



CAPITOLO 4

DISUGUAGLIANZE, EQUITÀ E SERVIZI AI CITTADINI

Negli ultimi trent'anni, la disuguaglianza è aumentata in molti paesi avanzati, ivi compresa l'Italia. Peraltro, per i 27 membri dell'Unione Europea (con poche eccezioni) sembra sussistere una relazione positiva fra equità e crescita.

Il sistema delle imposte sui redditi italiano, pur basato su criteri di equità, subisce alcune distorsioni derivanti dall'insieme degli sgravi e agevolazioni previsto dalla normativa, che è divenuto negli anni molto eterogeneo, finendo per determinare una sorta di "personalizzazione" dell'imposta.

Naturalmente, l'equità non va misurata unicamente in termini di distribuzione del reddito, ma soprattutto rispetto alle opportunità che vengono offerte dal sistema socio-economico. Purtroppo, anche da questo punto di vista l'Italia, pur avendo registrato un'alta mobilità assoluta, è tuttora un paese caratterizzato da scarsa fluidità: ad esempio, il sistema di istruzione, che dovrebbe essere lo strumento principale per sostenere la mobilità sociale, offre migliori opportunità ai figli delle classi superiori.

Disuguaglianze persistono anche all'interno della famiglia: la distribuzione dei ruoli economici e la ripartizione del lavoro di cura sono, nel nostro Paese, ancora squilibrate a sfavore delle donne: ciò influenza la partecipazione femminile al mercato del lavoro e, quindi, la distribuzione dei redditi.

Queste differenze si riflettono anche in molti aspetti della vita dei cittadini: la qualità della salute individuale è influenzata, in modo diretto o indiretto, dal livello socio-economico di appartenenza, poiché a maggiori redditi e a più elevati livelli di istruzione si associa una più alta speranza di vita. Disparità di rilievo si rinvengono, inoltre, in conseguenza dell'appartenenza ad una specifica area territoriale, anche per la disponibilità e la qualità dei servizi pubblici. I servizi e le prestazioni sociali erogati dai comuni variano notevolmente per regione e per popolosità del comune di residenza. Analogamente, nonostante gli interventi volti al riequilibrio delle disparità territoriali e finanziati dalle politiche di coesione, la distribuzione sul territorio dei più importanti servizi alle famiglie, come gli asili nido, l'assistenza sociale ai disabili e agli anziani non autosufficienti, appare ancora disomogenea. Negli ultimi anni è cresciuto, in modo piuttosto disordinato, anche il consumo di suolo, con conseguente aumento dei problemi di mobilità dei cittadini.



Introduzione

Lo sviluppo del reddito medio di un Paese, pur fondamentale per conseguire miglioramenti delle condizioni economiche e sociali dei cittadini, non assicura di per sé un analogo miglioramento del benessere complessivo di questi ultimi. Ad esempio, un aumento del reddito medio che vada solo a vantaggio di una parte della popolazione può essere accompagnato da un peggioramento del tenore di vita per una parte consistente di persone; analogamente, se il reddito nazionale aumenta, ma quello reso disponibile per le famiglie si contrae, ad esempio a causa dell'aumento della pressione fiscale non controbilanciata da un miglioramento dei servizi erogati dal settore pubblico, il benessere complessivo dei cittadini può subire un peggioramento. Di conseguenza, accanto alle analisi sull'andamento complessivo dei diversi fenomeni che guidano l'evoluzione socio-economica del Paese, è importante valutare la dimensione dell'equità, distinguendo al suo interno sia la componente intragenerazionale, sia quella intergenerazionale, senza dimenticare le disuguaglianze legate a fattori territoriali, particolarmente rilevanti in Italia.

Queste considerazioni, ampiamente condivise anche dalla letteratura economica internazionale e alla base delle raccomandazioni avanzate da numerose organizzazioni internazionali, sono confermate da quanto emerso dalla rilevazione condotta dall'Istat all'inizio del 2011 sui fattori che maggiormente influenzano il senso di benessere dei cittadini residenti in Italia. La rilevazione ha dato risultati molto significativi e raramente i giudizi che i cittadini forniscono su altri aspetti della loro vita quotidiana sono risultati così omogenei in base al sesso, l'età e il territorio. La salute si conferma come la dimensione in assoluto più importante, ma è di grande rilevanza il fatto che al secondo posto si trovi la "possibilità di assicurare un futuro ai figli", segnalando come il tema dell'equità intergenerazionale sia un elemento che non è possibile ignorare. Al terzo e quarto posto si situano due dimensioni correlate, avere un lavoro dignitoso e avere un reddito adeguato, seguite dalla bontà dei rapporti interpersonali, dalla sicurezza personale, dalla fiducia, dalla qualità e accessibilità dei servizi pubblici, dalla qualità dell'ambiente in cui si vive. Per questo, integrando le analisi presentate nei capitoli precedenti e nel *Rapporto Annuale* dello scorso anno, questo capitolo analizza alcune di queste tematiche, a partire da quella dell'equità nella distribuzione del reddito.

Negli ultimi trent'anni, la disuguaglianza è aumentata in molti paesi avanzati, ivi compresa l'Italia. Peraltro, per i 27 membri dell'Unione europea (con poche eccezioni) sembra sussistere una relazione positiva fra equità e crescita, tant'è vero che i paesi che erano più egualitari nel 2005 sono anche cresciuti di più nel periodo 2005-2010 e, soprattutto, alla fine del periodo hanno raggiunto un prodotto pro capite superiore a quello degli altri.

Dal punto di vista della tassazione dei redditi e dei suoi effetti redistributivi, l'insieme degli sgravi e agevolazioni previsto dalla normativa italiana è divenuto negli anni, a seguito di modifiche che si sono sommate nel tempo, talvolta contraddicendosi, molto eterogeneo, finendo per determinare una sorta di "personalizzazione" dell'imposta. L'ammontare di questa, infatti, dipende non solo dai redditi percepiti, ma da un vasto insieme di caratteristiche e di comportamenti che differenziano i contribuenti. Ne segue un'alterazione del regime generale di progressività e una distorsione nel perseguimento degli obiettivi di equità. Elaborazioni sui dati dell'indagine Istat sui redditi e sulle condizioni di vita consentono di valutare l'incidenza effettiva delle imposte sui redditi, tenendo conto degli articolati effetti del sistema delle detrazioni sui singoli individui. Peraltro, l'aggregazione dei risultati per famiglia evidenzia in quale misura la progressività a livello individuale sia compatibile con obiettivi di equità quando si considera la distribuzione dei redditi familiari.

Naturalmente, l'equità non va misurata unicamente in termini di distribuzione del reddito, ma soprattutto rispetto alla distribuzione delle opportunità. Purtroppo, le disuguaglianze evidenziate dalla analisi della distribuzione dei redditi non vengono sufficientemente aggredite dalla



mobilità sociale, che dall'esame dei dati appare non avere una spinta sufficiente a svolgere questo compito. L'Italia, infatti, pur avendo registrato un'alta mobilità assoluta, è tuttora un paese caratterizzato da una scarsa fluidità sociale. Come emerge dagli indici di mobilità sociale relativa, la classe sociale di origine influisce in misura rilevante sul risultato finale, determinando rilevanti disuguaglianze nelle opportunità offerte agli individui: al netto degli effetti strutturali, tutte le classi (in particolare quelle poste agli estremi della scala sociale) tendono a trattenerne al loro interno buona parte dei propri figli e i cambiamenti di classe sono tanto meno frequenti quanto più grande è la distanza sociale che le separa.

Il sistema di istruzione, che dovrebbe essere lo strumento principale per sostenere la mobilità sociale, offre invece migliori opportunità ai figli delle classi superiori: il livello della famiglia di origine risulta essere discriminante nel determinare sia gli esiti scolastici, sia i percorsi d'inserimento nel mercato del lavoro. Peraltro, l'analisi dei dati relativi al mercato del lavoro italiano evidenzia come le minori opportunità di occupazione e lo svantaggio retributivo delle donne siano fra le cause più rilevanti di disuguaglianza, mentre l'instabilità del lavoro, generalmente associata a retribuzioni inferiori alla media, è diventata un'ulteriore, ed altrettanto importante, causa di disuguaglianza nei risultati socio-economici.

Disuguaglianze persistono anche all'interno della famiglia: la distribuzione dei ruoli economici e la ripartizione del lavoro di cura sono, nel nostro Paese, ancora in disequilibrio a sfavore delle donne e tali squilibri interagiscono con la partecipazione femminile al mercato del lavoro e quindi, in modo mediato, anche con i risultati generali sulla distribuzione dei redditi.

Rilevanti differenze si riscontrano, all'interno della popolazione, anche su aspetti che riguardano condizioni e qualità di vita: in particolare, un bene primario come la salute è condizionato per i singoli, in modo diretto o indiretto, dal livello socioeconomico di appartenenza e la distribuzione delle aspettative di vita risulta pertanto agganciata a quella più generale del reddito.

Disparità di rilievo si rinvencono, in conseguenza dell'appartenenza ad un'area territoriale piuttosto che ad un'altra, anche rispetto alla disponibilità e alla qualità dei servizi pubblici erogati ai cittadini. I servizi e le prestazioni sociali erogati dai comuni variano notevolmente per regione e per classe demografica del comune di residenza. La distribuzione disomogenea sul territorio dei più importanti servizi alle famiglie, come gli asili nido, l'assistenza sociale ai disabili e agli anziani non autosufficienti, appare ancora evidente, nonostante gli interventi volti al riequilibrio delle disparità territoriali e finanziati nell'ambito delle politiche di coesione. Variano sul territorio anche le prestazioni del Servizio sanitario nazionale, tipicamente secondo la ben nota direttrice Nord-Sud, mentre per i servizi ad alto impatto sulla qualità di vita degli individui, come la fornitura di acqua, la raccolta dei rifiuti e il trasporto pubblico, i differenti livelli di disponibilità e di efficienza sembrano dipendere da un articolato insieme di fattori, riconducibili anche alla dimensione media dei comuni, alle scelte politiche realizzate dalle singole amministrazioni, alla consapevolezza della cittadinanza (come nel caso della raccolta differenziata). Da notare, infine, come il forte aumento del consumo del suolo realizzato nel corso degli ultimi dieci anni ponga seri e crescenti problemi nell'erogazione di taluni servizi pubblici e interroghi l'intero Paese rispetto al modello di gestione del territorio che si intende perseguire, anche in funzione della straordinaria dotazione di risorse paesaggistiche di cui gode l'Italia e del loro valore economico di lungo termine.



4.1 Crescita e disuguaglianze

Nella maggior parte dei paesi Ocse le disuguaglianze nella distribuzione dei redditi sono oggi più accentuate di quanto non fossero trenta anni fa.¹ Dalla seconda metà degli anni Ottanta il divario tra ricchi e poveri è aumentato, oltre che nei paesi già all'epoca relativamente più disuguali (come gli Stati Uniti, l'Italia e il Regno Unito), anche nei paesi storicamente più attenti all'equità, come quelli scandinavi. In Italia, la disuguaglianza è aumentata, in particolare, nella prima metà degli anni Novanta, per poi stabilizzarsi nel decennio successivo.

Mettendo in relazione l'indice di disuguaglianza di Gini, misurato sui dati dell'indagine Eu Silc, con il livello del Pil pro capite emerge l'esistenza di un'associazione statistica positiva fra equità e crescita economica. Tale correlazione è osservabile negli anni più recenti per i 27 paesi dell'Unione europea sia con riferimento ai *livelli* del prodotto pro capite (Figura 4.1), sia rispetto alla *crescita* (Figura 4.2). Con poche eccezioni, i paesi europei più egualitari nel 2005 non solo sono cresciuti di più nel periodo 2005-2010, ma presentano anche, alla fine del periodo, un prodotto pro capite maggiore rispetto a molti altri paesi più disuguali.

Nel 2010 la correlazione fra l'indice di disuguaglianza del Gini e il livello del Pil pro capite è negativa sia per il gruppo di paesi ex-socialisti dell'Europa orientale e balcanica (-0,82), sia per quelli dell'Europa occidentale e meridionale. Per questi ultimi, escludendo il dato anomalo del Lussemburgo (il cui reddito supera di 2,5 volte quello medio dell'Europa a 27), è pari a -0,67.

Anche la correlazione fra la media dei tassi di crescita del Pil negli anni 2005-2010 e la disuguaglianza osservata nel momento iniziale del periodo è negativa sia per i paesi occidentali e meridionali (-0,47) sia per quelli orientali e balcanici (-0,15 con la Polonia, che costituisce una delle poche eccezioni, e -0,38 senza). L'Italia mostra il più basso tasso di crescita di tutti i 27 paesi dell'Unione e fa registrare un livello di disuguaglianza iniziale piuttosto elevato. Fra i paesi dell'Europa occidentale e meridionale soltanto Portogallo, Regno Unito e Grecia erano più disuguali dell'Italia nel 2005.

La relazione positiva fra equità e crescita economica che si osserva per i due gruppi di paesi, comunque, non assicura di per sé l'esistenza di un rapporto di causa-effetto immediato fra le due grandezze per ogni singolo paese. Studi recenti mostrano che il legame fra crescita ed equità dipende dal contesto sociale, istituzionale ed economico, oltre che dalle condizioni iniziali del processo di sviluppo. L'effetto dell'eguaglianza sulla crescita può essere, ad esempio, precluso se la coesione sociale è minacciata da lesioni dei diritti di proprietà e dalla diffusione di attività *rent-seeking* (per esempio, da fenomeni di corruzione, da rendite di posizione, dall'intermediazione parassitaria dell'economia irregolare, ecc.). Purtroppo, come abbiamo visto nel precedente capitolo, la presenza di varie inefficienze nei mercati dei prodotti e dei fattori, nonché un'elevata quota di economia sommersa, fanno sì che il nostro Paese soffra di alcuni di queste lesioni che, non a caso, in momenti di difficoltà economica come quello presente mettono a rischio la coesione sociale.

La relazione tra
crescita ed equità



¹ Cfr. Ocse, 2011.

CRESCITA E DISUGUAGLIANZE: EVIDENZE E TEORIE

Sin dagli anni '90, numerosi studi basati su ampi confronti internazionali hanno ricercato l'evidenza di effetti positivi dell'eguaglianza sulla crescita, trovando riscontri empirici nei dati¹ riferiti al periodo 1960-1985. Per nove economie avanzate, per le quali erano disponibili dati sufficienti, l'ipotesi è stata esplorata lungo l'arco di 150 anni (1830-1985) ed ha individuato un effetto positivo dell'uguaglianza sulla crescita in tutti gli stadi del processo di sviluppo economico. Questi risultati sono stati spiegati soprattutto come l'effetto delle maggiori spese per l'istruzione delle famiglie meno abbienti, favorite dalla redistribuzione del reddito, in congiunzione con imperfezioni del mercato dei capitali. La catena degli effetti di causalità, quale individuata da alcuni autorevoli studiosi,² si traduce nel fatto che la diffusione dell'istruzione fra i giovani delle famiglie a basso reddito ha effetti sia in termini di incremento della mobilità sociale, sia di accrescimento dell'investimento in capitale umano, che a sua volta costituisce un fattore di crescita di lungo periodo. Sulla base di queste interpretazioni, si è sostenuto che non solo non si riconosce un conflitto fra equità ed efficienza nel lungo periodo, ma che, al contrario, la redistribuzione dei redditi produce un dop-

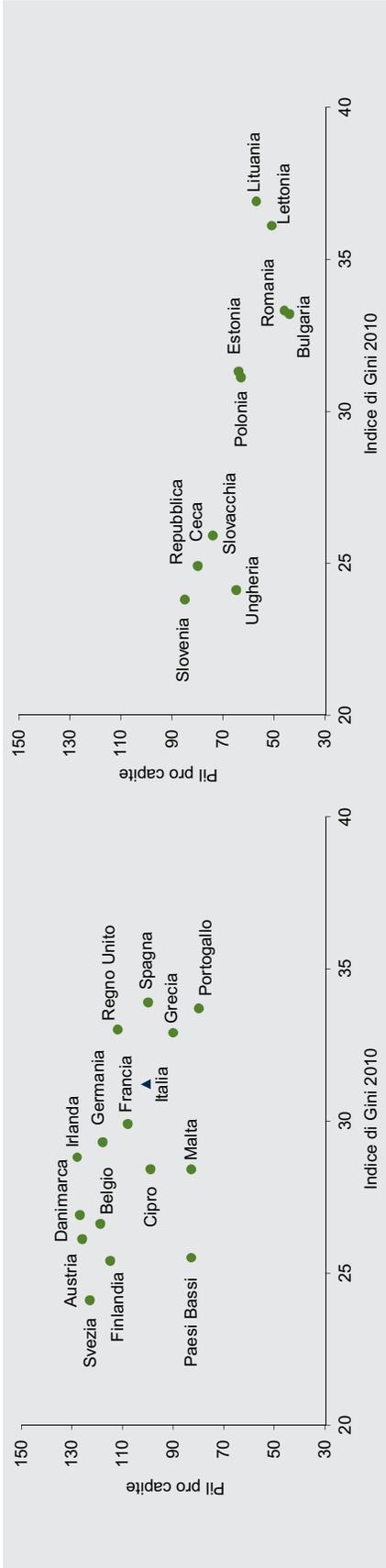
pio effetto positivo, consentendo di perseguire congiuntamente sia l'obiettivo del contenimento della povertà, che quello del raggiungimento dell'efficienza. Nel dibattito a proposito del legame fra crescita, equità e sviluppo umano si possono sinteticamente indicare due diverse posizioni. La prima, largamente diffusa, assegna priorità alla crescita, sottolineando che si tratta di una condizione necessaria e sufficiente per la riduzione delle disuguaglianze sociali. In pratica, questa visione coincide con l'aspettativa ottimistica di una diffusione automatica dei benefici della crescita presso tutti gli strati sociali e ha una lunga tradizione nel pensiero economico. Un secondo punto di vista ritiene che la crescita del prodotto sia una condizione necessaria, ma non sufficiente, per lo sviluppo umano e sottolinea l'esistenza di un'interdipendenza che la accomuna ad equità e sviluppo. Questo modello di crescita inclusiva, che si declina anche in pari opportunità di genere e eguale diritto di accesso a beni immateriali primari come l'istruzione, la salute, i diritti civili, è sotteso alle iniziative di molte organizzazioni internazionali (come per esempio il Millennium Development Goals delle Nazioni Unite).



¹ Vedi in "per saperne di più" Persson, T. e G. Tabellini, 1994.

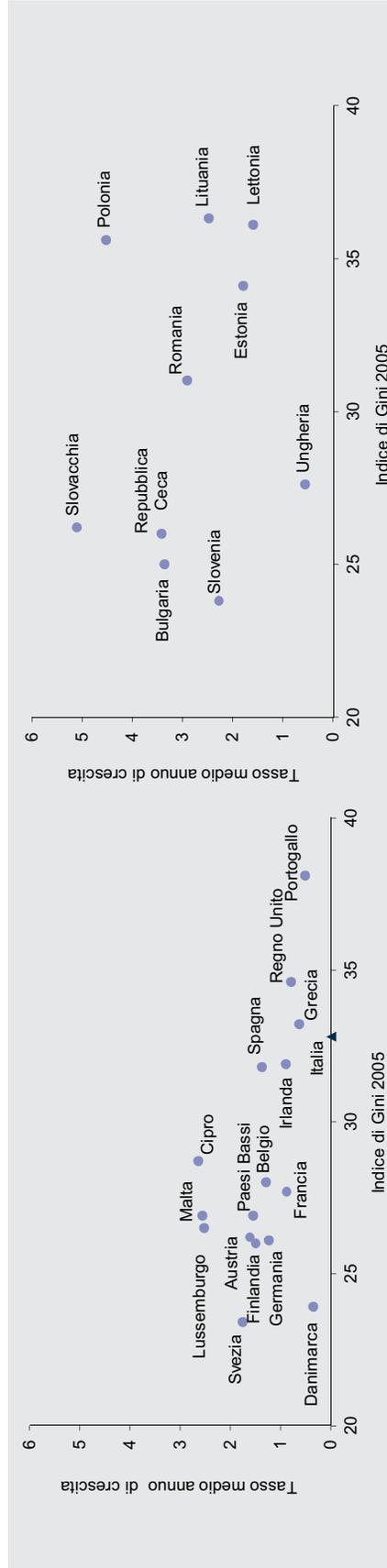
² Vedi in "per saperne di più" T. Gylfason e G. Zoegan, 2003.

Figura 4.1 Pil pro capite e disuguaglianza dei redditi nei paesi dell'Ue27 - Anno 2010 (a) (numeri indice Ue=100 e indice di Gini)



Fonte: Eurostat, Eu Silc
 (a) Il Lussemburgo, escluso dal grafico in quanto dato anomalo (Pil 271), ha un indice di Gini pari a 27,9.

Figura 4.2 Pil pro capite e disuguaglianza nei redditi nei paesi dell'Ue27 - Anni 2005-2010 (tassi di crescita medi annui e indice di Gini)



Fonte: Eurostat, Eu Silc



4.1.1 Distribuzione dei redditi da lavoro e delle opportunità di occupazione

La distribuzione del reddito lordo da lavoro (dipendente e autonomo) è influenzata da una serie di caratteristiche individuali come il genere, l'età, l'istruzione, il tipo di professione, il settore di attività, il contratto di lavoro (a tempo indeterminato, part time o a tempo determinato), la presenza di figli, l'area territoriale di appartenenza. L'analisi dei dati dell'indagine Istat sui redditi e le condizioni di vita, attraverso una regressione quantilica,² consente di evidenziare con maggiore precisione il peso di ciascuna di queste variabili nel determinare la probabilità che un individuo si collochi in una fascia particolare della distribuzione del reddito, e (con una stima logit che integra l'analisi dei redditi) la sua probabilità di ottenere un lavoro.³

Un primo risultato che emerge da tale analisi, e in modo comune a tutte le macroaree territoriali, è il significativo divario di reddito tra uomini e donne occupati (Figura 4.3): per gli uomini occupati, infatti, è relativamente più facile raggiungere livelli più elevati di reddito da lavoro che per le occupate. Tale differenza sussiste per qualunque livello di reddito, ma al crescere di quest'ultimo il divario di genere acquista un peso sempre più rilevante. Questo risultato sostiene l'ipotesi dell'esistenza di un "soffitto di cristallo" che mantiene la maggior parte delle occupate sotto i livelli più alti di reddito. Inoltre, il profilo dei parametri stimati per gli uomini, costantemente crescente dai livelli più bassi fino a quelli più alti di reddito, segnala che tale soffitto, per rimanere in metafora, è anche "inclinato", nel senso che comincia a limitare le possibilità di crescita retributiva per le occupate sin da livelli di reddito non molto elevati.

Le donne con figli hanno minori probabilità di occupazione rispetto a quelle senza figli. D'altra parte, la presenza di figli minori ha un effetto positivo nel determinare la collocazione degli uomini occupati sulla scala dei redditi, sia rispetto agli uomini senza figli, sia rispetto alle donne con e senza figli. Fermo restando lo svantaggio di tutte le donne occupate rispetto agli uomini, per le lavoratrici la presenza di figli minori determina un leggero svantaggio distributivo nel Mezzogiorno, rispetto alle altre occupate, mentre non ha effetti apprezzabili nel Nord e determina

Il divario di reddito tra uomini e donne occupati è forte e cresce all'aumentare del reddito

Tavola 4.1 Probabilità di occupazione rispetto alle categorie di riferimento per ripartizione geografica - Anno 2009 (odds ratio)

CARATTERISTICHE	Nord		Centro		Mezzogiorno	
	Stima	Intervallo al 95%	Stima	Intervallo al 95%	Stima	Intervallo al 95%
GENERE E PRESENZA DI FIGLI IN FAMIGLIA (rif. donna con figli)						
Uomini senza figli	6,15	6,12 6,19	6,46	6,41 6,51	6,90	6,87 6,93
Uomini con figli	9,28	9,21 9,36	9,87	9,75 9,98	14,32	14,23 14,40
Donne senza figli	1,65	1,64 1,65	1,27	1,26 1,28	1,28	1,28 1,29
ETÀ (rif. 45-64 anni)						
15-24 anni	0,76	0,76 0,77	0,43	0,43 0,43	0,44	0,44 0,44
25-34 anni	1,76	1,75 1,77	1,32	1,31 1,33	0,90	0,89 0,90
35-44 anni	2,21	2,20 2,22	1,49	1,48 1,50	1,01	1,00 1,01
TITOLO DI STUDIO (rif. licenza media, elementare o nessun titolo di studio)						
Laurea o superiore	3,57	3,55 3,59	4,14	4,11 4,18	7,63	7,58 7,67
Scuola secondaria	2,50	2,49 2,51	2,47	2,46 2,49	2,04	2,03 2,05

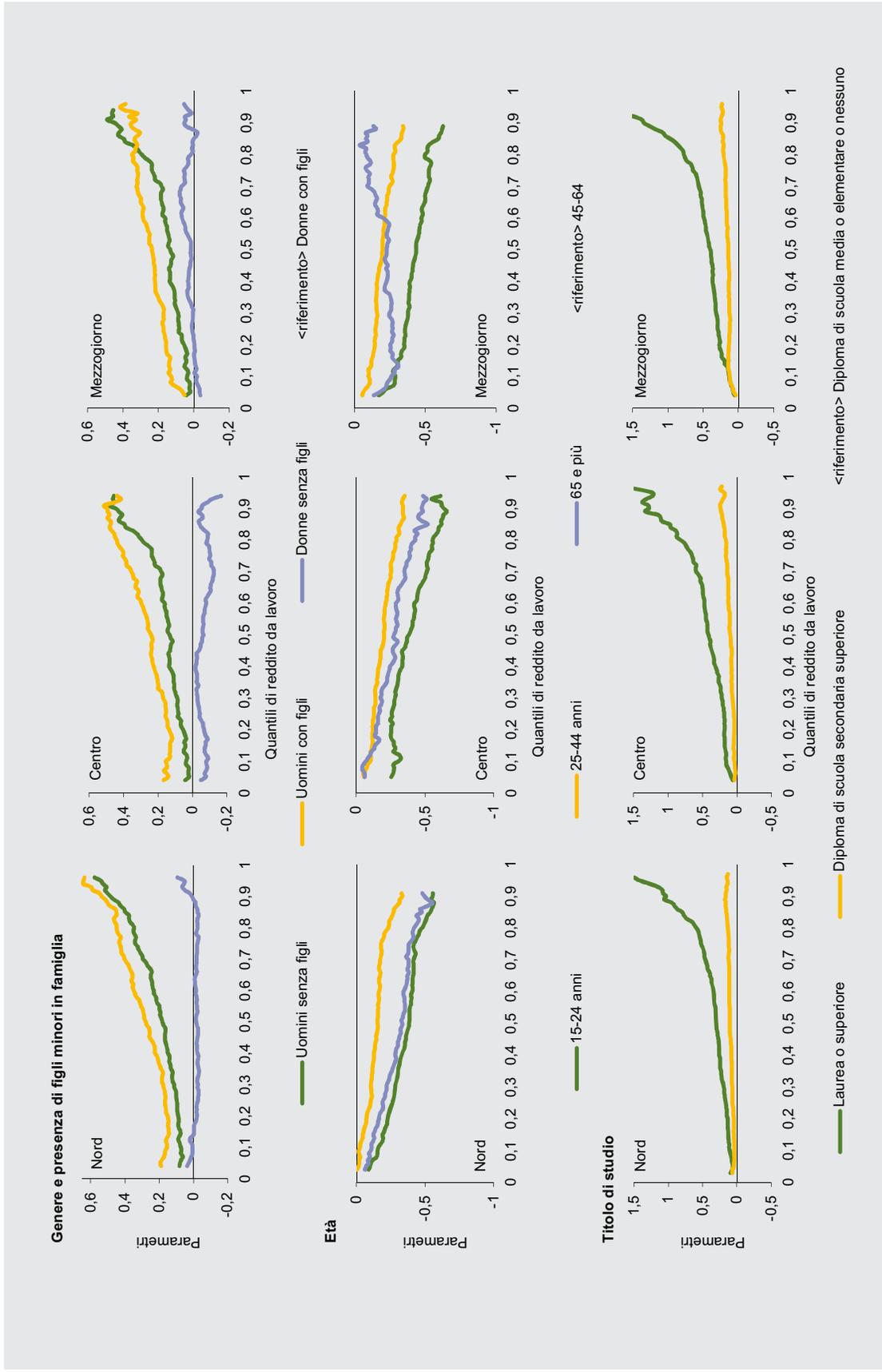
Fonte: Elaborazione su dati Istat, Indagine sui redditi e le condizioni di vita Eu Silc

² L'analisi è condotta stimando 99 regressioni quantiliche. Per ogni percettore, il reddito lordo da lavoro è diviso per la mediana della stessa variabile nell'area geografica considerata.

³ La probabilità di occupazione è stimata per tutti gli individui di età compresa fra i 15 e i 65 anni ad eccezione degli studenti, dei ritirati dal lavoro e degli inabili al lavoro. In questo paragrafo, per 'occupato' si intende un individuo che abbia percepito redditi da lavoro dipendente o autonomo nell'anno di riferimento dei redditi considerato dall'indagine sui redditi e le condizioni di vita (2009).



Figura 4.3 Effetti del genere e della presenza di figli minori in famiglia, dell'età e del titolo di studio sulla distribuzione del reddito da lavoro per ripartizione geografica - Anno 2009
 (a) (parametri delle regressioni quantiliche)



Fonte: Elaborazione su dati Istat, Indagine sui redditi e le condizioni di vita Eu Silc
 (a) Le curve dei parametri stimati (asse verticale) mostrano gli effetti sulla distribuzione dei redditi in relazione alla categoria di riferimento, valutati sull'intera distribuzione del reddito da lavoro (asse orizzontale). Un valore sopra lo zero indica un vantaggio rispetto alla categoria di riferimento. Un valore sotto lo zero indica una situazione di svantaggio.



un leggero vantaggio nel Centro. Le donne con figli minori mostrano anche basse opportunità di occupazione in tutte le macroaree del paese (Tavola 4.1), mentre il contrario accade quando ad avere figli minori è un uomo: la probabilità di trovare un lavoro, rispetto a una donna con analoghe caratteristiche parentali, è circa 9 volte maggiore nel Nord, 10 volte nel Centro e ben 14 volte nel Mezzogiorno.

Gli effetti dell'età sulla distribuzione dei redditi da lavoro, sostanzialmente simili nelle tre macroaree, riflettono *coeteris paribus* un profilo del reddito crescente al crescere dell'età, aspetto in parte legato alla progressione delle carriere per anzianità che in Italia ha avuto, per lungo tempo, ampia diffusione (Figura 4.3). Rispetto alla classe di età 45-64 anni, dove il reddito è massimo, gli occupati di età inferiore ai 25 anni e quelli dai 25 ai 44 guadagnano importi inferiori e sono più frequentemente collocati nella parte meno alta della distribuzione. I giovani di età inferiore ai 24 anni che non risultano impegnati in corsi di studio sono anche la classe di età più svantaggiata in termini di probabilità di occupazione nelle tre macroaree.

Rispetto al resto del Paese, nelle regioni meridionali i giovani registrano più difficoltà nell'accesso al mercato del lavoro: nel Nord e nel Centro, infatti, le probabilità di occupazione delle persone fra i 25 e i 34 anni, così come quelle della classe dai 35 ai 44 anni, sono leggermente superiori rispetto a quelle della classe più anziana (45-64 anni). Nel Mezzogiorno, al contrario, sono gli individui di età inferiore ai 35 anni ad avere le minori probabilità di guadagnare un reddito da lavoro rispetto a quelli di età fra i 35 e i 64 anni.

I risultati che emergono dalle stime relativamente al ruolo dell'istruzione, che valutano gli effetti del detenere il diploma di laurea (o titolo superiore) rispetto a quello di terza media (o titolo inferiore), indicano che i vantaggi dell'istruzione sono tanto più importanti quanto più alto è il livello relativo di reddito che si prende in considerazione (Figura 4.3).

Il divario di guadagni dovuto all'istruzione è massimo quando si confrontano i più ricchi fra i laureati con i più ricchi fra i lavoratori meno istruiti. In termini monetari, il vantaggio relativo dei laureati è abbastanza contenuto nella parte meno ricca della distribuzione (per i percentili più bassi il divario rispetto a chi ha la terza media o un titolo inferiore non è maggiore del 50 per cento del reddito da lavoro mediano della macroarea considerata), mentre raggiunge un'entità consistente nella parte ricca della distribuzione, al di sopra del sessantesimo percentile. Sempre rispetto a chi ha la licenza media o un titolo inferiore, i lavoratori con diploma di scuola secondaria superiore hanno un vantaggio più contenuto, che soltanto nel Mezzogiorno e per la parte ricca della distribuzione supera il 20 per cento del valore del reddito mediano da lavoro dell'area geografica di residenza.

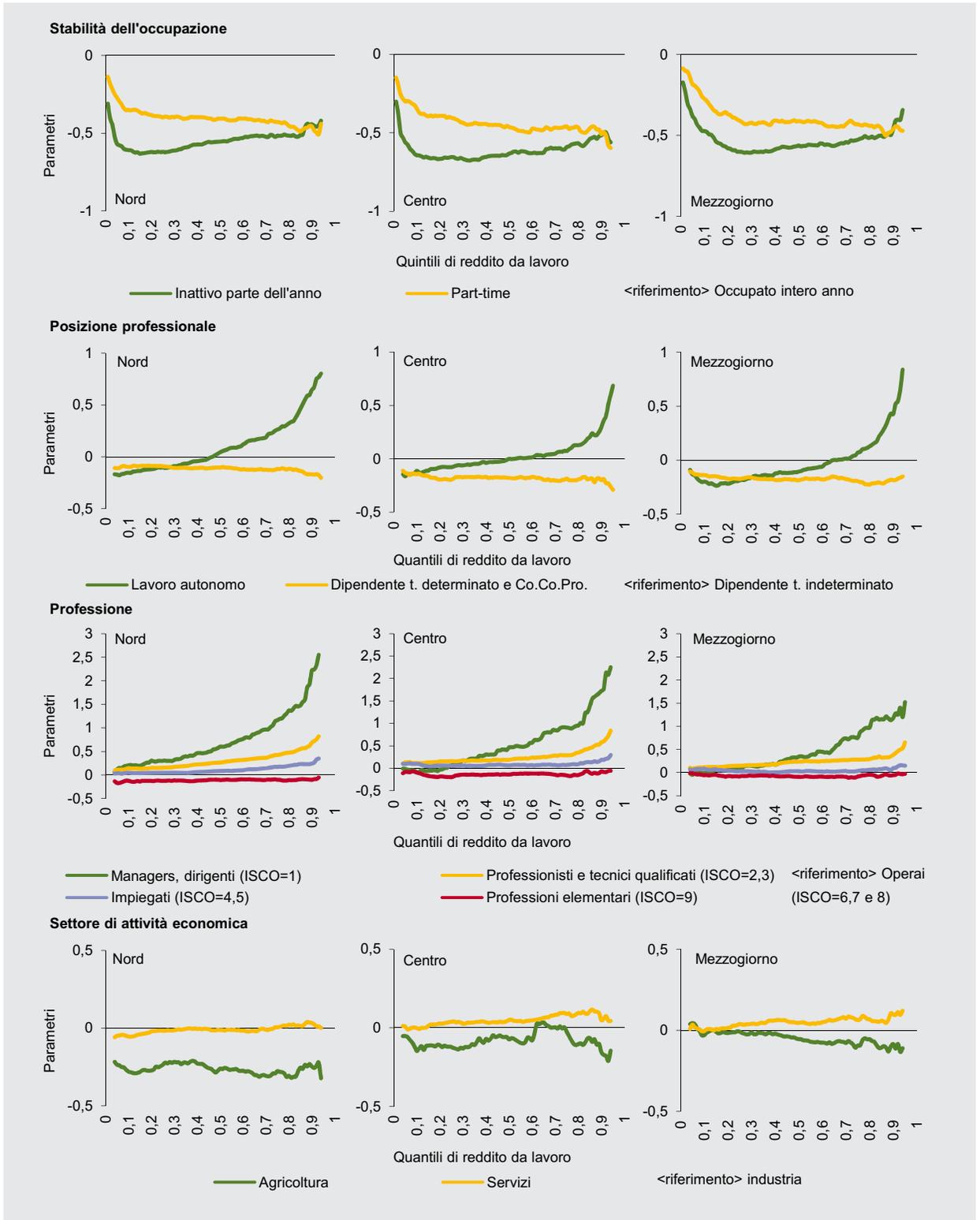
Risultati del tutto analoghi valgono per le probabilità di avere un'occupazione: i laureati hanno maggiori opportunità di guadagnare redditi da lavoro, soprattutto nel Mezzogiorno, dove la probabilità di trovare un'occupazione per chi ha un'istruzione universitaria è circa sette volte maggiore rispetto a chi possiede la licenza media o un titolo inferiore.

L'instabilità nel tempo del lavoro (qui rappresentata dal verificarsi, per un occupato, di periodi di disoccupazione o inattività nel corso dell'anno) ha, come è ragionevole attendersi, conseguenze sulla disuguaglianza dei redditi da lavoro (Figura 4.4) negative e molto rilevanti, di entità paragonabile in valore assoluto a fattori come l'istruzione superiore o la migliore qualificazione professionale (imprenditori, liberi professionisti e dirigenti). Peraltro, l'incidenza di questa variabile è più forte nell'area bassa della distribuzione.

Il lavoro a tempo parziale presenta effetti sulla disuguaglianza simili nel segno a quelli dell'instabilità temporale del lavoro, sebbene di entità inferiore e relativamente meno gravi nella parte povera della distribuzione. Parimenti, la presenza di contratti a termine (sia quelli di lavoro dipendente sia quelli di collaborazione 'parasubordinata', che qui sono classificati separatamente dagli altri lavoratori autonomi) produce effetti negativi, rispetto ai lavoratori dipendenti a tempo



Figura 4.4 Effetti della stabilità dell'occupazione, della posizione professionale, della professione e del settore di attività economica sulla distribuzione del reddito da lavoro per ripartizione geografica - Anno 2009 (a) (parametri delle regressioni quantiliche)



Fonte: Elaborazione su dati Istat, Indagine sui redditi e le condizioni di vita Eu Silc

(a) Le curve dei parametri stimati (asse verticale) mostrano gli effetti sulla distribuzione dei redditi in relazione alla categoria di riferimento, valutati sull'intera distribuzione del reddito da lavoro (asse orizzontale). Un valore sopra lo zero indica un vantaggio rispetto alla categoria di riferimento. Un valore sotto lo zero indica una situazione di svantaggio.



indeterminato, generalmente inferiori al 12 per cento del reddito mediano da lavoro nel Nord, mentre risulta compresa fra il 15 e il 20 per cento nel Centro e nel Mezzogiorno (Figura 4.4). Gli effetti distributivi della variabile rappresentati da una posizione di lavoro autonomo sono del tutto peculiari e riflettono la maggiore dispersione dei redditi di questa categoria di lavoratori. Nella metà sinistra (meno ricca) della distribuzione, ai lavoratori autonomi sono associate maggiori probabilità di guadagnare redditi più bassi di quello mediano (rispetto alla metà meno ricca dei dipendenti a tempo indeterminato). Nella metà destra, la più ricca, accade il contrario: gli autonomi hanno un vantaggio distributivo sui dipendenti, nel senso che hanno relativamente più opportunità di guadagnare redditi maggiori di quello mediano. Infine, gli effetti differenziali associati al tipo di professione e al settore di attività riflettono verosimilmente divari di produttività (Figura 4.4). I vantaggi degli impiegati sugli operai, come quelli degli stessi operai sulle professioni elementari, sono abbastanza contenuti e concorrono meno di quanto ci si potrebbe aspettare alla disuguaglianza complessiva. In questo campo, come atteso, sono più importanti, soprattutto nel determinare opportunità di alti guadagni, il possesso di qualifiche dirigenziali e lo svolgimento di professioni tecniche ad alta specializzazione.

4.1.2 Il prelievo sui redditi individuali: progressività delle imposte dirette

Perseguire l'equità è uno dei principi informatori della struttura impositiva dei sistemi tributari moderni. In particolare, progressività del prelievo, regime delle detrazioni e deduzioni, scelta dell'unità impositiva (ovvero del soggetto da tassare, se individuo o famiglia) sono le variabili che concorrono a determinare il grado di equità perseguito dal sistema. Tecnicamente, un'imposta è progressiva se il rapporto fra prelievo e reddito (incidenza) aumenta al crescere del reddito e nel sistema tributario italiano il principio della progressività è adottato con riferimento ai redditi individuali, attraverso le aliquote dell'Imposta sui redditi delle persone fisiche (Irpef) applicate ai vari scaglioni di reddito (ossia ripartendo il reddito imponibile in fasce, a ognuna delle quali viene separatamente applicata un'aliquota marginale via via crescente).

Il grado effettivo di progressività è determinato, oltre che dalle aliquote, dalle deduzioni dall'imponibile,⁴ che riducono la quota di reddito sottoposta alle aliquote più alte, e dalle detrazioni, che si applicano direttamente sull'imposta,⁵ riducendo l'importo da versare. L'insieme delle deduzioni e delle detrazioni previsto dalla normativa italiana è divenuto negli anni, a seguito di aggiunte e sovrapposizioni che si sono sommate nel tempo, molto eterogeneo, finendo per determinare una sorta di "personalizzazione" dell'imposta. L'ammontare di questa, infatti, dipende non solo dai redditi percepiti, ma da un vasto insieme di caratteristiche e di comportamenti che differenziano i contribuenti, con conseguente alterazione del regime generale di progressività e una possibile distorsione nel perseguimento degli obiettivi di equità.

⁴ In questo paragrafo vengono considerate la deduzione per l'abitazione principale e gli oneri deducibili (cfr. Sezione II, quadro RP del Modello unico persone fisiche 2010): contributi previdenziali e assistenziali, assegno periodico corrisposto al coniuge, contributi per addetti ai servizi domestici e familiari, erogazioni liberali a favore di istituzioni religiose, spese mediche e di assistenza per disabili, previdenza complementare e altri oneri.

⁵ Si tratta delle detrazioni per lavoro dipendente e autonomo, della detrazione per carichi familiari e delle detrazioni per oneri e spese (cfr. Sezione I, III, IV, V, VI, e VII del quadro RP del Modello unico persone fisiche 2010): spese sanitarie, spese veicoli per disabili, spese per l'acquisto di cani guida, interessi per mutui ipotecari e per prestiti, assicurazione sulla vita e contro gli infortuni, spese di istruzione, spese funebri, spese per addetti all'assistenza personale, spese per attività sportive praticate da ragazzi, spese per intermediazione immobiliare, spese per canoni di locazione sostenute da studenti universitari fuori sede; spese per interventi di recupero del patrimonio edilizio per le quali spetta la detrazione del 41 o del 36 per cento; oneri per i quali è riconosciuta la detrazione del 20 per cento; spese per interventi finalizzati al risparmio energetico; detrazioni per canoni di locazione e altre detrazioni.



I dati dell'indagine sui redditi e sulle condizioni di vita (Eu Silc) consentono di calcolare, per un campione rappresentativo della popolazione residente in Italia, l'incidenza effettiva delle imposte sui redditi, tenendo conto degli articolati effetti delle deduzioni e delle detrazioni sui singoli individui. Oltre all'Irpef, alle addizionali regionali e comunali, all'imposta sostitutiva sulle attività produttive e all'imposta sui redditi a tassazione separata, è stata stimata anche quella parte dell'imposta regionale sulle attività produttive (Irap) che grava sul reddito da lavoro autonomo dell'intervistato. Aggregando i risultati per famiglia, è possibile capire se e in quale misura la progressività a livello individuale è compatibile con obiettivi di equità quando si considera la distribuzione dei redditi familiari.

In accordo con le definizioni della normativa tributaria, per ogni individuo del campione sono stati rilevati da fonti amministrative (o stimati con un modello di microsimulazione) il reddito complessivo Irpef, il reddito imponibile (al netto delle deduzioni) e l'imposta, sia al lordo, sia al netto delle detrazioni. Il reddito così calcolato, nel seguito indicato come reddito "prima delle imposte", non necessariamente coincide con il reddito complessivo, per effetto di abbattimenti dell'imponibile che intervengono nelle fasi precedenti alla dichiarazione dei redditi.⁶

4.1.2.1 Detrazioni e deduzioni Irpef

Dall'analisi dei dati emerge che le detrazioni Irpef rappresentano la parte preponderante dei benefici fiscali per le classi di reddito individuale più basse, mentre le deduzioni sono significativamente più consistenti per i redditi più alti (Figura 4.5). Tuttavia, come si vedrà meglio in seguito, per molti contribuenti con i redditi individuali più bassi le detrazioni spettanti non possono essere interamente godute quando sono maggiori dell'imposta lorda (incapienza).

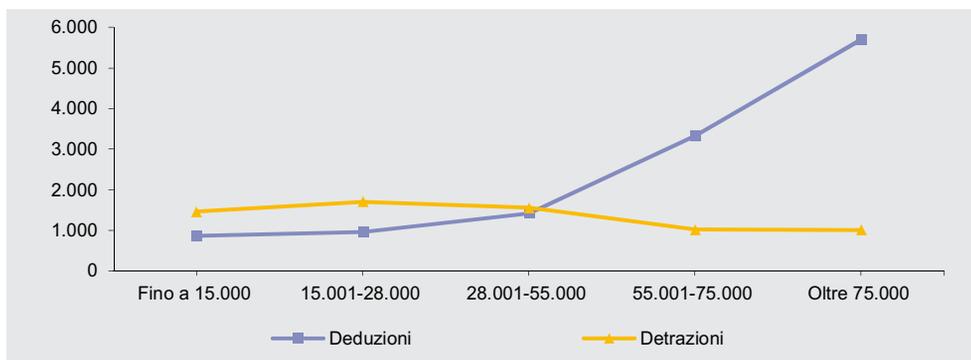
Le detrazioni sono pari, in media, a circa 1.500 euro per i redditi "prima dell'imposta" individuali inferiori ai 15 mila euro, a 1.700 euro per quelli compresi fra i 15 e i 28 mila euro e scendono progressivamente fino a circa mille euro per i redditi più elevati. Al contrario, le deduzioni risultano inferiori ai mille euro per i redditi della classe più bassa (meno di 28.000 euro), per poi salire in maniera esponenziale e raggiungere circa 5.700 euro per i redditi più elevati (Tavola 4.2).

Le detrazioni per i redditi da lavoro (che comprendono i redditi da lavoro dipendente e assimilati, da pensione, da lavoro autonomo e d'impresa in contabilità semplificata e altri redditi minori) costituiscono una parte rilevante dell'attuale struttura dell'Irpef e hanno un disegno

Le detrazioni...

... e gli effetti sulla progressività

Figura 4.5 Deduzioni e detrazioni per classe di reddito individuale (prima dell'imposta) - Anno 2009 (valori medi in euro)



Fonte: Elaborazione su dati Istat, Indagine sui redditi e le condizioni di vita Eu Silc

⁶ Per maggiori informazioni si veda: Istat, *La metodologia di stima dei redditi lordi nell'indagine Eu Silc - Indagine europea sui redditi e le condizioni di vita delle famiglie*, Metodi e Norme n. 49, 2011.



Tavola 4.2 Benefici fiscali per tipologia e classe di reddito individuale (prima delle imposte) - Anno 2009 (media in euro)

CLASSI DI REDDITO	Deduzioni			Detrazioni			
	Abitazione principale	Oneri deducibili	Totale	Per redditi da lavoro	Per carichi di famiglia	Per oneri detraibili	Totale
Fino a 15.000	325	552	878	1.226	166	74	1.466
15.001-28.000	324	642	966	1.130	383	200	1.714
28.001-55.000	402	1.027	1.429	719	434	415	1.568
55.001-75.000	488	2.843	3.331	-	312	705	1.024
Oltre 75.000	662	5.037	5.699	-	126	894	1.020
Totale	362	933	1.295	1.048	305	214	1.568

Fonte: Istat, Indagine sui redditi e le condizioni di vita Eu Silc

complessivamente compatibile con la progressività dell'imposizione, poiché decrescono all'aumentare del reddito. Esse ammontano, in media, a circa 1.200 euro per i redditi individuali più bassi e si annullano per quelli superiori ai 55.000 euro. Tuttavia, alcune distorsioni si evidenziano circa la parità di trattamento tra individui nella stessa classe di reddito, in modo particolare per quelli collocati nelle fasce più basse: infatti, le detrazioni da lavoro variano a seconda della fonte del reddito e quindi determinano aliquote medie diverse per contribuenti che hanno lo stesso imponibile. La soglia di esenzione dall'imposta (*no tax area*), che, in assenza di altre detrazioni, dipende dall'entità della detrazione per lavoro, è pari a 8.000 euro per i redditi da lavoro dipendente, a 7.500 euro per le pensioni (7.750 per i contribuenti di età superiore a 75 anni) e a 4.800 euro per i redditi da lavoro autonomo. La differenza si riduce gradualmente al crescere del reddito: ad esempio, un imponibile pari a 10.000 euro, in assenza di oneri detraibili e carichi familiari, ha un'imposta Irpef del 12 per cento nel caso in cui provenga da lavoro autonomo e del solo 5 per cento se, invece, la fonte è il lavoro dipendente.

Le detrazioni per carichi di famiglia⁷ consentono di ridurre l'imposta soprattutto per i contribuenti che sostengono le famiglie più numerose. A differenza delle detrazioni per reddito da lavoro, quelle per i familiari a carico sono molto contenute per i redditi individuali più bassi (in media 166 euro) e raggiungono il valore più alto (434 euro) nella fascia di redditi compresa tra i 28.000 e i 55.000 euro, per poi decrescere. Il risultato ottenuto per la classe più bassa di reddito "prima delle imposte" è dovuto all'effetto dell'incapienza, che si verifica quando la detrazione è maggiore dell'imposta lorda e non può essere interamente sfruttata dal beneficiario.

Le spese detraibili dall'imposta, infine, risultano essere più elevate per le classi più alte di reddito individuale: fra queste, le principali sono le spese mediche del contribuente e dei suoi familiari, che rappresentano più del 60 per cento degli oneri detraibili, e le spese per interventi di recupero del patrimonio edilizio (circa il 33 per cento del totale). Tecnicamente, la distribuzione delle detrazioni per spese mediche contribuisce a ridurre il grado di progressività dell'imposta a livello individuale, anche se la valutazione dal punto di vista dell'equità generale di tale situazione non può non tenere conto di molti altri aspetti collegati alla tutela del bene salute (cfr. paragrafo 4.2.3).

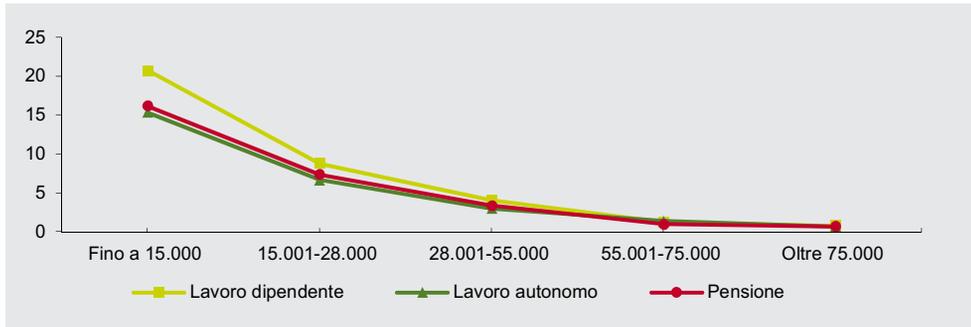
⁷ Il coniuge, i figli o altri familiari sono considerati fiscalmente a carico se non possiedono redditi, al lordo degli oneri deducibili, per un ammontare superiore a euro 2.840,51. Possono essere fiscalmente a carico:

- il coniuge non legalmente ed effettivamente separato;
- i figli, anche se naturali riconosciuti, adottivi, affidati o affiliati;
- i seguenti altri familiari:
 - il coniuge legalmente ed effettivamente separato;
 - il coniuge non legalmente ed effettivamente separato;
 - i discendenti dei figli;
 - i genitori e gli ascendenti prossimi, anche naturali;
 - i genitori adottivi;
 - i generi e le nuore;
 - il suocero e la suocera;
 - i fratelli e le sorelle, anche unilaterali.

Differenze, nelle detrazioni, tra lavoro autonomo e lavoro dipendente



Figura 4.6 Detrazioni d'imposta per tipo di reddito percepito e classe di reddito individuale (prima dell'imposta) - Anno 2009 (in percentuale del reddito)



Fonte: Istat, Indagine sui redditi e le condizioni di vita Eu Silc

In totale, le detrazioni d'imposta sono pari al 6,8 per cento del reddito individuale "prima delle imposte" e sono relativamente più elevate per i redditi più bassi. Fra questi ultimi, tuttavia, si registra una differenza a seconda del tipo di reddito: sono pari al 21 per cento per i redditi da lavoro dipendente e al 16 per cento circa per i redditi autonomi e per quelli da pensione, in quanto i redditi autonomi più bassi sono associati a minori detrazioni per lavoro, quelli da pensione a minori detrazioni per familiari a carico.

Le detrazioni decrescono all'aumentare del reddito individuale (appena l'uno per cento per i redditi individuali superiori ai 75.000 euro), così come la differenza tra redditi individuali dipendenti e autonomi diminuisce al crescere del reddito, fino ad annullarsi al di sopra dei 55.000 euro (Figura 4.6). In complesso, quindi, le detrazioni aumentano il grado di progressività dell'Irpef a livello individuale, sia pure in misura leggermente inferiore per i redditi da lavoro autonomo.

4.1.2.2 Incapienza delle detrazioni d'imposta

L'ordinamento vigente non prevede un beneficio monetario per il contribuente (imposta negativa) in caso di incapienza delle detrazioni. Quando la somma delle detrazioni spettanti è maggiore dell'imposta lorda, infatti, le detrazioni in eccesso (che non trovano "capienza" nell'imposta lorda) vengono perse, poiché l'importo eccedente non può essere chiesto a rimborso o portato in compensazione di altri tributi.⁸ E' ovvio che l'incapienza contribuisce a ridurre gli effetti positivi delle detrazioni sulla progressività dell'imposta a livello individuale.

L'incapienza coinvolge più di 4 milioni di persone, tra le quali circa il 64 per cento è rappresentato da ritirati dal lavoro e individui in altra condizione, il 21 per cento da lavoratori dipendenti e il 9 per cento da lavoratori autonomi. In media, le detrazioni non ottenute per incapienza rappresentano il 9,3 per cento del reddito "prima delle imposte" degli individui (in media 594 euro, Tavola 4.3) e raggiungono il 10,5 per cento per i redditi inferiori ai 10.000 euro. A quest'ultima

Tavola 4.3 Detrazioni non ottenute per incapienza, per classe di reddito individuale (prima delle imposte) - Anno 2009 (valori medi in euro e in percentuale del reddito)

CLASSI DI REDDITO	Media in euro	%
Fino a 10.000	565	10,5
10.001-15.000	790	6,6
15.001-25.000	835	4,7
25.001-50.000	1.596	5,8
Totale	594	9,3

Fonte: Istat, Indagine sui redditi e le condizioni di vita Eu Silc

⁸ Solo nel caso della "ulteriore detrazione per figli a carico", prevista per un numero di figli superiore a tre, e della speciale "detrazione per spese sanitarie per determinate patologie", per la parte eccedente l'imposta lorda (incapienza) viene riconosciuto un credito utilizzabile nella dichiarazione successiva.



Tavola 4.4 Detrazioni non ottenute per incapacienza, per ripartizione geografica e caratteristiche individuali - Anno 2009 (in percentuale del reddito)

CARATTERISTICHE	Nord-ovest	Nord-est	Centro	Mezzogiorno	Italia
SESSO					
Maschio	11,8	9,9	9,7	10,8	10,6
Femmina	8,8	8,2	7,7	9,1	8,6
CLASSE DI ETA'					
Meno di 35 anni	11,8	15,2	11,2	14,9	13,5
35-44 anni	10,1	9,6	12,4	11,8	11,2
45-54 anni	12,6	11,5	13,4	12,8	12,6
55-64 anni	11,2	9,5	8,3	9,5	9,6
65 anni o più	6,9	6,6	5,0	6,9	6,5
CONDIZIONE PROFESSIONALE					
Dipendente	8,0	9,3	10,5	10,4	9,6
Autonomo	13,6	14,9	12,1	16,9	15,0
Disoccupato	14,8	19,3	11,5	11,1	12,5
Altra condizione	13,1	10,7	8,5	10,1	10,5
Ritirato dal lavoro	6,9	5,9	5,5	7,2	6,5
Totale	9,5	8,7	8,3	9,9	9,3

Fonte: Istat, Indagine sui redditi e le condizioni di vita Eu Silc

classe di reddito individuale spetterebbe oltre l'85 per cento dell'ammontare totale delle detrazioni perse a causa dell'incapacità.

In rapporto al reddito individuale "prima delle imposte", la perdita è più elevata per i lavoratori autonomi (15 per cento), i disoccupati (12,5 per cento) e tra i giovani con meno di 35 anni (13,5 per cento) (Tavola 4.4). Inoltre, risulta maggiore per i contribuenti del Sud e delle Isole (9,9 per cento) e del Nord-ovest (9,5 per cento).

4.1.2.3 Aliquote medie e incidenza delle imposte sui redditi individuali

Nel 2009, nella prima classe di reddito individuale "prima delle imposte" (meno di 15.000 euro),⁹ l'aliquota media delle imposte dirette¹⁰ inclusa l'Irap risulta più elevata per i redditi da lavoro autonomo (Figura 4.7). Tra i 15.000 e i 25.000 euro le aliquote medie per i redditi autonomi sono di entità paragonabile a quelle per i redditi da lavoro dipendente e a quelle per le pensioni (queste ultime non mostrate nella Figura), mentre a partire dalla terza classe di reddito (sopra i 25.000 euro) l'aliquota media per i redditi individuali da lavoro dipendente risulta circa 4 punti percentuali più alta di quella relativa ai redditi da lavoro autonomo.

L'aliquota media sui redditi da lavoro autonomo fin qui considerata è calcolata includendo l'Irap. Se non si tenesse conto di quest'ultima imposta, il vantaggio rispetto al lavoro dipendente sarebbe più marcato (attorno agli otto punti percentuali) per i redditi superiori a 25.000 euro e non irrilevante (poco meno di 4 punti) per quelli fra i 10.000 e i 25.000 euro. Soltanto per i redditi inferiori ai 10.000 euro le aliquote, al netto Irap, sarebbero di entità comparabile.

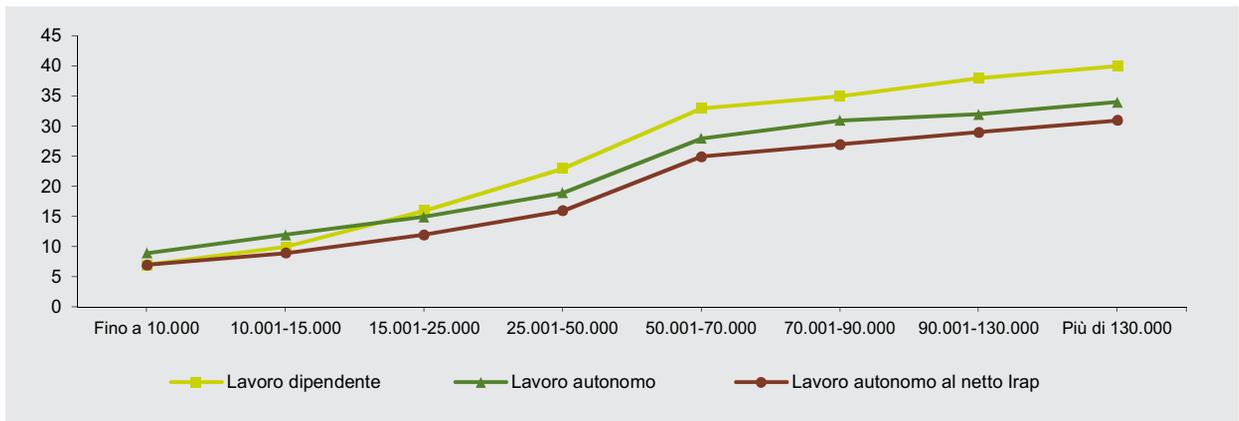
L'incidenza delle imposte dirette¹¹ al netto dell'Irap sui redditi individuali "prima delle imposte" è complessivamente del 18,6 per cento, con differenze significative per tipologia e classe di reddito (Tavola 4.5): infatti, essa è del 21 per cento per il complesso dei redditi da lavoro autonomo (del 18 per cento se si esclude l'Irap) e del 19,9 per cento per i redditi da lavoro dipendente.

⁹ Le imposte dirette stimate in Eu Silc comprendono l'Irpef, le addizionali regionale e comunale, l'imposta sostitutiva sulle attività finanziarie e sui redditi a tassazione separata. L'imposta sul reddito da lavoro autonomo è calcolata sia al netto sia al lordo di quella parte dell'Irap (imposta regionale sulle attività produttive) che grava sul reddito del contribuente autonomo. Per questa parte, l'Irap è assimilabile a una imposta diretta.

¹⁰ Per aliquota media, in quanto segue, si intende la media delle aliquote calcolate a livello individuale, per tutti i percettori della classe di reddito considerata.

¹¹ L'incidenza è calcolata come rapporto tra il gettito delle imposte e il reddito totale "prima delle imposte" per i contribuenti.



Figura 4.7 Imposte (al lordo e al netto dell'Irap) per tipo di reddito percepito e classe di reddito individuale (prima dell'imposta) - Anno 2009 (media delle aliquote individuali)

Fonte :Elaborazione su dati Istat, Indagine sui redditi e le condizioni di vita Eu Silc

Tavola 4.5 Imposte dirette sui redditi individuali da lavoro, per classe di reddito (prima delle imposte) - Anno 2009 (in percentuale del reddito)

CLASSI DI REDDITO	Tipo di reddito dichiarato			Di cui: solo se unico reddito dichiarato		
	Lavoro dipendente	Lavoro autonomo		Lavoro dipendente	Lavoro autonomo	
		Al lordo dell'Irap	Al netto dell'Irap		Al lordo dell'Irap	Al netto dell'Irap
Fino a 15.000	8,6	11,1	8,7	6,9	10,9	7,6
15.001-28.000	16,7	16,2	13,2	17,8	17,9	14,4
28.001-55.000	25,1	20,7	17,7	24,4	21,4	18,5
55.001-75.000	33,8	29,6	26,2	34,5	28,6	25,9
Oltre 75.000	37,6	34,3	30,9	35,3	33,2	30,2
Totale	19,9	21,0	18,0	15,8	17,7	14,5

Fonte: Istat, Indagine sui redditi e le condizioni di vita Eu Silc

La differenza fra le incidenze effettive al lordo e al netto dell'Irap fornisce un'indicazione dei potenziali effetti, *coeteris paribus*, dell'abolizione dell'imposta regionale sulle attività produttive: sopra i 15.000 euro i redditi individuali da lavoro autonomo vedrebbero aumentare il loro vantaggio relativo rispetto ai redditi da lavoro dipendente, mentre per valori inferiori ai 15.000 euro si osserverebbe una riduzione dello svantaggio per i redditi autonomi.

4.1.3 Imposte dirette e distribuzione del reddito familiare

A livello familiare le imposte dirette hanno un'incidenza del 18,6 per cento sul complesso dei redditi familiari disponibili. Tenuto conto delle deduzioni e delle detrazioni, le imposte dirette sono progressive e riducono la disuguaglianza, sia pure in misura moderata. In base ai dati dell'indagine sui redditi e le condizioni di vita, l'indice di progressività di Kakwani¹² risulta positivo e quello di Reynolds-Smolensky segnala che la disuguaglianza dei redditi familiari dopo le imposte è leggermente inferiore rispetto a quella esistente prima delle imposte (Tavola 4.6).

L'insieme delle detrazioni Irpef contribuisce in modo importante alla progressività: i valori dell'indice di Kakwani mostrano che questo tipo di benefici fiscali determina un impatto redistributivo delle imposte dirette più che doppio rispetto a una situazione ipotetica senza detrazioni (15,8 invece di 4,7). La progressività cresce soprattutto per effetto delle detrazioni per lavoro e

¹² L'indice di Kakwani misura la progressività come scostamento rispetto ad un'imposta proporzionale ed è dato dal confronto tra la concentrazione dell'imposta e l'indice di Gini del reddito prima dell'imposta. L'indice di Reynolds-Smolensky misura la progressività in termini di impatto redistributivo ed è dato dalla differenza tra l'indice di Gini prima dell'imposta e l'indice di concentrazione del reddito dopo l'imposta.



Tavola 4.6 Indici di progressività e di redistribuzione delle imposte dirette - Anno 2009

IMPOSTE DIRETTE	Reynolds-Smolensky (x 100)	Kakwani (x 100)
Imposte dirette senza detrazioni	1,615	4,736
Imposte dirette con detrazioni	3,600	15,808
<i>Da lavoro</i>	3,295	12,539
<i>Carichi familiari</i>	2,044	6,456
<i>Al 20% (risparmio energetico: elettrodomestici e motori)</i>	1,610	4,738
<i>Al 36%-41% (recupero edilizio)</i>	1,585	4,715
<i>Al 55% (risparmio energetico edifici)</i>	1,587	4,693
<i>Altre (diverse dal 19%)</i>	1,622	4,778
<i>Spese mediche (19%)</i>	1,603	4,782
<i>Istruzione e cura dei figli (19%)</i>	1,598	4,714
<i>Oneri acquisto prima casa (19%)</i>	1,612	4,777
<i>Altre (19%)</i>	1,607	4,758

Fonte: Istat, Indagine sui redditi e le condizioni di vita Eu Silc

di quelle per familiari a carico. Per le altre detrazioni¹³ si osservano variazioni meno importanti, alcune delle quali implicano una leggerissima riduzione dell'effetto redistributivo. D'altra parte, si tratta in molti casi di benefici che intendono non tanto contrastare le disparità di reddito, ma piuttosto fornire incentivi per beni e servizi con importanti esternalità positive (come le spese mediche, per l'istruzione, per il risparmio energetico).

Poiché il principio della progressività è applicato a livello individuale, una famiglia con un solo percettore paga, a parità di deduzioni e detrazioni, un'aliquota media più alta rispetto a un'altra in cui lo stesso reddito sia guadagnato da più persone (Figura 4.8). L'incidenza delle imposte dirette per l'insieme delle famiglie con un solo percettore è quindi maggiore rispetto a quella delle famiglie con due o più percettori per tutte le classi di reddito e in tutte le ripartizioni geografiche (Figura 4.9).

Fra le famiglie in cui l'unico percettore ha soltanto redditi da lavoro autonomo, quelle che guadagnano meno di 15.000 euro sono le uniche a far registrare un'incidenza dell'imposta leggermente superiore rispetto a quella delle famiglie con un solo percettore di redditi da lavoro dipendente. Come si è visto nel paragrafo precedente, ciò dipende soprattutto dal diverso importo della detrazione per lavoro, che determina una differenza di aliquota effettiva per i redditi più bassi. Per effetto del sistema di tassazione individuale, le famiglie con tre o più percettori, aventi ognuno una fonte di reddito diversa, si avvalgono, a parità di reddito familiare, del migliore trattamento fiscale.

Grazie alle maggiori detrazioni per familiari a carico e degli assegni familiari, comunque, in presenza di figli minori anche le famiglie con un solo percettore mostrano incidenze abbastanza contenute: per le coppie con tre o più figli (con almeno un minore) essa è del 10,5 per cento, per quelle con due figli, di cui almeno uno minore così come per quelle con un solo figlio minore, il carico fiscale è del 12,1 per cento. Il vantaggio è inferiore per le coppie delle classi più ricche, sia perché sono soggette ad aliquote maggiori, sia perché le detrazioni per familiari a carico si riducono al crescere del reddito imponibile (Figura 4.10).

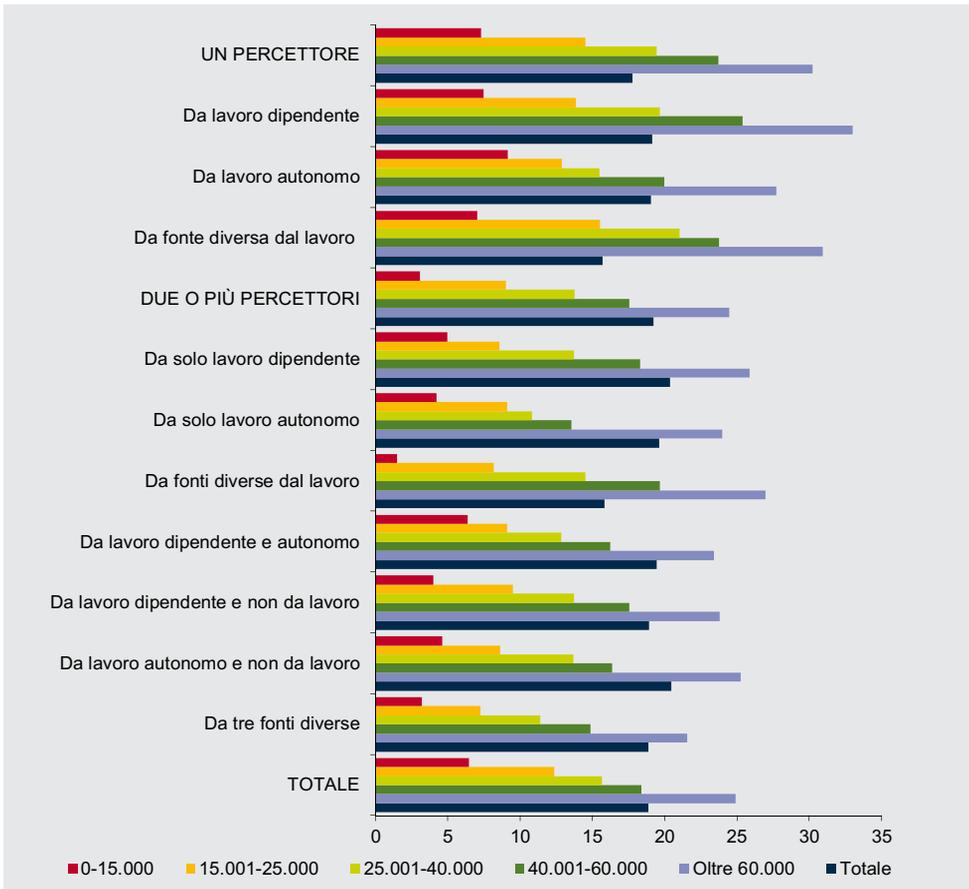
A causa del reddito familiare medio più basso e del più elevato numero di familiari a carico per percettore, per le famiglie del Mezzogiorno l'imposizione diretta è del 16,3 per cento, inferiore

¹³ Le altre detrazioni sono costituite da sconti d'imposta pari ad una percentuale di particolari spese. Un primo gruppo è rappresentato dalle spese per interventi di recupero edilizio, detraibili nella misura del 36-41 per cento, mentre un altro gruppo è quello per gli oneri connessi all'acquisto di prodotti a elevata efficienza energetica (elettrodomestici, televisori, computer motori e variatori di velocità), detraibili al 20 per cento. Un terzo gruppo è costituito dagli interventi finalizzati al risparmio energetico degli edifici esistenti, per i quali spetta una detrazione pari al 55 per cento. L'ultimo gruppo fa riferimento agli oneri detraibili al 19 per cento e considera quattro categorie di spesa: 1) le spese sanitarie e per l'assistenza personale (badanti); 2) le spese per istruzione, attività sportive dei ragazzi, asilo nido e canoni di locazione degli studenti universitari fuori sede; 3) le spese legate agli oneri finanziari legati all'acquisto della prima casa; 4) le restanti spese (comprendente una lista di oneri disomogenei che vanno dai premi per l'assicurazione vita, alle spese funebri, alle erogazioni liberali a favore di Onlus e partiti politici ecc.).

Le famiglie con un solo percettore pagano un'aliquota media più alta

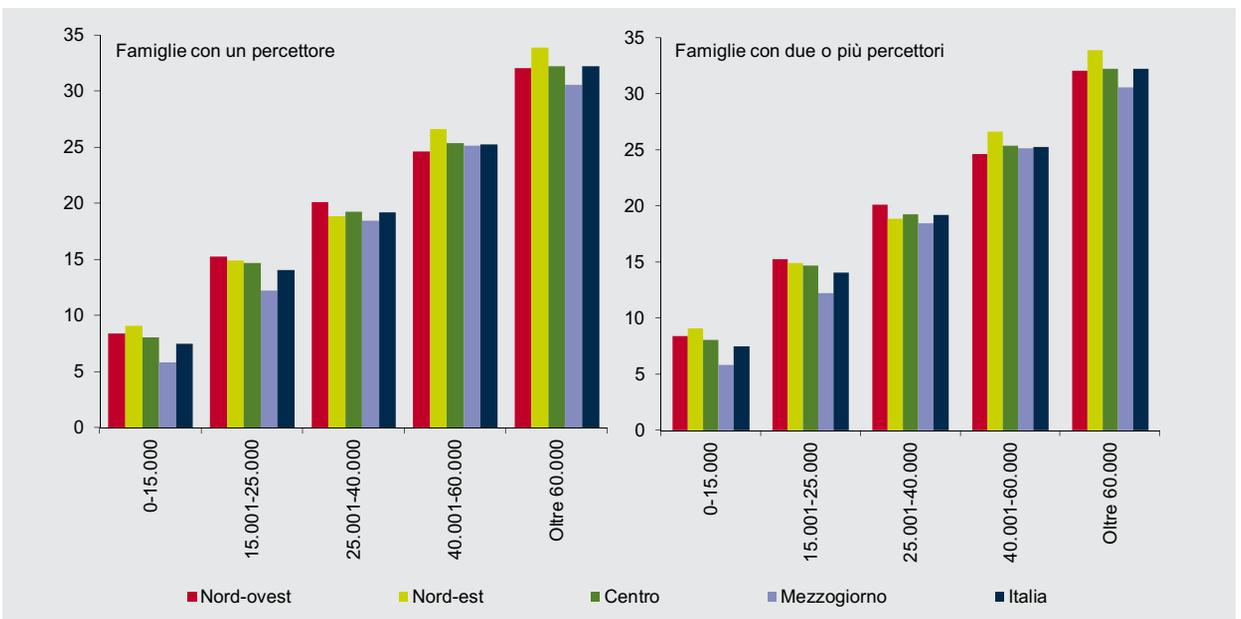


Figura 4.8 Imposte per numero di percettori in famiglia, tipo e classe di reddito familiare (prima delle imposte) - Anno 2009 (in percentuale del reddito familiare prima delle imposte)



Fonte: Elaborazione su dati Istat, Indagine sui redditi e le condizioni di vita Eu Silc

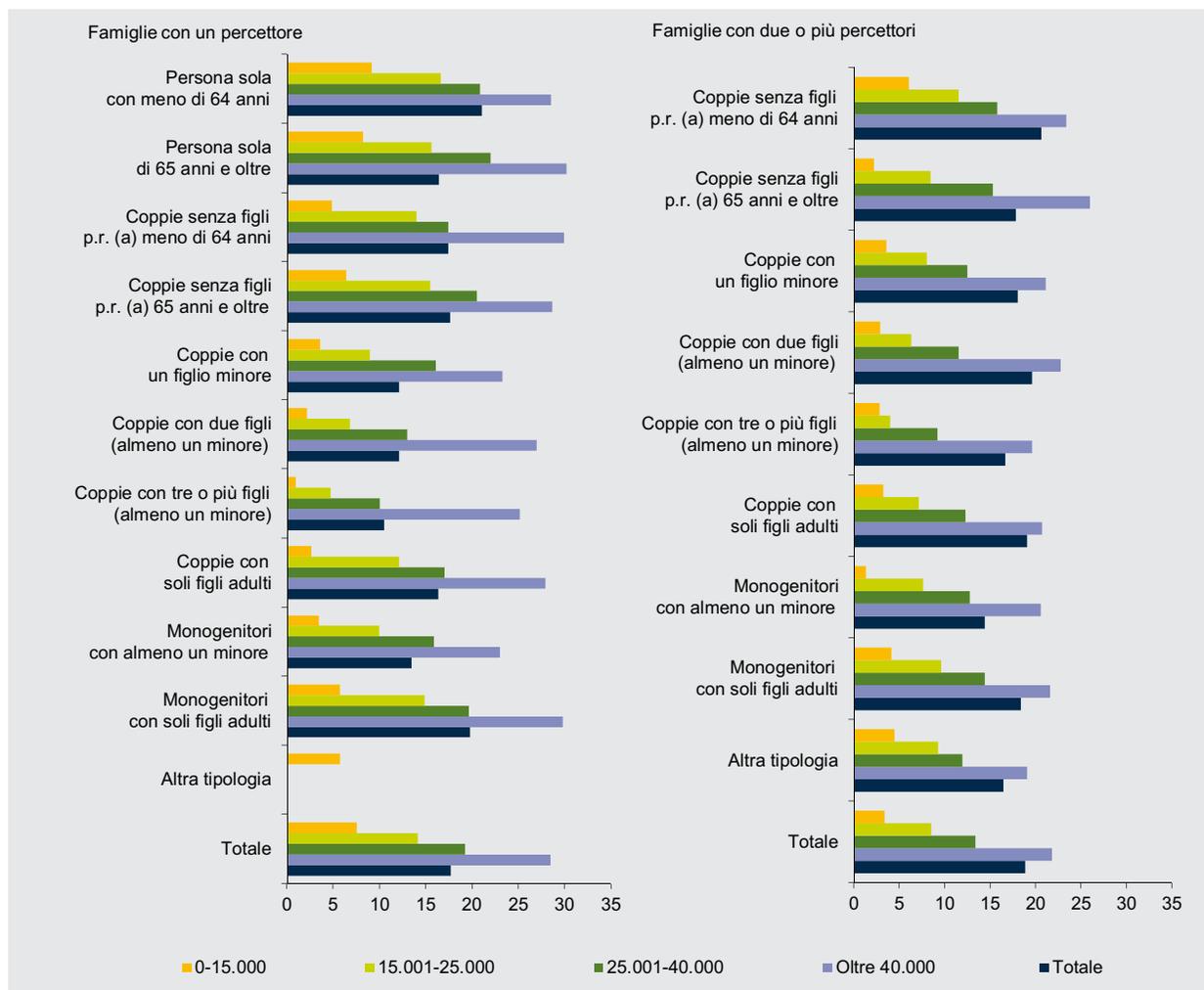
Figura 4.9 Imposte per numero di percettori in famiglia, classe di reddito familiare (prima delle imposte) e ripartizione geografica - Anno 2009 (in percentuale del reddito familiare prima delle imposte)



Fonte: Elaborazione su dati Istat, Indagine sui redditi e le condizioni di vita Eu Silc



Figura 4.10 Imposte per numero di percettori in famiglia, tipologia familiare e classe di reddito familiare (prima delle imposte) - Anno 2009 (in percentuale del reddito familiare prima delle imposte)



Fonte: Elaborazione su dati Istat, Indagine sui redditi e le condizioni di vita Eu Silc (a) Persona di riferimento.

rispetto al resto del paese (18,9 per cento nel Nord-est, 19,1 per cento nel Centro e 19,9 per cento nel Nord-ovest).

Il 95,7 per cento delle famiglie usufruisce di qualche tipo di detrazione Irpef, per un importo medio pari a circa 2.500 euro. Su scala nazionale, gli sconti d'imposta corrispondono all'8,2 per cento dei redditi familiari disponibili (inclusi quelli non imponibili) e le tre detrazioni più diffuse sono quella per lavoro, percepita dal 91,3 per cento delle famiglie, quella per le spese mediche (45,9 per cento) e quella per i familiari a carico (43,6 per cento) (Tavole 4.7 – 4.9). Quelle per lavoro e per carichi familiari sono anche le più importanti in rapporto ai redditi familiari, rispettivamente il 5,5 e l'1,6 per cento. Il problema dell'incapienza riguarda il 15,6 per cento delle famiglie, per un ammontare di agevolazioni non concesse stimato in circa 2,6 miliardi di euro, pari al 2,7 del reddito disponibile familiare.

Le detrazioni per lavoro, conferite su base individuale, crescono al crescere del numero di percettori e per questa ragione aggiungono un motivo di svantaggio, a parità di reddito, per le famiglie con un solo percettore rispetto a quelle con due o più percettori. Per queste ultime lo sconto d'imposta per lavoro è pari, in media, a 2.155 euro, quasi il doppio delle famiglie con un



Tavola 4.7 Famiglie beneficiarie delle detrazioni d'imposta per tipologia familiare e tipo di detrazione - Anno 2009 (valori percentuali)

TIPI DI DETRAZIONE	Mono-componente	Coppia senza figli	Coppia con figli minori	Coppia con figli adulti	Mono-genitore	Altra tipologia	Totale
Da lavoro	86,21	95,21	92,67	96,78	87,77	94,06	91,34
Carichi familiari	5,87	30,28	93,27	67,49	43,97	37,79	43,62
Al 20% (risparmio energetico elettrodomestici e motori)	0,98	2,66	2,56	2,73	1,96	0,92	2,01
Al 36%-41% (recupero edilizio)	13,31	20,74	16,15	19,27	13,83	11,63	16,27
Al 55% (risparmio energetico edifici)	1,61	3,70	3,06	4,09	1,93	2,79	2,77
Altre (diverse dal 19%)	2,87	3,25	5,96	3,04	3,40	4,35	3,77
Spese mediche (19%)	28,5	52,42	56,96	62,35	41,09	36,61	45,86
Istruzione e cura dei figli (19%)	3,23	4,24	31,04	24,68	15,58	8,79	13,99
Oneri acquisto prima casa (19%)	7,74	9,71	23,13	10,27	9,01	8,51	12,15
Altre (19%)	15,42	27,64	40,89	37,49	25,84	21,52	27,86
Totale (a)	91,64	97,94	98,46	99,18	92,62	94,97	95,70

Fonte: Istat, Indagine sui redditi e le condizioni di vita Eu Silc

(a) Si tratta del totale delle famiglie che hanno ottenuto almeno una detrazione.

Tavola 4.8 Detrazioni d'imposta per tipologia familiare e tipo di detrazione - Anno 2009 (media in euro)

TIPI DI DETRAZIONE	Mono-componente	Coppia senza figli	Coppia con figli minori	Coppia con figli adulti	Mono-genitore	Altra tipologia	Totale
Da lavoro	1.222	1.943	1.686	2.475	1.865	2.443	1.757
Carichi familiari	715	697	1.317	921	734	1.409	1.071
Al 20% (risparmio energetico: elettrodomestici e motori)	108	110	124	127	119	72	117
Al 36%-41% (recupero edilizio)	379	477	542	451	479	426	462
Al 55% (risparmio energetico edifici)	948	1.332	1.468	1.356	1.327	851	1.286
Altre (diverse dal 19%)	231	224	187	187	228	188	207
Spese mediche (19%)	158	226	206	219	187	190	202
Istruzione e cura dei figli (19%)	91	118	92	249	130	88	135
Oneri acquisto prima casa (19%)	421	437	436	375	382	398	422
Altre (19%)	140	143	170	185	153	128	160
Totale (a)	1.387	2.476	3.305	3.504	2.410	3.213	2.508

Fonte: Istat, Indagine sui redditi e le condizioni di vita Eu Silc

(a) Detrazione media in euro per il totale delle famiglie.

Tavola 4.9 Detrazioni d'imposta per tipologia familiare e tipo di detrazione - Anno 2009 (in percentuale del reddito familiare disponibile)

TIPI DI DETRAZIONE	Mono-componente	Coppia senza figli	Coppia con figli minori	Coppia con figli adulti	Mono-genitore	Altra tipologia	Totale
Da lavoro	6,48	6,03	4,35	5,25	5,98	6,68	5,49
Carichi familiari	0,26	0,69	3,42	1,36	1,18	1,55	1,60
Al 20% (risparmio energetico: elettrodomestici e motori)	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,00	0,01
Al 36%-41% (recupero edilizio)	0,31	0,32	0,24	0,19	0,24	0,14	0,26
Al 55% (risparmio energetico edifici)	0,09	0,16	0,13	0,12	0,09	0,07	0,12
Altre (diverse dal 19%)	0,04	0,02	0,03	0,01	0,03	0,02	0,03
Spese mediche (19%)	0,28	0,39	0,33	0,30	0,28	0,20	0,32
Istruzione e cura dei figli (19%)	0,02	0,02	0,08	0,13	0,07	0,02	0,06
Oneri acquisto prima casa (19%)	0,20	0,14	0,28	0,08	0,13	0,10	0,18
Altre (19%)	0,13	0,13	0,19	0,15	0,14	0,08	0,15
Totale (a)	7,82	7,90	9,05	7,62	8,16	8,87	8,21

Fonte: Istat, Indagine sui redditi e le condizioni di vita Eu Silc

(a) Percentuale media di detrazione per il totale delle famiglie.

solo percettore (1.183 euro). Gli importi più bassi delle detrazioni da lavoro, come già detto, sono quelli delle famiglie che hanno soltanto un reddito da lavoro autonomo.

La quasi totalità delle famiglie con almeno un minore (93,3 per cento) ha detrazioni per familiari a carico, per un importo medio di circa 1.320 euro, così come i due terzi delle famiglie con figli adulti (921 euro) e quasi la metà delle famiglie monogenitore (734 euro).



4.1.4 Disuguaglianze di genere nei ruoli economici e nel lavoro di cura

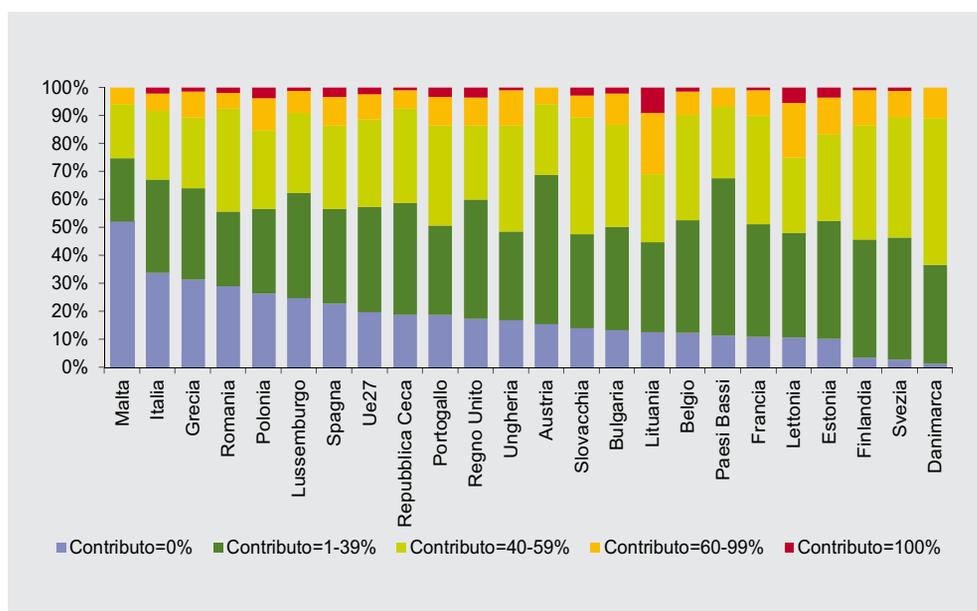
4.1.4.1 Il ruolo economico della donna in Europa

Il basso tasso di occupazione femminile italiano (46,5 per cento, contro una media europea pari al 58,5 per cento) ha effetti sugli equilibri economici all'interno della coppia, sulle scelte di allocazione del tempo tra lavoro e cura domestica e sulla divisione del lavoro e delle responsabilità familiari tra coniugi. L'Italia si distingue, rispetto a molti paesi europei, per la persistenza di modelli familiari tradizionali, nei quali la donna non è occupata o, seppure occupata, percepisce redditi mediamente molto più bassi di quelli del marito. Nel Nord e nell'Est dell'Europa prevalgono, invece, equilibri tra partner diversi con un grado di potere contrattuale della donna all'interno della famiglia molto più alto (cfr. glossario "Ruoli economici e di cura nelle coppie").

Italia in fondo alla classifica europea per il contributo della donna al reddito della coppia

Il nostro Paese presenta la maggiore diffusione di coppie in cui la donna non percepisce redditi, insieme a Malta (51,9 per cento), Grecia (31,4 per cento) e Romania (29 per cento), mentre la Spagna, tradizionalmente assimilata all'Italia quanto a comportamenti socio-demografici, mostra una percentuale significativamente più bassa (22,8 per cento). Sono percentuali molto distanti da quelle dei paesi scandinavi, dove le coppie in cui la donna non percepisce alcun reddito sono meno del quattro per cento, ma anche di altri grandi paesi come la Francia e il Regno Unito (Figura 4.11). Nella maggior parte dei paesi il ruolo economico della donna rimane, tuttavia, secondario. Fa eccezione ancora una volta il Nord Europa - in Danimarca, ad esempio, il 51,9 per cento delle donne percepisce redditi simili al partner e il 34,8 per cento inferiori - ma anche alcuni paesi dell'Est (Romania, Ungheria e Repubblica Slovacca) e il Portogallo. Le coppie in cui la donna guadagna di più sono una minoranza in tutta l'Europa, superando il 10 per cento solo in Danimarca, Finlandia, nei paesi baltici, in Ungheria, Polonia, Spagna e Portogallo. La percentuale di coppie in cui la donna è l'unica percettrice è ancora più bassa, generalmente inferiore al quattro per cento e al massimo pari al nove per cento (Lituania).

Figura 4.11 Coppie per classe di contributo della donna al reddito della coppia nei paesi Ue (a) - Anno 2009 (composizioni percentuali)



Fonte: Eurostat, Eu Silc
(a) Dati non disponibili per Germania, Irlanda e Cipro.



4.1.4.2 Differenze di genere nei ruoli economici e di cura in Italia

In Italia la divisione dei ruoli di genere all'interno della coppia è ancora tradizionale: l'uomo continua in moltissimi casi ad avere il ruolo di *breadwinner* e il lavoro domestico e di cura pesa soprattutto sulle donne, indipendentemente dalla loro condizione occupazionale. I dati dell'ultima Indagine Eu Silc indicano che nei due terzi delle coppie in cui la donna ha tra i 25 e i 54 anni il suo contributo economico è nullo o inferiore al 40 per cento del reddito della coppia. Inoltre, anche se non è trascurabile la percentuale di quante guadagnano redditi non distanti da quelli del partner, le donne che hanno una retribuzione più elevata sono una decisa minoranza: il 24,5 per cento delle donne, infatti, percepisce un reddito compreso tra il 40 e il 59 per cento di quello della coppia, il 6,2 per cento un reddito compreso tra il 60 e il 99 per cento e solo nel 2,2 per cento dei casi la donna è l'unica percettrice di reddito.

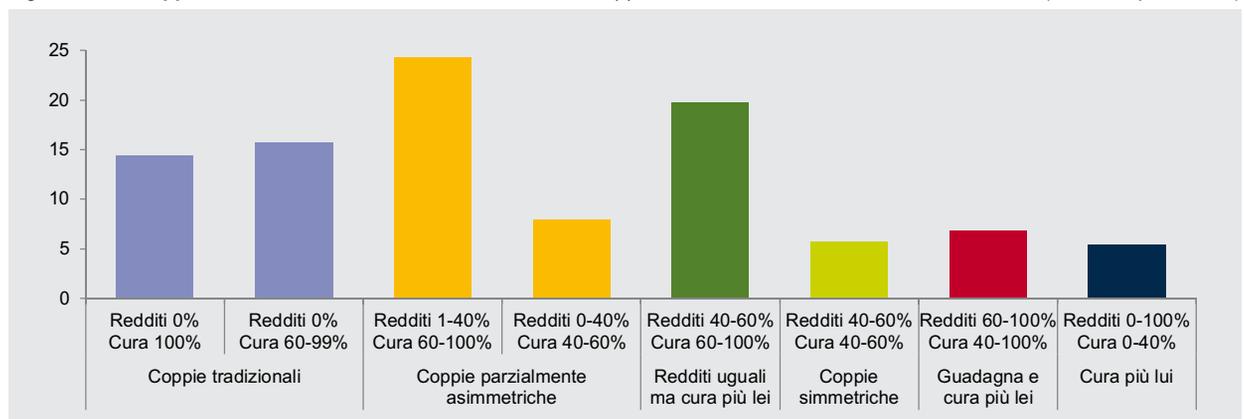
Guardando anche alla divisione dei carichi di lavoro domestico e di cura, in quasi un terzo delle coppie le donne non contribuiscono al reddito familiare e si fanno carico della totalità o quasi del lavoro domestico e di cura; quando c'è una qualche divisione con il partner, è la donna a farsene prevalentemente carico, mentre sono rarissimi i casi nei quali prevale un equilibrio. L'indice che misura l'asimmetria nella distribuzione delle ore allocate ai lavori domestici e di cura è sempre elevato, anche nei casi in cui la donna è l'unica percettrice di reddito (64 per cento) e arriva ad un massimo dell'84 per cento quando la donna non percepisce redditi.

Nella popolazione considerata si possono distinguere otto gruppi in funzione delle possibili combinazioni che si osservano tra grado di coinvolgimento nelle responsabilità familiari e percentuale di reddito della coppia prodotta dalla donna (Figura 4.12). Da un lato ci sono i modelli tradizionali, che includono quasi il 30 per cento delle coppie (1 milione e 234 mila completamente asimmetriche e 1 milione e 350 mila coppie quasi completamente asimmetriche – ovvero quelle nelle quali il carico sulla donna è compreso tra il 60 e il 99 per cento). Queste due tipologie di coppie hanno più frequentemente almeno due figli (56,7 e 60,3 per cento, rispettivamente), risiedono soprattutto nel Mezzogiorno e sono poco istruite; gli uomini hanno spesso occupazioni caratterizzate da elevata rigidità, soprattutto in termini di orario, fattore che non favorisce la condivisione del lavoro domestico e di cura. Gli indicatori che catturano gli squilibri di “forza contrattuale” all'interno della coppia mostrano, in questo gruppo, un basso grado di indipendenza e di peso della donna: la frequenza con cui le donne hanno accesso al conto corrente è molto più bassa di quella degli uomini (al massimo 28,6 per cento per le donne e 47,1 per cento per gli uomini nelle coppie completamente asimmetriche) (Figura 4.13); meno elevata è anche la percentuale di donne che dichiarano di essere libere di spendere per se stesse. Un segnale degli squilibri che prevalgono all'interno della

In una coppia su tre la donna non guadagna e cura pressoché da sola il lavoro familiare

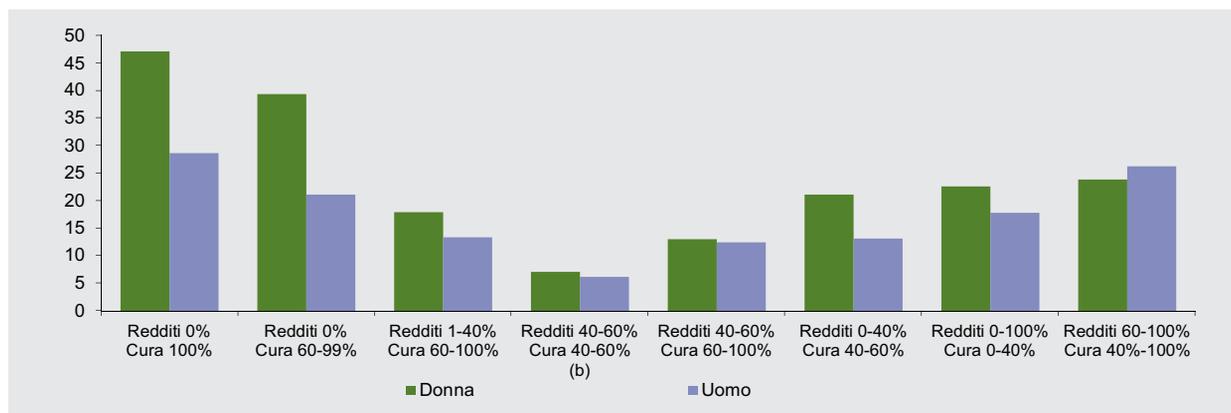


Figura 4.12 Coppie secondo il contributo della donna ai redditi (a) e al lavoro domestico e di cura - Anno 2010 (incidenze percentuali)



Fonte: Istat, Indagine sui redditi e le condizioni di vita Eu Silc (a) Si considerano i redditi individuali lordi percepiti nel 2009.

Figura 4.13 Individui che non hanno accesso al conto corrente per genere e per contributo della donna ai redditi (a) e al lavoro domestico e di cura della coppia - Anno 2010 (valori percentuali)



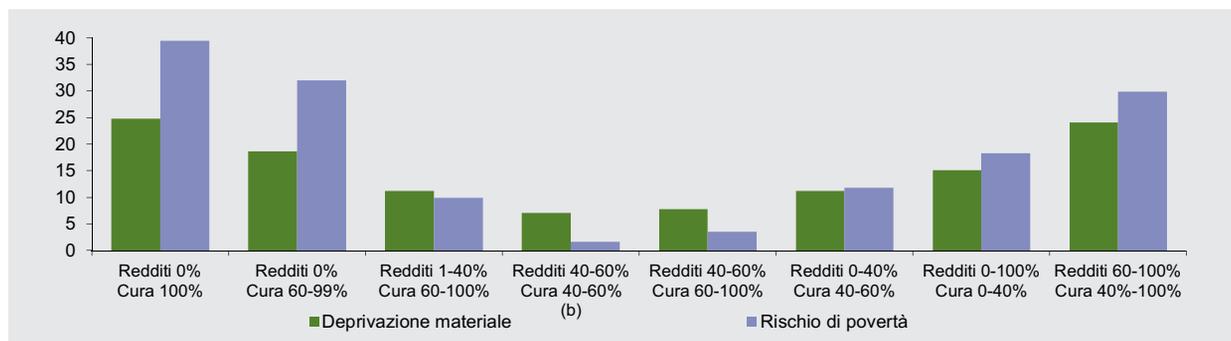
Fonte: Istat, Indagine sui redditi e le condizioni di vita Eu Silc
 (a) Si considerano i redditi individuali lordi percepiti nel 2009.
 (b) Numerosità campionaria tra 20 e 49.

coppia è dato dalla scarsa diffusione tra le donne della titolarità della proprietà dell’abitazione e dalla bassa propensione a prendere congiuntamente decisioni importanti, in molti casi demandate all’uomo (Tavola 4.10). L’assenza di un secondo reddito rende le coppie tradizionali appartenenti al primo gruppo particolarmente esposte al rischio di povertà (39,5 per cento) e alla deprivazione materiale (24,8 per cento), mentre per il secondo le percentuali sono rispettivamente uguali al 32,1 per cento e al 18,7 per cento (Figura 4.14).

In una coppia su quattro la donna guadagna meno del partner, ma lavora molto di più per la famiglia

Il terzo gruppo riunisce le famiglie in cui la donna lavora, ma percepisce un reddito inferiore a quello del coniuge e sperimenta una forte asimmetria nella divisione dei carichi familiari. Si tratta di più di 2 milioni di coppie che risiedono soprattutto al Nord (53,3 per cento), con donne più istruite rispetto a quelle delle coppie tradizionali-asimmetriche, occupate in maggioranza come impiegate od operaie, e più uomini dirigenti, quadri e lavoratori autonomi con dipendenti. Rispetto alle altre coppie asimmetriche, in questo gruppo si registra, dal punto di vista della donna, un maggior grado di indipendenza e di considerazione all’interno della famiglia: la gran parte accede al conto corrente (anche se il 17,9 per cento delle donne non ha un conto corrente, contro il 13,4 per cento degli uomini) e il 55,5 per cento (59 per cento per gli uomini) si sente libera di spendere denaro per sé. Rimane, tuttavia, uno squilibrio evidente con riferimento alla titolarità dell’abitazione: sono molte le donne che dichiarano di non possedere quote dell’abitazione (41,6 per cento, più del doppio degli uomini), a conferma della maggiore vulnera-

Figura 4.14 Indice di deprivazione e rischio di povertà per contributo della donna ai redditi (a) e al lavoro domestico e di cura - Anno 2010 (valori percentuali)



Fonte: Istat, Indagine sui redditi e le condizioni di vita Eu Silc
 (a) Si considerano i redditi individuali lordi percepiti nel 2009.
 (b) Numerosità campionaria tra 0 e 19.



Tavola 4.10 Coppie secondo il contributo della donna ai redditi (a) e al lavoro domestico e di cura, per ripartizione geografica e caratteristiche della coppia - Anno 2010
(composizioni percentuali)

RIPARTIZIONI E CARATTERISTICHE	Contributo della donna ai redditi e al lavoro domestico e di cura										
	Redditi 0%		Redditi 1-40%		Redditi 40-60%		Redditi 60-100%		Redditi 100%		
	Cura	0-100%	Cura	0-100%	Cura	40-60%	Cura	40-60%	Cura	0-100%	
COMPOSIZIONI PERCENTUALI PER COLONNA											
RIPARTIZIONI GEOGRAFICHE											
Nord	26,4	38,3	58,4	54,1	53,3	51,3	44,8	42,4	46,2		
Centro	16,0	15,2	21,1	19,9	20,3	22,5	21,0	20,1	19,1		
Mezzogiorno	57,5	46,4	20,6	26,0	26,4	26,2	34,2	37,5	34,8		
ETA' DI LEI											
25-34 anni	22,5	24,6	25,2	22,8	24,3	26,3	22,4	21,8	23,7		
35-44 anni	33,7	42,6	41,1	40,4	40,3	39,8	39,4	38,8	39,6		
45-54 anni	43,8	32,7	33,7	36,8	35,3	33,9	38,2	39,4	36,7		
TITOLO DI STUDIO - LEI											
Fino alla secondaria inferiore	64,6	51,2	22,2	26,4	40,7	37,8	36,0	36,3	41,1		
Secondaria superiore	32,0	40,0	51,9	51,9	44,8	44,1	46,0	44,4	44,0		
Laurea	3,4 (b)	8,8	25,9	21,7	14,5	18,1	18,0	19,3	14,9		
LAVORO - LEI											
Dirigente/Quadro	..	..	10,1 (b)	7,0	3,0	3,3 (b)	6,1 (b)	12,1 (b)	4,1		
Impiegato	..	..	56,2	44,3	27,7	25,1	30,0	26,4	24,2		
Operario	..	..	19,9	25,1	26,9	23,5	17,7	29,3	17,6		
Autonomo con dipendenti	..	..	..	3,8	1,8 (b)	..	..	7,8 (b)	2,3		
Autonomo senza dipendenti	..	..	5,1 (b)	6,7	7,0	5,4 (b)	7,2 (b)	9,4	4,9		
Disoccupato	6,9	7,0	..	2,2 (b)	6,9	8,1 (b)	..	..	5,3		
Ritirato dal lavoro	..	..	..	..	..	..	..	..	0,2 (b)		
Altro inattivo	92,2	91,2	4,4 (b)	10,3	26,5	32,4	30,5	12,4	41,4		
LAVORO - LUI											
Dirigente/Quadro	4,0 (b)	7,7	9,8 (b)	8,1	11,8	13,8	9,4 (b)	2,6	8,6		
Impiegato	12,8	18,8	32,4	24,6	20,0	24,3	19,0	8,2 (b)	19,9		
Operario	42,0	40,3	31,6	34,5	34,3	29,3	20,9	22,8	34,3		
Autonomo con dipendenti	9,2	7,8	4,2 (b)	8,2	10,6	5,3 (b)	6,8 (b)	8,3 (b)	8,3		
Autonomo senza dipendenti	16,3	14,1	8,1 (b)	15,6	15,8	10,9	11,8 (b)	22,8	15,0		
Disoccupato	4,4 (b)	3,3 (b)	..	..	1,8 (b)	3,4 (b)	9,9 (b)	18,0	4,0		
Ritirato dal lavoro	6,5	4,7	7,9 (b)	2,5 (b)	2,5	7,7 (b)	10,1 (b)	6,1 (b)	4,8		
Altro inattivo	4,9 (b)	3,3 (b)	..	5,3	3,1	5,3 (b)	12,2 (b)	11,2 (b)	5,1		
NUMERO DI FIGLI											
0	11,6	10,1	32,0	21,9	16,3	20,2	22,0	22,8	17,7		
1	31,7	29,6	30,1	32,7	33,4	37,1	37,9	33,9	32,8		
2 e oltre	56,7	60,3	37,9	45,4	50,3	42,7	40,1	43,3	49,5		
LIBERTA' DELLA DONNA DI SPENDERE PER SE											
Si, sempre o quasi sempre	35,8	42,2	53,8	61,5	55,5	55,9	57,1	55,7	51,8		
Si, qualche volta	36,0	32,8	29,9	24,7	27,3	24,6	21,9	24,6	28,4		
Mai o quasi mai	28,3	25,0	16,3	13,8	17,2	19,5	21,0	19,6	19,8		

Fonte: Istat, Indagine sui redditi e le condizioni di vita Eu Silc
(a) Si considerano i redditi individuali lordi percepiti nel 2009.
(b) Numerosità campionaria tra 20 e 49.





Tavola 4.10 segue **Copie secondo il contributo della donna ai redditi (a) e al lavoro domestico e di cura, per ripartizione geografica e caratteristiche della coppia - Anno 2010**
(composizioni percentuali)

RIPARTIZIONI E CARATTERISTICHE	Contributo della donna ai redditi e al lavoro domestico e di cura										Totale
	Redditi 0% Cura 100%	Redditi 0-60% Cura 60-99%	Redditi 40-60% Cura 40-60%	Redditi 60-100% Cura 60-100%	Redditi 1-40% Cura 60-100%	Redditi 0-40% Cura 40-60%	Redditi 0-100% Cura 0-40%	Redditi 60-100% Cura 40-100%			
COMPOSIZIONI PERCENTUALI PER COLONNA											
LIBERTA' DELL'UOMO DI SPENDERE PER SE											
Si, sempre o quasi sempre	41,0	47,7	56,3	61,4	59,0	55,0	50,5	48,5	53,5		
Si, qualche volta	32,5	30,4	27,1	24,5	24,5	26,9	29,1	28,6	27,4		
Mai o quasi mai	26,4	22,0	16,6	14,1	16,5	18,1	20,4	23,0	19,1		
PRENDERE DECISIONI IMPORTANTI											
Lei	7,8	7,6	13,7	9,6	10,0	12,1	14,1 (b)	13,4	10,1		
Lei e lui nella stessa misura	73,6	75,7	78,7	80,3	76,0	76,3	77,7	79,4	77,0		
Lui	18,6	16,7	7,7 (b)	10,1	14,0	11,6	8,2 (b)	7,2 (b)	13,0		
TITOLO DI GODIMENTO DELL'ABITAZIONE											
Di proprietà	25,1	23,5	15,9 (b)	12,9	17,5	18,4	18,8	25,2	19,2		
Affitto o subaffitto	59,1	64,2	72,1	73,6	69,8	68,9	71,1	60,0	67,6		
Usufrutto/uso gratuito	15,9	12,3	11,9 (b)	13,5	12,6	13,0	10,0 (b)	14,8	13,2		
QUOTA PROPRIETA' O USUFRUTTO - LEI											
0%	52,5	53,7	28,4	28,6	41,6	43,5	43,4	30,0	41,2		
1%-49%	..	..	..	..	..	..	..	..	0,8 (b)		
50%	33,8	35,4	53,7	51,5	43,1	42,9	39,1	42,0	42,5		
51%-99%	..	..	..	0,3	..	..	..	..	0,5 (b)		
100%	12,8	10,3	14,6	18,9	14,2	11,7	16,5	25,4	15,0		
QUOTA PROPRIETA' O USUFRUTTO - LUI											
0%	15,3	12,0	15,9	21,0	16,4	13,3	20,4	27,5	17,2		
1%-49%	..	..	..	..	..	..	..	..	0,7 (b)		
50%	34,7	36,1	54,2	51,3	43,5	42,7	38,1	42,6	42,8		
51%-99%	..	..	..	..	..	..	..	..	0,6 (b)		
100%	49,3	51,3	26,5	26,6	39,1	42,3	40,4	27,0	38,8		
QUINTI DI REDDITO											
Primo (più povero)	45,1	37,6	..	4,3	12,1	15,3	20,1	33,8	21,0		
Secondo	29,0	32,5	8,1 (b)	11,8	18,5	16,0	17,8	15,6	19,8		
Terzo	12,0	16,5	18,8	22,5	20,9	22,1	14,0	14,3	18,4		
Quarto	8,3	8,0	38,1	34,4	22,2	21,8	21,1	15,6	20,7		
Quinto (più ricco)	5,7	5,4	31,6	27,0	26,4	24,9	26,9	20,7	20,1		

Fonte: Istat, Indagine sui redditi e le condizioni di vita Eu Sic
(a) Si considerano i redditi individuali lordi percepiti nel 2009.
(b) Numerosità campionaria tra 20 e 49.

bilità economica delle donne nei modelli in cui emerge un'asimmetria seppure parziale. Inoltre, la donna ha l'ultima parola in merito a decisioni importanti meno frequentemente dell'uomo (rispettivamente nel 10 e nel 14 per cento dei casi).

Le coppie caratterizzate da una divisione equa sia del lavoro familiare sia delle responsabilità economiche (completamente simmetriche) sono poco più di 490 mila casi, il 5,7 per cento delle coppie. A differenza di quelle tradizionali, queste famiglie risiedono soprattutto nel Nord (58,4 per cento), sono più spesso senza figli (32 per cento rispetto al 17,7 per cento, in media), i partner sono molto istruiti, spesso le donne anche di più dell'uomo. Frequentemente lavorano come impiegati o dirigenti, svolgono occupazioni con margini di flessibilità nell'uso del tempo, a vantaggio di una maggiore condivisione del lavoro familiare. Rispetto alle coppie tradizionali, o comunque asimmetriche, si registrano differenze rilevanti di comportamenti quanto alla possibilità di accesso al denaro da parte della donna (il 92,9 per cento delle donne ha un conto corrente, contro il 93,8 per cento degli uomini), alla libertà di spendere per sé e al titolo di proprietà dell'abitazione (solo il 28,4 per cento delle donne non ne possiede almeno una quota e il 53,7 per cento ne possiede la metà). La percentuale di donne che ha l'ultima parola in caso di decisioni importanti è più elevata (13,7 per cento contro il 10,1 in media) e moltissimi dividono la responsabilità delle decisioni. Generalmente, anche grazie alla partecipazione della donna ai redditi familiari, queste coppie non si trovano in condizioni economiche svantaggiate: il 92,9 per cento delle coppie non sono materialmente deprivate, il 98,3 per cento non sono a rischio di povertà e il 69,7 per cento appartiene agli ultimi due quintili della distribuzione dei redditi.

In parte assimilabili alle coppie completamente simmetriche sono quelle nelle quali la donna, nonostante il contributo in termini di redditi da lavoro sia rilevante (tra il 40 e il 59 per cento dei redditi della coppia), ha in carico almeno il 60 per cento del lavoro domestico e di cura: in questo gruppo si concentra il 20 per cento circa delle coppie (1 milione e 700 mila). Le somiglianze con le coppie completamente simmetriche riguardano l'area prevalente di residenza (Nord), il livello alto di istruzione soprattutto delle donne, il basso rischio di disagio economico. Anche le variabili che catturano il livello di subordinazione economica dei partner - come l'accesso al conto corrente, la libertà di spendere e la titolarità dell'abitazione - si attestano su livelli del tutto simili rispetto a quelli osservati per le coppie completamente simmetriche: anche la propensione a condividere le decisioni importanti (80,3 per cento contro il 77 per cento in media) è elevata, senza differenze di genere per la modalità "è solo uno dei due partner ad avere l'ultima parola".

La differenza più importante, a parte la maggiore probabilità di lavorare come operai, si rinviene nel numero di figli, in media più alto. L'asimmetria nella divisione del carico di lavoro familiare è legata, dunque, alla cura dei figli che ricade completamente sulle madri, aggiungendosi al lavoro extradomestico. Conseguentemente aumenta in misura rilevante il numero di ore di lavoro complessivo svolto dalle donne. Gli altri tre tipi di coppie - quelle con maggior contributo degli uomini al lavoro di cura delle donne (5,7 per cento), quelle con simmetria nella distribuzione del carico di responsabilità familiari, indipendentemente dal reddito (7,9 per cento) e le coppie dove le donne hanno un reddito più elevato di quello del coniuge ma anche un'alta partecipazione ai lavori familiari (6,8 per cento) - confermano che le variabili che influiscono sulla divisione dei ruoli sono principalmente il livello di istruzione della donna, il suo *status* occupazionale, il tipo di lavoro e lo *status* occupazionale dei partner, la presenza di figli.

È anche confermato l'effetto che il lavoro delle donne può avere sul rischio di povertà e di deprivazione materiale della famiglia. Il gruppo nel quale il contributo della donna al reddito della coppia è più alto è più diffuso nelle coppie di basso status sociale, mentre la maggiore partecipazione dell'uomo al lavoro domestico è legato alla presenza di pensionati e disoccupati. L'evidenza mostra che l'organizzazione familiare caratterizzata da forti asimmetrie nella divisione dei carichi di cura familiare e le disuguaglianze di genere nei livelli di reddito tendono a persistere, con conseguenze ri-

Meno del 6 per cento le coppie con una divisione equa del lavoro...

... e queste presentano il minor rischio di disagio economico



Ancora alta la vulnerabilità della donna nel contesto familiare dovuta a disuguaglianze di reddito

CONDIZIONI ECONOMICHE DEGLI INDIVIDUI DOPO LA SEPARAZIONE E IL DIVORZIO

Lo scioglimento di un'unione coniugale è un fattore di rischio economico: con la separazione, infatti, gli individui devono affrontare cambiamenti profondi nell'organizzazione familiare che hanno effetti potenzialmente rilevanti sulla loro condizione economica. Secondo l'indagine Eu Silc condotta nel 2009¹ i separati - legali o di fatto - e coloro che hanno sperimentato un divorzio rappresentano il sei per cento della popolazione di età superiore ai 15 anni. Nonostante il loro livello di istruzione sia mediamente più elevato rispetto al resto della popolazione e risiedono prevalentemente in aree più ricche (Centro-Nord), queste persone sono esposte più frequentemente al rischio di povertà² (20,1 per cento), sia rispetto al complesso della popolazione (17,5 per cento) sia, e soprattutto, rispetto alle persone coniugate che non si sono mai separate (15,6 per cento). Inoltre, la percentuale di chi sperimenta almeno tre sintomi di disagio economico tra quelli previsti dall'indicatore sintetico Eurostat è significativamente più elevata per i separati e i divorziati, inclusi i risposati, rispetto ai coniugati (rispettivamente, 21,3 per cento e 12,7 per cento).

La separazione e il divorzio influiscono principalmente sulla condizione economica delle donne: il rischio di povertà e quello di deprivazione colpiscono, rispettivamente, il 24,0 per cento e il 24,4 per cento di quante hanno subito una separazione o un divorzio, mentre per gli uomini che hanno sperimentato gli stessi eventi queste percentuali scendono al 15,3 per cento e al 17,5 per cento. Se la donna è occupata a tempo pieno queste differenze sostanzialmente si annullano (Tavola 1).

Guardando al momento della separazione, la maggiore frequenza di casi di disagio si registra per le donne che pagavano l'affitto, ma anche per quelle che avevano l'abitazione in uso o in usufrutto e per quelle che non avevano un'occupazione o che erano occupate a tempo parziale. Dopo due anni dall'evento, circa il 35 per cento di chi non aveva un'occupazione (disoccupate e inattive) ha iniziato a lavorare, ma il cambio di stato occupazionale non è stato sufficiente a tutelarle: più del 32,0 per cento di quelle che sono entrate sul mercato del lavoro è materialmente deprivata e il 26,3 per cento è a rischio di povertà.

In caso di separazione, la famiglia di origine svolge un ruolo di sostegno importante sia per gli uomini sia per le donne. Molti tra quelli che cambiano abitazione tornano dai genitori (36,0 per cento) e nei due anni successivi lo scioglimento dell'unione il 19,0 per cento dei separati ha ricevuto aiuti regolari od occasionali in denaro o in natura principalmente da familiari. Nonostante gli aiuti, la percentuale di chi è a rischio di povertà o deprivazione risulta tra questi soggetti comunque elevata (rispettivamente il 29,5 per cento e il 35,4 per cento).

Gli effetti dello scioglimento di un'unione dipendono in modo cruciale, oltre che dal genere e dallo stato occupazionale, anche dalla presenza di figli minori, se questi sono affidati in modo esclusivo, e soprattutto da quanto è distante nel tempo il momento della separazione e da possibili eventi successivi - eventuale procedimento legale, nuova unione. Le situazioni di disagio sono, infatti, molto più diffuse nel periodo che segue immediatamente la separazione e tendono a ridursi col tempo perché, ad esempio, si costruisce una nuova unione o si risolvono le pendenze legali con il partner.

Ciò vale soprattutto per le donne: tra queste, più del 50 per cento (40 per cento se uomini) dichiara un peggioramento della situazione economica nei due anni successivi la separazione. Se questa è avvenuta da non più di cinque anni, la percentuale di donne a rischio di povertà è pari al 30 per cento, mentre scende al 20 per cento dopo almeno 10 anni dalla separazione. In aggiunta, le donne con un procedimento legale di separazione in corso - situazione che segnala una maggiore conflittualità e/o un maggiore squilibrio reddituale con l'ex coniuge - sono più spesso in condizioni di disagio (il 32,6 per cento è a rischio di povertà e il 32,1 per cento in deprivazione materiale) rispetto a chi non lo intenta (rispettivamente, 25,2 per cento e 25,6 per cento) o lo ha concluso (il 21,5 per cento e il 22,2 per cento).

I maggiori rischi economici sperimentati dalle separate o divorziate vengono neutralizzati se si inizia una nuova unione coniugale o di fatto. In questo caso, è a rischio di povertà il 16,9 per cento e il 19,1 per cento è materialmente deprivato, mentre le

238



¹ Lo studio è condotto utilizzando i dati del modulo ad hoc "Cambiamenti dopo l'interruzione di un'unione" dell'Indagine trasversale Eu Silc 2009, realizzato in convenzione con il Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

² Il disagio economico è stato analizzato ricorrendo agli indicatori Eurostat di rischio di povertà e di deprivazione materiale. Sono definiti a rischio di povertà gli individui con un livello di reddito equivalente uguale o inferiore al 60 per cento della mediana della distribuzione del reddito familiare equivalente al netto degli affitti imputati. Sono definiti in condizione di deprivazione materiale gli individui che vivono in famiglie con almeno tre dei seguenti segnali di disagio economico: non riuscire a sostenere spese impreviste; non potersi permettere una settimana di ferie lontano da casa almeno una volta in un anno; avere arretrati - mutuo o affitto o bollette o altri debiti diversi dal mutuo; non potersi permettere un pasto adeguato almeno ogni due giorni; non potersi permettere di riscaldare adeguatamente l'abitazione, non potersi permettere lavatrice, o tv a colori, o telefono, o automobile.

Tavola 1 Persone che si sono separate o hanno divorziato a rischio di povertà e deprivazione materiale per condizione alla separazione, nei due anni successivi e al momento dell'intervista - Anno 2009 (per 100 persone con le stesse caratteristiche)

CONDIZIONI	Uomini		Donne		Totale	
	Rischio di povertà	Deprivazione materiale	Rischio di povertà	Deprivazione materiale	Rischio di povertà	Deprivazione materiale
CONDIZIONI ALLA SEPARAZIONE						
INTESTAZIONE DELL'ABITAZIONE						
Proprietà di entrambi i coniugi	- (a)	13,0 (b)	19,3	17,2	16,0	15,6
Proprietà dell'ex-coniuge	-	-	29,5	22,7 (b)	27,9	20,6
Proprietà dell'intervistato	-	-	20,6 (b)	16,2 (b)	14,5	12,0 (b)
Proprietà di altri	-	-	-	-	24,7 (b)	24,2 (b)
Affitto	16,9	21,4	22,7	29,1	19,9	25,3
Usufrutto o uso gratuito	17,0 (b)	24,5 (b)	34,7 (b)	33,4 (b)	26,1	29,1
CONDIZIONE OCCUPAZIONALE						
Occupato full time	12,9	15,0	13,0	16,8	13,0	15,8
Occupato part time	-	-	23,5 (b)	24,4 (b)	24,1 (b)	24,6 (b)
In cerca di occupazione	33,9 (b)	-	31,0	37,5	31,9	35,7
Inattivo	-	26,7 (b)	42,3	33,7	36,7	31,9
CAMBIAMENTI ALLA SEPARAZIONE						
ABITAZIONE						
Genitori	16,1 (b)	19,4 (b)	25,8	32,5	21,5	26,7
Parenti, amici, altre soluzioni	17,6 (b)	17,6 (b)	22,1 (b)	17,4 (b)	19,9	17,5 (b)
Affitto	13,4 (b)	15,4 (b)	23,0 (b)	26,7 (b)	17,9	20,7
Non cambia abitazione	15,1	17,7	24,0	23,3	20,2	20,9
FIGLI MINORI						
No	13,8	16,0	21,2	22,4	17,3	19,1
Sì	16,9	19,1	25,6	25,6	22,2	23,0
PERSONE CUI SONO STATI AFFIDATI I FIGLI MINORI (c)						
Ai due genitori in modo condiviso/congiunto/alternato	15,5 (b)	20,2 (b)	16,9 (b)	17,8 (b)	16,1	19,1
All'intervistato	22,5 (b)	26,4 (b)	27,1	28,3	26,3	27,9
All'ex-coniuge	15,3 (b)	13,1 (b)	-	-	18,2 (b)	13,6 (b)
Ad altri	-	-	-	-	-	-
CAMBIAMENTI NEI DUE ANNI SUCCESSIVI ALLA SEPARAZIONE						
HA INIZIATO A LAVORARE						
Sì	-	-	26,3	32,4	25,7	31,6
SITUAZIONE ECONOMICA						
Migliorata	-	-	15,2 (b)	15,8 (b)	15,3 (b)	15,6 (b)
Uguale	12,8	14,1	20,8	16,6	16,5	15,3
Peggiorata	18,3	22,3	28,6	32,2	24,5	28,3
AIUTI ECONOMICI						
Sì	33,1 (b)	38,2 (b)	28,5	34,6	29,5	35,4
No	13,4	15,3	22,3	20,7	17,8	18,0
CONDIZIONI ATTUALI						
TIPO DI FAMIGLIA						
Single	17,0	17,7	28,7	22,4	21,9	19,7
Famiglia ricostituita	13,5	15,1	16,9	19,1	15,1	16,9
Monogenitore	-	-	24,9	26,9	23,9	25,2
Altre tipologie	13,2 (b)	22,8 (b)	24,8	29,9	19,2	26,4
ANNI TRASCORSI DALLA SEPARAZIONE						
0-5 anni	18,9	21,1	30,0	25,5	24,7	23,4
6-10 anni	14,6 (b)	18,7 (b)	24,6	28,0	20,0	23,8
11 anni e oltre	13,5	14,4	20,2	21,5	17,3	18,4
FASE DEL PROCEDIMENTO LEGALE						
Procedimento concluso	14,5	15,2	21,5	22,2	18,5	19,3
Procedimento in corso	15,6 (b)	18,9 (b)	32,6	32,1	25,1	26,2
Nessun procedimento	16,7	21,1	25,2	25,6	20,7	23,2
CONDIZIONE OCCUPAZIONALE						
Occupato full time	11,4	13,3	11,6	18,5	11,5	15,7
Occupato part time	-	-	23,5 (b)	29,7 (b)	24,8	31,1
In cerca di occupazione	46,8 (b)	47,8 (b)	48,2	39,6	47,6	42,6
Inattivo	16,4	19,0	35,1	27,2	27,3	23,8
Totale	15,3	17,5	24,0	24,4	20,1	21,3

Fonte: Istat, modulo ad hoc "Cambiamenti dopo l'interruzione di un'unione" dell'indagine Eu Silc 2009

(a) Stima non significativa in quanto corrispondente ad una numerosità campionaria inferiore a 20 unità.

(b) Stima corrispondente ad una numerosità campionaria compresa tra 20 e 49 unità.

(c) Persone cui sono stati affidati i figli minori nel caso dei separati legalmente e dei divorziati o con cui sono andati a vivere nel caso dei separati di fatto.



donne che rimangono single vivono più spesso una situazione di disagio, soprattutto se con figli minori (24,9 per cento delle mamme separate o divorziate è a rischio di povertà e il 26,9 per cento in condizione di deprivazione materiale). Va poi notato che le donne hanno una minore propensione a formare una nuova unione (sono in famiglia ricostituita il 23,3 per cento delle donne rispetto al 32 per cento degli uomini) ed è molto più frequente che ricoprano, da sole, il ruolo di genitore (35,8 per cento contro solo il 7,3 per cento degli uomini).

Tra gli uomini, il tempo trascorso dalla separazione non solo riduce sensibilmente i casi di chi è a rischio di povertà (dal 18,9 per cento per chi ha sciolto l'unione da non più di 5 anni al 13,5 per cento di chi l'ha conclusa da almeno 11), ma rende anche meno frequenti situazioni di deprivazione materiale (dal 21,1 per cento al 14,4 per cento) e in misura più consistente di quanto accade per le donne (dal 25,5 per cento al 21,5 per cento). A differenza di queste, inoltre, la fase di un eventuale procedimento legale non modifica significativamente la percentuale di individui esposti a situazioni di disagio, il che mostra

come l'eventuale pagamento degli alimenti sia un carico nella maggior parte dei casi compatibile con la loro situazione reddituale.

Non ci sono, invece, differenze rilevanti quanto a disagio tra uomini e donne separati-divorziati in caso di disoccupazione. Chi è alla ricerca di lavoro sperimenta un rischio di povertà o di deprivazione in misura più evidente di quanto si registra per l'intera popolazione: è a rischio di povertà il 47,6 per cento dei separati-divorziati disoccupati rispetto al 36,3 per cento dei disoccupati in totale. Il divario è particolarmente evidente per le donne in cerca di lavoro: è a rischio di povertà il 48,2 per cento delle separate e il 31,8 delle disoccupate nel complesso (non sono dissimili i valori che si registrano per la deprivazione che colpisce, comunque, più gli uomini rispetto alle donne). L'assenza di un possibile reddito alternativo – quale quello di un partner – e le minori possibilità di risparmio rendono particolarmente difficile affrontare periodi di difficoltà e economicamente molto più vulnerabile chi ha subito la rottura di un'unione coniugale, in particolare se disoccupato o lavoratore a tempo parziale.



levanti sul grado di vulnerabilità della donna nel contesto familiare. Anche quando la donna è occupata e contribuisce significativamente al reddito familiare, sono relativamente poco diffusi i casi di una divisione equa dei compiti. Raramente c'è parità nella titolarità dell'abitazione, nell'accesso al conto corrente e nella libertà di spendere, condizione che viene acuita nei casi in cui la coppia si separa. La mancanza di indipendenza economica rende, infatti, particolarmente difficile per le donne affrontare gli effetti di una separazione e di un divorzio, aumentando significativamente la probabilità di essere a rischio di povertà e materialmente deprivate (si veda Box "Condizioni economiche degli individui dopo la separazione e il divorzio").

4.2 Condizioni di vita e opportunità

4.2.1 La mobilità sociale

La mobilità sociale si riferisce all'insieme dei cambiamenti di classe sociale delle figlie e dei figli rispetto ai genitori, nel passaggio da una generazione all'altra (mobilità intergenerazionale), oppure ai cambiamenti che avvengono nel corso della vita di un individuo (mobilità intragenerazionale).¹⁴ Di conseguenza il tasso di mobilità assoluta di un paese è dato dal rapporto tra gli individui che raggiungono posizioni diverse da quelle di origine (le proprie o quelle dei propri genitori) e la popolazione totale.

Per misurare il grado di mobilità si sono confrontate le classi sociali degli occupati di almeno 18 anni con quelle a cui appartenevano i loro padri all'epoca in cui gli intervistati avevano 14 anni, età in cui gli individui decidono, per la prima volta, se proseguire gli studi o lavorare.¹⁵ Il numero di transizioni da un classe all'altra, osservato nei dati, è elevato e riflette i radicali cambiamenti nella struttura dell'occupazione che, a partire dal dopoguerra, hanno drasticamente alterato le dimensioni delle singole classi sociali. Nel 2009, la quota di occupati che si trova in una classe sociale diversa da quella dei padri è del 62,6 per cento (Tavola 4.11), un dato non diverso da quello del 1998. Per le donne si osservano tassi di mobilità assoluta più alti (65,9 per cento contro il 60,6 per cento degli uomini). Sono soprattutto i figli degli occupati nel settore agricolo che hanno cambiato classe sociale rispetto ai genitori: si sono spostati 9 figli di operai agricoli e poco meno di 9 figli dei coltivatori diretti e piccoli proprietari terrieri su 10 (93 per cento se femmine e 82 se maschi).

Questo risultato riflette la generale riallocazione dell'attività produttiva che ha interessato l'economia italiana, in particolare negli ultimi venti anni, il cui risultato è stata una progressiva riduzione del peso dell'agricoltura a favore di altri settori, in particolare quello terziario (si veda il capitolo 2): la quota degli operai agricoli sul totale degli occupati si è ridotta considerevolmente, passando dal 7,7 per cento all'1,6 per cento.

¹⁴ La posizione sociale, o *status*, di un individuo è determinata dalle risorse economiche, dal potere e dal prestigio, che variano in funzione del ruolo, dell'istruzione e della condizione occupazionale.

¹⁵ L'analisi utilizza i dati dell'Indagine multiscopo Istat "Famiglia e soggetti sociali", condotta nel 2009. Per le definizioni, i concetti e le metodologie si è fatto riferimento a Cobalti e Schizzerotto (1994), *La mobilità sociale in Italia*, Bologna, Il Mulino. La classe sociale di arrivo è definita sulla base della posizione occupazionale degli occupati di 18 anni e più; la classe sociale di origine è definita dalla posizione occupazionale dei padri quando gli intervistati avevano 14 anni. La classificazione utilizzata prevede sei categorie: *borghesia* (imprenditori con almeno sette dipendenti, liberi professionisti, dirigenti e quadri); *classe media impiegatizia* (lavoratori dipendenti a vari livelli di qualificazione (insegnanti di scuola materna, elementare, media inferiore e superiore, impiegati di concetto, impiegati esecutivi, tecnici specializzati); *piccola borghesia urbana* (piccoli imprenditori con al più sei dipendenti, lavoratori indipendenti dei settori delle costruzioni, dell'industria, del commercio e dei servizi, soci di cooperativa, coadiuvanti e i lavoratori "atipici": collaboratori coordinati e continuativi e prestatori d'opera occasionali); *piccola borghesia agricola* (proprietari delle piccole imprese, lavoratori indipendenti, soci di cooperativa, coadiuvanti e "atipici" operanti nel settore dell'agricoltura, caccia e pesca); *classe operaia urbana* (lavoratori dipendenti a qualsiasi livello di qualificazione, quali capi operai, operai, apprendisti, lavoranti a domicilio per conto di imprese, occupati nei settori delle costruzioni, dell'industria, del commercio e dei servizi); *classe operaia agricola* (lavoratori dipendenti occupati quali capi operai, operai, apprendisti, lavoranti a domicilio per conto di imprese nel settore primario).

I grandi cambiamenti strutturali dell'economia italiana a partire dal dopoguerra...



Tavola 4.11 Occupati di 18 anni e più per classe occupazionale attuale, sesso e classe occupazionale del padre - Anno 2009
(composizioni percentuali)

CLASSE OCCUPAZIONALE DEL PADRE (a)	Classe occupazionale attuale						Totale	Occupati che hanno cambiato classe	Distribuzione all'origine
	Borghesia	Classe media impiegatizia	Piccola borghesia urbana	Piccola borghesia agricola	Classe operaia urbana	Classe operaia agricola			
MASCHI									
Borghesia	43,9	22,3	13,7	1,0	18,9	0,2	100,0	56,1	10,1
Classe media impiegatizia	24,0	42,7	12,2	0,6	20,0	0,4	100,0	57,3	17,8
Piccola borghesia urbana	18,0	20,8	33,3	0,3	26,9	0,8	100,0	66,7	16,0
Piccola borghesia agricola	12,2	13,8	20,6	17,9	30,8	4,7	100,0	82,1	7,7
Classe operaia urbana	10,0	22,3	15,7	0,6	50,1	1,2	100,0	49,9	39,5
Classe operaia agricola	8,3	15,0	17,7	4,4	44,4	10,2	100,0	89,8	8,9
Totale	17,2	24,4	18,2	2,3	35,9	2,0	100,0	60,6	100,0
FEMMINE									
Borghesia	30,9	47,2	10,2	0,5	10,8	0,3	100,0	69,1	12,7
Classe media impiegatizia	16,4	59,7	10,9	0,5	12,2	0,3	100,0	40,3	20,7
Piccola borghesia urbana	12,4	48,2	18,7	0,8	19,5	0,5	100,0	81,3	16,3
Piccola borghesia agricola	7,9	38,1	15,0	7,2	28,9	2,9	100,0	92,8	5,6
Classe operaia urbana	6,1	46,1	10,9	0,3	35,9	0,7	100,0	64,1	38,9
Classe operaia agricola	3,9	22,7	13,1	2,3	51,9	6,0	100,0	94,0	5,9
Totale	12,4	47,6	12,4	0,9	25,7	1,0	100,0	65,9	100,0
TOTALE									
Borghesia	38,1	33,3	12,1	0,8	15,4	0,3	100,0	61,9	11,1
Classe media impiegatizia	20,8	49,9	11,6	0,6	16,7	0,4	100,0	50,1	18,9
Piccola borghesia urbana	15,8	31,4	27,6	0,5	24,0	0,7	100,0	72,4	16,1
Piccola borghesia agricola	10,8	21,4	18,9	14,6	30,2	4,1	100,0	85,4	6,9
Classe operaia urbana	8,5	31,4	13,8	0,5	44,7	1,0	100,0	55,3	39,3
Classe operaia agricola	7,0	17,3	16,3	3,8	46,6	9,0	100,0	91,0	7,7
Totale	15,3	33,3	16,0	1,8	32,0	1,6	100,0	62,6	100,0

Fonte: Istat, Indagine multiscopo sulle famiglie "Famiglia e soggetti sociali"

(a) Si fa riferimento alla condizione del padre quando la persona occupata considerata (figlio/a) aveva 14 anni.

**... e la mobilità
sociale**

Mostrano un'elevata mobilità anche i discendenti della piccola borghesia urbana (81,3 per cento se femmine e 66,7 per cento se maschi) e dei dirigenti, imprenditori e liberi professionisti (69,1 per cento se femmine e 56,1 per cento se maschi). La classe operaia urbana e la classe media impiegatizia sono caratterizzate, invece, da una mobilità più contenuta: solo la metà dei figli, infatti, si è collocata in una classe diversa da quella dei loro padri. Nel primo caso, tuttavia, i valori sono più elevati nel caso delle donne (64,1 per cento contro 49,9 per cento), mentre nel secondo avviene l'inverso e sono gli uomini a muoversi di più (57,3 per cento contro solo il 40,3 per cento).

Alcune classi mostrano una maggiore forza di attrazione rispetto ad altre: gran parte delle donne che hanno cambiato classe di appartenenza si sono spostate nella classe media impiegatizia, destinazione del 48,2 per cento delle figlie della piccola borghesia urbana e del 46,1 per cento di quelle di operai urbani, mentre gli uomini sono passati soprattutto nella classe operaia e in quella impiegatizia.

L'istruzione svolge un ruolo fondamentale nel favorire la mobilità: da un lato, essa è un importante fattore di promozione sociale, dall'altro la classe di origine è determinante nel condizionare la scelta del percorso di studi sin dall'inizio, ma anche il successo scolastico e, attraverso gli esiti del percorso formativo, le probabilità di occupazione e di carriera. Gli occupati con un titolo di studio medio-alto mostrano un tasso relativamente più elevato di mobilità assoluta: il 66 per cento tra quanti hanno un titolo secondario o universitario provengono da una classe sociale diversa. Fra i laureati, quelli provenienti dalla classe operaia urbana si sono spostati verso altre classi nella grande maggioranza dei casi (91,7 per cento): in particolare, il 48,9 per cento ha raggiunto la classe media impiegatizia e il 32,6 per cento la classe apicale (borghesia). Dei figli della piccola borghesia urbana che hanno conseguito un'istruzione universitaria, il 44,1 per cento si trova oggi nella borghesia e il 40,7 per cento nella classe media impiegatizia.



A parità di classe di origine, un elevato titolo di studio del genitore favorisce la mobilità verso l'alto e tutela coloro che già partono da situazioni più vantaggiose. Infatti, fra i figli di operai urbani, hanno avuto maggiori probabilità di spostarsi verso la classe media impiegatizia quelli il cui genitore aveva un diploma superiore o un titolo universitario (37,3 per cento rispetto al 30,8 per cento dei figli di chi aveva studiato "al più fino alle medie"). Inoltre, coloro che hanno genitori dirigenti, imprenditori o liberi professionisti rimangono più facilmente nella classe di partenza nei casi in cui il padre aveva un titolo di studio elevato (46,2 per cento se con diploma o università, contro il 21,7 per cento nel caso di istruzione non superiore alla scuola media). Al contrario, un basso livello di istruzione dei padri comporta una minore mobilità dei figli: il 45,0 per cento dei figli di padri della classe operaia urbana con al più la licenza media rimane nella classe di origine.

Il ruolo determinante dell'istruzione emerge anche considerando la mobilità discendente: 9 occupati su 10 di origine borghese in possesso della licenza media hanno cambiato posizione sociale e nel 57,1 per cento dei casi sono "retrocessi" tra gli operai dell'industria e dei servizi.

A fronte di una sostanziale stabilità nel tempo della mobilità sociale, i giovani che si sono presentati per la prima volta sul mercato del lavoro si sono misurati con i mutamenti delle opportunità di mobilità sociale che sono andati via via a loro svantaggio. Confrontando i giovani delle generazioni entrate entro i 25 anni nel mondo del lavoro, risulta che le opportunità di miglioramento della propria condizione sociale rispetto a quella del padre (mobilità ascendente),¹⁶ cresciute in passato per tutte le generazioni, fino a quelle nate negli anni '50, si sono poi ridotte per le generazioni successive, cioè quelle di chi oggi ha meno di 50 anni. (Tavola 4.12).

Contestualmente, il rischio di peggiorare rispetto alla condizione del padre (mobilità discendente, anche questa misurata al momento del primo lavoro), che si era ridotto per lungo tempo, segna un incremento per i nati dalla seconda metà degli anni '50, che si fa più mar-

Per i nati dopo gli anni '60 meno opportunità di migliorare, al primo lavoro, status rispetto alla famiglia di origine...

... e allo stesso tempo più rischi di peggiorarlo

Tavola 4.12 Persone di 25 anni e più che hanno iniziato a lavorare entro 25 anni d'età per generazione e tipologia di mobilità al primo lavoro e a cinque anni dal primo lavoro - Anno 2009 (per 100 persone con esperienza di lavoro entro i 25 anni)

	Prima del 1940	1940-44	1945-49	1950-54	1955-59	1960-64	1965-69	1970-74	1975-79	1980-84	Totale
Mobilità al primo lavoro (a)											
Immobili	47,6	40,7	42,5	43,5	41,1	44,3	43,6	43,8	44,9	41,9	43,8
Mobili	52,4	59,3	57,5	56,5	58,9	55,7	56,4	56,2	55,1	58,1	56,2
Ascendente	14,3	15,5	17,4	20,1	22,3	19,1	19,7	15,3	15,7	16,4	17,5
Laterale	18,2	20,5	19,5	17,2	15,3	14,9	12,8	11,8	11,5	12,3	15,4
Discendente	20,0	23,4	20,6	19,1	21,3	21,7	23,9	29,1	27,9	29,5	23,3
Mobilità a cinque anni dal primo lavoro (b)											
Immobili	47,7	40,6	41,5	40,8	39,3	42,7	42,8	42,8	43,6	42,8	42,9
Mobili	52,3	59,4	58,5	59,2	60,7	57,3	57,2	57,2	56,4	57,2	57,1
Ascendente	15,9	17,4	20,4	24,5	27,5	24,5	24,5	19,5	19,8	19,5	21,2
Laterale	18,5	21,7	19,1	17,4	16,1	15,1	12,7	12,7	13,3	11,9	16,0
Discendente	17,8	20,3	19,0	17,4	17,0	17,8	20,0	24,9	23,2	25,8	19,9

Fonte: Istat, Indagine multiscope sulle famiglie "Famiglia e soggetti sociali"

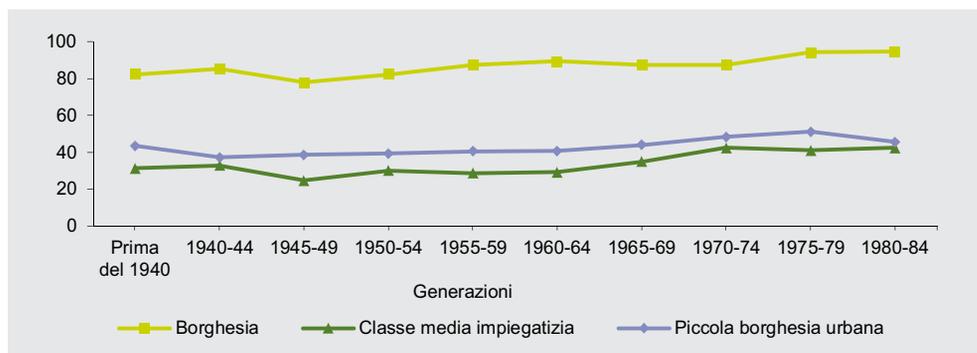
(a) Mobilità al primo lavoro rispetto alla classe occupazionale del padre quando l'intervistato aveva 14 anni.

(b) Mobilità a 5 anni dal primo lavoro rispetto alla classe occupazionale del padre quando l'intervistato aveva 14 anni. Si considerano solo le persone che risultavano occupate a 5 anni dal primo lavoro.

¹⁶ I movimenti di classe ascendenti comprendono le transizioni dalle classi degli operai nel terziario e nell'industria e dei braccianti agricoli alla classe superiore (borghesia), a quella media impiegatizia, ai lavoratori autonomi dell'agricoltura, dell'industria e del terziario. Sono anche inclusi i passaggi dalla classe media impiegatizia, e dai lavoratori autonomi alla borghesia. I movimenti di classe discendenti si riferiscono agli stessi percorsi ma in direzione opposta, dalle classi più alte a quelle più basse. I movimenti laterali sono costituiti, invece, dagli spostamenti che avvengono nell'ambito delle tre classi medie (classe media impiegatizia, piccola borghesia urbana e agricola) e all'interno delle classi operaie.



Figura 4.15 Tasso di mobilità intergenerazionale discendente al primo lavoro per generazione e classi sociali di origine - Anno 2009 (per 100 persone con esperienza di lavoro entro i 25 anni)



Fonte: Istat, Indagine multiscopo sulle famiglie "Famiglia e soggetti sociali"

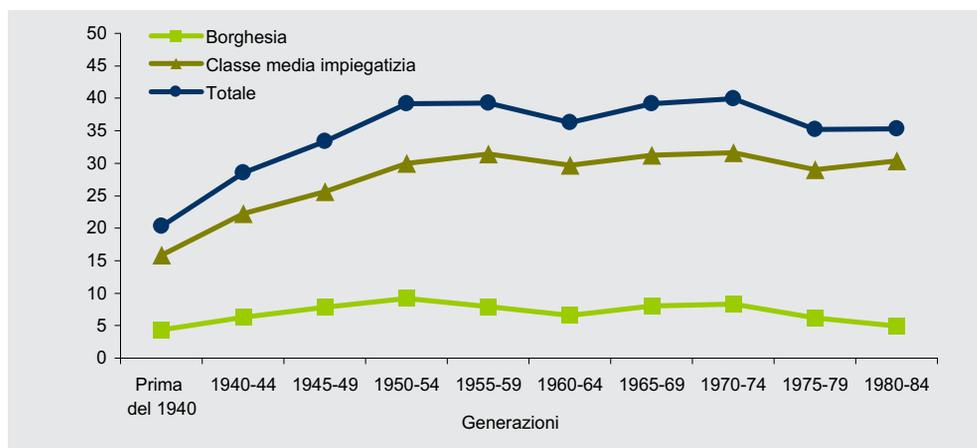
cato a partire dai nati dalla seconda metà degli anni '60 in poi. Per queste coorti, dunque, è diventato progressivamente più difficile collocarsi, sin dall'inizio della carriera lavorativa, in una classe sociale superiore. In aggiunta, per chi è nato nei primi anni '70 o negli anni successivi la mobilità in discesa è più alta di quella sperimentata a suo tempo dalle persone che oggi hanno 65 anni e più.

Le difficoltà dei giovani sono trasversali rispetto alle classi sociali

Le crescenti difficoltà per i giovani al primo impiego sono trasversali: gli occupati delle generazioni più recenti, se provenienti dalla borghesia o dalla classe media impiegatizia, retrocedono più spesso dei loro padri/nonni e i figli di operai salgono in misura minore di quanti li hanno preceduti negli ultimi 30 anni. (Figura 4.15).

Se borghesia e classe media impiegatizia hanno rappresentato lo sbocco occupazionale di molti giovani al primo ingresso nel mondo del lavoro per gran parte delle generazioni passate, ciò è sempre meno vero per i nuovi occupati (Figura 4.16) ed anche considerando soglie di età al primo lavoro più alte gli andamenti descritti sono confermati: per chi inizia a lavorare entro i 30 anni le opportunità lavorative sono migliorate nel tempo fino alla generazione degli anni '50 (la mobilità ascendente è passata dal 15,6 per cento per i nati prima del 1940 al 19,3 per cento per i nati nel 1945-1949 e al 23,8 per cento per i nati nel 1955-1959), ma successivamente il tasso di mobilità ascendente al primo lavoro si è progressivamente ridotto, raggiungendo il 18,1 per cento per i nati alla fine degli anni '70. Contestualmente è significativamente aumentata la possibilità di peggiorare la posizione di origine sin dalla prima occupazione.

Figura 4.16 Persone di 18 anni e più occupate al primo lavoro nelle classi borghese e media impiegatizia per generazione - Anno 2009 (per 100 persone con esperienza di lavoro entro i 25 anni)



Fonte: Istat, Indagine multiscopo sulle famiglie "Famiglia e soggetti sociali"



D'altra parte, lo svantaggio all'ingresso delle ultime generazioni non si colma neppure se si esaminano i dati considerando la posizione acquisita, passati 5 anni: il 29,5 per cento dei nati nel periodo 1980-1984 che hanno iniziato a lavorare prima dei 25 anni peggiora la sua posizione e di questi, dopo 5 anni, il 25,8 per cento risulta ancora in posizione meno elevata della famiglia di origine (Tavola 4.12).

Infine, l'analisi della "mobilità relativa" consente di valutare se, e in quale misura, le opportunità di migliorare la propria posizione sociale rispetto a quella dei genitori, o anche nel corso della vita, siano equamente distribuite fra le diverse classi sociali, indipendentemente dai cambiamenti indotti dalla modifica della struttura generale dell'occupazione. Idealmente, in una società che voglia offrire pari opportunità iniziali a tutti gli individui, la probabilità di mobilità verso una qualsiasi posizione della scala sociale dovrebbe essere uguale e, dunque, indipendente dalla classe sociale di partenza.

L'Italia, pur avendo registrato un'alta mobilità assoluta, è tuttavia un paese caratterizzato a tutt'oggi da una scarsa fluidità sociale. Attualmente, la classe di origine influisce in misura rilevante sulla mobilità sociale, determinando disuguaglianze nelle opportunità degli individui. In particolare, i valori che si collocano sulla diagonale principale della tavola di mobilità relativa (Tavola 4.13), rivelano che, al netto degli effetti strutturali, tutte le classi (in particolare quelle poste agli estremi della scala sociale) tendono a trattenere al loro interno buona parte dei propri figli. I valori fuori dalla diagonale principale mostrano poi che i cambiamenti di classe sono tanto meno frequenti quanto più grande è la distanza sociale che le separa. Ad esempio, fra gli occu-

La fluidità sociale in Italia è ancora scarsa

Tavola 4.13 Indici di mobilità relativa per gli occupati di 18 anni e più per classe occupazionale attuale, sesso e classe occupazionale del padre - Anno 2009 (coefficienti concorrenziali medi) (a)

CLASSE OCCUPAZIONALE DEL PADRE (b)	Classe occupazionale attuale					
	Borghesia	Classe media impiegatizia	Piccola borghesia urbana	Piccola borghesia agricola	Classe operaia urbana	Classe operaia agricola
MASCHI						
Borghesia	1,85	0,50	0,05	-0,13	-0,22	-2,05
Classe media impiegatizia	0,95	1,40	-0,15	-0,87	-0,18	-1,16
Piccola borghesia urbana	0,47	0,30	1,23	-1,78	0,18	-0,40
Piccola borghesia agricola	-1,20	-1,39	-0,56	2,81	-0,73	1,07
Classe operaia urbana	-0,48	0,30	0,04	-1,00	0,97	0,17
Classe operaia agricola	-1,59	-1,10	-0,62	0,96	-0,03	2,38
FEMMINE						
Borghesia	1,96	0,55	0,06	-0,63	-0,69	-1,25
Classe media impiegatizia	1,11	0,94	0,20	-0,61	-0,46	-1,17
Piccola borghesia urbana	0,33	0,26	0,61	-0,32	-0,16	-0,71
Piccola borghesia agricola	-1,15	-0,89	-0,53	2,09	-0,42	0,91
Classe operaia urbana	-0,39	0,50	0,13	-1,26	1,03	-0,01
Classe operaia agricola	-1,85	-1,37	-0,46	0,73	0,70	2,25
TOTALE						
Borghesia	1,84	0,61	0,02	-0,32	-0,40	-1,75
Classe media impiegatizia	1,01	1,23	0,00	-0,84	-0,24	-1,16
Piccola borghesia urbana	0,39	0,34	1,02	-1,20	0,06	-0,60
Piccola borghesia agricola	-1,19	-1,24	-0,56	2,61	-0,64	1,02
Classe operaia urbana	-0,45	0,39	0,07	-1,13	1,01	0,12
Classe operaia agricola	-1,59	-1,33	-0,55	0,89	0,21	2,37

Fonte: Istat, Indagine multiscopo sulle famiglie "Famiglia e soggetti sociali"

(a) Il coefficiente concorrenziale medio è una misura del vantaggio medio che gli individui provenienti da una classe di origine hanno su quelli provenienti dalle altre classi di origine nella competizione per l'accesso a una determinata classe occupazionale. Il coefficiente assume valore 0 quando la classe di origine corrispondente non offre, in media, alcun vantaggio competitivo nell'accesso alla classe occupazionale in questione; assume un valore positivo quando la classe di origine corrispondente è, in media, in vantaggio sulle altre classi; assume un valore negativo quando la classe di origine corrispondente è, in media, in svantaggio rispetto alle altre classi. Il coefficiente concorrenziale medio è il logaritmo naturale della media geometrica dei $(k-1) \times (k-1)$ odds ratios che possono essere calcolati a partire da quel valore, dove k =numero delle classi occupazionali.

(b) Si fa riferimento alla condizione del padre quando la persona occupata considerata (figlio/a) aveva 14 anni.



LE TIPOLOGIE DI MOBILITÀ SOCIALE NEL CORSO DELLA VITA

Utilizzando i risultati dell'indagine multiscopo sulle famiglie "Famiglie e soggetti sociali" svolte negli anni 1998, 2003 e 2009, il confronto tra la posizione occupazionale al primo lavoro e quella di destinazione al momento dell'intervista (mobilità intragenerazionale), associato allo studio della mobilità fra generazioni diverse, consente di individuare cinque differenti percorsi di mobilità sociale (Tavola 1). Il gruppo più numeroso è quello dei mobili all'entrata nella vita attiva (40,4 per cento), che annovera i figli che partono da una posizione diversa da quella dei padri e vi rimangono: si tratta di un gruppo in crescita sia rispetto al 36,4 per cento del 2003 sia al 38,5 per cento del 1998. Questo fenomeno interessa particolarmente i figli della classe operaia agricola (62 per cento), della piccola borghesia agricola (55,1 per cento) e della piccola borghesia urbana (50,1 per cento) e risente del generale ridimensionamento del settore agricolo e dello slittamento verso professioni impiegate piuttosto che operaie.

La seconda categoria è quella degli immobili (29,8 per cento): più numerosi tra gli uomini (31,5 per cento, contro il 27,2 per cento delle donne), essi sono più frequenti tra i figli della classe operaia urbana e

della classe media impiegatizia (40 per cento circa) e tra i possessori di licenza di scuola secondaria inferiore (38,2 per cento).

Il terzo gruppo, cioè i mobili nel corso della vita attiva (11,5 per cento), sono i figli che partono dalla stessa posizione occupazionale dei loro padri e, successivamente, ne raggiungono una diversa, itinerario seguito soprattutto dai figli della classe operaia urbana (18,1 per cento). Ad essi si affiancano i mobili all'inizio e nel corso della vita attiva (11,1 per cento), in calo dal 14,6 per cento del 2003, i quali partono da una posizione occupazionale diversa da quella del padre, per cambiarla in seguito. Questo comportamento è più frequente tra i figli della piccola borghesia agricola (24,9 per cento) e della classe operaia agricola (22,1 per cento).

Infine, l'ultimo gruppo, i mobili con ritorno alle origini, è quello meno numeroso (7,2 per cento) e include gli individui che all'ingresso nel mercato del lavoro occupano una posizione diversa da quella del padre ma, nel corso della vita lavorativa, vi ritornano.

Rispetto al 2003, si accentua l'immobilità e cala contestualmente la forma di mobilità più elevata, cioè quella dei mobili all'inizio e nel corso della vita attiva.

Tavola 1 Occupati di 18 anni e più per tipologia di mobilità sociale nel corso della vita e sesso - Anni 1998, 2003 e 2009 (composizioni percentuali)

ANNI	Tipologia di mobilità sociale					Totale
	Immobili	Mobili con ritorno alle origini	Mobili all'entrata nella vita attiva	Mobili nel corso della vita attiva	Mobili all'inizio e nel corso della vita attiva	
MASCHI						
1998	32,3	7,4	34,1	13,2	13,0	100,0
2003	28,9	9,4	32,3	13,7	15,7	100,0
2009	31,5	7,7	36,4	12,7	11,7	100,0
FEMMINE						
1998	29,3	5,8	46,2	9,2	9,6	100,0
2003	25,5	7,9	42,9	10,6	13,0	100,0
2009	27,2	6,5	46,8	9,5	10,0	100,0
TOTALE						
1998	31,2	6,8	38,5	11,7	11,7	100,0
2003	27,6	8,8	36,4	12,5	14,6	100,0
2009	29,8	7,2	40,4	11,5	11,1	100,0

Fonte: Istat, Indagine multiscopo sulle famiglie "Famiglia e soggetti sociali"



pati che hanno un padre borghese, la frequenza di chi rimane nella stessa classe di partenza è molto più alta (coefficiente concorrenziale pari a 1,84) rispetto alla mobilità verso la borghesia di chi è nato in altre condizioni sociali. In particolare, solo pochi di quanti provengono dalla piccola borghesia agricola e dal proletariato, soprattutto agricolo, riescono ad accedervi.

D'altra parte, risulta evidente come le classi più elevate riescano ad assicurare ai propri figli un vantaggio nell'accesso a posizioni di privilegio e un maggiore livello di protezione dal rischio di mobilità verso il basso. Similmente, i discendenti del ceto medio hanno maggiori possibilità di migliorare la loro posizione (coefficiente 1,01) e non finiscono quasi mai nella classe operaia e della piccola borghesia agricola.

4.2.2. Le disparità nei percorsi formativi e lavorativi

4.2.2.1 Il completamento e l'abbandono degli studi per classe sociale

Il raggiungimento di elevati livelli di istruzione, può fornire maggiori opportunità di occupazione, percorsi lavorativi più dinamici e, attraverso il lavoro, consentire l'accesso alla mobilità sociale verso l'alto. Tuttavia, se le scelte di iniziare un percorso scolastico invece di un altro, gli anni dedicati a percorrerlo e gli esiti al termine di esso dipendono fortemente dall'origine sociale, l'istruzione non riesce a svolgere la sua funzione di promozione sociale e le disuguaglianze tra classi tendono a riprodursi e a permanere nel tempo. In Italia, anche tra le generazioni più giovani, la partecipazione all'istruzione secondaria superiore e post-secondaria e il successo scolastico variano significativamente tra classi sociali (Figura 4.17).

Come abbiamo visto, se un titolo di studio elevato aumenta le probabilità di salire o di rimanere in alto nella scala sociale, la percentuale di chi acquisisce la laurea è molto diversa tra classi: si va dal 43 per cento dei figli della borghesia della generazione dei nati nel periodo 1970-1979 al solo 10 per cento di quelli della classe operaia, mentre per i figli della classe media impiegatizia si arriva al 29 per cento e tra i discendenti della piccola borghesia al 16 per cento.

Il titolo di studio dei genitori è elemento fondamentale nel percorso di istruzione dei figli, per tutte le classi sociali. Ad esempio, nell'ambito della borghesia, solo il 16,7 per cento di soggetti il cui padre ha un titolo di studio non superiore alla licenza media consegue un titolo universitario, contro il 51,9 per cento di quelli che discendono da chi ha un titolo di scuola superiore o la laurea. Quadro analogo si riscontra se si esaminano i dati relativi alla classe operaia: il cinque per cento di figli di operai con al massimo la licenza media consegue un titolo universitario, mentre tale percentuale sale al 19,5 per cento quando il padre ha completato gli studi secondari superiori o post-secondari.

Per osservare i percorsi di istruzione dei diversi sottogruppi di popolazione nel corso del tempo è utile fare un confronto tra due generazioni: la più giovane, quella dei nati nel 1970-1979 (al netto di un 1,9 per cento che ancora studia all'università), e i nati nel 1940-1949, che qui rappresentano la generazione dei genitori (Figura 4.18). Naturalmente, i più giovani mostrano un tasso di conseguimento di un titolo elevato, di scuola secondaria superiore o universitario, più che doppio rispetto ai nati negli anni '40 (66,6 per cento contro il 29,7 per cento). Nel tempo le disuguaglianze tra classi si riducono, ma rimangono elevate: 55,4 per cento dei figli della classe operaia ottengono tali titoli contro l'89,1 per cento tra i figli della classe sociale più agiata, e tale distanza si conferma soprattutto con riferimento al conseguimento del titolo universitario.

Le donne hanno migliorato il loro livello di istruzione più di quanto abbiano fatto gli uomini: nella generazione più anziana, il 34 per cento dei maschi aveva un titolo elevato contro il 25,7 per cento delle donne, mentre nella generazione più giovane la situazione è ribaltata (64 per cento contro 69,3 per cento). L'aumento dell'istruzione femminile ha riguardato, in maniera

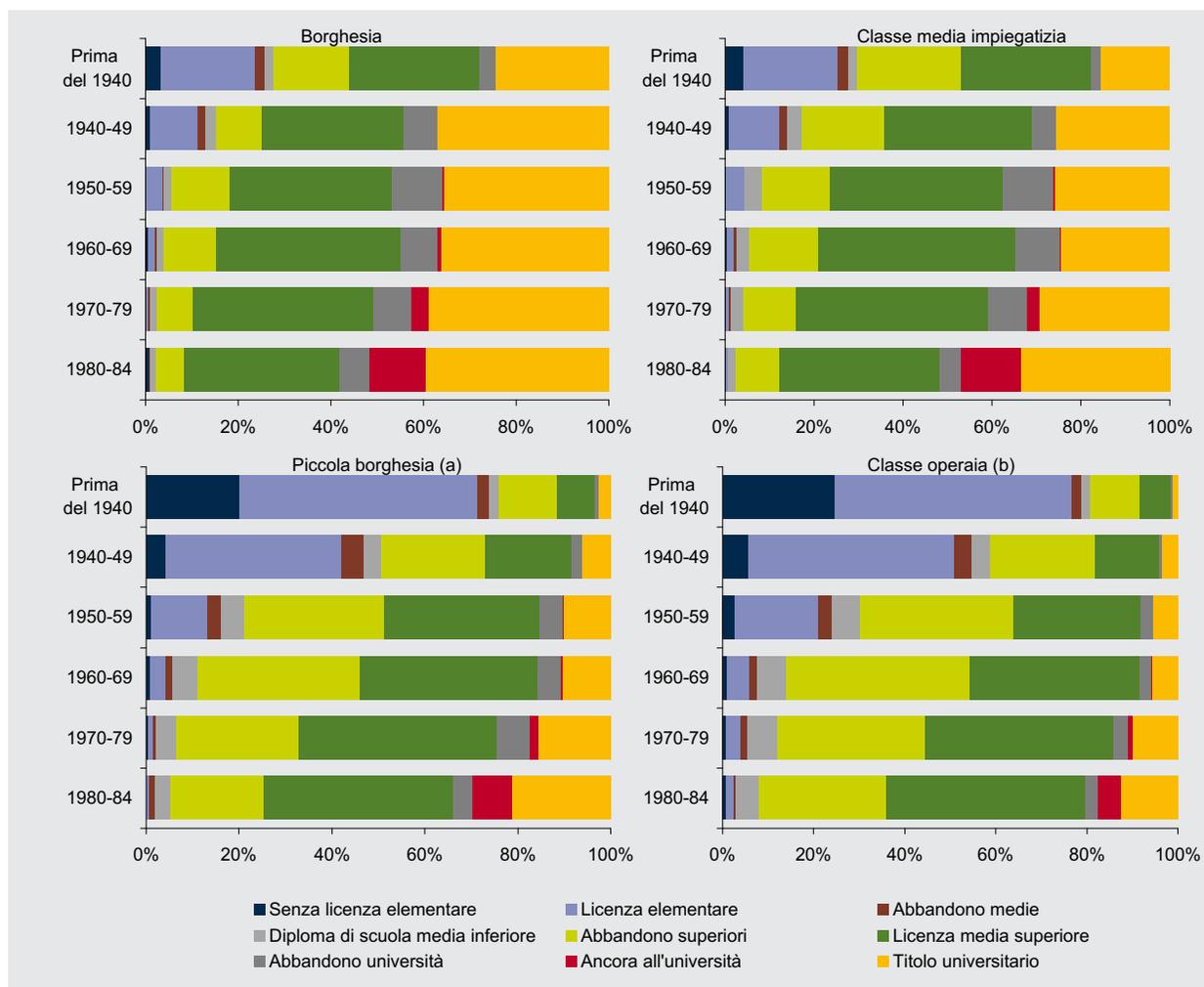
La classe della famiglia d'origine determina gli esiti nello studio

Le disuguaglianze di classe sociale nell'istruzione si riducono, ma restano ancora elevate...

... nell'istruzione le donne migliorano più degli uomini per tutte le classi sociali



Figura 4.17 Popolazione di 25 anni e più per generazione, classe occupazionale del padre e percorso di istruzione - Anno 2009 (per 100 persone della stessa generazione)



Fonte: Istat, Indagine multiscopo sulle famiglie "Famiglia e soggetti sociali"
 (a) Include la piccola borghesia urbana e agricola.
 (b) Include la classe operaia urbana e agricola.

particolare, il conseguimento di un titolo di studio universitario, dove le donne della generazione più giovane hanno superato i loro coetanei: si è passati, infatti, da una quota di laureate pari al 7,3 per cento (10,6 per cento se maschi) al 21,7 per cento per le nate negli anni 1970-1979 (15,2 se maschi).

L'aumento dell'incidenza di laureate nella popolazione femminile è indipendente dalla classe sociale di origine: quelle che provengono dalla classe operaia quadruplicano il tasso di conseguimento della laurea (dal 3,2 al 12,8 per cento). Miglioramenti importanti si registrano anche per le altre classi (dal 4,0 al 18,5 per cento per quelle provenienti dalla piccola borghesia; dal 23 al 34 per cento per le discendenti della classe media impiegatizia; dal 31,5 al 49,2 per cento per quelle nate in famiglie borghesi). Anche tra le più giovani, tuttavia, permangono significative differenze tra diverse classi.

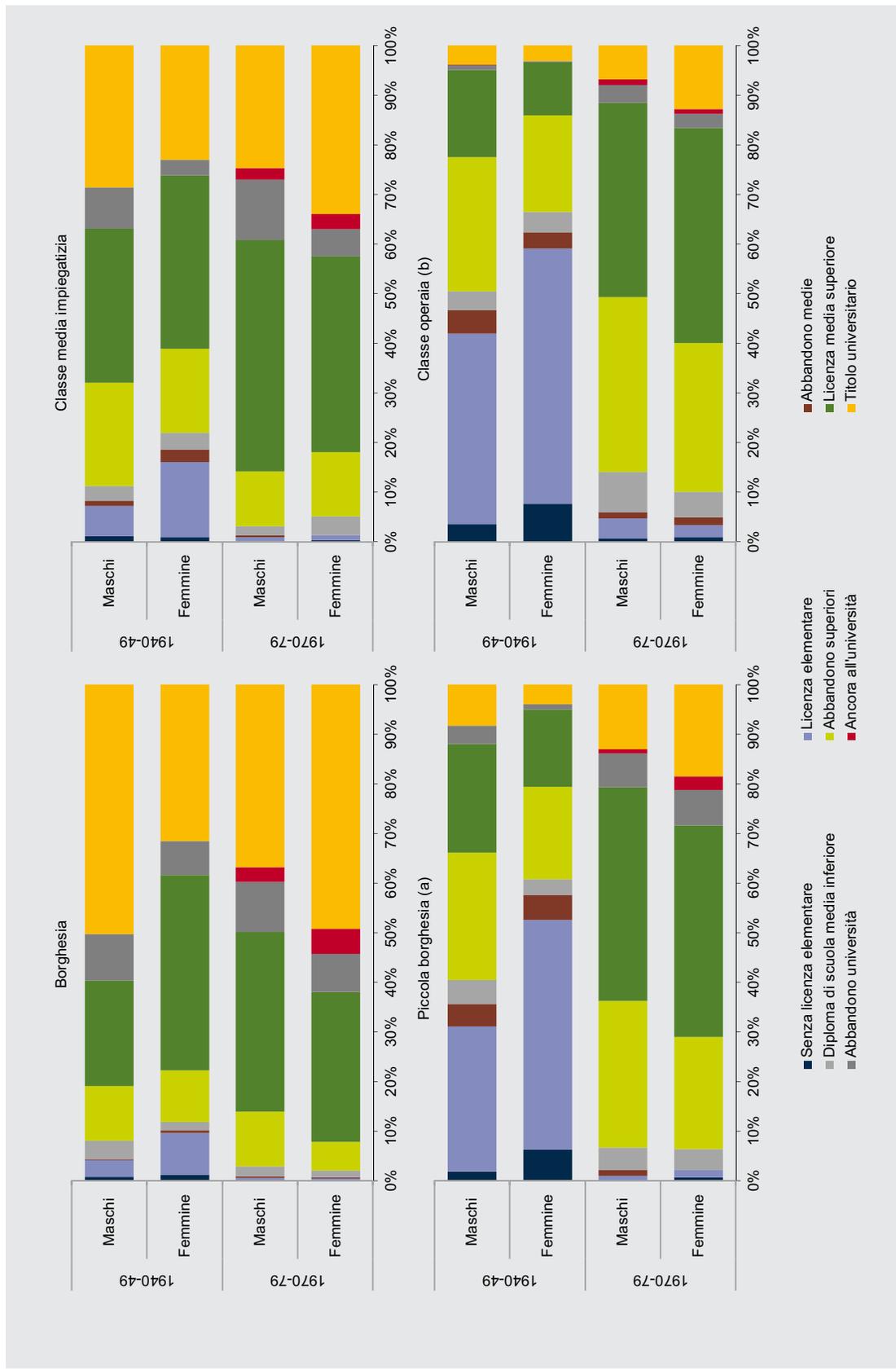
Al contrario, tra i maschi con genitori borghesi e della classe media impiegatizia si è registrata una riduzione del tasso di conseguimento della laurea.

Nelle generazioni più giovani, l'elemento di discriminazione fondamentale tra classi sociali nel conseguimento del titolo di scuola secondaria superiore non è tanto la differenza nelle iscrizioni, quanto quella relativa agli abbandoni prematuri, i quali si mantengono a livelli molto



Soprattutto gli studenti delle classi meno agiate abbandonano le scuole superiori

Figura 4.18 Popolazione di 25 anni e più delle generazioni 1940-1949 e 1970-1979 per sesso, classe occupazionale del padre e percorso di istruzione - Anno 2009 (per 100 persone della stessa generazione)



Fonte: Istat, Indagine multiscopo sulle famiglie "Famiglia e soggetti sociali"
 (a) Include la piccola borghesia urbana e agricola.
 (b) Include la classe operaia urbana e agricola.

elevati, pur se in diminuzione nel corso del tempo. I figli degli operai nati negli anni '70 che hanno abbandonato la scuola superiore sono ancora il 37 per cento del totale dei giovani di quella generazione, contro l'8,7 per cento dei figli della classe sociale più alta. Peraltro, l'abbandono degli studi si manifesta in maniera molto differenziata tra uomini e donne: le ragazze che intraprendono un corso di studi superiore sono generalmente più determinate nel portarlo a termine. Gli uomini nati nel periodo 1970-1979 hanno, infatti, abbandonato gli studi senza completare il percorso secondario superiore intrapreso nel 29,5 per cento dei casi contro il 24,6 per cento delle donne (Figura 4.19). Il maggiore successo femminile nel conseguire un diploma superiore si riscontra, peraltro, all'interno di tutte le classi sociali di origine, ad eccezione di quella media impiegatizia e riguarda le generazioni più recenti e non quelle degli anni '40.

Naturalmente, contribuisce a spiegare la differenza tra maschi e femmine la maggiore facilità dei primi ad entrare molto giovani nel mercato del lavoro, ma anche il titolo di studio del padre è determinante nel successo scolastico degli iscritti alla scuola secondaria superiore: ogni cento nati negli anni '70, il 35 per cento dei figli di padri con al massimo la licenza di scuola media ha abbandonato gli studi senza conseguire un titolo secondario superiore, rispetto al 7 per cento che si registra tra i figli di genitori con titolo di studio più elevato.

Estendendo l'analisi a una generazione più giovane, quella dei nati nel periodo 1980-1984, diminuisce ulteriormente l'abbandono degli studi secondari superiori, raggiungendo una percentuale del 20,5 per cento (era il 27,1 per cento tra gli iscritti della coorte degli anni '70). La riduzione riguarda tutte le classi sociali, ma è più accentuata per i figli della borghesia (6,7 per cento nella generazione più giovane, due punti percentuali in meno rispetto alla precedente), mentre quelli degli operai abbandonano nel 30,3 per cento dei casi, valore ancora molto alto, pur se inferiore di 7 punti percentuali rispetto alla coorte degli anni '70.

Rispetto, invece, al raggiungimento di un titolo universitario, la vera selezione avviene all'ingresso: si iscrive all'università il 55,8 per cento dei figli della borghesia della generazione del 1970-1979, contro appena il 14,1 per cento di quelli della classe operaia, mentre per i figli della classe media impiegatizia si arriva al 41 per cento e al 24,5 per cento tra quelli della piccola borghesia. Molto meno selettivo rispetto a quanto visto per la media superiore è l'abbandono prematuro degli studi universitari, oscillando tra il 16,1 per cento dei figli della borghesia nati nel 1970-1979 e il 22,7 per cento dei figli della classe operaia e il 28,6 per cento dei figli della piccola borghesia. Probabilmente, questi ultimi possono fare affidamento sull'attività lavorativa autonoma, di tipo familiare, tant'è vero che il tasso di abbandono era il più elevato anche tra i nati trenta anni prima (28,2 per cento). Nel corso delle generazioni si osserva invece un aumento degli abbandoni tra i figli della classe operaia, che passano dal 14,6 ogni cento iscritti al 22,7 per cento, mentre per i figli dei borghesi si osserva una quota inferiore al 17 per cento, stabile nel tempo.

Nella generazione più giovane, quella dei nati nei primi anni '80, aumenta comunque la propensione a iscriversi all'università, raggiungendo un valore pari al 36,4 per cento, rispetto al 26,7 per cento dei nati negli anni '70. Permangono, tuttavia, differenze di classe molto ampie: il 61,9 per cento dei figli dei borghesi si sono iscritti all'università, contro il 20,3 dei figli di operai, a sottolineare che la selezione avviene già dal momento dell'iscrizione. Parallelamente, anche a seguito delle recenti riforme che hanno riguardato l'università, diminuisce considerevolmente il tasso di abbandono degli studi, pari all'11,5 per cento, circa la metà rispetto alla generazione precedente.¹⁷ Il calo è particolarmente rilevante per gli uomini (dal 28,9 per cento al 12,6 per cento), nonché per i figli della classe media impiegatizia (dal 22 al 9,3 per cento) e della piccola borghesia (dal 28,6 al 12,3 per cento).

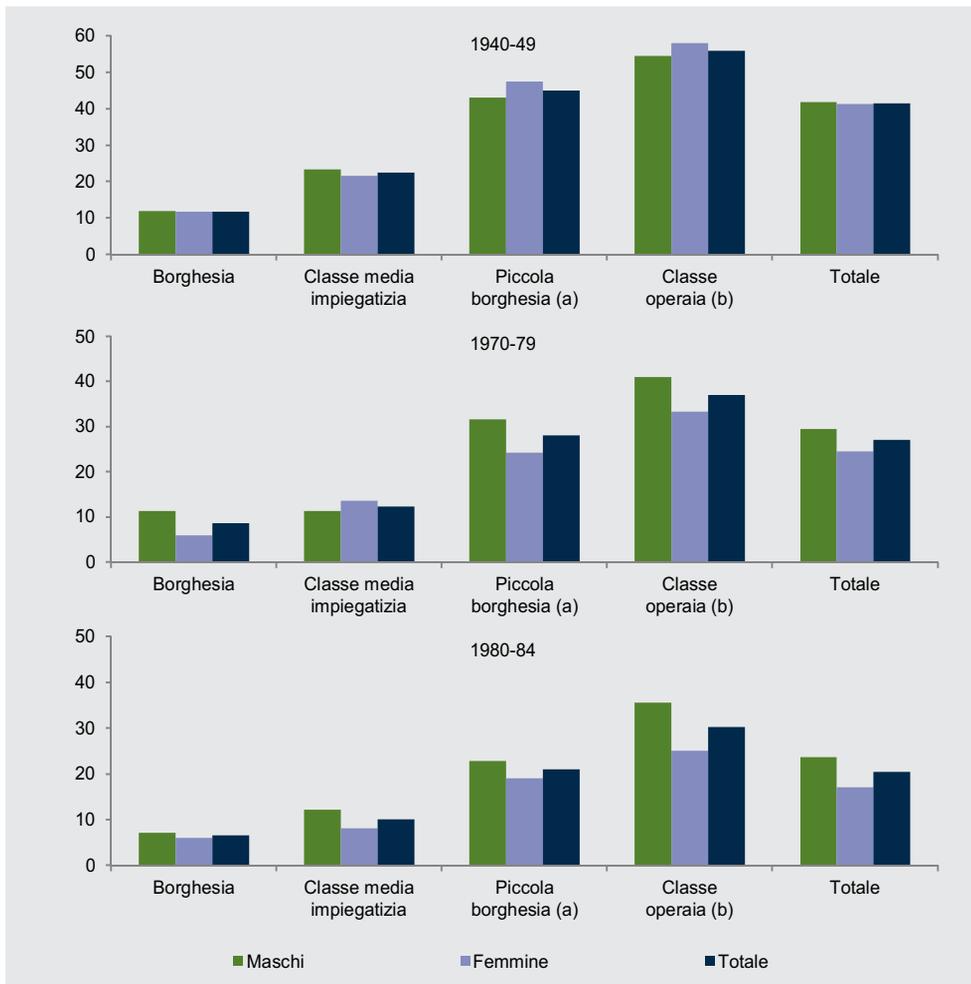
Le differenze di classe si riscontrano nelle iscrizioni all'università

250



¹⁷Va notato, però, che è ancora iscritto all'università circa il 9 per cento della generazione più giovane ed è quindi possibile che il relativo tasso di abbandono possa ancora aumentare.

Figura 4.19 Persone delle generazioni 1940-1949, 1970-1979 e 1980-1984 che hanno abbandonato gli studi secondari superiori per classe occupazionale del padre e sesso - Anno 2009 (per 100 iscritti a un corso secondario superiore)



Fonte: Istat, Indagine multiscopo sulle famiglie "Famiglia e soggetti sociali"

(a) Include la piccola borghesia urbana e agricola.

(b) Include la classe operaia urbana e agricola.

4.2.2.2 Tempi e modalità di ingresso nel mondo del lavoro

L'accesso al primo lavoro può condizionare i percorsi lavorativi e le opportunità di salire di livello sociale successivamente o di conservare nel tempo un livello alto. Infatti, la classe sociale di provenienza, attraverso gli effetti che ha sulle scelte di istruzione e sulla probabilità di completare gli studi, influisce sulle modalità e sul momento di ingresso nel mercato del lavoro.

L'età di ingresso nel mercato del lavoro per le ultime generazioni si è alzata tra gli uomini: l'età mediana passa da circa 18 a circa 21 anni, mentre tra le donne, dopo essere scesa a circa 21 anni per le generazioni delle nate nei primi anni '60, torna a salire e raggiunge i 24 anni per la generazione più giovane (come per la più anziana) (Figura 4.20). I discendenti della classe operaia si caratterizzano comunque, ancora oggi, per un ingresso anticipato rispetto ai coetanei di diversa origine sociale, anche se, col tempo, le differenze tra le classi vanno riducendosi.

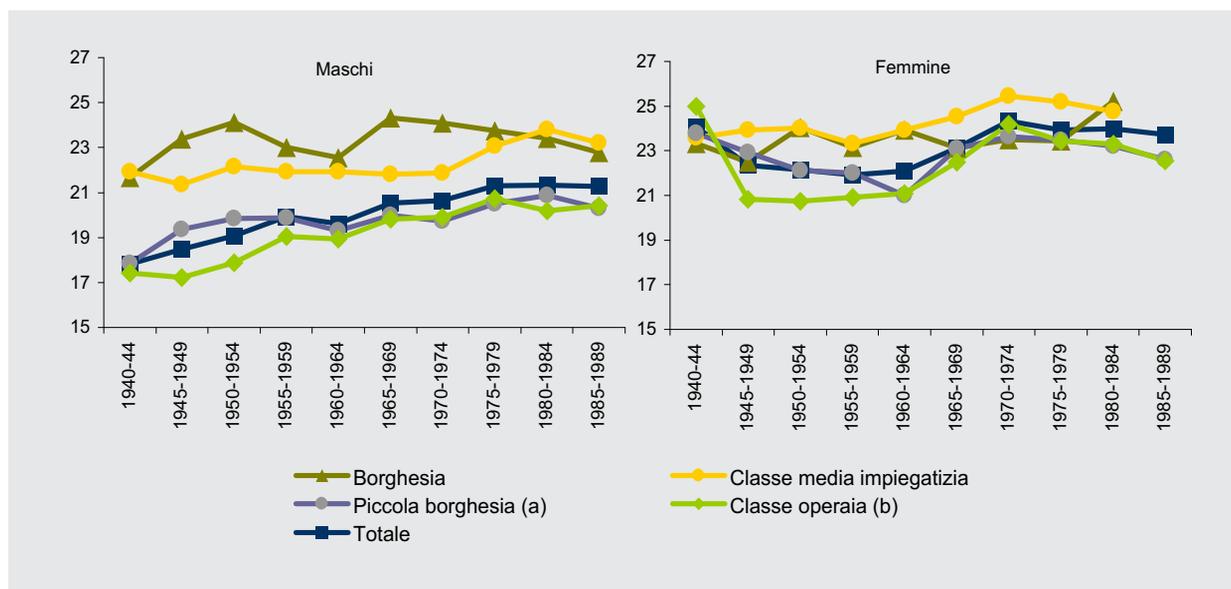
Quanto alle modalità d'ingresso, le recenti riforme del mercato del lavoro hanno fatto crescere significativamente il peso degli occupati atipici (dipendenti a tempo determinato, collaboratori

Le origini sociali hanno effetti anche sui percorsi lavorativi

Lavoro atipico: canale di accesso al mercato del lavoro sempre più diffuso...



Figura 4.20 Età mediana al primo lavoro per sesso, generazione e classe sociale di origine - Anno 2009 (stime di Kaplan e Meier)



Fonte: Istat, Indagine multiscopo sulle famiglie "Famiglia e soggetti sociali"

(a) Include la piccola borghesia urbana e agricola.

(b) Include la classe operaia urbana e agricola.

o prestatori d'opera occasionale),¹⁸ cosicché il lavoro atipico ha interessato in misura crescente le generazioni più recenti. Partendo dalle ultime coorti di età, per quella dei nati a partire dal 1980, la quota di lavoratori atipici al primo lavoro è del 44,6 per cento, a fronte di percentuali del 31,1 per cento per i nati negli anni '70, del 23,2 per cento per quella degli anni '60 e di circa un sesto tra i nati nei decenni precedenti (Tavola 4.14). Peraltro, le differenze di genere, a sfavore delle donne, sono particolarmente pronunciate per le generazioni più giovani.

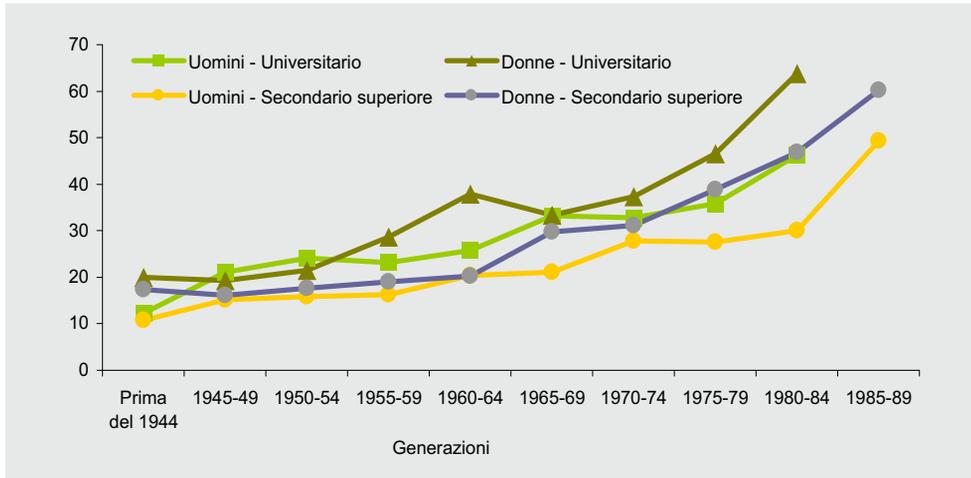
Focalizzando l'attenzione sulla generazione dei nati tra il 1970 e il 1984, si vede come i figli della classe media impiegatizia registrano percentuali di ingresso in posizione atipiche più elevate (39,5 per cento) rispetto ai figli delle altre classi sociali, mentre i figli della piccola borghesia registrano il valore più basso (28,6 per cento). L'occupazione atipica al primo lavoro è diffusa anche per titoli di studio secondari superiori o universitari (Figura 4.21) e cresce all'aumentare del titolo di studio, essendo pari al 21,2 per cento per chi ha concluso la scuola dell'obbligo e al 35,4 per cento per chi ha conseguito un titolo di studio universitario. Inoltre le differenze di genere aumentano nel tempo, raggiungendo uno scarto di circa quattro punti percentuali tra i nati tra il 1960 e il 1974, di dodici tra i nati tra il 1975 e il 1979 e di sedici tra i più giovani.

Le persone che hanno avuto almeno un episodio di lavoro atipico mostrano anche maggiore mobilità – in termini di tipo di lavoro o di posizione lavorativa – associata a una più alta discontinuità: il 31,8 per cento ha avuto almeno quattro episodi lavorativi, il 20 per cento tre. Al contrario, il 53,4 per cento dei "sempre standard" ha avuto una sola esperienza di lavoro e il 26,1 per cento ne ha avute due. Il fenomeno ha una maggiore diffusione presso la borghesia: infatti, la frequenza più alta di persone che hanno fatto un'esperienza di lavoro precario in almeno un'occasione nella vita (pari a poco più del 37 per cento) si osserva tra gli occupati con padre appartenente alla borghesia e alla classe media impiegatizia, mentre fra chi proviene dalla classe operaia e dalla piccola borghesia si osservano frequenze leggermente inferiori.

¹⁸ I dati non permettono di includere alcune forme di lavoro autonomo riconducibili a forme di lavoro parasubordinato.



Figura 4.21 Lavoratori con contratti atipici al primo lavoro per generazione, titolo di studio e sesso - Anno 2009 (per 100 persone che lavorano o hanno lavorato in passato)



Fonte: Istat, Indagine multiscopo sulle famiglie "Famiglia e soggetti sociali"

Tavola 4.14 Persone di 16-64 anni che lavorano o hanno lavorato in passato per tipo di percorso lavorativo, sesso, generazione, ripartizione geografica, titolo di studio e classe sociale di origine - Anno 2009 (composizioni percentuali)

	Percorso lavorativo			Totale
	Sempre standard	Almeno una volta atipico	Di cui: atipico dal primo lavoro	
SESSO				
Maschi	69,1	30,2	23,9	100,0
Femmine	61,5	37,3	29,3	100,0
GENERAZIONE				
1944-49	78,4	20,4	15,5	100,0
1950-59	73,5	25,6	18,2	100,0
1960-69	67,8	31,5	23,2	100,0
1970-79	60,9	38,4	31,1	100,0
1980-93	48,5	50,1	44,6	100,0
RIPARTIZIONE GEOGRAFICA				
Nord	66,0	33,1	24,9	100,0
Centro	65,9	33,6	25,9	100,0
Mezzogiorno	65,0	33,8	28,9	100,0
TITOLO DI STUDIO				
Laurea e più	58,2	41,2	35,4	100,0
Diploma superiore (compresi 2-3 anni)	64,6	34,8	27,7	100,0
Fino alla scuola dell'obbligo	69,8	28,9	21,2	100,0
CLASSE DI ORIGINE (a)				
Borghesia	61,6	37,6	30,3	100,0
Classe media impiegatizia	61,6	37,5	31,7	100,0
Piccola borghesia (b)	69,3	30,0	22,8	100,0
Classe operaia (c)	66,2	32,7	25,4	100,0
Totale	65,7	33,4	26,3	100,0

Fonte: Istat, Indagine multiscopo sulle famiglie "Famiglia e soggetti sociali"

(a) Si fa riferimento alla condizione del padre quando la persona occupata considerata (figlio/a) aveva 14 anni.

(b) Include la piccola borghesia urbana e agricola.

(c) Include la classe operaia urbana e agricola.

Considerando i nati negli anni '60, mediamente entrati nel mercato del lavoro da 21,7 anni, i "sempre standard" hanno lavorato, al netto dei periodi di non occupazione, per 21 anni. La durata media dell'attività lavorativa di chi ha avuto almeno un contratto flessibile non raggiunge, invece, i 19 anni, e di questi circa otto sono stati impegnati in episodi lavorativi precari. Evidenze simili si hanno per la generazione degli anni '70, sul mercato del lavoro mediamente da 12 anni e mezzo: escludendo i periodi di non occupazione, i "sempre standard" hanno accumulato 12 anni di lavoro, chi ha sperimentato contratti atipici solo 10,7 anni, la metà dei quali vissuti in condizione di precariato lavorativo.

... con conseguenze negative sulla stabilità del lavoro e sulla carriera



La maggiore frammentarietà dell'attività lavorativa ha rilevanti conseguenze nel lungo periodo in termini di sviluppo professionale, di profilo reddituale e di anzianità contributiva. Considerando la situazione lavorativa 10 anni dopo l'ingresso (Tavola 4.14), tra le persone entrate nel mondo del lavoro con contratti flessibili il 29,3 per cento è ancora in una situazione di precarietà e il 9,9 per cento non è più occupato. La perdita del lavoro è maggiore per le donne (14,2 per cento contro 6,5 per cento), mentre è più frequente per gli uomini la transizione verso l'occupazione permanente (65,1 per cento contro 55,2 per cento).

Se non si tratta di lavoro atipico, a dieci anni dal primo lavoro, nella maggioranza dei casi la classe sociale di riferimento alla fine del periodo è la stessa di quella iniziale e questo effetto è tanto più intenso quanto più elevata è la classe sociale di partenza (Tavola 4.15). Al contrario, se il primo lavoro è a termine, a progetto o a collaborazione, sono molto più frequenti le transizioni di classe, sia di tipo ascendente che discendente, queste ultime associate a probabilità significativamente più elevate di non essere più al lavoro o di rimanere in lavori precari.

Va poi sottolineato come la condizione di atipicità non presenti gli stessi livelli di criticità per tutte le classi sociali: dopo dieci anni, gli appartenenti alla borghesia hanno ottenuto un lavoro standard in circa sette casi su dieci ed esibiscono il minor rischio relativo di non lavorare. In particolare, se al primo lavoro si è dirigente o quadro a tempo indeterminato, imprenditore o libero professionista, a dieci anni di distanza si è ancora stabilmente occupato e ci si colloca nella borghesia nel 91,9 per cento dei casi. Più articolato e rischioso, invece, il percorso per chi entra da atipico in posizioni lavorative afferenti alla borghesia:¹⁹ poco più della metà ottiene un lavoro stabile, mantenendo l'elevata collocazione sociale, un altro 13,0 per cento ha un lavoro stabile, ma è "retrocesso" sulla scala sociale, e il 28,8 per cento non ha cambiato status, ma è ancora precario.

Quando il primo lavoro è a tempo indeterminato e di tipo impiegatizio, dopo dieci anni si è ancora occupati in maniera stabile e ci si colloca nella classe media in quasi 85 casi su 100 e nel 6,8 per cento dei casi si riscontra un avanzamento sociale nella borghesia. Se, invece, le mansioni impiegatizie dell'inizio sono associate a contratti a tempo determinato, il 53,8 per cento riesce a coniugare la permanenza nella classe sociale media con l'accesso ad un lavoro standard. Un ulteriore 9,4 per cento ha migliorato la sua posizione sociale e ha ottenuto un lavoro stabile, mentre in un quarto dei casi il tipo di occupazione a dieci anni dal primo lavoro è ancora precario, ma si permane nella classe media. In generale, il rischio di aver perso il lavoro è significativamente più alto di quanto avviene per chi ha iniziato con un lavoro standard.

Passaggio a lavori standard più facile per chi proviene da classi sociali più elevate...

Tavola 4.15 Persone di 30-64 anni che lavorano o hanno lavorato in passato per condizione occupazionale e tipologia di mobilità a 10 anni e classe occupazionale al primo lavoro - Anno 2009 (composizioni percentuali)

CLASSE OCCUPAZIONALE AL PRIMO LAVORO	Condizione occupazionale a 10 anni											Non occupato	TOTALE	
	Atipico					Standard								
	Tipologia di mobilità a 10 anni					Tipologia di mobilità a 10 anni								
	Immobile	Mobile	Di cui:			Totale	Immobile	Mobile	Di cui:					Totale
		Ascendente	Laterale	Discendente			Ascendente	Laterale	Discendente					
STANDARD AL PRIMO LAVORO														
Borghesia	0,1	0,3	-	-	0,3	0,4	91,9	6,4	-	-	6,4	98,3	1,3	100,0
Classe media impiegatizia	1,0	0,6	0,1	0,4	0,1	1,6	81,3	12,2	6,8	3,4	2,1	93,6	4,8	100,0
Piccola borghesia (a)	0,4	2,1	0,1	0,9	1,1	2,5	76,2	15,6	2,9	5,3	7,4	91,8	5,7	100,0
Classe operaia (b)	1,6	1,1	0,8	0,3	-	2,7	68,9	20,4	19,2	1,2	-	89,3	8,0	100,0
Totale	1,1	1,0	0,4	0,4	0,2	2,1	75,6	16,1	11,6	2,3	2,2	91,7	6,2	100,0
ATIPICO AL PRIMO LAVORO														
Borghesia	25,0	3,8	-	-	3,8	28,8	53,5	13,0	-	-	13,0	66,5	4,7	100,0
Classe media impiegatizia	22,7	2,7	0,5	1,2	1,1	25,4	50,8	15,6	9,4	3,0	3,2	66,5	8,1	100,0
Piccola borghesia (a)	33,3	8,6	0,8	4,5	3,3	41,9	8,4	44,6	18,5	20,4	5,6	52,9	5,2	100,0
Classe operaia (b)	25,2	4,6	3,0	1,6	-	29,7	26,3	32,4	29,7	2,7	-	58,7	11,6	100,0
Totale	25,0	4,3	2,0	1,6	0,7	29,3	33,0	27,8	22,1	3,9	1,7	60,8	9,9	100,0

Fonte: Istat, Indagine multiscopo sulle famiglie "Famiglia e soggetti sociali"

(a) Include la piccola borghesia urbana e agricola.

(b) Include la classe operaia urbana e agricola.

¹⁹ L'identificazione simultanea delle persone con contratto atipico della classe borghese è tale che a questa categoria appartengono i soli dirigenti o quadri a tempo determinato.



Quando la classe iniziale è piccolo borghese e il primo lavoro atipico, dopo dieci anni il 41,9 per cento non transita ancora a tempo indeterminato e il 5,2 per cento non ha più un'occupazione. Quando la classe iniziale è quella operaia, chi ha iniziato a tempo indeterminato conserva inquadramento contrattuale e collocazione sociale nel 68,9 per cento dei casi, sperimenta un miglioramento nel 19,2 per cento dei casi. Quando, invece, l'inizio è in un'occupazione temporanea, dopo dieci anni nel 58,7 per cento dei casi si passa a un lavoro stabile, migliorando oltretutto la posizione di partenza in circa la metà dei casi. Gli altri che hanno iniziato in una posizione precaria come operai rischiano, dopo dieci anni, di essere ancora tali nel 29,7 per cento dei casi o di perdere il lavoro nell'11,6 per cento dei casi, con percentuali significativamente più elevate di quelle delle altre classi sociali.

... alto il rischio di lavorare a lungo da precari per tutti gli altri

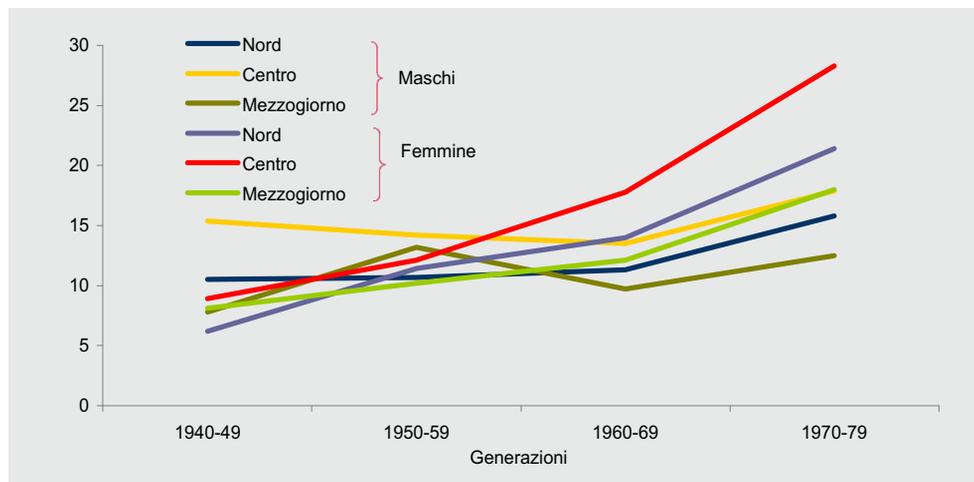
4.2.2.3 Lo svantaggio del Mezzogiorno

La ridotta mobilità sociale e le differenze di opportunità nei percorsi formativi e lavorativi penalizzano il Mezzogiorno, aggravandone il divario rispetto al resto del Paese. Se la quota di occupati che si trova in una classe sociale diversa da quella dei padri è del 63,2 per cento, in linea con quanto osservato nel resto del Paese (62,7 nel Nord e il 61,8 per cento del Centro), senza rilevanti modifiche negli ultimi dieci anni, tuttavia, le difficoltà a salire i gradini della scala sociale sono più evidenti nel Mezzogiorno. In particolare, al netto dei cambiamenti strutturali dell'occupazione, la classe che ha tutelato meglio i propri figli nella conservazione di una posizione elevata è la borghesia, con un indice di mobilità relativa (2,14), di una volta e mezzo superiore a quello del Centro. All'estremo opposto, i figli degli operai agricoli, con un coefficiente pari a 2,38 rischiano maggiormente di rimanere fermi nella stessa classe dei padri, rispetto a quanto si verifica al Nord (2,06) e al Centro (1,94).

Il Mezzogiorno ha beneficiato della forte espansione nella partecipazione scolastica: la quota di iscritti alla scuola secondaria superiore ha raggiunto il 90 per cento per i nati tra il 1970 e il 1979, con un differenziale di soli quattro punti rispetto al Centro-Nord. Rimane, invece, grave la dimensione dell'abbandono scolastico nelle scuole secondarie superiori: un iscritto su tre non ha conseguito il diploma, rispetto a meno di uno su quattro nelle altre macro aree, ed il divario persiste anche per la generazione di nati tra il 1980 e il 1984. Anche l'accesso agli studi universitari penalizza i giovani del Mezzogiorno: si iscrive il 21,7 per cento dei nati negli anni '70, contro il 33,0 per cento del Centro e il 26,1 del Nord. Peraltro, l'iscrizione all'università è ancora meno diffusa per i figli di operai (11,1 per cento nel Mezzogiorno, contro il 17,3 al Centro e il 14,9 per cento al Nord).

Resta elevato nel Mezzogiorno l'abbandono scolastico alle superiori

Figura 4.22 Persone di 25 anni e più con titolo di studio universitario per generazione, sesso e ripartizione geografica - Anno 2009 (per 100 persone della stessa generazione)



Fonte: Istat, Indagine multiscopo sulle famiglie "Famiglia e soggetti sociali"



Al Sud, a dieci anni dal primo lavoro, meno della metà ha un'occupazione stabile

Le donne del Mezzogiorno, pur laureandosi più frequentemente degli uomini, appaiono svantaggiate se confrontate con le coetanee delle altre ripartizioni. Infatti, tra le nate degli anni '40 la quota di laureate era all'incirca uguale tra le ripartizioni (con valori sotto il 10 per cento e con un minimo del 6,2 per cento al Nord), mentre per le coorti più giovani si arriva a uno scarto di quasi dieci punti con il Centro e di circa quattro col Nord (Figura 4.22). Più difficile nel Mezzogiorno è anche ottenere una posizione lavorativa stabile negli anni successivi all'inizio di un lavoro atipico: a distanza di dieci anni solo il 47,6 per cento ha trovato un'occupazione stabile, mentre nel Nord si registrano tassi di stabilizzazione superiori al 70 per cento.

4.2.3 Disuguaglianze e salute degli individui

4.2.3.1 Le relazioni tra istruzione e mortalità

Negli ultimi decenni in Italia, come negli altri paesi europei e più in generale nei paesi a sviluppo avanzato, a fronte di una crescita della speranza di vita, si è osservata una persistenza delle disuguaglianze nella salute. Studi comparativi tra i paesi europei²⁰ hanno mostrato un'associazione statisticamente significativa tra fattori socio-economici (istruzione, reddito, condizione occupazionale, classe sociale) e condizioni di salute misurate sia in termini di prevalenza di patologie sia in termini di mortalità. Il risultato che emerge è che lo svantaggio sociale si associa a rischi più elevati di cattiva salute e di mortalità.

L'analisi congiunta dei dati relativi agli individui intervistati in occasione dell'indagine Istat sulle condizioni di salute e il ricorso ai servizi sanitari (svolta nel periodo 1999-2000) con i decessi verificatisi fino al 2007²¹ consente di disporre di dati rappresentativi, a livello nazionale, della mortalità per condizione sociale. Lo studio ha interessato una sotto-coorte di 90.685 individui di 25 anni e più, per i quali si sono osservati 8.611 decessi nel periodo di osservazione (1999-2007) e ha utilizzato il titolo di studio come *proxy* della condizione sociale, in quanto tale variabile presenta (come abbiamo visto nei precedenti paragrafi) una forte correlazione con altri indicatori di posizione, quali la posizione occupazionale o la classe sociale di appartenenza. La capacità predittiva del titolo di studio, inoltre, risulta superiore a quella di altri indicatori, essendo una caratteristica influenzata dalle condizioni sociali di *early life* che esercita, pertanto, effetti di lunga durata.

I risultati evidenziano la presenza di differenze significative nel rischio di mortalità a sfavore della popolazione con posizione sociale più svantaggiata.²² Nella popolazione fra i 25 e i 64 anni (Figura 4.23) lo svantaggio più rilevante si osserva tra le donne con livello di istruzione più basso, le quali hanno un rischio di mortalità circa doppio rispetto alle donne della stessa età con titolo di studio più elevato. Fra gli uomini con bassa istruzione di età compresa tra 25 e 64 anni, il rischio di morire è dell'80 per cento più elevato rispetto ai più istruiti. Infine, tra le persone anziane, le differenze nei rischi di mortalità non sono in generale significative: solo per gli uomini si osserva un'associazione significativa della mortalità con una istruzione media o bassa, con un incremento del 30 per cento nel rischio di morte rispetto ai più istruiti.

256

Rischi di mortalità più elevati per le persone meno istruite, soprattutto per le donne

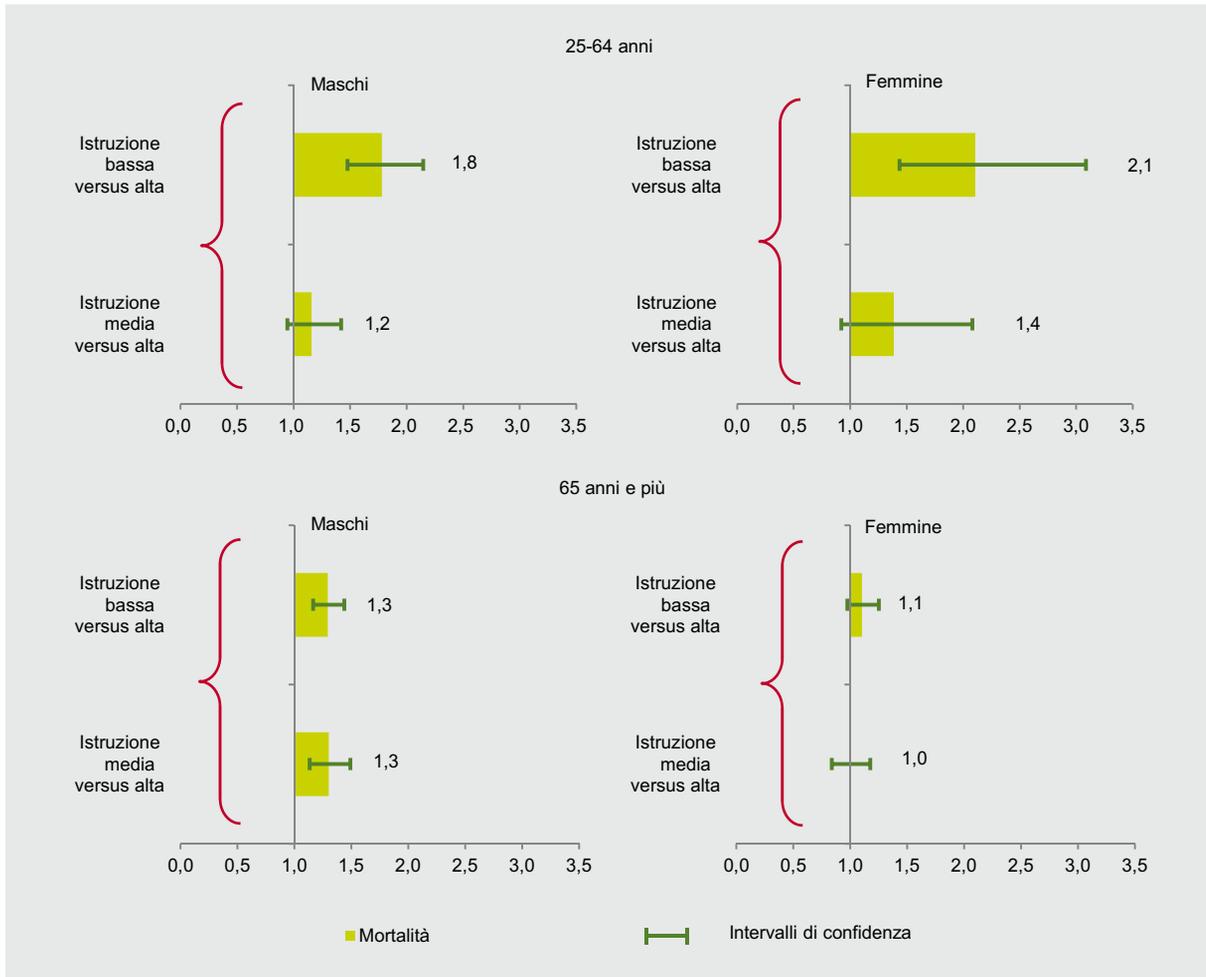


²⁰ Cfr. Mackenbach 2005 e 2008.

²¹ Il progetto, realizzato dall'Istat, dal Ministero della salute e dalla Regione Valle d'Aosta mediante *record linkage* tra i dati dell'indagine "Condizioni di salute e ricorso ai servizi sanitari - Anni 1999-2000" e i dati relativi alla "Indagine sulle cause di morte", ha consentito di avere informazioni sui decessi osservati nel periodo 1999-2007 (8.872 decessi) in un campione nazionale di 128.818 individui. Sono stati esclusi gli individui delle province autonome di Bolzano e Trento per incompletezza dei dati identificativi.

²² Per studiare il ruolo dei determinanti sociali sulla mortalità è stato stimato il rischio di morte rispetto all'istruzione mediante il modello di regressione di Poisson. I rischi vengono presentati per le varie categorie dell'indicatore prendendo come riferimento la categoria riferita all'istruzione alta. L'analisi è stata condotta separatamente per ognuno dei sessi e per due fasce di età: 25-64 anni e 65 anni e più.

Figura 4.23 Mortalità generale e intervallo di confidenza per livello di istruzione, classe di età e sesso - Anni 1999-2007 (a) (rischi relativi per la popolazione di 25 anni e più)



Fonte: Istat, Campione longitudinale su dati Indagine Condizione di salute e ricorso ai servizi sanitari, anni 1999-2000, e Indagine sulle cause di morte, anni 1999-2007
(a) Intervalli di confidenza al 95%.

Analizzando i principali gruppi di cause di decesso (Tavola 4.16), i giovani e gli adulti tra i 25 e i 64 anni con basso livello di istruzione di entrambi i sessi presentano un rischio di morire più che doppio per tutti i tumori rispetto alle persone con titolo di studio più elevato (RR = 2,13). Con riferimento al livello di istruzione medio, solo per le donne si osserva un incremento di oltre il 70 per cento del rischio di mortalità per questo tipo di patologie. Nella popolazione maschile della stessa fascia di età, il rischio di morte per cause esterne è quasi quadruplo per gli uomini con un più basso livello di istruzione rispetto a quello osservato tra i più istruiti (RR = 3,92), riflettendo anche la differente esposizione a fattori di rischio legati a condizioni lavorative e stili di vita. Tra le persone anziane il rischio di mortalità per malattie del sistema circolatorio aumenta di circa il 40 per cento tra gli uomini anziani con basso o medio livello di istruzione e del 32 per cento tra le donne anziane con basso livello di istruzione. Soltanto tra gli uomini, infine, un livello di istruzione più basso è associato a incrementi significativi dei decessi per cause tumorali (RR = 1,27 per un basso livello di istruzione; RR = 1,41 per un medio livello di istruzione). Il confronto con altri studi europei mostra che la relazione tra titolo di studio e mortalità generale per le donne italiane giovani-adulte è simile a quello osservato nel Nord Europa, mentre il gradiente nella mortalità per cause tumorali della popolazione maschile giovane-adulta è coe-

Il rischio di morire per tumore è doppio per le persone con basso livello di istruzione



Tavola 4.16 Mortalità totale e per gruppi di cause per livello di istruzione, classe di età e sesso - Anni 1999-2007 (a) (rischi relativi per la popolazione di 25 anni e più)

CLASSI DI ETÀ'	ISTRUZIONE	Tutte le cause	Malattie del sistema circolatorio	Tumori	Cause esterne
UOMINI					
25-64 anni	Bassa versus Alta	1,78 (1,48 - 2,15)	-	2,13 (1,5 - 3,01)	3,92 (1,04 - 14,83)
	Media versus Alta	-	-	-	-
65 e più	Bassa versus Alta	1,29 (1,17 - 1,44)	1,39 (1,14 - 1,70)	1,27 (1,04 - 1,54)	-
	Media versus Alta	1,30 (1,14 - 1,49)	1,39 (1,07 - 1,81)	1,41 (1,10 - 1,81)	-
DONNE					
25-64 anni	Bassa versus Alta	2,11 (1,44 - 3,09)	-	2,13 (1,35 - 3,34)	-
	Media versus Alta	-	-	1,72 (1,07 - 2,75)	-
65 e più	Bassa versus Alta	-	1,32 (1,06 - 1,64)	-	-
	Media versus Alta	-	-	-	-

Fonte: Istat, Campione longitudinale su dati Indagine Condizione di salute e ricorso ai servizi sanitari, anni 1999-2000, e Indagine sulle cause di morte, anni 1999-2007

(a) Intervalli di confidenza al 95%.

rente con quello evidenziato nell'area dei paesi sud europei.²³ Per la popolazione più anziana con basso titolo di studio, un rischio più elevato di morire per malattie cardiocircolatorie è in linea con quanto riscontrato nelle altre nazioni dell'Europa meridionale.²⁴

I risultati del *follow up* nazionale di mortalità rafforzano quanto osservato in studi locali, come lo Studio longitudinale torinese (SlT) che estende il periodo di osservazione fino al 2011.²⁵ Il rischio di mortalità cresce regolarmente al decrescere del livello d'istruzione e della qualità dell'abitazione sia tra gli uomini che tra le donne, seppure con intensità più modesta tra gli anziani. Tra gli uomini di 25-64 anni, il rischio di morte dei meno istruiti è più del doppio di quello osservato tra i più istruiti, mentre tra le donne tale differenziale è di poco inferiore. Un rischio relativo altrettanto elevato si osserva sempre tra le donne per chi vive in abitazioni fortemente disagiate (senza bagno o riscaldamento) rispetto a chi vive in una casa grande. Tra i giovani e gli adulti disoccupati di sesso maschile si osserva un rischio di mortalità del 60 per cento superiore a quello dei lavoratori non manuali. Il rischio è lievemente inferiore (più 30 per cento rispetto al lavoro non manuale) per le casalinghe di 25-64 anni. Il lavoro manuale, soltanto tra gli uomini e in entrambe le fasce d'età, si associa altresì ad un significativo incremento del rischio di decesso.

4.3 I servizi ai cittadini: un paese disuguale

In un momento nel quale la finanza pubblica è sottoposta ad una forte pressione verso la riduzione delle spese e l'aumento delle entrate, con una pressione fiscale ai massimi livelli, è naturale che i cittadini e l'opinione pubblica prestino una attenzione speciale alla qualità dei servizi pubblici forniti a fronte delle imposte e dei contributi pagati al settore pubblico. Da questo punto di vista è ben nota l'esistenza di uno storico divario tra il Nord e il Sud in termini di

²³ Cfr. Menvielle (2008) e Mackenbach (2008).

²⁴ Cfr. Avendaño e altri, 2004 e 2006.

²⁵ Cfr. Costa G e altri, 1998. Lo studio longitudinale torinese è un sistema che dispone di informazioni demografiche e socioeconomiche di fonte anagrafica e censuaria, a livello individuale ed aggregato, interconnesse con indicatori di ricorso ai servizi sanitari, ricavabili dai sistemi informativi sanitari, attraverso procedure di record linkage. La popolazione in studio si riferisce a 652.108 residenti con almeno 25 anni, nella città di Torino.



disponibilità, efficienza e efficacia dei servizi pubblici fondamentali. Le politiche di consolidamento fiscale perseguite negli ultimi anni, comportando contrazioni dei flussi finanziari da parte dello Stato verso le Regioni e gli Enti locali, hanno in alcuni casi accentuato tali disparità, come per gli interventi e i servizi sociali dei comuni. Solo le amministrazioni dei territori più ricchi riescono, infatti, a compensare i tagli con risorse proprie, in modo da mantenere gli standard di erogazione dei servizi. In altri casi si osservano processi di convergenza nei livelli di servizio, come nel settore ospedaliero o nei servizi di gestione dei rifiuti urbani, settori per i quali la normativa comunitaria o nazionale ha fissato livelli obiettivi per le amministrazioni locali. Approfondendo il livello territoriale delle analisi fino ai comuni, la dicotomia Nord-Sud appare meno netta ed emerge una Italia fatta di una molteplicità di realtà, con casi di elevata efficacia e efficienza anche nel Mezzogiorno e casi di scarsa dotazione o inefficienza dei servizi presenti al Centro-Nord.

4.3.1 Disuguaglianze nella qualità dei servizi sanitari

Nel 2010 il Servizio sanitario nazionale ha speso 111.168 milioni di euro, pari a 1.833 euro pro capite. A livello regionale, si osserva uno scarto di circa 500 euro pro capite tra la provincia autonoma di Bolzano, che spende mediamente 2.191 euro per ogni residente, e la Sicilia, che ne spende 1.690. Il “Patto della salute 2010-2012” aveva stabilito, come parametri di riferimento, una quota pari al cinque per cento delle risorse complessive da destinare all’assistenza collettiva in ambiente di vita e di lavoro,²⁶ una pari al 51 per cento all’assistenza distrettuale²⁷ e il restante 44 per cento per l’assistenza ospedaliera. Rispetto a questa ripartizione delle risorse, solo Piemonte, Emilia-Romagna e Toscana presentano una distribuzione della spesa sanitaria molto prossima ai parametri di riferimento, mentre per le altre regioni le risorse risultano ancora troppo spostate verso l’assistenza ospedaliera (soprattutto Lazio, Abruzzo e Sicilia) a discapito delle attività di promozione della salute e dell’assistenza distrettuale. I principali squilibri tra regioni si osservano, in particolare, per i servizi preposti alla presa in carico di pazienti cronici e alla gestione della post acuzie,²⁸ in larga misura rivolti agli anziani ed ai disabili (cfr. Box “Offerta di assistenza residenziale per anziani e persone con disabilità”). L’assistenza domiciliare integrata (Adi)²⁹ assicura la presa in carico di pazienti (principalmente anziani) al domicilio per prestazioni di medicina generale, di medicina specialistica, per prestazioni infermieristiche e riabilitative, ma anche per prestazioni di assistenza sociale (aiuto domestico da parte dei familiari o del competente servizio delle aziende). Il numero di anziani trattati per 100 residenti di 65 anni e oltre è andato fortemente aumentando nel tempo, passando da 2,0 nel 2001 a 4,1 nel 2010. Per questo, nell’ambito degli “Obiettivi di servizio” previsti nel Quadro strategico nazionale (Qsn) 2007-2013 per le regioni del Mezzogiorno la quota di anziani beneficiari di assistenza domiciliare integrata dovrebbe diventare pari a 3,5 anziani ogni 100 residenti di 65 anni e oltre. Ad eccezione di Abruzzo e Basilicata, tutte le regioni meridionali presentano valori al di sotto del target: in particolare, in Puglia e Sicilia gli anziani trattati in Adi sono circa la metà rispetto all’obiettivo fissato.

Uno scarto di 500 euro pro capite tra la regione che spende di più e quella che spende di meno

Squilibri territoriali nell’offerta sanitaria per pazienti cronici



²⁶ Include le attività e le prestazioni finalizzate alla promozione della salute della popolazione. In particolare vi sono comprese le attività di prevenzione rivolte alla persona, quali vaccinazioni e *screening*, la tutela della collettività e dei singoli dai rischi sanitari negli ambienti di vita e dai rischi infortunistici e sanitari connessi con gli ambienti di lavoro, la sanità pubblica veterinaria e la tutela igienico-sanitaria degli alimenti.

²⁷ Ricomprende l’assistenza specialistica ambulatoriale (clinica, laboratorio, diagnostica strumentale e per immagini), l’assistenza territoriale residenziale e semiresidenziale, e altre tipologie di assistenza territoriale quali l’assistenza riabilitativa, i centri dialisi, gli stabilimenti idrotermali, i centri di salute mentale, i consultori materno-infantili e i centri distrettuali.

²⁸ Per la definizione si veda nel glossario la voce “Post acuzie”.

²⁹ Si veda il glossario alla voce “Assistenza domiciliare integrata”.

OFFERTA DI ASSISTENZA RESIDENZIALE PER ANZIANI E PERSONE CON DISABILITÀ

Il progressivo invecchiamento della popolazione e l'esigenza di razionalizzare l'organizzazione del sistema socio-sanitario ha favorito lo sviluppo di forme di assistenza residenziale di lungo periodo, in grado di fornire una tipologia di servizi sempre più mirata ai problemi legati alla perdita di autonomia tra le persone anziane e le persone con disabilità. L'assistenza fornita nelle strutture residenziali costituisce una valida alternativa al ricovero ospedaliero ordinario, in quanto meno costosa e più vicina alle esigenze dell'utenza, caratterizzate, queste ultime, da bisogni non solo di carattere sanitario, ma anche sociale. Tale organizzazione è frutto di alcuni importanti interventi normativi che hanno definito i criteri di indirizzo e coordinamento dell'assistenza socio-sanitaria nel nostro Paese. In particolare, il d.lgs. n. 229 del 1999, la legge quadro sui servizi sociali n. 328 del 2000 e il d.p.c.m. del 21

aprile del 2008 sui livelli essenziali di assistenza sociale hanno disegnato un sistema basato sull'attivazione di una rete integrata di servizi sanitari e socio-assistenziali, prevedendo strumenti di programmazione volti a promuovere l'integrazione istituzionale e operativa tra asl, comuni e altri enti, a livello di distretto socio-sanitario.

Nel nostro Paese la dotazione di strutture residenziali per gli anziani mostra i tradizionali divari territoriali, con una maggiore disponibilità di posti letto nelle regioni del Nord, alla quale si contrappone una cronica carenza in quelle del Sud. L'offerta di posti letto destinati alle persone con disabilità, invece, non evidenzia gli stessi squilibri territoriali osservati per gli anziani, ma divari maggiormente legati all'ampiezza demografica dei comuni.

A livello nazionale il numero complessivo di posti letto nelle strutture residenziali destinate ad acco-

Tavola 1 Posti letto nelle strutture residenziali destinati agli anziani (a) per dimensione abitativa dei comuni e regione - Anno 2009 (tassi classificati per livello di offerta per 1.000 anziani residenti)

REGIONI	Comuni					Totale
	Fino a 2.000 abitanti	Da 2.001 a 10.000 abitanti	Da 10.001 a 50.000 abitanti	Maggiore di 50.000 abitanti	Centro e periferia delle aree metropolitane	
Piemonte	50,21	63,44	27,39	40,76	20,08	36,68
Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste	51,43	34,35	34,91	-	-	39,53
Liguria	50,29	31,22	33,03	23,63	25,85	29,40
Lombardia	49,62	51,76	42,90	37,89	29,70	40,93
Bolzano/Bozen	35,08	47,13	52,02	29,42	-	42,39
Trento	37,71	61,44	50,03	39,02	-	47,71
Veneto	25,96	41,71	39,43	46,05	30,16	39,54
Friuli-Venezia Giulia	19,60	39,85	44,04	39,84	-	39,20
Emilia-Romagna	49,07	45,17	29,34	26,12	34,26	32,91
Toscana	33,89	27,46	17,55	17,80	23,62	21,13
Umbria	8,12	13,17	12,05	11,32	-	11,78
Marche	25,09	29,84	21,17	19,62	-	23,70
Lazio	38,69	25,12	18,61	17,85	11,01	14,71
Abruzzo	30,80	17,08	31,20	25,02	-	25,50
Molise	30,75	35,25	20,85	16,78	-	28,59
Campania	0,00	5,41	4,87	3,05	2,38	3,60
Puglia	8,02	10,08	11,08	10,97	14,89	11,40
Basilicata	4,23	7,77	6,47	12,29	-	7,86
Calabria	10,70	14,24	4,86	9,20	-	10,46
Sicilia	15,04	14,69	15,15	19,89	14,77	15,95
Sardegna	17,76	15,00	15,91	23,09	12,48	15,72
Italia	33,05	33,87	24,43	23,89	19,19	25,72

Livello di offerta secondo il valore dei quartili della distribuzione del tasso di posti letto per 1.000 anziani residenti (a)

Alto	>35,25
Medio-alto	24,80 - 35,24
Medio-basso	14,24 - 24,79
Basso	<14,24

Fonte: Istat, Indagine sui presidi residenziali socio-assistenziali e socio-sanitari
(a) Persone di età superiore ai 65 anni.



gliere persone con più di 65 anni ammonta a 314.061 unità, pari a 26 posti letto ogni mille anziani residenti. Di questi, oltre il 77 per cento ospita persone in condizione di non autosufficienza. La maggiore dotazione di posti letto per gli anziani si registra nelle regioni del Nord, con tassi che in molti casi superano i 37 posti letto ogni 1.000 anziani residenti, mentre nelle altre ripartizioni la quota scende e raggiunge il valore minimo nel Sud del Paese (10 posti letto ogni 1.000 residenti).

Un ruolo importante nell'organizzazione di questa tipologia di assistenza è svolto dai comuni. Al Nord non emergono differenze sostanziali rispetto all'ampiezza demografica, ad eccezione dei comuni sotto i duemila abitanti del Friuli-Venezia Giulia e quelli sopra i 50 mila abitanti della Liguria, i quali hanno un livello di offerta di posti letto medio-basso (Tavola 1). Nelle regioni centrali la dotazione è più eterogenea rispetto alla dimensione dei comuni: bassa per tutti i comuni dell'Umbria e medio-bassa per quelli sopra i 10 mila abitanti della Toscana, Marche e Lazio, regione che evidenzia un'alta do-

tazione nei comuni sotto i duemila abitanti. I comuni del Mezzogiorno hanno un basso numero di posti letto per abitante, ad eccezione di quelli dell'Abruzzo e dei piccoli comuni del Molise, per i quali si evidenzia un livello di offerta medio-alto. Infine, le aree metropolitane e i comuni ad esse periferici hanno una dotazione medio-bassa di posti letto.

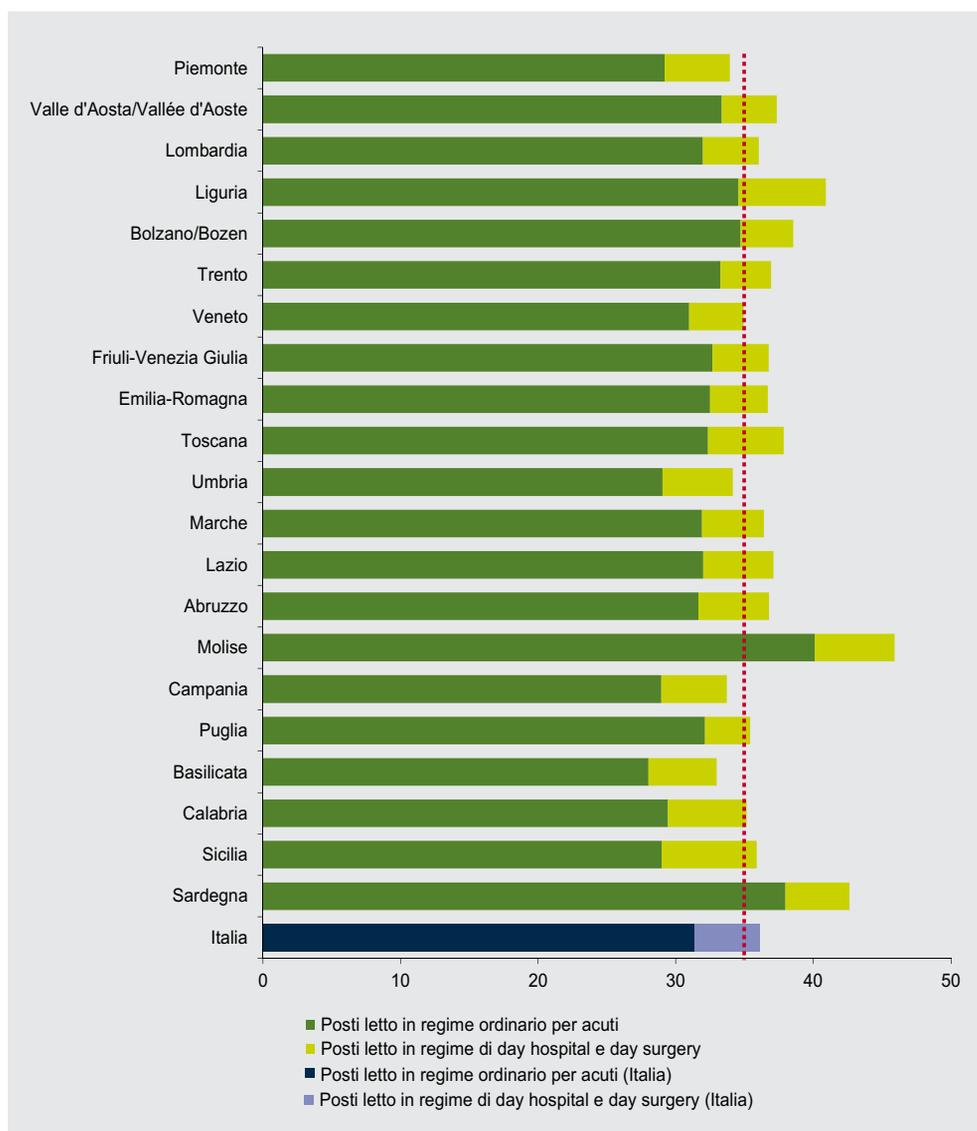
Le strutture dedicate in prevalenza alle persone con disabilità hanno una dotazione di 51.684 posti letto, pari a 1,4 ogni mille residenti, con una distribuzione territoriale "a macchia di leopardo".

L'analisi dell'offerta per i disabili mette in evidenza che i differenziali rispetto alla dotazione di posti letto si esplicitano rispetto alla dimensione dei comuni piuttosto che alla loro collocazione territoriale. Infatti, sono i comuni sotto i duemila abitanti ad avere i livelli di dotazione più elevati, mentre quelli oltre i 50 mila mostrano generalmente i livelli più bassi.

Le aree metropolitane e i comuni a esse limitrofi, contrariamente a quanto accade per gli anziani, evidenziano una dotazione di posti letto medio-alta.



Figura 4.24 Posti letto ospedalieri per regione - Anno 2009 (per 10.000 residenti)



Fonte: Elaborazione Istat su dati del Ministero della salute

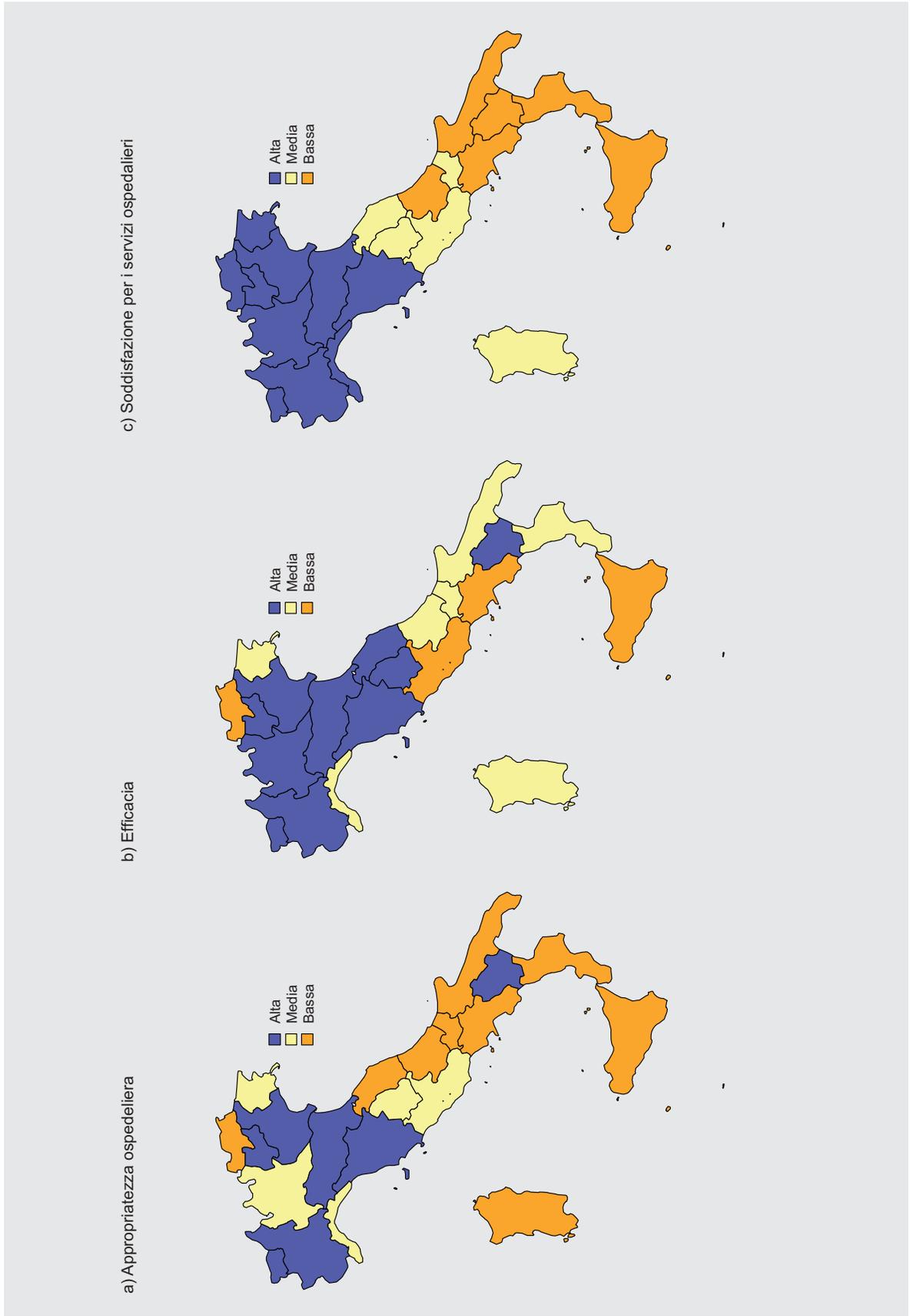
Nel settore ospedaliero gli indicatori regionali di dotazione strutturale risultano più omogenei: rispetto al parametro di riferimento stabilito nell'intesa Stato-Regioni del 23 marzo 2005 (35 posti letto in regime ordinario e in regime di *day hospital* ogni 10 mila residenti), quasi tutte le regioni mostrano valori dell'indicatore prossimi ai livelli fissati, con l'eccezione di Liguria, Molise e Sardegna che presentano oltre 40 posti letto ospedalieri ogni 10 mila residenti (Figura 4.24).

Per caratterizzare i singoli sistemi sanitari regionali rispetto alla qualità dei servizi erogati è stato calcolato un indicatore sintetico per le principali dimensioni della qualità: appropriatezza, efficacia, soddisfazione dei servizi ospedalieri. (cfr. Box "Gli indicatori di qualità del servizio sanitario: appropriatezza, efficacia, soddisfazione dei servizi ospedalieri"). Il metodo utilizzato per la sintesi è quello delle penalità per coefficiente di variazione³⁰ che, sotto l'ipotesi di non sostituibilità degli indicatori, introduce una penalità per le unità che, a parità di media aritmetica, hanno un maggiore squilibrio tra i valori degli indicatori (ad esempio, elevata qualità per un

³⁰ Cfr. Mazziotta e Pareto, 2007.



Figura 4.25 Indicatori sintetici della qualità dei servizi sanitari per dimensione della qualità e regione - Anni 2009, 2010



Fonte: Elaborazione Istat su dati del Ministero della salute



GLI INDICATORI DI QUALITÀ DEL SERVIZIO SANITARIO: APPROPRIATEZZA, EFFICACIA E SODDISFAZIONE PER I SERVIZI OSPEDALIERI

Passando dall'analisi della dotazione all'analisi della qualità dei servizi sanitari, emerge un chiaro divario tra Centro-Nord, mediamente più efficiente ed efficace, e Sud, anche se le differenze tra i diversi territori appaiono alquanto differenti a seconda della dimensione della qualità che viene esplorata. In particolare, per gli aspetti di efficienza è stato calcolato un indicatore di ospedalizzazione "potenzialmente inappropriata", il quale fornisce una misura delle giornate di degenza che potrebbero essere eliminate con una migliore assistenza extra-ospedaliera, cioè con attività di vaccinazione, controllo extra-ospedaliero dei casi acuti e corretta gestione, sempre in ambiente extra-ospedaliero, delle cronicità. Nel 2010 il tasso di giornate di degenza per ospedalizzazione potenzialmente inappropriata standardizzato per età è pari a 80,3 giornate per mille residenti per gli uomini e a 62,4 per le donne. A livello regionale non si riscontra una netta dicotomia tra Nord e Sud: infatti, Puglia, provincia autonoma di Bolzano e Sardegna sono le aree con elevata ospedalizzazione potenzialmente inappropriata, mentre tra le regioni più virtuose si collocano Piemonte, Toscana e Valle d'Aosta.

Con riferimento alla qualità dell'assistenza ospedaliera, sono stati considerati indicatori di appropriatezza clinica basati sugli interventi che l'Agenzia americana per la ricerca e la qualità dell'assistenza sanitaria (Ahrq) ritiene necessario monitorare per minimizzare il rischio di un loro utilizzo inappropriato. In particolare, sono stati considerati gli interventi di colecistectomia laparoscopica, le prostatectomie transuretrali, le isterectomie e i parti cesarei. La percentuale di parti cesarei è l'unico indicatore che presenta una spiccata caratterizzazione territoriale, con valori significativamente più bassi della media al Centro-Nord (con l'eccezione del Lazio) e valori più elevati al Sud.

Una concentrazione nelle regioni del Centro-Nord si osserva anche quando si considerano gli aspetti di efficacia, quali l'ospedalizzazione potenzialmente prevenibile e la mortalità riconducibile alle cure sanitarie, indicatori questi riferiti alla popolazione con meno di 75 anni. La prima comprende quei ricoveri che potrebbero essere contrastati attraverso azioni di prevenzione primaria ed il relativo tasso di giornate di degenza standardizzato per età è pari a 95,8 giornate per mille residenti per gli uomini e a 42,8 per le donne. Su undici regioni che presentano valori superiori alla media nazionale, sei appartengono al Mezzogiorno. La mortalità riconducibile alle cure sanitarie è stata definita dalla letteratura internazionale come l'in-

sieme delle cause di morte per le quali sono riconosciute attività efficaci di prevenzione secondaria e/o interventi diagnostico-terapeutici, che riducono il rischio di morte se somministrati in maniera appropriata e tempestiva. Si tratta, quindi, della componente della mortalità che può essere ricondotta all'azione dei servizi sanitari, cioè i decessi prematuri (prima dei 75 anni) che non dovrebbero verificarsi in presenza di cure efficaci e tempestive. Anche in questo caso le regioni con i valori peggiori dell'indicatore sono quasi tutte situate nel Mezzogiorno: in particolare, per gli uomini il tasso di mortalità evitabile per cure sanitarie presenta valori superiori alla media nazionale in tutte le regioni meridionali eccetto la Puglia, mentre per le donne i valori più elevati si registrano in Campania, Puglia, Calabria e Sicilia.

Anche per quanto riguarda gli aspetti soggettivi della qualità, dall'indagine Istat "aspetti della vita quotidiana" emerge una netta dicotomia tra Centro-Nord e Sud del Paese. In relazione alla soddisfazione per i servizi ospedalieri (assistenza medica, assistenza infermieristica, servizi igienici) rilevata tra coloro che hanno subito almeno un ricovero nei tre mesi precedenti l'intervista, nel 2011 il 39 per cento delle persone hanno dichiarato di essere molto soddisfatte sia per l'assistenza medica che per l'assistenza infermieristica, mentre la soddisfazione per i servizi igienici è pari al 31 per cento. Per tutte e tre questi aspetti si rileva una spiccata variabilità regionale: in tutte le regioni del Nord (con l'eccezione della Liguria) la soddisfazione è più elevata della media, al Centro solo l'Umbria presenta valori di soddisfazione più elevati della media per tutti e tre gli aspetti, mentre al Sud l'insoddisfazione per i servizi ospedalieri è molto diffusa e in alcune regioni riguarda l'80-90 per cento delle persone che hanno subito un ricovero.

Analizzando congiuntamente gli indicatori di soddisfazione a i dati relativi alla mobilità ospedaliera interregionale, appare evidente come, sebbene una quota di tale mobilità sia attribuibile alla vicinanza geografica di strutture situate in una regione diversa da quella di residenza, lo spostamento sia generalmente determinato da una carenza di offerta di servizi ospedalieri, o meglio di una offerta adeguata al bisogno di salute del paziente. Nel 2010 le dimissioni in regime ordinario di pazienti ricoverati in una regione diversa da quella di residenza sono state 555 mila (il 7,7 per cento del totale), mentre per il solo day hospital le dimissioni sono state oltre 226 mila, il 7,5 per cento del totale.



indicatore e bassa qualità per un altro indicatore della dimensione considerata).

Dall'analisi congiunta dei tre indicatori sintetici (Figura 4.25) emerge che Piemonte, Valle d'Aosta, provincia autonoma di Trento, Veneto, Emilia-Romagna e Toscana sono le unità territoriali che presentano elevati livelli di qualità in tutte le dimensioni. All'opposto si collocano Campania e Sicilia, con bassi livelli di qualità in tutte le dimensioni. Le restanti regioni presentano un quadro più variegato come la Lombardia e la Basilicata, con elevati livelli di qualità per due delle tre dimensioni considerate, la provincia autonoma di Bolzano, il Friuli-Venezia Giulia, la Liguria, l'Umbria e le Marche con alti livelli di qualità in una sola delle tre dimensioni. In generale, le regioni del Sud presentano livelli qualitativi dei servizi sanitari inferiori al resto del Paese, con bassi livelli di appropriatezza e di soddisfazione dei servizi ospedalieri e livelli medio-bassi di efficacia dei sistemi sanitari regionali.

La qualità dei servizi sanitari è migliore in molte regioni del Nord e in Toscana

4.3.2 Interventi e servizi sociali dei comuni

I trasferimenti verso i comuni volti a finanziare la spesa sociale hanno subito drastiche riduzioni a partire dal 2009, principalmente a seguito dei tagli di spesa operati sul "Fondo nazionale per le politiche sociali" e su altri stanziamenti accessori ("Fondo per le politiche della famiglia", "Fondo per l'infanzia e l'adolescenza", "Fondo per l'inclusione sociale degli immigrati" e, dal 2010, "Fondo per la non autosufficienza").³¹ A questi interventi si sono aggiunti gli effetti delle riduzioni dei trasferimenti erariali nei confronti dei comuni e dei vincoli stabiliti dal "Patto di stabilità interno", che nell'insieme hanno prodotto una contrazione delle risorse disponibili che, a parità di efficienza nella gestione dell'offerta dei servizi, inibiscono non solo l'avvio di nuove iniziative, ma anche la conservazione dei livelli di offerta già raggiunti.

Gli ultimi dati disponibili dall'indagine sugli interventi e servizi sociali dei comuni singoli e associati, riferiti alle spese impegnate nel 2009, non solo confermano le forti disparità fra regioni, ma evidenziano che in molti casi le distanze si sono ulteriormente ampliate rispetto ad alcuni anni fa. Peraltro, mentre i comuni del Centro-Nord finanziano le politiche sociali principalmente con risorse proprie, nel Mezzogiorno il *welfare* locale risulta finanziato in misura maggiore dai trasferimenti statali e regionali per le politiche sociali. Le riduzioni di tali fondi, pertanto, tendono ad avere un impatto maggiore per i comuni del Sud e delle Isole. (Tavola 4.17).

Nel complesso, la spesa per gli interventi e servizi sociali erogati nel 2009 a livello locale ammonta a 7,2 miliardi di euro, un valore pari allo 0,46 per cento del Pil nazionale. Rispetto all'anno precedente, la spesa è complessivamente aumentata del 5,1 per cento, ma con forti differenze tra le

Divari territoriali nel welfare locale aumentano nel tempo

Tavola 4.17 Spesa sociale dei comuni singoli e associati per ripartizione geografica e fonte di finanziamento - Anno 2009
(composizioni percentuali)

RIPARTIZIONI GEOGRAFICHE	Fondo indistinto per le politiche sociali (a)	Fondi regionali vincolati per le politiche sociali (b)	Fondi vincolati per le politiche sociali dallo Stato o dall'Unione europea (c)	Altri trasferimenti da Enti pubblici (d)	Trasferimenti da fondi privati	Risorse proprie dei Comuni	Risorse proprie degli Enti associativi	Totale
Nord-ovest	11,6	12,2	2,1	2,2	1,4	67,9	2,6	100,0
Nord-est (d)	14,9	14,1	2,0	2,8	1,5	63,0	1,7	100,0
Centro	11,7	14,1	1,9	2,0	1,3	67,2	1,8	100,0
Sud	19,3	15,5	5,6	2,0	0,3	56,1	1,2	100,0
Isole	25,4	32,3	2,2	1,2	0,4	38,5	-	100,0
Italia	14,6	15,2	2,3	2,2	1,2	62,7	1,8	100,0

Fonte: Istat, Indagine sugli interventi e servizi sociali dei comuni singoli e associati

(a) Quota nazionale e quota regionale.

(b) Esclusa la quota regionale del fondo indistinto.

(c) Esclusa la quota nazionale del fondo indistinto.

(d) Dati non disponibili per la provincia autonoma di Bolzano.

³¹ Si veda il glossario alle voci corrispondenti.



In calo la spesa sociale al Sud, già più bassa rispetto al resto del Paese

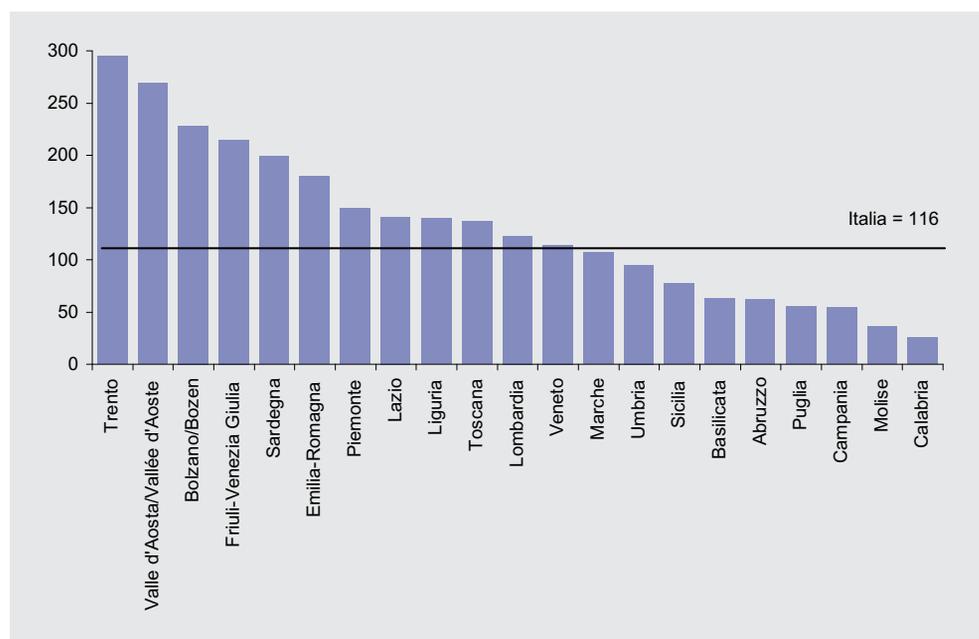
diverse macroaree: in particolare, al Sud la spesa sociale è diminuita dell'1,5 per cento, mentre per tutte le altre ripartizioni le variazioni sono di segno positivo (6,0 per cento nel Nord-est, 4,2 per cento nel Nord-ovest e 5,0 per cento al Centro).

In media, la spesa sociale annuale dei comuni ammonta a 116 euro per abitante, con un minimo di 26 euro in Calabria e un massimo di 295 euro nella provincia autonoma di Trento (Figura 4.26). La distanza fra i due estremi della distribuzione è aumentata rispetto al 2008, quando i rispettivi valori erano 30 e 280 euro pro capite. Nel 2009 i comuni del Sud hanno speso mediamente, per i servizi sociali, meno di un terzo rispetto ai comuni del Nord-est e meno della metà rispetto a tutte le altre ripartizioni, comprese le Isole. La Sardegna è l'unica regione del Mezzogiorno che fa eccezione, presentando livelli di spesa pro capite (199 euro) paragonabili a quelli delle regioni del Nord con la spesa più elevata.

Spingendo l'analisi al dettaglio comunale, pur confermandosi i tradizionali schemi interpretativi legati ai differenziali di offerta Nord-Sud, risaltano realtà con spesa elevata anche nelle regioni del Mezzogiorno, così come emergono aree del Centro-Nord in cui le risorse impegnate per l'assistenza sono relativamente contenute o al di sotto della media nazionale (si veda Box "La geografia della spesa e dei servizi offerti a livello comunale"). Peraltro, a parità di spesa, i comuni, nell'ambito della loro autonomia organizzativa, offrono un ventaglio di servizi, prestazioni e interventi molto ampio, dove convivono strategie diverse a fronte degli stessi bisogni. Tenendo conto simultaneamente dei livelli di spesa³² e della varietà dei servizi,³³ si possono individuare quattro profili principali:

- i comuni "virtuosi", che offrono i più alti standard in termini di varietà dell'offerta e risorse impegnate: rientra in questo gruppo il 99 per cento dei comuni della provincia autonoma di Bolzano;

Figura 4.26 Spesa per interventi e servizi sociali dei comuni singoli e associati per regione - Anno 2009
(euro pro capite)



Fonte: Istat, Indagine sugli interventi e servizi sociali dei comuni singoli e associati

³² La spesa è stata classificata in tre livelli (bassa, media e alta) attraverso il valore dei terzili della distribuzione della spesa sociale rilevata nei comuni.

³³ La varietà dell'offerta è stata misurata attraverso il numero dei servizi offerti, in particolare è stata classificata secondo quattro livelli sulla base dei quartili della distribuzione del numero di servizi offerti dai comuni.

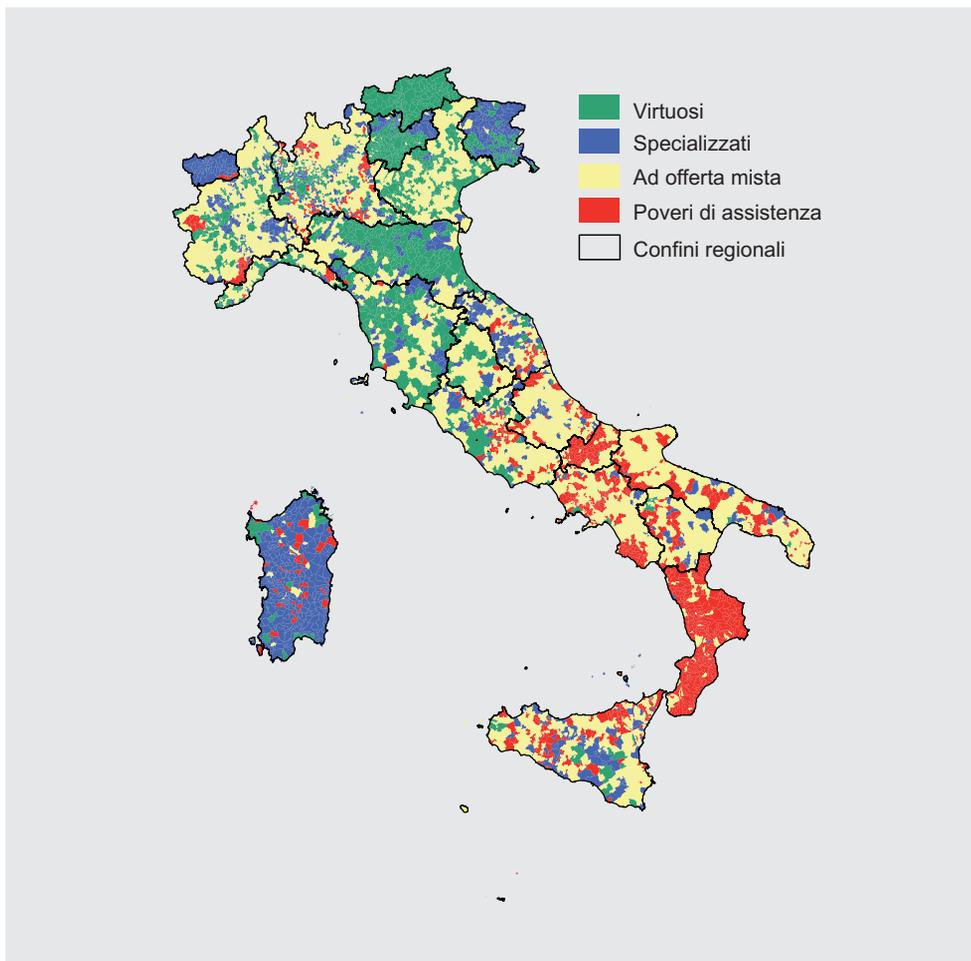
- i comuni “specializzati”, che comprendono oltre l’80 per cento di quelli della Valle d’Aosta e Sardegna e il 67 per cento di quelli del Friuli-Venezia Giulia, i quali impegnano una spesa mediamente elevata, ma concentrata su un numero ristretto di servizi;
- i comuni “poveri di assistenza”, che uniscono scarsa disponibilità di servizi e risorse molto contenute, gruppo che comprende oltre il 90 per cento di quelli della Calabria e il 63 per cento del Molise;
- i comuni “ad offerta mista”, che rappresentano le realtà più diffuse (soprattutto in Piemonte, Lombardia, Liguria e Marche), dove si riscontra una spesa medio-bassa e diversi livelli di varietà di servizi (Figura 4.27).

Le differenze di spesa osservate sono ancora più marcate con riferimento a particolari tipi di utenza: ad esempio, in Italia una persona disabile usufruisce di servizi e contributi da parte dei comuni per una spesa di quasi 2.700 euro all’anno, ma per i disabili residenti al Sud la cifra è di 667 euro l’anno, circa otto volte meno di quanto si spende al Nord-est (5.438 euro l’anno). Per l’assistenza agli anziani la spesa media dei comuni italiani è di 117 euro l’anno per ciascun residente di età superiore a 65 anni, con un minimo di 52 euro pro capite al Sud (sette euro pro capite in meno rispetto al 2008) e un massimo di 164 euro al Nord-est.

Le risorse destinate agli anziani sono in gran parte destinate a interventi e servizi (circa il 52 per cento), fra cui il più rilevante è l’assistenza domiciliare. Vi sono poi diversi tipi di contributi eco-

Nel Nord-est un disabile può contare su una spesa otto volte più alta che al Sud

Figura 4.27 Classificazione dei comuni per livello di spesa e disponibilità dei servizi sociali offerti - Anno 2009



Fonte: Istat, Indagine sugli interventi e servizi sociali dei comuni singoli e associati



LA GEOGRAFIA DELLA SPESA PER INTERVENTI E SERVIZI SOCIALI OFFERTI A LIVELLO COMUNALE

Nel 2009 il livello di spesa per interventi e servizi sociali più basso¹ (Figura 1) caratterizza la quasi totalità dei comuni della Calabria (il 94 per cento del totale dei comuni della regione), del Molise (85 per cento) e della Campania (79 per cento). Insieme a questi comuni troviamo anche il 48 per cento di quelli del Lazio, il 34 di quelli dell'Umbria e il 32 per cento della Lombardia. In questo *cluster* di comuni risiedono circa 12 milioni di individui, pari al 20 per cento del totale nazionale. Dal punto di vista dell'ampiezza demografica, questo gruppo comprende principalmente i piccoli comuni, ben il 41 per cento di quelli sotto i duemila abitanti.

Gli squilibri maggiori si registrano per gli interventi per le famiglie e i minori, la cui spesa (23 euro) è otto volte inferiore a quella del gruppo con il livello di spesa più elevato, e per le persone disabili, con una spesa sette volte inferiore al valore massimo (558 euro). La tipologia di intervento che assorbe più risorse nell'area disabili è rappresentata dai servizi di assistenza domiciliare (132 euro per persona con disabilità), mentre per gli anziani viene privilegiato il finanziamento delle strutture residenziali (74 euro per ogni anziano).

L'aspetto più preoccupante, soprattutto in una fase recessiva, è rappresentato dalla scarsità di risorse destinate alle politiche di contrasto al disagio economico. In particolare, per i trasferimenti destinati all'integrazione del reddito (per famiglie, anziani poveri e altre persone a rischio di esclusione sociale) in questo gruppo di comuni si spende circa un quarto di quanto impegnano quelli con la spesa più elevata.

Il gruppo di comuni con un livello medio² di spesa sociale comprende principalmente i comuni del Veneto (59 per cento), quelli del Piemonte (51 per cento) e dell'Umbria (49 per cento). Vi risiedono circa 14 milioni di individui, pari al 24 per cento del totale nazio-

nale. Rispetto ai residenti nei comuni più virtuosi questi individui possono contare su un ammontare di risorse circa tre volte inferiore per i servizi per le famiglie con minori e di circa la metà più basso rispetto a tutte le altre aree di utenza considerate. I cittadini di questi comuni, inoltre, possono contare sulla metà delle risorse destinate per l'integrazione del reddito. Questi comuni si caratterizzano, tuttavia, per una quota elevata di risorse impegnata per le persone disabili (1.891 euro), al cui interno spiccano i servizi per il sostegno socio-educativo e per l'inserimento lavorativo (519 euro per ogni persona con disabilità), mentre per gli anziani, per i quali si spendono 76 euro pro capite, l'impegno maggiore è indirizzato verso il finanziamento delle strutture residenziali (306 euro per anziano).

Infine, la spesa più elevata³ caratterizza i comuni della provincia autonoma di Bolzano (99 per cento), del Friuli-Venezia Giulia (96 per cento), della provincia autonoma di Trento (95 per cento), della Valle d'Aosta (90 per cento), dell'Emilia-Romagna (74 per cento) e quelli della Toscana (60 per cento), nonché la stragrande maggioranza (85 per cento) dei comuni della Sardegna. Questo livello di spesa caratterizza soprattutto le aree metropolitane (75 per cento) e i grandi comuni⁴ (64 per cento di quelli sopra i 50 mila abitanti), dove risiedono 34 milioni di abitanti, il 56 per cento della popolazione italiana. La quota di anziani presenti in questi comuni ammonta a circa il 22 per cento del totale, quattro punti percentuali in più di quelli con il livello di spesa più basso. In questo gruppo particolarmente elevata è la spesa per le persone con disabilità (4.110 euro pro capite), erogata principalmente attraverso il sostegno socio-educativo e per l'inserimento lavorativo (918 euro pro capite), così come quella per gli asili nido e i servizi per l'infanzia, pari a 1.167 euro per ogni bambino sotto i due anni di età.



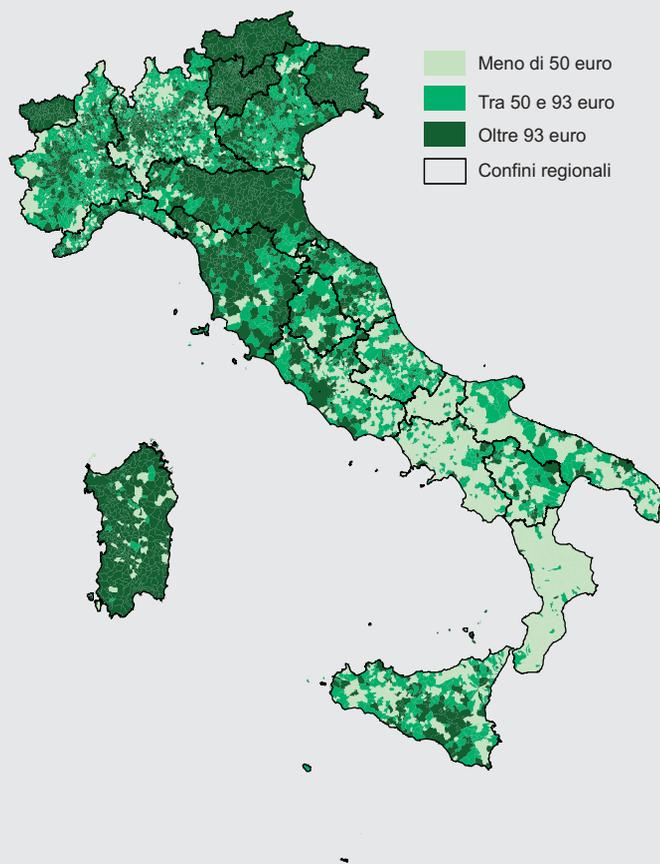
¹ Spesa pro capite inferiore a 50 euro annui.

² Spesa pro capite compresa tra 50 e 93 euro annui.

³ Spesa pro capite superiore a 93 euro annui.

⁴ Vedi glossario alla voce "Comuni centro delle aree metropolitane".

Figura 1 Spesa per interventi e servizi sociali dei comuni singoli e associati - Anno 2009 (euro pro capite)



Fonte: Istat, Indagine sugli interventi e servizi sociali dei comuni singoli e associati



nomici (che rappresentano il 27 per cento della spesa per gli anziani), di cui la maggior parte è costituita dal pagamento di rette per l'accoglienza in strutture residenziali. Il rimanente 20 per cento della spesa per gli anziani è destinato al finanziamento di strutture, principalmente quelle a carattere residenziale. Anche in questo caso la spesa pro capite al Sud è più bassa di quella del Nord (meno di un terzo), pur a fronte di un maggior numero di anziani in cattiva salute e una speranza di vita più bassa.

Anche nell'ambito dell'assistenza ai disabili³⁴ prevalgono le spese per interventi e servizi (circa il 51 per cento): in questo caso, la principale voce di spesa è il sostegno socio-educativo scolastico, con oltre 5.300 euro per utente in un anno; seguono i servizi a carattere domiciliare e il trasporto sociale. La rimanente spesa per le persone disabili si divide quasi equamente tra contributi economici e spese di funzionamento delle strutture. L'offerta di strutture di tipo residenziale per persone con disabilità è presente nel 58 per cento dei comuni, con una copertura del 97 per cento nel Nord-est a fronte del 14 per cento nel Sud. La spesa pro capite per l'assistenza e gli aiuti alle persone con disabilità al Sud ammonta al 14 per cento di quella impegnata al Nord, nonostante che nelle regioni meridionali si registri un tasso di disabilità superiore del 66 per cento.

Nell'area dell'assistenza a famiglie e minori, su cui confluisce quasi il 40 per cento della spesa sociale dei comuni, prevalgono le risorse destinate al funzionamento di strutture, principalmente gli asili nido per bambini da zero a due anni. Negli ultimi anni l'ampliamento dell'offerta di nidi pubblici è stata oggetto di importanti politiche di sviluppo, volte a incentivare la creazione di nuovi posti in strutture socio-educative per la prima infanzia soprattutto nelle regioni del Mezzogiorno, nel tentativo di ridurre il divario Nord-Sud: in questa prospettiva, un ruolo chiave è stato assunto dagli "Obiettivi di servizio" del Quadro strategico nazionale (Qsn) 2007-2013. Nonostante i miglioramenti ottenuti, permangono notevoli differenziali nei livelli di diffusione e di utilizzo dei nidi pubblici: i comuni in cui è presente il servizio sono il 78 per cento al Nord-est (con punte superiori all'83 per cento in Friuli-Venezia Giulia e in Emilia-Romagna), circa il 48 e il 53 per cento rispettivamente al Centro e al Nord-ovest, mentre nel Sud e nelle Isole solo il 21 e il 29 per cento dei rispettivi comuni hanno offerto il servizio sotto forma di strutture comunali o sovvenzionate.

Considerando anche i servizi integrativi per la prima infanzia, inclusi nell'obiettivo da raggiungere nel 2013 da parte delle regioni del Mezzogiorno, i comuni italiani che offrono il servizio sono il 55,2 per cento, ma tale percentuale varia dal 99,5 per cento del Friuli-Venezia Giulia all'11,8 per cento del Molise. L'obiettivo di copertura, fissato al 35 per cento nell'ambito del Qsn 2007-2013, appare particolarmente ambizioso per alcune regioni del Mezzogiorno, quali Molise e Calabria, mentre Abruzzo, Campania e Puglia hanno ampiamente superato l'obiettivo.

Complessivamente, nell'anno scolastico 2010-2011, su cento bambini da zero a due anni, gli utenti dei nidi o dei servizi integrativi per la prima infanzia variano da 29,4 dell'Emilia-Romagna a 2,4 della Calabria, rispetto a una media nazionale di 14. L'obiettivo previsto per la fine del periodo di programmazione (2013), fissato nelle regioni del Mezzogiorno al 12 per cento, è stato già raggiunto dalla sola Sardegna.

In generale, nonostante la specificità di ciascuna realtà regionale e sub-regionale di offerta di *welfare* e pur con importanti eccezioni, si individuano due modelli diversi prevalenti nelle regioni Mezzogiorno e del Centro-Nord: le prime sono caratterizzate da livelli di spesa pro capite più bassi del resto del paese, da una quota relativamente maggiore di risorse assorbite dalle politiche di contrasto alla povertà e all'esclusione sociale e da un orientamento all'erogazione di sussidi e contributi in denaro. A ciò si aggiunga che, nel Mezzogiorno, rara-

Otto comuni del Nord-est su 10 dispongono di asili nido, contro due del Sud

270



In Emilia-Romagna in asili nido pubblici 30 bambini su 100, in Calabria poco più di due

³⁴ Rientrano nell'area disabilità gli interventi e i servizi per persone disabili da 0 a 65 anni.

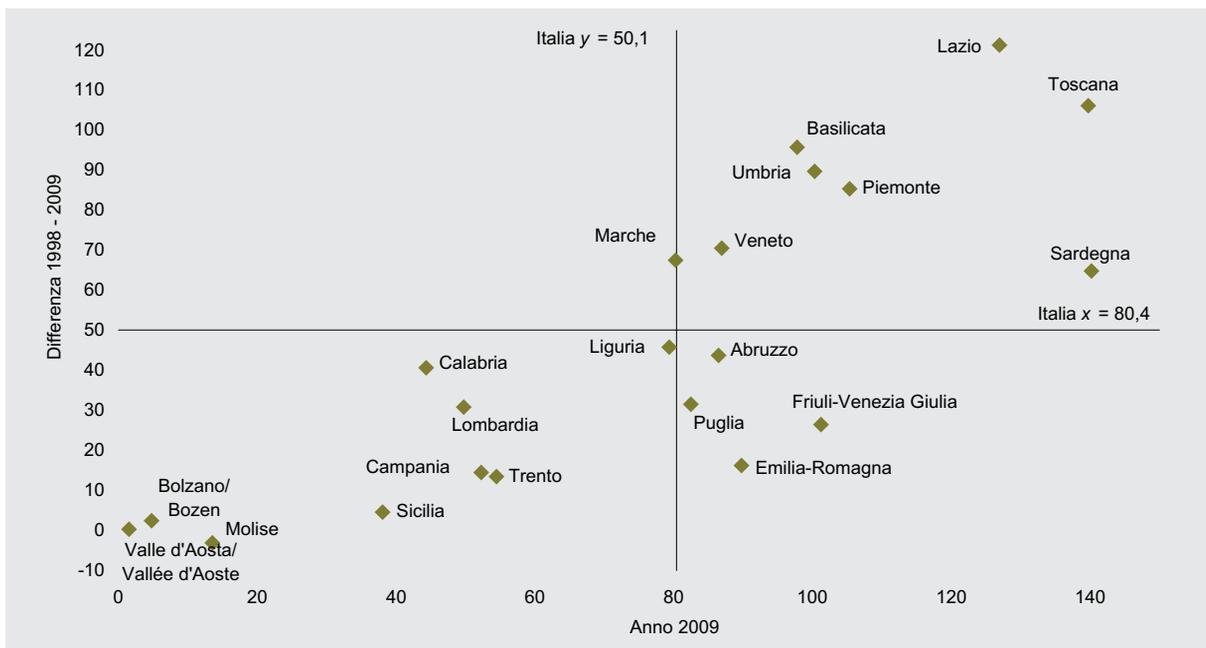
mente i comuni adottano forme di gestione associativa o consortile della spesa sociale. Il modello tipico delle regioni del Centro-Nord, invece, è caratterizzato da un sistema di offerta maggiormente strutturato e articolato, con una spesa media molto più elevata e da una rete di associazioni fra comuni che offre opportunità di accesso a servizi e strutture anche ai residenti nei centri più piccoli.

4.3.3 L'erogazione dell'acqua potabile

La disponibilità di acqua per uso civile è il risultato della fruibilità idrica propria dei territori, degli scambi interregionali e degli usi non civili. Strettamente legata alle caratteristiche idrogeologiche, la risorsa non è distribuita omogeneamente nel Paese. Inoltre, altri fattori, quali il grado di efficienza degli impianti, spesso obsoleti, e della gestione nell'erogazione del servizio, contribuiscono a delineare aree a maggiore criticità.

Nel 2008 le regioni italiane disponevano di un totale di 9,04 miliardi di metri cubi di acqua a uso potabile da destinare alla rete comunale di distribuzione.³⁵ La spesa pubblica nazionale per l'approvvigionamento, il trattamento e la salvaguardia dell'acqua³⁶ rappresenta nel 2009 lo 0,6 per cento della spesa pubblica totale (0,4 per cento in rapporto al Pil) ed è pari a 109

Figura 4.28 Spesa pubblica in conto corrente per il settore acqua per regione - Anno 2009 (valori pro capite e differenze rispetto al 1998 in euro)



Fonte: Elaborazione su dati del Ministero dello sviluppo economico, Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica

³⁵ Il volume di acqua disponibile in Italia è calcolato considerando i volumi regionali di acqua a uso potabile effettivamente disponibile per uso civile, ottenuti sommando alla quantità di acqua a uso potabile prelevata nella regione la quantità di acqua proveniente da altre regioni e sottraendo la quantità di acqua ceduta ad altre regioni e l'acqua addotta all'industria e all'agricoltura. Tale valore pertanto differisce dal volume totale di acqua prelevata.

³⁶ Si utilizzano le informazioni della banca dati Conti pubblici territoriali - Ministero dello sviluppo economico, Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica - che ricostruisce per il settore pubblico allargato i flussi di spesa (corrente e in conto capitale) e di entrata a livello regionale. Il settore considerato comprende le spese per l'approvvigionamento idrico attraverso acquedotti e invasi d'acqua; le spese per il trattamento e la salvaguardia dell'acqua; i servizi per la tutela e la valorizzazione delle risorse idriche; gli studi e ricerche per lo sfruttamento delle acque minerali; gli interventi di miglioramento e rinnovamento concernente la fornitura di acqua potabile (inclusi i controlli sulla qualità e quantità dell'acqua e sulle tariffe).



FLUSSI E DISPONIBILITÀ DI ACQUA

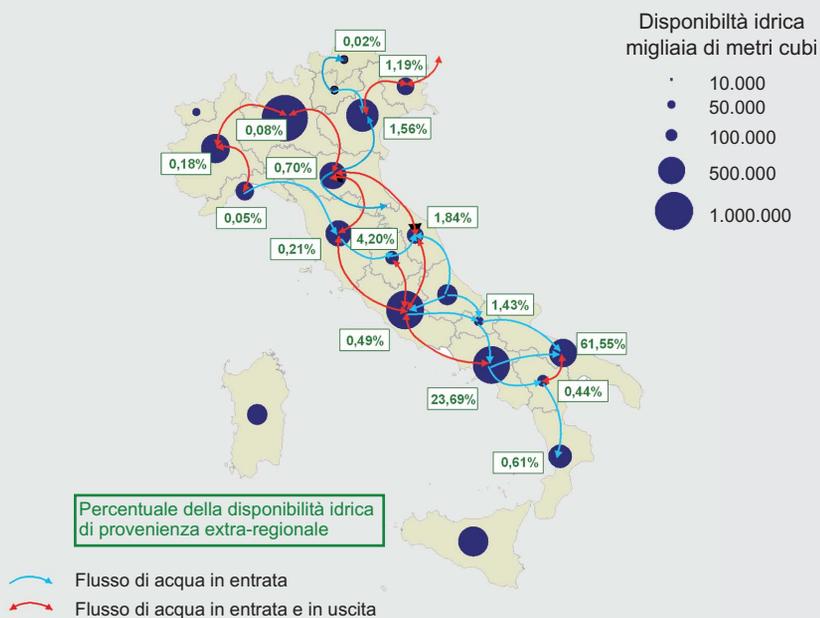
Per sostenere le attività economiche e le richieste di acqua della popolazione, nonché per garantire la disponibilità di acqua nei periodi di siccità, sono stati sviluppati sul territorio sistemi idrici complessi che comportano ingenti trasferimenti di risorse tra regioni confinanti¹ (Figura 1). Nella provincia autonoma di Trento, in Abruzzo, Valle d'Aosta, Sicilia e Sardegna l'acqua utilizzata nelle reti comunali di trasporto e distribuzione proviene esclusivamente da risorse interne. Le ultime tre sono regioni "chiuse", in quanto non effettuano scambi di acqua a uso potabile con altri territori.

Il contributo extra-regionale alla disponibilità interna della risorsa idrica per uso civile derivato da scambi di acqua tra territori è diffuso nell'economia della maggior parte delle gestioni locali, ma solo in alcuni casi si rivela determinante. Gli scambi di acqua più apprezzabili si concentrano tra le regioni del Centro-Sud: la Puglia è la regione più dipendente, con il maggiore volume di acqua in ingresso (più di 335,5 milioni di metri cubi, oltre il 60 per cento della disponibilità complessiva da destinare all'utenza finale)

proveniente dalla Basilicata (per circa il 64 per cento), dalla Campania (circa il 36 per cento) e in quantità residuali dal Molise. La Campania stessa risulta dipendente dalle regioni limitrofe per poco meno di un quarto della domanda interna di acqua, con apporti extra-regionali (228 milioni di metri cubi) provenienti per il 58 per cento dell'import complessivo dal Lazio e per il 42 per cento dal Molise.

Dal punto di vista dell'offerta idrica è la Basilicata la regione che soddisfa maggiormente le richieste delle regioni vicine, esportando acqua a uso potabile prelevata sul suo territorio per quasi il 70 per cento dei propri prelievi (circa 217 milioni di metri cubi d'acqua, più del doppio del proprio uso interno) e destinandola quasi per intero alla confinante Puglia. Anche il Molise si caratterizza per il forte export di risorsa idropotabile (60 per cento del prelievo locale, circa 95,8 milioni di metri cubi), quasi una volta e mezzo il contenuto fabbisogno interno. Al Nord, invece, i volumi scambiati sono nettamente inferiori e del tutto marginali sono quelli che interessano le regioni del Nord-ovest.

Figura 1 Disponibilità idrica regionale e flussi di acqua a uso potabile tra regioni - Anno 2008 (volumi in migliaia di metri cubi e percentuale della disponibilità idrica da apporti extra-regionali)

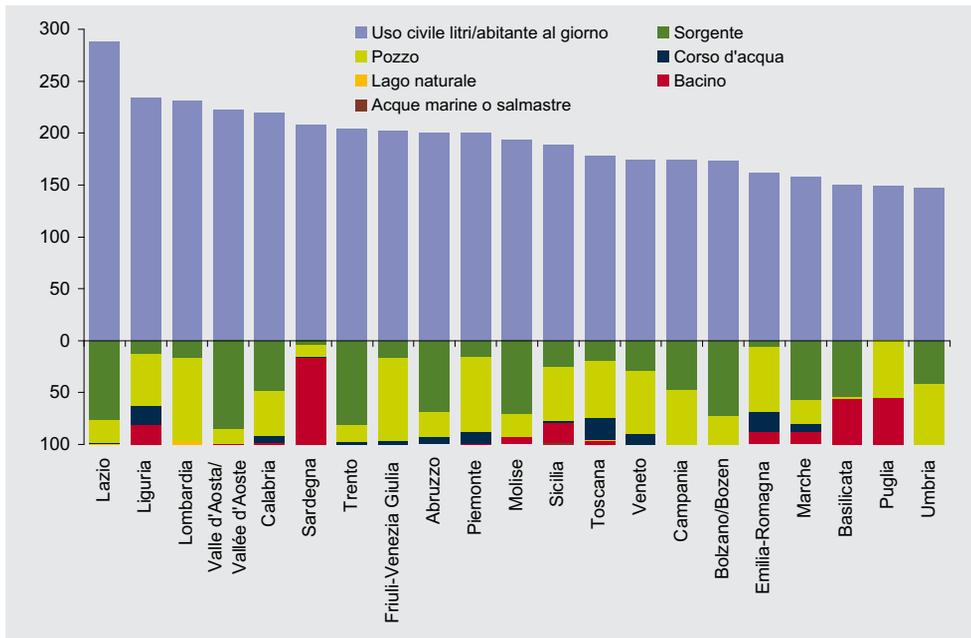


Fonte: Istat, Rilevazione sui servizi idrici

¹ Nel dettaglio, i flussi di acqua a uso potabile che si "muovono" da una regione all'altra si compongono dell'acqua in ingresso in una regione, derivante da acquisti da gestori che operano in altre regioni (compreso l'estero) o da prelievi da corpi idrici extra-regionali, e dall'acqua in uscita da una regione, derivante dalla vendita a gestori di regioni diverse o da adduzioni in comuni extra regionali (compreso l'estero) effettuate con risorse locali.



Figura 4.29 Acqua fatturata per uso civile e prelievi di acqua a uso potabile per tipologia di fonte e regione - Anno 2008 (litri per abitante al giorno e composizione percentuale)



Fonte: Istat, Rilevazione sui servizi idrici

euro pro capite. Solo la Valle d'Aosta impiega quasi tutte le risorse per investimenti, mentre, in media, la maggior parte della spesa (74 per cento) è destinata al funzionamento.

Nel tempo i differenziali tra la destinazione delle spese si sono molto ridotti: il coefficiente di variazione riferito alla spesa corrente è passato, in dodici anni, dallo 0,82 allo 0,52, con progressiva convergenza nei livelli della spesa pro capite. Tuttavia, considerando congiuntamente i livelli e le tendenze dell'ultimo decennio, alcune differenze tra territori permangono significative (Figura 4.28).

Sul profilo di spesa delle regioni influiscono sia la dotazione naturale, in termini di volumi disponibili, sia soprattutto la composizione delle fonti di approvvigionamento che comporta costi diversi nella gestione e nei trattamenti di potabilizzazione, più elevati per risorse idriche derivate da fiume e lago (naturale o artificiale), inferiori per quelle derivate da pozzi o sorgenti (Figura 4.29). Tra i parametri da considerare occorre aggiungere anche l'efficienza del servizio offerto, espressa dalle irregolarità nella fornitura dichiarate dai cittadini.

L'insieme di questi indicatori consente di delineare le differenze tra territori virtuosi che, al vantaggio delle buone disponibilità (da attribuirsi alla particolare conformazione del territorio e della dotazione idrica naturale), coniugano un efficiente servizio reso alla popolazione, mantenendo comunque bassi i livelli di spesa pro capite (province autonome di Trento e Bolzano, Valle d'Aosta e Lombardia) e contesti nei quali a simili condizioni di vantaggio si affiancano gestioni meno efficienti e la conseguente insoddisfazione dell'utenza di riferimento. In Campania, Molise, Sicilia e Calabria, le contenute risorse economiche impiegate si traducono in quote crescenti di utenti che dichiarano irregolarità nell'erogazione del servizio (rispettivamente 10, 17, 27 e 32 per cento) (Figura 4.30) e mostrano sfiducia verso la qualità dell'acqua potabile (si veda Box "L'acqua che beviamo").

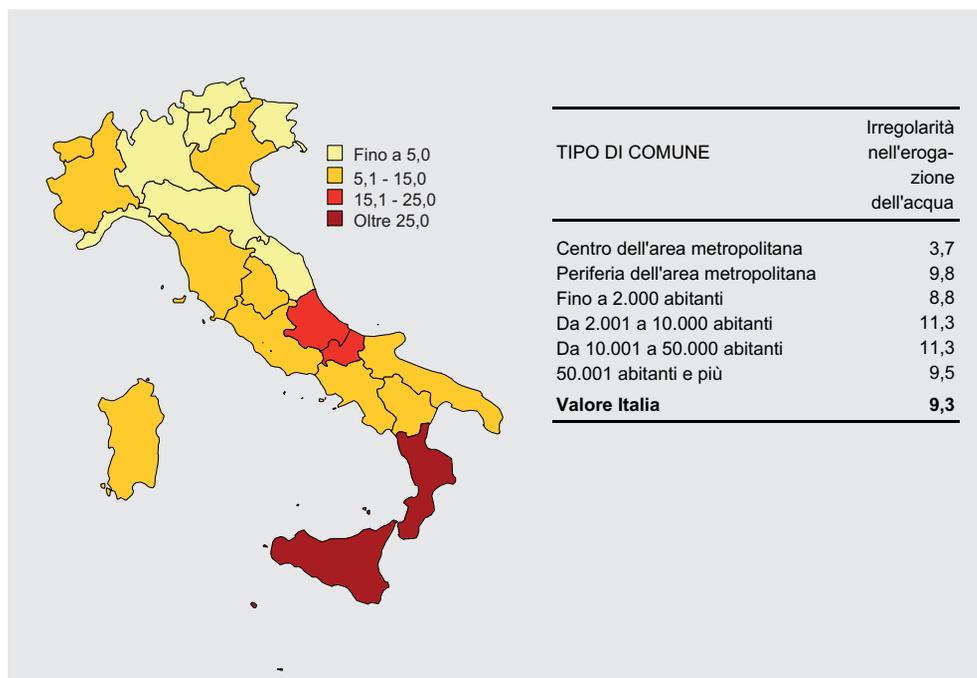
Considerando, invece, le regioni dove la spesa pro capite è comparativamente più elevata (oltre il 20 per cento superiore a quella media nazionale) ed è maggiormente cresciuta (Sardegna, Toscana e Lazio), i comportamenti di spesa sono da ricondursi agli oneri connessi alla fonte di approvvigionamento, coincidente in Sardegna con gli invasi artificiali per l'84 per cento dei prelievi e in Toscana per il 22 per cento con i corsi d'acqua. Il Lazio, in apparente discordanza ri-

Si riducono le differenze territoriali nella spesa pubblica per l'acqua

In Campania, Molise e Calabria risorse insufficienti per un servizio di qualità



Figura 4.30 Famiglie che lamentano irregolarità nella distribuzione dell'acqua per regione e tipo di comune - Anno 2011 (per 100 famiglie della stessa zona)



Fonte: Istat, Indagine multiscopo "Aspetti della vita quotidiana"

petto a quanto descritto, si caratterizza per elevati livelli di spesa pur con un prelievo idrico da sorgente che pesa per oltre il 75 per cento. La regione, naturalmente dotata di risorse idriche di elevata qualità, presenta anche un valore di consumi pro capite di acqua tra i più elevati a livello nazionale, anche se appare verosimile che sia la spesa sia il consumo pro capite siano sovrastimati da una misurazione che al denominatore considera solo la popolazione residente.³⁷ Rispetto al 1998 la Toscana ha quadruplicato i valori dei propri indicatori e presenta nel 2009 la spesa più elevata dopo la Sardegna (circa 140 euro pro capite). In questa regione e nel Lazio è anche più consistente la quota di utenti soddisfatti dal servizio (meno di uno su dieci segnala irregolarità), diversamente dalla Sardegna che, pur considerando i costi di gestione da sostenere, si caratterizza in negativo in termini di scarsa efficienza della rete, con un'elevata incidenza dell'acqua prelevata che non raggiunge gli utenti finali.

Complessivamente, nel 2011 il 9,3 per cento delle famiglie italiane lamenta disservizi nell'erogazione, soprattutto quelle residenti nel Mezzogiorno (17,4 per cento) e, in particolare, in Calabria e in Sicilia. All'opposto, appena il 4,5 per cento delle famiglie del Nord segnala il problema, con valori minimi nelle province autonome di Bolzano e Trento (rispettivamente, 1,7 e 1,4 per cento) (Figura 4.30). Negli ultimi dieci anni si registra un miglioramento della qualità del servizio offerto dalle amministrazioni locali (almeno in termini di fornitura) e la quota delle famiglie insoddisfatte si riduce di 5,4 punti percentuali. Tuttavia, particolarmente nei centri di piccole e medie dimensioni demografiche (da 2.001 a 50 mila abitanti), il giudizio delle famiglie rimane ancora negativo nell'11 per cento dei casi, contro appena il 3,7 per cento delle famiglie residenti nelle principali aree metropolitane (Figura 4.30).

Considerando nel dettaglio gli utilizzi della risorsa idrica, l'acqua potabile fatturata nel 2008 ammonta a 5,31 miliardi di metri cubi, per l'82 per cento riferibile a utenze civili,³⁸ per il 16,5

³⁷ Nella regione (e nella Capitale in particolare) l'offerta e la domanda coprono un universo molto più ampio che include la popolazione temporaneamente presente sia per lavoro o studio, sia derivata dai flussi turistici.

³⁸ Per la definizione di "acqua fatturata per usi civili" si rimanda alla corrispondente voce del glossario, nell'ambito della quale sono anche evidenziati anche alcuni fattori utili da considerare per l'interpretazione dei dati riportati.



Al Sud quasi un quarto delle famiglie lamenta interruzioni nell'erogazione dell'acqua

all'industria e per la rimanente quota a usi agricoli o zootecnici. L'acqua fatturata per usi civili può essere considerata una soddisfacente *proxy* dell'acqua effettivamente consumata dalla popolazione, un indicatore che descrive i comportamenti e il grado di attenzione dei cittadini verso un più consapevole utilizzo della risorsa, cosicché il confronto tra la disponibilità idrica regionale e l'acqua erogata dalle reti comunali di distribuzione dell'acqua potabile (fatturata) consente di calcolare la dispersione complessiva di acqua (un ulteriore indicatore dell'efficienza del servizio offerto).

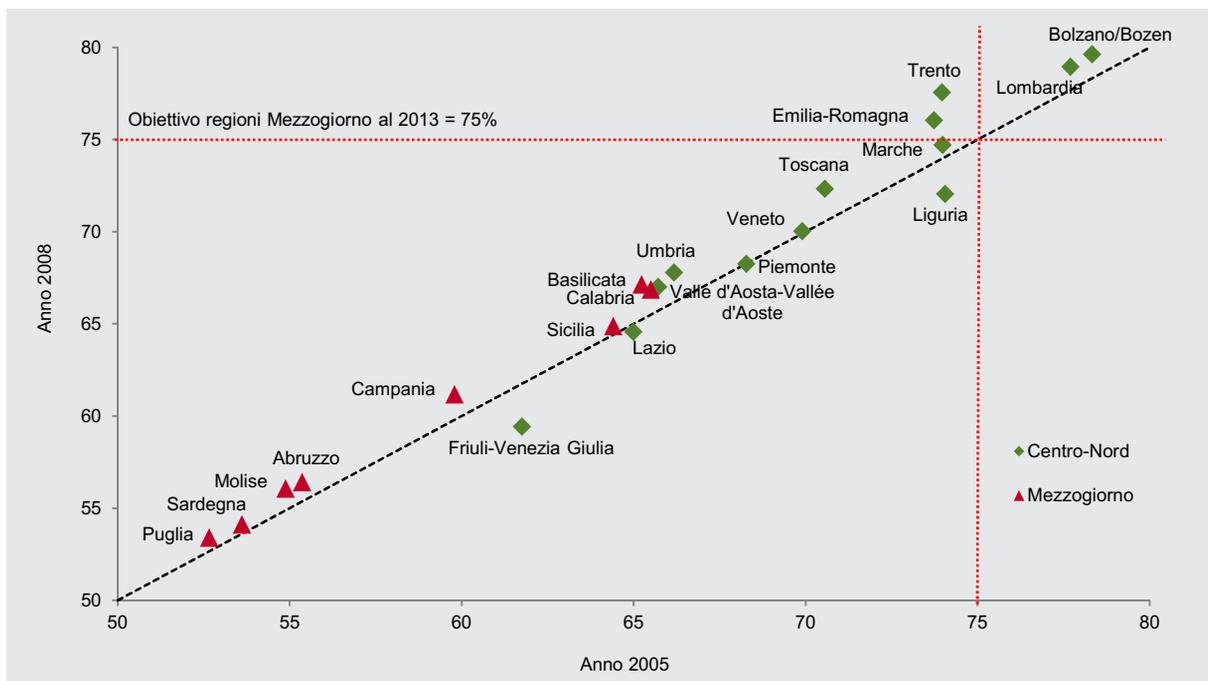
Nel 2008, a fronte di una disponibilità idrica per uso civile di oltre 9 miliardi di metri cubi, l'erogazione complessiva di acqua è stata di 5,5 miliardi di metri cubi. La dispersione complessiva (dal prelievo alla distribuzione) è di circa il 39 per cento (3,5 miliardi di metri cubi di acqua a uso potabile pari a circa 160 litri per abitante al giorno): quella attribuibile alle dispersioni della rete comunale di distribuzione dell'acqua potabile (cioè alle inefficienze quantificabili nei volumi di risorsa idrica immessa nella rete che però non raggiungono l'utenza finale) supera di poco il 32 per cento (2,6 miliardi di metri cubi, pari a poco più di 119 litri pro capite al giorno). Le inefficienze di rete più rilevanti si riscontrano nelle regioni del Mezzogiorno (40 per cento, in media, al Sud e 38 per cento nelle Isole), con dispersioni pari o superiori al 46 per cento rispettivamente in Sardegna e Puglia e oltre al 43 per cento in Abruzzo e Molise, a segnalare una complessiva inefficienza dell'impiego delle risorse investite. Particolarmente grave appare la situazione della Sardegna che, come detto, si colloca al primo posto nell'ordinamento della spesa corrente pro capite destinata al settore (Figura 4.31).

Le regioni meridionali sono chiamate a far fronte a tale inefficienza anche in considerazione del vincolo posto dagli Obiettivi di servizio³⁹ previsti nel Quadro strategico nazionale 2007-2013, in base al quale entro il 2013 dovranno limitare la quota di acqua dispersa a un valore massimo

Un terzo dell'acqua immessa nelle reti comunali non raggiunge gli utenti

Nel Mezzogiorno solo Basilicata e Calabria contengono gli sprechi

Figura 4.31 Efficienza nella distribuzione dell'acqua per uso civile - Anni 2005 e 2008 (percentuale di acqua erogata sul totale dell'acqua immessa nelle reti di distribuzione comunali)



Fonte: Istat, Rilevazione sui servizi idrici

³⁹ Per approfondimenti si consulti il sito dedicato del Ministero dello sviluppo economico - Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica http://www.dps.tesoro.it/obiettivi_servizio/servizio_idrico.asp



Figura 4.32 Consumi di acqua fatturata per uso domestico nei comuni capoluogo di provincia - Anno 2010 (valori assoluti e differenza rispetto al 2001 in litri pro capite al giorno)



Fonte: Istat, Dati ambientali nelle città

L'ACQUA CHE BEVIAMO: GIUDIZI E COMPORAMENTI DELLE FAMIGLIE

Considerando la percezione dei cittadini in merito alla qualità dell'acqua di cui possono disporre grazie ai servizi offerti dalle amministrazioni locali, nel 2011 la diffidenza nel bere acqua di rubinetto si manifesta ancora elevata nel Paese: nel 30 per cento delle famiglie almeno un componente dichiara di non fidarsi a berla. Tale sfiducia raggiunge i livelli più elevati in Sicilia (oltre il 60 per cento delle famiglie), Sardegna (53 per cento) e Calabria (48 per cento) (Figura 1). In dieci anni la sfiducia si è ridotta di 12 punti percentuali.

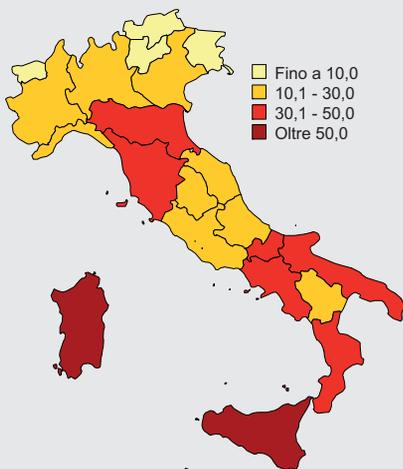
Le famiglie più diffidenti (37 per cento dei casi) si concentrano nei comuni di medio-piccola ampiezza demografica (2.000-10.000 abitanti), mentre le famiglie dei centri più grandi (oltre i 50 mila abitanti) condividono con quelle residenti nelle aree metropolitane una maggiore fiducia verso la qualità dell'acqua che arriva alle abitazioni e solo una famiglia su cinque non si fida a berla (Figura 1).

Se nel 2010 quasi una famiglia su tre dichiara di non sentirsi sicura a bere acqua del rubinetto, quasi il doppio (61,8 per cento) acquista comunque acqua

minerale. Nel tempo si registra un contenimento della scelta di acquistare acqua minerale tra le famiglie del Nord, mentre il 65,7 per cento di quelle che abitano nel Mezzogiorno acquista acqua minerale, sette punti in più rispetto alle famiglie del Nord. La spesa media mensile delle famiglie per l'acquisto di acqua minerale è pari a 19,50 euro, senza significative differenze territoriali e riduzioni rispetto all'anno precedente, quando la spesa media mensile delle famiglie per questa tipologia di acquisto (19,71 euro) risultava di poco inferiore a quella equivalente sostenuta per il servizio di acqua potabile nelle abitazioni, pari a 20,83 euro.

Le famiglie italiane sono quindi disposte a raddoppiare la spesa sostenuta per l'approvvigionamento idrico al fine di garantirsi una presunta migliore qualità dell'acqua da bere. Tale atteggiamento, pur oggettivamente diseconomico, testimonia una percezione piuttosto diffusa da parte dei cittadini di cattiva qualità dell'acqua potabile della quale possono disporre.

Figura 1 Famiglie in cui almeno un componente non si fida a bere l'acqua del rubinetto per regione e tipo di comune - Anno 2011 (per 100 famiglie della stessa zona)



TIPO DI COMUNE	Non si fidano a bere acqua del rubinetto
Centro dell'area metropolitana	20,7
Periferia dell'area metropolitana	31,5
Fino a 2.000 abitanti	32,7
Da 2.001 a 10.000 abitanti	37,2
Da 10.001 a 50.000 abitanti	28,2
50.001 abitanti e più	20,7
Valore Italia	30,0



del 25 per cento del totale immesso nelle reti comunali di distribuzione. Anche se tutte le regioni mostrano tendenze al contenimento degli sprechi, solo Basilicata e Calabria (circa 33 per cento) hanno già colmato parte rilevante della distanza rispetto al valore obiettivo.

In termini di consumo giornaliero pro capite il quadro territoriale è variegato e non disegna una contrapposizione tra Nord e Mezzogiorno. Considerando le principali città, nel 2010 il consumo di acqua fatturata per uso domestico riferito al complesso dei comuni capoluogo di provincia è di 66,7 metri cubi per abitante, pari a un consumo medio giornaliero di 183 litri pro capite. La leggera flessione rispetto al 2009 (-1,9 per cento)⁴⁰ appare in linea con la contrazione dei consumi di acqua che si osserva a partire da circa un decennio, a testimonianza di una maggiore attenzione all'utilizzo della risorsa idrica e al contenimento dei relativi costi sostenuti da parte dei cittadini: nel 2010, ben 103 comuni capoluogo su 116 registrano una riduzione dei consumi rispetto al 2001, e quindi si pongono al di sotto della linea rossa tratteggiata nella figura 4.32.

Anche tra i comuni che mostrano variazioni complessivamente positive rispetto al 2001 (quasi tutti del Mezzogiorno) si nota comunque un'inversione di tendenza rispetto al passato, ad eccezione di Caserta, Benevento e Belluno (quest'ultimo in netta controtendenza rispetto al profilo complessivo dei capoluoghi veneti). Tra i comuni più virtuosi (con decrementi del consumo pro capite superiori ai 50 litri al giorno) si distinguono Viterbo e Torino, il comune più virtuoso d'Italia con una riduzione di 96 litri per abitante al giorno rispetto al 2001.

In diversi comuni dove la gestione del servizio di fornitura dell'acqua manifesta le maggiori criticità, i decrementi sono da leggersi anche alla luce delle misure di razionamento dell'erogazione, che di fatto limitano la fruizione della risorsa da parte dei cittadini. Questo disservizio (assimilabile alle irregolarità nella fornitura, segnalate in media dal nove per cento delle famiglie italiane), si verifica in 17 comuni capoluogo nel 2010 (erano 25 nel 2001): tra questi si trovano quattro comuni siciliani e tutti i capoluoghi della Puglia, il che segnala criticità gravi, ma circoscritte a livello locale.

4.3.4 Rifiuti urbani: velocità diverse verso una gestione ecocompatibile

La gestione dei rifiuti urbani ha impatti diretti sulla qualità della vita dei cittadini e importanti implicazioni di natura ambientale, in termini di inquinamento e nella definizione di modelli sostenibili dei consumi e della produzione energetica. La gestione dei rifiuti è indirizzata a livello comunitario attraverso la Direttiva 2008/98/Ce, recepita in Italia con il d.lgs. 205/2010.⁴¹ Gli obiettivi della Direttiva sono essenzialmente di natura ambientale, volti alla riduzione delle attività inquinanti e degli effetti negativi sulla salute umana. Questo si dovrebbe tradurre, a livello attuativo, in una diminuzione delle quantità di rifiuti prodotti, nel loro inserimento in processi di riciclaggio o riuso e nella riduzione al minimo delle quote di rifiuti destinate alle discariche.

In Italia la produzione complessiva di rifiuti è relativamente modesta rispetto al panorama europeo: nel 2008 si attesta su poco meno di 3 mila chili di rifiuti pro capite, a fronte di una media europea di 5.237. Tuttavia, considerando i soli rifiuti urbani,⁴² nel 2009 il valore nazionale è di 533 kg pro capite (23 kg per abitante in più rispetto alla media Ue), con un incremento superiore a quello medio comunitario dal 1996 fino all'inizio dell'attuale crisi economica, mentre già dal 2007 si osserva una riduzione dei volumi pro capite, in linea con la tendenza europea,

Torino e Viterbo
città più virtuose
per risparmio
d'acqua

278



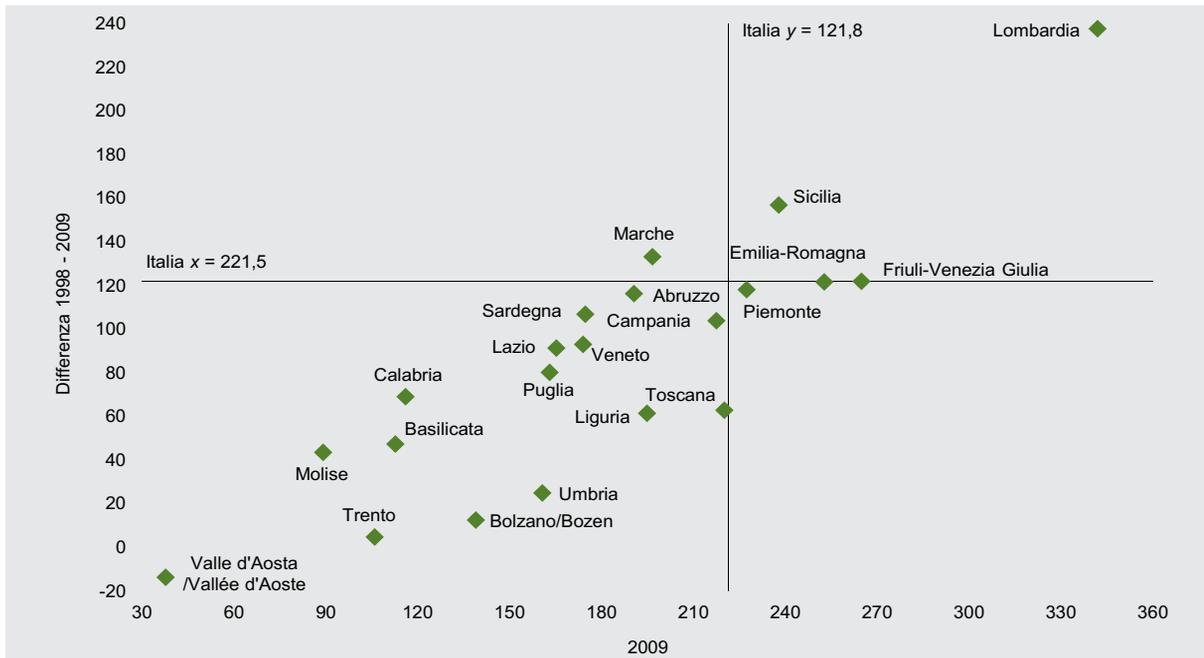
In Italia più rifiuti
urbani pro capite
che nel resto
d'Europa

⁴⁰ Dal computo è escluso il comune de L'Aquila, non ancora valutabile in assenza del dato sul consumo d'acqua nel 2009.

⁴¹ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32008L0098:IT:NOT>
<http://www.camera.it/parlam/leggi/deleghe/testi/10205dl.htm>

⁴² Si veda il glossario alla voce "rifiuti urbani".

Figura 4.33. Spesa pubblica in conto corrente per il settore rifiuti per regione - Anno 2009 (valori pro capite e differenze rispetto al 1998 in euro)



Fonte: Elaborazione su dati del Ministero dello sviluppo economico - Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica

pur con livelli di produzione sempre superiori.

Tra le regioni italiane si manifesta una forte variabilità, con rifiuti raccolti pro capite (una *proxy* della produzione) intorno ai 530 kg per abitante al Nord, valore prossimo alla media nazionale, e di poco superiore ai 600 kg al Centro (607): Toscana ed Emilia-Romagna detengono il primato delle quantità raccolte (entrambe oltre 130 kg per abitante in più rispetto alla media nazionale). All'opposto, quasi tutte le regioni del Sud mostrano valori significativamente più contenuti (in media 485 kg pro capite): si caratterizzano negativamente la Sicilia e, soprattutto, la Puglia (circa 520 kg pro capite), la quale mostra un incremento della produzione anche dopo il 2006, in controtendenza rispetto all'andamento del ciclo economico. La contrazione è particolarmente forte in Toscana e Umbria, ma anche nel Lazio e nella Campania, regioni dove negli anni più recenti la gestione dei rifiuti ha mostrato forti criticità. Verosimilmente i progressi perseguiti sono da attribuirsi, oltre che alla congiuntura economica, anche all'applicazione di politiche specifiche e alla sensibilizzazione dei cittadini stessi verso comportamenti maggiormente eco-compatibili. Tuttavia, queste regioni sono quelle dove ancora si manifesta più accentuata l'insoddisfazione dei cittadini, il 40 per cento dei quali lamenta mancanza di pulizia nelle strade della zona in cui vive (si veda Box "I cittadini sono soddisfatti della pulizia delle strade?").

Dall'analisi per capoluoghi emerge il contributo negativo delle principali realtà urbane, e della Capitale in particolare, nella determinazione del profilo del Lazio: dopo un fase di contrazione, tra il 2008 e il 2010 i rifiuti sono tornati a crescere e a Roma la contrazione iniziata nel 2006 si è arrestata, con una marcata inversione di tendenza nell'ultimo biennio. Diversamente, in Campania a partire dal 2007 i capoluoghi sembrano nel complesso perseguire contrazioni dei rifiuti pro capite, con comportamento spiccatamente virtuoso di Salerno, ma anche di Napoli.

In generale, nell'ultimo decennio il quadro riferito ai comuni capoluogo è molto variegato, con la raccolta dei rifiuti urbani in aumento soprattutto tra le principali realtà urbane del Nord-est e del Centro, e comportamento opposto tra i capoluoghi nel Nord-ovest e nelle Isole (livelli bassi e variazioni negative, in particolare tra alcuni capoluoghi sardi come Nuoro, Villacidro e Lanusei). Nel Sud le città si dividono tra quelle che mostrano caratterizzazioni positive (per livelli e tendenze) e altre

Rifiuti in crescita nei capoluoghi del Nord-est e del Centro



che, pur presentando ancora nel 2010 bassi volumi assoluti, si caratterizzano per incrementi sostenuti nella raccolta di rifiuti urbani (tra tutti Isernia, che quasi raddoppia le quantità da circa 250 a 480 kg per abitante). La polarizzazione è quindi piuttosto netta e non disegna un chiaro quadro di contrapposizione Nord-Sud.

La spesa pubblica per la gestione dei rifiuti è l'1 per cento del Pil

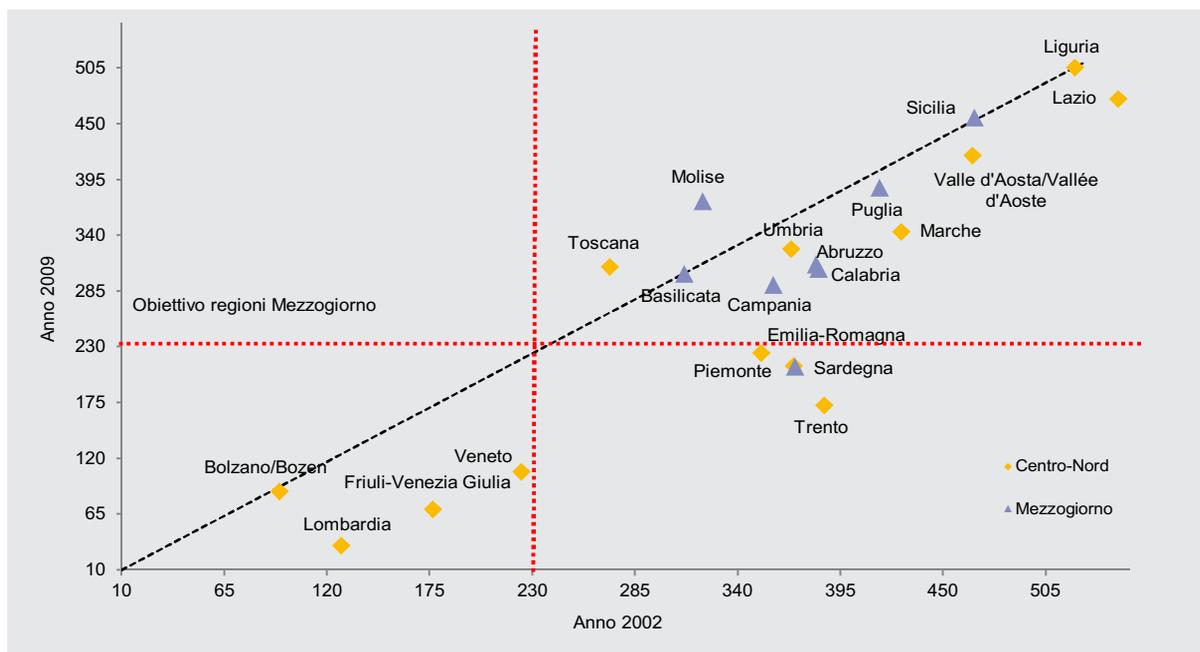
Nel 2009 il valore della spesa pubblica nazionale⁴³ per la gestione dei rifiuti è stata di 255 euro pro capite, pari all'1,5 per cento della spesa pubblica totale e all'uno per cento del Pil. In particolare, la Lombardia, la cui spesa totale è più di 1,5 volte quella nazionale, si differenzia perché impiega una quota relativamente elevata di risorse per investimenti (86 euro pro capite, pari a 2,5 volte il valore medio nazionale). Considerando la spesa corrente nel 2009, pari, nella media nazionale, a circa 220 euro pro capite (Figura 4.33), si registra un'elevata concentrazione intorno al valore medio nazionale, abbastanza stabile nel tempo (il coefficiente di variazione è passato da 0,35 nel 1998 a 0,37 nel 2009), il che configura una persistenza di contenute differenze territoriali in termini di risorse destinate, a fronte di un quadro territoriale particolarmente articolato, soprattutto per risultati ottenuti in termini di modalità di gestione e smaltimento orientate a una crescente eco-compatibilità.

Le regioni che spendono più della media nazionale e che presentano una tendenza all'incremento delle risorse investite sono la Lombardia (342 euro pro capite), l'Emilia-Romagna (265), il Friuli-Venezia Giulia (253) e la Sicilia (238). La Lombardia è la regione che conferisce meno rifiuti in discarica (solo 33,8 kg per abitante) insieme al Friuli-Venezia Giulia, regioni che applicano incisivamente la raccolta differenziata. Anche l'Emilia-Romagna, pur con livelli elevati di rifiuti prodotti, mostra una composizione della modalità di trattamento dove la discarica incide per meno della metà e la raccolta differenziata raggiunge il 47 per cento (Figura 4.34).

In Sicilia e Liguria i più elevati smaltimenti in discarica

La Sicilia, che pure destina 238 euro pro abitante allo smaltimento dei rifiuti (una spesa tra le più

Figura 4.34. Rifiuti urbani smaltiti in discarica - Anni 2002 e 2009 (kg per abitante)



Fonte: Elaborazione su dati Ispra

⁴³ Si utilizzano le informazioni della banca dati Conti pubblici territoriali - Ministero dello sviluppo economico - Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica - che ricostruisce per il settore pubblico allargato i flussi di spesa (corrente e in conto capitale) e di entrata a livello regionale. Il settore dello smaltimento dei rifiuti comprende le spese per discariche, inceneritori, e altri sistemi per la raccolta, il trattamento e lo smaltimento dei rifiuti liquidi e solidi, inclusi quelli nucleari; la vigilanza sull'attività di smaltimento dei rifiuti, il sostegno alle imprese incaricate della costruzione, manutenzione e gestione di detti sistemi.



elevate), conferisce in discarica oltre 450 chili di rifiuti pro capite (225 in più rispetto al valore obiettivo fissato per le regioni del Mezzogiorno) e presenta una raccolta differenziata marginale (7,3 per cento, la quota più bassa a livello nazionale). Tra i territori più virtuosi la provincia autonoma di Trento coniuga alla bassa spesa pro capite un' incisiva riduzione del ricorso alla discarica (-214 kg pro capite dal 2002) e peso rilevante della raccolta differenziata (60,6 per cento, la quota più elevata tra tutte le regioni). Altre regioni del Mezzogiorno presentano una situazione in cui le contenute risorse economiche impegnate non appaiono sufficienti a perseguire gli obiettivi fissati dalla normativa: in Molise (90 euro pro capite) l'obiettivo di contenimento a 230 chilogrammi per abitante dei rifiuti da avviare a discarica (considerato un aspetto strategico per la politica di sviluppo regionale insieme all'incremento della raccolta differenziata, ambedue elementi che rientrano tra gli "Obiettivi di servizio"⁴⁴ previsti nel Quadro strategico nazionale 2007-2013) appare lontano dall'essere conseguito, in quanto il valore registrato è ancora pari a 374 kg pro capite, in crescita rispetto al 2002; la Basilicata (circa 113 euro pro capite) mostra un limitato progresso verso la riduzione del trattamento in discarica (che però nel 2009 supera ancora i 300 kg per abitante). In entrambe le regioni la raccolta differenziata appare ancora del tutto marginale (appena superiore al 10 per cento). Lo smaltimento dei rifiuti⁴⁵ in discarica dovrebbe rappresentare una modalità residuale dopo l'applicazione, in ordine di priorità, delle misure di prevenzione, di riutilizzo, riciclaggio o altro tipo di recupero, anche energetico, cosicché la quantità di rifiuti smaltiti in discarica rappresenta un indicatore dell'efficacia della complessiva gestione dei rifiuti. A livello nazionale, nel 2009 circa la metà (49,1 per cento) dei rifiuti urbani nazionali raccolti è smaltita in discarica, con una riduzione rispetto all'anno precedente di quattro punti percentuali (equivalente a 25 kg in termini di valori pro capite). Le regioni che vi fanno maggiore ricorso, oltre alla già citata Sicilia, sono la Liguria e il Lazio, le quali presentano quote ancora superiori all'80 per cento. Solo la Sardegna, tra le regioni del Mezzogiorno, ha pienamente ottemperato alle direttive comunitarie.

La raccolta differenziata copre, sull'intero territorio nazionale, il 33,6 per cento del totale dei rifiuti urbani raccolti, una quota in crescita (tre punti percentuali in più nel 2009 rispetto all'anno precedente), ma con rilevanti differenze tra il Nord e il Sud del Paese. Se nella maggior parte delle regioni italiane il progresso è apprezzabile, la velocità del cambiamento è molto diversa nelle varie zone del Paese: nel Nord-est più della metà dei rifiuti è raccolta secondo modalità differenziate, nel Nord-ovest la quota scende al 45,5 per cento, mentre l'indifferenziata è ancora largamente prevalente al Centro (tre quarti del totale) e nel Mezzogiorno (oltre l'80 per cento). Solo il Veneto (57,5) e le province autonome di Trento e Bolzano (60,6 e 54,5 per cento, rispettivamente) hanno già conseguito l'obiettivo del 50 per cento posto dalla normativa nazionale,⁴⁶ mentre Friuli-Venezia Giulia e Piemonte sono molto vicini a tale livello. Tra le regioni meridionali, solo la Sardegna si avvicina ad esso (42,5 per cento), con un miglioramento continuo negli ultimi anni (nel 2000 la relativa quota era dell'1,7 per cento).

Considerando congiuntamente anche la variazione del totale dei rifiuti pro capite raccolti, sono le province autonome di Bolzano e di Trento, insieme con il Friuli-Venezia Giulia (già citate per l'efficienza degli impieghi delle risorse), i territori che mostrano i migliori andamenti dei due indicatori, descrivendo un quadro che vede certamente la fattiva applicazione di *policies* locali e la sensibilizzazione dei cittadini verso comportamenti maggiormente virtuosi. Un quadro positivo, con contenuta

Nel 2009 circa la metà dei rifiuti urbani è ancora smaltita in discarica...

... e la raccolta differenziata riguarda circa un terzo della spazzatura

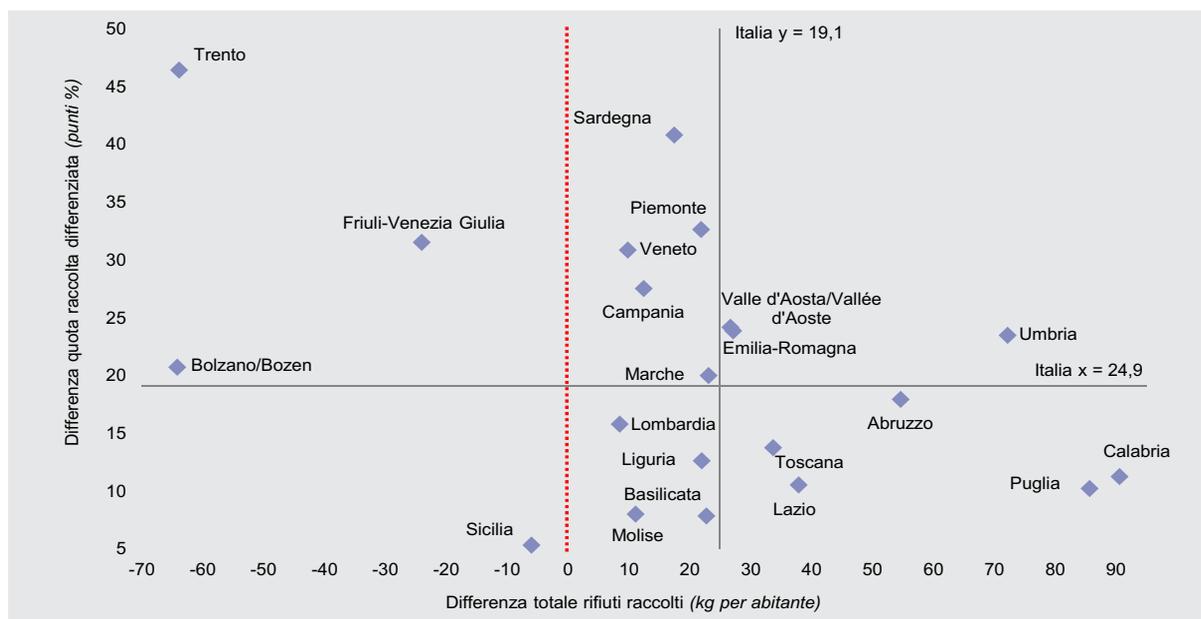
⁴⁴ Per quanto riguarda il conferimento in discarica il target fissato al 2013 per le regioni del Mezzogiorno prevede di non superare i 230 kg per abitante e, al contempo, che la quota sia inferiore al 50 per cento del totale dei rifiuti urbani raccolti. In termini di raccolta differenziata, l'obiettivo fissato per le regioni del Mezzogiorno è di raggiungere una quota pari al 40 per cento del totale dei rifiuti raccolti. Per la definizione si veda il glossario alla voce "Obiettivi di servizio" e per approfondimenti si consulti il sito dedicato del Ministero dello sviluppo economico - Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica. http://www.dps.tesoro.it/obiettivi_servizio/gestione_rifiuti.asp

⁴⁵ Direttiva 2008/98/Ce.

⁴⁶ D.lgs. 152/2006 e successive modifiche e integrazioni e legge 296/2006. La normativa fissa obiettivi incrementali di cinque punti percentuali per gli anni successivi, fino a una quota del 65 per cento di raccolta differenziata da perseguire entro il 2012.



Figura 4.35 Differenze del totale dei rifiuti raccolti (kg per abitante) e della quota di raccolta differenziata (punti percentuali) per regione - Anni 2000-2009



Fonte: Elaborazione su dati Ispra

crescita del totale dei rifiuti prodotti (inferiore al valore medio nazionale) e incrementi sostenuti del peso della raccolta differenziata, caratterizza Campania (+28 punti percentuali), Veneto (+30 punti) e Sardegna (+41 punti), mentre particolarmente critica appare la posizione di Puglia e Calabria dove l'andamento dei due indicatori appare divergente rispetto ai comportamenti attesi per il raggiungimento degli obiettivi (Figura 4.35).

Al 31 dicembre 2010, il servizio di raccolta differenziata è presente in tutti i comuni capoluogo di provincia e sono 98 quelli in cui è servita l'intera popolazione residente. La percentuale di raccolta differenziata supera mediamente il 40 per cento tra i comuni capoluogo del Nord, ma scende al 28 per cento al Centro, al 21,3 al Sud e al 15 per cento nelle Isole. Tuttavia, i comuni che hanno ottenuto i miglioramenti più consistenti sono collocati quasi tutti del Mezzogiorno: ad esempio, Caserta, Teramo, Lanusei, Sanluri, Tempio Pausania e Villacidro incrementano di oltre 40 punti percentuali le quote di raccolta differenziata rispetto al 2000 (Prospetto 4.1). Nel complesso, la pratica della raccolta differenziata è diventata più omogenea tra i comuni capoluogo italiani e il coefficiente di variazione (che misura la dispersione della distribuzione) si è ridotto, tra il 2000 e il 2010, da 0,84 a 0,51.

Nelle regioni che attualmente sperimentano una fase critica nella complessiva gestione del ciclo dei rifiuti, tra i capoluoghi del Lazio l'incremento della quota di raccolta differenziata è di 16 punti percentuali a Roma (che contribuisce per il 22 per cento alla raccolta totale) e di 26 a Latina (30,4 per cento), mentre nei rimanenti capoluoghi i livelli e i progressi sono più contenuti. In Campania, a Napoli si attendono i risultati delle nuove politiche che l'amministrazione ha varato a metà del 2011, volte a incrementare la modalità di raccolta differenziata (pari al 18 per cento nel 2010), mentre nei rimanenti capoluoghi si è già agito negli anni con incisività, cosicché la raccolta differenziata copre il 47 per cento dei rifiuti a Caserta, il 34 per cento a Benevento, il 67 per cento ad Avellino ed oltre il 70 per cento a Salerno.

Guardando congiuntamente l'andamento dei rifiuti raccolti e della raccolta differenziata (Figura 4.36) si individua un gruppo di comuni capoluogo particolarmente efficienti, i quali hanno saputo incrementare consistentemente la quota di rifiuti differenziati e allo stesso tempo ridurre il volume di rifiuti prodotti. Tra questi troviamo i già citati capoluoghi campani di Avellino Salerno e Caserta, molti comuni sardi (Carbonia, Oristano, Nuoro, Villacidro, Tortolì e Lanusei) e Pordenone e Belluno del Nord-est: tutti hanno aumentato la quota di raccolta differenziata di oltre 40

Molti comuni del Mezzogiorno recuperano sulla differenziata

282



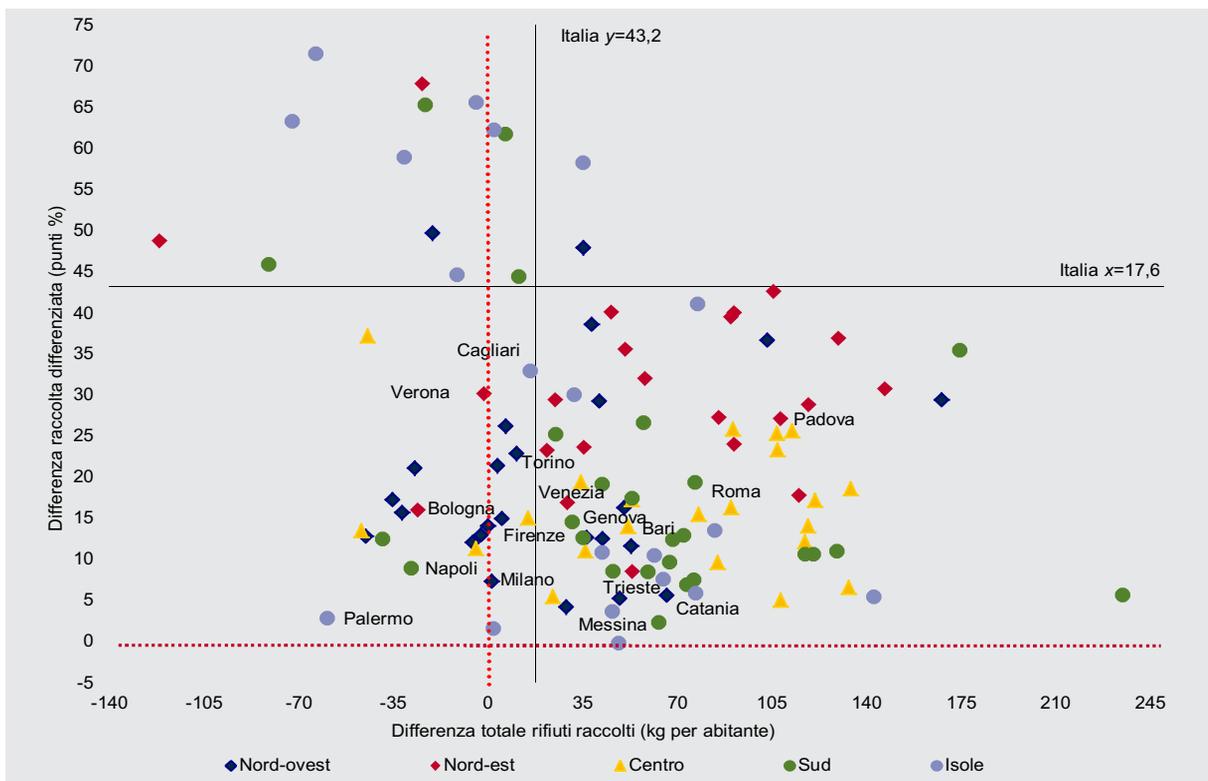
Prospetto 4.1 Raccolta differenziata dei rifiuti urbani nei comuni capoluogo di provincia per raggiungimento degli obiettivi (60 per cento sul totale dei rifiuti raccolti fissato per il 2010 e 65 per cento fissato per il 2012) - Anni 2000, 2009 e 2010 (valori e differenze percentuali)

RIPARTIZIONI GEOGRAFICHE	COMUNI	2000	2009	2010	Differenza 2000-2010 punti %	Raggiungimento livelli obiettivo
Nord-ovest	Novara	22,9	73,0	72,6	49,7	Valore obiettivo 2012 (65%) raggiunto nel 2009
Nord-ovest	Verbania	32,7	71,7	71,4	38,6	
Nord-est	Pordenone	10,7	76,7	78,6	67,9	
Sud	Avellino	5,5	62,9	67,3	61,8	Valore obiettivo 2012 (65%) raggiunto nel 2010
Sud	Salerno	5,7	60,8	71,0	65,4	
Isole	Carbonia	0,5	41,3	72,1	71,6	
Isole	Nuoro	1,5	50,4	67,2	65,7	
Nord-ovest	Asti	14,6	64,6	62,5	47,9	Valore obiettivo 2010 (60%) raggiunto nel 2010
Nord-est	Belluno	16,0	62,2	64,8	48,8	
Nord-est	Rovigo	19,2	59,2	61,8	42,6	
Nord-est	Trento	21,1	57,8	61,2	40,1	
Isole	Oristano	1,5	56,2	64,8	63,3	
Isole	Tortoli	0,0	61,8	62,3	62,3	
Nord-est	Udine	16,7	52,4	56,7	40,0	Differenza 2000-2010 > 40 punti %
Sud	Caserta	1,0	48,9	46,9	45,9	
Sud	Teramo	8,1	31,4	52,5	44,4	
Isole	Lanusei	1,6	47,7	46,3	44,7	
Isole	Sanluri	0,0	55,4	58,3	58,3	
Isole	Tempio Pausania	0,0	39,7	41,2	41,2	
Isole	Villacidro	0,3	57,8	59,3	59,0	

Fonte: Istat, Dati ambientali nelle città

punti percentuali. I capoluoghi del Nord-ovest hanno invece perseguito una politica di riduzione dei volumi pro capite: tra tutti si segnalano, in Piemonte, Torino, Alessandria, Biella e Vercelli; in Lombardia, Milano, Lodi, Varese, Monza, Bergamo e Como; in Liguria, La Spezia e Imperia. Comportamenti simili si riscontrano in alcuni comuni del Centro (Firenze e Grosseto in Toscana; Ancona e Ascoli Piceno nelle Marche).

Figura 4.36 Rifiuti urbani raccolti (totale) e rifiuti oggetto di raccolta differenziata nei comuni capoluogo di provincia (a) - Anni 2000-2010 (differenze in kg per abitante e in punti percentuali)



Fonte: Istat, Dati ambientali nelle città

(a) I dati di Olbia non sono rappresentati (x = 534,0 e y = 31,0).

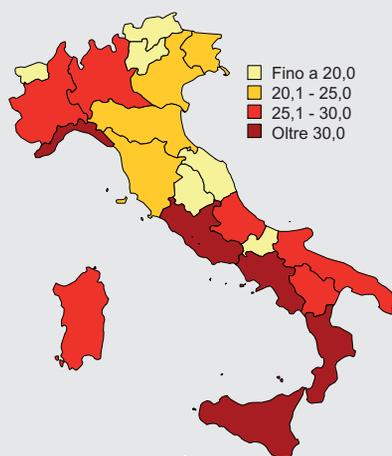


I CITTADINI SONO SODDISFATTI DELLA PULIZIA DELLE STRADE?

Nel 2011 il 30 per cento delle famiglie italiane ritiene che le strade della zona in cui abitano siano abbastanza o molto sporche. L'indicatore descrive differenze rilevanti a livello regionale, che si intrecciano con quelle legate alla tipologia dei centri abitati (Figura 1). Considerando le macroaree geografiche il Nord-est si differenzia nettamente: in media, solo una famiglia su cinque si dichiara insoddisfatta della pulizia delle strade. Le quote degli insoddisfatti crescono (28,7 per cento) nel Nord-ovest, tranne che in Valle d'Aosta dove si concentrano le famiglie maggiormente soddisfatte a livello nazionale (solo il 14,5 per cento dichiara il problema molto o abbastanza presente), mentre le incidenze più elevate di insoddisfatti si rilevano al Centro e nel Mezzogiorno (una famiglia su tre). Nel Lazio (44 per cento) e in Campania (40 per cento), secondo la percezione dei cittadini, il problema è maggiormente presente. La metà delle famiglie che vivono nei maggiori centri urbani¹ (circa il 15 per cento della popolazione nazio-

nale) si dichiara molto o abbastanza insoddisfatta, percezione che si mantiene su livelli superiori a quelli medi nazionali anche tra le famiglie dei comuni periurbani² (il 27 per cento dei residenti). La quota di famiglie che denunciano mancanza di pulizia nelle strade diminuisce progressivamente al decrescere dell'ampiezza demografica dei comuni di residenza: nei comuni fino a 10.000 abitanti (l'82 per cento dei comuni italiani, dove risiede circa il 30 per cento della popolazione) meno di un quinto delle famiglie dichiara il problema molto o abbastanza rilevante (Figura 1). Sulla percezione influisce sicuramente l'efficienza del servizio di raccolta rifiuti e le politiche volte a garantire elevati livelli di salubrità degli ambienti urbani attuate dalle amministrazioni, ma anche l'educazione ambientale e il senso civico dei cittadini stessi che, soprattutto nei centri di minori dimensioni, considerano i luoghi della vita collettiva come un bene comune da tutelare e da non compromettere con comportamenti che ne deteriorino la qualità.

Figura 1 Famiglie che considerano molto o abbastanza presente il problema della sporcizia nelle strade della zona in cui abitano per regione e tipo di comune - Anno 2011 (per 100 famiglie della stessa zona)



TIPO DI COMUNE	Sporcizia nelle strade
Centro dell'area metropolitana	51,0
Periferia dell'area metropolitana	30,6
Fino a 2.000 abitanti	19,4
Da 2.001 a 10.000 abitanti	19,8
Da 10.001 a 50.000 abitanti	24,8
50.001 abitanti e più	29,7
Valore Italia	29,1

Fonte: Istat, Indagine multiscopo "Aspetti della vita quotidiana"

¹ Sono i 12 "comuni centro delle aree metropolitane" (per la definizione si veda la relativa voce in glossario).

² Sono i comuni appartenenti ai ciascun "sistema locale del lavoro metropolitano" (per la definizione si veda la relativa voce in glossario), al netto del comune di maggiore ampiezza demografica dell'area.



4.3.5 Il trasporto pubblico locale: offerte disuguali e scelte dei cittadini

4.3.5.1 L'offerta di trasporto pubblico locale

A causa dell'elevata concentrazione di popolazione, servizi, attività produttive e commerciali, le città sono i luoghi nei quali la mobilità individuale e collettiva esercita un forte impatto sulla qualità della vita degli individui. Negli ultimi decenni il progresso economico e le maggiori disponibilità finanziarie, nonché il mutamento di modelli e aspirazioni individuali verso una migliore qualità della vita, hanno comportato il diffondersi dell'urbanizzazione in ambiti periurbani (si veda il paragrafo 4.3.5.2) e l'esigenza di spostarsi quotidianamente in modo flessibile e veloce anche su distanze considerevoli tra il centro delle aree urbane e l'*binterland*. Tutto ciò si traduce in una crescita della domanda di mobilità individuale, accompagnata da una motorizzazione di massa, spesso adottata quale modalità alternativa al trasporto pubblico, anche in funzione della dotazione e dell'efficienza dei servizi offerti dalle amministrazioni locali.

Nei 116 comuni capoluogo di provincia la domanda di trasporto pubblico locale, definita dal rapporto tra il totale dei passeggeri trasportati ogni anno e il totale dei residenti è mediamente pari, nel 2010, a 226 passeggeri per abitante, in crescita del 13,6 per cento rispetto al 2000 (+1,4 per cento di variazione media annua).⁴⁷ L'eterogeneità territoriale è molto accentuata (Figura 4.37a), tendenzialmente più elevata nei grandi comuni⁴⁸ del Centro-Nord, dove i valori sono quasi sempre superiori ai 200 passeggeri per abitante ed evidenziano alcune differenze significative di carattere territoriale: ad esempio, il profilo delle città venete appare complessivamente poco orientato all'utilizzo del trasporto pubblico locale, tant'è vero che a Padova e Verona i valori dell'indicatore scendono intorno a 150 passeggeri per abitante e a Vicenza non si raggiungono i 60.

Tra i capoluoghi dell'Emilia-Romagna solo Bologna e Parma presentano una consistente domanda di trasporto pubblico locale (rispettivamente 249 e 164 persone trasportate per abitante).⁴⁹ Bassa domanda caratterizza tutte le città di media e piccola dimensione demografica della Toscana, con le eccezioni di Pisa e soprattutto Siena (più di 250 passeggeri trasportati per abitante), probabilmente da attribuire all'importante ruolo dei flussi turistici.

Tra i grandi comuni, a Milano e Roma la domanda si manifesta considerevolmente elevata (rispettivamente circa 700 e 530 passeggeri per abitante), mentre nei maggiori capoluoghi del Mezzogiorno è complessivamente molto bassa, con l'eccezione di Napoli (224 passeggeri/abitante, un valore prossimo a quello medio nazionale). Come per le grandi città, anche nella generalità dei comuni del Mezzogiorno di medie (al netto di Cagliari, circa 260 passeggeri per abitante) e piccole dimensioni demografiche la domanda di trasporto pubblico locale espressa è molto bassa. Nel caso delle città della Sicilia, come pure in molte altre realtà del Mezzogiorno, ciò che incide maggiormente, anche in presenza dell'offerta del servizio, è la sua scarsa qualità: infatti, la Si-

In aumento la domanda di trasporto pubblico

Nel Mezzogiorno si concentra la maggiore insoddisfazione dei cittadini verso la qualità del servizio

285



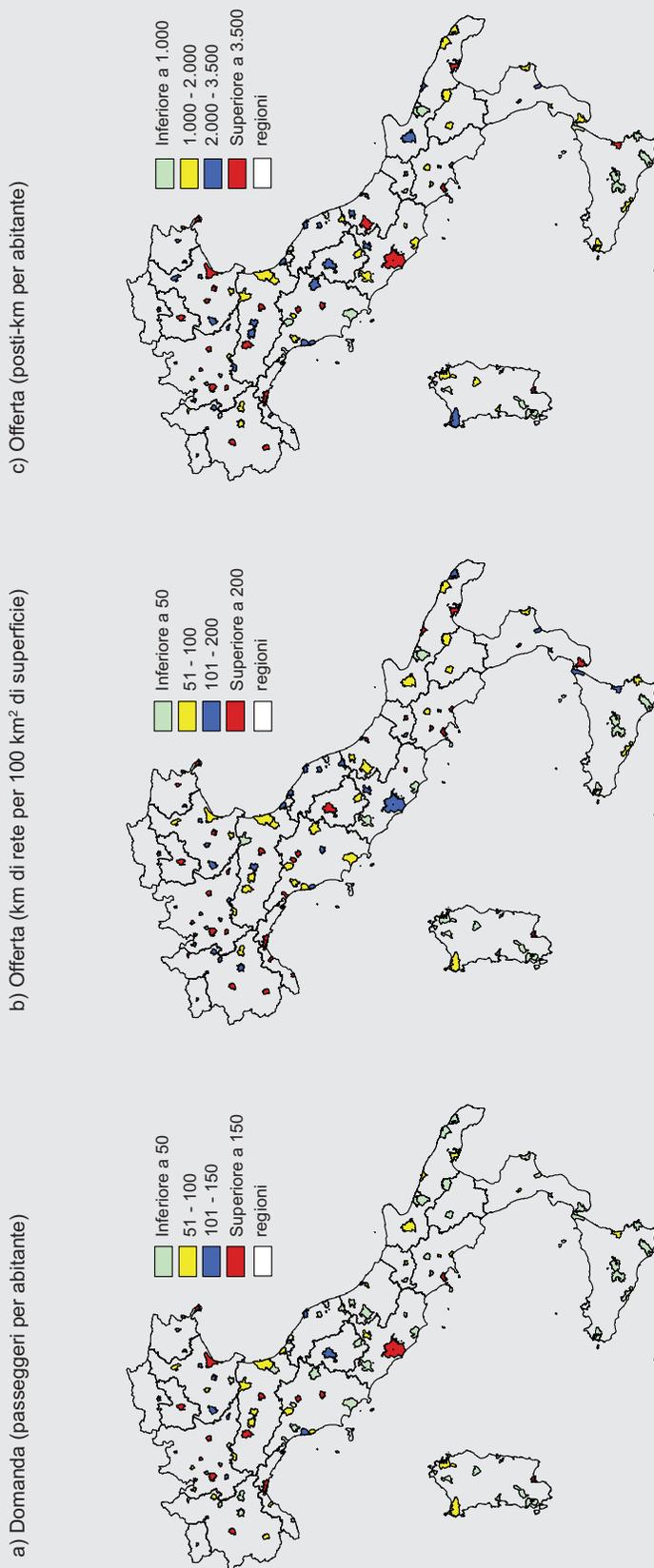
⁴⁷ La media è riferita all'insieme dei comuni capoluogo di provincia, al netto dei comuni di Monza, Fermo e Trani (per i quali le serie storiche non sono disponibili), Palermo (i cui dati sono in corso di revisione).

⁴⁸ L'aggregato considerato include i comuni capoluogo con popolazione superiore ai 200 mila abitanti: Torino, Milano, Genova, Venezia, Verona, Padova, Trieste, Bologna, Firenze, Roma, Napoli, Bari, Catania, Messina (escludendo Palermo per l'indisponibilità dei dati).

⁴⁹ Ciò è da ricondursi da un lato al fatto che la popolazione di importanti città lungo la via Emilia (Piacenza, Reggio nell'Emilia, Modena) e dell'agglomerato Forlì, Rimini e Ravenna, utilizza in prevalenza la fitta rete di trasporto intercomunale delle ferrovie e autolinee regionali per gli spostamenti tra città limitrofe, oltre al mezzo privato lungo le direttrici autostradali (anche nel caso dell'Emilia-Romagna la quota di persone che per andare al lavoro sceglie di guidare l'auto è superiore di oltre 5 punti percentuali rispetto alla media e oltre il 45 per cento degli studenti dichiara di utilizzarla come passeggero, il valore più elevato a livello nazionale) dall'altro al peso positivo di modalità di trasporto individuale maggiormente eco-compatibili: nei capoluoghi dell'Emilia-Romagna la densità delle piste ciclabili è in media di 50 chilometri per 100 km² di superficie, con punte a Modena (92), Reggio nell'Emilia (75) e Bologna (66 km per 100 km²).



Figura 4.37 Indicatori di domanda e offerta del trasporto pubblico locale nei comuni capoluogo di provincia (a) - Anno 2010



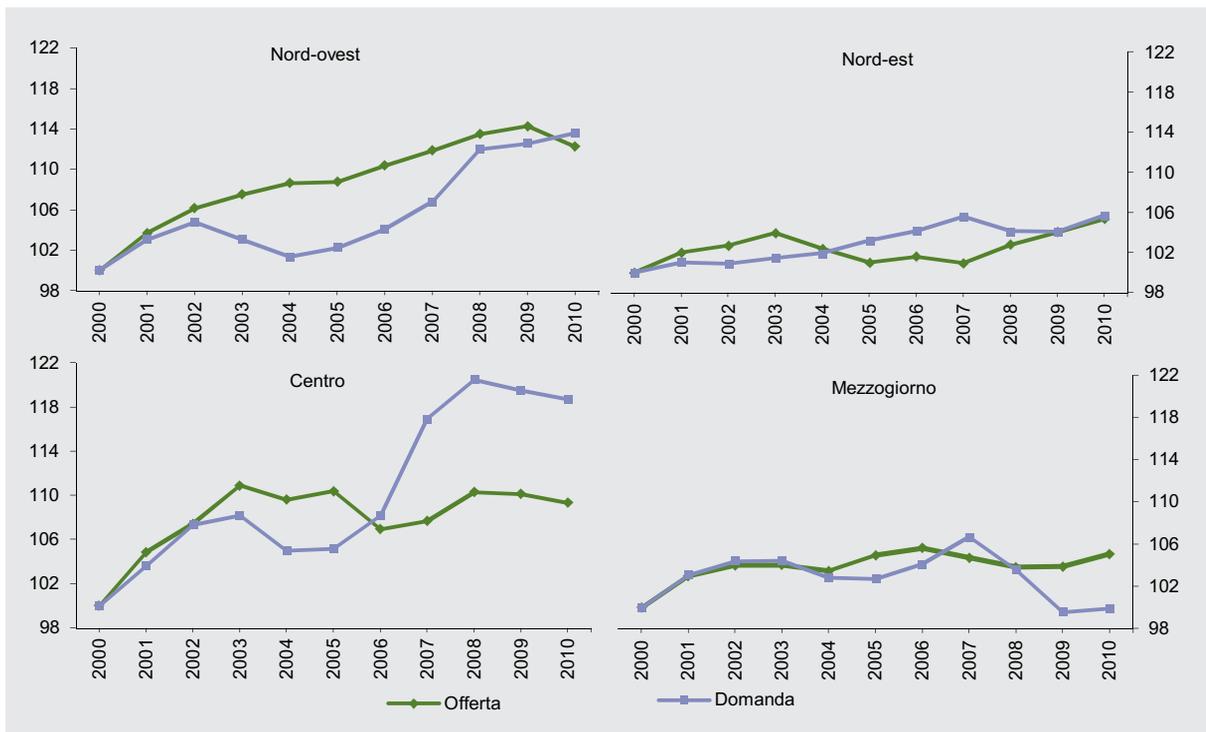
Fonte: Istat, Dati ambientali nelle città
(a) I dati di Monza, Fermo, Trani e Palermo non sono disponibili.

cilia si colloca costantemente all'ultimo posto nell'ordinamento delle regioni per soddisfazione espressa dai cittadini in merito ad alcuni importanti aspetti del servizio di trasporto pubblico (solo uno su quattro si dichiara soddisfatto della frequenza e puntualità delle corse o della pulizia delle autovetture), immediatamente preceduta dalla Campania (si veda Box "La qualità del trasporto pubblico locale secondo i cittadini").

Considerando gli indicatori di offerta, la densità delle reti⁵⁰ (lunghezza in chilometri delle reti di trasporto pubblico per 100 km² di superficie comunale), a livello nazionale, è mediamente di 120 km per unità di superficie, in espansione di oltre l'8 per cento rispetto al 2000. Tra i comuni di più grande dimensione una buona offerta in termini di reti caratterizza, nel Centro-Nord, le città di Firenze (520 km per 100 km²), Trieste (416), Milano (382) e Genova (313), con picco a Torino dove la densità supera i 600 km per unità di superficie. Anche il Mezzogiorno è ben rappresentato, soprattutto da alcuni capoluoghi campani (Napoli con circa 400, e Salerno con 321), Cagliari (411), Messina (191), Catania (154) e Cosenza, il comune con la densità più elevata in assoluto (837 km per 100 km²), interamente attribuibile alla rete di autobus che collega il centro abitato con numerose frazioni distribuite all'interno del territorio comunale. Tra le regioni del Mezzogiorno si caratterizza positivamente la Campania dove un'elevata densità delle reti di trasporto pubblico si rileva in tutti i capoluoghi, ad eccezione di Benevento (Figura 4.37b).

La disponibilità di posti-km per abitante riferiti al totale dei mezzi di trasporto (autobus, tram, metro, filovie)⁵¹ sintetizza la dotazione, in termini di veicoli e capienza, l'estensione della rete e la

Figura 4.38 Indicatori di offerta (posti-km per abitante) e domanda (passeggeri trasportati per abitante) del trasporto pubblico locale per ripartizione geografica - Anni 2000-2010 (numeri indice 2000=100)



Fonte: Istat, Dati ambientali nelle città

⁵⁰ Le reti di trasporto pubblico comprendono: autobus, metropolitane, tranvie, filovie e funicolari. I fenomeni esaminati, oltre a essere influenzati dalle caratteristiche del territorio, manifestano un'elevata variabilità: infatti, in quasi tutte le città sono presenti reti di autobus, mentre le altre modalità di trasporto urbano si registrano solo in alcuni comuni. Milano, Roma e Napoli, in particolare, sono dotati di tutte le tipologie di trasporto urbano considerate.

⁵¹ I "posti-km" indicano il numero complessivo di chilometri offerti agli utenti nell'arco dell'anno e sono ottenuti come prodotto delle vetture-km per la capacità media dei veicoli in dotazione.



LA QUALITÀ DEL TRASPORTO PUBBLICO LOCALE SECONDO I CITTADINI

In Italia poco meno di un quarto della popolazione di 14 anni e più dichiara di utilizzare il trasporto pubblico locale, con differenziali ampi tra le regioni del Nord, dove l'utilizzo è mediamente superiore, e il Mezzogiorno, dove scende a valori intorno al 17 per cento. I differenziali sono fortemente accentuati in funzione della dimensione demografica, con punte di utilizzo pari al 68 per cento nelle aree metropolitane. Nel campo dei trasporti collettivi, un parco veicolare efficiente, comodo e accessibile e un servizio funzionale alle caratteristiche degli utenti finisce con l'attrarre domanda di mobilità sottraendola alla componente individuale. Considerando i giudizi su alcuni aspetti del servizio offerto (Figura 1 a, b, c, d), quelli che in tutte le regioni soddisfano meno le attese degli utenti, oltre alla comodità dell'attesa alle fermate (meno del 40 per cento dei cittadini è molto o abbastanza soddisfatto), sono la pulizia delle vetture e il costo del biglietto (in entrambi i casi poco più di quattro utenti su dieci). Anche nella provincia autonoma di Trento dove, come in quella di Bolzano, il servizio offerto soddisfa per molti aspetti quote superiori all'80 per cento dei cittadini, il costo da sostenere per il servizio ricevuto è valutato positivamente solo dalla metà. Questa forbice tra la soddisfazione sul complesso delle caratteristiche considerate e il costo economico da sostenere caratterizza anche i residenti del Friuli-Venezia Giulia e delle Marche, che esprimono un'elevata soddisfazione sulla generalità degli altri fattori, ma basso apprezzamento per il prezzo del servizio (i soddisfatti sono circa il 40 per cento in entrambi i casi). Le quote dei soddisfatti scendono a meno del 25 per cento tra i cittadini della Liguria, Campania e Sicilia. Queste ultime due regioni sono, peraltro, quelle che si collocano sempre in fondo alle graduatorie di gradimento per tutte le caratteristiche analizzate, segnalando una forte discrepanza tra il servizio reso e le aspettative dei cittadini.

Le caratteristiche del servizio che soddisfano più del 50 per cento degli utenti nella generalità dei territori sono la puntualità e la frequenza delle corse, ma anche per questi aspetti si distinguono in negativo i giudizi dei cittadini siciliani (molto o abbastanza soddisfatti solo in un caso su cinque). Anche se il Mez-

zogiorno mostra sempre le quote più basse di soddisfazione espressa, il Molise e la Basilicata sono, nel giudizio della popolazione, le realtà locali che si avvicinano maggiormente alle attese in termini di caratteristiche qualitative del servizio di trasporto pubblico locale offerto.

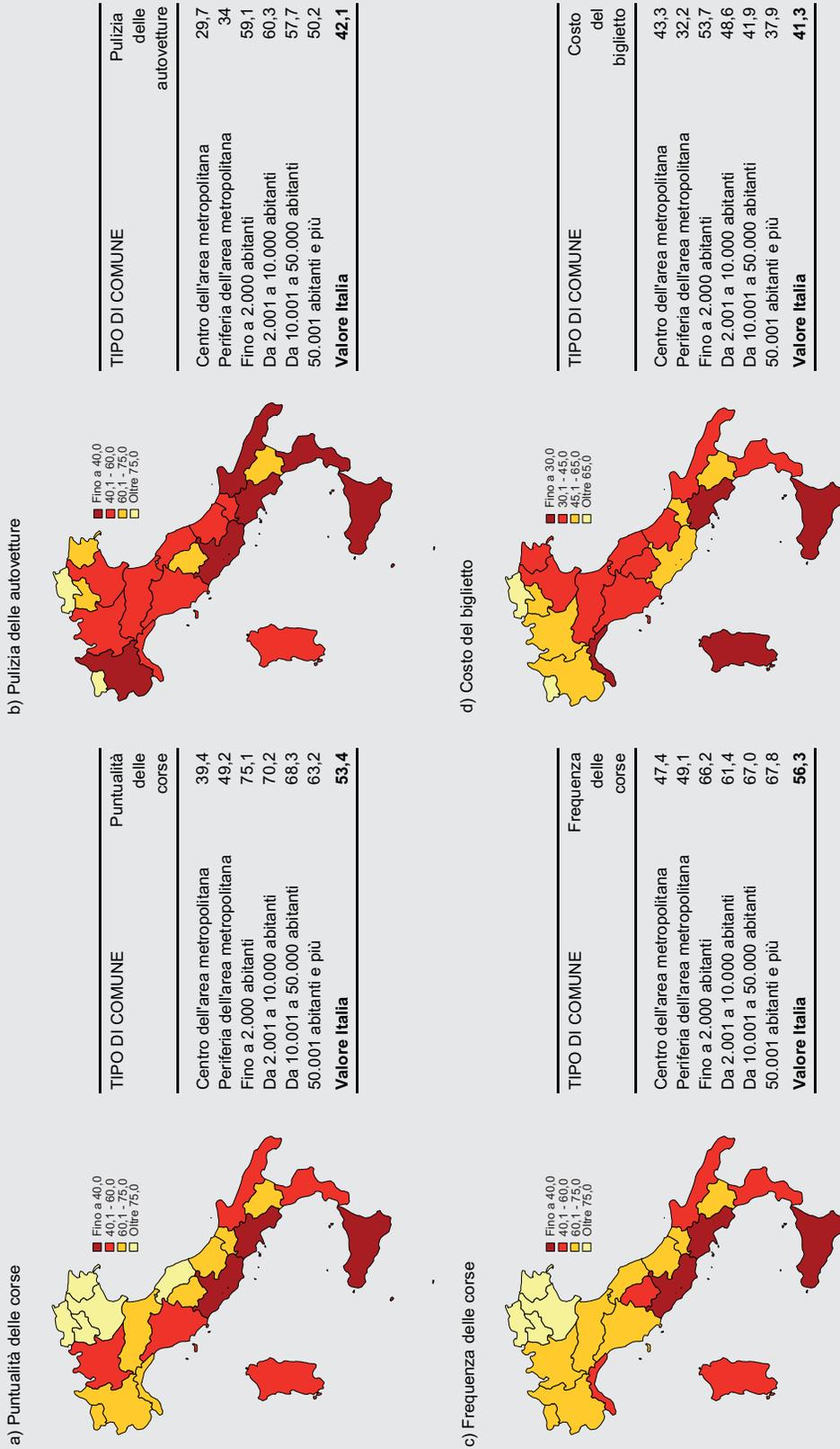
I residenti dei comuni di media dimensione (tra i 10 e i 50 mila abitanti) e dei centri più piccoli (fino a due-mila abitanti) sono quelli che si dichiarano nel complesso maggiormente soddisfatti del trasporto pubblico locale. Nel primo caso, circa due cittadini su tre esprimono giudizi positivi su frequenza delle corse e comodità degli orari, quote leggermente superiori sulla possibilità di trovare posto a sedere e (60 per cento) sulle possibilità di collegamento tra zone del comune; nel secondo caso, oltre il 75 per cento esprime giudizi positivi sulla puntualità, oltre l'80 per cento è soddisfatto della velocità delle corse e, con incidenza meno elevata ma comunque ampiamente superiore alla media nazionale (di oltre 17 punti percentuali), circa il 60 per cento degli utenti è soddisfatto della pulizia delle vetture e poco meno della comodità dell'attesa alle fermate.

Con riferimento agli indicatori considerati, i meno soddisfatti sono i residenti delle aree metropolitane: nei comuni centrali di questi grandi agglomerati urbani solo poco più della metà si dichiara molto o abbastanza soddisfatto della velocità delle corse (52 per cento) e poco meno della loro frequenza (49 per cento), circa il 40 per cento della puntualità e ancor meno della possibilità di trovare posto a sedere e della pulizia delle vetture (35 e 30 per cento rispettivamente). Tra i residenti dei comuni delle periferie questi stessi aspetti sono maggiormente apprezzati da circa la metà degli utenti, con punte del 60 per cento di soddisfazione espressa per la velocità delle corse, mentre la pulizia delle vetture, anche in questo caso, si manifesta come un fattore critico (soddisfa poco meno del 35 per cento degli utenti). Rispetto agli abitanti dei poli centrali delle aree metropolitane, invece, la soddisfazione è inferiore per tutti gli altri aspetti, soprattutto per il giudizio sugli oneri economici: solo il 32 per cento è soddisfatto del costo del biglietto (nove punti percentuali in meno del valore medio nazionale).



¹ Nell'analisi proposta si considera l'utilizzo e i giudizi sulla soddisfazione riferiti ad autobus, filobus e tram.

Figura 1 Persone di 14 anni e più che utilizzano autobus, filobus e tram e si dichiarano molto o abbastanza soddisfatte di alcuni aspetti del servizio per regione e tipo di comune - Anno 2011 (per 100 persone di 14 anni e più della stessa zona)



Fonte: Istat, Indagine multiscopo "Aspetti della vita quotidiana"

Figura 4.39 Indicatori di offerta (posti-km per abitante) e domanda (passeggeri trasportati per abitante) del trasporto pubblico locale nei comuni capoluogo di provincia (a) (b) - Anni 2000-2010 (variazioni medie annue)



Fonte: Istat, Dati ambientali nelle città

(a) Non sono rappresentati i dati di Verbania (x=11,12 e y=14,41), Mantova (x=11,39 e y=14,39), Vercelli (x=3,94 e y=12,25), Andria (x=13,20 e y=14,05), Agrigento (x=-1,12 e y=-6,93) Lanusei(x = 0,34 e y = 24,39) per migliore leggibilità del grafico e quelli di Sanluri e Villacidro perché le città non dispongono di trasporto pubblico locale.

(b) Non sono disponibili i dati di Monza, Fermo, Trani e Palermo.



frequenza del servizio. Mediamente, nel 2010 l'insieme dei comuni capoluogo di provincia offriva circa 4.700 posti-km per abitante, in crescita del 9,7 per cento rispetto al 2000. Anche in questo caso le 37 realtà locali caratterizzate da offerta più limitata (meno di 1.500 posti-km per abitante) sono nella metà dei casi comuni delle regioni meridionali, mentre i rimanenti si distribuiscono tra il Centro e il Nord (Figura 4.37c). Tra i grandi comuni, Milano fornisce il maggior numero di posti-km per abitante (oltre 13.200), seguita da Roma (8.370). Tra gli altri grandi comuni con offerta consistente (superiore ai 5 mila posti-km) solo Cagliari rappresenta il Mezzogiorno, mentre Siena si conferma, tra le città di minori dimensioni, quella con l'offerta più consistente.

I differenziali territoriali sono quindi evidenti e pongono il Mezzogiorno in coda alla classifica. Tuttavia, nella gran parte dei casi l'eterogeneità è presente anche all'interno delle singole regioni e non emerge una netta uniformità di risultati e di comportamenti tra i comuni capoluogo appartenenti alla stesso contesto amministrativo: ad esempio, proprio nelle regioni dove le carenze dal lato dell'offerta si manifestano particolarmente accentuate (Sicilia e Sardegna), Catania e Cagliari rappresentano senza dubbio buoni esempi di trasporto pubblico locale.

La capacità dell'offerta di trasporto urbano di soddisfare la domanda di mobilità dipende, in primo luogo, dall'essere adeguata ai fattori che la generano (volumi di passeggeri potenziali, distanze tra luoghi di residenza e di lavoro, ecc.). Mettendo in relazione le variazioni dell'offerta, rappresentata dal numero di posti-km in rapporto alla popolazione residente, con quelle della domanda, espressa dal numero di passeggeri trasportati dai mezzi pubblici per abitante, si ottiene una buona rappresentazione delle tendenze in atto nei comuni capoluogo di provincia (Figura 4.38).

Ad eccezione delle ripartizioni meridionali, dalla metà degli anni 2000 la domanda cresce più velocemente dell'offerta, soprattutto nei comuni del Centro e del Nord-est, nei quali questo si verifica già a partire dal 2004 e 2006, rispettivamente. Nel 2010 anche i comuni capoluogo localizzati nel Nord-ovest si allineano su tale dinamica. Questo vuol dire che, a parità di altre condizioni, in questi contesti territoriali una quota crescente della popolazione usufruisce dei mezzi di trasporto pubblico, al contrario di quanto accade nel Mezzogiorno, dove l'offerta generalmente più contenuta (sebbene in crescita), la qualità complessivamente più bassa (si veda Box "La qualità del trasporto pubblico locale secondo i cittadini") e, contestualmente, la minore presenza di comuni che fungono da "poli attrattori" della mobilità individuale, sembrano sollecitare una domanda inferiore di trasporto pubblico.

Considerando le variazioni medie annue della domanda e dell'offerta nei singoli comuni capoluogo di provincia,⁵² non si evidenziano netti *cluster* regionali (Figura 4.39). I comuni, indipendentemente dalla collocazione geografica, sono dislocati in tutti e quattro i quadranti tracciati dall'incrocio delle variabili, ad eccezione di Aosta, delle province autonome di Trento e Bolzano e dei capoluoghi di provincia piemontesi, che non sperimentano variazioni negative della domanda. Il Centro-Sud appare caratterizzato dalle maggiori eterogeneità.

Più in dettaglio, variazioni medie annue positive di entrambe le componenti considerate (domanda e offerta) caratterizzano 45 comuni (il 41 per cento dei capoluoghi) ed in 13 di questi l'offerta cresce più della domanda (si tratta dei comuni al di sotto della bisettrice), svolgendo una sostanziale azione di traino.⁵³ Nei 32 capoluoghi (il 29 per cento) del secondo quadrante la domanda aumenta in misura più sostenuta dell'offerta: tra questi, 20 comuni sono localizzati prevalentemente nel Nord-ovest e al Sud, mentre l'unico comune del Centro è Roma. Verbania e Mantova mostrano dinamicità complessivamente accentuate mentre, limitatamente alla domanda, Vercelli, Cuneo, Treviso, Lecce sono quelli che sperimentano gli incrementi più rilevanti. In questi

Nell'offerta di trasporto pubblico penalizzate le città del Sud...

... uniche eccezioni Cagliari e Catania

Solo nel Mezzogiorno la domanda di trasporto pubblico locale non cresce più dell'offerta



⁵² L'analisi proposta fa riferimento ad aspetti quantitativi, connessi alle variazioni dell'offerta e della domanda; non sono presi in considerazione nel quadro delineato gli aspetti di qualità del servizio e la percezione che di esso hanno gli utenti. Metodologicamente sono state inoltre escluse variazioni nulle o di pari entità e segno per l'offerta e la domanda.

⁵³ Ciò si verifica in particolare a: Torino, Alessandria e La Spezia (Nord-ovest); Bolzano, Venezia e Padova (Nord-est); Firenze, Pesaro e Latina (Centro); Taranto, Catanzaro, Reggio di Calabria e Trapani (Sud e Isole).

casi le politiche delle amministrazioni locali devono cercare di adeguare la propria dotazione di offerta per alimentare il processo virtuoso, pena il rischio di perdere parte dell'utenza già attratta. Sono poco più del 18 per cento i capoluoghi di provincia in cui la riduzione dell'offerta è accompagnata da un aumento della domanda: tra questi emergono, per variazioni particolarmente sostenute della domanda espressa, Pordenone, Ravenna, Messina e Ragusa. Contrazioni di entrambe le componenti del trasporto pubblico locale considerate riguardano il 21 per cento dei comuni, con decrementi mediamente più sostenuti nei capoluoghi del Mezzogiorno. Più della metà dei comuni che ricadono in questa casistica sperimentano una contrazione dell'offerta inferiore a quella della domanda e sono sostanzialmente equidistribuiti in tutte le ripartizioni (eccetto che nel Nord-ovest). I comuni che ricadono al di sopra della bisettrice (solo sette), sperimentano una contrazione dell'offerta superiore a quella domanda: sono per lo più realtà dove la mobilità intercettata da trasporto pubblico locale è quasi nulla e l'offerta è molto contenuta.⁵⁴ Infine, i rimanenti 22 comuni, prevalentemente del Centro-Sud, sono caratterizzati da una variazione media annua positiva dell'offerta e negativa della domanda. Sono i comuni che mostrano un profilo non dissimile da quello descritto per primo, dove però l'attrattività dell'offerta, pur in presenza di indicatori complessivamente buoni, non riesce ancora a imporre un cambiamento nella mentalità dei cittadini per sottrarre quote alla mobilità individuale.

A tale proposito, si può notare che, mettendo in relazione le variazioni medie annue del numero di passeggeri trasportati dai mezzi pubblici e del numero di auto e moto immatricolate per abitante (quest'ultima variabile assunta come *proxy* della domanda di mobilità privata), non emerge un chiaro "effetto sostituzione" fra domanda di trasporto pubblico e domanda di trasporto privato. La crescente diffusione dei mezzi di trasporto privato appare caratterizzare la quasi totalità dei capoluoghi, sebbene la variazione sia di entità mediamente maggiore nei comuni in cui si registra una contrazione della domanda di trasporto pubblico (+1,1 per cento nella media del periodo, contro una crescita media dello 0,8 per cento nei comuni in cui la domanda aumenta).

4.3.5.2 La dispersione insediativa e il consumo di suolo

La dispersione insediativa che si è progressivamente andata affermando come forma di urbanizzazione prevalente nel nostro Paese rappresenta un modello poco sostenibile dal punto di vista ambientale ed economico. Essa tende, infatti, a consumare una risorsa, lo spazio potenzialmente destinabile agli insediamenti antropici, in Italia particolarmente scarsa. In conseguenza di ciò, l'urbanizzazione sottrae frequentemente territori destinati ad altri usi o con diversa vocazione (non ultime quelle naturali o agricole) e, dal punto di vista della qualità della vita dei cittadini, riduce l'accessibilità individuale ai servizi e alle opportunità offerte da centri urbani di medio-grandi dimensioni.

Su entrambi questi versanti, l'effetto finale è l'aumento del costo relativo della fornitura di infrastrutture (maggiore difficoltà nella articolazione capillare dell'offerta) e di servizi, in particolare quelli connessi alla mobilità, la crescita della congestione sulle reti e costi esterni ambientali, tanto più elevati quanto più la domanda di mobilità viene prevalentemente soddisfatta attraverso l'uso di mezzi di trasporto privati (si veda paragrafo 4.3.5). Inoltre, ciò determina un depauperamento delle valenze paesaggistiche dei luoghi, compromettendone i caratteri storici tradizionali e inducendo un progressivo scollamento del radicamento culturale delle persone rispetto ai luoghi che abitano. In alcuni casi, in particolare nelle forme di sviluppo residenziale disperso e di bassa qualità delle periferie e degli hinterland metropolitani, alimenta forme di "non cura" da parte dei cittadini di luoghi nei quali non si riconoscono, contribuendo a incrementare il degrado complessivo degli ambienti di vita.

⁵⁴ Ad eccezione di Cremona dove invece le dotazioni mostrano livelli elevati, ma dove la popolazione sembra scegliere di non utilizzare il servizio offerto.



Il “consumo di suolo”, a cui i fenomeni ora ricordati possono essere generalmente ricondotti, è un concetto per il quale non esiste una definizione univoca, sia a livello nazionale sia internazionale. I suoi elementi più evidenti sono la sottrazione di aree a diversa destinazione originaria (naturale o agricola) ad opera di nuova edificazione (residenziale in prevalenza, ma anche produttiva e infrastrutturale) e l'impermeabilizzazione delle superfici naturali (*soil sealing*), con impatto ambientale negativo in termini di irreversibilità della compromissione delle caratteristiche originarie dei suoli, dissesto idrogeologico e modifiche del microclima. Il consumo di suolo spesso si identifica con il cosiddetto *urban sprawl*, cioè con un processo di urbanizzazione non controllato, a elevata dispersione insediativa.

In base ai risultati dell'indagine europea *Land use and cover area frame survey* (Lucas),⁵⁵ in Italia la quota di territorio a copertura artificiale è stimata pari al 7,3 per cento della superficie totale, contro il 4,3 per cento della media Ue23. Considerando l'effettivo uso del suolo,⁵⁶ e distinguendo tra le aree a destinazione “residenziale e servizi”⁵⁷ e quelle a “elevato impatto ambientale”,⁵⁸ in Italia tali aree rappresentano il 10,4 per cento del territorio, contro l'8,8 per cento dell'Unione europea (a 23 paesi). Il nostro Paese risulta quindi relativamente meno parsimonioso nell'utilizzo della risorsa “suolo”, anche in considerazione della peculiare geomorfologia e della rilevante quota di aree montane che lo caratterizza: si pensi che la superficie dei comuni localizzati in aree montane rappresenta il 35,2 per cento della superficie nazionale.

Le Basi territoriali⁵⁹ che l'Istat produce e aggiorna con cadenza decennale consentono, attraverso una mappatura tematica delle località abitate e produttive esaustiva del territorio nazionale e realizzata applicando criteri omogenei che rendono possibili i confronti tra le diverse caratterizzazioni dei comuni, di studiare la localizzazione e l'evoluzione delle “aree urbanizzate”, seppure con qualche grado di approssimazione dovuto essenzialmente alla finalità statistica che ne guida la realizzazione. Ponendo a confronto la perimetrazione delle località individuate nel processo di aggiornamento delle basi territoriali tra il 2001 e il 2011 è possibile quantificare le variazioni delle aree edificate intercorse nel decennio intercensuario.

L'estensione delle località abitate italiane è di poco inferiore ai 20.300 km², pari al 6,7 per cento della superficie nazionale, una superficie superiore a quella dell'intera regione Puglia. Rispetto al 2001, l'incremento complessivo di suolo urbanizzato è stato di poco superiore a 1.600 km², corrispondente ad una variazione dell'8,8 per cento ed equivalente ad una superficie pari alla provincia di Milano completamente edificata (Tavola 4.18). Nel decennio considerato, quindi, è stato consumato suolo a un ritmo medio di circa 45 ettari giornalieri.

Le superfici edificate si sono estese a svantaggio delle aree di “case sparse”, cioè di quelle aree dove i fenomeni di antropizzazione sono residuali se non addirittura assenti e dove esiste una netta prevalenza di aree agricole o naturali. Dei 20.300 km² inclusi nel complesso delle località abitate, poco più di 17.500 sono occupati da centri abitati (+7,1 per cento rispetto al 2001), mentre i rimanenti

In Italia si consuma più suolo che nel resto d'Europa, soprattutto per aree residenziali e a forte impatto ambientale

In 10 anni consumati 45 ettari di suolo in più al giorno

⁵⁵ L'indagine consente di comparare le caratteristiche generali di copertura e uso del suolo nel 2009 in 23 paesi (tutti i membri dell'Unione europea tranne Bulgaria, Romania, Malta e Cipro) grazie all'osservazione diretta di punti selezionati sul territorio a partire da una griglia spaziale a maglie di 2 km².

⁵⁶ Il concetto di copertura si riferisce alla copertura fisica del suolo, mentre l'utilizzo considera la sua funzione socio-economica.

⁵⁷ A questa è stata sottratta la sottocategoria “*Nature reserves*” originariamente inclusa nella categoria “*Services and residential*”.

⁵⁸ Il raggruppamento comprende l'insieme degli usi a carattere industriale (estrattivo, manifatturiero, costruzioni, depurazione acque), la logistica e le infrastrutture di trasporto.

⁵⁹ Le basi territoriali rappresentano la base cartografica progettata per la raccolta e la diffusione dei dati dei censimenti generali. La sottostima dell'estensione delle aree urbanizzate è imputabile in primo luogo al fatto che nelle basi territoriali non vengono perimetrati le case disseminate nel territorio comunale a distanza tale da non poter costituire un nucleo abitato, comprese nelle sezioni di “case sparse”. In secondo luogo non vengono considerate le infrastrutture logistiche e viarie al di fuori del centro abitato. Di contro, anche all'interno di una località abitata a perimetrazione invariata possono verificarsi processi aggiuntivi di edificazione. Per la definizione delle “Basi territoriali” si veda il glossario alla voce relativa.



2.700 km² sono riconducibili a insediamenti abitativi di piccole dimensioni (nuclei abitati) o destinati a usi prevalentemente produttivi (insediamenti industriali, servizi, infrastrutture): queste due ultime tipologie, pur essendo quantitativamente meno rilevanti, sono quelle che hanno fatto registrare la maggior variazione tra il 2001 e il 2011 (+16,9 e +29,1 per cento, rispettivamente).

La spinta al consumo di suolo non è stata omogenea sul territorio nazionale, sia per i già richiamati fattori legati alla sua morfologia, sia per ragioni connesse alle diverse capacità economiche delle regioni italiane. L'espansione nel consumo di suolo (in termini di livelli) è stato più accentuato laddove i fenomeni di urbanizzazione erano già i più rilevanti: è il caso, ad esempio, della Lombardia, che ha fatto registrare un'espansione delle località abitate di 225 km² rispetto al 2001 (+8 per cento), portando nel 2011 la superficie urbanizzata complessiva ad oltre 3 mila km², corrispondente ad una quota di quest'ultima sul totale del territorio pari al 12,8 per cento, valore solo leggermente inferiore a quello del Veneto (12,7), dove però la crescita nell'ultimo decennio è stata inferiore (+7,3 per cento, pari a 161 km² di nuove superfici urbanizzate). Anche nel Lazio (terza regione italiana per incidenza delle superfici edificate, superiore a un decimo dell'intero territorio) le località abitate aumentano molto la loro estensione tra il 2001 e il 2011: oltre 125 km², pari a una crescita del 7,6 per cento.

Se, come detto, le regioni già caratterizzate da un modello ad alto consumo di suolo hanno registrato ulteriori consistenti ampliamenti delle superfici urbanizzate, sono da leggere con particolare attenzione le forti variazioni che hanno interessato la Basilicata (+19 per cento) e il Molise (+17), dove l'impatto delle superfici urbanizzate è tradizionalmente molto contenuto e nelle quali si è assistito nel corso del decennio a un cambiamento di paradigma, che non governato, potrebbe comportare lo snaturamento delle caratteristiche tradizionali di quei territori ancora ben preservati e il depauperamento delle loro valenze soprattutto in termini ambientali e paesaggistici, compro-

Lombardia e Veneto
al top per consumo
di suolo...

... in Basilicata i
maggiori incrementi

Tavola 4.18 Superficie territoriale per tipo di località e regione - Anni 2001 e 2011 (valori assoluti in km², incidenza sulla superficie territoriale e variazioni percentuali)

REGIONI E RIPARTIZIONI GEOGRAFICHE	Censimento 2001		Censimento 2011		Variazione % 2001-2011		
	Totale località abitate (a)		Totale località abitate (a)		Totale località abitate (a)		
	%	Di cui: centri abitati %	Km ²	%	Di cui: centri abitati %	%	Di cui: centri abitati %
Piemonte	6,0	5,1	1.716,9	6,8	5,7	12,2	11,5
Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste	1,7	1,4	57,7	1,8	1,4	4,0	0,1
Liguria	9,5	8,7	525,7	9,7	8,9	2,4	2,5
Lombardia	11,8	11,0	3.050,7	12,8	11,8	8,0	6,9
<i>Bolzano/Bozen</i>	1,9	1,6	145,4	2,0	1,6	4,6	4,1
<i>Trento</i>	3,1	2,7	206,0	3,3	2,9	5,6	5,6
Veneto	12,0	10,5	2.375,9	12,9	11,2	7,3	6,9
Friuli-Venezia Giulia	8,2	7,5	687,6	8,7	7,8	6,1	4,6
Emilia-Romagna	7,0	6,0	1.714,7	7,6	6,6	9,8	9,3
Toscana	5,2	4,7	1.286,2	5,6	5,0	7,8	6,6
Umbria	4,1	3,6	368,0	4,3	3,8	6,3	6,3
Marche	4,8	3,9	509,9	5,4	4,3	13,0	11,1
Lazio	9,6	8,5	1.778,9	10,3	9,0	7,6	5,3
Abruzzo	4,3	3,6	513,5	4,7	3,8	9,0	6,9
Molise	2,2	1,6	114,6	2,6	1,8	17,2	11,6
Campania	8,8	7,9	1.298,7	9,5	8,3	8,5	5,4
Puglia	4,4	3,9	979,6	5,0	4,2	13,5	9,6
Basilicata	1,5	1,1	179,2	1,8	1,3	19,0	10,7
Calabria	5,0	4,3	805,4	5,3	4,5	6,1	4,0
Sicilia	4,8	4,2	1.353,5	5,2	4,5	10,3	8,0
Sardegna	2,4	2,0	630,5	2,6	2,1	11,1	6,1
Nord-ovest	8,5	7,7	5.351,1	9,2	8,2	8,7	7,7
Nord-est	7,6	6,7	5.129,6	8,2	7,1	7,8	7,2
Centro	6,3	5,5	3.942,9	6,8	5,9	8,2	6,5
Mezzogiorno	4,3	3,7	5.874,8	4,7	4,0	10,2	6,9
Italia	6,2	5,4	20.298,5	6,7	5,8	8,8	7,1

Fonte: Istat, Basi territoriali 2001 (definitive) e basi territoriali 2011 (provvisorie, versione pre-censuaria)

(a) Comprende i centri abitati, i nuclei abitati e le località produttive.



mettendone le possibilità di sviluppo connesse ad esempio alla fruizione turistica o allo sfruttamento delle risorse naturali, in primo luogo quelle idriche che, come si è visto nel paragrafo 4.3.3, garantiscono i fabbisogni locali e di molte realtà territoriali limitrofe.

Questa tendenza caratterizza, più in generale, tutto il Mezzogiorno, dove l'incidenza complessiva dell'urbanizzato è ancora la più bassa a livello nazionale (4,7 per cento), mentre la variazione complessivamente registrata risulta la più sostenuta, superiore al 10 per cento e corrispondente alla cifra record di 542 km² di nuove superfici edificate, circa un terzo di quella totale misurata in Italia concentrata su un territorio pari al 40 per cento di quello nazionale.

A livello territoriale più spinto, la nuova provincia di Monza e della Brianza è l'area del paese a più elevato consumo di suolo (oltre la metà del territorio è occupato da località abitate o produttive), seguita dalla provincia di Napoli (43,2 per cento) e da quella di Milano (confinante con Monza, con il 37,1 per cento).

Combinando il livello del consumo di suolo con la sua crescita nel decennio si ottiene una fotografia che mette in luce le forti criticità territoriali legate all'utilizzo di una risorsa così scarsa nel nostro Paese (Figura 4.40). Sono solo 19 le provincie a bassa intensità di occupazione e bassa crescita del territorio edificato: esse rappresentano circa il 25 per cento del territorio nazionale e sono localizzate prevalentemente lungo l'arco alpino e nell'Appennino centrale e calabrese. All'opposto, 19 provincie, concentrate in particolare nel Nord, presentano sia livelli al 2011 sia tassi di crescita dell'estensione delle località rispetto al 2001 superiori alla media nazionale: queste provincie rappresentano il 14,3 per cento del territorio italiano e sono quelle di Torino, Venezia e Bologna, ma anche Caserta, Taranto e Catania, cioè alcune importanti aree del Mezzogiorno.

Altre 32 provincie (in cui si colloca poco più di un quinto della superficie nazionale), pur caratterizzandosi come territori a forte urbanizzazione, mostrano una dinamica di crescita delle superfici delle località abitate inferiori alla media: sono le aree del Paese di più antica urbanizzazione, nelle quali si è verosimilmente giunti a livelli prossimi alla saturazione degli spazi edificabili. Ben sette tra queste (Monza e della Brianza, Napoli, Milano, Varese, Trieste, Padova e Roma) presentano un'incidenza dell'estensione delle località abitate superiore a un quinto della superficie territoriale complessiva. Infine, la classe maggiormente caratterizzata dall'accentuazione delle dinamiche nell'ultimo decennio (in molti casi superiori al 20 per cento) comprende provincie come Matera, Foggia, Medio Campidano, Ogliastro, Benevento e Campobasso, e mostra una concentrazione prevalente nel Mezzogiorno, e in Sardegna in particolare.

La scala comunale mostra come tutta l'area lombardo-veneta presenti elevati livelli di urbanizzazione, su superfici molto estese che inglobano i tradizionali poli urbani. Questa caratterizzazione territoriale si estende dall'area industriale torinese (a ovest), seguendo le direttrici dei principali assi di comunicazione viaria, e include tutta l'area padana e pedemontana lombardo-emiliano-veneta e del Friuli-Venezia Giulia. Al netto della zona del delta del Po, tale area prosegue verso sud lungo l'Adriatico, interessando tutta la fascia costiera marchigiana e abruzzese. Sul versante tirrenico risultano ben delineati il polo fiorentino-pratese che si estende verso sud-est a raggiungere Livorno e a nord verso la Versilia, fino a raccordarsi con il *continuum* urbanizzato che caratterizza la costa ligure. Analogamente, al Centro-Sud risulta sempre più sfumata la separazione tra il polo urbanizzato romano e del Lazio sud-orientale e la conurbazione di Napoli-Caserta, come pure diventa sempre più estesa l'area urbanizzata del salentino, che coinvolge anche parte delle provincie di Taranto e Brindisi.

Ulteriori indicazioni della forte criticità del modello di occupazione di suolo che caratterizza l'Italia vengono dalla quantificazione della concentrazione territoriale delle località abitate. Anche se, in termini areali, la conurbazione piemontese-lombardo-veneta rappresenta la più importante area urbanizzata italiana, è sulle coste che si concentrano maggiormente gli insediamenti antropici (11,4 per cento nei comuni litoranei contro il 5,9 per cento dei comuni non litoranei), con il contributo determinante del fenomeno delle seconde case. A questo si aggiunge che, considerando

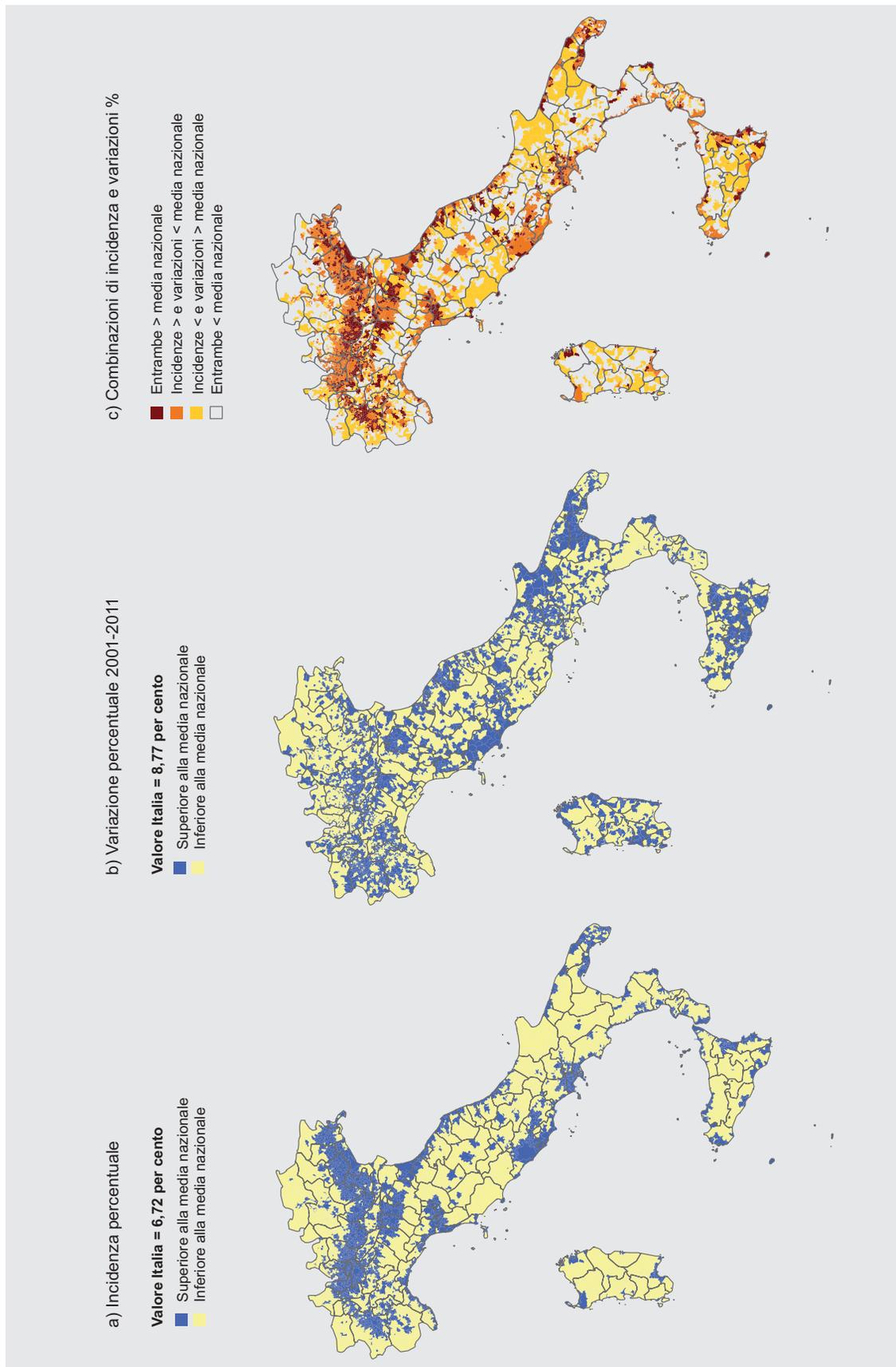
Record di nuove
edificazioni nel
Mezzogiorno...

... soprattutto a
Caserta, Taranto e
Catania



Lungo le coste
cementificazione
molto accentuata
per via delle
secondo case

Figura 4.40 Superficie delle località abitate (a) per comune - Anno 2011 (incidenza percentuale sulla superficie comunale, variazioni percentuali rispetto al 2001 e combinazioni dei due indicatori in rapporto ai corrispondenti valori medi nazionali)



Fonte: Istat, Basi territoriali 2001 (definitive) e basi territoriali 2011 (provvisorie, versione pre-censuaria)
 (a) Comprende i centri abitati, i nuclei abitati e le località produttive.



nel dettaglio territoriale le dinamiche in essere, sono le località dei comuni interni quelle che crescono di più (9,1 per cento contro 7,7 per cento). Parallelamente, come lecito attendersi, risultano nell'insieme maggiormente urbanizzati i territori dei capoluoghi di provincia rispetto al resto dei comuni, ma in termini di dinamica le maggiori espansioni dell'edificato coinvolgono proprio questi ultimi (Figura 4.40 b e c).

Infine, considerando solo i 15 comuni con più di 200 mila abitanti e i rispettivi comuni di prima e seconda corona,⁶⁰ se i livelli di urbanizzazione decrescono via via che ci si allontana dal comune principale, anche in questo caso sono i comuni più esterni a mostrare i maggiori tassi di crescita: le località abitate dei capoluoghi si espandono in media del 3,5 per cento, quelle dei comuni di prima corona del 9,1 per cento e quelle della seconda del 10,9 per cento. Questi elementi suggeriscono come in molte realtà territoriali italiane, e in particolare nei grandi centri, il suolo urbanizzato sia cresciuto a tal punto da saturare lo spazio disponibile per nuovi insediamenti, sollecitando quindi un'opera di "colonizzazione" progressiva degli spazi circostanti e replicando un modello insediativo già molto frammentato, come quello italiano.

Nel complesso, oltre il 32 per cento delle attuali località abitate è stata oggetto di una qualche forma di espansione urbana, segno che il modello insediativo italiano si rivolge ancora verso la nuova edificazione e/o urbanizzazione, piuttosto che verso il recupero e la valorizzazione del patrimonio abitativo esistente, generando quindi forti diseconomie complessive ed effetti distorsivi di varia natura (erogazione di servizi degli enti locali, alterazione dei prezzi del mercato immobiliare, sottrazione di spazi destinati ad altri usi, ecc.).

Infine, va notato come stiano emergendo alcune differenziazioni territoriali nello sviluppo urbano: al Centro-Nord i processi di urbanizzazione si concretizzano principalmente attraverso l'espansione di località esistenti o per fusione tra località contigue (in Piemonte nel 2011 le fusioni coinvolgono il 5,7 per cento del totale delle località e in Veneto il 2,7 per cento), delineando una modalità di consumo di suolo a forte impatto che tende ad annullare proprio quei vuoti interstiziali necessari a interrompere il continuum spaziale dell'urbanizzato e a prevenire il già citato fenomeno del *soil sealing*. Nel Mezzogiorno invece, anche se limitatamente ad alcune aree, sembra prevalere la tendenza alla creazione di nuove località abitate, 1.024 in più nel 2011, pari al 42,3 per cento delle nuove località italiane. Il fenomeno appare particolarmente rilevante in Puglia, dove il 17,0 per cento delle località non esisteva nel 2001, in Sicilia (10,2 per cento) e in Sardegna (12,1 per cento), cioè proprio in quelle regioni dove tradizionalmente è sempre stata debole l'incidenza dell'urbanizzato in ambito rurale. È realistico ipotizzare, quindi, che la nuova pressione dell'urbanizzazione rischi, in queste aree, di alterare un equilibrio storico fra il paesaggio e insediamento urbano.

Pur in presenza delle dinamiche fortemente suolo-depauperanti sopra descritte le località abitate italiane restano di piccole dimensioni e declinano chiaramente (al netto delle principali aree metropolitane), un modello insediativo prevalentemente disperso e frammentato sul territorio: l'estensione media dei centri abitati è di appena 0,81 km², tipica della così detta "città sparpagliata", che il nostro Paese sembra aver adottato più o meno consapevolmente. Tale modello si contrappone al policentrismo (o decentramento concentrato), molto diffuso nei paesi del nord dell'Europa, e in particolare in Germania, che si manifesta attraverso un'urbanizzazione in direzione dei centri minori, ma con processi insediativi compatti e la formazione di regioni urbane policentriche. Lo svantaggio del primo modello rispetto al secondo è riconducibile a diversi fattori, con consistenti ricadute in termini di diseconomie nei processi di sviluppo delle città, quali inefficienze e vincoli nella fornitura capillare dei servizi alla popolazione, impatto sull'ambiente e sulla salute dei cittadini e, quindi, sulle complessive condizioni di benessere degli individui.

Nel Centro-Nord le maggiori espansioni delle località abitate...

... nel Mezzogiorno sempre più nuovi centri e nuclei

Domina il modello della "città sparpagliata"



⁶⁰ Tutti i comuni immediatamente confinanti con uno dei 15 comuni considerati si definiscono di prima corona mentre tutti quelli confinanti con questi ultimi definiscono la seconda corona.

Per saperne di più

- Aghion P. e Williamson J.C. 1999. "Growth, Inequality and Globalization: Theory, History and Policy". Cambridge: Cambridge University Press.
- Alesina A. e D. Rodrik. 1994. "Distributive Politics and Economic Growth". *Quarterly Journal of Economics*, 109, May, pp.165-190.
- Avenidaño M., A.E. Kunst, M. Huisman, F. van Lenthe, M. Bopp, C. Borrell, T. Valkonen, E. Regidor, G. Costa, A. Donkin, J.K. Borgan, P. Deboosere, S. Gadeyne, T. Spadea, O. Andersen, J.P. Mackenbach. 2004. "Educational Level and Stroke Mortality: A Comparison of 10 European Populations During the 1990s". *Stroke*; 35(2): pp. 432-437. (Epub 2004, Jan 15).
- Avenidaño M., A.E. Kunst, M. Huisman, F. Van Lenthe, M. Bopp, E. Regidor, M. Glickman, G. Costa, T. Spadea, P. Deboosere, C. Borrell, T. Valkonen, R. Gisser, J.-K. Borgan, S. Gadeyne, J.P. Mackenbach. 2006. "Socioeconomic Status and Ischemic Heart Disease Mortality in 10 Western European Populations During the 1990s". In *Heart*, 92, pp. 461-467.
- Barro R.J. 2008. "Inequality and Growth Revisited". *ADB Working Papers*, n. 11.
- Benabou R. 1997. "Inequality and Growth". *NBER Working Papers*, 5658.
- Bourguignon F. 2003. "The Growth Elasticity of Poverty Reduction: Explaining Heterogeneity across Countries and Time Periods". In Eicher T.S. e S. J. Turnovsky, *Inequality and Growth*. MIT Press: Boston.
- Cobalti e Schizzerotto. 1994. *La mobilità sociale in Italia*. Bologna: Il Mulino.
- Collier P. e S. Dercon. 2006. "The Complementarities of Poverty Reduction, Equity, and Growth: A Perspective on the World Development Report 2006". *Economic Development and Cultural Change*, 55: 1, pp. 223-236.
- Costa G. 2009. "Le disuguaglianze di salute: una sfida per le discipline che si occupano di valutazione delle politiche". In *Dimensione della disuguaglianza in Italia: povertà, salute, abitazione*, a cura di A. Brandolini, C. Saraceno e A. Schizzerotto. Bologna: Il Mulino.
- Costa G., M. Cardano e M. Demaria. 1998. *Torino. Storie di salute in una grande città*. Torino: Osservatorio Socioeconomico Torinese, Ufficio Statistico Città di Torino.
- Dipartimento della funzione pubblica, Ministero per la pubblica amministrazione e l'innovazione. 2010. "Manuale Tecnico. Barometro della Qualità Effettiva dei Servizi Pubblici". www.qualitapa.gov.it/fileadmin/dam/barometro/Manuale_tecnico_del_Barometro.pdf /.
- Eicher T.S. e S. J. Turnovsky, a cura di. 2003. *Inequality and Growth*. Boston: MIT Press.
- ERA (Epidemiologia e Ricerca Applicata). 2009. "Ospedalizzazione evitabile per genere e unità sanitaria territoriale". In *Atlante*. www.atlantesanitario.it
- Gylfason T. e G. Zoegan. 2003. "Education, Social Equality and Economic Growth: A View of the Landscape". *CESifo Economic Studies*, 49, May, pp. 557-579.
- Istat. 2006. *La mobilità sociale*. Roma: Istat. (Informazioni, n. 22). www3.istat.it/dati/catalogo/20060724_00/.
- Istat. 2009. *Rapporto annuale. La situazione del Paese nel 2008*. Roma: Istat. www3.istat.it/dati/catalogo/20110523_00/Avvio2010.pdf /.
- Istat. 2011a. *Condizioni di vita delle persone separate, divorziate e coniugate dopo un divorzio. Anno 2009*. Roma: Istat. www.istat.it/it/archivio/47539/. (Statistiche focus).
- Istat. 2011b. *La metodologia di stima dei redditi lordi nell'indagine Eu Silc – Indagine europea sui redditi e le condizioni di vita delle famiglie*. Roma: Istat. (Metodi e Norme, n. 49). www3.istat.it/dati/catalogo/20110726_00/metodologia_stima_redditi_lordi_indagine_eu_Silc.pdf /.
- Istat. 2012a. Banca dati di Indicatori territoriali per le politiche di sviluppo. www.istat.it/it/archivio/16777/.
- Istat. 2012b. *I presidi residenziali socioassistenziali e sociosanitari, 31 dicembre 2009. Statistiche Report*. Roma: Istat. www.istat.it/it/archivio/52959/.
- Istat. 2012c. *Interventi e servizi sociali dei comuni. Anno 2009*. Roma: Istat. www.istat.it/it/archivio/59169/. (Tavole di dati).
- Keefer P. e S. Knack. 2002. "Polarisation, Politics and Property Rights: Links Between Inequality and Growth". *Public Choice*, 111, April, pp. 127-154.
- Mackenbach J.P. 2005. *Health Inequalities: Europe in Profile*. London: UK Presidency of the EU.
- Mackenbach J.P., I. Stirbu, A.J. Roskam, M.M. Schaap, G. Menvielle, M. Leinsalu, A.E. Kunst, European Union Working Group on Socioeconomic Inequalities in Health. 2008. "Socioeconomic Inequalities in Health in 22 European Countries". In *New England Journal of Medicine*, 358, pp. 2468-2481.



- Mazziotta M. e A. Pareto. 2007. "Un indicatore sintetico di dotazione infrastrutturale: il metodo delle penalità per coefficiente di variazione". In AISRe, Lo sviluppo regionale nell'Unione europea - Obiettivi, strategie, politiche. Atti della XXVIII Conferenza Italiana di Scienze Regionali. Bolzano.
- McKay A. *Economic Growth, Inequality and Poverty: Does Pro-Poor Growth Matter?* Institute of Development Studies, 3, March.
- Menvielle G., A.E. Kunst, I. Stirbu *et al.* 2008. "Educational Differences in Cancer Mortality among Women and Men: A Gender Pattern that Differs across Europe". In *British Journal of Cancer*, 98(5), pp. 1012-1019.
- Ministero della salute. *Annuario statistico del Servizio sanitario nazionale. Attività gestionali ed economiche delle ASL e Aziende ospedaliere. Anno 2009.* [www.salute.gov.it/servizio/sezSis.jsp?label=ssn /](http://www.salute.gov.it/servizio/sezSis.jsp?label=ssn/).
- Nolte E., M. McKeib. 2011. "Variations in Amenable Mortality. Trends in 16 High-income Nations". *Health Policy*, 103, pp. 47-52.
- Oecd. 2011. *Divided We Stand: Why Inequality Keeps Rising.* Parigi: Oecd Publishing.
- Perotti R. 1996. "Growth, Income Distribution, and Democracy: What the Data Say". *Journal of Economic Growth*, 5, June, pp. 149-187.
- Persson T. e G. Tabellini. 1994. "Is Inequality Harmful for Growth?". *American Economic Review*, 84, June, pp. 600-621.
- Spadea T., N. Zengarini, A. Kunst, R. Zanetti, S. Rosso, G. Costa. 2010. "Cancer Risk in Relationship to Different Indicators of Adult Socioeconomic Position in Turin, Italy". *Cancer Causes Control*, 21, pp. 1117-1130.
- Vannoni F. 2009. "Disuguaglianze socio-economiche e condizioni di salute attraverso l'Indagine multiscopo sulla salute". In *Dimensione della disuguaglianza in Italia: povertà, salute, abitazione*, a cura di A. Brandolini, C. Saraceno e A. Schizzerotto. Bologna: Il Mulino.



