attraverso il sistema interregionale dei rimborsi finanziari; ciò incide negativamente sull'equilibrio finanziario della regione di residenza dei pazienti ricoverati fuori regione e condiziona il risultato di esercizio del Sistema sanitario regionale.

Il processo di razionalizzazione dell'assistenza ospedaliera nelle regioni è ormai da diversi anni uno dei principali snodi delle politiche di contenimento della spesa pubblica⁸, nell'ambito del quale il controllo della spesa sanitaria è perseguito attraverso un coordinamento istituzionale fra Stato e Regioni basato su specifici parametri di costo e di *performance*, fra i quali sono particolarmente significativi gli *standard* di posti letto e il tasso di ospedalizzazione. Uno dei principali criteri guida è “l'appropriatezza dei ricoveri ospedalieri”, che implica il ridimensionamento dell'assistenza ospedaliera e il contestuale potenziamento sul territorio della rete di assistenza residenziale e semi residenziale e di assistenza domiciliare.

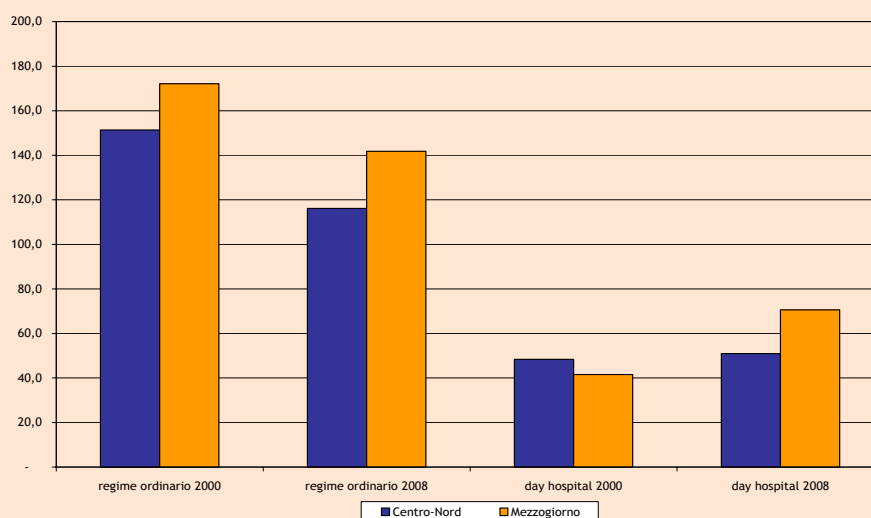
Il grado di avanzamento del processo di razionalizzazione della rete ospedaliera nelle regioni si presenta differenziato; nel complesso, le dinamiche relative al Mezzogiorno evidenziano un percorso avviato, ma persistono condizioni di elevata inefficienza e di mancato adempimento dei livelli essenziali di assistenza. Nel 2008, in tutte le regioni meridionali, i valori del “tasso di ospedalizzazione standardizzato”⁹ sono risultati superiori o molto prossimi al 200 per mille, con un valore medio nel Mezzogiorno pari a 212,5 per mille a fronte di una media del Centro-Nord pari al 167,2 per mille. Tali valori sono da confrontare con lo *standard* considerato “ottimale”, che prevede 180 ricoveri ogni mille abitanti¹⁰ (Intesa Stato-Regioni del 23 marzo 2005), sia in termini dinamici: rispetto al 2000, in Italia, si è verificata una forte riduzione del tasso di ospedalizzazione, ma il fenomeno si è concentrato quasi esclusivamente nel Centro-Nord, mentre nel Mezzogiorno si è verificato un effetto di ricomposizione fra i ricoveri per acuti in regime ordinario e quelli in *day hospital* (cfr. Figura II.2).

Rete
ospedaliera

⁸ Cfr. “Libro verde sulla spesa pubblica”, redatto dalla Commissione Tecnica per la Finanza Pubblica del Ministero dell'Economia e delle Finanze, settembre 2007.

⁹ La domanda di assistenza ospedaliera soddisfatta dal SSN viene misurata tramite il “tasso di ospedalizzazione standardizzato” (numero di ricoverati per 1.000 abitanti), che consente di depurare il dato grezzo dagli effetti della diversa composizione per età delle popolazioni regionali.

¹⁰ Nello standard ottimale sono inclusi tutti i ricoveri, acuti, riabilitazione, lungodegenza, ricoveri ordinari e *day hospital*.

Figura II.2 - TASSO DI OSPEDALIZZAZIONE STANDARDIZZATO PER REGIME DI RICOVERO, 2000, 2008

Fonte: elaborazioni DPS-UVAL su dati Ministero della Salute

La rete ospedaliera nel Mezzogiorno si caratterizza per un'elevata frammentazione, espressa dalla maggiore numerosità di ospedali in rapporto alla popolazione, e per una modesta dimensione media, soprattutto degli ospedali pubblici. Per quanto riguarda, invece, il parametro di posti letto per abitante, nelle regioni meridionali si registrano valori di poco superiori alla soglia stabilita dal nuovo Patto per la salute¹¹ (cfr. Tavola II.7).

Tavola II.7 - OFFERTA OSPEDALIERA IN RAPPORTO ALLA POPOLAZIONE, 2007

	N° ospedali per 100.000 abitanti	N° letti per 1.000 abitanti
Centro-Nord	1,8	4,5
Mezzogiorno	2,5	4,1
Italia	2,0	4,4

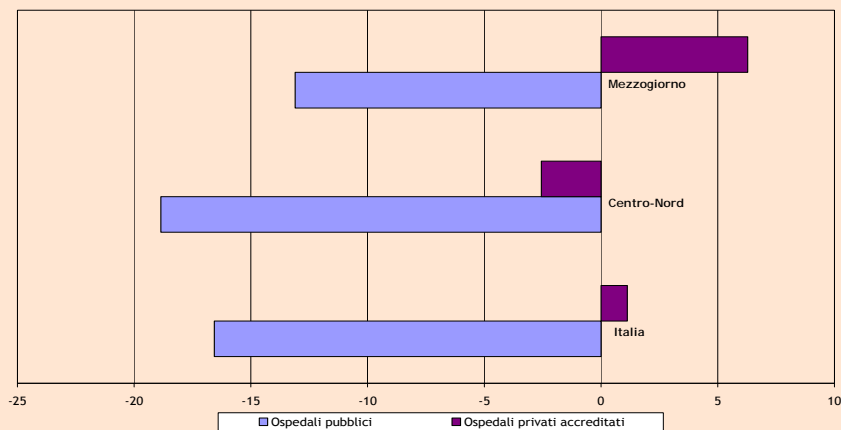
Fonte: elaborazioni DPS-UVAL su dati Ministero della Salute, "Annuario statistico del Ssn - Anno 2007", dicembre 2009

Strutture ospedaliere private

Un'ulteriore caratteristica della rete ospedaliera nel Mezzogiorno è il ruolo elevato e crescente del settore privato, come dimostrano le dinamiche di segno opposto fra la numerosità delle strutture pubbliche e quella delle strutture private accreditate (cfr. Figura II.3).

¹¹ Il nuovo Patto per la salute del 3 dicembre 2009, nel perseguire l'obiettivo di "razionalizzazione della rete ospedaliera e incremento dell'appropriatezza nel ricorso ai ricoveri ospedalieri", stabilisce all'art. 6 uno standard di posti letto ospedalieri per 1.000 abitanti non superiore a 4, comprensivi di 0,7 posti per la riabilitazione e la lungodegenza post-acuzie.

Figura II.3 - VARIAZIONE PERCENTUALE DEL NUMERO DI OSPEDALI FRA IL 2000 E IL 2007



Fonte: elaborazioni DPS-UVAL su dati Ministero della Salute

La qualità dei servizi sanitari erogati nel Mezzogiorno risulta sistematicamente più bassa rispetto al Centro-Nord per efficienza organizzativa, appropriatezza dei ricoveri ed efficacia¹². Anche gli esiti dell'ultima verifica effettuata dal Comitato LEA¹³ attraverso una griglia ponderata di circa 20 indicatori segnalano, per il 2008, che le Regioni del Centro-Nord sono quasi tutte adempienti (con l'eccezione del Lazio), mentre nel Mezzogiorno risulta adempiente solo il Molise; adempienti con l'impegno su alcuni indicatori Basilicata, Puglia, Sicilia e Abruzzo e inadempienti Campania, Sardegna e Calabria. (cfr. Tavola II.8).

Qualità dei servizi sanitari

Tavola II.8 - RISULTATI DI VERIFICA DEI LIVELLI ESSENZIALI DI ASSISTENZA, 2008

Valutazione	Regione	Impegno
Adempiente	Toscana	
	Veneto	
	Umbria	
	Marche	
	Liguria	
	Molise	
Adempiente con impegno su alcuni indicatori	Basilicata	*Impegni 2009: 18 - Percentuale parti cesarei < 44%
	Puglia	*Impegni 2009: 15 - Tasso di ospedalizzazione (ordinario e diurno) standardizzato per età per 1.000 < 200%; 18 - Percentuale parti cesarei < 46%
	Sicilia	*Impegni 2009: Verifica azioni migliorative sull'assistenza territoriale e domiciliare degli anziani, la spesa farmaceutica e la riduzione dell'assistenza ospedaliera
	Abruzzo	Rinvio al Piano di Rientro relativamente agli obiettivi di assistenza residenziale per anziani (lettera s) e alla riduzione della inappropriata (lettera r)
Inadempiente	Campania	Rinvio al Piano di Rientro per l'obiettivo relativo alla riduzione dell'assistenza ospedaliera erogata.
	Lazio	Rinvio al Piano di Rientro per gli obiettivi relativi al recupero di efficienza ed appropriatezza dell'assistenza ospedaliera e al contenimento della spesa farmaceutica.
	Sardegna	*Impegni 2009: 21 - Percentuale di interventi a massima priorità (ALS) in area urbana per un anno da rilevare > 85%
	Calabria	Rinvio al Piano di Rientro per aspetti di assistenza territoriale e di assistenza ospedaliera.

Fonte: Ministero della salute, Comitato LEA, verifica adempienza sul "mantenimento dei LEA" - anno 2008

¹² Cfr. "Analisi preliminare sulle attività di ricovero nel 2008", Ministero della Salute, direzione generale della programmazione sanitaria, dei livelli di assistenza e dei principi etici di sistema, Luglio 2009.

¹³ Istituito presso il Ministero della salute dall'Intesa Stato-Regioni del 23 marzo 2005.

La differente *performance* dei sistemi sanitari meridionali non sembra dipendere dai diversi modelli organizzativi adottati a livello regionale, ma piuttosto dalla *governance* complessiva, intesa come capacità di produrre risultati per i cittadini (in termini di salute, soddisfazione dei bisogni, accessibilità e qualità dei servizi) e per la Pubblica Amministrazione (in termini di efficienza complessiva e contenimento della spesa). Uno degli elementi di differenziazione tra Regioni è il diverso ricorso all'acquisto di prestazioni da parte delle Aziende sanitarie piuttosto che alla produzione da parte delle strutture pubbliche.

Nel Mezzogiorno sono infatti riscontrabili modelli di *governance* molto diversificati, senza una prevalenza che distingua la macroarea (cfr. Tavola II. 9).

Tavola II.9 - TIPOLOGIE DI MODELLI ISTITUZIONALI DEI SISTEMI SANITARI REGIONALI, 2007

	Centro-Nord	Mezzogiorno
Sistemi integrati (prevalenza di posti letto a gestione diretta delle Asl)	Valle d'Aosta, Trento, Bolzano, Veneto	Abruzzo, Molise, Sardegna
Sistemi misti quasi integrati	Piemonte, Liguria, Emilia Romagna, Toscana, Umbria, Marche	Basilicata, Calabria, Puglia
Sistemi misti quasi separati	Friuli Venezia Giulia, Lazio	Campania, Sicilia
Sistemi separati (prevalenza di posti letto in Aziende ospedaliere)	Lombardia	

Fonte: "I sistemi di governance dei Servizi sanitari regionali", a cura di V. Mapelli V., 2007, Quaderni Formez, n. 57.

Rete territoriale di assistenza sanitaria

La rete di assistenza sanitaria *extra-ospedaliera* (strutture specialistiche ambulatoriali, residenziali e semi residenziali, altre strutture di assistenza territoriale e centri di riabilitazione) rappresenta, insieme all'assistenza domiciliare, una componente di crescente importanza del sistema distrettuale, la cui caratterizzazione si presenta sempre più integrata con l'assistenza ospedaliera da un lato e con l'assistenza sociale sul territorio, dall'altro. Le componenti sanitarie e sociali risultano sempre meno separabili all'interno dei percorsi assistenziali e la tendenza generale è di ricondurle verso un unico ambito complesso di assistenza socio-sanitaria regionale. Nel Mezzogiorno l'assistenza territoriale mostra un'insufficiente dotazione di strutture residenziali e semiresidenziali in rapporto alla popolazione (nonostante il forte aumento fra il 2000 e il 2007 trainato dagli investimenti del settore privato) e un'elevata dotazione di strutture sanitarie di tipo ambulatorio/laboratorio, anch'esse prevalentemente private (cfr. Tavola II.10).

Tavola II.10 - STRUTTURE DI ASSISTENZA TERRITORIALE, PUBBLICHE E PRIVATE ACCREDITATE, PER 100.000 ABITANTI, 2007

	Italia	Centro-Nord	Mezzogiorno
Specialistica ambulatoriale			
N° strutture per 100.000 abitanti	16,6	12,7	23,8
Var % 2007/2000	29,3 -	35,4 -	22,0
Incidenza % strutture private accreditate su	60,1	47,2	72,9
Assistenza residenziale			
N° strutture per 100.000 abitanti	8,6	11,8	2,8
Var % 2007/2000	42,2	38,4	80,1
Incidenza % strutture private accreditate su	72,8	74,0	63,7
Assistenza semi residenziale			
N° strutture per 100.000 abitanti	3,9	5,4	1,0
Var % 2007/2000	22,9	19,4	74,8
Incidenza % strutture private accreditate su	57,1	59,8	30,3
Altra assistenza territoriale			
N° strutture per 100.000 abitanti	8,9	9,1	8,3
Var % 2007/2000	5,0 -	3,8	29,2
Incidenza % strutture private accreditate su	11,4	10,5	13,4
Centri di riabilitazione			
N° strutture per 100.000 abitanti	1,5	1,0	2,5
Var % 2007/2000	34,5	14,7	55,3
Incidenza % strutture private accreditate su	78,6	71,6	84,0

Fonte: elaborazioni DPS - UVAL su dati Ministero della Salute, "Annuario statistico del Ssn - Anno 2007", dicembre 2009

Diverse analisi¹⁴ segnalano, infine, come l'assistenza territoriale si espliciti di fatto sul territorio attraverso un'elevata numerosità di tipologie di assistenza, in un contesto di grande disordine regolatorio (eterogeneità nella definizione delle prestazioni e nelle tariffe nelle normative regionali e assenza di criteri minimi nazionali per l'accreditamento delle strutture private convenzionate a carico del Sistema Sanitario Nazionale) che contribuisce ad accentuare le disparità di trattamento dei cittadini.

La rete extra ospedaliera riveste un ruolo particolarmente rilevante per gli anziani e le fasce più deboli della popolazione, maggiormente esposte a razionamento o a consumi sanitari inappropriati. Per tale motivo, l'Accordo Stato-Regioni del 25 marzo 2009 per l'attuazione del Piano Sanitario Nazionale 2006-2008 (nelle more dell'approvazione del Piano 2009-2011), individua fra gli obiettivi prioritari l'incremento dell'assistenza domiciliare integrata, al fine di garantire alle persone fragili e/o non autosufficienti la permanenza presso il proprio domicilio; questo orientamento è stato confermato nel nuovo Patto per la salute¹⁵.

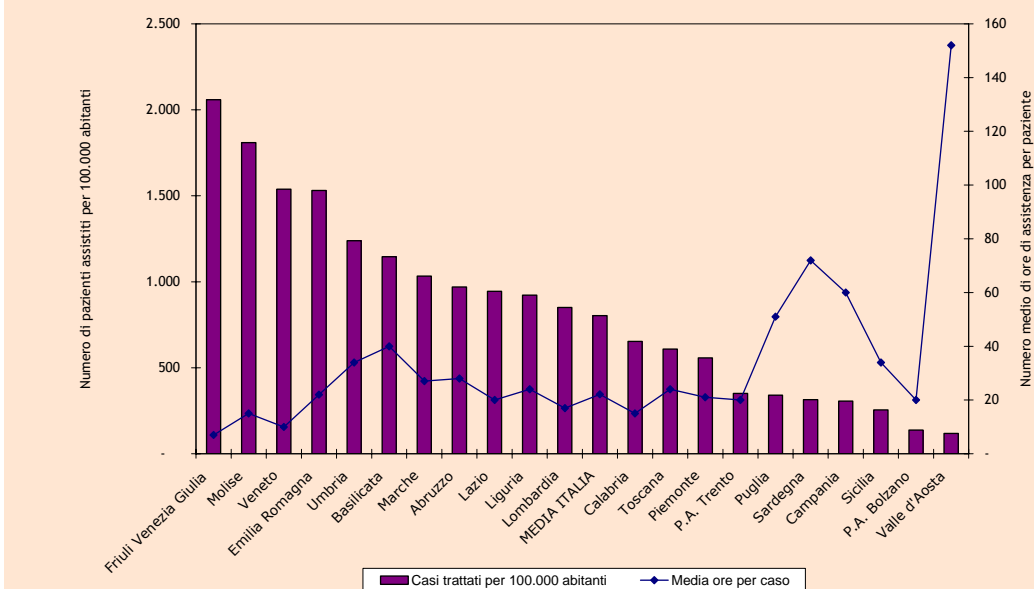
Il potenziamento dell'assistenza domiciliare integrata risponde, quindi, all'esigenza di maggiore appropriatezza ed efficienza dei servizi sanitari; la componente di natura sociale dell'assistenza domiciliare resta, nella maggior parte delle realtà territoriali, inadeguata e scarsamente integrata con l'assistenza sanitaria, nonostante "lo sviluppo di una rete integrata di servizi sanitari e socio-sanitari territoriali" sia un esplicito obiettivo del Sistema Sanitario Nazionale.

¹⁴ Cfr., fra gli altri, il "Rapporto CEIS – Sanità 2008", Febbraio 2009.

¹⁵ Cfr. art. 9 "razionalizzazione dell'assistenza ai pazienti anziani e agli altri soggetti non autosufficienti"

Le statistiche disponibili sull'assistenza domiciliare integrata rilevano esclusivamente la componente sanitaria dei servizi erogati; inoltre, l'estrema eterogeneità dei valori sui territori regionali, soprattutto in termini di intensità dell'assistenza (misurata dal numero medio di ore di assistenza erogata per caso trattato), lascia pensare che vi sia una debole armonizzazione nelle modalità di rilevazione a livello di ASL e distretto. Per migliorare l'informazione disponibile, nell'ambito del Nuovo Sistema Informativo Sanitario è stato introdotto uno specifico monitoraggio dell'Assistenza Domiciliare (Decreto Ministeriale del 17 dicembre 2008) che rappresenta il presupposto per integrare i servizi sanitari e sociali. Tenendo presenti tali cautele, l'assistenza domiciliare integrata nel Mezzogiorno si caratterizza per una bassa capacità di copertura della popolazione (424 casi trattati per 100.000 abitanti nel 2007 a fronte di 1.007 casi nel Centro-Nord) e al tempo stesso per un'intensità di assistenza molto più elevata (cfr. Figura II.4).

Figura II.4 - ASSISTENZA DOMICILIARE INTEGRATA, 2007



Fonte: elaborazioni DPS- UVAL su dati Ministero della Salute

**Governance,
infrastrutture,
servizi**

Le politiche per il settore sanitario, attuate in coordinamento fra Stato e Regioni, pur improntate a criteri di risparmio e di contenimento della spesa corrente sono volte al rafforzamento degli obiettivi di qualità e disponibilità di servizi socio-sanitari sul territorio. Le analisi più recenti tendono a convergere nell'individuare alcuni ambiti di intervento prioritari per una nuova politica per il settore sanitario sintetizzati di seguito.

Rafforzamento della capacità di governance, attraverso: a) l'introduzione di meccanismi di selezione, percorsi formativi cogenti e valutazione di *performance* per riqualificare la professionalità dei dirigenti delle ASL, renderli indipendenti dal livello politico e verificare il loro operato, anche tramite l'applicazione di indicatori di risultato cui collegare premi e sanzioni; b) l'armonizzazione regolatoria e tariffaria a livello

regionale e la definizione di criteri minimi nazionali per l'accreditamento delle strutture private convenzionate a carico del Sistema Sanitario Nazionale; c) il potenziamento di verifiche e controlli sull'attività di tutte le strutture assistenziali e sugli *standard* qualitativi di tutte le prestazioni erogate a spese del Sistema Sanitario Nazionale.

Ammodernamento della dotazione infrastrutturale, per migliorare efficienza e qualità dei servizi sanitari, anche attraverso il monitoraggio¹⁶ sistematico, ora assente, sulla disponibilità e qualità delle infrastrutture che permetta di orientare il processo di concentrazione delle strutture ospedaliere, riducendo il numero di ospedali e potenziando la rete dei servizi territoriali. Inoltre, le azioni in corso per la diffusione delle nuove tecnologie informatiche (cd. "sanità elettronica") richiedono un più deciso intervento per l'interconnessione di tutti i soggetti che partecipano all'erogazione dei servizi sanitari.

Potenziamento e riqualificazione dell'assistenza domiciliare integrata, da perseguire tramite un'effettiva integrazione socio-sanitaria. L'ambito di intervento prioritario è indicato, anche in questo caso, nella capacità di *governance* e organizzazione, in particolare nella convergenza fra programmazione distrettuale e sociale, nella costituzione e messa a regime del sistema dei Punti Unici di Accesso e nell'effettiva applicazione delle metodologie di valutazione multidimensionali.

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

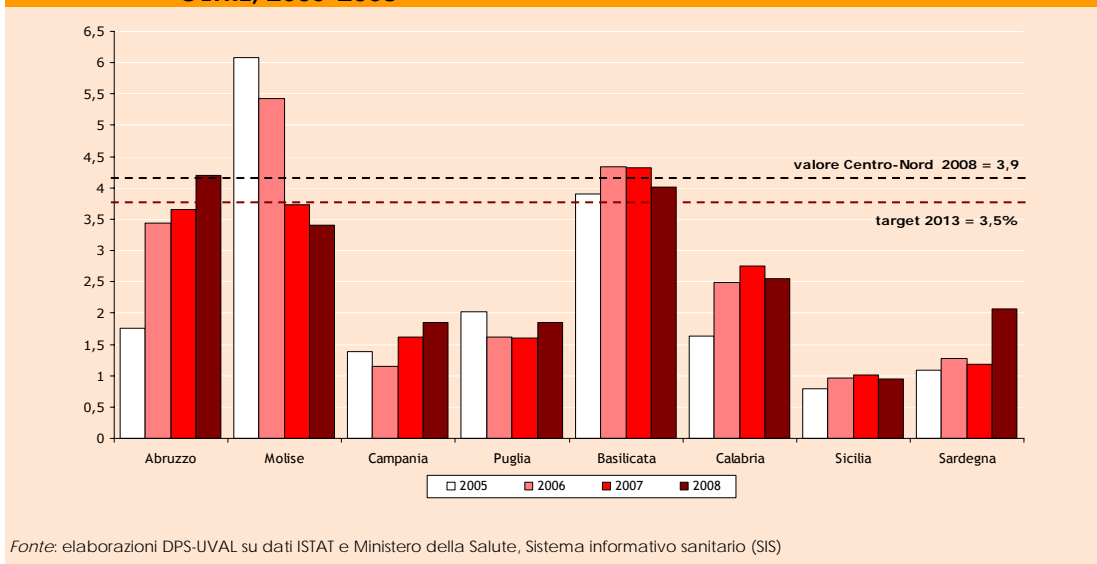
Nel 2008, la quota di anziani presi in carico dall'ADI nel Mezzogiorno è ancora inferiore al *target* del 3,5 per cento, ma la situazione varia molto nelle diverse regioni, con alcune a livelli ridotti e con una dinamica lenta (Sicilia), altre con andamenti in linea con il raggiungimento del *target* 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

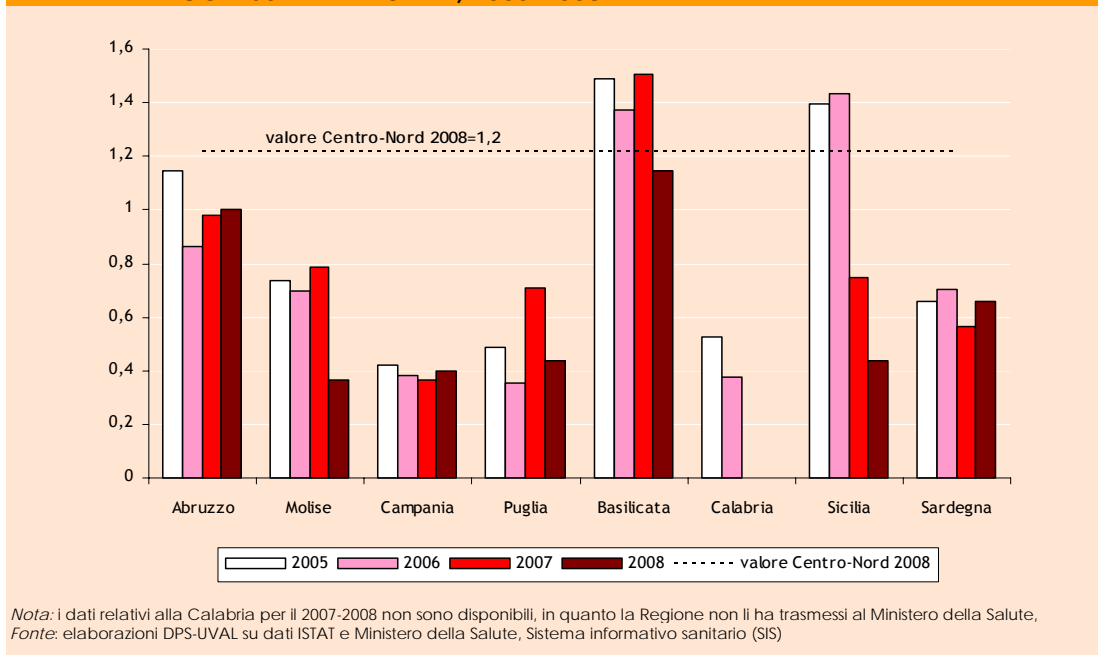


Un altro indicatore interessante è la quota di spesa sanitaria regionale destinata all'ADI, se letto in combinazione con quello relativo alla copertura della

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

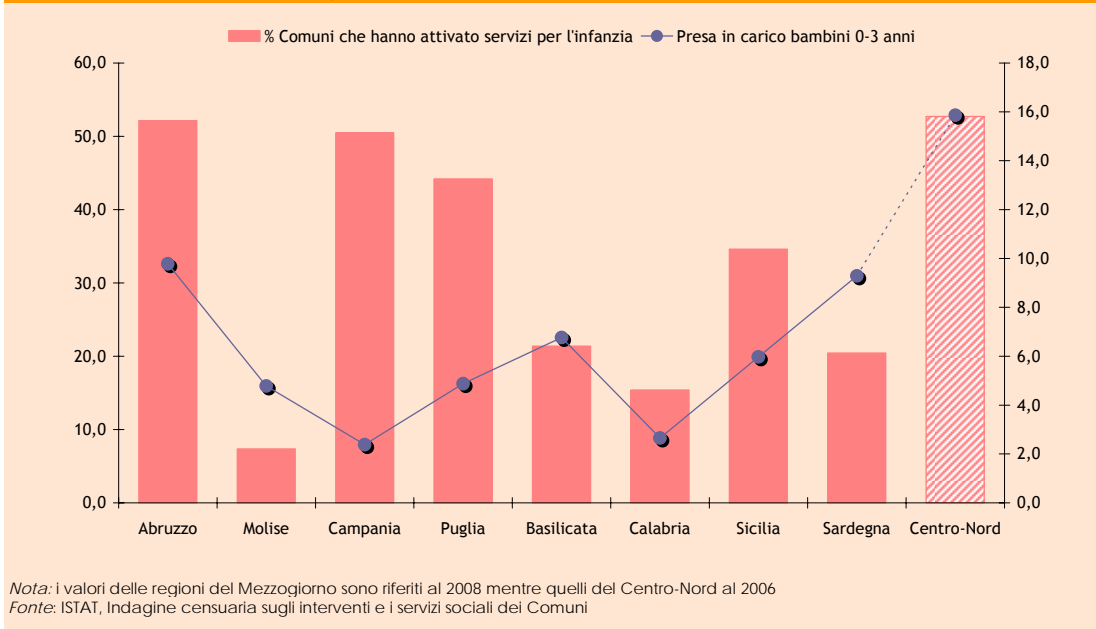
²¹ Ad esempio, sul modello della regione Sardegna che con la legge regionale 23/2005 ha istituito dei piani di zona integrati a livello socio-sanitario.

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.

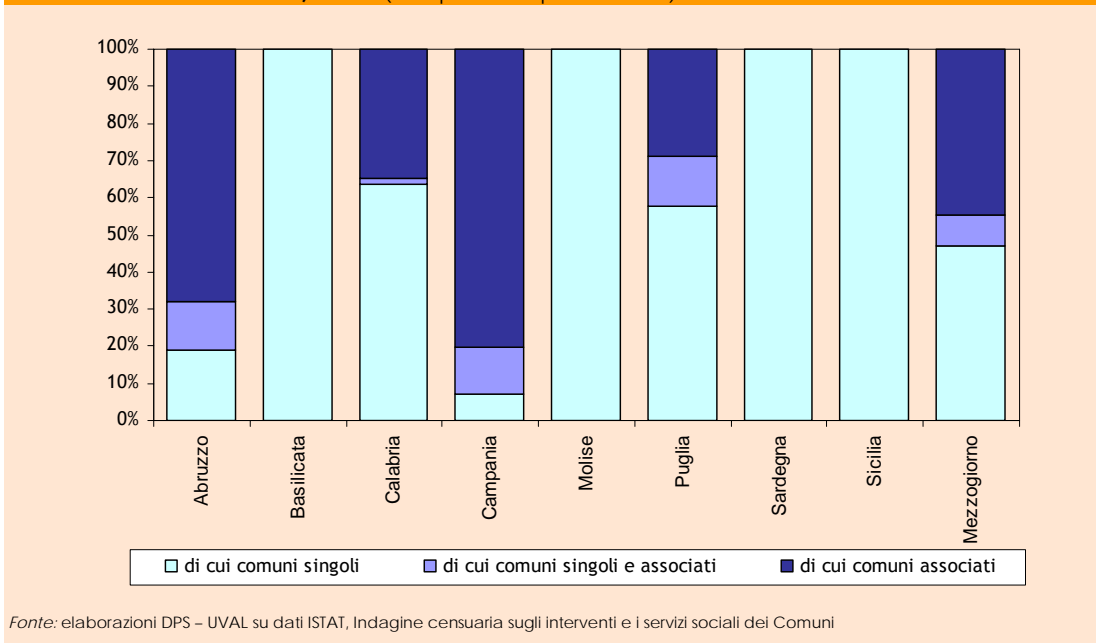
Figura II.7 - SERVIZI PER L'INFANZIA: ASILI NIDO, MICRONIDI, O SERVIZI INTEGRATIVI E INNOVATIVI, 2008



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

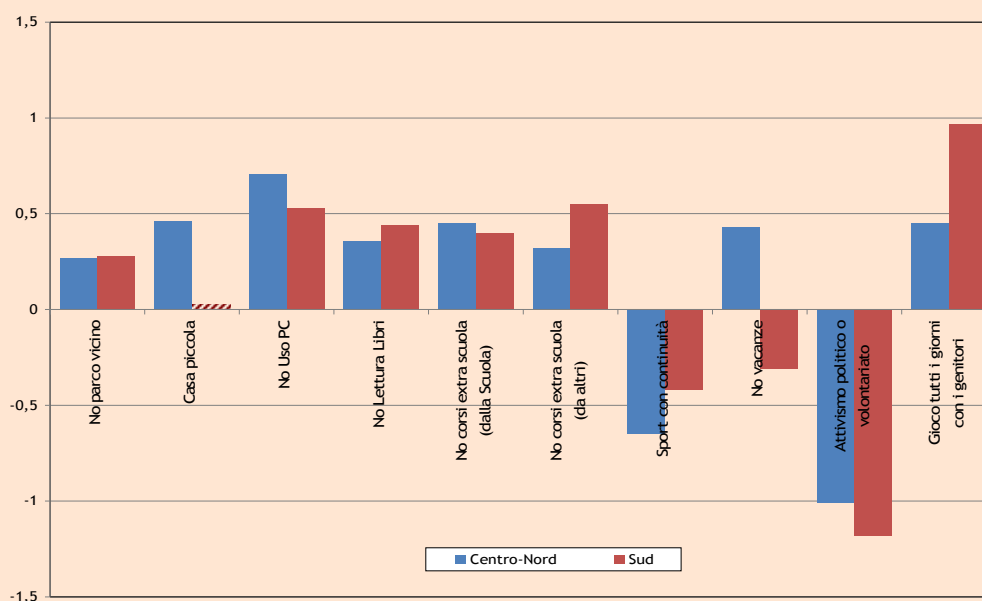
¹ La definizione di capitale sociale "orizzontale" adottata fa riferimento alle opportunità di relazioni con gli altri, utile a segnalare quei casi di forte isolamento di bambini e adolescenti che abbiano una socializzazione scarsa, dichiaratamente assente con i propri pari. È questa condizione estrema 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.

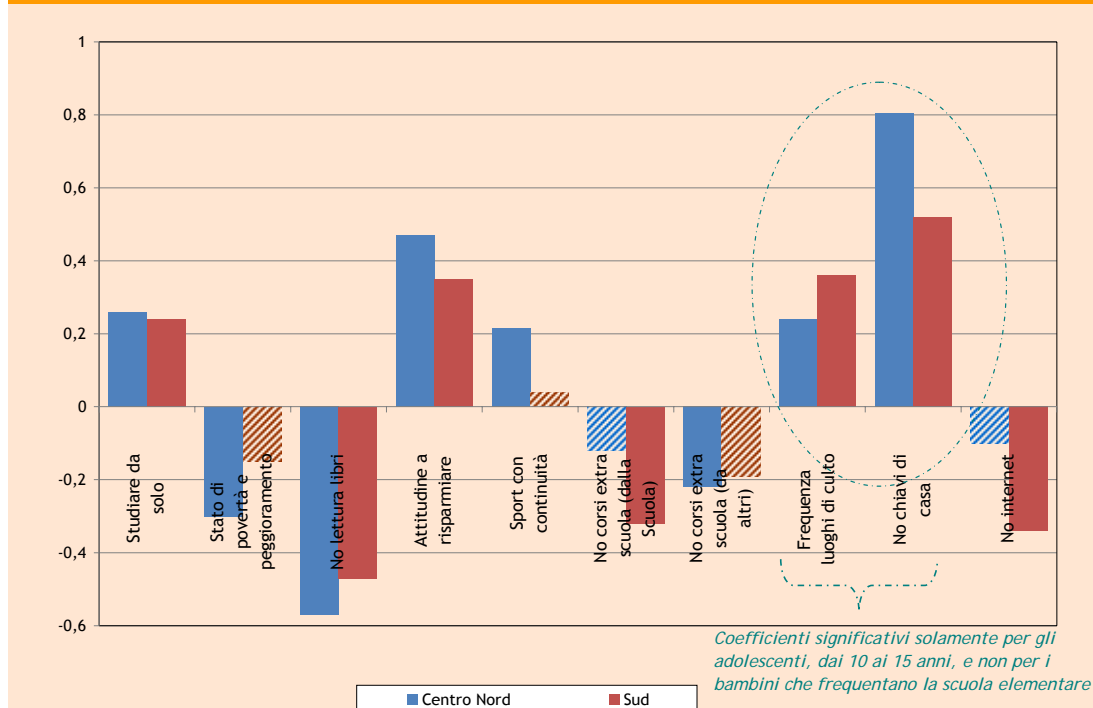
un legame non negativo. Il “non andare in vacanza” infatti caratterizza una quota molto più ampia di bambini e adolescenti nel Sud rispetto al Centro-Nord, in modo indipendente dalla loro propensione a socializzare e con un minore legame con i redditi e la povertà percepita. In generale i problemi di 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.

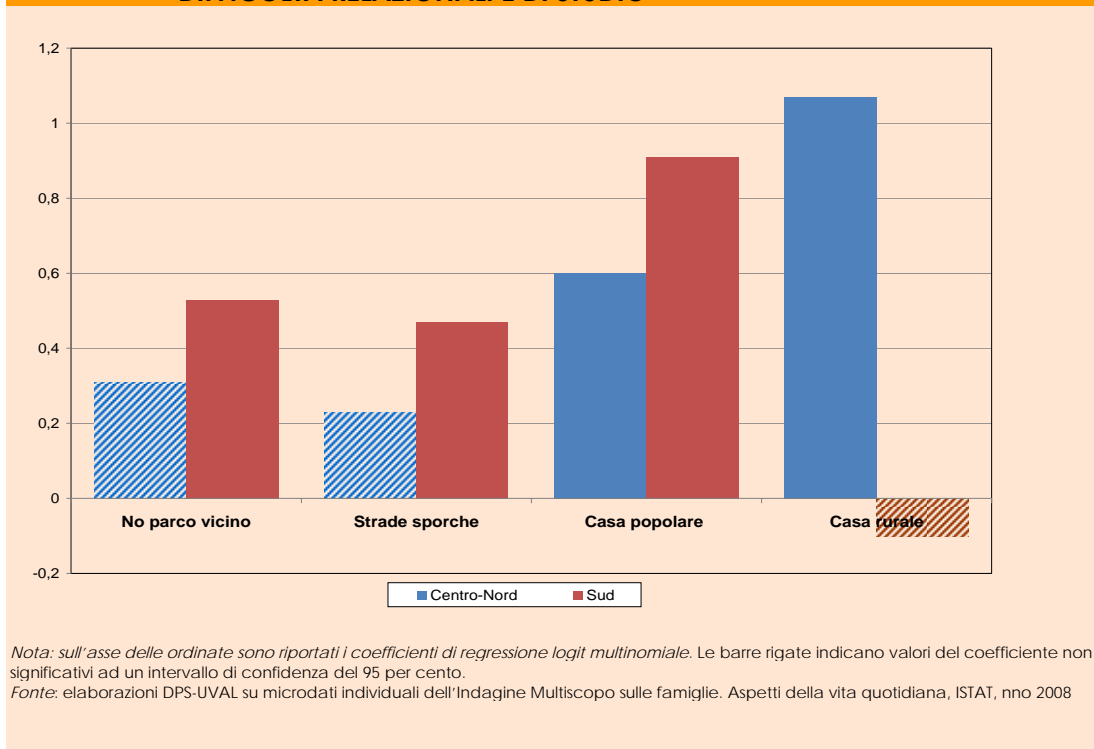
I limiti nella formazione del capitale sociale relazionale non incidono sempre necessariamente e direttamente sull'istruzione, quindi non sono attribuibili solamente ai bambini e agli adolescenti con difficoltà scolastiche, né – come detto – possono essere attribuiti semplicemente ai "più poveri" (o 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

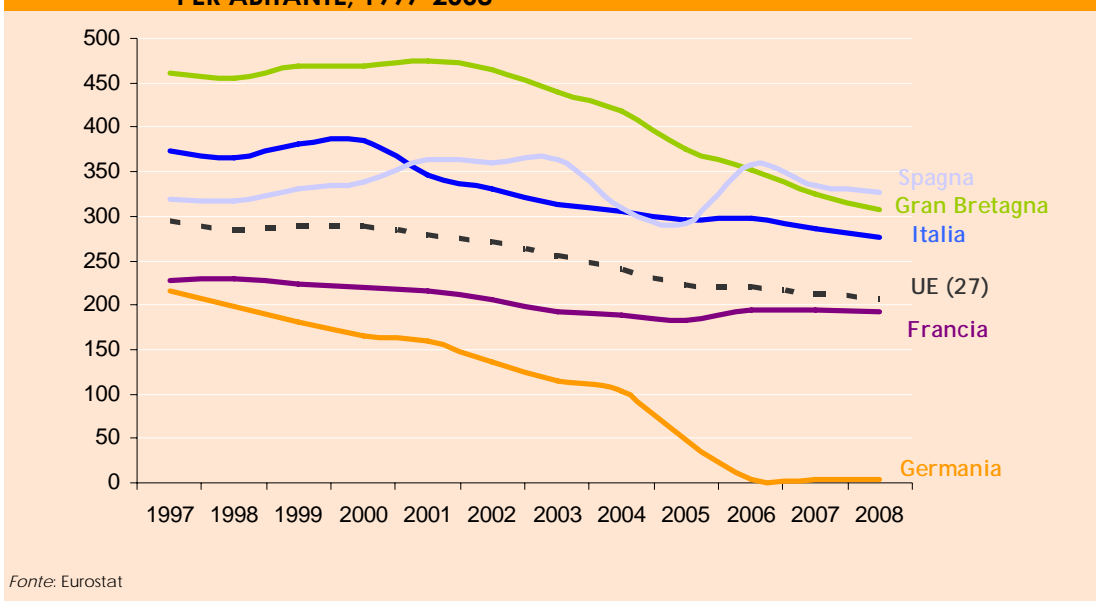
La gestione dei rifiuti è oggetto di un consistente apparato normativo, sia a livello europeo che a livello nazionale, finalizzato a ridurre: spreco di materiali e di energia, danni all'ambiente ed effetti negativi sulla salute e sulla qualità della vita. Obiettivo strategico dell'Unione Europea è divenire 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.

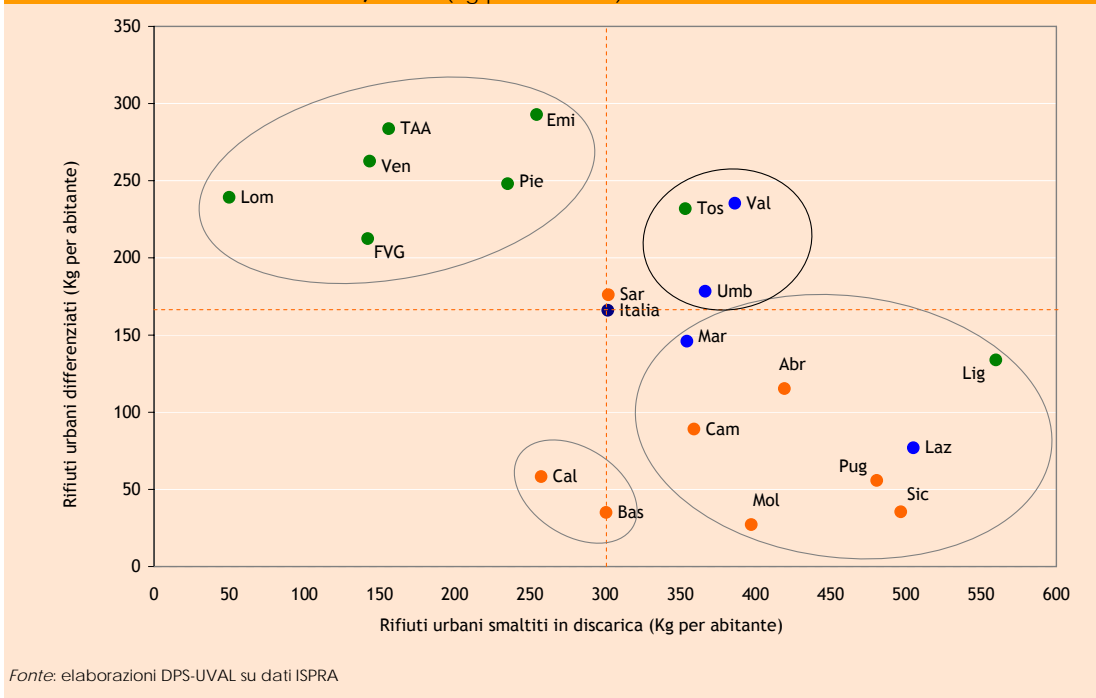
Si osservano però alcuni casi particolari: in Toscana, Valle d'Aosta e Umbria, pur con quantità importanti di raccolta differenziata (prossime o superiori ai 200 kg per abitante) le quantità inviate a discarica restano molto elevate (superiori ai 300 kg per abitante); a questo gruppo di regioni è associabile 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.

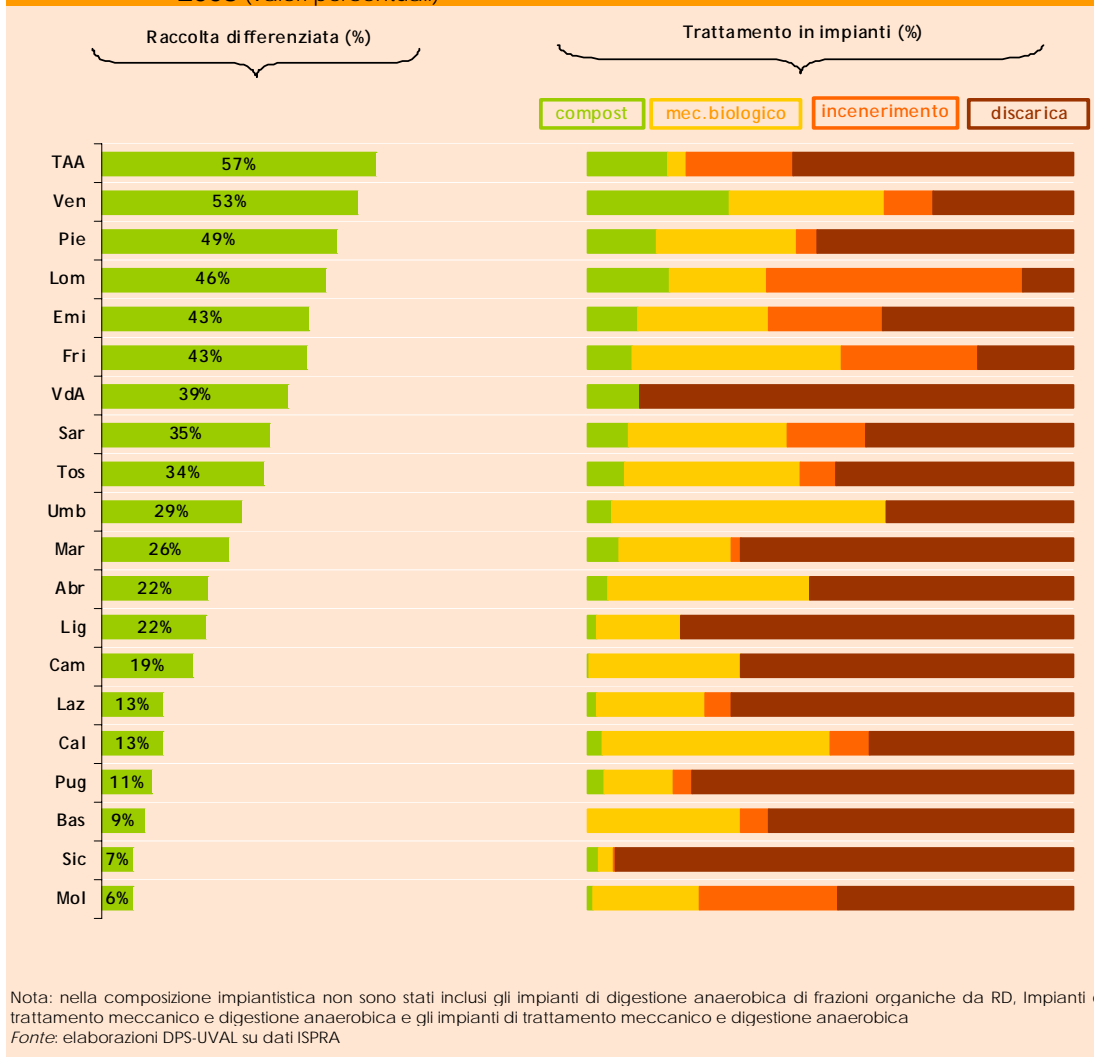
Alternative impiantistiche

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>	
Regioni	2005	2008	2005	2008	2005	2008
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.

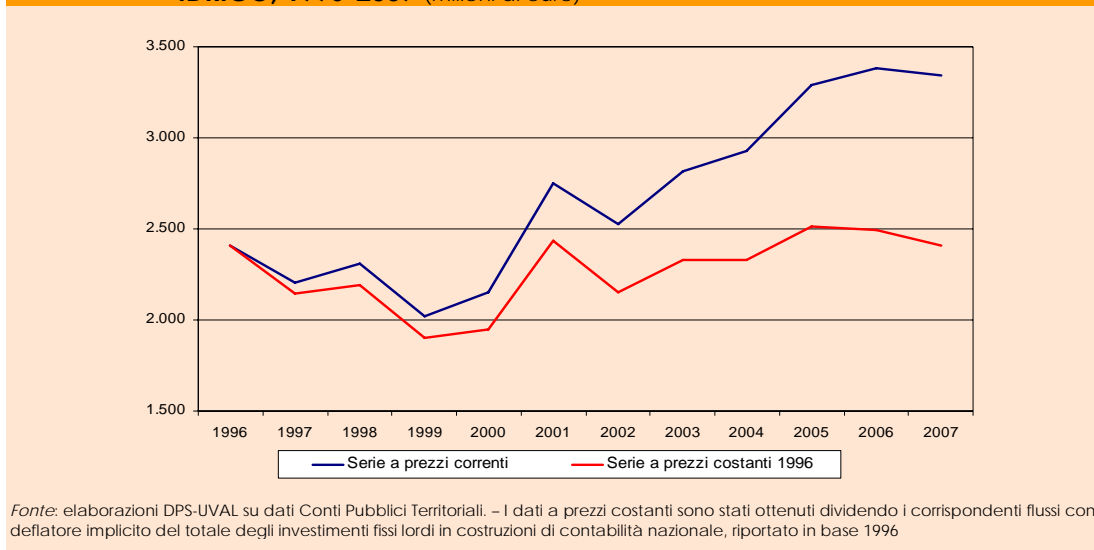
L'andamento stagnante degli investimenti nel ciclo delle acque si manifesta in un deludente progresso se non in uno scadimento dei livelli di servizio. Vi concorrono i vincoli posti sui bilanci pubblici degli enti territoriali, i cui trasferimenti tuttora largamente condizionano l'accumulazione di capitale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

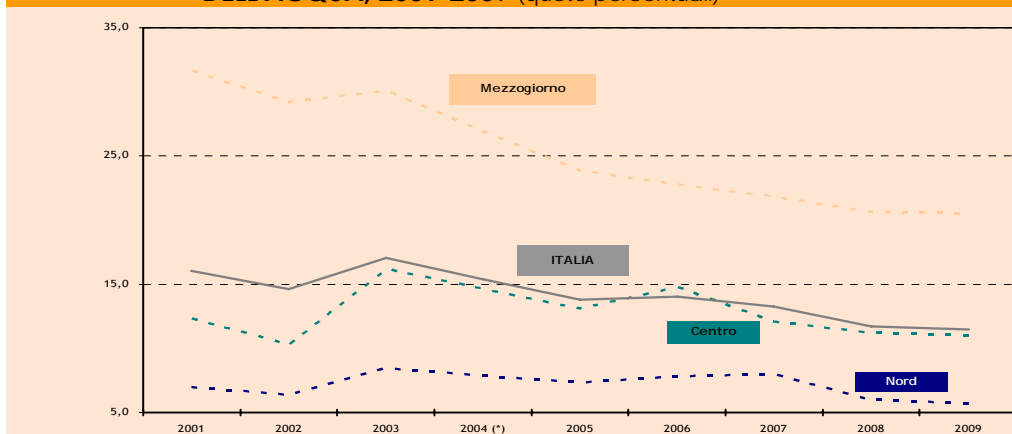
Tavola II.16 - INDICATORI DI STRUTTURA DEL SERVIZIO IDRICO, 2005, 2008 (quote percentuali)

	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.

II.3 Servizi a rete

II.3.1 Reti e servizi on line

In Italia come altrove, il dibattito sull'economia della rete e la società digitale è imperniato sullo sviluppo e piena disponibilità delle infrastrutture in banda larga³⁵, nonché sull'accesso e l'uso dei servizi offerti in rete in quanto fattori abilitanti cruciali per la crescita economica, l'occupazione e l'inclusione sociale. Il superamento dei divari digitali, cioè la possibilità e la capacità per tutti e in qualsiasi luogo di accedere alla rete per usufruire dei servizi offerti, rappresenta dunque l'obiettivo principale delle *policy* di settore a tutti i livelli di governo e incide direttamente anche sulla capacità di innovazione che i territori sono in grado di esprimere.

La copertura di banda larga condiziona da un lato il grado di partecipazione dei cittadini alle attività (sociali e economiche) in rete, dall'altro essa influisce sulla possibilità di sviluppo e diffusione di applicazioni informatiche innovative e dei servizi che richiedono una maggiore velocità di trasmissione. Oggi infatti sono in molti³⁶ a considerare la soglia minima di 2 Mbps come presupposto per l'annullamento del divario digitale infrastrutturale e lo sviluppo dei servizi in rete.

Nell'ultimo decennio, in Italia, pur essendo costantemente migliorata ovunque la possibilità di accedere alla rete (passando da poco più di un milione di linee DSL³⁷ nel 2002, a circa 10 milioni a fine 2007 per giungere a 11,4 milioni a luglio 2009) e ai servizi ivi offerti, continuano a sussistere divari infrastrutturali, tecnologici e sociali.

A fine 2009, la copertura lorda³⁸ di servizi Adsl si è attestata intorno al 96 per cento della popolazione (quella netta scende attorno al 92 per cento) e a circa il 79 per cento dei comuni totalmente coperti. Se, invece, si considera solo la copertura in banda larga veloce (ADSL 2+)³⁹, la copertura lorda scende al 60 per cento della popolazione telefonica, al 9,4 per cento dei comuni e al 38 per cento della popolazione residente.

Allo stesso tempo, il tasso di penetrazione, cioè il rapporto tra accessi in banda larga

³⁵ L'evoluzione tecnologica offre diverse generazioni di banda larga: a) la Generazione 0 che utilizza la Adsl Lite < 1Mbps (Megabit per secondo); b) la prima generazione si riferisce ai servizi in banda larga con connessione sino a 7Mbps (ADSL full); c) la seconda generazione che si spinge sino a 24 Mbps (ADSL2+), detta banda larga veloce; d) la terza compresa tra i 25 Mbps e i 100 Mbps (FTTx in fibra ottica), tipologia nota come banda larga ultraveloce o Rete di Nuova Generazione (NGN-*Next Generation Network*).

³⁶ Si richiama in proposito il Rapporto Caio presentato nel 2009 al Ministro dello Sviluppo economico, il dibattito sviluppatosi attorno alla Consultazione pubblica sulla banda larga e NGN lanciata dalla CE nell'autunno del 2009, nonché i Piani di sviluppo della banda larga di diversi Paesi come la Gran Bretagna, la Svezia, la Danimarca, l'Irlanda, solo per citarne alcuni.

³⁷ Fonte: Comitato Comunicazioni della Commissione Europea, Documento di lavoro Cocom09-29 Final, 18 novembre 2009. Il termine DSL (*Digital Subscriber Lines*) o xDSL si riferisce alla tecnologia che trasforma la linea telefonica tradizionale in una linea di collegamento digitale a alta velocità per il trasferimento di dati. Tra le tecnologie utilizzate per il collegamento in banda larga fissa, la DSL è quella più diffusa, con una media pari a circa il 60 per cento nei paesi OCSE, il 79 per cento nella UE e il 97 per cento in Italia..

³⁸ La copertura del territorio con il servizio Adsl si riferisce alla percentuale della popolazione potenzialmente servita da una centrale telefonica che dispone di DSLAM (il dispositivo che abilita la centrale tradizionale a funzionare per la trasmissione dati veloce). La copertura lorda viene calcolata sulla base delle linee telefoniche attestate sulle centrali abilitate all'erogazione del servizio Adsl, considera cioè coperti tutti gli utenti collegati a centrali attrezzate; la copertura netta prende in considerazione solo gli utenti che accedono effettivamente a un determinato servizio Adsl ed è più difficile da valutare in quanto dipende dalle condizioni dei cavi di collegamento.

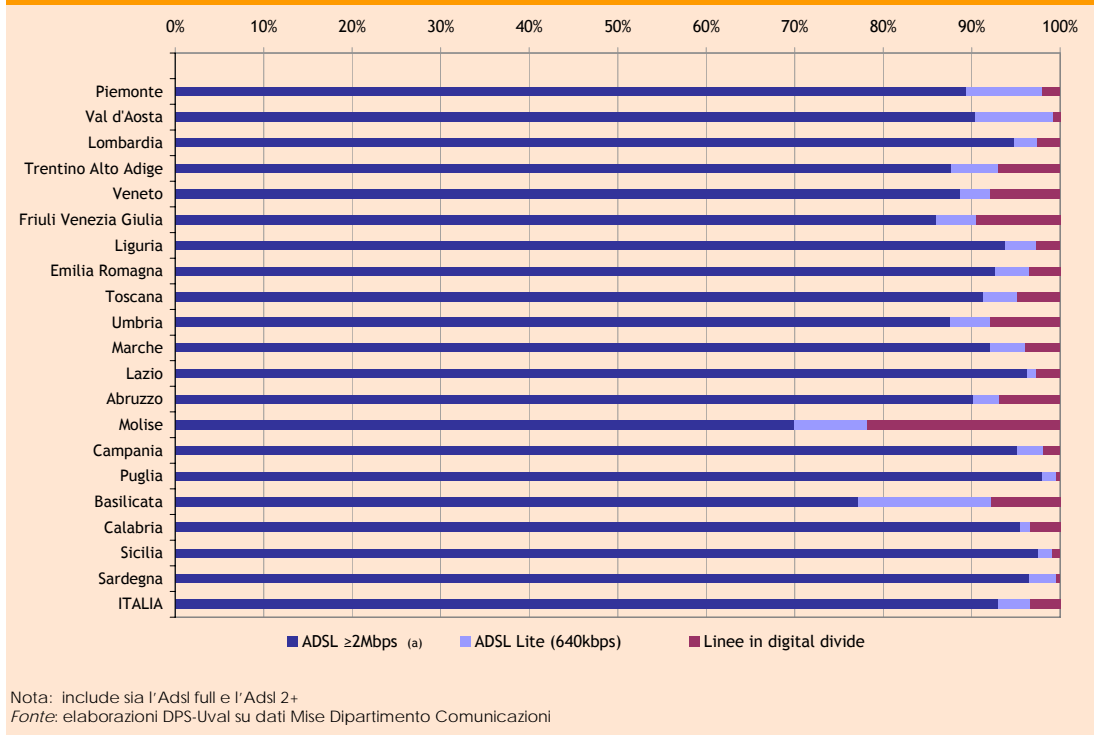
³⁹ Fonte: elaborazioni DPS-UVAL su dati Telecom Italia 2009.

per 100 abitanti, ha raggiunto il 19,8 per cento (che colloca l'Italia in ventiduesima posizione tra i Paesi Ocse) contro una media Ocse del 22,8.

Nell'Unione Europea, l'Olanda registra il maggiore tasso di penetrazione (37,9 per cento) seguita da Danimarca, Svezia, Lussemburgo e Finlandia. Ragioni riconducibili a differenze strutturali, tecnologiche e di alfabetizzazione informatica incidono su tali risultati.

Relativamente alla banda larga, la dimensione e le caratteristiche del *digital divide* infrastrutturale in Italia sono fortemente differenziate nelle e tra le regioni e non riflettono sempre il dualismo Nord-Sud. L'analisi territoriale (cfr. Figura II.14) conferma livelli differenziati di copertura della banda larga e disomogeneità nei servizi disponibili rispetto alla popolazione, ma anche una diversa propensione all'utilizzo delle tecnologie ICT nelle singole regioni (cfr. oltre Figura II.17). Infatti, la conformazione orografica, con aree territoriali poco appetibili per gli investimenti degli operatori di mercato, le dimensioni dei comuni stessi e la densità abitativa sono tutti profili che incidono sensibilmente sulla disponibilità di banda larga.

Figura II.14 - QUOTA PERCENTUALE DI POPOLAZIONE CON COPERTURA ADSL NELLE REGIONI ITALIANE - DICEMBRE 2009



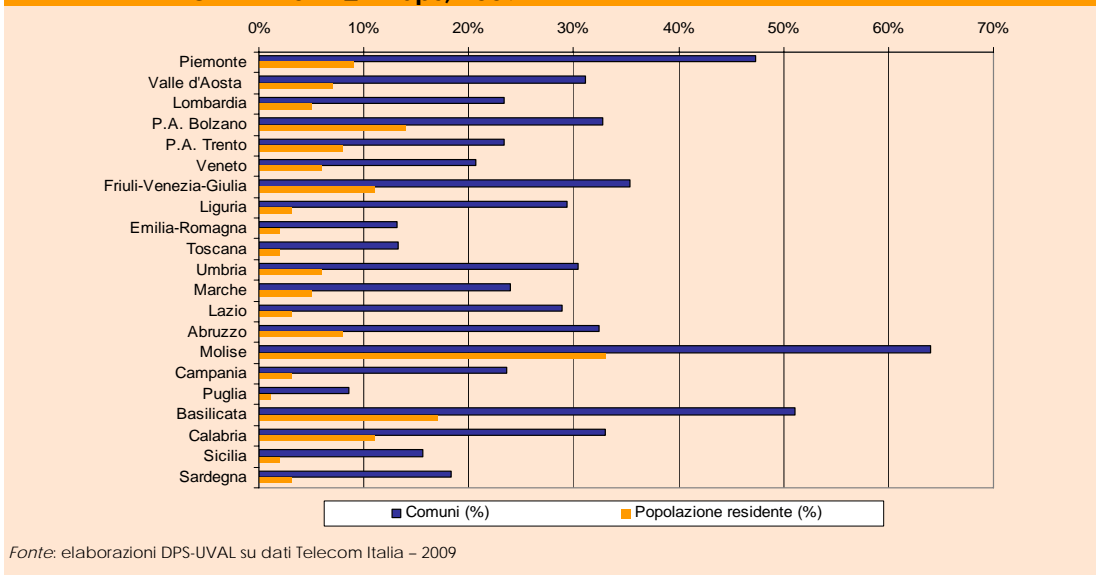
Nel 2009, ad esempio, emerge come il Molise (con meno del 70 per cento di copertura lorda Adsl \geq 2Mbps) registri il livello di copertura più basso tra le Regioni italiane, anche in termini di quota di popolazione residente priva di servizio (33 per cento) e comuni non coperti (quasi 64 per cento, cfr. Figura II.15). Arretratezza che permane anche considerando la quota di copertura Lite, cioè con velocità di connessione a 640kbps.

Altre regioni, come Basilicata, Calabria, Umbria, Friuli-Venezia Giulia, Veneto, Trentino Alto Adige e Piemonte registrano una copertura Adsl \geq 2Mbps

inferiore al 90 per cento. Se si esclude l'Adsl Lite, Lazio, Puglia, Sicilia e Sardegna registrano livelli di copertura maggiori superando il 95 per cento.

Tale situazione è confermata anche dai dati relativi alla popolazione residente e comuni privi di servizio Adsl ≥ 2 Mbps indicata come soglia utile minima di connettività (e considerata da molti come soglia di servizio universale). Complessivamente, l'11 per cento dei comuni è privo di copertura lorda ≥ 2 Mbps⁴⁰ (che sale a quasi il 31 per cento stimando la copertura netta), ma si registra anche una quota maggiore di comuni privi di servizi Adsl nel Centro-Nord, pari a circa il 28 per cento, contro il 26 per cento del Mezzogiorno.

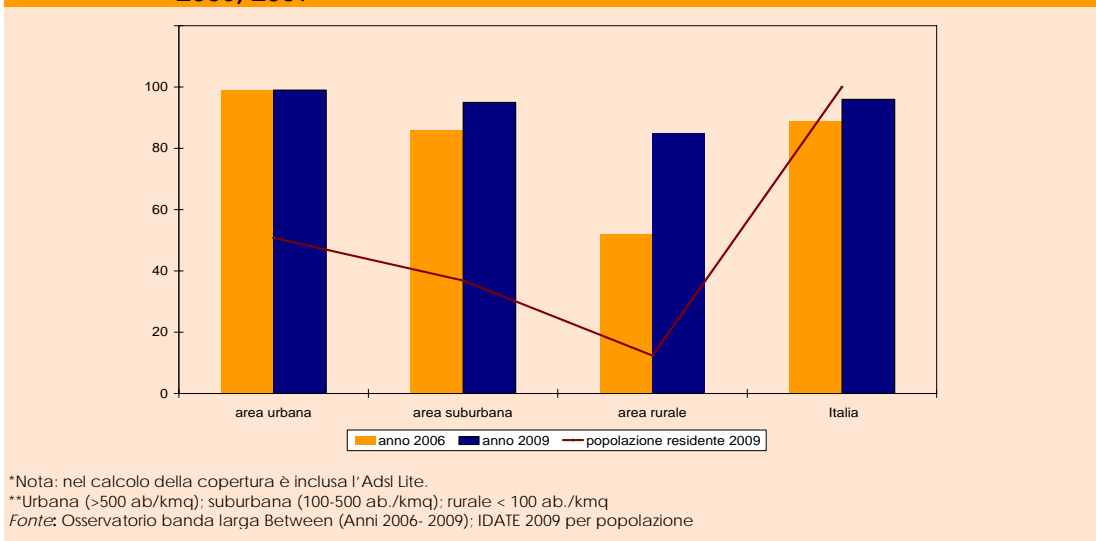
Figura II.15 - QUOTA DI COMUNI E DI POPOLAZIONE RESIDENTE PRIVI DI COPERTURA LORDA ADSL ≥ 2 Mbps, 2009



Copertura in banda larga in aree urbane e rurali

È, quindi, una situazione a “macchia di leopardo” che emerge ancora più chiaramente nel confronto tra aree urbane e aree rurali (cfr. Figura II.16).

Figura II.16 - COPERTURA PERCENTUALE ADSL PER TIPOLOGIA DI AREA TERRITORIALE - 2006, 2009



⁴⁰ Fonte: Telecom Italia.

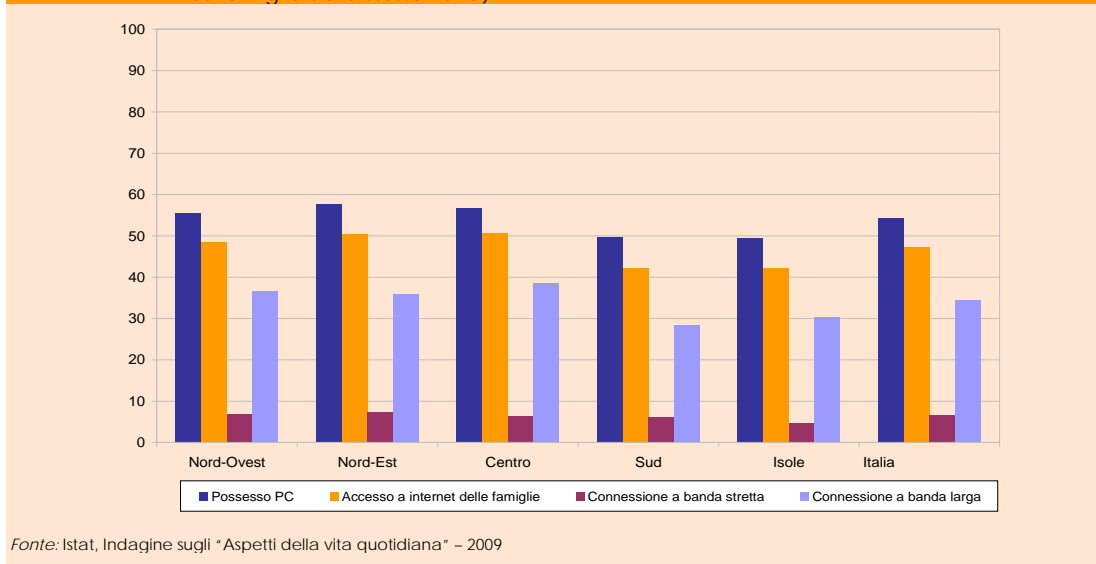
Nelle aree rurali la copertura Adsl è pari all'85 per cento contro il 99 per cento delle aree urbane. Gli operatori privati, infatti, investono con maggiore difficoltà nelle aree con minore densità di popolazione perché meno appetibili dal punto di vista del mercato e del ritorno degli investimenti e, per assicurare una copertura più ampia, sono spesso utilizzate tecnologie *wireless* o satellitari o anche la cosiddetta Adsl Lite (640kbps). Vanno menzionate in proposito le iniziative di diverse Regioni italiane e l'attivismo di molti enti locali per la promozione di programmi di investimento locali volti a superare i divari delle aree rurali e marginali e rendere fruibile la banda larga a un numero maggiore di cittadini (Emilia-Romagna, Valle d'Aosta, Piemonte, Sardegna, Lombardia, Rete civica di Reggio Calabria, Settimo Torinese, Venezia, Cremona per fare gli esempi più noti).

Negli ultimi anni, le aree rurali hanno registrato un forte recupero nella copertura in banda larga, ma permane elevato il divario rispetto alle tecnologie più evolute, quali l'ADSL 2 e 2+, che consentono un collegamento a Internet più veloce, con una polarizzazione a favore dei grandi centri urbani⁴¹.

Domanda di servizi on line

Dal punto di vista dell'utilizzazione dei servizi di base⁴² in rete, invece, la situazione presenta uno scenario diverso: permane una debolezza della domanda nelle dotazioni ICT e del loro effettivo utilizzo in termini di servizi in rete, anche laddove, soprattutto nel Mezzogiorno, il *digital divide* è stato già ridotto in termini di infrastrutturazione e copertura di banda larga (cfr. Figura II.17).

Figura II.17 - FAMIGLIE PER BENI TECNOLOGICI POSSEDUTI, ACCESSO A INTERNET E TIPO DI CONNESSIONE PER RIPARTIZIONE GEOGRAFICA - ANNO 2009 (per 100 famiglie della stessa zona)



Nel 2009, infatti, permangono ancora squilibri territoriali nell'uso e possesso del personal computer, nell'uso di internet e nel tipo di connessioni disponibili: in particolare, a fronte di una media nazionale del 54,3 per cento di coloro i quali

⁴¹ Fonte: dati Telecom Italia, 2009.

⁴² I dati relativi ai servizi on-line utilizzati dai cittadini sono qui considerati quale presupposto di base per l'utilizzo di servizi più evoluti che non vengono quindi commentati in questa sede.

dichiarano di possedere il computer, si registrano divari anche nel Centro-Nord tra la Provincia Autonoma di Bolzano che supera il 60 per cento e la Liguria, ben al di sotto della media nazionale, con il 46,5 per cento. Nel Mezzogiorno invece, solo Sardegna e Abruzzo si attestano sopra la media nazionale (59,1 e 55,7 per cento rispettivamente); Sicilia e Puglia si collocano in particolare sotto il 47 per cento.

Nel caso della Puglia va inoltre osservato come, a fronte di una dotazione infrastrutturale e copertura in banda larga totali o quasi, non corrisponde un livello della domanda di servizi e uso della rete ugualmente soddisfacente. Inoltre, nel Sud e nelle Isole è minore anche la quota di famiglie che dichiarano di disporre di accesso internet da casa (42,3 per cento) e di connessione a banda larga (circa il 29 per cento). Ancora più bassa risulta la percentuale delle famiglie che, abitando nei piccoli centri con meno di 2.000 abitanti, dichiarano di possedere il PC solo nel 49 per cento dei casi, a conferma dei divari registrati tra aree urbane e rurali/marginali (cfr. Tavola II.17)⁴³.

Tavola II.17 - FAMIGLIE PER BENI TECNOLOGICI POSSEDUTI, ACCESSO A INTERNET E TIPO DI CONNESSIONE PER DIMENSIONE DEL COMUNE - ANNO 2009 (per 100 famiglie della stessa zona)

Tipologia di comune	Personal computer	Famiglie con accesso ad Internet	Connessione a banda stretta	Connessione a banda larga
Comune centro dell'area metropolitana	57,4	52,2	5,4	43,0
Periferia dell'area metropolitana	58,3	52,0	5,6	40,3
Fino a 2.000 abitanti	49,0	40,6	9,4	23,3
Da 2.001 a 10.000 abitanti	53,4	45,3	8,6	29,6
Da 10.001 a 50.000 abitanti	53,5	45,9	5,5	32,9
50.001 abitanti e più	52,9	46,5	6,2	35,2
Italia	54,3	47,3	6,6	34,5

Fonte: Istat, Indagine sugli "Aspetti della vita quotidiana" - 2009

Comunque, la circostanza che circa la metà delle famiglie italiane non possieda il computer evidenzia un'arretratezza generalizzata nella capacità di utilizzare le tecnologie informatiche e quindi nell'accesso ai servizi in rete, situazione che pone l'Italia in coda all'Europa.

I divari digitali in Europa

L'inclusione digitale rappresenta infatti un obiettivo politico dell'Unione Europea e di ciascun Paese dell'Unione. Preoccupano quindi ancora molto i divari esistenti tra regioni italiane e, tra queste e le altre regioni europee in termini di esclusione digitale, cioè di coloro i quali non hanno mai utilizzato un computer.

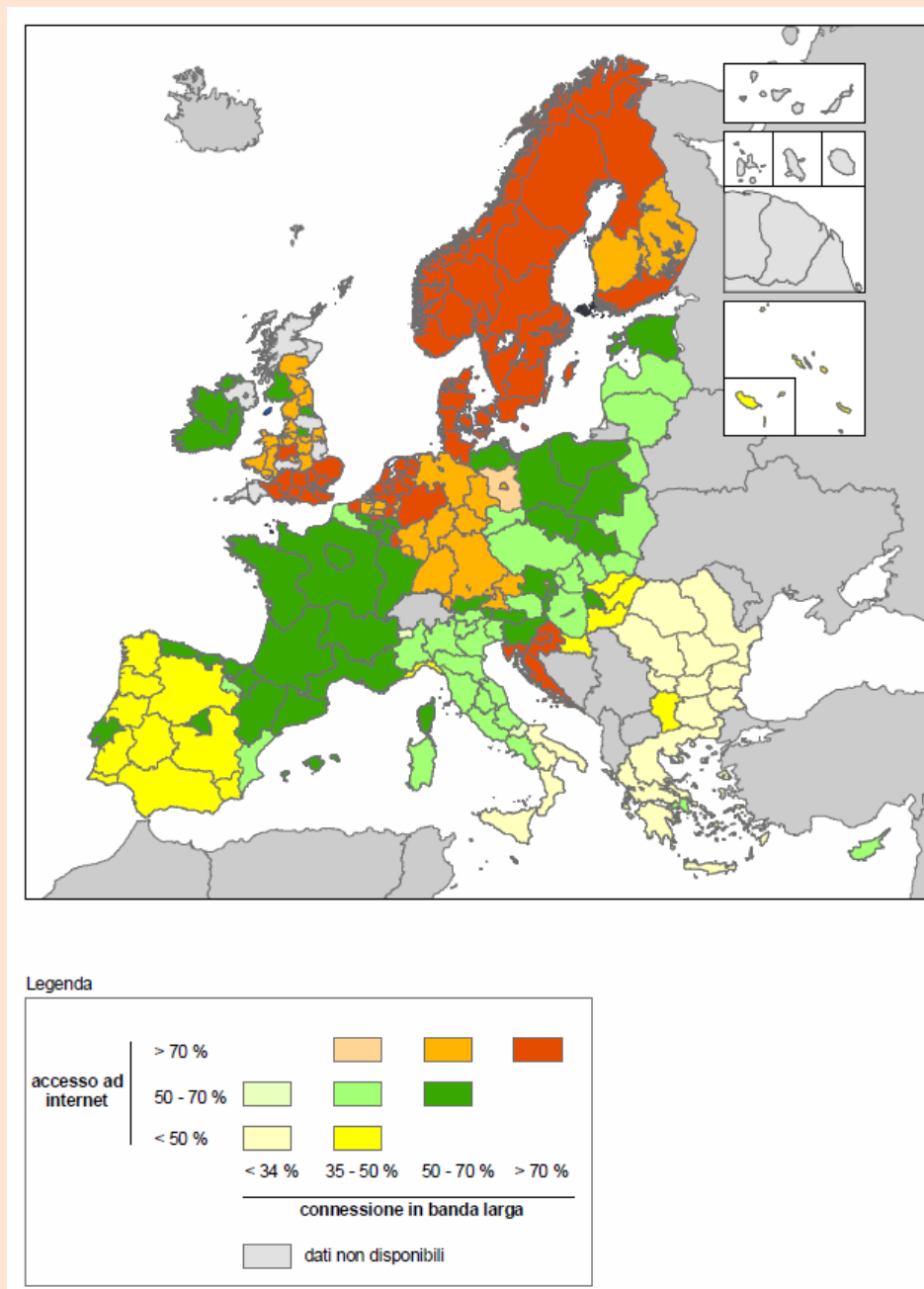
Nel 2009, a fronte di una media italiana del 43 per cento, Eurostat⁴⁴ registra una marcata distanza all'interno del Paese (solo il 31 per cento delle persone non ha mai usato un computer nella provincia di Bolzano, affiancata da Sardegna e Abruzzo - rispettivamente 38 e 40 per cento - e la Puglia in fondo al gruppo delle regioni con il 55 per cento. Anche da questo punto di vista, l'Italia - e le regioni italiane - si

⁴³ Fonte: Istat, Indagine sugli "Aspetti della vita quotidiana" - 2009.

⁴⁴ I dati Eurostat 2009 prendono in considerazione gli individui tra i 16 e 74 anni e le famiglie con almeno un componente - in questa fascia di età - nelle Regioni (NUTS II) europee.

collocano nel gruppo di coda dei 27 paesi europei con Cipro (42 per cento), il Portogallo (43), Grecia (48), Bulgaria (50) e Romania (54). Distanti, con divari sotto o intorno al 10 per cento a livello nazionale troviamo i Paesi del Nord Europa (rispettivamente Svezia, Olanda, Danimarca, Lussemburgo, Finlandia e Regno Unito). La fotografia non cambia di molto se si analizzano le altre variabili quali la possibilità di accedere a internet e alla banda larga da casa (cfr. Figura II.18). La correlazione tra i suddetti indicatori a livello di Regioni europee pone il Sud (in particolare Sicilia, Puglia, Calabria, Basilicata e Molise) in coda all'Europa con Grecia, Bulgaria e Romania.

Figura II.18 - ACCESSO A INTERNET E CONNESSIONI A BANDA LARGA NELLE FAMIGLIE PER REGIONE DELL'UNIONE EUROPEA, 2009



Nota: DE,FR, HU,PL, GR, RO, livello NUTS 1; SI, CZ: livello nazionale; FI: la Regione FI20 è combinata con la regione FI19 (Aland)
Fonte: Eurostat, livello Nuts II

Verso la “Società digitale”

Come da più parti rilevato, la piena disponibilità di banda larga e di servizi *on-line*, assume sempre più centralità strategica nelle politiche nazionali e comunitarie in materia di competitività e innovazione, sviluppo e società della conoscenza.

In prospettiva dunque, per recuperare la generale arretratezza nazionale, è necessario cogliere l’occasione offerta dalla “Agenda europea del digitale”⁴⁵ in via di definizione per la quale, il Piano Europa 2020 pone l’obiettivo, per la banda larga, di trarre vantaggi socioeconomici sostenibili dal mercato unico del digitale basato su internet veloce e superveloce e su applicazioni interoperabili, garantendo a tutti l’accesso alla banda larga entro il 2013 e l’accesso a velocità di internet nettamente superiori (30 Mbps o più) entro il 2020 e assicurando che almeno il 50 per cento delle famiglie europee si abboni a connessioni internet di oltre 100Mbps. Inoltre, al fine di ridurre l’esclusione digitale, la stessa Agenda pone l’obiettivo di portare, entro il 2015, al 75 per cento gli utenti abituali internet sul totale della popolazione e al 15 per cento la quota di coloro che non hanno mai utilizzato internet.

Questo comporterà che ciascuno Stato Membro acceleri a livello nazionale l’attuazione delle strategie per assicurare internet ad alta velocità e per sostenere l’alfabetizzazione digitale, orientandone l’azione pubblica in tal senso. L’attuazione del Piano strategico per l’annullamento del divario digitale in banda larga promosso dal Governo, nonché le misure legislative adottate a partire dalla fine del 2008, dovrebbero andare già in questa direzione.

11.3.2 Servizi energetici e fonti rinnovabili

Nel sistema elettrico italiano prosegue la graduale ma costante diffusione delle fonti rinnovabili nell’offerta di generazione.

Fonti rinnovabili in Italia

Nel percorso di rafforzamento della generazione da fonti rinnovabili, l’Italia condivide tendenze globali. A livello mondiale, infatti, nel quinquennio terminante al 2008 la potenza installata da impianti eolici è aumentata di circa il 250 per cento, mentre la consistenza della generazione fotovoltaica si è sestuplicata. La potenza rinnovabile installata è cresciuta del 75 per cento, raggiungendo i 280 GW, al netto dei grandi impianti idroelettrici, e i 1140 GW includendo questi ultimi.

In Europa, l’Italia si collocava nel 2008 al quinto posto per produzione lorda da fonti rinnovabili (tuttavia con valori assoluti di poco superiori alla metà di quelli della Germania) e al settimo in termini di quota di copertura del fabbisogno interno, collocandosi oltre cinque punti percentuali al di sotto del valore obiettivo del 22 per cento al 2010, fissato dalla Direttiva europea 77/2001.

Nel 2008 la potenza efficiente lorda da fonti rinnovabili totale ha raggiunto i 24 TW, per effetto di un tasso medio annuo di crescita del 3,3 per cento dall’inizio del decennio. La produzione netta è di circa 57 TWh, a seguito di una dinamica

⁴⁵ Essa rappresenta una delle sette “Iniziative faro” lanciate dal Piano Barroso per l’Europa2020: la nuova strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva - COM (2010) 2020.

media annua meno pronunciata (1,7 per cento) di quella della potenza (cfr. Tavole II.18 e II.19).

Tavola II.18 - POTENZA EFFICIENTE LORDA DELLE FONTI RINNOVABILI (in MW)

	2000	2008	Var % media annua
- Nord-Ovest	7.831	8.901	1,6
- Nord-Est	5.008	5.489	1,2
- Centro	2.144	2.510	2,0
- Centro-Nord	14.983	16.901	1,5
- Mezzogiorno	3.313	6.913	9,6
Italia	18.296	23.814	3,3

Fonte: elaborazioni DPS - UVAL su dati GSE

Tavola II.19 - PRODUZIONE E ORE ANNUE DI FUNZIONAMENTO DEGLI IMPIANTI DI GENERAZIONE ALIMENTATI DA FONTI RINNOVABILI

	Produzione netta (in GWh)			Ore di funzionamento <i>al netto dell'idroelettrico</i>	
	2000	2008	Var % composta	2008	2008
- Nord-Ovest	20.780	21.621	0,5	2.429	4.451
- Nord-Est	17.110	17.645	0,4	3.214	2.879
- Centro	8.500	9.161	0,9	3.649	5.785
- Centro-Nord	46.390	48.426	0,5	2.865	4.667
- Mezzogiorno	3.992	9.015	10,7	1.304	1.485
Italia	50.382	57.442	1,7	2.412	2.613

Fonte: elaborazioni DPS - UVAL su dati GSE

Prime informazioni relative al 2009 indicano che, nonostante le sfavorevoli ripercussioni della recessione economica sulla domanda di energia, l'espansione dell'offerta di generazione con fonti rinnovabili è proseguita anche in tale anno: l'aumento del 13 per cento rispetto al 2008 ne avrebbe innalzato il livello a circa 66 TWh, con una penetrazione che avrebbe raggiunto il 22-23 per cento, se rapportata alla produzione netta (rispetto al 18,7 del 2008; cfr. Tavola II.20), il 20 per cento, se riferita al consumo interno lordo di energia elettrica (16,5 nel 2008; cfr. Figura II.20.a)⁴⁶.

Il quadro di espansione che si riscontra a livello nazionale trova conferme differenziate a livello territoriale. È il Mezzogiorno ad esibire, nel periodo in esame, la maggiore vivacità: in termini sia di incremento della potenza installata, sia soprattutto di flussi di produzione, la cui crescita è di oltre 20 volte superiore a quella del Centro-Nord (10,7 contro 0,5 per cento), con un livello annuo di produzione (circa 9 TWh) nel 2008 in linea con quello osservato nelle regioni centrali del Paese. Se confrontata con il

**Fonti rinnovabili
nel Sud**

⁴⁶ In particolare, l'energia elettrica prodotta da fonte eolica è aumentata da 4.860 GWh del 2008 ai circa 6.600 del 2009 (+35 per cento); l'energia elettrica da biomasse è aumentata da 6.000 a circa 6.500 GWh (+10 per cento); la produzione di energia elettrica da impianti fotovoltaici è passata da 195 a circa 1.000 GWh. Conserva rilevanza anche il contributo dell'idroelettrico, la cui produzione è salita del 13 per cento nel 2009 (da 41.600 a circa 47.000 GWh); vi hanno concorso sia la relativa abbondanza di acqua nell'anno, sia gli interventi di potenziamento attuati sugli impianti.

resto del Paese, tuttavia, nelle regioni meridionali l'incidenza di potenza installata e produzione netta da fonti rinnovabili rispetto agli omologhi totali di sistema resta ancora contenuta. Ma, il quadro cambia radicalmente se si esclude l'idroelettrico: il Mezzogiorno è al primo posto per incidenza della potenza lorda installata con una quota di produzione netta ben superiore a quella del Nord (cfr. Tavola II.20).

Tavola II.20 - FONTI RINNOVABILI: INCIDENZA SUL TOTALE DELL'OFFERTA DI GENERAZIONE, 2008 (quote percentuali)

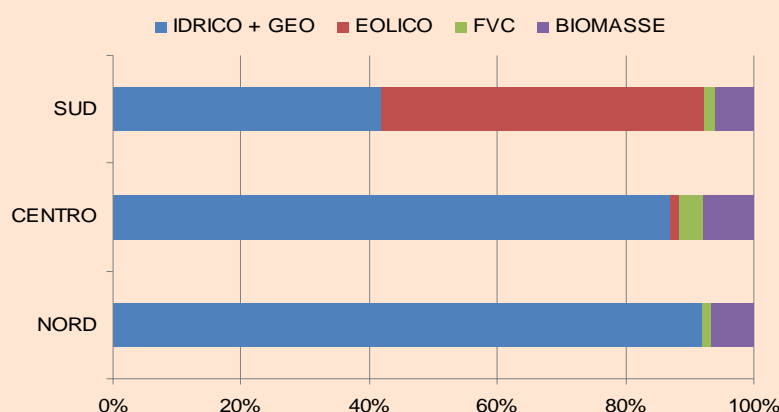
	Totale fonti rinnovabili		Fonti rinnovabili escluso idroelettrico	
	Potenza lorda	Produzione netta	Potenza lorda	Produzione netta
- Nord-ovest	27,9	22,8	2,5	3,5
- Nord-est	27,0	27,8	3,8	3,5
- Centro	15,9	23,2	7,3	16,5
- Centro-Nord	24,9	24,5	4,2	6,5
- Mezzogiorno	20,1	8,2	12,8	5,6
Italia	23,3	18,7	7,4	6,1

Fonte: elaborazioni DPS - UVAL su dati GSE

Energia eolica

L'incidenza della produzione netta da rinnovabili sul totale della generazione, strutturalmente minore nel Sud, deriva dalla diversa intensità di utilizzo degli impianti, espressa dal valore medio delle ore di funzionamento (cfr. Tavola II.19). Vi concorre la minore disponibilità di risorse idro-elettriche, cui fa speculare riscontro un più largo ricorso alla forza eolica, fonti rispettivamente caratterizzate da elevata continuità di utilizzo e da minori e assai più variabili margini di impiego nel tempo (cfr. Figura II.19).

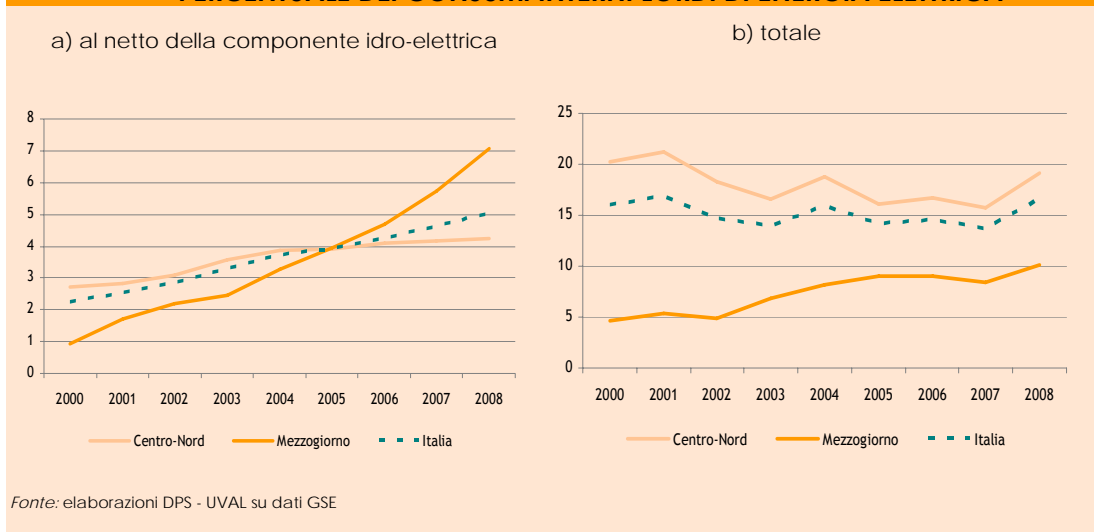
Figura II.19 - POTENZA EFFICIENTE LORDA DELLE FONTI RINNOVABILI PER TIPOLOGIA D'IMPIANTO, 2008 (composizione percentuale)



Fonte: elaborazioni DPS - UVAL su dati GSE

Fonti rinnovabili e consumi

Nel periodo 2000-2008 la pronunciata crescita della generazione rinnovabile (al netto dell'idroelettrico) nel Mezzogiorno ha condotto la sua penetrazione nei confronti del fabbisogno elettrico a superare quella del resto del Paese alla metà degli anni duemila (cfr. Figura II.20a).

Figura II.20 - PRODUZIONE LORDA DI ENERGIA ELETTRICA DA FONTI RINNOVABILI IN PERCENTUALE DEI CONSUMI INTERNI LORDI DI ENERGIA ELETTRICA

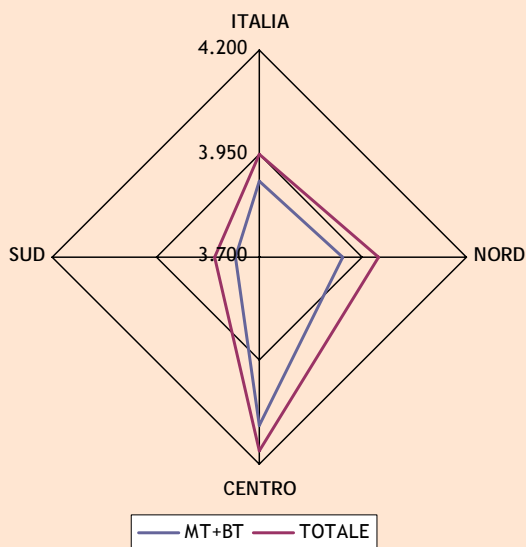
In una prospettiva di medio periodo, sia gli impegni assunti dall'Italia nel quadro delle azioni concertate a livello internazionale (segnatamente europeo) per la mitigazione dei cambiamenti climatici, sia le misure da attuare all'interno del Paese per consolidare la filiera delle fonti rinnovabili, in particolare nelle aree in ritardo di sviluppo, richiedono azioni di contesto rivolte a rafforzare il sistema energetico nazionale e le sue infrastrutture di rete. Ciò per cogliere pienamente i benefici, non solo ambientali ma anche produttivi, occupazionali e di ricerca delle fonti rinnovabili, evitando che il loro sviluppo sia frenato da vincoli strutturali⁴⁷.

Una criticità di particolare rilievo concerne, fra le altre, l'adeguatezza della rete di trasmissione e distribuzione e le sue prestazioni in termini di qualità dei servizi elettrici erogati agli utenti finali.

**Rete di
trasmissione e
distribuzione**

Dal punto di vista strutturale, la rete di trasmissione nazionale ad alta ed altissima tensione viene di norma giudicata adeguatamente "magliata". Permangono tuttavia sensibili differenze nella localizzazione sul territorio: rapportando l'estensione della rete alla superficie, le regioni meridionali risultano quelle relativamente meno dotate (cfr. Figura II.21).

⁴⁷ Nel ciclo di programmazione 2007-2013 il *Programma Operativo Interregionale Nazionale Energie rinnovabili e risparmio energetico* cofinanziato dal FESR stanziava circa 1,6 miliardi di euro per progetti destinati alla filiera, alle reti di distribuzione e a interventi di formazione professionale nelle 4 Regioni dell'Obiettivo Convergenza. Con Fondi FAS, ulteriori 0,6 miliardi di euro estenderebbero il Programma a tutte le regioni del Mezzogiorno. Inoltre, i Programmi Operativi cofinanziati dal FESR assegnano al settore delle energie rinnovabili e del risparmio energetico circa 1,8 miliardi di euro, per un totale complessivo di circa 4 miliardi di euro.

Figura II.21 - CONSISTENZA DELLA RETE ELETTRICA DI TRASMISSIONE E DISTRIBUZIONE, 2006 (km lineari per 1000 kmq. di superficie)

Fonte: elaborazioni DPS – UVAL su dati Terna SpA ed ISTAT

La distribuzione territoriale della rete non appare peraltro equilibrata rispetto alla potenza installata: il rapporto fra potenza lorda di generazione ed estensione della rete (in alta, media e bassa tensione) nella ripartizione nord-occidentale del Paese è circa il doppio di quello che si osserva nel Sud⁴⁸ (cfr. Tavola II.21, colonna A). Lo squilibrio si conferma isolando le sole porzioni in media e bassa tensione, le più rilevanti per garantire la continuità di fornitura e l'allacciamento in condizioni di robustezza e sostenibilità degli impianti di generazione da fonti rinnovabili (col. B). Di contro, una minore sperequazione territoriale emerge ove la consistenza della rete elettrica venga rapportata a un indicatore composito costruito aggregando popolazione, superficie territoriale e PIL, ossia i tre aggregati plausibilmente più rilevanti per giudicare dell'adeguatezza della dotazione di una qualsiasi infrastruttura a rete (col. C).

Tavola II.21 - RETE ELETTRICA DI TRASMISSIONE E DISTRIBUZIONE: RAPPORTI CARATTERISTICI, 2006

	Potenza totale/rete (A)	Potenza rinnovabili/rete (B)	Dotazione rete/superficie (C)
- Nord-Ovest	118	36	123
- Nord-Est	80	23	99
- Centro	65	10	86
- Centro-Nord	88	23	104
- Mezzogiorno	61	11	96
Italia	78	18	100

Nota:

(A): Potenza totale lorda per km lineare di rete (GW per Km).

(B): Potenza lorda degli impianti a fonti rinnovabili per km lineare di rete in media e bassa tensione (GW per Km).

(C): Rapporto fra la lunghezza totale della rete e un indicatore composito dato dalla media geometrica semplice della popolazione superficie e PIL (numeri indice Italia = 100).

Fonte: elaborazioni DPS – UVAL su dati Terna SpA ed ISTAT

⁴⁸ Tale evidenza potrebbe alternativemente segnalare la presenza di congestioni nella prima area o denotare una sotto-dotazione infrastrutturale nella seconda.

Dal punto di vista funzionale, la rete elettrica presenta alcuni punti di debolezza chiaramente identificabili: il transito con la frontiera slovena, l'area attorno a Firenze, l'intera dorsale adriatica, la connessione fra Puglia (regione con un forte *surplus* elettrico) e Campania (area che, di contro, presenta un forte squilibrio), le connessioni sottomarine con le isole maggiori⁴⁹. Queste strozzature ostacolano la fluidità dei transiti interregionali e contribuiscono a segmentare i mercati locali; in parte influiscono sulla continuità della fornitura agli utenti, la cui determinante primaria va comunque ricercata nella robustezza della rete di distribuzione in media e bassa tensione.

**Strozzature
nella rete**

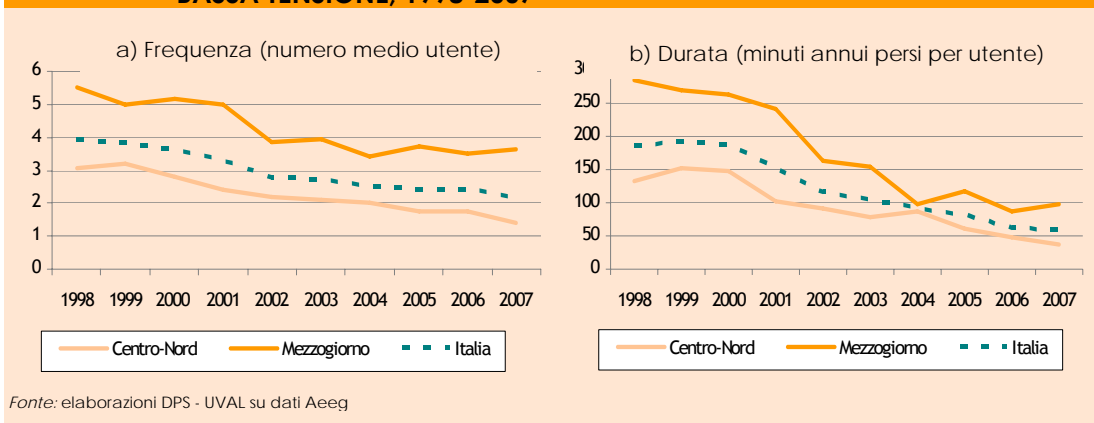
Oltre un decennio di regolazione incentivante la continuità di fornitura, assicurata dall'Autorità di settore, ha permesso di ridurre i fenomeni di interruzione di fornitura e di contenerne le differenze territoriali. Tra il 1998 e il 2007 il numero di interruzioni non istantanee complessivamente subite dai clienti elettrici in bassa tensione (essenzialmente, le famiglie e le micro-imprese artigianali) si sono ridotte, a livello nazionale, di circa il 45 per cento; nel medesimo arco di tempo la loro durata media⁵⁰ è scesa in misura più marcata, passando da 185 a 58 minuti persi per cliente, con una flessione del 70 per cento circa. Anche i divari territoriali si sono fortemente ridotti in termini assoluti⁵¹, anche se non annullati: nel 2007 un utente meridionale subiva interruzioni 2,6 volte superiori – sia in numero, sia in durata – a quelle che colpivano un utente del Centro-Nord (cfr. Figura II.22). Queste tendenze trovano sostanziale conferma nei dati relativi al biennio 2008-2009, diffusi dall'Autorità nel corso del mese di giugno in forma aggregata e secondo definizioni non immediatamente riconducibili a quelle considerate nell'analisi precedente. Si osserva, in particolare, una lieve flessione della durata media annua delle interruzioni accidentali lunghe attribuibili alla diretta responsabilità del fornitore che, su base nazionale, scendono da 48 a 46 minuti persi per cliente tra il 2007 e il 2009; risulta in controtendenza la durata media di quelle complessive (ivi incluse anche quelle non imputabili al fornitore), che sale da 58 a 78 minuti nel biennio, essenzialmente per l'effetto sfavorevole di eventi meteorologici avversi. Informazioni territorialmente disaggregate sono disponibili per l'indicatore del numero delle interruzioni accidentali lunghe in bassa tensione, la cui frequenza per utente aumenta leggermente da 2,2 a 2,4 nel biennio per il totale nazionale. Il peggioramento sembrerebbe interessare entrambe le macro-ripartizioni, apparendo più marcato nel Mezzogiorno.

**Interruzioni
del servizio
elettrico**

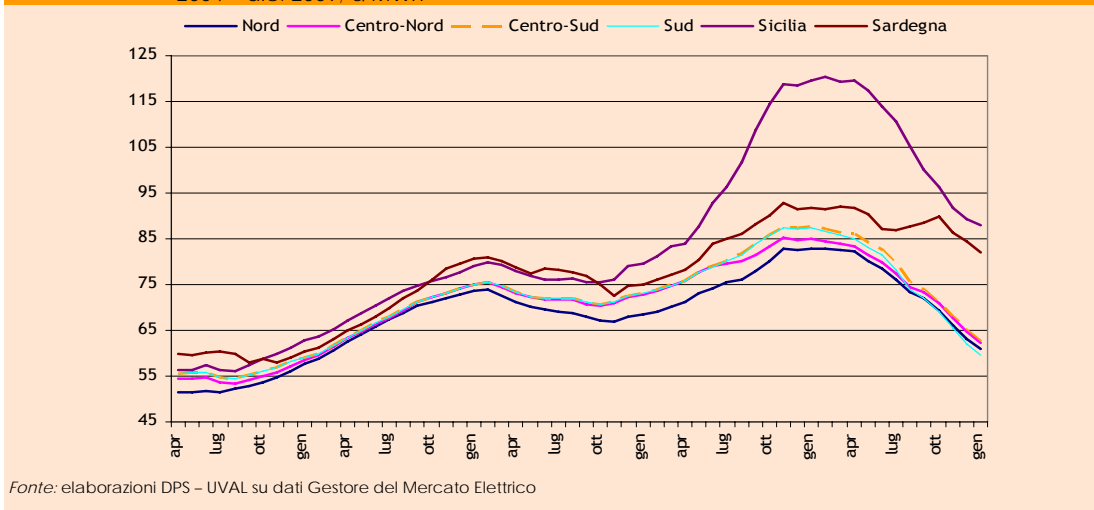
⁴⁹ Nel caso della Sardegna, la connessione con il continente avviene sia indirettamente tramite la Corsica, sia con un vecchio collegamento diretto con il Lazio. Non a caso, Terna – il gestore e proprietario della rete ad alta tensione – nel suo piano strategico quinquennale 2010-14 prevede di investire risorse significative nel potenziamento delle connessioni con le isole, anche attraverso la realizzazione di un secondo elettrodotto sottomarino fra la Sardegna e il continente e il collegamento in costruzione fra Sicilia e Calabria.

⁵⁰ Si può plausibilmente immaginare che, per le famiglie, generalmente prive di sistemi autonomi di protezione dal rischio di *black out* e di gruppi di continuità, la *durata* dell'interruzione della fornitura possa essere percepita come potenzialmente più "dannosa" – in termini di disutilità marginale – dell'evento che la determina (colto dal *numero* delle interruzioni).

⁵¹ Non così, invece, quelli relativi che si sono lievemente ampliati, soprattutto nel caso dell'indicatore di frequenza media.

Figura II.22 - INTERRUZIONI ACCIDENTALI LUNGHE DEL SERVIZIO ELETTRICO IN MEDIA E BASSA TENSIONE, 1998-2007**Prezzi dell'energia**

Una seconda ripercussione della debolezza strutturale della rete elettrica consiste, come già ricordato, nella segmentazione dei mercati che implica il formarsi di prezzi di offerta fortemente divergenti tra le 6 “zone” in cui è suddiviso il Paese, in esito alle contrattazioni orarie condotte nella Borsa Elettrica per i piani di produzione relativi alle 24 ore successive (cd. *Mercato del Giorno Prima*). Come indicato dal grafico riportato nelle Figura II.23, il prezzo corrisposto ai generatori ubicati nelle due isole maggiori risulta sistematicamente e significativamente più elevato di quello prevalente nelle altre 4 zone di mercato⁵².

Figura II.23 - PREZZI ZONALI DELL'ENERGIA ELETTRICA SCAMBIATA SUL “MERCATO DEL GIORNO PRIMA” (MGP) (media mobile centrata a 12 termini di dati mensili: apr. 2004 – dic. 2009; €/MWh)

Secondo l'*Autorità per energia elettrica e il gas*, tra il 2005 al 2008 alla sostenuta crescita dei prezzi in tutte le zone ha corrisposto un'evoluzione ancora più marcata in Sicilia, con un aumento cumulato di circa 90 per cento, a fronte di un incremento del 45-50 per cento nelle altre zone. Anche la brusca flessione dei prezzi

⁵² Come noto, i divari nei prezzi di offerta non si riflettono (ancora) nel costo delle forniture sostenuto dagli utente finali dei territori in quanto viene applicato a questi ultimi, un meccanismo di perequazione territoriale che assicura un prezzo uniforme sul territorio – *Prezzo Unico Nazionale*. Pur essendo vigente sin dall'avvio della Borsa Elettrica (aprile 2004), il meccanismo ha formalmente carattere transitorio.

registrata nel 2009, attribuibile ai riflessi della crisi finanziaria sulla domanda di energia, si è manifestata in misura inferiore in Sardegna (il calo nell'isola è stato dell'11 per cento, contro una caduta del 25-30 per cento nelle altre zone).

Elementi fattuali raccolti attraverso un'indagine conoscitiva svolta dall'Autorità suggeriscono che questi differenziali di prezzo, che trovano origine nei vincoli di rete derivanti dal basso grado di interconnessione con il continente, sono amplificati dai comportamenti strategici dei pochi produttori delle due isole maggiori, capaci di sfruttare il potere di mercato di cui godono, soprattutto nelle ore di maggior "pregio". Nel caso della Sicilia l'istruttoria ha però segnalato l'inadeguatezza strutturale del sistema elettrico, tanto che in alcune passate circostanze si è profilata la concreta possibilità di attivare il cd. *Piano di emergenza per la sicurezza del sistema elettrico*, che prevede distacchi programmati e a rotazione dei carichi nelle aree interessate⁵³.

Il forte impegno delle politiche di sviluppo per favorire il consolidamento di una filiera produttiva delle energie rinnovabili, gli impegni internazionali assunti dall'Italia nel settore i citati effetti distorsivi sui prezzi zionali dell'energia, lo stesso sforzo di adeguamento delle reti elettriche locali verso l'adozione su ampia scala delle cd. "reti intelligenti" (o *smart grids*) e della generazione distribuita impongono pertanto uno sforzo consistente ma selettivo per ammodernare i sistemi di trasmissione e distribuzione dell'elettricità nel Paese.

II.3.3 Servizi di trasporto

Le infrastrutture di trasporto in corso di realizzazione nel Nord, nel Centro e nel Sud del Paese man mano che si renderanno disponibili daranno nuove possibilità di aumentare e velocizzare gli scambi interni al Paese e migliorare i servizi offerti alla popolazione e alle imprese per il trasporto e la mobilità individuale e per gli scambi commerciali.

Migliorare l'offerta dei "vecchi" servizi di trasporto e introdurre di "nuovi" con caratteristiche fortemente innovative è azione indispensabile sia strutturalmente che per favorire la ripresa economica del Paese.

Infrastrutture e servizi di trasporto sono infatti argomenti centrali di ogni politica di sviluppo e non solo in Italia, come confermato dal recente Consiglio d'Europa del 25-26 marzo 2010⁵⁴ nelle cui Conclusioni si legge: "*gli Stati membri elaboreranno programmi nazionali di riforma in cui saranno indicate in modo dettagliato le azioni che intraprenderanno per attuare la nuova strategia, ponendo in particolare l'accento sugli sforzi per centrare gli obiettivi nazionali nonché sulle misure per rimuovere le strozzature che ostacolano la crescita a livello nazionale*".

⁵³ Le stesse descritte esigenze di sicurezza di funzionamento del sistema elettrico nazionale nelle isole maggiori hanno indotto il Consiglio dei Ministri ad emanare il decreto legge 22 gennaio 2010, n. 3.

⁵⁴ Cfr. Conclusioni del Consiglio Europeo del 25 e 26 marzo 2010, documento disponibile all'indirizzo http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/it/ec/113597.pdf

Questi indirizzi strategici, che dovranno essere declinati dai governi nazionali in passi concreti e azioni necessarie alla ripresa, contribuiscono ad aumentare la responsabilità del settore pubblico nel trovare soluzioni - anche di *second best* - ai problemi dell'adeguamento dei servizi, anche di trasporto, quando le loro carenze diventano esse stesse ostacolo alla crescita.

A tal fine è utile partire da un quadro chiaro dei flussi di mobilità interna che permetta di cogliere le grandi potenzialità di innovazione e trasformazione tecnologica dei trasporti per migliorare l'accessibilità, soprattutto nel Mezzogiorno.

Flussi di mobilità interna

Oggi grazie a molte innovazioni, muoversi in Italia è indubbiamente molto più agevole che in passato. Si pensi, ad esempio, alla forte espansione del traffico aereo interno (cresciuto tra il 2000 e il 2009 da 45 a 56 milioni di passeggeri, cfr. Tavola II.22) che ha di fatto risposto al *gap* storico di accessibilità del Mezzogiorno sulle lunghe distanze e al ruolo dell'aeroporto di Roma per mettere in relazione le stesse città del Sud tra loro. Si pensi però anche alla trasformazione delle reti per i servizi ferroviari veloci che hanno avvicinato Milano - Roma - Napoli e alla crescita dei servizi regionali ferroviari che hanno spinto verso la riorganizzazione locale del servizio integrato treno-bus.

Tavola II.22 - ITALIA: TRAFFICO AEREO INTERNO, 2000, 2005, 2009 (numero di passeggeri sbarcati e imbarcati in migliaia)

Aeroporto	Numero di passeggeri			Distribuzione percentuale		
	2000	2005	2009	2000	2005	2009
Alghero	559	632	944	1,2	1,3	1,7
Ancona	245	195	119	0,5	0,4	0,2
Bari	1.211	1.234	2.185	2,7	2,5	3,9
Bergamo	452	542	1.748	1,0	1,1	3,1
Bologna	1.104	1.164	1.429	2,4	2,4	2,6
Bolzano	28	48	50	0,1	0,1	0,1
Brescia	39	111	77	0,1	0,2	0,1
Brindisi	533	655	947	1,2	1,4	1,7
Cagliari	1.913	2.118	2.565	4,2	4,4	4,6
Catania	3.064	4.183	4.710	6,8	8,6	8,4
Crotone	50	81	52	0,1	0,2	0,1
Cuneo	8	5	32	0,0	0,0	0,1
Firenze	484	616	378	1,1	1,3	0,7
Foggia	29	6	66	0,1	0,0	0,1
Forlì	9	229	286	0,0	0,5	0,5
Genova	611	645	667	1,4	1,3	1,2
Lamezia Terme	558	926	1.323	1,2	1,9	2,4
Milano Linate	4.187	6.595	5.834	9,3	13,6	10,4
Milano Malpensa	5.431	3.121	3.038	12,0	6,4	5,4
Napoli	2.613	2.548	2.934	5,8	5,3	5,2
Olbia	1.139	1.116	1.100	2,5	2,3	2,0
Palermo	2.817	3.069	3.651	6,2	6,3	6,5
Parma	54	43	186	0,1	0,1	0,3
Perugia	28	24	19	0,1	0,0	0,0
Pescara	86	101	145	0,2	0,2	0,3
Pisa	575	393	1.096	1,3	0,8	2,0
Reggio Calabria	538	392	441	1,2	0,8	0,8
Rimini	6	38	33	0,0	0,1	0,1
Roma Ciampino	28	309	971	0,1	0,6	1,7
Roma Fiumicino	12.440	12.080	12.563	27,6	24,9	22,5
Siena	0	0,732	0,619	0,0	0,0	0,0
Torino	1.477	1.705	1.930	3,3	3,5	3,4
Trapani	0	386	758	0,0	0,8	1,4
Treviso	0	114	355	0,0	0,2	0,6
Trieste	442	364	379	1,0	0,8	0,7
Venezia	1.446	1.752	1.716	3,2	3,6	3,1
Verona	913	900	1.216	2,0	1,9	2,2
Totale	45.121	48.441	55.940	100,0	100,0	100,0

Fonte: Ministero delle infrastrutture

Nel traffico aereo interno, se si escludono i grandi scali nazionali – Roma e Milano – gli aeroporti che concentrano il maggior numero di passeggeri sono Catania, Palermo, Napoli, Cagliari e Bari, tutte città del Mezzogiorno. I servizi aerei nel Mezzogiorno hanno quindi risposto alla domanda di mobilità dell'area non soddisfatta da altri mezzi di trasporto.

Traffico aereo interno

Va ricordato infatti che, per molto tempo, la marginalità geografica del Sud è sembrata essere un limite fisico insuperabile, anche perché l'unico riferimento concreto per un paragone era la lunghezza del viaggio "via terra" (treno, bus, autovettura) che dava risultati proibitivi. Ancora oggi tuttavia un viaggio da Milano a Palermo in ferrovia, nonostante le tratte in alta velocità, richiede non meno di 15 ore e un costo molto elevato rispetto al servizio reso. Così, l'aereo oggi sta alle relazioni fra Nord e Sud rispetto a treno e ferrovia, come le navi veloci stanno ai vecchi e lenti traghetti nelle relazioni Continente - Sardegna.

I viaggi per lavoro e per vacanze della popolazione residente in Italia per mezzo di trasporto utilizzato, aiutano a capire come si caratterizza la mobilità del Paese, dato di cui tener conto nel disegno delle politiche di miglioramento dei servizi di trasporto (cfr. Tavola II.23).

Viaggi e mezzi di trasporto

Tavola II.23 - VIAGGI PER PRINCIPALE MEZZO UTILIZZATO E TIPOLOGIA DEL VIAGGIO, 2006-2008 (valori in migliaia e composizione percentuale)

Tipologie dei viaggi	ANNI	Mezzi di trasporto				Totale
		Aereo	Treno	Auto	Altro	
Lavoro	2006	4.426	2.342	6.135	1.103	14.006
	2007	4.403	2.499	7.040	1.254	15.196
	2008	5.065	2.638	7.485	940	16.128
Totale viaggi	2006	15.454	10.168	69.725	12.549	107.895
	2007	16.339	9.897	73.455	12.678	112.369
	2008	19.197	10.804	78.147	14.791	122.938
Composizioni percentuali						
Lavoro	2006	31,6	16,7	43,8	7,9	100,0
	2007	29,0	16,4	46,3	8,3	100,0
	2008	31,4	16,4	46,4	5,9	100,0
Totale viaggi	2006	14,3	9,4	64,6	11,7	100,0
	2007	14,5	8,8	65,4	11,3	100,0
	2008	15,6	8,8	63,6	11,9	100,0

Fonte: ISTAT, Indagine sui viaggi e le vacanze degli Italiani, 2009

Tra il 2006 e il 2008, nel complesso dei viaggi effettuati dai residenti, il mezzo di gran lunga più utilizzato resta l'auto privata (64 per cento circa) seguita dall'aereo (16 per cento circa). Ancora nel 2008, usa il treno meno del 9 per cento dei viaggiatori, con un peso peraltro in riduzione rispetto al 2006.

L'analisi di origine e destinazione dei viaggi per macro area territoriale (cfr. Tavola II.24) evidenzia che il Nord attiva oltre la metà della domanda di mobilità nazionale (52 per cento circa), con un rapporto viaggi per ogni residente pari a 2,4; il

Sud, al contrario, attiva meno del 20 per cento dei viaggi totali, con un rapporto per abitante pari a 1,5.

Tavola II.24 - ORIGINE E DESTINAZIONE DEI VIAGGI TOTALI, 2008 (valori in migliaia e peso percentuale)

	Popolazione residente	Provenienza		Destinazione	
		Numero viaggi	Peso percentuale	Numero viaggi interni	Peso percentuale
Nord	26.919	64.167	52,2	45.384	44,0
Centro	11.601	26.846	21,8	24.490	23,7
Mezzogiorno	20.740	31.925	26,0	33.275	32,3
Totale viaggi	59.260	122.938	100,0	103.149	100,0

Fonte: ISTAT, Indagine sui viaggi e le vacanze degli italiani, 2009

Guardando alle destinazioni, escluso l'estero, l'area di maggiore attrazione si conferma il Nord, ma il Sud attrae più viaggi (il 32 per cento circa) rispetto a quanti ne attiva per il peso relativamente maggiore della mobilità turistica.

I mezzi di trasporto utilizzati per raggiungere le diverse macro aree del Paese indicano con evidenza la diversa accessibilità ferroviaria del Mezzogiorno: solo il 5 per cento dei viaggiatori che utilizzano il treno lo usano per raggiungere il Sud. Se si escludono le destinazioni estere, la fotografia al 2008 mostra ancora con maggiore chiarezza come l'accessibilità del Mezzogiorno sia segnata da un utilizzo modesto della ferrovia rispetto alle altre aree del Paese, cui corrisponde specularmente un maggior ricorso all'aereo e, in parte, ad altri mezzi di trasporto (cfr. Tavola II.25).

Tavola II.25 - VIAGGI PER DESTINAZIONE E PRINCIPALE MEZZO UTILIZZATO, 2008 (valori in migliaia e composizione percentuale)

Destinazione dei viaggi	Mezzi di trasporto				
	Aereo	Treno	Auto	Altro	Totale
Nord	1.908	5.552	34.294	3.630	45.384
Centro	1.535	3.147	17.324	2.484	24.490
Mezzogiorno	3.092	1.636	22.573	5.974	33.275
Italia	6.535	10.335	74.190	12.089	103.149
Estero	12.662	469	3.957	2.702	19.789
Totale viaggi	19.197	10.804	78.147	14.791	122.938
Composizioni percentuali (inclusi viaggi dall'estero)					
Nord	4,2	12,2	75,6	8,0	100,0
Centro	6,3	12,8	70,7	10,1	100,0
Mezzogiorno	9,3	4,9	67,8	18,0	100,0
Italia	6,3	10,0	71,9	11,7	100,0
Estero	64,0	2,4	20,0	13,7	100,0
Totale viaggi	15,6	8,8	63,6	12,0	100,0
Composizioni percentuali (esclusi viaggi dall'estero)					
Nord	29,2	53,7	46,2	30,0	44,0
Centro	23,5	30,4	23,4	20,5	23,7
Mezzogiorno	47,3	15,8	30,4	49,4	32,3
Italia	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: ISTAT, Indagine sui viaggi e le vacanze degli italiani, 2009

Focalizzando ora l'attenzione sui viaggi per motivi di lavoro⁵⁵, segmento di domanda di mobilità che richiede maggiore efficienza nei servizi di trasporto, in quanto lo spostamento è parte integrante della funzione di produzione, sia nel settore privato che in quello pubblico, emerge con maggiore evidenza il peso del trasporto aereo e la difficoltà del trasporto ferroviario di catturare quote di domanda. Anche negli spostamenti per lavoro, in media nazionale, l'automobile è il mezzo relativamente più utilizzato (46 per cento) e peraltro in crescita nel triennio 2006-2008 (+22 per cento), l'aereo conferma una quota del 31 per cento, doppia rispetto alla quota di domanda di mobilità soddisfatta dal treno, ferma al 16 per cento (cfr. precedente Tavola II.23).

Il flusso dei viaggi per lavoro, nel 2008 pari ad oltre 16 milioni (erano 14 milioni nel 2006) corrispondenti a circa 75 mila persone al giorno, si somma, sulle stesse reti di trasporto, al ben più ampio flusso interregionale della mobilità per turismo (circa 560 mila persone al giorno). Ma, è soprattutto l'analisi dei flussi tra macroaree che permette di meglio qualificare le direttrici principali degli spostamenti (cfr. Tavola II.26).

Tavola II.26 - ORIGINE E DESTINAZIONE DEI VIAGGI DI LAVORO, 2008 (viaggi in migliaia)

Origine dei viaggi	Destinazioni					
	Italia			Totale interno	Estero	Totale generale
	Nord	Centro	Mezzogiorno			
Nord	3.639	1.694	501	5.834	1.814	7.648
Centro	1.529	565	646	2.740	1.068	3.808
Mezzogiorno	1.407	1.156	1.547	4.110	559	4.669
Totale viaggi	6.575	3.415	2.694	12.684	3.441	16.125
Nord	47,6	22,1	6,6	76,3	23,7	100,0
Centro	40,2	14,8	17,0	72,0	28,0	100,0
Mezzogiorno	30,1	24,8	33,1	88,0	12,0	100,0
Totale viaggi	40,8	21,2	16,7	78,7	21,3	100,0

Fonte: ISTAT, Indagine sui viaggi e le vacanze degli italiani, 2009

Al Nord è diretto il 41 per cento circa dei viaggi (di cui quasi la metà interna al Nord stesso, il 22 per cento circa al Centro e poco meno del 7 per cento al Sud). Nel Centro gli scambi sono ancora in prevalenza con il Nord, con modesti flussi sia interni alla macroarea che verso il Sud. Il Mezzogiorno, destinazione di solo il 17 per cento circa dei viaggi di lavoro, scambia meno, rispetto alle altre ripartizioni geografiche, con l'estero (solo il 12 per cento) e, tra i flussi nazionali, distribuisce i viaggi in modo quasi uniforme nel territorio, con una quota di rilievo (33 per cento) di viaggi interni alla stessa macroarea.

⁵⁵ Secondo la definizione ISTAT si intende un viaggio svolto per motivi prevalenti di lavoro temporaneo fuori sede o più in generale per motivi professionali (missioni, partecipazione e congressi, convegni, ecc.). In questi viaggi sono inclusi anche quelli effettuati per formazione/aggiornamento professionale o per sostenere concorsi.

Accessibilità
ferroviaria e
servizi

È evidente allora come si possano leggere i processi in corso di infrastrutturazione e di riconversione di parti del sistema dei trasporti esistenti al Nord, al Centro e al Sud. Si tratta di processi assai differenti: quello del Nord interessa di fatto due versanti, quello peninsulare per migliorare i rapporti economici con il Centro e con Roma e quello dell'allargamento del sistema infrastrutturale e dei trasporti centroeuropeo. Quello del Sud, la parte più debole del sistema dei trasporti italiano, con carenze di servizi di collegamento, in particolare ferroviari sia esterni che interni all'area; carenze che, in misura minore, si riscontrano anche nel Centro Italia (ad esempio, nei collegamenti dal Tirreno all'Adriatico).

Mentre il sistema dei trasporti del Nord è strutturato, ma è messo in crisi dalla congestione locale specie nell'area metropolitana diffusa della valle padana e dai valichi, il Sud deve ancora completare il proprio sistema "interno" dei trasporti, per renderlo, appunto, "sistema".

Una riduzione degli squilibri di accessibilità, di servizi e di costi di trasporto per le imprese e per le famiglie richiede soprattutto nel Mezzogiorno il completamento di opere infrastrutturali e un parallelo forte impegno nel miglioramento dei servizi esistenti e per sfruttarne al meglio le potenzialità.

In questa direzione si muovono le politiche regionali di sviluppo 2007-2013 con una consistente mobilitazione di risorse finanziarie, pari a livello nazionale, e a valere solo sulla programmazione comunitaria, a circa 8 miliardi di euro (l'87 per cento concentrato in Sicilia, Calabria, Puglia e Campania) e per quasi la metà destinata ai sistemi ferroviari, con beneficio anche dei servizi di trasporto pubblico locale.