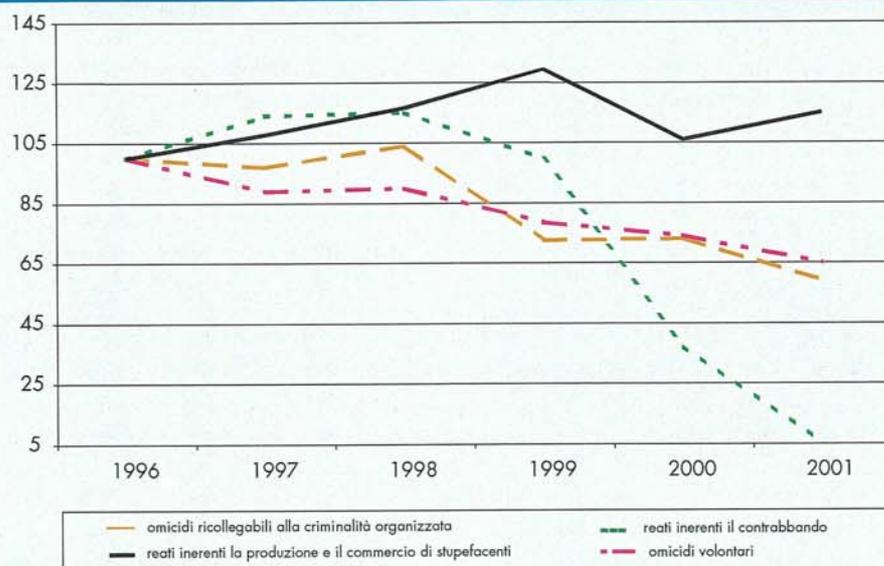


Nel Sud, infatti, le attività strettamente connesse con la dimensione territoriale (estorsione, condizionamento degli appalti pubblici e dell'economia locale, usura, spaccio di stupefacenti, reati patrimoniali, ecc.) continuano a costituire una percentuale irrinunciabile degli introiti economici e delle posizioni di potere dei gruppi criminali. Tra esse mantiene un ruolo strategico l'infiltrazione nel settore degli appalti e dei lavori pubblici, che rappresenta, allo stesso tempo, la fonte primaria di arricchimento, il sistema di legittimazione sociale e della ricchezza, uno strumento di controllo del territorio e del tessuto economico, il momento di raccordo e di possibile scambio con ambienti amministrativi locali. Specifici segnali di pressione sul settore degli appalti e dei lavori pubblici si rinvergono in tutte le realtà criminali meridionali; ne sono esempio, i momenti conflittuali tra sodalizi nella Sicilia orientale ed in Campania per il controllo di appalti e lavori, gli interessi delle 'ndrine calabresi nei grandi lavori programmati nel settore delle infrastrutture e dei trasporti, e la pressione intimidatoria nei confronti degli amministratori pubblici in Puglia<sup>12</sup>.

Il radicamento della malavita di tipo mafioso in molte aree del Mezzogiorno risulta particolarmente penalizzante per gli effetti di condizionamento sull'attività economica locale e per il complessivo svantaggio competitivo che ne può derivare. Esso costituisce, innanzitutto, un fattore distorsivo del mercato in quanto altera la dinamica dei pubblici appalti, così come il mercato del lavoro e dei capitali. In secondo luogo, la presenza di un soggetto di prelievo parallelo, che si alimenta parassitariamente infiltrandosi nell'economia legale, drena le risorse disponibili sul territorio alterando i meccanismi redistributivi.

**Figura I.29 - ANDAMENTO DELLA DELITTUOSITÀ NEL MEZZOGIORNO 1996-2001**  
(Numero indice 1996=100)



Fonte: Istat, Statistiche giudiziarie.

<sup>12</sup> Cfr. *Relazione sulla politica informativa e della sicurezza* presentata dal Ministro per la funzione pubblica e per il coordinamento dei servizi di informazione e sicurezza, Primo semestre 2002, pagg. 14-15.

**Percezione di  
insicurezza**

Una politica della sicurezza che ambisca ad avere effetti sui processi di sviluppo del territorio deve tenere presente il rapporto tra criminalità e sicurezza, o meglio tra criminalità e insicurezza percepita. Vi è, infatti, da alcuni anni, una “percezione crescente della criminalità”<sup>13</sup> che si manifesta in un diffuso sentimento di insicurezza intimamente legato alle manifestazioni più visibili di criminalità diffusa. L'insicurezza non trova alcuna rispondenza o giustificazione nell'andamento dei consueti indici di delittuosità (da anni in tendenziale calo), ma assume una forte dimensione “emotiva” che rischia di innescare concreti effetti negativi nei processi di sviluppo e coesione sociale di un territorio.

Il problema della crescente insicurezza diffusa non è una peculiarità italiana, ma ha quantomeno dimensione europea<sup>14</sup>. È soprattutto a livello locale, il livello dell'area di residenza e di lavoro, quello di massima ricaduta sugli stili e sulla qualità della vita, che la sensazione di insicurezza connessa alla delinquenza diffusa viene addirittura considerata il problema più rilevante<sup>15</sup>.

**Domanda di  
sicurezza**

Alla base del divario tra “sicurezza oggettiva” e “sicurezza percepita” è il mutamento del concetto stesso della funzione della sicurezza, avvertita come un positivo fattore di innalzamento della libertà e della qualità della vita del cittadino, in termini di fruibilità del territorio e di rete di relazioni nello spazio e nel tempo. Cresce, quindi, la richiesta di tutela pubblica dalla criminalità nella sfera personale, ma, parallelamente, anche la domanda di servizi di sicurezza privata, cui si demandano sempre più delicati compiti in aree pubbliche (vigilanza in aeroporti, linee di trasporto metropolitano, manifestazioni ed eventi) accanto ai più tradizionali strumenti di tutela individuale (porte blindate, casseforti e altre difese passive, antifurti, assicurazioni, ecc.).

**Evoluzione  
dell'offerta  
di sicurezza**

A fronte di una minaccia criminale temibile e di una domanda di sicurezza crescente e diversificata, si rende necessario un notevole sforzo per trasformare una funzione pubblica di sicurezza di natura eminentemente conservativa (il mantenimento dell'ordine pubblico) in un servizio orientato sulle esigenze della cittadinanza/utenza e maggiormente integrato con le diverse politiche di sviluppo del territorio.

Il diffuso radicamento sul territorio di realtà “micro” e “macro” criminali, così come la pervasiva sensazione di insicurezza intimamente legata alla sfera territoriale della quotidianità, impongono una strategia sempre più ancorata alle dinamiche del territorio, sia in termini di conoscenza e di analisi aggiornate dei fenomeni di criminalità, illegalità e degrado da prevenire e combattere, sia in termini di “prossimità”, accessibilità ed interattività dei presidi fissi e dei servizi di controllo dinamico sul territorio.

Allo stesso tempo, alla politica della sicurezza (nella sua accezione più ampia) si richiede di rafforzare, accanto all'azione di contrasto e al coordinamento

<sup>13</sup> Cfr. 35° *Rapporto sulla situazione sociale del Paese*, Fondazione Censis (2001) e *L'agenda degli Italiani. Esplorando nuove aree della cultura socio-politica*, CNEL (2000).

<sup>14</sup> Da una recente inchiesta condotta dall'Eurobarometro su giovani dai 15 ai 24 anni circa i temi prioritari che dovrebbero essere affrontati dalla Convenzione Europea è emerso che il 65 per cento degli intervistati considera tra le priorità il tema della sicurezza dei cittadini, con percentuali superiori al 50 per cento degli intervistati in ben 14 Paesi su 15. (Flash Eurobarometro 127 luglio 2002).

<sup>15</sup> Cfr. Censis, op. cit. pag. 14.

delle Forze di polizia, gli aspetti di prevenzione e di coesione sociale, di ricercare sempre migliori formule di coinvolgimento di nuove risorse e professionalità (multidisciplinarietà della sicurezza), di fornire supporto allo sviluppo di altre politiche (ad es. di riduzione del disagio, emersione del sommerso, immigrazione, tutela di donne e minori, tutela dei prodotti e dei marchi, ecc.) ricercando le sinergie e le esternalità positive.

Una sempre maggiore attenzione va dedicata all'integrazione tra sicurezza e coesione sociale, incentrata su interventi di riduzione del disagio e di accrescimento del capitale sociale, tramite la diffusione della cultura della legalità e della responsabilità (e la distruzione del fascino delle sottoculture criminali), l'inclusione delle fasce marginali deboli o a rischio, la tutela delle vittime.

La dimensione sempre più marcatamente transnazionale del crimine ha imposto un deciso impulso alla cooperazione internazionale, ma al tempo stesso, la dimensione "locale" dell'insicurezza percepita e la sua forte connessione con gli aspetti relativi alla gestione del territorio e dello spazio pubblico (soprattutto urbano) stanno spingendo, nell'ambito del processo di devoluzione, ad un ruolo crescente delle Regioni<sup>16</sup> e degli Enti locali per la sicurezza.

Ne è derivato un complesso intreccio di competenze, sotto il profilo verticale (Unione Europea – Stato – Regioni – Enti locali) e sotto quello orizzontale (sicurezza e politiche sociali, sicurezza e politica estera, sicurezza e infrastrutture, sicurezza e sviluppo economico, sicurezza ed impresa, sicurezza e ricerca scientifica, security e safety, ecc.), che richiede il superamento del tradizionale modulo centralizzato verso nuovi e più ampi modelli gestionali basati sul coinvolgimento e sull'integrazione dei diversi livelli di governo e delle diversificate professionalità tecniche (da *government* a *governance* del sistema della sicurezza)<sup>17</sup>.

### 1.4.3 Indicatori della povertà

L'analisi della diffusione e dell'intensità della povertà riveste un rilievo particolare in quanto le possibilità di consumo insufficienti costituiscono un indicatore sintetico del complesso delle condizioni di marginalità sociale, spesso a loro volta determinanti per il permanere di condizioni di relativa arretratezza. Si noti tuttavia, che tale quadro può essere utilmente arricchito tramite l'individuazione esplicita di indicatori riferiti a componenti specifiche del disagio sociale, - qualità dell'alloggio, dei servizi sanitari e scolastici, disponibilità di trasporti effi-

<sup>16</sup> Una legislazione regionale organica in materia di sicurezza è vigente in 9 regioni (Marche, Emilia Romagna, Sicilia, Lombardia, Lazio, Toscana, Veneto, Umbria e Campania), mentre uno specifico disegno di legge stato completando il suo iter nella Provincia autonoma di Trento.

<sup>17</sup> In tale ottica di maggiore integrazione dei profili di sicurezza al servizio dei percorsi di sviluppo del Paese, si rilevano alcuni progetti concreti di recente realizzazione che riguardano:

- la definizione di iniziative strategiche per contrastare, a tutto campo, le infiltrazioni criminali negli appalti e nei lavori pubblici, a partire dall'espletamento delle gare fino alla gestione dei cantieri;
- il monitoraggio mirato di "grandi opere" anche attraverso una collaborazione istituzionale tra il Ministero dell'Interno, l'Autorità per la Vigilanza dei Lavori Pubblici e la Direzione Nazionale Antimafia;
- la sorveglianza di settori sensibili, quali la raccolta e distribuzione delle risorse idriche e lo smaltimento dei rifiuti, che ha già consentito il conseguimento di risultati apprezzabili;
- l'azione mirata di prevenzione e lotta alle infiltrazioni criminali in settori emergenti come quello dei giochi legali o della contraffazione di prodotti e marchi e della "pirateria informatica e audiovisiva".

cienti, ecc. - che rappresentano visibili obiettivi di policy in base ai quali valutare la "qualità" della crescita, in quanto permette di conseguirli; nel testo che segue, accanto all'esame dell'articolazione territoriale e per tipologia familiare della povertà quale essa risulta dalle indagini tradizionalmente svolte, si dà conto di alcuni previsti affinamenti dell'informazione disponibile in tal senso, miranti a fornire elementi conoscitivi di maggior dettaglio, di interesse per le politiche di intervento.

**Tavola I.11 - ANDAMENTO DELLA POVERTÀ NEL PERIODO 2000-2001**  
(valori percentuali e numero di famiglie)

	Distribuzione famiglie "povere"		Incidenza povertà relativa			Intensità della povertà relativa		Incidenza povertà assoluta		
	2000	2001	2000	2001	Variazione famiglie	2000	2001	2000	2001	Variazione famiglie
Italia	100	100	12,3	12,0	-44.000	22,5	21,1	4,3	4,2	14.000
Nord	22	20,1	5,7	5,0	-62.000	19,2	17,5	1,6	1,3	-28.000
Centro	15,3	13,6	9,7	8,4	-50.000	20,4	17,8	2,7	2,3	-17.000
Mezzogiorno	62,7	66,3	23,6	24,3	68.000	24,2	22,9	9,4	9,7	31.000

Fonte: Istat.

*Legenda: Povertà relativa:* Si definisce povera una famiglia di due componenti la cui spesa media mensile è risultata inferiore alla spesa media per singolo individuo, pari nel 2001 a 814,55 euro (810,21 nel 2000). Si noti che a causa della flessione in termini reali della spesa per consumi, la linea di povertà risulta inferiore alla rivalutazione tra un anno e l'altro secondo l'aumento dei prezzi (832 euro). L'incidenza è pari alla quota di famiglie povere sul totale delle famiglie residenti.

*Intensità della povertà relativa:* L'intensità della povertà misura quanto in media la spesa delle famiglie povere è percentualmente al di sotto della soglia di riferimento.

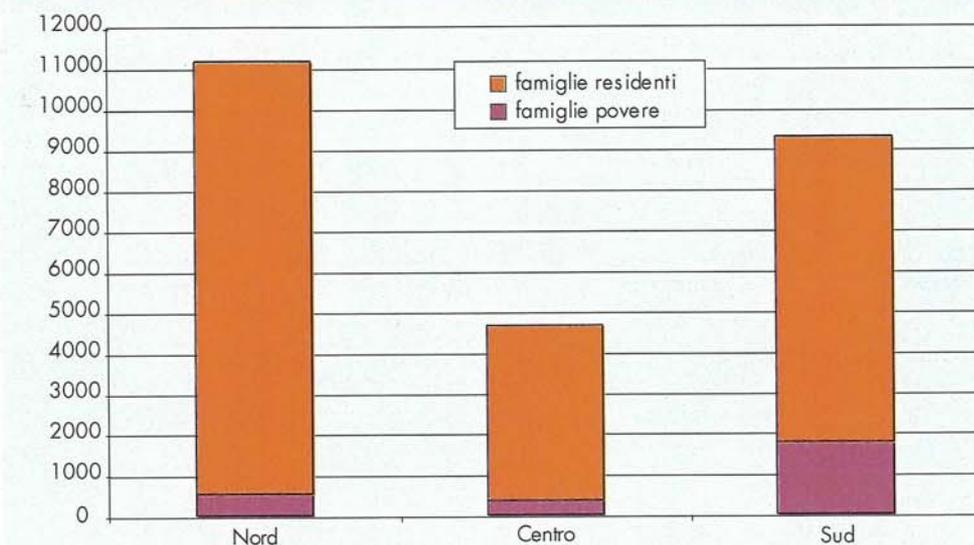
*Povertà assoluta:* Si definisce povera una famiglia i cui consumi sono inferiori a quelli necessari per l'acquisto di un paniere di beni e servizi di sussistenza valutato nel 2001 pari a 559,63 euro mensili (544,92 nel 2000). L'incidenza è pari alla quota di famiglie povere sul totale delle famiglie residenti.

### La situazione nel 2001

L'andamento della povertà tra il 2000 e il 2001 mostra un quadro di sostanziale stabilità sia a livello nazionale sia per quanto riguarda il Mezzogiorno. L'indagine Istat relativa ai consumi delle famiglie<sup>18</sup> indica che la quota di famiglie con consumi inferiori alla soglia di *povertà relativa*, che misura le fasce di popolazione più disagiate rispetto alle condizioni generali di vita nel Paese, è pari al 12 per cento, corrispondente a circa 2 milioni 663 mila famiglie, con una lieve riduzione rispetto al 2000, anno in cui la quota di famiglie povere risultava pari al 12,3 per cento. Anche la misura di *povertà assoluta*, che fa riferimento all'incapacità di acquisto di beni e servizi considerati essenziali, che compongono un paniere minimo di beni necessari per la sussistenza, rileva una situazione sostanzialmente stabile rispetto al 2000.

<sup>18</sup> Cfr. Istat, Note rapide: La povertà in Italia, vari anni. Si ringrazia inoltre l'Istat per ulteriori dettagli forniti in merito alle informazioni qui presentate.

**Figura I.30 - NUMERO DI FAMIGLIE POVERE PER RIPARTIZIONE, ANNO 2001**



Fonte: Istat.

La povertà è concentrata nel Mezzogiorno, dove a fronte del 32,8 per cento di famiglie residenti sono presenti il 66 per cento delle famiglie povere<sup>19</sup>. Circa il 24,3 per cento delle famiglie del Mezzogiorno, quindi una su quattro, vive al di sotto della soglia di povertà relativa, mentre il 9,7 per cento risulta in condizioni di povertà assoluta. I dati dell'ultimo anno non forniscono elementi di significativa differenza rispetto all'anno precedente. Si riscontra infatti un aumento contenuto della quota delle famiglie povere dell'area, accompagnato da una lieve contrazione dell'intensità della povertà relativa. Il numero di famiglie che risultano coinvolte in cambiamenti del proprio status rispetto alla linea di povertà risulta nel complesso modesto<sup>20</sup>.

Rispetto al 1997, primo anno per il quale i dati disponibili permettono di effettuare un confronto omogeneo, l'incremento rilevato nel Mezzogiorno fra il 2000 e il 2001 compensa i miglioramenti rilevati nei due anni precedenti, per cui l'incidenza della povertà relativa risulta nel periodo stabile sia nel Mezzogiorno sia a livello nazionale, mentre aumenta nel Centro e diminuisce nel Nord.

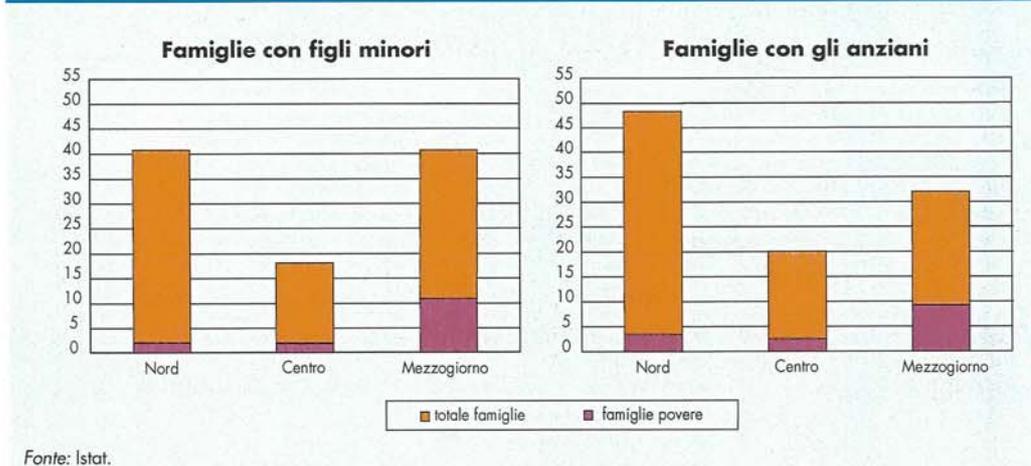
In considerazione della particolare concentrazione della povertà nel Mezzogiorno, è utile esaminare se e in che misura essa possa essere attribuita a una maggiore concentrazione nell'area di tipologie familiari particolarmente "a rischio" – in particolare le famiglie numerose.

**Tipologie di famiglie povere**

<sup>19</sup> Il dato si riferisce alla misura di povertà relativa; la quota di famiglie povere secondo la definizione di povertà assoluta presenti nel Mezzogiorno supera il 75 per cento.

<sup>20</sup> Si noti tuttavia che i dati presentati potrebbero essere il risultato netto di movimenti di segno inverso.

**Figura I.31 - DISTRIBUZIONE TERRITORIALE DI FAMIGLIE RESIDENTI E FAMIGLIE POVERE PER MACROAREA E PER ALCUNE CARATTERISTICHE FAMILIARI**  
(anno 2001, valori percentuali, Italia=100)



Fonte: Istat.

In assoluto, la più elevata incidenza di povertà si rileva tra le famiglie con 3 o più figli minori (28 per cento a livello nazionale e 37 per cento al Mezzogiorno), che costituiscono comunque attorno al 2 per cento dell'intera popolazione, e tra le famiglie con due o più anziani (17,8 per cento e 33,5 al Mezzogiorno), che rappresentano circa l'11 per cento della popolazione.

In tutte le ripartizioni la povertà è concentrata tra le famiglie con anziani e le famiglie con minori, con alcune differenze connesse alla distribuzione territoriale delle diverse tipologie familiari. Nel Mezzogiorno oltre il 38 per cento delle famiglie povere è costituito da famiglie con figli minori (a fronte di quote inferiori al 30 per cento nel resto del Paese); circa il 42 per cento sono invece famiglie con almeno un componente anziano<sup>21</sup>, a fronte di valori vicini al 50 per cento nel Centro-Nord.

Per entrambe le categorie (cfr. Figura I.31) la condizione è particolarmente più disagiata nel Mezzogiorno: a fronte della presenza nell'area di circa il 41 per cento di famiglie con figli minori, quelle povere rappresentano quasi l'11 per cento del totale nazionale, mentre il restante 4 per cento risiede nel Centro-Nord; per quanto riguarda le famiglie con almeno un componente anziano (di cui circa il 32 per cento vive nel Mezzogiorno, una quota quindi non superiore alla quota di popolazione residente) risulta con un livello di consumo inferiore alla linea di povertà quasi il 10 per cento (6 per cento nel resto del Paese). Questo suggerisce che la più elevata presenza di famiglie numerose contribuisce solo in parte alla maggiore incidenza della povertà dell'area, dovuta a condizioni generalizzate di possibilità di consumo ben più modeste rispetto al resto del Paese per le diverse tipologie familiari.

L'incidenza della povertà diminuisce sensibilmente in tutte le ripartizioni all'aumentare del titolo di studio della persona di riferimento<sup>22</sup> (cfr. fig. I.32).

<sup>21</sup> Si noti che le due categorie "famiglie con anziani" e "famiglie con figli minori" presentano sovrapposizioni.

<sup>22</sup> La persona di riferimento è definita come l'intestatario della scheda anagrafica.

A livello nazionale l'incidenza della povertà si riduce dal 18,7 per cento, in caso di titolo di studio assente o di licenza elementare, al 4,8 per cento in caso di titolo di scuola media superiore o più elevato. Nel Mezzogiorno la riduzione è dal 33,6 per cento all'11 per cento, con rendimenti dell'istruzione particolarmente elevati nel passaggio dal diploma di scuola media inferiore a gradi più elevati di istruzione.

Si tratta di un'indicazione a cui è necessario prestare la massima attenzione nella definizione delle policy, in primo luogo perché mette in luce la gravità delle conseguenze di bassi livelli di istruzione (cfr. Par. I.4.1); inoltre, l'evidenza della stretta connessione tra investimento in capitale umano e creazione di opportunità di reddito rende esplicite le positive ricadute che politiche incentivanti per l'innalzamento del complessivo livello di istruzione possono avere sulla crescita di aree in condizioni di relativo svantaggio.

**Importanza del  
"titolo di studio"**

Particolarmente evidente è poi la stretta connessione tra incidenza della povertà e condizione di disoccupazione. L'incidenza della povertà tra le famiglie la cui la persona di riferimento è in cerca di occupazione è il 31,8 per cento e raggiunge il 42,5 per cento nel Mezzogiorno. Si riduce invece al di sotto del 10 per cento a livello nazionale in caso di capofamiglia lavoratore dipendente (7,5 per cento se lavoratore autonomo) e a circa il 21 per cento nel Mezzogiorno (15 per cento se lavoratore autonomo).

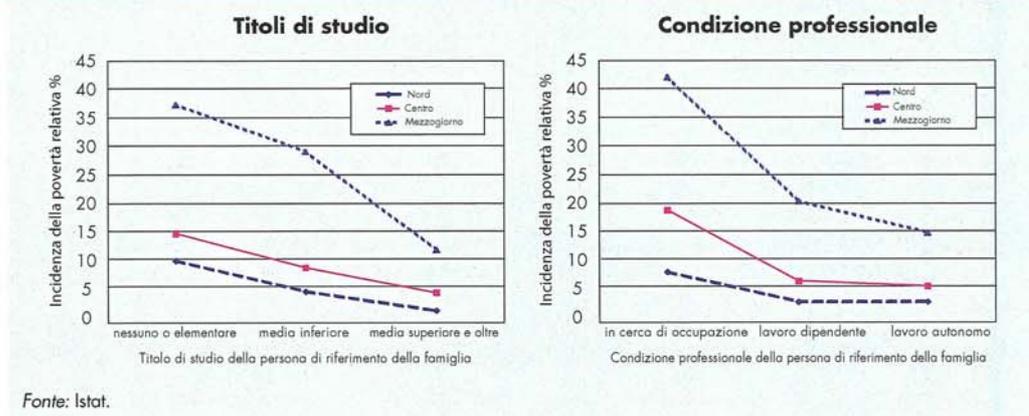
**Povertà e  
occupazione**

La situazione di sostanziale stabilità della povertà rilevata nel complesso nel Mezzogiorno, a fronte di elementi diffusi di indubbio maggior dinamismo dell'area rilevati nel corso del 2001, mette in evidenza alcuni limiti delle misurazioni attuali nel cogliere pienamente eventuali mutamenti nelle condizioni di vita delle fasce più deboli della popolazione. In particolare, l'assenza di dettaglio territoriale non permette di cogliere le disparità territoriali esistenti e le diverse dinamiche in corso anche all'interno delle macroaree, per cui misurazioni a livello aggregato possono non riuscire a fornire indicazioni adeguate. A questi elementi si aggiungono alcune specificità del fenomeno da misurare; non è sufficiente infatti fare riferimento esclusivo alla misura del reddito disponibile per le famiglie o al livello dei consumi, misure che colgono necessariamente solo le condizioni di benessere economico. Povertà ed esclusione sociale sono invece fenomeni multidimensionali, che riguardano il complesso delle capacità degli individui di partecipare alla vita associata: un alloggio decoroso, un livello di istruzione soddisfacente, il facile accesso ai servizi sanitari e più in generale la possibilità partecipazione ai molteplici aspetti che caratterizzano la convivenza civile<sup>23</sup>.

**Esigenze  
informative**

<sup>23</sup> Si veda T. Atkinson, B. Cantillon, E. Marlier, B. Nolan, Indicators for Social Inclusion in the European Union, Oxford University Press, 2002.

**Figura I.32 - INCIDENZA DELLA POVERTÀ PER ALCUNE CARATTERISTICHE DELLA PERSONA DI RIFERIMENTO, ANNO 2001**



Le esigenze evidenziate di dettaglio territoriale e completezza dell'informazione sono state affrontate in Italia nell'ambito degli approfondimenti statistici che accompagnano le attività di valutazione e monitoraggio del Quadro Comunitario di Sostegno. L'Italia ha accolto con favore l'invito della Commissione Europea a dotarsi di strumenti conoscitivi che permettessero di seguire più da vicino l'obiettivo generale della programmazione per il periodo 2000-2006 - che accanto a tassi di crescita significativi si propone di conseguire nel periodo di attuazione del programma una drastica riduzione del disagio sociale<sup>24</sup>.

In mancanza di informazione adeguata già disponibile, è stata avviata un'indagine supplementare<sup>25</sup> i cui risultati saranno disponibili a partire da giugno 2003 e permetteranno di arricchire notevolmente il quadro informativo relativo alle caratteristiche delle fasce sociali in condizioni di disagio ed emarginazione, permettendo così di migliorare l'efficacia degli interventi.

<sup>24</sup> Cfr. QCS obiettivo 1 2000-2006, p. 37.

<sup>25</sup> Il Dipartimento Politiche per lo Sviluppo, insieme al Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali-Dipartimento Affari Sociali, ha stipulato una convenzione con l'Istat per ottenere informazioni di maggior dettaglio sia per quanto riguarda la dimensione e l'articolazione territoriale del fenomeno, sia per quanto riguarda le caratteristiche delle famiglie e degli individui svantaggiati. Sono raccolte informazioni, ad esempio, sulle abitazioni e sull'area di residenza; sull'accesso ad alcuni principali servizi (servizi sanitari, asili nido e scuole materne); sulla dipendenza da aiuti in denaro o in natura erogati da soggetti privati o pubblici; sulla percezione soggettiva della condizione economica.

Si tratta di una specifica linea di azione nella convenzione stipulata con l'Istat per la realizzazione del Progetto Operativo "Informazione statistica territoriale e settoriale per le politiche di sviluppo", nell'ambito della misura 1.3 del PON Assistenza Tecnica e Azioni di Sistema del QCS obiettivo 1. L'attività prevede: a) l'ampliamento a tantum del campione di riferimento dell'Indagine sui consumi delle Famiglie condotta annualmente dall'Istat, con l'applicazione di opportuni metodi di stima per ottenere informazioni più robuste, per quanto riguarda la dimensione e l'articolazione territoriale del fenomeno; b) la somministrazione di uno specifico Modulo sulle condizioni di vita per una migliore specificazione delle caratteristiche di famiglie e individui svantaggiati.