

DOMENICO CERSOSIMO E ROSANNA NISTICÒ

Un Paese *disuguale*: il *divario civile* in Italia

1. Introduzione

Nelle riflessioni scientifiche e nel dibattito pubblico sulle ragioni della persistenza dei divari tra il Nord e il Sud d'Italia l'attenzione è da sempre focalizzata sulla dimensione economica. Il deficit di crescita del PIL è considerato la principale anomalia del Mezzogiorno, la patologia che modella comportamenti, aspettative, dotazioni civili e qualità della vita dei suoi abitanti. Prevale un'idea tardo-fordista: la crescita economica come *dominus* del cambiamento e della trasformazione sociale, il benessere come funzione esclusiva del reddito. Pur con importanti eccezioni, anche l'occasione dei 150 anni dall'Unità d'Italia ha contribuito a evidenziare il tratto economico di un Paese considerato congenitamente dualistico, sorretto da sistemi produttivi giustapposti, irriducibilmente divaricanti: al Nord lo sviluppo e l'area più ricca d'Europa, al Sud la regione stagnante, in debito strutturale di crescita. Al contrario, rimane in ombra nel dibattito la riflessione su un aspetto essenziale per uno stato unitario, ossia il fatto che tutta la sua popolazione debba godere di identici beni di cittadinanza, a prescindere dal luogo di residenza e dal grado di sviluppo locale. Sotto questo profilo, i divari interni di «civiltà» risultano in Italia ben più accentuati di quelli strettamente economico-produttivi e, per la tenuta e il significato di stato unitario, di gran lunga più preoccupanti in quanto fiaccano il senso di appartenenza

Gli autori desiderano ringraziare Antonello Costabile, Gilberto Seravalli e Guglielmo Wolleb per aver letto e commentato una versione precedente del saggio e i due anonimi referee della rivista per i rilievi critici e i suggerimenti ricevuti.

a un'identica comunità nazionale: l'evidenza che un calabrese ammalato non possa curarsi nella propria città con la stessa tempestività ed efficacia di un lombardo è meno accettabile, sotto il profilo dell'equità, della circostanza che lo stesso calabrese possa fare riferimento a un reddito disponibile pari ad appena la metà di quello medio dei lombardi.

La metrica della distanza in termini di reddito continua ad essere importante ma oggi è altrettanto urgente la misurazione, e soprattutto la consapevolezza, degli scarti di opportunità di benessere tra cittadini appartenenti ad un comune quadro istituzionale. Negli ultimi anni si è assistito a un crescendo di studi relativi alla costruzione di indicatori compositi di benessere «oltre il PIL», in grado, cioè, di tenere conto della sua natura multidimensionale, non legata esclusivamente alla sfera produttiva¹. Pochi sono, tuttavia, gli studi applicati all'Italia che si occupano di valutare il gap tra le diverse regioni e macrosezioni territoriali su uno spettro ampio di dimensioni del benessere. Felice (2007) considera sette indicatori sociali, tra cui l'Indice di sviluppo umano (UNDP) e un Indice di sviluppo umano «migliorato», per studiare la dinamica delle disparità regionali in intervalli di dieci anni dal 1871 al 2001. Capriati (2011) costruisce un «indice di libertà effettiva» combinando sette variabili e analizza le differenze tra le regioni italiane osservando l'andamento del coefficiente di variazione di questo indicatore sintetico ad intervalli di tre anni dal 1998 al 2007. Cannari e D'Alessio (2012) esaminano l'evoluzione del benessere economico in Italia attraverso l'analisi dell'andamento del PIL, dello stock di ricchezza delle famiglie italiane e alcuni indicatori sociali, quali la speranza di vita alla nascita, l'istruzione e il benessere soggettivo, senza procedere a costruire un indicatore composito. Ferrara e Nisticò (2013) studiano la convergenza tra le regioni italiane tra il 1998 e il 2008 per mezzo di due indicatori compositi di progresso socio-economico: il primo include il reddito disponibile delle famiglie e due sotto-indicatori riguardanti la salute e l'istruzione; il secondo considera, in aggiunta alle variabili incluse nel primo indicatore, tre ulteriori indici relativi alla qualità

¹ Per una rassegna sulla classificazione di misure alternative di progresso oltre il PIL si rinvia a Bleys (2012). Sui diversi approcci teorici alla misurazione del benessere individuale e del welfare che sono stati considerati per la costruzione di indicatori alternativi al PIL si veda Fleurbaey (2009).

del contesto socio-istituzionale, alle disuguaglianze di genere e tra generazioni nel mercato del lavoro, e alla competitività regionale. Recentemente, l'ISTAT e il CNEL hanno presentato il Rapporto BES (Benessere equo e solidale) in cui si prendono in considerazione dodici domini del benessere ciascuno dei quali fa riferimento a un insieme di variabili che descrivono aspetti diversi della qualità della vita e di sviluppo «oltre il PIL».

In questo lavoro ci proponiamo di evidenziare le disuguaglianze tutt'ora esistenti tra regioni e macroaree italiane riguardo alcune rilevanti dimensioni del progresso civile e sociale, evidenziando come l'importanza di questi aspetti sia stata oggetto delle riflessioni di alcuni studiosi nel passato, seppure nel dibattito accademico e politico sia stata attribuita finora un'importanza preminente alle dimensioni economiche dei divari interni all'Italia. Come in Cannari e D'Alessio (2012) abbiamo ritenuto opportuno non procedere alla costruzione di un indicatore sintetico allo scopo sia di evidenziare meglio quali dimensioni risultino ancora oggi significativamente distanti tra le diverse aree del Paese sia di evitare arbitrarie attribuzioni di pesi alle variabili che avrebbero potuto offuscare l'obiettività dei dati e delle conclusioni che se ne possono trarre. Nella scelta delle variabili ci siamo soffermati su quegli aspetti del benessere che costituiscono diritti di cittadinanza di una popolazione appartenente allo stesso stato-nazione e che, pertanto, non dovrebbero mostrare differenze significative tra i territori. Al contrario, questo contributo dimostra con la semplice evidenza dei dati come le disuguaglianze odierne in termini di disponibilità, accessibilità e qualità di servizi civili essenziali tra Nord e Sud, siano sovente così marcate da risultare incompatibili con uno stato costituzionalmente vincolato a perseguire equità di offerta di servizi primari come la sanità, la scuola, la giustizia e la sicurezza per tutti i suoi cittadini. L'enfasi è volutamente sugli svantaggi quotidiani del vivere al Sud e sul differenziale di civiltà pubblica tra italiani che, per caso o intenzionalmente, risiedono in un qualche luogo del Nord e italiani che abitano in una realtà meridionale.

Il lavoro non si pone l'obiettivo di analizzare i fattori e i meccanismi che hanno generato e perpetuato nel tempo il divario civile tra le regioni del Nord e quelle del Sud, ma vuole contribuire a creare la consapevolezza dell'esistenza delle disuguaglianze civili in Italia. Un recente studio di Iuzzolino *et al.* (2011) analizza l'origine e l'evoluzione delle disparità

regionali in Italia dall'unificazione nazionale al 2009 concentrandosi sull'andamento del PIL pro-capite e di indicatori di sviluppo umano riguardanti l'istruzione e la salute. Gli autori mostrano come nelle varie fasi storiche l'intervento pubblico abbia avuto un ruolo decisivo nel determinare, nel bene e nel male, i divari territoriali tra il Sud e il resto del Paese.

Basandoci su un insieme di indicatori più ampio di quelli considerati per l'indice di sviluppo umano, il nostro contributo si pone l'obiettivo di misurare le differenze che attualmente esistono nella concreta applicazione del diritto «costituzionale» di un cittadino meridionale a godere di un insieme di servizi essenziali nella identica quantità e qualità di un cittadino che vive in una regione del Nord. Questo passaggio è preliminare e indispensabile per conoscere l'entità e la varietà delle differenze, prima ancora di interrogarsi sulle cause e sui rimedi. Adottiamo intenzionalmente la prospettiva dell'ammalato o del neonato o della mamma meridionali a prescindere dal loro reddito personale e familiare e dalle ragioni che determinano una penalizzante compressione delle loro chance di vita. La nostra tesi è che i divari civili, almeno quelli connessi a fondamentali diritti di cittadinanza, non dovrebbero esistere in uno stato unitario. Al contrario, essi non solo sono notevoli, ma vengono posti in secondo piano, quando non ignorati, nel dibattito economico e politico. Va precisato che non riteniamo esista una meccanica ed univoca relazione di causa-effetto tra i divari economici e quelli civili, né in una direzione (è la riduzione dei divari economici che riduce i divari civili), né in quella opposta (è la riduzione dei divari civili che riduce i divari economici). L'evidenza empirica suggerisce che per ridurre i divari civili sono necessarie politiche ad hoc, interventi finalizzati a questo scopo².

Il lavoro è articolato come segue. Il secondo paragrafo affronta il tema dei divari civili tra Sud e Nord nei riferimenti analitici proposti da autorevoli economisti e sociologi nell'ul-

² Ad esempio, si potrebbe argomentare che livelli elevati di occupazione femminile creano una maggiore domanda di servizi di cura per l'infanzia e ne stimolano automaticamente l'offerta. Di conseguenza, più asili nido e strutture per l'infanzia potrebbero derivare dal potenziamento dell'occupazione femminile. Dal punto di vista dei beni di cittadinanza, tuttavia, che è la prospettiva assunta in questo saggio, l'enfasi va posta sui diritti dei bambini ad essere coinvolti in processi di socializzazione in strutture adeguate e delle donne di poter contare su adeguati servizi per la cura della famiglia, a prescindere dalla condizione professionale delle mamme.

timo quarto di secolo; il terzo pone l'accento sul fatto che la prospettiva del divario civile implica un diverso approccio sia ai fattori dello sviluppo sia, soprattutto, alle politiche per lo sviluppo: minore enfasi sulla capacità di trasformazione sociale degli obiettivi di mera crescita produttiva e maggiore importanza alle misure che hanno direttamente come obiettivo il benessere dei cittadini e l'equa opportunità dei singoli di usufruire di servizi di qualità. Il quarto paragrafo si concentra sull'entità di alcune tra le più significative «sofferenze» civili del Mezzogiorno, utilizzando un'ampia batteria di dati recenti. Seguono, infine, alcune considerazioni conclusive.

2. Il Sud come problema di ritardo civile

Il Mezzogiorno soffre di un vistoso ritardo civile, quantitativo e qualitativo. Il dualismo economico, nonostante la sua indubbia rilevanza per la coesione nazionale, rappresenta un aspetto «fisiologico» della crescita, comune a molte economie; diversamente, la disuguaglianza persistente, seppure con diversa intensità, negli assetti civili tra due sezioni territoriali di uno stesso Paese, in termini di disponibilità e qualità di servizi pubblici di base, è una distorsione meno comune e, soprattutto, ingiustificabile e «socialmente insostenibile» (Barca 2010).

Il ritardo economico del Mezzogiorno è parte della storia unitaria italiana. Oggi, come nel passato, questo ritardo, e la connessa dipendenza dai trasferimenti pubblici centrali e dalle risorse prodotte nelle aree più ricche del Paese, sembra tradursi in un equilibrio in virtù del quale il Sud che non cresce determina solide convenienze, reali e simboliche, per i cittadini e le imprese del Nord, oltre che evidentemente costi altrettanto solidi in termini di più alta pressione fiscale per tutti i cittadini italiani³. Di contro, il divario in termini di soddisfazione di diritti di cittadinanza non ha spiegazioni razionali che ne giustifichino la sostenibilità nel tempo in uno

³ Il Sud è ancora oggi un'importante area di sbocco di merci e servizi prodotti dalle imprese del Nord (De Bonis, Rotondi e Savona 2010); analogamente, il Sud costituisce un bacino di disponibilità di capitale umano qualificato che viene assorbito dal Nord senza che quest'ultimo ne sostenga i costi di formazione (ISTAT 2010; Panichella 2009; Scarlato 2007), mentre tra le convenienze simboliche rientra il fatto che il Mezzogiorno sia frequentemente considerato l'«altro interno» a cui addossare tutti i guasti italiani (Patriarca 2010).

stato unitario. Per questo motivo, come afferma Barca (2010) il problema dei divari civili è «altro e più grave» di quello degli squilibri produttivi.

Sebbene la sensibilità alla questione del Mezzogiorno come problema civile occupi poco spazio nel dibattito accademico e nelle discussioni di *policy* attuali – entrambi appiattiti sulla dimensione del perché non si sia realizzato il *catching-up* economico del Sud nonostante la lunga serie di politiche e strumenti attivati in questo secondo dopoguerra – non mancano esempi importanti di economisti e sociologi italiani preoccupati tanto degli andamenti degli aggregati civili che di quelli economici. Illuminanti sono, a questo proposito, le riflessioni, fatte a metà anni ottanta, da Sylos Labini:

per affrontare la questione meridionale, si ragionava soprattutto in termini quantitativi e si concentrava l'attenzione sul fabbisogno degli investimenti [...] occorrenti per ridurre progressivamente il divario economico fra Nord e Sud; in quei dibattiti si sottovalutavano gli ostacoli allo sviluppo provocati dall'arretratezza storica e dell'assetto civile, [commettendo] un errore sostanzialmente non diverso da quello che veniva e spesso tuttora viene fatto nelle analisi e nella elaborazione delle strategie per lo sviluppo dei Paesi arretrati. Si considerano, cioè, solo gli aspetti quantitativi, trascurando quelli strutturali e istituzionali dello sviluppo economico (Sylos Labini 1985, pp. 7-8).

Nessuno, finita la guerra, avrebbe immaginato che il Mezzogiorno avrebbe sperimentato una rapida crescita economica. E se si fosse chiesto quali regioni avevano le maggiori capacità di crescita, indubbiamente la Sicilia e la Campania sarebbero state messe in testa – le risorse potenziali là apparivano più rilevanti che altrove; probabilmente, gli Abruzzi e il Molise sarebbero state poste in basso alla graduatoria. Nella realtà le cose sono andate proprio nel senso opposto: una ulteriore conferma che, *per lo sviluppo economico, le risorse materiali contano meno del grado di sviluppo civile*. E sotto questo aspetto Sicilia e Campania stanno peggio e non meglio delle altre regioni (Sylos Labini 1990, pp. 264-265, corsivi nostri).

Graziani (1987), in quegli stessi anni, pur non arrivando a sostenere che i problemi economici del Mezzogiorno fossero stati del tutto superati, osservava che dopo quarant'anni di spesa pubblica permanevano «lacune vistose e universalmente lamentate» nel campo dei servizi collettivi:

il contrasto stridente fra benessere privato ed inefficienza dei servizi pubblici è non soltanto l'aspetto più vistoso ma anche il punto nodale per una lettura analitica della struttura attuale dell'economia meridionale (Graziani 1987, pp. 203-204).

In ambito sociologico Trigilia (1994) prende le distanze dall'idea che il ritardo di sviluppo del Mezzogiorno sia imputabile a ragioni innanzitutto economiche, «di carenza di capitale, di risparmio, di infrastrutture» e la cui soluzione risiede unicamente «nell'intervento straordinario dello stato». Vincoli allo sviluppo, in altri termini, non devono essere rintracciati unicamente nei condizionamenti esterni di natura economica (nelle politiche economiche centrali e negli «interessi» economici del Nord) ma soprattutto nel contesto sociale meridionale in quanto caratterizzato dalla

scarsa capacità delle istituzioni locali di creare una rete di servizi economici e sociali efficienti, ma ancor più dalla pervasività della politica [...] che ha influenzato orientamenti culturali e comportamenti, e ha finito per favorire la formazione di imprenditorialità politica o criminale piuttosto che di imprenditorialità economica (Trigilia 1994, pp. IX-X)⁴.

In questa ottica, il problema meridionale è «un problema di riforma delle istituzioni, prima e oltre che un problema di politica economica [...], un problema che è peraltro importante per tutto il Paese e non solo per il Sud» (*ibid.*, p. XVII)⁵. L'enfasi sulle cause interne del mancato sviluppo meridionale e in particolare sugli assetti istituzionali della società locale, mette in risalto un'altra dimensione analitica importante che risulta del tutto in ombra nell'approccio strutturale e «dall'alto» dei meridionalisti tradizionali: le differenze interne al Mezzogiorno che possono essere per l'appunto apprezzate soltanto se si introducono nell'analisi qualità e funzionamento dei contesti istituzionali locali, abbandonando letture e approcci

⁴ Inoltre, secondo Trigilia (2004, p. 168), il «rivendicazionismo» dei meridionali verso il centro sarebbe diventato anche «una copertura ideologica efficace per un uso distorto, particolaristico e clientelare delle politiche ordinarie. In altre parole, le “inadempienze” del centro sono utilizzate per distogliere l'attenzione dalle responsabilità primarie della classe politica locale per la fornitura di quei beni collettivi e servizi essenziali che qualificano l'ambiente locale».

⁵ L'importanza delle istituzioni nei processi di sviluppo economico è, com'è noto, al centro dell'approccio neoinstituzionalista, secondo il quale sebbene i fattori culturali e geografici siano importanti per la performance di un'economia, le istituzioni economiche, definendo gli incentivi di attori economici chiave, hanno un impatto di rilievo sugli investimenti in capitale, fisico ed umano, nella tecnologia e nell'organizzazione della produzione. Esse influenzano, pertanto, non solo la crescita economica di un Paese, ma anche la distribuzione delle risorse nel futuro (Acemoglu *et al.* 2004; North 1990).

rigidamente macroeconomici che restituiscono inevitabilmente immagini omogenee e indifferenziate del Sud⁶.

Voci autorevoli, ma per lungo tempo fuori dal coro. Ancora oggi domina l'idea che il problema del Mezzogiorno rimanga essenzialmente un problema quantitativo legato alla disponibilità di risorse finanziarie destinate agli investimenti economici e infrastrutturali, anche se nel frattempo si è ulteriormente accresciuto il ruolo pervasivo di microregolazione sociale della politica che implica, nel contempo, un'accentuazione della redistribuzione particolaristica delle risorse e un'estesa inibizione delle relazioni di mercato e delle potenzialità di sviluppo autonomo (Costabile 2009; Fantozzi 2011; Triglia 2011 e 2012).

3. La relazione tra crescita economica e assetti civili nelle politiche di sviluppo

Le analisi sul Mezzogiorno come problema soprattutto di crescita civile e di vincoli istituzionali hanno contribuito a scardinare un certo determinismo economicistico – l'idea cioè che lo sviluppo economico in sé sia in grado di generare automaticamente crescita civile – prevalente tra i meridionalisti del secondo dopoguerra: nuove industrie e nuova occupazione non erano soltanto viste come leve determinanti del benessere economico ma anche come la chiave per trasformare gli assetti civili della società meridionale.

Da questo punto di vista è interessante il confronto tra le catene causali strumenti-obiettivi sottese alle politiche di sviluppo del Mezzogiorno degli anni cinquanta-settanta e la Nuova politica regionale (NPR) degli anni novanta, come efficacemente evidenziato da Salvati (2010). Secondo le prime, le grandi industrie «motrici» avrebbero innescato direttamente nella società locale nuove razionalità d'azione e nuove classi sociali e, indirettamente, attraverso la fitta rete di legami a

⁶ La decostruzione analitica del Mezzogiorno come un indistinto aggregato socioeconomico-territoriale, polarmente contrapposto ad un altrettanto compatto Centro-nord, ha animato a lungo, dalla fine degli anni ottanta, il dibattito intellettuale dell'IMES e di Meridiana. Questo dibattito, teso a criticare le visioni unidimensionali ed economicistiche del paradigma dualistico tradizionale della società e dell'economia nazionale, ha contribuito a fornire una lettura più complessa e articolata del Mezzogiorno, sia nel rapporto con il Nord del Paese sia rispetto alle sue articolazioni interne.

monte e a valle, secondo le prescrizioni dei modelli à la Rosenstein-Rodan (1943) del *big push* industriale, avrebbero facilitato la nascita di un indotto di piccole e medie imprese. Per questa via si sarebbero formate una nuova classe operaia e nuove figure professionali con atteggiamenti verso il lavoro e il vivere civile radicalmente diversi da quelli tradizionali del Sud rurale. La diffusione di nuovi strati sociali, imprenditoriali e operai, portatori di domande diverse dal passato, avrebbero, a loro volta, indotto il cambiamento di amministrazioni pubbliche, della politica e delle culture locali.

La NPR – un paradigma di intervento *place-based* progettato e messo in atto dal Dipartimento per le politiche di sviluppo e coesione del ministero del Tesoro – rovescia il tradizionale rapporto di causazione strumenti-obiettivi:

l'idea cardine è quella di incidere direttamente sulla società e sulla cultura, sulla creazione di fiducia e collaborazione tra gli attori dello sviluppo [partendo dunque] dalla società, dalla costruzione di relazioni fiduciarie, dall'ingegneria sociale ancor prima che dall'ingegneria economica e industriale (Salvati 2010, p. 216).

Naturalmente è difficile stabilire connessioni causali unidirezionali tra crescita economica e sviluppo civile, tanto più ipotizzare prescrizioni di *policy* basate su una rigida sequenza temporale/funzionale tra le «due» forme di progresso⁷. Più che la crescita in sé conta la qualità della crescita, la composizione settoriale e l'intensità occupazionale, la sua stratificazione sociale, e contano politiche pubbliche proattive, in grado di favorire distribuzioni ampie ed eque dei benefici della crescita economica nonché miglioramenti effettivi degli standard di vita delle persone comuni e non soltanto quelli di minoranze privilegiate⁸.

⁷ Recenti analisi mostrano come il processo di convergenza delle condizioni di vita dei meridionali dall'Unità d'Italia ad oggi non sempre sia il frutto di una parallela convergenza di reddito. Ad eccezione, infatti, degli anni del miracolo economico 1951-1971, nei periodi precedenti e successivi la riduzione del divario civile del Mezzogiorno si associa sempre o ad una stasi o ad una divergenza sul piano economico (Daniele e Malanima 2011; Felice 2007). Perdi più, la convergenza di lungo periodo del Mezzogiorno in alcune dimensioni di benessere civile è attribuibile non tanto alla sua capacità di rincorsa, quanto piuttosto al rallentamento della crescita nelle regioni del Nord.

⁸ Si vedano, ad esempio, le argomentazioni di Dreze e Sen (2012) sul caso emblematico dell'India, dove non si è riusciti ancora a tradurre la rapida crescita del PIL degli ultimi anni in migliori condizioni di vita per il popolo indiano.

D'altro canto, non c'è un solo prerequisito dello sviluppo, un *primum mobile* che imprime a tutto il sistema movimento e velocità (Hirschman 1958; Seravalli 2006). Per spiegare lo sviluppo bisogna evidentemente considerare i fattori economici insieme a quelli socio-politici e storico-geografici, senza un prima e un dopo, bensì guardando alla complementarità tra i diversi possibili ambiti di azione.

Un aspetto cruciale delle politiche di sviluppo, come peraltro evidenziato dalla nuova politica regionale, è dunque rimuovere i fattori che alimentano i divari nella sfera civile, anche attraverso la fissazione di valori obiettivi (*target*) vincolanti su specifici obiettivi di servizio, l'individuazione dei tempi e dei processi per il loro raggiungimento, ponendo così l'attenzione sulla finalità ultima delle politiche: produrre nuovi servizi pubblici calibrati sulle carenze e i bisogni dei luoghi. D'altro canto, bisogna ricordare che l'inadeguata disponibilità di servizi essenziali penalizza particolarmente le famiglie con livelli di reddito insufficienti per ricorrere a prestazioni alternative, per cui l'inesistenza di servizi di base è essa stessa una causa di esclusione sociale e di povertà. La pronunciata carenza di disponibilità di servizi pubblici di qualità nel Mezzogiorno rispetto al Nord rappresenta pertanto un fattore penalizzante per le opportunità di pieno sviluppo delle regioni meridionali e, soprattutto, un'intollerabile disparità di cittadinanza in un sistema nazionale unitario.

4. Le «sofferenze» civili del Mezzogiorno

Valutare il progresso civile non è facile. A differenza dello sviluppo economico, che viene misurato attraverso indicatori di produzione di beni di mercato, ad esempio il PIL, non esistono indicatori e criteri unici per valutare il livello e i trend del progresso civile.

Riguardo alla scelta degli indicatori sul progresso civile, in questo lavoro si privilegiano alcune variabili legate più strettamente ai diritti di cittadinanza disponibili a livello regionale o di circoscrizione territoriale. Da questo punto di vista, i dati sono lapidari: chi vive al Sud ha la possibilità di usufruire di un sistema di servizi pubblici, centrali e locali, di gran lunga inferiore per quantità, accessibilità, qualità ed efficienza rispetto a chi vive al Nord. Nonostante gli avanzamenti che si sono

succeduti nel corso dei decenni post-unitari il divario tra il contesto sociale e civile in cui vivono i cittadini meridionali e quello degli abitanti del Nord è tuttora ampio e piuttosto generalizzato, sebbene esistano differenziazioni inter e infra-regionali non trascurabili⁹.

Guardando agli indicatori del «benessere equo e solidale» recentemente pubblicati dall'ISTAT con disaggregazione regionale, e soffermandoci sugli ambiti del divario civile che saranno analizzati nelle pagine successive, è possibile osservare livelli di benessere in media sistematicamente più bassi nel Mezzogiorno che nel resto del Paese. Inoltre, la variabilità relativa all'insieme delle regioni italiane è più elevata di quella interna alle regioni appartenenti alle due circoscrizioni considerate separatamente e il coefficiente di variazione delle regioni del Centro-nord risulta, per ogni dimensione considerata, più basso di quello riscontrato nelle regioni del Sud. Ciò indica che in media le divergenze nella fruizione dei diritti civili tra le regioni del Centro-nord siano inferiori rispetto a quelle riscontrabili tra le regioni del Sud e che la discrepanza nelle diverse dimensioni del benessere tra l'insieme delle regioni italiane e le regioni del Mezzogiorno risulti più elevata di quella che si osserva tra Italia e Centro-nord (tab. 1).

Questa mancata convergenza ha riflessi di rilievo non solo sulla costruzione dei processi identitari e d'appartenenza ad un'identica comunità nazionale, ma anche sui livelli di benessere individuale e di qualità della vita, in particolare degli strati più deboli della popolazione che hanno minori possibilità di compensare la ridotta qualità e quantità di servizi pubblici ricorrendo al mercato. Senza trascurare che deficit marcati di alcuni tipi di servizi producono ulteriori iniquità di genere, addossando principalmente sulle donne i bisogni di welfare insoddisfatti. Standard particolarmente bassi di qualità delle prestazioni pubbliche contribuiscono anche ad alimentare rassegnazione e sfiducia generalizzata nei confronti delle istituzioni amministrative locali e, a cascata, a deprimere ulteriormente la

⁹ Soprattutto con riferimento al funzionamento della giustizia civile e dei servizi sanitari, le differenze tra regioni e all'interno delle regioni meridionali sono spesso marcate. Ad esempio, il servizio sanitario della Basilicata mostra livelli di efficienza e qualità delle prestazioni vicini a quelli delle regioni virtuose del Centro-nord e, dunque, di gran lunga migliori di quelli delle altre regioni del Sud (Pavolini 2011a).

TAB. 1. *Indicatori Bes (benessere equo e solidale) e coefficiente di variazione (CV) tra le regioni (anno 2011, salvo diversa indicazione)*

CV regioni	Persone con un titolo universitario %	Uscita precoce dal sistema di istruzione e formazione	Tasso di omicidi (ogni 100.000 abitanti)	Tasso di rapine (ogni 1.000 persone)	Speranza di vita alla nascita (maschi)	Speranza di vita alla nascita (donne)	Presenza in carico degli anziani in ADI (2010)	Irregolarità nella distribuzione dell'acqua (2012)	Raccolta differenziata dei rifiuti urbani (2010)	Tasso di mancata partecipazione al lavoro
Italia	17,4	25,1	63,9	81,6	0,8	0,8	68,3	85,5	47,7	60,9
Mezzogiorno	10,6	13,7	42,3	31,9	0,6	0,7	47,9	52,6	40,2	24,3
Centro-nord	7,5	14,7	37,3	78,2	0,5	0,5	48,4	39,5	20,4	27,2

già modesta dotazione di capitale sociale nel Mezzogiorno, nella forma di propensione alla partecipazione alla vita collettiva.

La bassa qualità dei servizi forniti dalle amministrazioni pubbliche meridionali non è prioritariamente legata a carenze nel volume di spesa pubblica (Cannari, de Blasio e Franco 2011; Staderini e Vadalà 2009). Non sempre infatti la riduzione della forbice in termini di spesa pro capite tra le regioni del Nord e del Sud si è accompagnata ad un analogo restringimento delle distanze nella dotazione e qualità dei servizi¹⁰. Ad influenzare i differenziali di funzionamento e di qualità sembrano giocare un peso ben più rilevante della dotazione finanziaria sia condizioni di contesto che fattori «di agenzia», legati cioè ai comportamenti degli attori pubblici e privati e a norme sociali, attitudini e predisposizioni culturali. In particolare, le strutturali difficoltà economiche e le ridotte opportunità occupazionali nel Mezzogiorno implicano sovente una spinta, da parte di istituzioni e *policy makers*, all'utilizzo distorto di servizi e dotazioni finanziarie. Una recente ricerca sulle politiche sanitarie della Fondazione RES (Pavolini 2011a) mostra come nelle regioni del Sud è molto più frequente la distrazione di risorse sanitarie da obiettivi di prevenzione e di cura verso obiettivi finalizzati a combattere la disoccupazione, a sostenere economia, imprenditori e redditi locali, sovente per pura ricerca del consenso politico particolaristico. La forte pressione sociale e la più modesta dotazione di cultura civica tra i cittadini e gli stessi operatori della sanità meridionali – accoppiati all'elevato peso economico e occupazionale del settore sanitario nell'economia delle regioni del Sud e alla pervasività del controllo politico dei circuiti sanitari – contribuiscono a rafforzare nella popolazione meridionale la percezione della «sanità pubblica come ammortizzatore sociale prima ancora che come fonte di cura e salute» (Pavolini 2011b, p. 254). In casi estremi si arriva ad aberranti distorsioni della funzione obiettivo dei servizi: l'ospedale pubblico considerato prioritariamente come bacino di consenso elettorale e *business* affaristico di cordate politico-clientelari (Mete 2011). È in questo quadro strutturale e istituzionale distorto e vischioso che è possibile spiegare l'apparente paradosso dell'asimmetria crescente tra costi

¹⁰ Sull'aumento negli ultimi anni dell'inefficienza gestionale nei servizi pubblici, soprattutto nelle regioni meridionali, con riferimento al caso della sanità, si veda Pammoli, Papa e Salerno (2009) e Piacenza e Turati (2010).

della sanità e, in generale, dei servizi pubblici meridionali, e prestazioni mediamente inefficienti.

Non sono assenti, tuttavia, soprattutto nell'ambito dei servizi sociali comunali, casi in cui il deficit di qualità è fortemente correlato ad una spesa assolutamente insufficiente, aggravatesi negli ultimi anni per i tagli drastici dei trasferimenti centrali agli enti locali. In particolare, gli ingenti tagli di spesa operati, a partire dal 2008, sul Fondo nazionale per le politiche sociali e sugli altri stanziamenti accessori¹¹, le riduzioni dei trasferimenti erariali e i più stringenti vincoli stabiliti dal Patto di stabilità interno, hanno prodotto una forte contrazione delle risorse disponibili per la spesa sociale dei comuni italiani e una correlata crescita, soprattutto nel Mezzogiorno, dei comuni «poveri di assistenza», cioè con scarsa disponibilità di servizi e con risorse molto contenute¹².

Non ovunque il ritardo economico si traduce in un analogo ritardo civile: in alcuni Paesi europei, pure caratterizzati dalla presenza di regioni economicamente arretrate, non si riscontrano differenze territoriali nella disponibilità e qualità dei servizi pubblici così marcate come quelle tra Nord e Sud Italia¹³. Attraverso efficaci politiche sociali altri Paesi dell'Europa

¹¹ Tra il 2008 e il 2011 il Fondo nazionale per le politiche sociali è stato ridotto da 789,5 milioni di euro a 178,6; il Fondo per le politiche della famiglia da 346,5 milioni di euro a 52,5; il Fondo sociale per gli affitti da 205,6 milioni di euro a 33,5; il Fondo per le politiche giovanili da 137,4 milioni di euro a 32,9, mentre sono state azzerate le risorse del Fondo per la non autosufficienza e del Fondo nazionale per l'infanzia-Piano asili nido che, nel 2008, potevano fare riferimento rispettivamente a 300 e 100 milioni di euro, si veda Benassi (2012).

¹² Nel 2009, il 94 per cento dei comuni calabresi, l'85 per cento di quelli molisani e il 79 per cento di quelli campani si caratterizzano per il livello di spesa per interventi e servizi sociali più basso, ossia meno di 50 euro pro capite all'anno a fronte di una media nazionale di 116 euro e di punte di circa 300 euro in Trentino e Valle d'Aosta. Nello stesso anno, una persona disabile residente nel Nord-est usufruisce di servizi e contributi da parte dei comuni per una spesa di 5.438 euro all'anno, a fronte di una cifra circa otto volte più bassa (667 euro l'anno) per i disabili meridionali. Per un anziano i comuni del Nord-est spendono sotto forma di assistenza 164 euro all'anno, ma soltanto 52 euro al Sud. La spesa pro capite dei comuni per l'assistenza e gli aiuti alle persone con disabilità è pari al Sud ad appena al 14 per cento di quella impegnata al Nord, nonostante che nelle regioni meridionali si registri un tasso di disabilità superiore del 66 per cento, si veda ISTAT (2012b). Sulla non-correlazione statistica tra maggiori bisogni/maggiore spesa, si veda CIES (2010).

¹³ Ad esempio, relativamente alla qualità dei servizi ospedalieri percepita, il grado di soddisfazione dei cittadini «nelle aree europee in ritardo di sviluppo non è significativamente diverso da quelle del resto del territorio nazionale, mentre in Italia esso è pari a 33,5 nel Mezzogiorno, meno della metà di quello relativo alle città centro settentrionali (e anche del valore medio del complesso delle regioni

sono riusciti a ridurre la correlazione, o addirittura invertire il segno, tra bassi livelli di reddito e scarsa disponibilità quantitativa di servizi essenziali come scuola, sanità, sicurezza e a comprimere le disparità a livello sub-nazionale.

Le «sofferenze» di capitale umano

Il Mezzogiorno soffre innanzitutto di più bassi livelli di istruzione della popolazione e di competenze acquisite dagli studenti durante il processo formativo. Non si tratta di un semplice gap di anni di scolarizzazione o di titolo di studio: minori competenze cognitive si associano a percezioni di minor benessere, a peggiori stati di salute, a più bassa partecipazione alla vita collettiva, a più modeste prospettive di crescita e, inevitabilmente, anche a maggiore disuguaglianza (Cecchi 2012).

La quota di popolazione in possesso di laurea è nel Mezzogiorno inferiore di circa 5 punti percentuali rispetto al Nord, mentre è doppia l'incidenza della popolazione priva di titolo di studio o con al più la licenza elementare. Lo scarto è ampio anche con riferimento ai soli giovani: le persone di 25 anni in possesso della laurea sono 14 ogni 100 nel Mezzogiorno e 20 nel Nord, mentre i laureati in scienza e tecnologia sono al Sud solo 8 ogni mille giovani tra i 20 e i 29 anni contro quasi 14 nel Nord (tab. 2). Nel Mezzogiorno i due terzi degli universitari conseguono la laurea con uno o più anni fuori corso a fronte di circa la metà nel Nord. Il sistema universitario del Sud risente anche di un più alto numero di studenti per docente (oltre 20 contro i 13 nel Nord-ovest) e di una emorragia di iscritti verso altre sedi nazionali: più di 20 mila giovani meridionali all'anno si iscrivono in atenei extrameridionali (circa 8.000 in quelli del Nord), pari a 25 studenti ogni 100 immatricolati

arretrate)» (Alampì *et al.* 2010, p. 110). Per altri esempi, si veda Iuzzolino (2009). La relazione reddito-servizi non è significativa in Germania, non vi sono cioè differenze sostanziali in termini di disponibilità e qualità di servizi di cittadinanza tra aree diversamente sviluppate. In diversi casi la relazione è addirittura negativa: alcuni servizi di base sono più diffusi e di migliore qualità nelle aree più svantaggiate. Lo stesso si verifica anche in Francia e Polonia. Solo nel Regno Unito e in Spagna si nota un'associazione positiva tra livello di sviluppo economico e diffusione dei servizi, anche se assai più contenuta rispetto al caso italiano, si veda Pavolini (2011c) e Brandolini e Torrini (2010).

TAB. 2. *Le sofferenze scolastiche e formative del Sud (a.a. 2009-2010 salvo diversa indicazione; a.s. in parentesi)*

	Sud	Isole	Nord-O	Nord-E
Laureati per 100 venticinquenni	14,2	13,1	18,5	20,3
Laureati in scienza e tecnologia per mille abitanti in età 20-29 (2008)	8,6	7,3	14,1	13,5
Laureati fuori corso per 100 laureati	64,8	68,7	44,7	55,9
Studenti universitari fuori corso per 100 iscritti	58,8	61,2	54,4	56,6
Studenti universitari per docente	23,3	21,2	13,0	15,0
Saldo migratorio netto degli studenti (2006-7)	18.572	4.542	1.345	6.487
Indice di attrattività delle università (% saldo migratorio netto/immatricolati) (2007)	-24,9	-13,0	2,2	12,9
Tasso di abbandono scuole superiori alla fine del 1° anno (2008)	13,6	15,2	11,6	9,2
Giovani che abbandonano prematuramente gli studi (2009)	21,7	25,7	19,3	16,0
Studenti con scarse competenze in lettura (2009)	27,5*		14,4	15,7
Studenti con scarse competenze in matematica (2009)	33,5*		17,5	24,4
Studenti con elevate competenze in lettura (2009)	18,6	15,9	32,9	26,9
Studenti con elevate competenze in matematica (2009)	19,2	15,1	35,5	35,0
Disabili di 6 anni e più che vivono in famiglia senza titolo di studio (% , media 2004-05)	31,0*		15,0	
Persone di 6 anni e più con riduzione di autonomia personale elevata o parziale che hanno usufruito di spettacoli e intrattenimento (% 2006):				
Teatro	5,9	5,7	10,5	6,2
Cinema	11,1	11,8	18,5	13,9
Musei, mostre	6,5	6,6	15,7	11,9
Concerti di musica classica	2,9	4,1	5,2	5,4
Spettacoli sportivi	5,6	5,3	10,9	8,5
Discoteche e altri luoghi in cui si balla	3,7	5,5	7,0	7,5
Siti archeologici, monumenti	5,2	6,7	11,3	9,7

* Mezzogiorno.

Fonte: ISTAT, *La disabilità in Italia. Il quadro della statistica ufficiale, Argomenti*, n. 37, Roma, 2010 e *La situazione del Paese nel 2010. Rapporto annuale*, Roma, 2011.

in università del Mezzogiorno continentale¹⁴. Più di un quinto dei ragazzi del Sud abbandona gli studi prima di conseguire il

¹⁴ Migliaia di giovani meridionali non solo studiano e si laureano in atenei del Centro-nord, quanto ben 4 su 10 (quasi 7 su 10 in Lombardia) rimangono nella regione centrosettentrionale dove hanno ottenuto il titolo universitario (cfr. ISTAT 2010). L'assorbimento di capitale umano qualificato meridionale consente alle regioni del Nord di compensare la «fuga» di laureati settentrionali verso le opportunità di lavoro più qualificate in Europa e nel resto del mondo.

diploma (addirittura un quarto in Sicilia e Sardegna) contro 16 su 100 nel Nord-est; più di 14 ragazzi su 100 escono dal ciclo scolastico dopo appena il primo anno di scuola superiore nel Mezzogiorno contro circa 10 nel Nord. Differenze territoriali sono riscontrabili nella qualità del capitale umano acquisito a scuola: oltre un terzo dei quindicenni meridionali ha scarse competenze in matematica (un quinto nel Nord) e più del 27 per cento ha scarse competenze in lettura (15 nel Nord). All'estremo opposto della graduatoria, gli studenti quindicenni meridionali con elevate competenze in lettura e in matematica sono poco meno della metà di quelli del Nord.

Particolarmente iniqua è l'alta percentuale di persone con disabilità residente nel Mezzogiorno che non ha conseguito un titolo di studio: ben il 31 per cento, un valore più che doppio rispetto al Nord-ovest (15 per cento), con punte estreme in Molise (39,1), Basilicata (36,5) e Calabria (34,4). I disabili del Sud soffrono inoltre processi di esclusione praticamente doppi in termini di fruizione di teatro, cinema, musei, siti archeologici, spettacoli musicali e sportivi, che implicano una riduzione sia dell'integrazione sociale che del benessere individuale.

Bambini senza servizi

Le famiglie del Mezzogiorno usufruiscono di un minor numero di servizi per la prima infanzia (asili nido, micronidi o servizi integrativi e innovativi), indispensabili non solo per accrescere la libertà di scelta delle donne di partecipare al mercato del lavoro, ma soprattutto per migliorare le capacità cognitive e relazionali dei bambini, in particolare per quelli che nascono in famiglie con background formativo più debole. In Campania solo 14 comuni su 100 offrono servizi per l'infanzia e 17 in Calabria contro i tre quarti in Veneto e il 70 per cento in Lombardia (tab. 3). Poco più di un bambino campano su tre vive in un comune dotato di servizi socio-educativi per la prima infanzia contro più di nove su dieci in Liguria, Lombardia e Veneto. Sempre in Campania sono solo 17 i bambini tra 0 e 2 anni su 1.000 che frequentano l'asilo nido (31 in Calabria e 51 in Sicilia) ma sono ben 151 in Lombardia e 138 in Liguria. Condizioni di accesso così marcatamente asimmetriche svantaggiano molto i bambini meridionali sotto il profilo educativo e anche le scelte lavorative

TAB. 3. *Pochi servizi per l'infanzia (bambini 0-2 anni, 2009)*

	Calabria	Campania	Puglia	Sicilia	Liguria	Lombardia	Piemonte	Veneto
% di comuni in cui è attivo il servizio	17,1	14,2	33,7	33,6	59,6	71,5	30,5	74,5
% di bambini che risiede in comuni in cui è presente il servizio	44,2	36,5	62,3	68,7	92,6	91,2	73,1	90,7
Bambini che utilizzano servizi per l'infanzia ogni 1.000 bambini	31,0	17,0	41,0	51,0	138,0	151,0	115,0	107,0

Fonte: ISTAT (2012).

delle donne meridionali, più oberate di carichi di servizi di cura familiare.

Sanità malata

Il Mezzogiorno soffre per la bassa qualità dei servizi ospedalieri. Un quarto dei meridionali percepisce e valuta la qualità del servizio sanitario in modo decisamente negativo mentre poco più del 23 per cento la giudica molto positivamente (Alampi *et al.* 2010). Diversamente, tra i cittadini del Nord prevalgono i giudizi positivi: ben quattro su dieci li giudicano molto positivamente, a fronte di uno soltanto su dieci che esprime una valutazione decisamente negativa. Il grado di soddisfazione dei meridionali ricoverati in ospedale è altrettanto poco lusinghiero. Solo un quinto si dichiara molto soddisfatto dell'assistenza medica e di quella infermieristica (attorno alla metà nel Nord-est e al 40 per cento nel Nord-ovest), appena il 14 per cento del vitto (35 per cento nel Nord-est e 22 nel Nord-ovest) e il 15 per cento dei servizi igienici (47 nel Nord-est e 35 nel Nord-ovest). Delle sei regioni che non raggiungono la sufficienza nell'erogazione dei livelli essenziali di assistenza (LEA) nel 2009 ben cinque sono meridionali (Molise, Abruzzo, Campania, Calabria e Sicilia)¹⁵.

Il ritardo del Sud è particolarmente evidente per ciò che riguarda i livelli essenziali di assistenza agli anziani. Solo 11 cittadini su 1.000 di età superiore a 65 anni usufruisce in

¹⁵ Sebbene le regioni meridionali evidenzino gap medi negativi in termini di appropriatezza, efficienza e qualità dei servizi sanitari rispetto alle regioni del Nord, non è raro trovare nel Sud strutture o servizi sanitari eccellenti come, d'altro canto, strutture o servizi particolarmente scadenti sono rinvenibili anche al Nord. Una recente comparazione tra strutture ospedaliere convenzionate elaborata dall'Agenzia nazionale sanitaria (Agenas) mostra la forte variabilità di capacità di cura tra i diversi presidi, a volte anche appartenenti alla stessa regione. Ad esempio, nell'Ospedale Villa Scassi di Genova ben il 94 per cento degli interventi a seguito di una frattura del collo del femore avviene entro 48 ore, di contro nel San Biagio di Marsala tale quota è pari ad appena l'1 per cento; nell'Ospedale S. Francesco d'Assisi di Salerno nel 93 per cento dei casi l'operazione avviene entro due giorni mentre nell'Ospedale S. Paolo, sempre in Campania, meno di due pazienti su cento viene operato in tale lasso di tempo. Nel presidio ospedaliero S. Leonardo di Napoli solo in quattro casi su cento viene effettuato un parto con taglio cesareo primario, diversamente nell'Ospedale S. Giovanni di Dio di Frattamaggiore, sempre nel napoletano, in ben due parti su tre si pratica il taglio cesareo (<http://www.ilsole24ore.com/pdf/2010/SoleOnLine5/ OggettiCorrelati/Documenti/Notizie/2012/03/frattura-collo-femore>).

TAB. 4. LEA deficitari (2009)

	Calabria	Campania	Puglia	Sicilia	Liguria	Lombardia	Piemonte	Veneto
% parti cesarei	41,62	61,97	47,01	37,77	37,16	28,74	31,44	28,89
% anziani trattati in ADI con 65 e più anni	2,54	1,83	1,80	1,08	3,40	4,11	2,40	9,30
con 75 e più anni	1,30	1,79	1,79	2,21	5,04	10,32	4,92	16,70
% anziani trattati in strutture residenziali con 65 e più anni	0,30	0,10	0,55	0,36	2,90	4,01	2,12	3,95
con 75 e più anni		0,02	0,36	0,74	5,11	7,68	4,35	7,46
Numero di posti in strutture residenziali per 1.000 anziani con 65 e più anni	2,10	0,71	4,70	0,70	14,70	29,51	19,00	27,77
% anziani con diagnosi principale di frattura del collo del femore operati entro 48 ore	30,80	22,11	18,07	22,48	40,08	43,06	30,45	42,32
Emigrazione ospedaliera per ricoveri acuti in % delle persone ricoverate nella regione	16,20	9,90	7,90	4,70	8,50	3,80	5,70	3,30
Famiglie con almeno una persona con disabilità che non ha usufruito di ADI ma ne avrebbe avuto bisogno (% 2004-2005)	41,10	42,30	45,20	40,9	24,5	23,4	26,70	27,10

Fonte: Ministero della Salute, *Adempimento «mantenimento dell'erogazione dei LEA» attraverso gli indicatori della griglia LEA. Metodologia e risultati dell'anno 2009*, Roma, 2011; ISTAT, *La disabilità in Italia. Il quadro della statistica ufficiale, Argomenti*, n. 37, Roma, 2010 e *Indicatori di contesto e variabili di rottura*; Alampi et al. (2010).

Sicilia di assistenza integrata domiciliare (ADI), 18 in Campania e Puglia e 25 in Calabria contro 93 in Veneto, 41 in Lombardia e 34 in Liguria (tab. 4). Stesso *gap* per la fascia di età superiore a settantacinque anni: appena l'1,4 per cento dei calabresi e l'1,8 dei campani e dei pugliesi rientra in programmi di assistenza ADI a fronte del 16,7 in Veneto e del 10,3 in Lombardia.

Decisamente svantaggiate sono pure le famiglie meridionali con disabili che non hanno potuto usufruire di assistenza domiciliare integrata pur avendone bisogno: in media oltre il 40 per cento, un'incidenza quasi doppia di quella riscontrata al Nord. Altrettanto carenti sono nel Sud le strutture per la cura e l'assistenza agli anziani. In Campania solo un anziano con più di 65 anni su 1.000 viene trattato in strutture residenziali e appena 3 in Calabria, 4 in Sicilia e 5 in Puglia mentre in Lombardia e Veneto sono ben 40 e 29 in Liguria. I campani più anziani (oltre 75 anni) assistiti in strutture residenziali sono appena due ogni 10.000 e 7,7 in Lombardia e 7,5 in Veneto. I posti letto in questo tipo di strutture sono oltre quaranta volte in meno in Sicilia e Campania rispetto a Lombardia e Veneto.

E ancora: in Puglia solo il 18 per cento degli anziani ricoverati per la frattura del femore viene operato entro 48 ore, il 22 per cento in Sicilia e Campania e il 31 per cento in Calabria; diversamente, gli stessi interventi avvengono entro due giorni nel 40 per cento dei casi in Lombardia e Veneto. Oltre che essere sottoposti ad intervento chirurgico con maggiore ritardo, gli anziani meridionali subiscono una minore possibilità di recupero funzionale.

Un paziente oncologico che vive al Sud ha minori probabilità di sopravvivere, soprattutto per un deficit di diagnosi precoce, anche se l'incidenza tumorale è più alta al Nord. Nel Nord il 45 per cento dei tumori alla mammella vengono diagnosticati allo stadio precoce grazie a programmi di screening gratuiti e capillari; nel Sud le percentuali sono molto più basse, fino a scendere al 25 per cento circa nell'area napoletana e ragusana, a ragione soprattutto di campagne di prevenzione stentate e improvvisate. Diagnosi tardive non solo accorciano la vita ma la rendono più difficile per la frequenza e la durata delle cure e dei ricoveri ospedalieri, per il ricorso a trattamenti chirurgici più invasivi e terapie più complesse, accrescendo

così sofferenze e disagi per l'ammalato, migrazione di pazienti e costi aggiuntivi per il sistema sanitario¹⁶.

In Campania a circa due partorienti su tre viene praticato un parto cesareo – un valore più che doppio rispetto al Veneto –, in Puglia a una su due e in Lombardia meno di una su tre.

La minore qualità dei servizi sanitari nel Mezzogiorno, reale o percepita, è all'origine dell'alta propensione dei meridionali a ricoverarsi in ospedali extraregionali: ben 16 calabresi ricoverati su 100 si trovano in ospedali extraregionali, circa 10 ogni 100 in Campania e 8 su 100 in Puglia, mentre sono solo il 3 in Veneto e circa il 4 ogni 100 in Lombardia.

Sui rendimenti delle funzioni di produzione e sulla qualità dell'assistenza ospedaliera nel Mezzogiorno incide molto il deficit infrastrutturale e tecnologico. Un'insufficiente dotazione strumentale e infrastrutture obsolete influenzano, infatti, performance ed efficienza delle prestazioni erogate, oltre che inevitabili sovra costi. Sotto il mero profilo infrastrutturale non esistono asimmetrie rilevanti tra Nord e Sud, se non in riferimento agli Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico (IRCCS): solo 5 su 44 sono localizzati nel Mezzogiorno (21 nella sola Lombardia). Rilevante è invece il divario con riferimento al numero di apparecchiature tecnico-biomediche di diagnosi e cura in dotazione per numero di abitanti. Differenze più marcate si registrano nella dotazione di acceleratori lineari (ALI), di lampade scialitiche (LSC) e di ventilatori polmonari (VPO), che nel Mezzogiorno coprono rispettivamente soltanto il 47, il 54 e il 62 per cento della dotazione del Nord (Intesa SanPaolo 2010). Sensibili divari esistono anche per la disponibilità di ecotomografi (ECT), di tomografi a risonanza magnetica (TRM) e di analizzatori automatici di immunoglobulina (AIC). Nella graduatoria dell'indicatore sintetico di divario stimato da Intesa SanPaolo

¹⁶ Una recente ricerca dell'Istituto nazionale dei tumori di Milano (2012), analizzando i dati di 14 Registri tumore evidenzia una forte disuguaglianza tra Nord e Sud in termini di diagnosi precoce, di trattamenti chirurgici radicali e di sopravvivenza ai tumori della mammella, polmone, colon-retto e melanoma. Le cause dello svantaggio meridionale vengono individuate soprattutto nella più bassa adesione delle strutture sanitarie del Sud agli standard diagnostico-terapeutici internazionali in termini di insufficienti e carenti linee guida, di minori disponibilità di strutture radioterapiche, di modestia dei programmi di screening e di frammentazione delle strutture sanitarie.

(2010), che sintetizza le dotazioni pro capite di diversi indicatori elementari riferiti alle strutture di cura, alle risorse umane e tecnologiche impiegate, ben sette regioni meridionali su otto occupano le ultime posizioni tra le venti regioni italiane. Posto uguale a 100 il valore della regione *benchmark* (il Molise), la Campania presenta il divario più alto, con un valore dell'indicatore pari ad appena 51.

Vite più corte e meno sicure

Nel Mezzogiorno il diritto alla vita è meno garantito che al Nord. I cittadini delle regioni del Sud hanno una probabilità più che doppia di quelli che vivono nel Nord-est del Paese di morire per omicidio, di subire un'estorsione, di essere sequestrati o rapinati. I minorenni sardi e siciliani sono molto più coinvolti in delitti contro la persona o il patrimonio dei loro coetanei del Nord-ovest e la mortalità infantile è ancora oggi maggiore di un quarto nel Mezzogiorno (ISTAT 2011).

In generale, la speranza di vita dei meridionali è oggi in media leggermente inferiore a quella dei settentrionali (per gli uomini, 79,6 e 79,8 anni rispettivamente nel Nord-ovest e nel Nord-est e 78,8 nel Sud; per le donne, rispettivamente 84,6, 84,9 e 83,9), dopo decenni di vita media più lunga nel Mezzogiorno. I campani mostrano la speranza di vita media più bassa, tanto per gli uomini (77,7 anni) che per le donne (83 anni), di contro nelle Marche e nella Provincia autonoma di Bolzano vivono gli italiani più longevi (80 anni gli uomini e oltre 85 le donne).

Più marcata è la distanza in riferimento alla speranza di vita libera da disabilità, che permette di valutare se una vita più lunga significhi anche una vita migliore. I valori più elevati di speranza di vita libera da disabilità sono nelle regioni del Nord e quelli più bassi in quelle meridionali: più di 18 anni per le donne di 65 anni che abitano in Trentino-Alto Adige o nelle province di Bolzano e di Trento, oltre 17 anni per le sessantacinquenni lombarde e venete a fronte dei 13 anni per le siciliane e i 14 per calabresi e pugliesi (tab. 5). Tutti i meridionali a 15 e a 65 anni, ad eccezione delle donne abruzzesi, presentano valori della speranza di vita libera da disabilità inferiori alla media nazionale.

TAB. 5. *Speranza di vita alla nascita e libera da disabilità*

	Calabria	Campania	Puglia	Sicilia	Liguria	Lombardia	Piemonte	Veneto
Speranza di vita alla nascita (2010)								
Uomini	79,3	77,7	79,7	78,8	78,8	79,4	78,9	79,6
Donne	84,8	83,0	84,4	83,5	84,2	84,6	84,2	85,0
Speranza di vita libera da disabilità a 15 anni (2004-2005)								
Uomini	60,5	59,0	60,4	59,5	60,5	61,1	60,3	60,5
Donne	61,8	62,0	62,1	60,8	64,0	64,5	63,8	64,8
Speranza di vita libera da disabilità a 65 anni (2004-2005)								
Uomini	14,8	13,8	14,5	13,7	14,8	15,4	14,8	14,6
Donne	14,4	14,8	14,4	13,4	16,6	17,1	16,5	17,2

Fonte: ISTAT, *La disabilità in Italia. Il quadro della statistica ufficiale, Argomenti*, n. 37, Roma 2010 e *Rapporto sulla Coesione Sociale*, Anno 2011, voll. I e II, Roma, 2012.

Giustizia (poco) civile

Il Mezzogiorno soffre per un elevato e persistente ritardo nella giustizia civile. Un procedimento di primo grado dura in media tre anni e mezzo, mentre sono necessari tre anni circa per la conclusione di una causa in materia di lavoro, previdenza e assistenza. Un cittadino meridionale deve attendere circa 600 giorni in più rispetto ad un connazionale che vive in una regione del Nord-ovest prima di arrivare alla conclusione di un procedimento di cognizione ordinaria e quasi 700 giorni in più per una causa di lavoro (Carmignani e Giacomelli 2009). Per un tarantino l'attesa per giungere alla conclusione di una causa previdenziale è ben sette volte maggiore di un torinese. Patologicamente dilatati risultano i tempi necessari per giungere al termine di un procedimento esecutivo immobiliare: in media 2.322 giorni (più di 6 anni!) al Sud e 862 giorni nel Nord-est; poco più di un anno a Bolzano e circa 11 anni a Reggio Calabria¹⁷.

Servizi pubblici difficili da raggiungere e utilizzare

Per i cittadini meridionali recarsi agli uffici pubblici è più difficile che al Nord. Due terzi delle famiglie che vivono al Sud hanno difficoltà a raggiungere il pronto soccorso a fronte di meno della metà nel Nord; per la metà delle famiglie meridionali è problematico raggiungere il posto di Polizia o dei Carabinieri (contro poco più di un terzo nel Nord); più del 40 per cento lamenta la difficoltà di recarsi presso gli uffici comunali (meno del 30 per cento nel Nord); più di un terzo delle famiglie raggiunge con difficoltà l'ufficio postale (contro

¹⁷ L'inefficienza della giustizia civile meridionale sembrerebbe legata alla maggiore litigiosità dei suoi abitanti (918 nuovi procedimenti ogni 100 mila abitanti contro 638 nel Nord-est) e a un numero più alto di avvocati per abitante che implicherebbero, direttamente, un maggior carico per magistrato di provvedimenti pendenti nei tribunali del Sud e, indirettamente, un «eccesso» di domanda di giustizia. Tuttavia, le più recenti analisi della Banca d'Italia non consentono «di trarre indicazioni univoche circa i nessi tra durata, litigiosità e disponibilità di risorse e quindi spiegare in maniera esaustiva le differenze territoriali nel funzionamento della giustizia civile» (Carmignani e Giacomelli 2009, p. 336; si veda anche Viesti 2009, pp. 421-424). Per una valutazione meno critica sull'eccesso di domanda e di efficienza nella giustizia civile italiana, si veda Pellegrini (2009).

TAB. 6. *Servizi meno accessibili (2011)*

	Sud	Isole	Nord-O	Nord-E
Famiglie con difficoltà a raggiungere:				
Farmacie	28,0	25,2	17,1	17,5
Pronto soccorso	65,6	61,5	49,5	47,0
Uffici comunali	42,1	37,0	28,2	27,6
Polizia, Carabinieri	49,1	38,2	36,9	31,5
Uffici postali	36,1	30,9	22,4	20,7
Persone di 18 anni e più che attendono oltre 20 minuti per accedere ai servizi di:				
Anagrafe	18,7	20,2	13,7	10,9
ASL	64,6	58,4	41,3	38,4
Banca	28,0	34,4	7,0	5,4
Posta per invio raccomandata	37,3	50,0	23,0	24,7
Posta per ritiro pensione	68,0	77,5	36,0	36,2

poco più di un quinto nel Nord) e oltre un quarto trova difficile anche recarsi in farmacia (17 per cento nel Nord) (tab. 6).

Perdipiù i cittadini meridionali sono costretti a più lunghi e penalizzanti tempi di attesa presso uffici pubblici o di pubblica utilità. Più di tre pensionati su quattro che vivono in Sicilia e Sardegna devono aspettare oltre 20 minuti all'ufficio postale per ritirare la pensione; due su tre nelle regioni del Sud continentale contro poco più di uno su tre nel Nord; circa il 65 per cento della popolazione meridionale, contro il 40 per cento nel Nord, attende oltre 20 minuti per usufruire di servizi sanitari dell'ASL; la stessa attesa accomuna circa il 30 per cento degli abitanti del Sud che desiderano usufruire di servizi bancari (contro il 5,4 per cento nel Nord-est).

Città più sporche, meno acqua e più spazzatura

I cittadini meridionali soffrono di più anche per la sporcizia delle strade, per le difficoltà di collegamento fisico con altri luoghi, per l'irregolarità dell'erogazione dell'acqua e per la non potabilità dell'acqua di casa. Le famiglie calabresi sono le più penalizzate: più della metà lamenta di non poter bere acqua di rubinetto a fronte del 3,1 per cento delle famiglie trentine e del 17 per cento di quelle venete; 38 famiglie calabresi su 100 giudicano sporche le strade della propria zona di residenza contro le 15 ogni 100 del Trentino-Alto Adige e le 23 del Veneto; 33 famiglie calabresi su 100 denunciano irregolarità

TAB. 7. *Rifiuti indifferenziati (2008)*

	Mezzogiorno	Nord	(Mezzogiorno/Nord)%
Totale differenziata	72,8	247,6	29,4
Rifiuti organici (kg/abitante)	21,6	89,5	24,1
Plastica (kg/abitante)	3,9	15,3	25,5
Carta (kg/abitante)	22,0	66,3	33,2
Vetro (kg/abitante)	13,5	36,9	36,6

Fonte: ISTAT, *La situazione del Paese nel 2010. Rapporto annuale*, Roma, 2011.

nell'erogazione dell'acqua contro rispettivamente l'1,7 e l'1,9 per cento di quelle trentine e venete (ISTAT 2011).

Nel Mezzogiorno imperano i rifiuti indifferenziati. La raccolta differenziata media è pari ad appena 73 kg per abitante, corrispondente a meno del 30 per cento del Nord (248 kg pro capite). La raccolta differenziata di sostanze inorganiche e di plastica è di circa un quarto rispetto al Nord, quella della carta è pari a un terzo e quella del vetro al 37 per cento (tab. 7).

La «mortificazione civile»: disoccupazione e famiglie deprivate

La disoccupazione è un problema che, *strictu sensu*, attiene alla sfera economica e non a quella civile, in quanto legata all'ambito della produzione, della capacità di investire, innovare e competere sui mercati, al *mismatch* tra domanda e offerta di lavoro. Tuttavia, secondo Sylos Labini (1989, p. 298) «uno dei più gravi indici del divario civile fra Sud e Nord oggi sta proprio nel tasso di disoccupazione giovanile». La disoccupazione è fonte «di mortificazione civile: genera frustrazione, sbandamento e a volte angoscia di vivere» (Sylos Labini 1990, p. 265).

La «mortificazione civile» della disoccupazione colpisce attualmente ben 40 giovani meridionali su 100 tra i 15 e i 24 anni (45 ragazze su 100), un'incidenza più che doppia rispetto al Nord-est (tab. 8). Un quinto dei giovani meridionali tra 25 e 34 anni è senza lavoro (le donne sono quasi un quarto), contro un'incidenza dello stesso tipo di «mortificazione» ben più contenuta nel Nord (poco più del 7 per cento). Nel Sud sono occupati meno di tre giovani ogni dieci, al Nord circa uno ogni due; nelle province di Reggio Calabria, Caserta, Crotone risulta occupata solo una ragazza su dieci tra 18 e 29 anni, a fronte di circa una su due nel Nord. I giovani meridionali

TAB. 8. *Disoccupazione (valori %, 2011)*

	Mezzogiorno			Nord-O			Nord-E		
	Uomini	Donne	Totale	Uomini	Donne	Totale	Uomini	Donne	Totale
	Tasso di attività (15-64 anni)	65,5	36,8	51,0	77,5	60,2	68,9	78,0	61,6
Tasso di disoccupazione (15-64 anni)	12,3	16,3	13,7	5,7	7,3	6,4	4,2	6,2	5,1
Tasso di inattività (15-64 anni)	34,5	63,2	49,0	22,5	39,8	31,1	22,0	38,4	30,2
Tasso di occupazione (15-64 anni)	57,4	30,8	44,0	73,1	55,8	64,5	74,7	57,8	66,3
Fino alla licenza media	51,6	19,8	36,7	66,2	42,0	55,1	67,0	44,6	56,6
Diploma	63,1	39,2	51,2	79,2	65,4	72,2	82,0	68,2	75,2
Laurea e post laurea	76,6	62,7	68,8	87,0	77,4	81,7	84,7	77,4	80,6
Tasso di disoccupazione (15 anni e più)	12,1	16,2	13,6	5,6	7,2	6,3	4,2	6,1	5,0
Fino alla licenza media	14,2	20,7	15,9	7,2	10,6	8,4	4,9	7,6	5,9
Diploma	11,3	16,2	13,2	4,7	6,4	5,5	4,1	5,8	4,9
Laurea	6,4	10,9	8,7	2,9	4,4	3,7	2,1	4,4	3,3
15-24 anni	37,7	44,6	40,4	20,1	25,3	22,2	18,3	21,5	19,7
25-34 anni	17,3	23,9	19,9	6,3	9,0	7,5	4,7	9,0	6,6
Disoccupati di lunga durata (cercano lavoro da 12 mesi e oltre) in % del totale	55,9	58,3	56,9	45,9	47,3	46,6	40,7	43,1	42,0
Giovani 15-29 anni che non lavorano e non studiano (incidenza %)*	28,6	33,2	30,9	13,2	18,8	16,0	11,4	18,9	15,1
Laureati in corsi di laurea di durata triennale nel 2007 per condizione occupazionale nel 2011 (composizione%):									
Lavorano			57,6			77,3**			
Cercano lavoro			27,4			10,0**			
Non cercano lavoro			15,0			12,7**			

* 2010; ** Nord.

Fonte: ISTAT, *La situazione del Paese nel 2010. Rapporto annuale*, Roma, 2011, *Rapporto sulla Coesione Sociale. Anno 2011*, Vols. I e II, Roma, 2012 e *I laureati e il lavoro*. Comunicato stampa, Roma, 8 giugno, 2012.

tra i 25 e i 29 anni che non lavorano e non studiano sono ben 30 ogni 100 al Sud (16 ogni 100 nel Nord) e per di più sono in aumento. Si assiste così alla preoccupante diffusione di giovani nel pieno delle proprie capacità che in misura sensibilmente minore leggono, fruiscono di cinema, teatri, musei e mostre, usano internet, si dedicano ad attività associative e di volontariato, praticano sport, hanno livelli di soddisfazione nelle relazioni familiari e amicali inferiori rispetto ai loro coetanei che studiano o lavorano.

I giovani sono i soggetti più vulnerabili del mercato del lavoro, anche se la «mortificazione» di non avere un'occupazione è notevole per l'intera popolazione in età lavorativa: il tasso di disoccupazione complessivo nel Mezzogiorno (14 per cento) è oltre il doppio di quello registrato nel Nord-ovest (6,4 per cento) e due volte e mezzo quello del Nord-est (5,1 per cento). Di contro, il tasso di occupazione meridionale è pari a soli due terzi di quello settentrionale mentre il tasso di inattività è più alto di oltre il 60 per cento. La mancanza di un'occupazione è diffusa soprattutto tra i meridionali meno istruiti: appena 37 su 100 hanno un lavoro contro più della metà nel Nord, ma pesantemente penalizzati sono pure i diplomati e i laureati. A tre anni dalla laurea conseguita nel 2007, i laureati meridionali occupati sono 58 su 100 mentre i loro colleghi del Nord-ovest sono 78 su 100.

Disoccupazione elevata, precarietà occupazionale, livelli quantitativi e qualitativi inadeguati di servizi pubblici essenziali contribuiscono a configurare un Mezzogiorno con sacche larghe e profonde di disagio economico e sociale. Più di un quarto delle famiglie presenta tre o più sintomi di deprivazione materiale e il 13 per cento si trova in condizioni di grave deprivazione, a fronte di valori nel Nord decisamente più contenuti: rispettivamente il 9,7 e il 3,8 per cento (tab. 9). Le famiglie in arretrato con i pagamenti di bollette, mutuo, affitto o con debiti sono circa il 15 per cento; quelle che non riescono a sostenere spese impreviste di 800 euro sono più del 46 per cento. Le famiglie che non possono permettersi una settimana di ferie lontano da casa sono ben il 56 per cento e quelle che non possono permettersi un pasto proteico almeno ogni due giorni sono una su dieci. Per ciascuno di questi indicatori i valori riscontrati nel Mezzogiorno sono quasi sempre il doppio degli analoghi indicatori nel Nord. Circa un quarto delle famiglie meridionali (a fronte del 4,9 per cento al Nord)

TAB. 9. *Famiglie deprivate (2010)*

	Mezzogiorno	Nord
Indicatore EUROSTAT di deprivazione*	26,0	9,7
Indicatore EUROSTAT di grave deprivazione**	13,0	3,8
Arretrati di pagamento di bollette, mutuo, affitto o debiti	14,9	8,9
Non riesce a sostenere spese impreviste di 800 euro	46,1	25,5
Non può permettersi una settimana di ferie in un anno lontano da casa	56,5	28,6
Non può permettersi un pasto adeguato almeno ogni due giorni	10,7	4,8
Incidenza della povertà relativa (% famiglie)	23,0	4,9
Incidenza della povertà assoluta (% famiglie)	6,7	3,6

* Le famiglie sono in condizione di deprivazione quando affrontano almeno tre delle seguenti situazioni: 1) non riuscire a sostenere spese impreviste; 2) non potersi permettere una settimana di ferie lontano da casa in un anno; 3) avere pagamenti arretrati; 4) non potersi permettere un pasto adeguato almeno ogni due giorni; 5) non potersi permettere di riscaldare adeguatamente l'abitazione; non potersi permettere: 6) lavatrice; 7) tv a colori; 8) telefono; 9) automobile.

** Si verifica tale situazione quando sono presenti almeno quattro situazioni tra quelle indicate sopra.

Fonte: ISTAT, *La situazione del Paese nel 2010. Rapporto annuale*, Roma, 2011, *La povertà in Italia. Anno 2010*, Statistiche Report, Roma, 2011 e *Rapporto sulla Coesione Sociale. Anno 2011*, voll. I e II, Roma, 2012.

risultano sotto la soglia di povertà relativa (una famiglia di due persone spende in consumi quanto spende in media una singola persona mensilmente, pari a 992,46 euro nel 2010) mentre il 6,7 per cento risulta assolutamente povera (3,6 per cento al Nord), cioè incapace di acquistare per intero il paniere essenziale minimo di beni e servizi per sopravvivere.

5. Conclusioni

La crescita economica e la riduzione delle disparità produttive tra il Nord e il Sud sono questioni molto importanti per la società italiana, ma i dati analizzati in questo lavoro dimostrano quanto sia altrettanto urgente e necessaria la riduzione del divario civile. L'idea che la riduzione delle disparità territoriali di benessere sociale e civile sia necessariamente un portato della crescita economica è un'argomentazione debole, perché il reddito è «soltanto uno dei mezzi che assicurano una vita dignitosa» (Sen 2006, p. 34), e fuorviante perché distorce il focus delle politiche per assicurare uguali diritti di cittadinanza

a tutto il Paese verso le politiche per la crescita in attesa di una dubbia ricaduta sulla riduzione dei divari civili.

Bambini, soprattutto se nati in famiglie svantaggiate, che non possono beneficiare di servizi di cura e custodia è probabile che sviluppino minori capacità cognitive e relazionali che influenzeranno negativamente le loro future performance scolastiche e, a cascata, le loro carriere professionali e le opportunità di mobilità, lungo una catena che divaricherà la loro disuguaglianza. D'altro canto, la penuria di servizi per l'infanzia penalizza l'occupazione delle donne, principalmente di quelle appartenenti ai ceti sociali meno favoriti, finendo per accrescere la disuguaglianza. Nell'Italia d'oggi un neonato, una mamma, uno studente, un ammalato, un anziano che abita al Nord può fare riferimento a un paniere di servizi e tutele di base significativamente più ricco e di migliore qualità di un neonato, una mamma, uno studente, un ammalato, un bambino, un anziano che abita al Sud. Un Paese così disuguale in termini di beni di cittadinanza rischia un'accentuazione del dualismo e non è compatibile con un'idea di stato-nazione.

Le implicazioni di questa analisi sul piano della *policy* sono evidenti: non è più possibile progettare misure e interventi di riequilibrio territoriale basati solo sulla dimensione economica del progresso, ma bisogna attivare virtuose complementarità tra il benessere civile e la crescita produttiva anche nelle politiche finalizzate alla riduzione dei divari interni. Non si tratta di indicazioni futuristiche o utopistiche. Negli altri Paesi europei comparabili al nostro per livello complessivo di sviluppo non si riscontrano situazioni così polarizzate tra aree territoriali subnazionali in quanto adeguate politiche pubbliche di welfare tendono a contrastare e riequilibrare le disuguaglianze create dal mercato. Il welfare italiano è invece poco efficace nel ridurre le disuguaglianze civili territoriali (così come quelle tra gruppi sociali) soprattutto a ragione della sua distorsione funzionale: sbilanciamento marcato della spesa verso la copertura dei rischi sociali associati all'età adulta e alla vecchiaia, soprattutto dei lavoratori maschi, a discapito della spesa a favore dei minori, dei disabili, delle politiche attive del lavoro e della casa, dei senza reddito, che popolano come è noto in misura assai maggiore la società meridionale (Ascoli 2011; Ferrera *et al.* 2012).

Alla luce dei dati esaminati in questo contributo, sarebbe opportuno potenziare le politiche orientate a conseguire risultati in segmenti particolarmente critici del ritardo civile

del Mezzogiorno, come la cura dell'infanzia e degli anziani non autosufficienti, la riduzione della dispersione scolastica e il sostegno ai giovani svantaggiati nella evidente constatazione che livelli di servizi essenziali così marcatamente differenti per disponibilità, accessibilità e qualità riproducono un'Italia intollerabilmente disuguale e del tutto ingiustificabile. Un Mezzogiorno meno disuguale in termini di diritti di civili e di tenore di vita dei suoi abitanti è un presupposto importante per la qualità dello sviluppo italiano.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- Acemoglu, D., Johnson, S., Robinson, J. (2005), Institutions as the Fundamental Cause of Long-Run Growth, in *Handbook of Economic Growth*, vol. 1, Part A, Amsterdam: Elsevier, pp. 385-472.
- Alampi, D., Iuzzolino, G., Lozzi, M., Schiavone, A. (2010), La sanità, in Banca d'Italia, *Il Mezzogiorno e la politica economica dell'Italia. Seminari e convegni*, Roma, giugno 4, pp. 105-127.
- Ascoli, U. (a cura di) (2011), *Il welfare state in Italia*. Bologna: Il Mulino.
- Barca, F. (2010), Intervento al convegno sul Mezzogiorno e la politica economica dell'Italia, in Banca d'Italia, *Il Mezzogiorno e la politica economica dell'Italia. Seminari e convegni*, Roma, giugno 4, pp. 173-179.
- Benassi, D. (2012), Disuguaglianze nell'accesso al welfare, in D. Checchi (a cura di), *Disuguaglianze diverse*, Bologna: Il Mulino, pp. 255-286.
- Bleys, B. (2012), Beyond GDP: Classifying Alternative Measures for Progress, in *Social Indicators Research*, 109, pp. 355-376.
- Brandolini, A., Torrini, R. (2010), Disuguaglianza dei redditi e divari territoriali: l'eccezionalità del caso italiano, in *Rivista delle Politiche Sociali*, 3, pp. 27-54.
- Cannari, L., de Blasio, G., Franco, D. (2011), Servizi pubblici, infrastrutture, incentivi: quali azioni per lo sviluppo del Mezzogiorno?, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, XXV, 1-2, pp. 415-434.
- Cannari, L., D'Alessio, G. (2012), Oltre il PIL: come cambiano le condizioni delle famiglie italiane?, in *QA. La questione Agraria*, 3, pp. 7-24.
- Capriati, M. (2011), Spesa pubblica e sviluppo umano nelle regioni italiane, in *QA. La questione Agraria*, 2, pp. 23-56.
- Carmignani, A., Giacomelli, S. (2009), La giustizia civile in Italia: i divari territoriali, in Banca d'Italia, *Mezzogiorno e politiche regionali, Seminari e convegni*, Roma, novembre 2, pp. 325-352.
- Checchi, D. (2012), Introduzione, in D. Checchi (a cura di), *Disuguaglianze diverse*, Bologna: Il Mulino, pp. 13-22.
- CIES (2010), *Rapporto sulle politiche contro la povertà e l'esclusione sociale*, Roma, luglio, pp. 1-241.
- Costabile, A. (2009), *Legalità, manipolazione, democrazia. Lineamenti del sistema politico meridionale*, Roma: Carocci.

- Daniele, V., Malanima, P. (2011), *Il divario Nord-Sud in Italia 1861-2011*, Soveria Mannelli: Rubbettino.
- De Bonis, R., Rotondi, Z., Savona, P. (a cura di) (2010), *Sviluppo, rischio e conti con l'esterno delle regioni italiane*, Roma-Bari: Laterza.
- Dreze, J., Sen, A. (2012), *La crescita come strumento di sviluppo e non fine in sé*, <http://www.italianieuropei.it/italianieuropei-1-2012.html>.
- Fantozzi, P. (2011), Il welfare nel Mezzogiorno, in U. Ascoli (a cura di), *Il welfare in Italia*, Bologna: Il Mulino, pp. 283-304.
- Felice, E. (2007), I divari regionali in Italia sulla base degli indicatori sociali (1871-2001), in *Rivista di politica economica*, III-IV, pp. 359-405.
- Ferrara, A.R., Nisticò, R. (2013), Well-Being Indicators and Convergence Across Italian Regions, in *Applied Research in Quality of Life*, 8, pp. 15-44.
- Ferrera, M., Fargion, V., Jessoula, M. (2012), *Alle radici del welfare all'italiana. Origini e futuro di un modello sociale squilibrato*, Venezia: Marsilio.
- Fleurbaey, M. (2009), Beyond GDP: the Quest for a Measure of Social Welfare, in *Journal of Economic Literature*, 4, pp. 1029-1075.
- Graziani, A. (1987), Mezzogiorno oggi, in *Meridiana*, 1, pp. 201-218.
- Hirschman, A.O. (1958), *The Strategy of Economic Development*, New Haven Yale: University Press.
- Intesa SanPaolo (2010), *Il mondo della salute fra governance federale e fabbisogni infrastrutturali*, ottobre.
- ISTAT (2010), *I laureati e il mercato del lavoro. Inserimento professionale dei laureati. Indagine 2007*, Collana di informazioni, n. 3, Roma.
- ISTAT (2011), *La situazione del Paese nel 2010. Rapporto annuale*, Roma.
- ISTAT (2012), *La situazione del Paese. Rapporto annuale 2012*, Roma.
- Istituto nazionale dei tumori di Milano (2012), Regional inequalities in cancer care persist in Italy and can influence survival, in *Cancer Epidemiology*, 36, pp. 541-547.
- Iuzzolino, G. (2009), I divari territoriali di sviluppo in Italia nel confronto internazionale, in Banca d'Italia, *Mezzogiorno e politiche regionali. Seminari e convegni*, Roma, novembre 2, pp. 427-477.
- Iuzzolino, G., Pellegrini, G., Viesti, G. (2011), Convergence among Italian Regions, 1861-2011, in *Quaderni di Storia Economica*, Banca d'Italia, n. 22, ottobre.
- Mete, V. (2011), Lo spergiuo di Ippocrate. Mafia, politica e carriere nel campo della sanità in provincia di Reggio Calabria, in R. Sciarrone (a cura di), *Alleanze nell'ombra. Mafie e economie locali in Sicilia e nel Mezzogiorno*, Fondazione RES, Roma: Donzelli, pp. 305-337.
- North, D.C. (1990), *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Pammolli, F., Papa, G., Salerno, N.C. (2009), *La spesa sanitaria pubblica in Italia: dentro la «scatola nera» delle differenze regionali. Il modello SaniRegio*, Quaderno CERM, n. 2, Siena, novembre, pp. 1-54.
- Panichella, N. (2009), La mobilità territoriale dei laureati meridionali: vincoli, strategie e opportunità, in *Polis*, XXIII (2), pp. 221-246.
- Patriarca, S. (2010), *Italianità. La costruzione del carattere nazionale*, Roma-Bari: Laterza.

- Pavolini, E. (2011a), Come spiegare le differenze regionali nella sanità, in E. Pavolini (a cura di), *Il cambiamento possibile. La sanità in Sicilia tra Nord e Sud*, Fondazione RES, Roma: Meridiana Libri-Donzelli, pp. 191-234.
- Pavolini, E. (2011b), Conclusioni, in E. Pavolini (a cura di), *Il cambiamento possibile. La sanità in Sicilia tra Nord e Sud*, Fondazione RES, Roma: Meridiana Libri-Donzelli, pp. 253-259.
- Pavolini, E. (2011c), Welfare e dualizzazione dei diritti sociali, in U. Ascoli (a cura di), *Il welfare in Italia*, Bologna: Il Mulino, pp. 257-281.
- Pellegrini, S. (2009), Domanda e offerta di giustizia. Ciò che non sempre appare, in *il Mulino*, 2, pp. 217-225.
- Piacenza, M., Turati, G. (2010), *Does Fiscal Discipline Towards Sub-National Governments Affect Citizens' Well-Being? Evidence on Health*, IEB Working paper Series, Institut d'Economia de Barcelona, Universitat de Barcelona, 56.
- Rosenstein-Rodan, P.N. (1943), Problems of Industrialization of Eastern and Southeastern Europe, in *Economic Journal*, 53, 210/211, pp. 202-211.
- Salvati, M. (2010), Una modesta proposta per una grande questione, in *il Mulino*, 2, pp. 215-225.
- Scarlato, M. (2007), Mobilità sociale e mobilità territoriale dei laureati meridionali, in *Rivista economica del Mezzogiorno*, XXI, 2, pp. 369-391.
- Sen, A. (2006), Conceptualizing and Measuring Poverty, in D. Grusky, R. Kanbur (a cura di), *Poverty and Inequality*, Stanford: Stanford University Press, pp. 30-46.
- Seravalli, G. (2006), *Né facile, né impossibile. Economia e politica dello sviluppo locale*, Roma: Donzelli.
- Staderini, A., Vadalà, E. (2009), Bilancio pubblico e flussi redistributivi interregionali: ricostruzione e analisi dei residui fiscali nelle Regioni italiane, in Banca d'Italia, *Mezzogiorno e politiche regionali. Seminari e convegni*, Roma, novembre 2, pp. 597-621.
- Sylos Labini, P. (1985), L'evoluzione economica del Mezzogiorno negli ultimi trent'anni, in Banca d'Italia, *Temi di discussione*, 46; rist. in *Studi SVIMEZ*, XXXVIII, 1, pp. 5-25.
- Sylos Labini, P. (1989), Sviluppo economico e sviluppo civile, in *Moneta e credito*, 42, 167, pp. 291-304.
- Sylos Labini, P. (1990), Il Mezzogiorno: prospettive dello sviluppo economico e dello sviluppo civile, in B. Jossa (a cura di), *Il Mezzogiorno alle soglie del 1992*, Napoli: Guida, pp. 263-276.
- Trigilia, C. (1994), *Sviluppo economico senza autonomia. Effetti perversi delle politiche nel Mezzogiorno*, Bologna: Il Mulino.
- Trigilia, C. (2011), Perché non si è sciolto il nodo del Mezzogiorno? Un problema di sociologia economica, in *Stato e mercato*, 91, pp. 41-75.
- Trigilia, C. (2012), *Non c'è Nord senza Sud. Perché la crescita dell'Italia si decide nel Mezzogiorno*, Bologna: Il Mulino.
- Viesti, G. (2009), Intervento al convegno sul Mezzogiorno e politiche regionali, in Banca d'Italia, *Mezzogiorno e politiche regionali. Seminari e convegni*, Roma, novembre 2, pp. 421-424.

An unequal Country: the civic divide in Italy

Summary: The paper explores different aspects of the «civic divide» among Italian regions by means of a number of recent statistical indicators. Relevant disparities still persist between Northern and Southern regions in Italy, especially regarding important dimensions of well-being and essential public goods enjoyed by citizens. We stress the importance of giving centrality in the public and academic debate, alongside the economic divide, to the «civic» disparities between the two sections of the Country in terms of availability of comparable qualitative and quantitative levels of essential public goods and civic rights. Albeit traditionally economists and policy makers have focused mainly on economic backwardness of the Southern regions, the paper surveys some important contributions by social scientists dealing with the question of the Italian civic divide as a fundamental one in order to assessing progress and improving the development of the Country as a whole.

JEL Classifications: O11 - Dualism; H75 - State and Local Government; R58 - Regional Development.

