

Gli effetti della recente crisi economica e finanziaria internazionale sulla crescita delle regioni dell'UE-27 sono molto differenziati. Le regioni più deboli hanno maggiormente sofferto le conseguenze della recessione³⁶. In ambito comunitario, la politica di coesione ha assunto un peso crescente nelle azioni strutturali messe in campo dall'Unione per favorire la ripresa economica. In questo contesto è quindi fondamentale valutare, anche sulla base dei dati disponibili per i precedenti periodi di programmazione, l'efficacia degli interventi finanziati dai Fondi Strutturali sulla crescita delle regioni europee.

A tal fine, è stata condotta un'analisi per stimare gli effetti della politica di coesione sulla crescita e sulla convergenza delle regioni europee nei due periodi di programmazione 1994-1999 e 2000-2006³⁷. Utilizzando un approccio di inferenza causale denominato Regression Discontinuity Design (RDD), lo studio confronta lo scenario economico che si presenta a seguito degli interventi della politica regionale con uno scenario "controfattuale" che stima quello che sarebbe successo in assenza di tali interventi.

Impatto della politica regionale sulla crescita delle regioni europee

È stato costruito a tal scopo un nuovo data set che raccoglie informazioni economiche e finanziarie sulle regioni dell'UE-15 (livello NUTS 2). Il data set include i dati sulla spesa certificata dei Fondi Strutturali per gli anni 1994-2006 forniti dalla Commissione.

Sfruttando la regola di assegnazione dei fondi europei per le regioni dell'Obiettivo 1³⁸, l'analisi basata sul metodo RDD parte dall'ipotesi che le regioni non ammissibili ai finanziamenti comunitari dei Fondi strutturali, quelle cioè con un PIL pro capite in SPA appena sopra la soglia del 75 per cento, rappresentino un ottimo gruppo di confronto rispetto a quelle appena al di sotto della stessa soglia (le regioni dell'Obiettivo 1 in entrambi i periodi di programmazione considerati). Le regioni sono selezionate in maniera tale da individuare in modo netto e comparabile i due gruppi di confronto³⁹.

Nella figura I.47, per le regioni dell'UE-15 considerate, il tasso di crescita medio annuo del PIL pro capite nell'intero periodo 1995-2006 è messo in relazione al livello iniziale del PIL pro capite in SPA (misurato nel periodo di riferimento per il calcolo dell'ammissibilità ai Fondi Strutturali). La linea di separazione evidenziata nel grafico in corrispondenza del valore soglia (75 per cento del PIL pro capite comunitario, in scala logaritmica) distingue nettamente le regioni dell'Obiettivo 1 da

³⁶ Si veda una interessante analisi dell'Economist "Regional inequality: the gap between many rich and poor regions widened because of the recession" del 10 marzo 2010: <http://www.economist.com/node/18332880>.

³⁷ Cfr. Busillo F., Muccigrosso T., Pellegrini G., Tarola O., Terribile F. (2010), "L'Impatto della politica regionale sulla crescita delle regioni europee: un approccio basato sul *Regression Discontinuity Design*", Materiali UVAL, Analisi e Studi, Numero 20, Anno 2010 (disponibile su: http://www.dps.tesoro.it/materialiuvallanalisi_studi.asp#muval20).

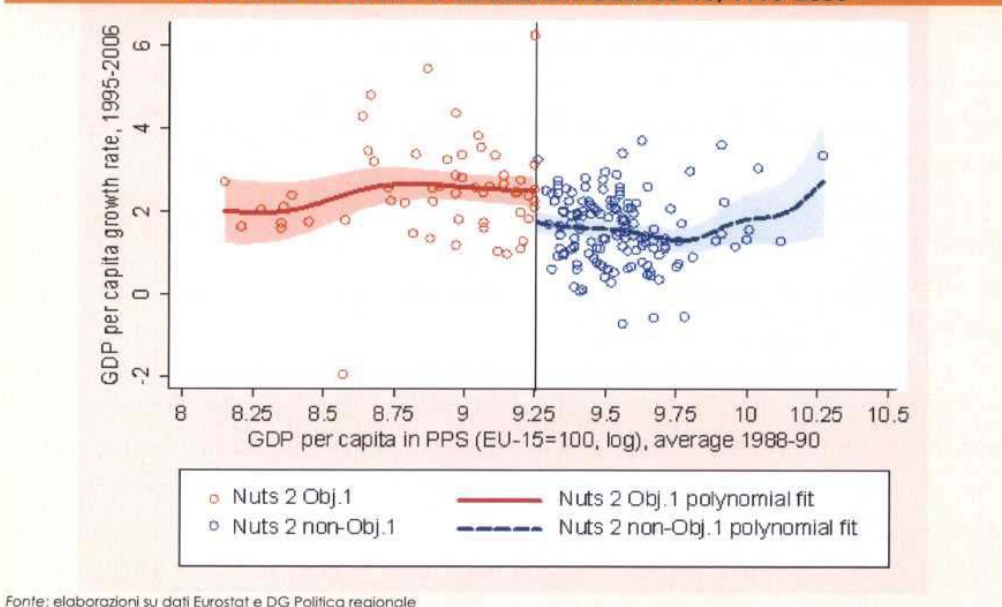
³⁸ Sono ammissibili al finanziamento dei Fondi strutturali nell'ambito dell'Obiettivo 1 le regioni con un PIL pro capite inferiore al 75 per cento della media comunitaria. Per il periodo di programmazione 1994-1999 la Commissione europea ha calcolato la soglia di ammissibilità sulla base dei dati di PIL pro capite riferiti agli anni 1988-1990.

³⁹ Si rimanda allo studio per un'ampia descrizione del metodo e della base dati utilizzata.

quelle non-Obiettivo 1 (ovvero quelle regioni che non hanno ricevuto un ammontare rilevante di Fondi comunitari nel periodo 1994-2006).

L'analisi comparata dei tassi di crescita regionali evidenzia che, in media, le regioni Obiettivo 1 (in rosso nel grafico) presentano tassi di crescita del PIL pro capite più elevati rispetto alle altre regioni. L'esistenza di una chiara, anche se contenuta, discontinuità al valore soglia è confermata dal grafico. La linea della regressione non parametrica mostra, infatti, un salto negativo e statisticamente significativo passando dalle regioni Obiettivo 1 a quelle non Obiettivo 1 (e quindi intorno al punto di discontinuità individuato).

Figura I.47 – CONFRONTO TRA I TASSI DI CRESCITA DEL PIL PRO CAPITE DELLE REGIONI OBIETTIVO 1 E DELLE ALTRE REGIONI DELL'UE-15, 1995-2006



Fonte: elaborazioni su dati Eurostat e DG Politica regionale

I risultati ottenuti nello studio mostrano un positivo, anche se moderato, impatto della politica regionale sulla crescita economica delle regioni europee.

La differenza tra il tasso di crescita medio annuo delle regioni Obiettivo 1 rispetto a quello delle altre regioni risulta nel periodo 1995-2006 pari a circa 0,6-0,9 punti percentuali a favore delle regioni Obiettivo 1. La forchetta individuata dipende dall'approccio utilizzato, parametrico e non parametrico. Questi risultati sono robusti per differenti metodi di calcolo e specificazioni del modello.

II. QUALITÀ DEI SERVIZI E MISURAZIONE DEI RISULTATI

Le potenzialità di crescita del Mezzogiorno possono tradursi in crescita effettiva solo assicurando nei territori regionali la stessa qualità dei servizi pubblici essenziali che si riscontra in altre aree del Paese. Affinché ciò sia possibile, è necessario migliorare soprattutto l'efficacia e l'efficienza della spesa pubblica sia in conto corrente che in conto capitale.

Le politiche regionali di sviluppo, come noto, hanno attribuito centralità, ormai da oltre un decennio, non solo alla riduzione del gap infrastrutturale tra le due aree del Paese, ma anche all'incremento della disponibilità, accessibilità e qualità dei servizi, quali fattori determinanti per la crescita sociale ed economica dei territori.

Obiettivi di riduzione dei divari infrastrutturali del Paese sono espliciti sia negli strumenti di indirizzo per l'utilizzo delle risorse comunitarie e nazionali, QCS 2000-2006 prima e QSN 2007-2013 poi, che nei programmi regionali e nazionali che ne danno attuazione. A questi si affiancano, nell'attuale ciclo di programmazione, anche target quantificati da raggiungere a fine periodo nei livelli di erogazione dei servizi.

Il sentiero che porta dall'azione pubblica ai concreti effetti sul territorio merita di essere osservato con sistematicità nella fase di programmazione e di attuazione di politiche pubbliche, mantenendo l'attenzione sulla realtà che si vuole modificare e la catena di eventi che si presume possa portare, attraverso la realizzazione di interventi e azioni, al cambiamento atteso. Per far ciò, e per rendere trasparenti a cittadini e imprese obiettivi e risultati dell'azione pubblica è indispensabile dotarsi di sistemi di indicatori quantitativi di risultati e impatti, ex ante, in itinere ed ex post.

L'approccio alla misurazione dei risultati e degli impatti attesi si sta progressivamente affermando nel nostro Paese, anche se con non poche difficoltà.

Con l'avvio del ciclo di programmazione 2007-2013 il concetto di misurazione dei risultati delle politiche pubbliche è stato fortemente condiviso da Amministrazioni centrali e regionali e dal partenariato economico e sociale ed ha portato all'introduzione di un sistema premiale, noto come *Obiettivi di Servizio*¹, finalizzato a migliorare la quantità e qualità dei servizi in quattro ambiti rilevanti per lo sviluppo del Mezzogiorno: istruzione, servizi di cura per anziani e bambini, gestione dei rifiuti urbani e servizio idrico integrato.

Nel sistema premiale sono stati fissati obiettivi quantificati ex ante da raggiungere entro il 2013 e, in ragione dei risultati di servizio reso nei territori, si prevede l'assegnazione di premi finanziari per migliorarne ulteriormente

¹ Del sistema premiale degli *Obiettivi di Servizio* si è dato ampio conto nelle precedenti edizioni del Rapporto. Per informazioni complete sistematicamente aggiornate si rimanda al sito www.dps.tesoro.it/obiettivi_servizio/

disponibilità e qualità². Il sistema ha un carattere fortemente innovativo, nelle finalità e nell'impostazione. A differenza di altri sistemi premiali, questo meccanismo si concentra esclusivamente sui risultati finali da raggiungere e dunque sui servizi erogati, responsabilizzando i diversi livelli di governo a vario titolo chiamati ad agire per il loro raggiungimento. Per queste caratteristiche, che hanno suscitato grande interesse anche in sede internazionale, gli obiettivi fissati, come standard minimi, possono entrare come riferimento nella progressiva attuazione del federalismo fiscale.

Il sistema premiale, ancorché limitato nella sua applicazione ai quattro ambiti tematici sopra ricordati, pur assai rilevanti, ha soprattutto un valore di metodo: orientamento a risultati finali misurabili delle politiche pubbliche. Condizionalità, valutazione ex ante, monitoraggio in itinere e valutazione ex post sono strumenti essenziali per assicurare efficacia ed efficienza all'azione pubblica.

A fronte di tali elementi innovativi, il sistema non è sinora riuscito ad esprimere appieno tutte le sue potenzialità nei servizi ambientali (rifiuti urbani e idrico), a causa di una maggior complessità attuativa degli interventi necessari e del ritardo nella progettazione e realizzazione delle opere infrastrutturali necessarie a colmare il divario tra fabbisogno e dotazione infrastrutturale, peraltro in un quadro di regolazione incerto e in continua evoluzione. Al contrario, primi risultati positivi si colgono nell'istruzione e nei servizi di cura di anziani e bambini. Il raggiungimento degli obiettivi finali dipende ovviamente dalle scelte che le amministrazioni competenti assumono in materia di investimenti in conto capitale, di gestione della spesa corrente e di pianificazione/organizzazione dei servizi, nonché dai necessari recuperi di efficienza, nelle capacità progettuali e nel rispetto dei costi e dei tempi di esecuzione delle opere. Va segnalato, tuttavia, che il funzionamento di qualunque sistema incentivante presuppone forte *ownership* politica e amministrativa, certezza delle regole e partecipazione attiva e informata della popolazione, fattori sui quali appare necessario intervenire per rilanciare il sistema degli *Obiettivi di Servizio* come *policy* orientata ai risultati.

L'analisi territoriale proposta di seguito, fondata su indicatori statistici di fonte ufficiale, focalizza l'attenzione sui quattro ambiti tematici interessati dal sistema premiale. Tra gli ulteriori ambiti di intervento della politica regionale di sviluppo, si affronta il tema dell'energia da fonte rinnovabile e dell'efficienza energetica. Il capitolo si articola in quattro paragrafi.

Il paragrafo II.1 tratta il tema dell'istruzione sotto il profilo delle competenze degli studenti, alla luce degli esiti dell'ultima rilevazione OCSE-Pisa e dell'evoluzione degli abbandoni scolastici. Il paragrafo II.2 esamina le dinamiche dei principali indicatori per i servizi di cura per gli anziani (cfr. paragrafo II.2.1) e per i bambini (cfr. paragrafo II.2.2), ovvero, rispettivamente, assistenza domiciliare e asili

² L'istruttoria del Gruppo Tecnico Centrale di accompagnamento del sistema premiale per l'assegnazione della premialità intermedia è stata conclusa a fine 2009 e trasmessa per il successivo inoltro al CIPE cfr. http://www.dps.tesoro.it/documentazione/docs/obiettivi/OdS_IstruttoriaGT_intermedia_2009.pdf

nido. Il paragrafo è corredato dal *Riquadro F* dedicato al *Piano straordinario di intervento per lo sviluppo del sistema integrato dei servizi socio-educativi per la prima infanzia*. A seguire, il paragrafo II.3 dà conto dell'avanzamento di due servizi ambientali: gestione dei rifiuti urbani (cfr. paragrafo II.3.1) e gestione del ciclo idrico integrato (cfr. paragrafo II.3.2). Conclusa l'analisi relativa agli ambiti tematici degli Obiettivi di servizio si passa, nel paragrafo II.4, ad esaminare i servizi energetici: efficienza e dinamiche di crescita delle fonti rinnovabili.

II.1 Istruzione e competenze degli studenti

L'istruzione rappresenta un ambito su cui le politiche di sviluppo hanno molto investito in questi anni a livello europeo e nazionale, non solo in termini di risorse economiche, ma anche di impegno nell'orientare e misurare i risultati. La nuova Strategia Europea "Europa 2020", come già evidenziato nel Capitolo I, ha rinnovato e rafforzato questi sforzi nella consapevolezza che il miglioramento dei livelli di apprendimento e delle competenze della popolazione, nonché la valorizzazione delle eccellenze, sono centrali per lo sviluppo e la crescita economica, anche per le maggiori opportunità che il loro raggiungimento può creare e offrire alle persone e ai giovani in particolare, in termini di maggiore inclusività ed equità.

Nel Mezzogiorno, come noto, questo impegno si è concretizzato nella misurazione dei risultati e nello sforzo a conseguire degli obiettivi prefissati attraverso il meccanismo premiale degli *Obiettivi di Servizio*³, strumento che si sta rivelando efficace per amplificare gli effetti delle politiche regionali per l'istruzione. I risultati fin qui conseguiti confermano la strategia che ne è alla base evidenziando progressi nei livelli di competenze e di scolarizzazione dei giovani. Tuttavia, nonostante i numerosi segnali positivi e i progressi registrati, il nostro Paese presenta ancora consistenti divari e nell'equità del sistema a livello territoriale. Divari che tendono a aumentare già alla fine del ciclo della scuola primaria.

Le rilevazioni nazionali (Invalsi) e internazionali (OCSE-Pisa) molto rivelano sui livelli di competenze raggiunti dagli studenti della scuola primaria e secondaria di I grado e dagli studenti 15-enni, nonché sui divari territoriali e sull'equità interna del sistema.

Nel 2010, i risultati medi conseguiti dagli studenti nella scuola primaria e secondaria di I grado (cfr. Tavola II.1) permettono di osservare come i divari negli apprendimenti di italiano e matematica tra le diverse aree territoriali siano già presenti in ingresso e in uscita in ciascun grado. Il divario del Sud rispetto alla media nazionale e alle altre macroaree del Paese peraltro risulta significativo e permane nel progressivo passaggio tra una classe e l'altra tendendo ad ampliarsi in uscita del ciclo secondario di I grado. Le regioni del Nord Italia registrano risultati decisamente più elevati della media nazionale e, soprattutto quelle del Nord-Est, manifestano la tendenza a incrementare i vantaggi nel passaggio tra una classe e l'altra.

Apprendimenti
nella scuola
primaria e
secondaria di
primo grado

³ Cfr. http://www.dps.tesoro.it/obiettivi_servizio/istruzione.asp

Tavola II.1 - RISULTATI MEDI IN ITALIANO E MATEMATICA NELLE RILEVAZIONI INVALSI PER MACRO AREA GEOGRAFICA (anno scolastico 2009-2010)

Macro Area Geografica		Prova di Italiano			Prova di Matematica		
		Limite Inferiore	Punteggio di Italiano	Limite superiore	Limite Inferiore	Punteggio di matematica	Limite superiore
CLASSE II PRIMARIA*	Nord	62,14	63,13	64,12	57,13	57,63	58,12
	Centro	62,04	62,79	63,54	56,04	56,64	57,24
	Sud	57,11	57,69	58,28	53,88	55,66	57,44
	Italia	60,50	60,99	61,48	55,97	56,69	57,41
CLASSE V PRIMARIA	Nord	68,84	69,27	69,70	62,28	62,70	63,11
	Centro	66,19	67,81	69,43	59,91	61,71	63,51
	Sud	62,40	63,31	64,22	58,53	59,58	60,63
	Italia	66,14	66,63	67,13	60,72	61,28	61,84
CLASSE I SECONDARIA DI I GRADO	Nord	63,19	63,45	63,72	53,68	54,23	54,77
	Centro	62,21	62,57	62,94	51,89	52,21	52,52
	Sud	56,66	57,12	57,58	46,05	46,80	47,56
	Italia	60,59	60,81	61,02	50,56	50,94	51,32
CLASSE III SECONDARIA DI I GRADO***	Nord	64,03	64,56	65,08	54,41	54,75	55,09
	Centro	60,97	61,74	62,51	51,31	52,59	53,87
	Sud	54,24	55,42	56,61	45,84	46,60	47,37
	Italia	59,85	60,36	60,87	50,68	51,07	51,47

Note: * non si riportano i punteggi in lettura per omogeneità con le altre classi

** punteggi corretti

*** prova razionale per l'esame di stato

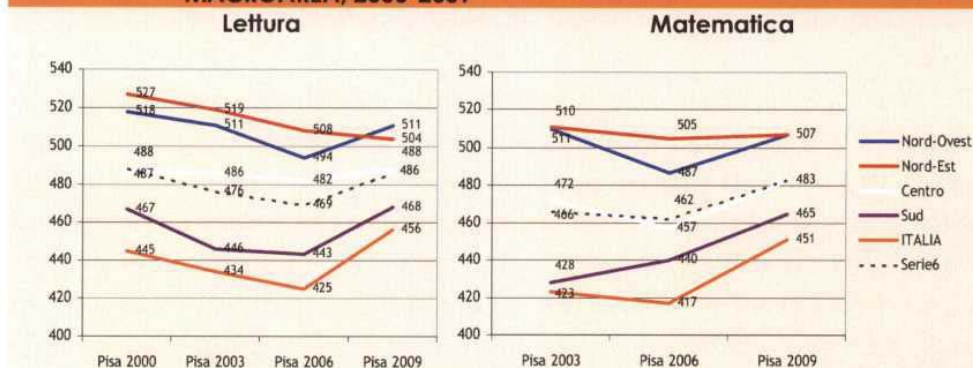
Fonte: Invalsi, anno scolastico 2009-2010

Competenze
degli studenti
15-enni

Allo stesso tempo, i risultati dell'indagine Pisa 2009, pubblicati a fine 2010, nell'evidenziare significativi progressi nei diversi livelli di competenza degli studenti quindicenni in lettura, matematica e scienze confermano la significativa rilevanza del contesto negli apprendimenti.

In generale, nel confronto tra il 2009 e gli anni delle prime rilevazioni in lettura e matematica (rispettivamente 2000 e 2003, cfr. Figura II.1), la media delle *performances* registrate per la lettura è rimasta sostanzialmente invariata a livello nazionale, con un punteggio medio di 487 nel 2000 e 486 nel 2009, collocando l'Italia al 30° posto nella graduatoria dei Paesi OCSE, mentre i punteggi medi registrati per la matematica indicano un generale miglioramento, posizionando gli studenti italiani al 36° posto.

Figura II.1 - PUNTEGGI MEDI IN LETTURA E MATEMATICA DEI 15-ENNI PER MACROAREA, 2000-2009



Fonte: elaborazioni INVALSI su dati OCSE-PISA 2009

Il confronto con le rilevazioni intermedie del 2003 e del 2006 evidenzia, tuttavia, come in Italia siano sensibilmente migliorati i punteggi medi in lettura, matematica e scienze, in tutti i tipi di scuola, anche rispetto alla media dei Paesi OCSE.

Tali dati, inoltre, evidenziano un miglioramento più marcato nel Mezzogiorno che resta comunque l'area caratterizzata dal maggiore ritardo. Allo stesso tempo, in controtendenza rispetto all'Italia, si rileva un peggioramento degli studenti del Nord-Est (soprattutto in lettura), area che comunque si colloca sopra la media nazionale e OCSE.

L'esame della distribuzione per livello di competenza⁴ mostra, inoltre, come la quota media italiana di studenti collocati nei livelli intermedi (livello 2, 3, 4) sia in linea con le medie OCSE. Al contrario la percentuale degli studenti "eccellenti" (livelli 5 e 6) resta in Italia complessivamente inferiore alla media OCSE in lettura (5,8 per cento contro il 7,6 della media OCSE), in matematica (9 contro il 12,7 per cento) e nelle scienze (5,8 contro l'8,5 per cento; cfr. Figura II.2).

È a livello territoriale che si registrano però i divari più sensibili anche relativamente al numero di studenti eccellenti: nel Mezzogiorno, infatti, gli studenti eccellenti sono solo il 2,8 per cento in lettura, il 5,2 per cento matematica e il 2,7 per cento in scienze.

Tra le regioni del Mezzogiorno, solo la Puglia registra una quota di studenti eccellenti in matematica in linea con la media nazionale.

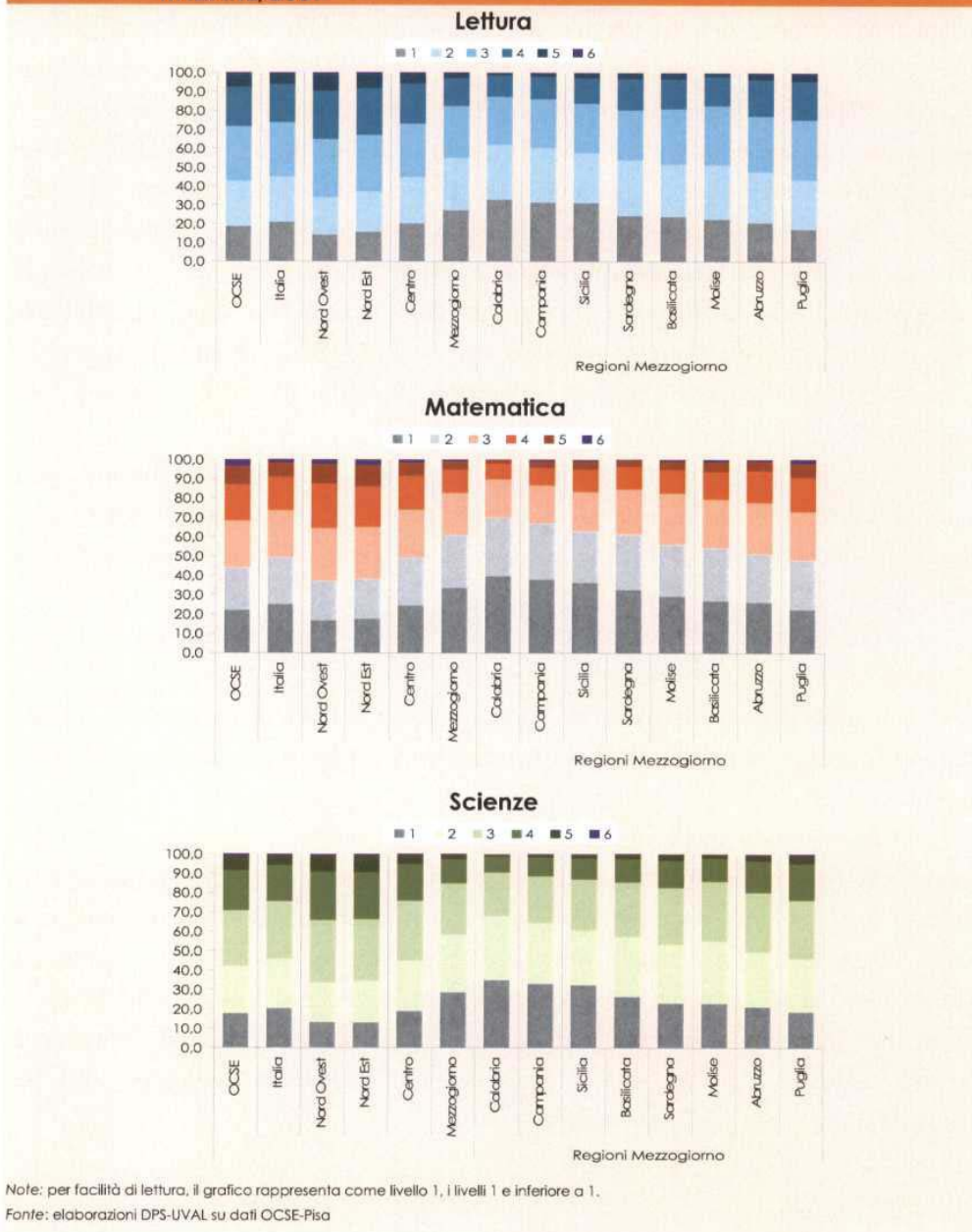
In proposito, viene osservato⁵ come i Paesi con la percentuale di studenti migliori (livelli 5 e 6) siano gli stessi nei quali si sono registrati i punteggi medi più elevati.

Considerando anche i risultati per la *literacy* scientifica (scienze), i dati non sono confortanti nel raffronto tra Italia e media OCSE e, nel Mezzogiorno, questo riguarda sia le competenze base che la quota di studenti eccellenti. In particolare, la quota di studenti con risultati sotto il livello base va dal 28,8 per cento del Mezzogiorno al 15 per cento di studenti del Nord, area che si colloca sopra la media OCSE (18 per cento). Rimane particolarmente elevata la percentuale di studenti "scarsi" registrata in Calabria, Campania e Sicilia rispettivamente pari a 35,1 per cento, 33,3 per cento e 32,7 per cento.

⁴ L'Indagine OCSE-Pisa distribuisce le *performances* degli studenti su sei livelli di competenza: il Livello 1 (a e b) è il livello più basso, cioè quello in cui si collocano gli studenti con competenze insufficienti; il livello 2 rappresenta gli studenti che possiedono competenze di base sufficienti; i livelli 3 e 4 indicano gli studenti con buone competenze più che sufficienti; i livelli 5 e 6 identificano gli studenti eccellenti, cioè i "top performers".

⁵ Cfr. Invalsi - Rapporto Nazionale sulla rilevazione OCSE-Pisa - Febbraio 2011.

Figura II.2 - DISTRIBUZIONE PERCENTUALE DEI LIVELLI DI COMPETENZA IN LETTURA, MATEMATICA E SCIENZE DEGLI STUDENTI 15-ENNI NELLE REGIONI ITALIANE, 2009

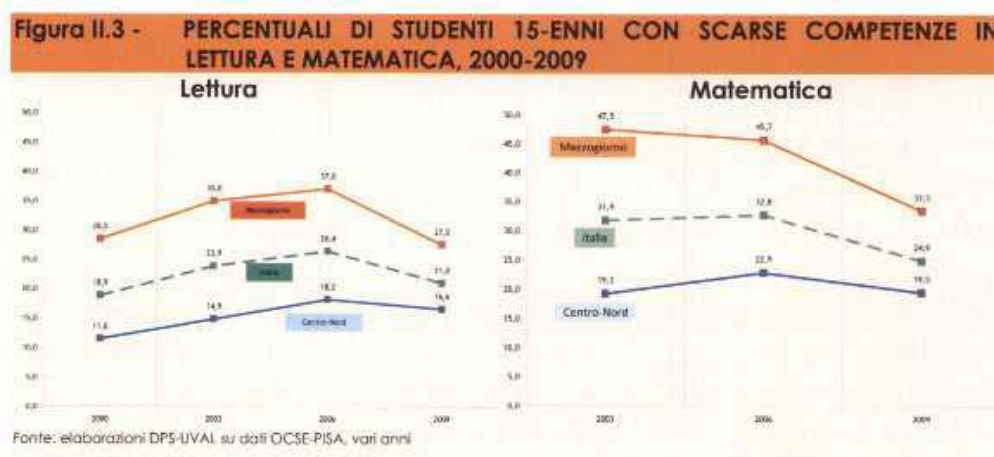


Ancora nel 2009, i risultati per genere mostrano come le ragazze continuino a ottenere prestazioni migliori, sia in lettura che in scienze, lungo tutto il percorso scolastico della scuola del primo ciclo e oltre: la percentuale di giovani quindicenni con scarse competenze in lettura si è ridotta in Italia al 12,7 per cento, risultato migliore della media EU-25 (13,3 per cento); al contrario i ragazzi italiani registrano punteggi peggiori con il 28,9 per cento con scarse competenze, dato superiore alla media EU-25 che si attesta al 25,9 per cento.

L'analisi della distribuzione dei risultati relativi ai diversi livelli di competenza⁶ è rilevante soprattutto alla luce degli obiettivi di *policy* fissati dalla politica regionale di sviluppo nel Mezzogiorno e degli indicatori selezionati per misurare i risultati raggiunti, ovvero la riduzione della quota di studenti con competenze scarse e la riduzione degli abbandoni scolastici.

I dati testimoniano un deciso miglioramento nel livello delle competenze degli studenti 15-enni tra il 2006 e il 2009 (cfr. Figura II.3).

In lettura la percentuale di studenti 15-enni con scarse competenze si riduce dal 37 per cento al 27,5 per cento nel 2009. Questo dato evidenzia quindi che la percentuale colmata fra il valore di partenza (35 per cento nel 2003) e il target fissato dal meccanismo premiale degli *Obiettivi di Servizio* al 2013 sia pari al 50 per cento. A livello territoriale, la situazione rimane differenziata: la Puglia riduce al 17,6 per cento la quota di studenti con scarse competenze in lettura, superando anche la media nazionale; mentre Campania, Calabria e Sicilia presentano valori rispettivamente al 31,5, 33,0 e al 31,4 per cento seppure in un quadro in miglioramento. Tutte le regioni del Nord, ad eccezione di Liguria e Bolzano, si collocano sopra la media OCSE.



Riguardo alle *performances* dei 15-enni italiani in matematica, l'Italia, pur registrando punteggi sotto la media OCSE, ha migliorato la propria posizione rispetto all'ultima rilevazione, seppur rimane ancora lontana dall'obiettivo europeo del 15 per cento al 2020.

A fronte di un miglioramento generalizzato dei risultati in matematica, come sopra evidenziato, a livello nazionale si è ridotta la quota di studenti con scarse competenze e tale riduzione è ancor più significativa nel Mezzogiorno dove si è passati dal 47,5 per cento registrato nel 2003 al 33,5 per cento nel 2009, risultato che colma al 53 per cento la distanza con il valore target fissato al 2013. In particolare, mentre la Puglia presenta un indicatore pari al 22,4 per cento e vicino alla media italiana, altre tre

⁶ L'Indagine OCSE-Pisa distribuisce le *performances* degli studenti su sei livelli di competenza: il Livello 1 (a e b) è il livello più basso, cioè quello in cui si collocano gli studenti con competenze insufficienti; il livello 2 rappresenta gli studenti che possiedono competenze di base sufficienti; i livelli 3 e 4 gli studenti con buone competenze più che sufficienti; i livelli 5 e 6 identificano gli studenti eccellenti, cioè i "top performers".

Abbandoni
scolastici

regioni mantengono sensibilmente alta la quota di studenti con scarse competenze in matematica: Campania (37,9 per cento), Calabria (39,6), Sicilia (36,4).

Con riferimento agli abbandoni scolastici⁷, l'indicatore continua progressivamente a migliorare, con il Mezzogiorno che ha registrato nel 2010 una positiva dinamica più marcata rispetto al Centro-Nord (cfr. Figura II.4).



A livello regionale, il tasso di abbandoni è ancora particolarmente elevato in Sicilia (26 per cento), Puglia (23,4 per cento), Campania (23 per cento) e Sardegna (23,9 per cento). Migliori appaiono invece i risultati di Molise e Abruzzo, entrambe con il 13,5 per cento, e della Basilicata con il 15,1 per cento. Tuttavia, il fenomeno della dispersione scolastica interessa non solo il Mezzogiorno, ma anche territori del Centro-Nord con sistemi economici più solidi. Qui, seppur in riduzione, rimangono elevati i tassi di dispersione scolastica nella provincia di Bolzano e in Valle d'Aosta.

Il positivo quadro di miglioramento registrato degli indicatori relativi al sistema istruzione nell'ultimo triennio merita comunque di essere letto alla luce dei diversi contesti territoriali e dei fattori socioeconomici e culturali che influenzano i risultati conseguiti.

Guardando alla diversa distribuzione dei livelli di competenza nella lettura per tipo di scuola, si osserva come nei licei si concentri in generale l'11,5 per cento dei *top performers* (gli eccellenti), percentuale che scende allo 0,6 per cento negli Istituti professionali.

Risultati scolastici
e equità del sistema

Quindi, accanto ai risultati positivi e miglioramenti sin qui osservati riguardo i livelli di competenza e gli apprendimenti conseguiti dagli studenti, non vanno trascurate alcune indicazioni che tali risultati offrono alla riflessione dei decisori per orientarne l'azione pubblica.

⁷ Dato che rappresenta la percentuale della popolazione in età 18-24 anni con al più la licenza media, che non ha concluso un corso di formazione professionale riconosciuto dalla Regione di durata superiore ai 2 anni. È uno dei tre indicatori con cui si misura il conseguimento degli obiettivi previsti dal meccanismo premiale degli Obiettivi di Servizio (S.01.)

Infatti, le indagini effettuate⁸ per la scuola primaria e secondaria di I grado confermano molte delle intuizioni riguardo l'equità delle opportunità formative offerte agli studenti e dell'influenza del contesto sulle performances dei ragazzi: anche se scarsi risultati a scuola non sono automaticamente diretta conseguenza di un contesto socio-economico svantaggiato, il background socio-economico degli studenti e il contesto delle scuole incide in modo significativo sui risultati scolastici dei ragazzi. In particolare, questo risulta più evidente analizzando la varianza dei risultati tra le scuole e entro le scuole. Mentre la varianza entro le scuole può dipendere, a parità di condizioni di partenza, dal grado di partecipazione degli studenti e del loro impegno a scuola, la varianza tra le scuole rivela differenze interne al sistema scolastico, cioè tra tipi di scuole, ubicazione sul territorio, risorse e altri fattori di contesto.

Ad esempio nel 2010, in uscita della scuola secondaria del I ciclo, si registra una grande varianza tra i risultati medi di scuola, soprattutto nel Mezzogiorno. Varianza tra le scuole che aumenta progressivamente tra la fine del I e la fine del III anno. Tali dati sono preoccupanti e di gran lunga superiori a quelli medi italiani in Sicilia, Calabria e Campania dove, tra la metà e i due terzi della varianza totale dipende dalla differenza nei risultati medi di scuola.

Relativamente alle competenze in lettura degli studenti 15 enni e rispetto al totale dei paesi OCSE, l'Italia presenta una variabilità pari al 77 per cento (il dato più alto in assoluto) che si spiega con la differenza tra scuole⁹, mentre in chiave nazionale, rispetto al 2000¹⁰, la variabilità dovuta a differenze tra le scuole è raddoppiata raggiungendo il 62 per cento di quella totale, a spiegare che il diverso rendimento degli studenti può essere in gran parte attribuito alla differenza tra scuole. In questo quadro nel Mezzogiorno, Puglia e Basilicata rappresentano comunque positive eccezioni: queste regioni, pur non avendo un indice socio-economico elevato, ottengono risultati in linea con la media nazionale.

A parità di indirizzo e programmi, la preoccupante differenza tra scuole nel Mezzogiorno sembra quindi dipendere da fattori esterni alla scuola e di contesto territoriale. In genere, le regioni che hanno conseguito risultati migliori sono anche quelle dove le differenze delle opportunità offerte dal sistema sono ridotte. Più che differenze individuali, tali dati rivelano anche la tendenza da parte di studenti con caratteristiche simili a iscriversi nelle stesse scuole.

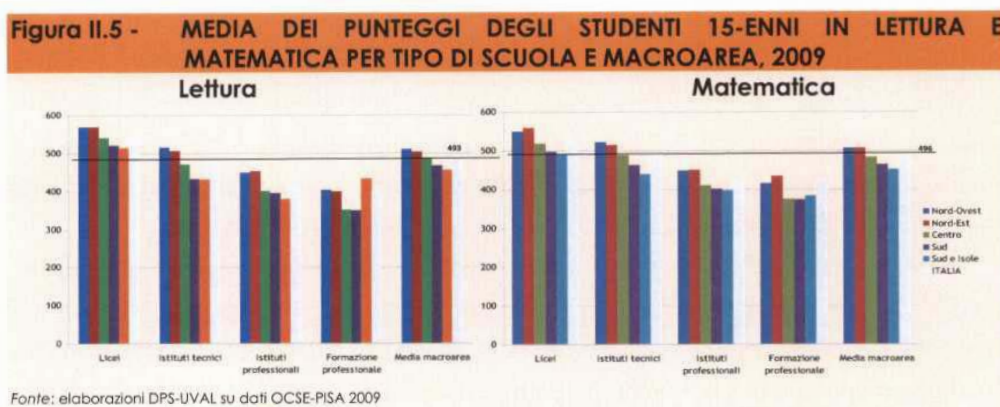
Come mostra la Figura II.5 e tenuto conto di quando precedentemente osservato, si registrano notevoli differenze nei livelli medi dei punteggi ottenuti in lettura e matematica dei 15-enni tra i diversi tipi di scuola e tra questi e le diverse aree territoriali del Paese. Qui, seppure i licei riportino comunque risultati per la lettura superiori alla media OCSE, in Italia si registrano sensibili differenze tra le aree del Nord e il Sud. In matematica, invece, anche i licei del Sud ottengono risultati

⁸ OCSE-Pisa 2009 e rilevazioni Invalsi per l'anno scolastico 2009-2010, incluso l'esame di stato al termine del I ciclo della scuola secondaria.

⁹ Rapporto Invalsi, approfondimento per la lettura, tabella I.59.

¹⁰ Primo anno di rilevazione dell'Indagine OCSE-Pisa.

sotto la media OCSE. Quanto agli istituti tecnici, qui il divario inizia ad allargarsi: al Nord gli istituti tecnici raggiungono punteggi ragguardevoli superando di poco la media OCSE, mentre per lo stesso tipo di scuola nelle altre macroaree del Paese si registrano punteggi decisamente sotto la media, anche di quella italiana per tipo di scuola e in generale.



Le lezioni apprese e le analisi effettuate indicano, comunque, che conseguire gli obiettivi europei per l'istruzione al 2020 per una crescita europea basata sulla conoscenza è possibile, ma ciò richiede, per essere efficace, una combinazione di valutazione e misurazione dei risultati con l'accertamento dei meriti e la mobilitazione sul territorio per rafforzarne il legame e l'integrazione con la scuola, a conferma del convincimento che il divario negativo di competenza degli studenti dipenda in misura rilevante, soprattutto nel Mezzogiorno, dal contesto socioeconomico.

II.2 Servizi di cura per anziani e bambini

La crescita della disponibilità di servizi pubblici di cura alla persona e la loro conseguente fruizione è uno degli elementi fondamentali per lo sviluppo e la coesione sociale di un territorio. L'attenzione delle politiche regionali è oggi concentrata in particolare a sostenere la diffusione dei servizi pubblici di cura per l'infanzia e gli anziani misurati da tre degli indicatori del meccanismo degli *Obiettivi di Servizio* che misurano l'offerta e la copertura di asili nido e di assistenza domiciliare integrata per la popolazione con più di 65 anni¹¹. È dunque esplicito l'obiettivo di rafforzare una rete pubblica di sostegno alle famiglie per garantire un livello minimo di assistenza ai cittadini e, al contempo, favorire la partecipazione femminile al mercato del lavoro. Ancor più rilevante appare il ruolo dei servizi pubblici laddove si rileva, come emerge dall'ultimo Rapporto ISTAT sulla situazione del Paese, che l'assenza (o la presenza) della rete formale di aiuto alle famiglie si accompagna con l'assenza (o la presenza) anche della rete informale¹². Ciò significa

¹¹ Cfr. www.dps.tesoro.it/obiettivi_servizio/servizi_infanzia.asp

¹² Cfr. Istat, Rapporto annuale, La situazione nel Paese nel 2010, Roma 2011 disponibile all'indirizzo http://www.istat.it/dati/catalogo/20110523_00/rapporto_2011.pdf http://www.istat.it/dati/catalogo/20110523_00/rapporto_2011.pdf

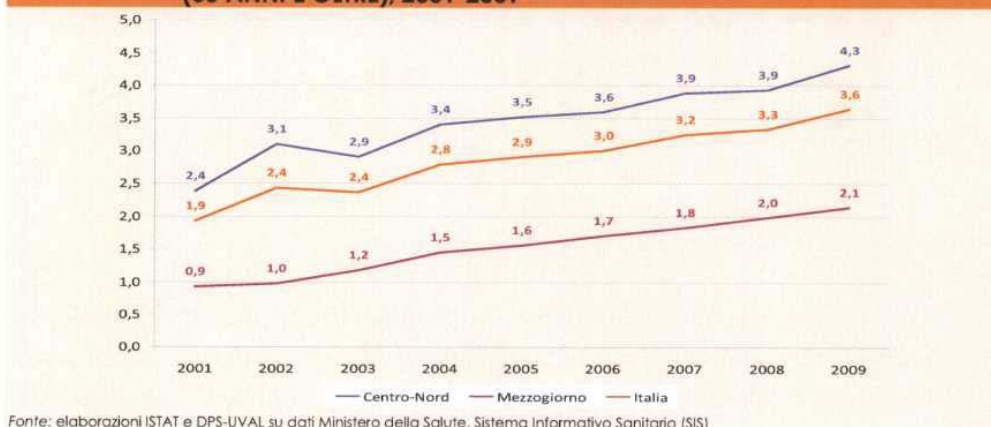
che dove il pubblico non c'è o c'è poco, anche il sostegno informale (persone che forniscono aiuto gratuito a parenti e non) non riesce a soddisfare i bisogni esistenti. Si assiste dunque, in alcuni territori, ad una concentrazione delle difficoltà sia delle reti formali (pubbliche) che di quelle informali (volontarie) per il sostegno alle famiglie con anziani e bambini. L'ISTAT stima che circa 2 milioni di persone in Italia non riescano ad essere raggiunte da alcun tipo di sostegno e tra questi, in particolare, vi sono gli anziani che non trovano protezione all'interno della famiglia perché vivono soli o con altre persone con problemi di salute. I successivi due paragrafi approfondiscono, rispettivamente, l'andamento dei principali indicatori relativi alla cura di anziani e dei bambini.

II.2.1 Servizi di cura per anziani

Le attività di cura mediante Assistenza Domiciliare Integrata (ADI) che garantiscono alle persone fragili e/o non autosufficienti i servizi presso il proprio domicilio sono incluse tra i Livelli Essenziali di Assistenza (LEA) previsti nel Sistema Sanitario Nazionale del nostro Paese. L'obiettivo da raggiungere, per la parte più strettamente sanitaria del servizio, è pari al 3,5 per cento della popolazione con più di sessantacinque anni su tutto il territorio nazionale. Tale valore rappresenta anche il valore target fissato dagli *Obiettivi di Servizio* al 2013 per le otto regioni del Mezzogiorno. Gli ultimi dati disponibili riferiti al 2009 segnalano che l'Italia ha raggiunto (e di poco superato) in media il 3,5 per cento, standard minimo rappresentato dal livello LEA. Esistono tuttavia marcate differenziazioni territoriali. Il confronto tra le macroaree del Paese rivela che nell'ultimo decennio il trend di crescita è rimasto sostanzialmente costante senza tuttavia alcuna convergenza del Mezzogiorno verso il Centro-Nord (cfr. Figura II.6).

Servizi pubblici e reti informali di assistenza

Figura II.6 - PERCENTUALE DI ANZIANI TRATTATI IN ASSISTENZA DOMICILIARE INTEGRATA (ADI) RISPETTO AL TOTALE DELLA POPOLAZIONE ANZIANA (65 ANNI E OLTRE), 2001-2009



Assistenza
domiciliare
integrata nel
Mezzogiorno

L'andamento del livello di Assistenza Domiciliare Integrata nelle otto regioni del Mezzogiorno evidenzia comunque situazioni diversificate con performance particolarmente positive di Basilicata (5,1 per cento di popolazione

anziana in assistenza domiciliare nel 2009) e Abruzzo (4,8 per cento), già da alcuni anni al di sopra del target fissato al 2013.

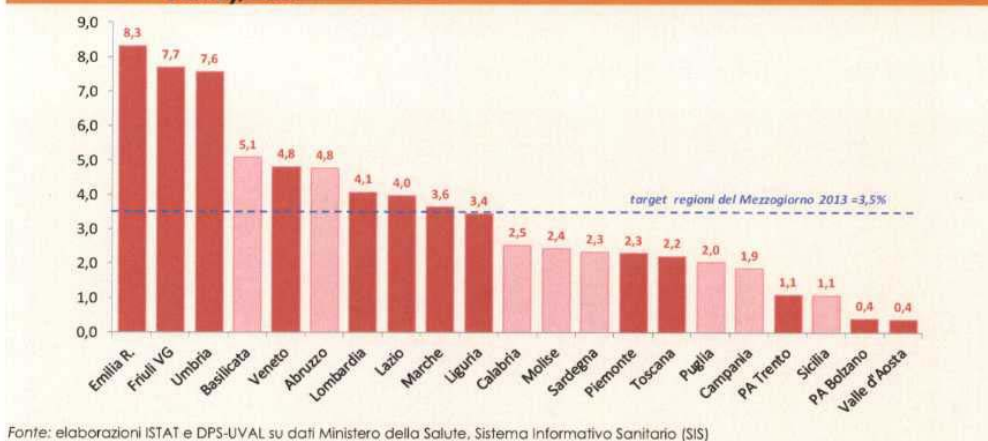
Tavola II.2 - PERCENTUALE DI ANZIANI TRATTATI IN ASSISTENZA DOMICILIARE INTEGRATA (ADI) RISPETTO AL TOTALE DELLA POPOLAZIONE ANZIANA (65 ANNI E OLTRE), 2005-2009

	2005	2006	2007	2008	2009
Abruzzo	1,8	3,4	3,6	4,2	4,8
Molise	6,1	5,4	3,7	3,4	2,4
Campania	1,4	1,2	1,6	1,8	1,9
Puglia	2,0	1,6	1,6	1,8	2,0
Basilicata	3,9	4,3	4,3	4,0	5,1
Calabria	1,6	2,5	2,7	2,6	2,5
Sicilia	0,8	1,0	1,0	0,9	1,1
Sardegna	1,1	1,3	1,2	2,1	2,3
Centro-Nord	3,5	3,6	3,9	3,9	4,3
Mezzogiorno	1,6	1,7	1,8	2,0	2,1
Italia	2,9	3,0	3,2	3,3	3,6

Nota: per la regione Molise la variazione in riduzione dell'indicatore è il risultato di una revisione del sistema di rilevazione dei dati.
Fonte: elaborazioni ISTAT e DPS-UVAL su dati Ministero della Salute, Sistema Informativo Sanitario (SIS)

Le regioni più grandi e più popolate del Mezzogiorno (Sicilia, Campania e Puglia) mostrano ancora nel 2009 percentuali assai contenute (tra l'1 ed il 2 per cento), posizionandosi in coda nella distribuzione tra tutte le regioni italiane (Cfr. Figura II.7).

Figura II.7 - PERCENTUALE DI ANZIANI TRATTATI IN ASSISTENZA DOMICILIARE INTEGRATA (ADI) SUL TOTALE DELLA POPOLAZIONE ANZIANA (65 ANNI E OLTRE), 2009



Fonte: elaborazioni ISTAT e DPS-UVAL su dati Ministero della Salute, Sistema Informativo Sanitario (SIS)

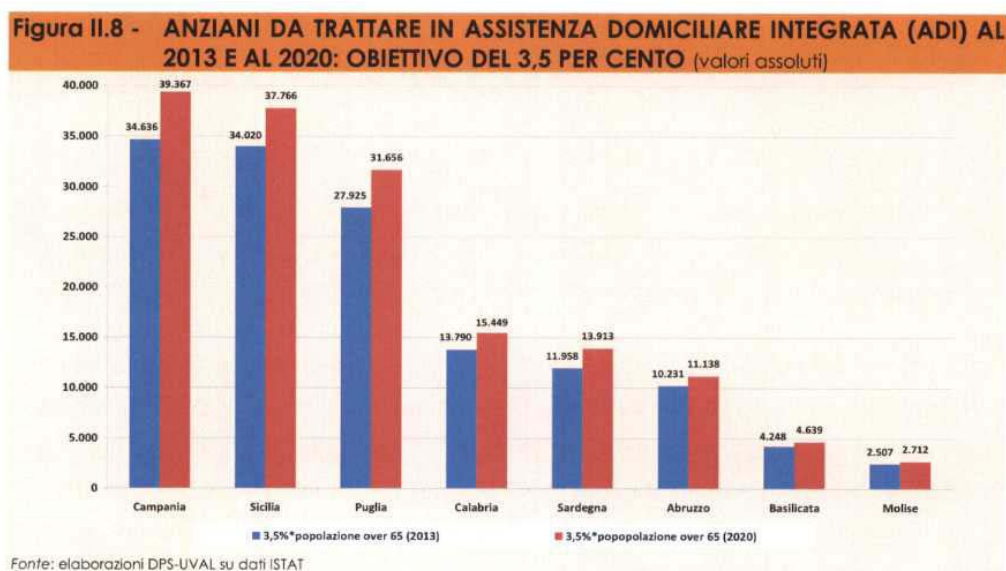
Copertura
territoriale
dell'assistenza
domiciliare

È evidente che un target fissato in termini di copertura percentuale sia significativamente influenzato dal dato di popolazione residente. La traduzione in valori assoluti di persone in assistenza porta infatti, a livello territoriale, a determinare uno sforzo assai diverso. In Sicilia, Campania e Puglia, con una percentuale di over 65 tra il 16-18 per cento della popolazione totale, raggiungere il 3,5 per cento di assistiti avrebbe comportato, al 2009, rivolgersi a circa 25-35 mila

persone, dato confrontabile con i valori di Toscana e Veneto e ben oltre il doppio del medesimo obiettivo per le altre regioni del Sud.

Le previsioni ISTAT sulla popolazione anziana al 2013 e al 2020 segnalano un progressivo invecchiamento medio della popolazione, con concentrazioni territoriali sostanzialmente analoghe all'attuale distribuzione demografica ed un conseguente incremento del numero di anziani cui offrire assistenza nelle diverse regioni per garantire il raggiungimento ed il mantenimento del valore obiettivo. La Figura II.8 riporta il valore assoluto, in termini di anziani da assistere in ADI, del 3,5 per cento per le otto regioni del Mezzogiorno, rispettivamente nel 2013 e nel 2020.

La grande variabilità nell'offerta del servizio è riscontrabile non solo regionalmente, ma anche all'interno dello stesso territorio regionale in termini di popolazione già raggiunta e di numero di persone da raggiungere con riferimento al Livello Essenziale di Assistenza richiesto.



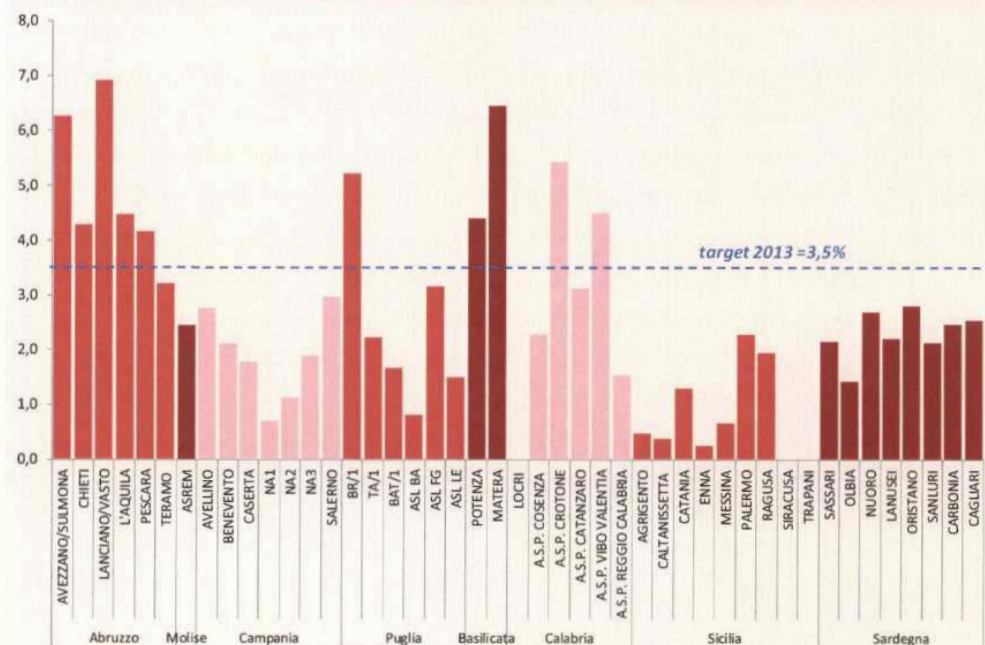
L'analisi dei dati per Azienda Sanitaria Locale (ASL)¹³ segnala infatti, in particolare nel Mezzogiorno, un'elevata variabilità nella capacità di assistenza alla popolazione anziana. Si osservano punte di eccellenza, con percentuali di anziani in assistenza sopra il 4-5 per cento, a fronte di un quadro complessivo che vede regioni come la Puglia, con molte differenziazioni sub-regionali ed altre come Abruzzo e Sardegna, con una maggiore omogeneità interna.

Aziende Sanitarie locali e servizi erogati

La lettura di queste informazioni evidenzia la necessità di approfondire i diversi modelli organizzativi adottati, le potenzialità connesse all'adozione, anche a livello subregionale, di meccanismi di incentivazione che promuovano buone pratiche, favoriscano lo scambio di esperienze e identifichino puntualmente lo sforzo che ciascuna realtà deve compiere per il proprio territorio di riferimento per convergere verso l'obiettivo finale fissato a livello regionale.

¹³ Cfr. http://www.dps.tesoro.it/obiettivi_servizio/dati_subregionali.asp

Figura II.9 - DISTRIBUZIONE PER ASL DELLA PERCENTUALE DI ANZIANI TRATTATI IN ASSISTENZA DOMICILIARE INTEGRATA (ADI) RISPETTO AL TOTALE DELLA POPOLAZIONE ANZIANA (65 ANNI E OLTRE), 2009



Nota: la ASL di Siracusa non ha attivato il servizio di assistenza domiciliare integrata; la ASL di Trapani attivato il servizio ma non ha preso in carico nessun anziano.

Fonte: elaborazioni ISTAT e DPS-UVAL su dati Ministero della Salute, Sistema Informativo Sanitario (SIS)

Il Mezzogiorno è dunque un'area in cui coesistono realtà assai diverse nell'erogazione dei servizi di cura alle persone anziane. In molte ASL di Sicilia e Campania, il raggiungimento dell'obiettivo di 3,5 per cento di anziani in assistenza implica ancora oggi un impegno considerevole in termini finanziari e organizzativi.

Tuttavia, come testimoniano alcune realtà territoriali, è possibile far crescere in poco tempo la popolazione raggiunta nel quadro di una riorganizzazione complessiva in senso federale del sistema sanitario che, assieme all'efficienza, sia guidato dall'appropriatezza, dalla qualità delle cure e dalla garanzia di un uguale trattamento minimo dei cittadini.

II.2.2 Servizi di cura per bambini

Copertura
territoriale degli
asili nido

L'analisi dei dati disaggregati territorialmente per i servizi all'infanzia segnala una copertura disomogenea del territorio con ampie zone in cui il servizio non è presente e rilevanti concentrazioni territoriali, in alcuni casi rispondenti alle caratteristiche demografiche per fascia d'età a livello sub-regionale ma, in altri, interpretabile come segnale di un bisogno ad oggi ancora non soddisfatto (cfr. Figura II.10).