

RIQUADRO I - LE COMPETENZE DEGLI STUDENTI QUINDICENNI: UN CONFRONTO INTERNAZIONALE SULLA BASE DELL'INDAGINE OCSE-PISA

L'indagine OCSE-PISA (Programme for International Student Assessment) valuta a cadenza triennale le capacità e le competenze degli studenti quindicenni in oltre 45 paesi di tutto il mondo con l'obiettivo di consentire un monitoraggio dei sistemi di istruzione in una prospettiva comparata¹. I risultati di PISA destano qualche preoccupazione sulla qualità e l'equità dell'istruzione in Italia, rafforzando alcune tendenze già emerse in altre rilevazioni nazionali ed internazionali, ma consentendo un'opportunità unica di approfondimento sulla relazione tra competenze e fattori di contesto.

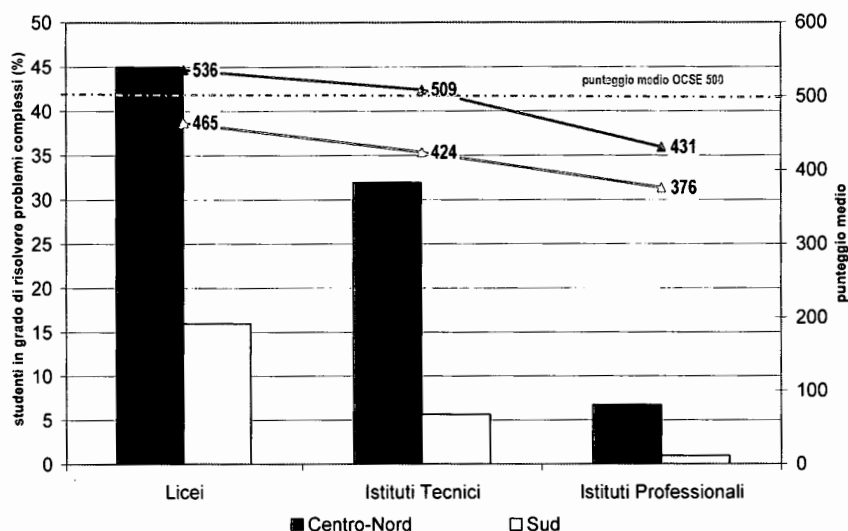
Nel 2003 l'indagine si è focalizzata in particolare sull'ambito delle competenze matematiche, per le quali l'Italia si è posizionata al 25° posto tra i paesi OCSE con un punteggio medio pari a quello del Portogallo e appena superiori a quello della Grecia. Gli studenti con capacità matematiche tali da risolvere problemi complessi sono risultati in Italia solo il 20 per cento contro una media OCSE del 34 per cento.

Tuttavia il problema delle scarse competenze in Italia non è generale ma il risultato di un forte divario territoriale: al Nord gli studenti raggiungono risultati superiori alla media OCSE e a volte superiori anche ai risultati dei paesi considerati "di eccellenza" (come la Finlandia e la Corea), al Centro gli studenti che seguono a fatica, senza conseguire il livello medio OCSE e nel Mezzogiorno le competenze sono ancora più basse, assestati su livelli simili agli ultimi paesi in graduatoria, come la Turchia e l'Uruguay. E' inoltre particolarmente grave la situazione per gli studenti con risultati meno soddisfacenti. I quindicenni dei paesi OCSE che non superano nemmeno il primo livello di competenza in matematica sono in media l'8 per cento. In Italia, sono meno del 5 per cento a Nord, appena il 9 per cento al Centro ma, a Sud, si tratta di circa uno studente su cinque (20 per cento).

Sono particolarmente in difficoltà gli studenti degli istituti professionali, con una performance media molto più bassa rispetto agli studenti degli istituti tecnici e, soprattutto, dei licei. Tuttavia, il divario tra Centro-Nord e Sud è esteso a tutte le tipologie di scuola e non è dovuto ad un effetto di composizione, ossia alla prevalenza in alcuni territori di tipologie di scuola con esiti modesti nella qualità misurata delle competenze (fig. I.1).

¹ In Italia l'indagine è condotta dal Ministero Istruzione Università Ricerca e dall'Istituto Nazionale per la Valutazione del Sistema educativo (INVALSI). Per maggiori informazioni su PISA consultare il sito <http://www.pisa.oecd.org/>.

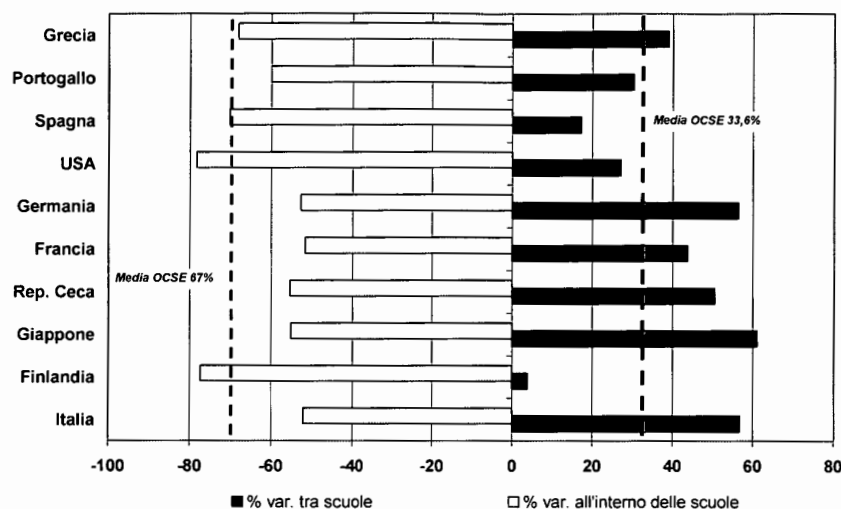
Figura I.1 – PUNTEGGIO MEDIO E PERCENTUALE DI STUDENTI QUINDICENNI CON CAPACITA' MATEMATICHE TALI DA RISOLVERE PROBLEMI COMPLESSI PER MACRO-AREA E TIPO DI SCUOLA



Fonte: elaborazione DPS su dati OCSE-PISA 2003.

La varianza complessiva nei risultati degli studenti italiani è fra le più alte dei paesi OCSE, denotando un sistema nel suo complesso meno equo, senza che questo sia compensato da un risultato medio migliore come accade in Germania o in Giappone (dove la varianza tra le competenze degli studenti è alta, ma i risultati complessivamente migliori che in Italia). Inoltre, la varianza tra gli studenti che frequentano la stessa scuola è inferiore a quella di molti altri paesi, mentre la varianza tra le scuole è particolarmente alta e pari a quasi il doppio della corrispondente quota OCSE (fig. I.2).

Figura I.2 – VARIANZA DEI RISULTATI DEGLI STUDENTI QUINDICENNI ALL'INTERNO DELLE SCUOLE E TRA LE SCUOLE - CONFRONTO TRA PAESI

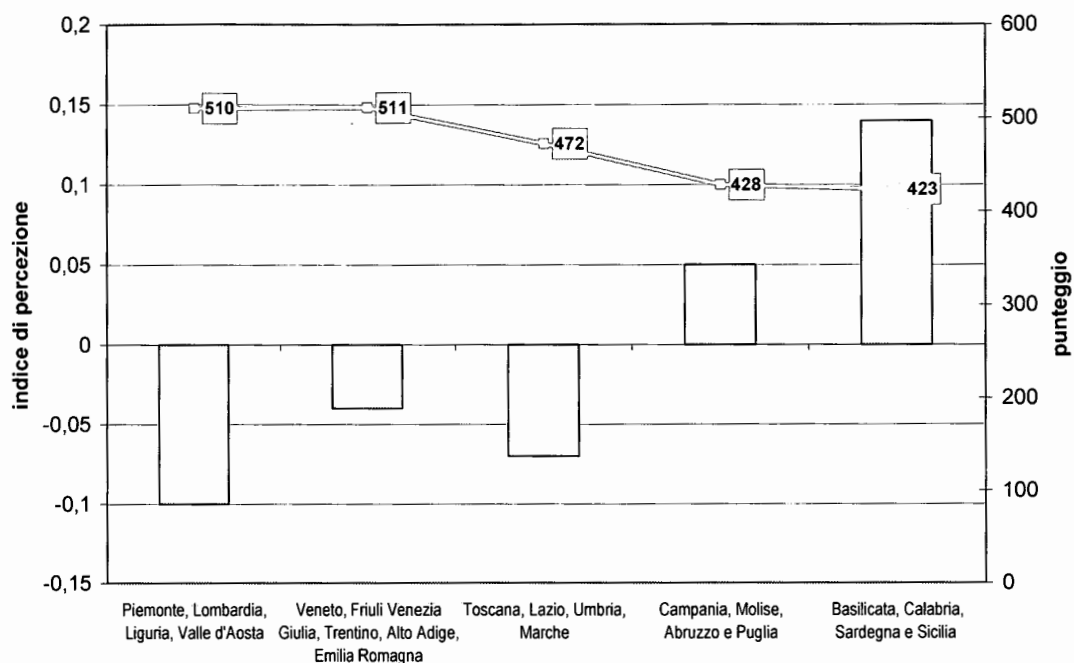


Fonte: elaborazione DPS su dati OCSE-PISA 2003.

L'elevata varianza dei risultati tra le scuole è spiegata per quasi un terzo dal contesto socio-economico, non dei singoli, ma dell'insieme degli studenti che le frequentano, indicando una forte concentrazione degli studenti con situazione socio-economica meno favorevole nelle scuole con risultati insoddisfacenti. Dai dati di PISA si stima che mentre nei licei circa tre studenti su quattro provengono da un contesto socio-economico e culturale più elevato della metà degli studenti che vivono nella stessa macro-area, questo vale per solo uno su quattro negli istituti professionali.

L'indagine PISA permette non solo di valutare i risultati 'oggettivi' dei test somministrati agli studenti, ma anche di analizzarne le percezioni rispetto alla esperienza della scuola, e in particolare, rispetto alle competenze matematiche acquisite. Esiste una chiara discrepanza territoriale tra la percezione degli studenti in merito alle proprie competenze rispetto ai risultati effettivamente ottenuti: la percezione media degli studenti del Sud è decisamente positiva, rispetto alla percezione media OCSE, nonostante la cattiva performance; l'esatto contrario di quanto avviene al Centro-Nord (fig. I.3).

Figura I.3 - INDICE MEDIO DI PERCEZIONE DELLA PROPRIA COMPETENZA IN MATEMATICA E PUNTEGGIO MEDIO



Fonte: elaborazione DPS su dati OCSE-PISA 2003.

Nota: L'indice di percezione per il totale Italia è pari a 0 (valore che coincide con la media OCSE). A valori positivi più alti corrispondono gli studenti che dichiarano una buona familiarità e buoni esiti in matematica, mentre assumono valori negativi gli studenti per cui questa materia è considerata problematica.

I risultati di PISA suggeriscono che a parità di tipologia di scuola, di condizioni socio-economiche di partenza dei singoli, di condizioni delle infrastrutture scolastiche e di qualità delle risorse didattiche, e persino a parità di insegnante, il rendimento di una scuola del Sud è inferiore a quella di una scuola del Centro-Nord. La scarsa equità del sistema penalizza gli studenti che vivono in contesti socio-economici svantaggiati e comunque quelli che vivono nel Sud (dove le attese sono inferiori) confermando la centralità delle politiche di sviluppo chiamate ad intervenire proprio sui fattori di contesto.

I.4.2 Povertà monetaria e aspetti del disagio sociale

Povertà relativa
nel 2004 per
macroaree

L'aggiornamento delle informazioni disponibili relativamente alla misura di povertà monetaria per l'anno 2004¹⁸ mostra un quadro sostanzialmente stabile: tra il 2003 e il 2004 la misura di incidenza di povertà tra le famiglie non mostra variazioni statisticamente significative a livello nazionale passando dal 10,8¹⁹ per cento all'11,7 per cento, pari a una stima di circa 2 milioni 674 mila famiglie povere su un totale di 22 milioni 813 mila famiglie residenti. Tuttavia, il lieve incremento registrato è dovuto interamente all'aumento dell'incidenza della povertà relativa nel Mezzogiorno, in controtendenza rispetto al biennio precedente (tra il 2003 e il 2004 l'aumento è pari a circa 3,4 punti percentuali, corrispondente a una stima di circa 274 mila famiglie), mentre le variazioni, comunque più modeste, registrate nel Centro e nel Nord si compensano tra di loro (cfr. tav. I.7). Circa il 68,7 per cento di tutte le famiglie povere italiane risulta pertanto risiedere nel Mezzogiorno. Anche l'intensità della povertà, in lieve crescita a livello nazionale, aumenta nel Mezzogiorno, mentre diminuisce nel resto del Paese.

Va comunque considerato che oltre il 40 per cento (circa 115.000) delle famiglie del Mezzogiorno che risultano entrate nell'area della povertà risente dell'effetto statistico che le ha portate al di sotto della nuova soglia di povertà relativa²⁰, a seguito dell'incremento della spesa media per consumi²¹ in base alla quale la soglia stessa viene definita. Nel Nord, invece, la diminuzione rilevata è apprezzabile proprio perché pur in concomitanza con l'aumento della soglia di riferimento, fuoriescono dall'area della povertà circa 70.000 famiglie.

¹⁸ La misura standard utilizzata è l'incidenza della povertà relativa (cfr. Legenda Tavola I). La fonte è l'*Indagine sui consumi delle famiglie* svolta annualmente dall'Istat. Le informazioni qui riportate relative alla povertà monetaria e ai suoi andamenti sono tratte dalla pubblicazione *Statistiche in breve: La povertà relativa in Italia nel 2004*, ottobre 2005 e precedenti anni.

¹⁹ Si riportano i valori aggiornati del 2003 diffusi dall'Istat al momento del rilascio dei dati 2004.

²⁰ L'Istat rileva che la soglia di povertà rivalutata con la sola inflazione tra 2003 e 2004 risulta pari a soli 893,98 euro, inferiore pertanto di circa 26 euro alla soglia di povertà calcolata per l'anno 2004.

²¹ Tra 2003 e 2004 i consumi a valori correnti stimati nell'ambito dell'Indagine sui Consumi delle Famiglie per l'anno 2004 crescono del 3,2 per cento superando la dinamica inflazionistica stimata in base all'indice dei prezzi al consumo pari al 2,2 per cento. Cfr. Istat *I consumi delle famiglie - anno 2004*, agosto 2005. La crescita della spesa per consumi non ha però interessato in eguale modo tutte le ripartizioni. Nel periodo 2002-2004 a una crescita costante nel Nord, che risulta l'unica statisticamente significativa, fa fronte una crescita assai più ridotta nel Mezzogiorno e una riduzione nel Centro.

Tavola I.7 - ANDAMENTO DELLA POVERTÀ NEL PERIODO 2003-2004
(valori percentuali e numero di famiglie)

	Distribuzione famiglie "povere"		Incidenza povertà relativa			Intensità della povertà relativa		Incidenza povertà assoluta (*)
	2003	2004	2003	2004	Variazione famiglie	2003	2004	2002
Italia	100	100	10,8	11,7	273.000	21,3	21,9	4,2
Nord	24,3	19,2	5,5	4,7	-72.000	18,8	17,4	1,7
Centro	10,5	12,1	5,8	7,3	71.000	18	16,9	2,2
Mezzogiorno	65,1	68,7	21,6	25,0	274.000	22,7	24,0	8,9

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 2004 a 919,98 euro (874,74 nel 2003). L'*incidenza della povertà relativa* 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 2002 pari a 573,63 euro mensili. L'incidenza è pari alla quota di famiglie povere sul totale delle famiglie residenti. (*) Il dato in corso di revisione non è disponibile per gli ultimi anni.

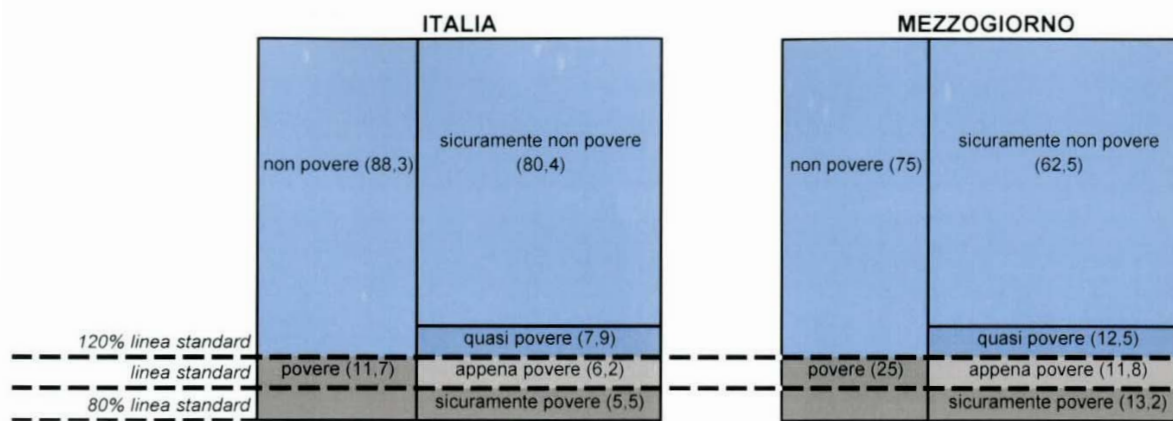
Fonte: Istat.

Rischio di povertà

Un'informazione interessante per conoscere la sensibilità dell'analisi della povertà a variazioni della soglia in ciascun territorio è data dall'ampliamento del campo di osservazione per tenere conto anche di quelle famiglie che, sia pure leggermente al di sopra o al di sotto della soglia, sono però assai vicine e che quindi possono entrare nell'area di povertà o uscirne a seguito di variazioni anche lievi della soglia o se dovessero intervenire circostanze eccezionali tali da modificare anche di poco le loro abitudini di consumo. La figura I.26 illustra la distribuzione delle famiglie povere considerando un'oscillazione del 20 per cento attorno alla soglia di povertà ("linea standard") in entrambe le direzioni²². Nel Mezzogiorno l'aumento della soglia di circa il 20 per cento porterebbe ad includere un ulteriore 12 per cento di famiglie definite pertanto "quasi povere"; sono invece definite sostanzialmente al sicuro dal rischio di povertà (le famiglie "sicuramente non povere") il 62,5 per cento delle famiglie.

²² La soglia oscilla quindi da 735,98 a 1.103,98 euro.

Figura I.26 - FAMIGLIE POVERE E NON POVERE IN BASE A DIVERSE LINEE DI POVERTÀ, ITALIA E MEZZOGIORNO

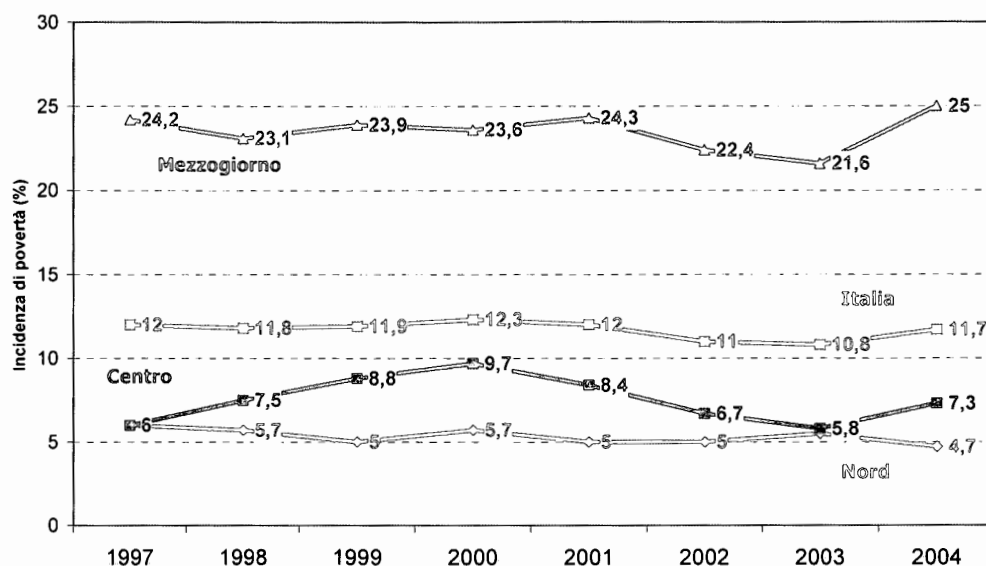


Fonte: elaborazione su dati Istat.

Dall'analisi della serie storica nel periodo 1997-2004 (cfr. fig. I.27) si rileva comunque un quadro di sostanziale stabilità per tutte le macroaree, che non consente di individuare dinamiche durature e significative. Tuttavia, pur in assenza di cambiamenti visibili nell'incidenza della povertà o nella distribuzione a livello aggregato è possibile che siano in atto alcune dinamiche interne. E' quanto emerge da alcune analisi sui redditi effettuate per il periodo 1995-2002, di fonte Banca d'Italia²³: esaminando la condizione professionale dei capifamiglia si è rilevato che la stabilità delle misure di povertà e disuguaglianza a livello aggregato nasconde invece una ricomposizione interna, con una forte diminuzione delle famiglie povere tra quelle con redditi da lavoro autonomo (tra il 1995 e il 2002 passano dal 17 al 12 per cento) e invece un aumento della quota di famiglie povere tra quelle di operai e impiegati (dal 16 al 21 per cento) come conseguenza di dinamiche assai diverse del reddito da lavoro dipendente rispetto a quello da lavoro autonomo negli ultimi anni (0,4 e 2,3 per cento rispettivamente). Questi movimenti potrebbero aver interessato particolarmente il Mezzogiorno.

²³ Cfr. A Brandolini (2005), *La disuguaglianza di reddito in Italia nell'ultimo decennio*, Stato e Mercato n.74 agosto 2005. L'analisi utilizza sia la fonte indagine dei consumi Istat sia le indagini Banca d'Italia sui bilanci delle famiglie italiane. I dati riportati nel paragrafo fanno riferimento a quest'ultima fonte. Le tendenze riportate sono confermate anche dall'Indagine svolta sui bilanci del 2004 di recente pubblicazione sul sito www.bancaditalia.it.

Figura I.27 - ANDAMENTO DELLA POVERTA' NEL PERIODO 1997-2004:
INCIDENZA DELLA POVERTA' RELATIVA PER
MACROAREA



Fonte: elaborazioni su dati Istat.

L'analisi della spesa media mensile per famiglia mostra per il Mezzogiorno una spesa complessiva pari a circa l'80 per cento della media italiana. Tale differenza va attribuita interamente alla spesa per generi non alimentari. (cfr.tav. I.8)

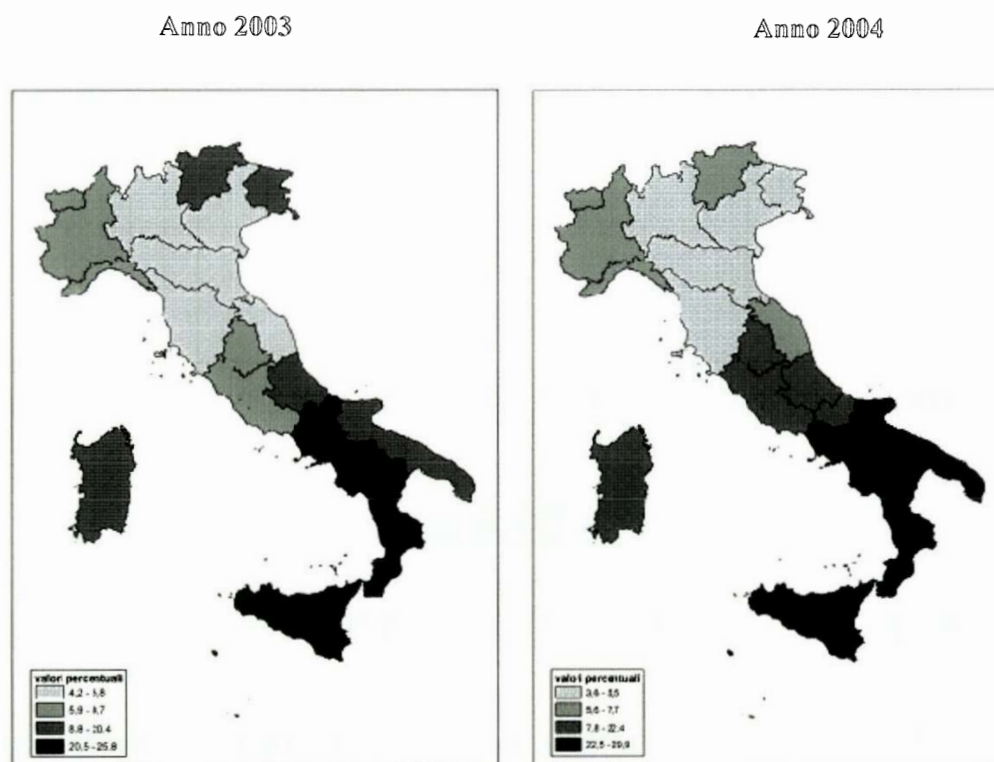
Tavola I.8 - SPESA MEDIA MENSILE DELLE FAMIGLIE PER CAPITOLO
E RIPARTIZIONE GEOGRAFICA, ANNO 2004 (euro correnti)

Ripartizione	Spesa Alimentari e bevande		Spesa Non alimentari		Spesa media mensile	
	euro mensili	% su Italia	euro mensili	% su Italia	euro mensili	% su Italia
	a		b		a+b	
Nord	450	99	2239	116	2689	113
Centro	455	100	1937	100	2392	100
Mezzogiorno	456	101	1458	76	1915	80
Italia	453	100	1928	100	2381	100

Fonte: elaborazioni su dati Istat: I consumi delle famiglie nel 2004.

La figura I.28 illustra l'incidenza della povertà per regione nel 2003 e nel 2004, secondo le stime effettuate a partire dal 2002 in concomitanza con l'ampliamento del campione di riferimento d'indagine sui consumi delle famiglie²⁴.

Figura I.28 - INCIDENZA DELLA POVERTÀ PER REGIONE. ANNI 2003 E 2004
(regioni ordinate per quartili)



Fonte : elaborazioni su dati Istat.

Povertà per regione nel 2003 e 2004

La figura mostra raggruppamenti di regioni secondo valori crescenti di incidenza di povertà corrispondenti a colorazione più scura. Tra il 2003 e il 2004 si nota una maggiore caratterizzazione di macroaree confinanti: tutte le Regioni del Nord sono a bassa (Lombardia, Veneto, Friuli Venezia Giulia, Emilia Romagna e Toscana con valori compresi tra 3,6 e 5,5) o medio-bassa incidenza di povertà (inferiore a 7,7 per cento per Marche, Trentino, Piemonte, Valle d'Aosta e Liguria); risultano con valori di povertà medio-alti (tra 7,8 e 22,4 per cento) le regioni di un blocco centrale che

²⁴ Le stime di povertà regionale sono state presentate per la prima volta con riferimento all'anno 2002 a seguito di un ampliamento del campione per la rilevazione sui consumi delle famiglie di circa 4.000 unità, nell'ambito della collaborazione tra DPS e Istat sancita dalla Convenzione per il miglioramento delle Statistiche Territoriali. Per maggiori dettagli si veda il Rapporto DPS 2003 e gli atti della presentazione all'Istat dell' *Indagine Povertà e Esclusione Sociale nel 2002* del 17.12.2003, dove sono anche sottolineate le cautele da adottare nell'utilizzo di dati regionali.

comprende oltre a Umbria e Lazio, Abruzzo, Sardegna e Molise, mentre i valori più elevati sono concentrati in tutte le altre regioni del Mezzogiorno.

Tavola I.9 - FAMIGLIE RESIDENTI E FAMIGLIE POVERE, INCIDENZA DI POVERTÀ E INTERVALLO DI CONFIDENZA. ANNO 2004 (valori assoluti e percentuali)

Area geografica	FAMIGLIE RESIDENTI		FAMIGLIE POVERE		INCIDENZA DI POVERTÀ'			
	numero assoluto	%	numero assoluto	%	%	intervallo di confidenza		variazione 2004/2003
						lim. inf.	lim. sup.	
Piemonte	1.882.905	8,3	120.989	4,5	6,4	5,1	7,7	-0,7
Valle d'Aosta	54.389	0,2	3.254	0,1	6	3,9	8,1	-1,7
Lombardia	3.851.744	16,9	143.443	5,4	3,7	2,8	4,6	-0,8
Trentino Alto Adige	383.730	1,7	28.488	1,1	7,4	5,6	9,2	-1,4
Bolzano	180.385	0,8	8.298	0,3	4,6	3,1	6,1	-6,5
Trento	203.345	0,9	20.131	0,8	9,9	6,9	12,9	3,1
Veneto	1.809.202	7,9	83.196	3,1	4,6	3,5	5,7	0,4
Friuli Venezia Giulia	515.140	2,3	27.071	1,0	5,3	3,6	7	-4,4
Liguria	750.608	3,3	43.643	1,6	5,8	3,8	7,8	-0,5
Emilia Romagna	1.745.477	7,7	62.203	2,3	3,6	2,5	4,7	-1,1
Nord	10.993.195	48,2	540.716	20,2	4,7	4,2	5,2	-0,8
Toscana	1.467.621	6,4	81.019	3,0	5,5	4,1	6,9	1,3
Umbria	330.741	1,4	30.165	1,1	9,1	6,7	11,5	0,4
Marche	575.757	2,5	44.370	1,7	7,7	5,3	10,1	1,9
Lazio	2.086.310	9,1	168.892	6,3	8,1	6,6	9,6	1,6
Centro	4.460.429	19,6	324.446	12,1	7,3	6,4	8,2	1,5
Abruzzo	478.807	2,1	79.507	3,0	16,6	12,7	20,5	0,8
Molise	122.581	0,5	27.453	1,0	22,4	18	26,8	-0,8
Campania	1.957.369	8,6	487.273	18,2	24,9	22,2	27,6	3,7
Puglia	1.405.102	6,2	354.222	13,2	25,2	20,8	29,6	4,8
Basilicata	215.958	0,9	61.646	2,3	28,5	24,2	32,8	2,9
Calabria	727.410	3,2	182.157	6,8	25	21,1	28,9	0,8
Sicilia	1.836.595	8,1	550.046	20,6	29,9	27,4	32,4	4,1
Sardegna	615.744	2,7	94.855	3,5	15,4	12,6	18,2	2,1
Mezzogiorno	7.359.565	32,3	1.837.159	68,7	25	23,6	26,4	3,4
ITALIA	22.813.190	100	2.673.892	100,00	11,7	11,2	12,2	0,9

Fonte: elaborazioni su dati Istat.

Secondo i dati di dettaglio riportati nella tavola I.9, le variazioni rispetto al 2003, comunque risultano significative in casi limitati (riduzione della povertà rilevata in

Friuli - Venezia Giulia e nella provincia di Bolzano). In un certo numero di altri casi (evidenziati nella tavola in grigio) le variazioni presentano un certo rilievo pur non essendo possibile definirle in linea di principio come statisticamente significative²⁵. Oltre alle riduzioni registrate in Lombardia e in Emilia Romagna (regioni che già si attestavano a livelli di incidenza di povertà molto bassi), in tutte le altre regioni del Centro e del Mezzogiorno si registrano invece aumenti, in particolare in Puglia, Sicilia, Campania, Marche, Lazio e Toscana.

Negli ultimi Rapporti sono stati inoltre presentati alcuni dati relativi ad ulteriori aspetti di deprivazione monetaria (difficoltà a sostenere spese necessarie, percezione soggettiva della povertà) o di disagio (qualità abitazioni e zona di residenza, difficoltà nell'utilizzo di servizi di base (sanitari, per l'infanzia, ecc.). Le indicazioni che ne derivavano hanno consentito di rafforzare le convinzioni relative ai maggiori disagi sperimentati nel Mezzogiorno e a individuare alcuni ambiti di particolare rilevanza e necessità di intervento. L'aggiornamento di queste informazioni non è attualmente disponibile. La continuità di informazioni su questi aspetti sarà d'ora in avanti garantita con cadenza annuale a partire dai primi mesi del 2006²⁶ dalla nuova Indagine sulle condizioni di vita EUSILC (European Union - Survey on Income and Living Conditions) che è attualmente in corso di elaborazione da parte dell'Istat secondo standard comuni a livello europeo. L'indagine riguarderà aspetti monetari (riferiti al reddito e alle difficoltà di spesa) e non monetari del disagio sociale. Attualmente risultano disponibili alcuni dati preliminari relativi al 2003 che confermano il quadro già illustrato nelle precedenti edizioni di questo rapporto.

1.4.3. Legalità, criminalità e sicurezza

Una nuova
attenzione per il
problema della
sicurezza

La lotta alla criminalità e all'illegalità figurano tra le priorità percepite da una larga parte della popolazione, in quanto essa condiziona il presente e il futuro di vasti territori del Paese²⁷.

²⁵ Per tutte le regioni, tranne che per il Friuli Venezia Giulia e la provincia di Bolzano, si registrano sovrapposizioni tra gli intervalli di confidenza per cui le variazioni rilevate non possono essere considerate statisticamente significative; si sono considerate tuttavia di un certo rilievo le situazioni in cui il valore puntuale nel 2004 è al di fuori dell'intervallo di confidenza del 2003.

²⁶ Entro marzo 2006 saranno disponibili i dati relativi al 2004. Ulteriori informazioni sull'indagine sono reperibili agli atti della presentazione ISTAT del 13 ottobre 2005.

²⁷ Censis 39° Rapporto annuale sulla situazione del Paese, p. 681, novembre 2005.

Il dato soggettivo rispecchia una minaccia criminale qualitativamente ampia, con una forte commistione tra i profili “esterni” (terrorismo internazionale, permeabilità delle frontiere e dei circuiti finanziari a personaggi e flussi criminali) e “interni” (ordine pubblico e controllo malavitoso del territorio, eversione, ma anche illegalità diffusa e criminalità economica), così come tra dimensione transnazionale (reti e canali criminali) e locale (singole organizzazioni e mercati di beni illeciti). Nelle relazioni ufficiali sembra ben presente la complessità dello scenario e la contiguità/sovrapposizione tra criminalità e altre fenomenologie dell’illecito²⁸.

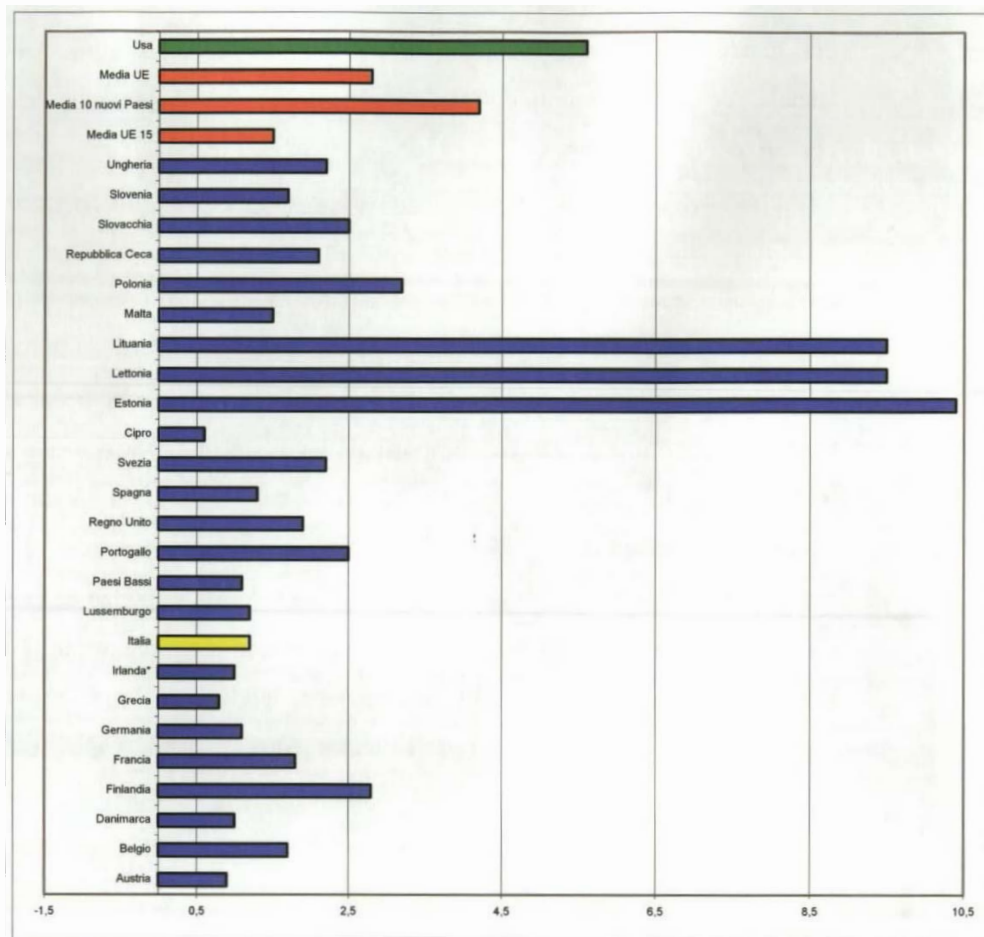
La lettura, nelle sedi istituzionali, dei dati disponibili evidenzia un lieve aumento del divario tra Centro-Nord e Mezzogiorno²⁹. Pur tuttavia, un raffronto di tipo quantitativo pone in luce andamenti e fenomenologie criminali non dissimili da quelli degli anni più recenti e un confronto internazionale è sicuramente non penalizzante per il nostro Paese.

A titolo di esempio si riporta un confronto ponderato sul dato degli omicidi, in cui si rileva facilmente un dato Italia più basso rispetto alla media UE (e finanche alla media UE 15).

²⁸ Nella 55^a Relazione sulla politica informativa e della sicurezza – 1° semestre 2005, si legge: “....dal terrorismo all’immigrazione clandestina, all’inquinamento dei circuiti economici - che in vario modo finiscono per trovare spazi di contiguità, se non di sovrapposizione, con gli ambiti operativi di matrice criminale. (...) Parimenti esteso e articolato si presenta lo scenario criminale nazionale, che denota la perdurante pervasività delle mafie endogene del tessuto socio-economico, un’accresciuta intraprendenza dei sodalizi stranieri ed un’intensificazione della conflittualità per il controllo delle attività illecite, a fronte della generale propensione, da parte delle singole realtà delinquenziali, a stabilire cooperazioni e collegamenti per la gestione di grandi traffici”.

²⁹ Nel contributo dell’Autorità di gestione del programma operativo “Sicurezza per lo sviluppo del Mezzogiorno d’Italia” al Documento strategico nazionale (http://www.dps.tesoro.it/documentazione/QSN/docs/Nikita/Min_Interno.pdf) si legge: si “evidenzia, negli ultimi anni ... un lieve peggioramento della situazione complessiva, con un lieve incremento del divario tra Centro-Nord e Mezzogiorno”.

Figura I.29 - OMICIDI VOLONTARI PER 100 MILA ABITANTI
(media 2000-2002)



*Per l'Irlanda la media è stata calcolata sugli anni 1998 e 1999, non essendo disponibili quelli successivi

Fonte: elaborazione EURES (EU – Ricerche Economiche e Sociali) su dati United Nation Office on Drug and Crime Centre for International Crime Prevention – United Nation Survey of Crime trends and Operations of Criminal Justice Systems.

Sicurezza,
legalità e
coesione sociale

È possibile che i timori per la criminalità risentano della diffusa percezione di un'area dell'impunità criminale già indicata come eccessivamente estesa³⁰ ed è probabile che siano alimentati dalla forte pressione massmediatica su efferati eventi delittuosi, piuttosto che dagli andamenti statistici.

³⁰ Cfr. relazione del Procuratore Generale presso la Corte di Cassazione per l'inaugurazione anno giudiziario 2005 (consultabile dal sito www.giustizia.it) dove si legge: "sono rimasti ignoti il 95 per cento degli autori di furti (1.343.891: un punto percentuale in meno rispetto al periodo precedente), circa il 50 per cento degli omicidi tentati consumati e l'80 per cento delle rapine. Siffatte percentuali si attestano al 66 per cento se si tiene conto di tutti i delitti esclusi furti, con un lieve incremento (+4 per cento) rispetto al periodo 1° luglio 2002-30 luglio 2003. Devo, ancora una volta, rinnovare un pressante invito a tutte le istituzioni interessate per un sempre più intenso impegno volto a ridurre in maniera costante tali percentuali e quindi l'aria dell'impunità. "E' proprio tale impunità che, da un lato, alimenta la delinquenza, dall'altro determina nei cittadini quel senso di insicurezza oggi assai diffuso anche quando riguarda delitti che li colpiscono nei loro beni materiali".

È, tuttavia, plausibile che la montante paura del crimine rappresenti solo la parte visibile di una più diffusa sensazione di incertezza, che raccoglie aspetti dell'insicurezza incidenti soprattutto nelle sfere della legalità e della coesione sociale, dove sono meno definite sia le concettualizzazioni che le responsabilità operative e di *enforcement*.

Appartengono a tale ambito la gestione di problemi diversi e complessi che incidono sulla stessa performance economica del Paese oltre che sulla sicurezza, come ad esempio: la scarsa trasparenza ed efficienza della Pubblica Amministrazione³¹, l'assetto ancora instabile delle responsabilità nella distribuzione di competenze tra i livelli di governo, la ridotta concorrenza nei servizi, l'irregolarità/sommersione dei rapporti di lavoro e di produzione, l'integrazione e inclusione sociale degli immigrati e di altre fasce marginali, la domanda crescente di beni e servizi illeciti (stupefacenti,³² prostituzione, lavoro nero ecc...), le esigenze di riqualificazione e di miglior assetto territoriale, ecc.. L'esigenza di integrazione tra i profili di legalità, riduzione del disagio e sicurezza rileva ancora di più per le aree a forte radicamento della malavita organizzata, laddove le organizzazioni criminali, non vivono solo dei mercati dell'illecito (droga, armi, esseri umani, prodotti contraffatti), ma sfruttano ed alimentano gli spazi dell'illegalità quotidiana (abusivismo, smaltimento rifiuti, lavoro nero, ecc.) e dell'opacità amministrativa, entrambi superabili non solo attraverso interventi repressivi, ma anche con il forte e consapevole coinvolgimento delle Pubbliche Amministrazioni competenti, settoriali e territoriali.

Esperienze, talora violente di rottura della legalità, pongono ben in evidenza l'importanza di un valido *balance* tra: legalità, servizi sociali e gestione dell'ordine pubblico e della polizia locale e, quindi, la necessità di affinare meccanismi coordinati – se non unitari – di *governance*, capaci di coniugare (e non contrapporre) solidarietà verso i più deboli e rispetto della legalità.

La legalità rappresenta nell'azione degli operatori pubblici e economici rappresenti un intervento prioritario di infrastrutturazione immateriale del Paese. È certamente un obiettivo complesso da conseguire, considerato che l'illegalità diffusa

³¹ Cfr. relazione del Procuratore Generale presso la Corte di Cassazione per l'inaugurazione anno giudiziario 2005 (consultabile dal sito www.giustizia.it). Esercizi indicativi, come gli "indici di percezione della corruzione nel settore pubblico" pubblicati da *transparency international* (www.transparencyinternational.it), evidenziano un giudizio inferiore alla sufficienza (5 su 10) per il nostro Paese, decisamente lontano dalla media UE 15.

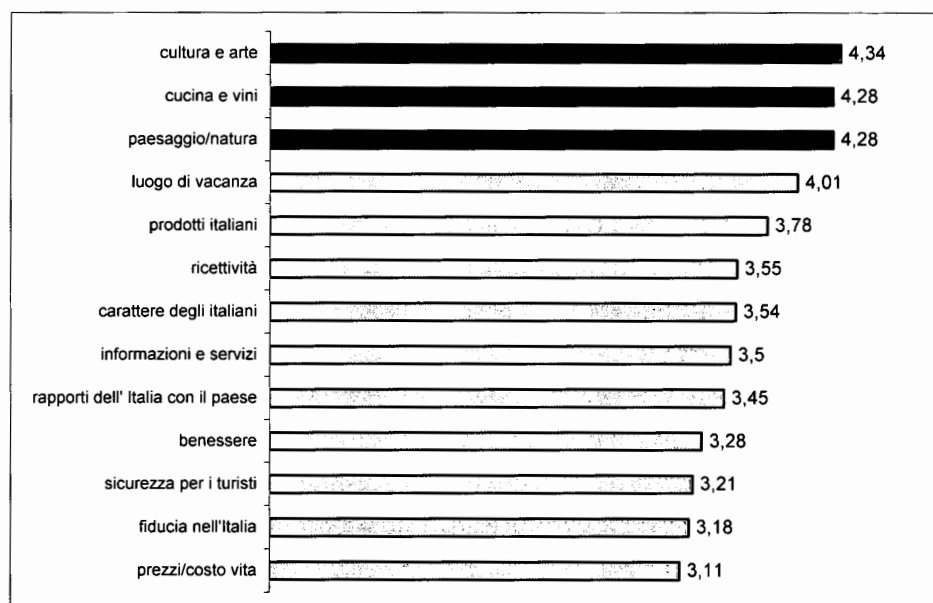
³² Il rapporto 2005 dell'Osservatorio Europeo delle droghe e della tossicodipendenza, segnala una forte crescita in Italia del consumo di cannabis, cocaina, amfetamine, ecstasy.

per sua natura nasconde la presenza della criminalità e offre spazi di sopravvivenza illegale alle frange marginali della società. Ogni sforzo per innalzare i livelli di legalità e trasparenza tenderà, perciò, facilmente a porre in luce nuove aree di illegalità/marginalità finora nascoste nel cono d'ombra di un equilibrio sub-ottimale.

La percezione dell'insicurezza come *gap* per lo sviluppo

La sensibilità della percezione della sicurezza, in termini funzionali al processo di sviluppo (turismo, attrattività di imprese e investimenti) è stato posto in luce da talune recenti ricerche³³, ma emerge un giudizio non positivo sui profili della sicurezza relativi alle principali mete turistiche nazionali.

Figura I.30 - L'IMMAGINE SULLE AREE TURISTICHE ITALIANE
GIUDIZI SULL'ITALIA*



* Base 9058 intervistati – Valori medi scala: 1 molto negativo / 5 molto positivo
Fonte: Indagine Doxa.

Il dato dell'Italia è ancora più penalizzante se raffrontato con i maggiori competitori (Francia, Grecia e Spagna), che vantano risultati decisamente migliori³⁴.

Un focus sull'immagine del Mezzogiorno d'Italia all'estero, presso la business community e la popolazione di 10 paesi esteri e del Centro-Nord³⁵, evidenzia il netto

³³ Nel quadro delle iniziative di approfondimento promosse dal Dipartimento sulle prospettive delle politiche di sviluppo, si è svolto un seminario dal tema "Risorse naturali e culturali come attrattori" (Roma, 28 settembre 2005), inerente le tematiche di accompagnamento alla riflessione sul nuovo Quadro Strategico Nazionale (QSN), nel corso del quale è stata presentata un'indagine Doxa condotta sulla popolazione e sui tour operator circa l'immagine delle aree turistiche d'Italia.

³⁴ Nell'indagine Doxa, solo il 9 per cento degli intervistati ha indicato la sicurezza dei turisti come connotazione caratteristica dell'Italia, contro l'11 per cento di Grecia e Spagna e il 18 per cento della Francia.

peso negativo che la percezione di insicurezza e illegalità nel Sud riveste sulla capacità del Mezzogiorno di: attrarre investimenti esteri; incrementare il turismo; espandere le proprie esportazioni. La percezione di scarsa sicurezza, è considerata un vincolo allo sviluppo turistico del Mezzogiorno, proprio dagli operatori dell'Italia del Centro-Nord e dei Paesi che vantano i flussi turistici più importanti verso l'area mediterranea (Germania, Francia, Gran Bretagna, Stati Uniti)³⁶.

La mancanza di sicurezza concorre a determinare anche il modesto interesse dichiarato per gli investimenti nel Mezzogiorno. Finanche le importazioni dal Sud sembrano condizionate dalla percezione negativa relativa al contesto ambientale, sul quale permangono pregiudizi sull'affidabilità degli operatori e sulla presenza della criminalità organizzata.

In chiave prospettica si rileva l'esigenza anche in tema di legalità di superare gli stereotipi e di *"comunicare il sensibile ripristino della normalità delle condizioni di vita e di sicurezza"* nel Mezzogiorno.

La delittuosità
nel 2004

Nel 2004 è entrato a regime il nuovo sistema di raccolta ed elaborazione dei dati sulla delittuosità³⁷, con una sostanziale discontinuità rispetto alla precedente base dati, pertanto, i raffronti sono limitati ai soli dati oggettivamente comparabili. Con tale cautela, si può comunque rilevare un lieve decremento del dato complessivo della delittuosità rispetto a quello raccolto nel 2003 con il precedente sistema di rilevazione, con una forte diversificazione a livello di macroaree: una riduzione sensibile nel Mezzogiorno (-8,3 per cento) e un aumento nel Centro-Nord (1,3 per cento). Conseguentemente la distribuzione territoriale dei delitti tra macroaree peggiora ulteriormente a sfavore del Centro-Nord, con il 72 per cento di delitti denunciati nel Centro-Nord e il restante 28 per cento nel Mezzogiorno. Il numero di delitti rilevati per 10.000 abitanti è di 332 nel Mezzogiorno e di 465 nel Centro-Nord.

³⁵ Il report dell'indagine, realizzata da GPF&Associati e ISPO, è consultabile nella sezione convegni del sito del DPS.

³⁶ Anche nell'approfondimento con Business Community della Germania, emerge che l'aumento della sicurezza e dell'ordine pubblico è tra i prerequisiti per aumentare il turismo tedesco e le occasioni di investimento.

³⁷ SDI (Sistema di Indagine) è il nuovo metodo di rilevazione interforze del Ministero dell'Interno sulla delittuosità, che sostituisce la precedente rilevazione cartacea. Il sistema è sensibilmente più completo e evoluto: è implementato da tutte le Forze di polizia (e non solo da Polizia di Stato, Carabinieri e Guardia di Finanza), evita le duplicazioni di inserimento teoricamente possibili in precedenza, consente l'esatta localizzazione dell'evento di reato, porta da 51 a 77 le voci monitorate, rilevate con una maggiore attenzione alla esatta riconduzione alla fattispecie di reato e agli elementi circostanziali.