

VULNERABILITÀ SOCIO-ECONOMICA: UNA PROPOSTA DI INDICE PER UN'ANALISI FINALIZZATA A POLITICHE PUBBLICHE PIÙ MIRATE

Focus I comuni pugliesi per vulnerabilità

·a·r·t·i·
Agenzia regionale
per la tecnologia
e l'innovazione

INSTANT
REPORT

n.6 / novembre 2020

Vulnerabilità socio-economica: una proposta di indice per un'analisi finalizzata a politiche pubbliche più mirate

Introduzione

La pandemia da Covid-19 sta producendo effetti che non si esauriscono nel rischio sanitario, ma che determinano conseguenze ancor più rilevanti a livello sociale ed economico. Tali conseguenze si riveleranno anche nel medio-lungo periodo. A livello territoriale, gli effetti non saranno uniformi, ma si differenzieranno a seconda delle caratteristiche e dei fattori di resilienza propri di ciascun territorio, ossia della capacità intrinseca di un sistema di assorbire un impatto inatteso e superare situazioni critiche in maniera efficace: in altre parole, a seconda del loro grado di vulnerabilità già precedente la pandemia. Le politiche pubbliche devono quindi tenerne conto per essere efficaci e realizzare misure di sviluppo più realistiche, adattandosi alle diverse esigenze.

In quanto fenomeno necessariamente multidimensionale, la misurazione della vulnerabilità non può essere ricondotta a un unico fattore o condizione. Nei casi di fenomeni nella cui spiegazione rientrano diversi elementi, generalmente le organizzazioni preposte costruiscono indicatori compositi, cioè che tengono conto di più componenti, per consentire confronti temporali e tra territori. A livello mondiale, quindi, sono da anni presenti diversi indici compositi¹. Nel caso specifico, quella della vulnerabilità socio-economica è una questione particolarmente complessa, associata al grado di esposizione della popolazione a possibili rischi e minacce che riguardano la stabilità della propria condizione, economica e non, anche se non ancora produttivi di un effettivo disagio. Al tema della vulnerabilità, inoltre, si connettono riflessioni di tipo etico concernenti l'impatto

1 Ad esempio, sul tema dello sviluppo, tra gli indici multidimensionali più noti a livello internazionale, si annovera l'indice di sviluppo umano (HDI, Human Development Index), utilizzato dalle Nazioni Unite per confrontare lo sviluppo macroeconomico tra i Paesi, non limitandosi ai soli valori di crescita economica misurata dal Prodotto Interno Lordo. È basato su tre dimensioni: vita lunga e in salute (misurato dall'aspettativa di vita alla nascita), conoscenza (anni di scolarizzazione attesa e media osservata), standard di vita dignitoso (reddito nazionale lordo medio). L'indice è costruito annualmente a livello di singoli Stati.

dell'ampliamento delle diseguaglianze sociali e della fragilità individuale².

Tra le iniziative da annoverare in tema di vulnerabilità vi è quella promossa dall'University of Notre Dame negli Stati Uniti, la *Notre Dame Global Adaptation Initiative* (ND-GAIN). Nell'ambito di questa iniziativa, ogni anno, viene calcolato un **indice dei Paesi ND-GAIN**³, il quale riassume non solo la vulnerabilità di un Paese al cambiamento climatico e ad altre sfide globali, ma anche la sua capacità di reazione e risposta. L'OCSE, invece, dopo aver prodotto, a partire dal 2005, specifici rapporti sugli andamenti dei Paesi "fragili" e colpiti da conflitti, tra il 2015 e il 2016 ha cambiato approccio, adottando una più ampia concettualizzazione della fragilità⁴, che, attraverso un proprio schema multidimensionale, prova a catturare la relazione tra rischi e capacità di farvi fronte rispetto a cinque diverse dimensioni (politica, sociale, economica, ambientale, sicurezza) nei Paesi dell'America centro-meridionale, dell'Africa e in gran parte dei Paesi dell'Asia⁵.

La Commissione Europea, invece, ha dato avvio a un forum multilaterale, INFORM, per lo sviluppo di analisi quantitative condivise e rilevanti per le crisi umanitarie e i disastri. Al forum partecipano diverse organizzazioni (tra cui FAO, OCSE, OMS, altre agenzie dell'ONU), mentre la guida scientifica è affidata al Centro di Ricerca Comune (JRC)⁶. Diversi gli strumenti già messi a punto, tra cui l'**indice di rischio INFORM**, che permette una valutazione accessibile a tutti del rischio globale a supporto delle decisioni su prevenzione, azione e risposta per fronteggiare crisi umanitarie e disastri per i diversi Paesi. Anche questo indice è di tipo composito, basato su tre dimensioni: pericolo ed esposizione, vulnerabilità e mancanza di capacità di reazione. Ogni dimensione comprende a sua volta diverse categorie. Nello specifico, la vulnerabilità è declinata in vulnerabilità socio-economica (a sua volta riferita a sviluppo – misurato dall'HDI - e deprivazione, disuguaglianza e dipendenza dagli aiuti) e gruppi vulnerabili (che ricomprende a sua volta informazioni su popolazioni sradicate, condizioni di salute, mortalità e malnutrizione dei bambini sotto i cinque anni, popolazione affetta da disastri naturali, sicurezza alimentare)⁷.

La metodologia alla base del progetto INFORM si è mostrata particolarmente versatile, tanto che è stato recentemente sviluppato anche un **INFORM COVID-19 Risk Index** con lo scopo di identificare i Paesi a rischio sanitario e umanitario da COVID-19 il cui impatto potrebbe sopraffare l'attuale capacità di risposta nazionale e quindi portare alla necessità di ulteriore assistenza internazionale. Non ha il compito di predire l'impatto della pandemia sui singoli Paesi, quanto piuttosto di individuare a quali interventi dare priorità⁸.

Questo elenco, necessariamente non esaustivo, di analisi e indici disponibili a livello internazionale che tentano di catturare la vulnerabilità dei diversi Paesi, testimonia un grande e vivo interesse sul tema, segnale che la comunità internazionale si sforza sempre più per comprendere, anticipare e rispondere meglio sia alle cause sia alle conseguenze della fragilità.

Anche sul fronte nazionale italiano vi è un importante contributo in tal senso da parte di ISTAT: l'Istituto costruisce un **indice di vulnerabilità sociale e materiale** per fornire una misura sintetica riferita ai comuni italiani⁹. Difatti, **disporre di un indice al livello geografico più prossimo alle popolazioni costituisce la reale sfida per le politiche territoriali**. In questo caso, l'indice si basa su sette indicatori elementari che descrivono diverse dimensioni

2 Sul fronte etico, la vulnerabilità è tra i quattro principi inseriti nella Dichiarazione di Barcellona del 1998 come fondanti per la bioetica a livello comunitario. In questa dichiarazione, la vulnerabilità è ricollegata alla finitudine dell'esistenza umana, ma anche al richiamo della responsabilità di curare le persone la cui autonomia e integrità è in pericolo.

3 <https://gain.nd.edu/our-work/country-index/>

4 Stati fragili sono considerati quelli che non hanno la capacità di sviluppare relazioni reciprocamente costruttive con la società e spesso hanno una debole capacità di svolgere funzioni governative di base.

5 <https://www.oecd.org/dac/states-of-fragility-2018-9789264302075-en.htm>

6 <https://drmkc.jrc.ec.europa.eu/inform-index/>

7 Per una trattazione completa della metodologia sottostante la costruzione di questo indice si può consultare la fonte: <https://drmkc.jrc.ec.europa.eu/inform-index/INFORM-Risk/Methodology>

8 Per maggiori informazioni: <https://drmkc.jrc.ec.europa.eu/inform-index/INFORM-Covid-19>

9 http://ottomilacensus.istat.it/fileadmin/download/Indice_di_vulnerabilit%C3%A0_sociale_e_materiale.pdf

“materiali” e “sociali” della vulnerabilità¹⁰. L'indicatore è disponibile a livello di singolo comune italiano, ma al momento la sua costruzione avviene solo in concomitanza dei censimenti generali della popolazione e delle abitazioni. L'indice è disponibile per le ultime tre rilevazioni censuarie: 1991, 2001, 2011. I risultati per l'ultima rilevazione sono mostrati nel cartogramma di Figura 1.

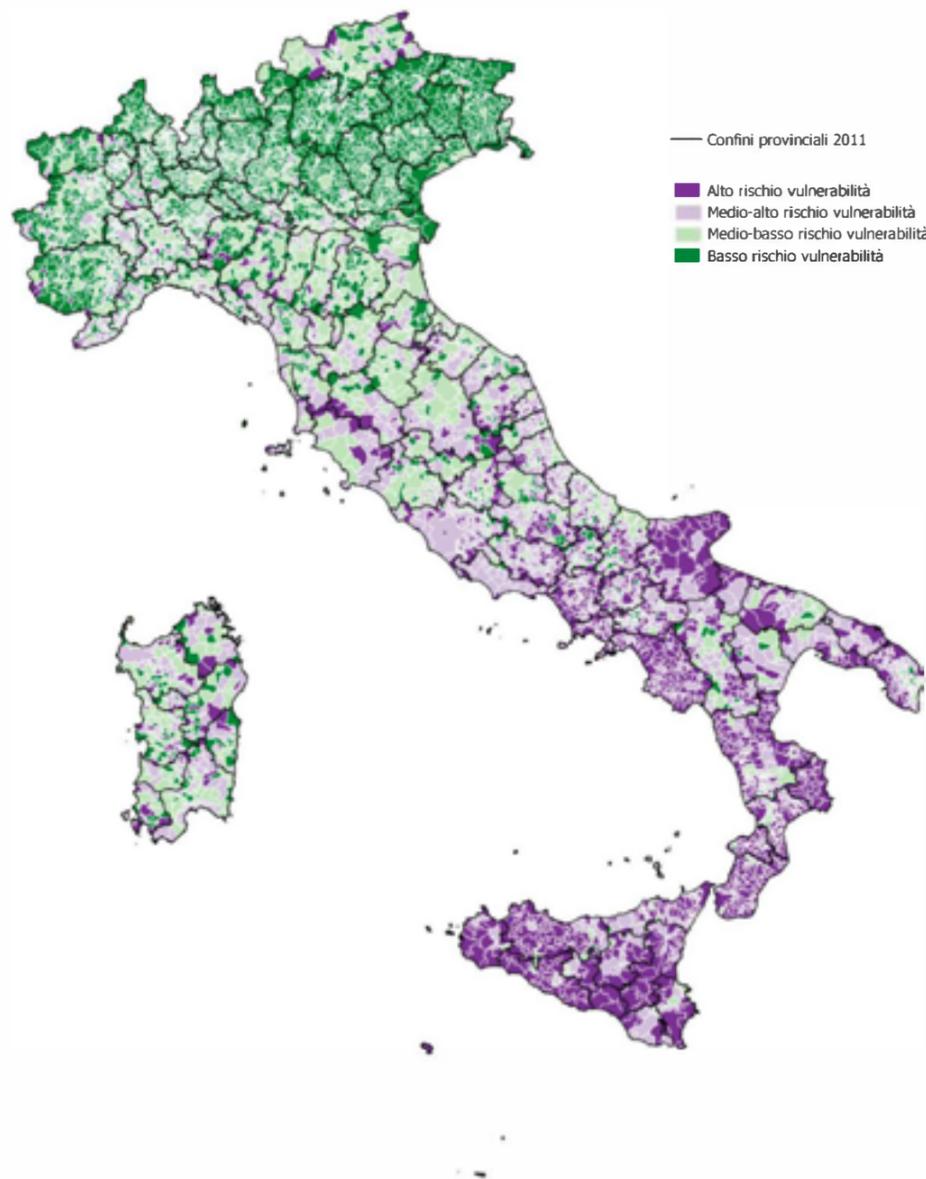


Figura 1: Indice di vulnerabilità materiale e sociale al 2011. Quartili di popolazione residente.
Fonte: ISTAT

Nel confronto a livello nazionale, nel 2011 i comuni pugliesi, salvo alcuni situati nel sud barese a confine con la provincia di Taranto o nella parte più orientale della provincia salentina, presentavano un rischio di vulnerabilità medio o medio-alto.

Tuttavia, l'utilizzo di tale indicatore per le politiche territoriali presenterebbe dei limiti, dovuti essenzialmente alla frequenza di aggiornamento dello stesso (al momento, decennale). Pertanto, si è avvertita l'esigenza di proporre un indice che, pur mantenendo la stessa granularità del dato (il livello comunale), valorizzasse anche informazioni statistiche più aggiornate tra quelle disponibili a tale livello di disaggregazione. Inoltre, la disponibilità di un indicatore costruito “su misura” per la Puglia e non su scala nazionale contribuirebbe ad evitare un eccessivo “appiattimento” della situazione regionale sui due quartili più estremi (rischio di vulnerabilità medio o medio-alto), restituendo invece una rappresentazione più variegata e aderente alla realtà.

Pertanto, obiettivo del presente studio è proporre un indice sintetico di vulnerabilità socio-economica della popolazione pugliese al livello più prossimo alle popolazioni

¹⁰ Incidenza percentuale della popolazione di età compresa fra 25 e 64 anni analfabeta e alfabeto senza titolo di studio; incidenza percentuale delle famiglie con 6 e più componenti; incidenza percentuale delle famiglie monogenitoriali giovani (età del genitore inferiore ai 35 anni) o adulte (età del genitore compresa fra 35 e 64 anni) sul totale delle famiglie; incidenza percentuale delle famiglie con potenziale disagio assistenziale, ad indicare la quota di famiglie composte solo da anziani (65 anni e oltre) con almeno un componente ultraottantenne; incidenza percentuale della popolazione in condizione di affollamento grave, data dal rapporto percentuale tra la popolazione residente in abitazioni con superficie inferiore a 40 mq e più di 4 occupanti o in 40-59 mq e più di 5 occupanti o in 60-79 mq e più di 6 occupanti, e il totale della popolazione residente in abitazioni occupate; incidenza percentuale di giovani (15-29 anni) fuori dal mercato del lavoro e dalla formazione scolastica; incidenza percentuale delle famiglie con potenziale disagio economico, ad indicare la quota di famiglie giovani o adulte con figli nei quali nessuno è occupato o è ritirato da lavoro.

effettivamente coinvolte, quello comunale, utilizzando i dati più aggiornati disponibili rispetto all'indicatore di vulnerabilità fornito da ISTAT.

L'idea di fondo è che i comuni che presentano indici di vulnerabilità più elevati meritano particolari attenzioni, anche rispetto alla programmazione degli interventi e dei servizi pubblici, in modo da mitigarne le fragilità e predisporre le adeguate contromisure in tempi consoni.

Una proposta di indice sintetico di vulnerabilità socio-economica

Come si è accennato, la vulnerabilità, ossia l'esposizione a potenziale rischio di disagio socio-economico, è un fenomeno non riconducibile ad un singolo fattore predisponente: piuttosto, è effetto di diverse concause, in qualche modo interconnesse tra loro, di tipo sociale, ambientale, economico, e così via.

Pur nella consapevolezza della presenza di numerosi fattori che possono predisporre alla vulnerabilità, in questa sede si è optato per la focalizzazione sugli aspetti socio-economici, rimandando eventualmente ad un diverso studio l'indagine su altre condizioni di potenziale interesse (ad esempio, quella sanitaria). In questa analisi, l'attenzione si è concentrata, in particolare, su alcune situazioni socio-economiche di tipo individuale e familiare.

Innanzitutto, sono state accuratamente selezionate le dimensioni da indagare, che sono:

- Vecchiaia (con particolare riferimento alla composizione per classi di età della popolazione);
- Fragilità familiare;
- Prospettive di cambiamento sociale / povertà educativa;
- Vulnerabilità economica.

Successivamente, è stata effettuata una ricognizione degli indicatori disponibili a livello comunale che potessero rappresentare tali dimensioni e fossero sufficientemente aggiornati. La scelta ha tenuto conto anche di precedenti studi condotti sull'argomento a livello territoriale in altre regioni d'Italia¹¹ e facendo in modo che le informazioni dei diversi indicatori prescelti non fossero "ridondanti", ossia fornissero informazioni tra loro complementari, ma non dipendenti l'una dall'altra. Di seguito le risultanze della ricognizione.

1. Indicatore di vecchiaia: incidenza percentuale della popolazione residente di 75 anni e più sul totale (fonte Istat, 2019).
2. Indicatore di fragilità familiare: incidenza percentuale delle famiglie monogenitore e delle famiglie unipersonali di 85 anni e più sul totale delle famiglie anagrafiche (fonte Istat, 2015).
3. Indicatore di povertà educativa: incidenza percentuale dei giovani di età compresa tra i 15 e i 29 anni che non studiano e non lavorano, i c.d. NEET (fonte Istat, 2015).
4. Incidenza percentuale dei contribuenti con reddito complessivo fino a 10.000 euro sul totale (elaborazioni ARTI su dati del Ministero dell'Economia e delle Finanze, 2018).

Poiché per descrivere la vulnerabilità è stato adottato un approccio multidimensionale, per poterne dare una rappresentazione organica si è optato per la costruzione di un indice sintetico elementare, similmente a quanto fatto anche da altre organizzazioni ed

11 In particolare, si veda: "La vulnerabilità alla povertà in Lombardia" (PolisLombardia, dicembre 2018) e "Vulnerabilità e condizione sociale. Indicatori sintetici di potenziale fragilità nelle diverse aree cittadine" (Ufficio Comunale di Statistica del Comune di Bologna, ottobre 2019).

istituzioni. Innanzitutto, è doveroso osservare che ciascuno dei quattro indicatori selezionati ha la stessa polarità: ad un valore più alto dell'indicatore corrisponde una situazione potenzialmente più critica. Per costruire l'indice, i comuni sono stati riordinati a seconda del valore assunto da ciascun indicatore elementare in ordine crescente, dal valore più basso al valore più alto. In seguito, è stato assegnato un rango: al valore più basso assunto dall'indicatore, è stato assegnato rango 1 e così a salire. Successivamente, per ciascun comune, sono stati sommati i ranghi ottenuti sui quattro indicatori e la somma così ottenuta è stata divisa per quattro e normalizzata. In questo modo, l'indice di vulnerabilità è compreso tra 0 (minima vulnerabilità teorica) e 1 (massima vulnerabilità teorica).



Focus

I comuni pugliesi per vulnerabilità

Le dimensioni selezionate sono particolarmente idonee a descrivere il contesto socio-economico a livello comunale. In questa sezione si focalizza l'analisi di tali dimensioni con riferimento alla Puglia.

È importante considerare la **vecchiaia** per i suoi diversi impatti sul sistema sociale, dal mercato del lavoro alla sostenibilità del sistema pensionistico, fino all'organizzazione del sistema sanitario. Una popolazione via via più anziana pone nuove sfide: inoltre, alcuni servizi alla popolazione vanno necessariamente ripensati su scala territoriale. Come è noto, la popolazione italiana non solo si sta progressivamente riducendo, ma sta anche invecchiando sempre più: al 1° gennaio 2019, quasi un quarto della popolazione nazionale superava i 65 anni di età, mentre l'11,7% superava i 75 anni. La Puglia non è esente da questa tendenza in atto, come documentato in un precedente report di questa collana¹². Per quanto riguarda la popolazione over 75 pugliese, la media regionale si attesta al 12%, in linea con il dato nazionale. In provincia di Foggia si registra il valore più alto per questo indicatore (25%, nel comune di Volturara Appula).

Varie sono le situazioni che possono portare una **famiglia** ad essere vulnerabile: monoredditalità o disoccupazione, alto numero di figli minori, separazioni, basso livello di istruzione dei genitori. In questa sede, vista la disponibilità di dati disponibili a livello comunale, si è optato per l'osservazione delle situazioni più estreme: si tratta, da un lato, di nuclei monoparentali composti da genitore unico con figli a carico, dall'altro di persone anziane che vivono da sole¹³. A livello sia di media nazionale, che di ripartizione Sud, la percentuale di queste categorie di famiglie sul totale delle famiglie anagrafiche è di poco superiore al 13%. In Puglia, vi sono province in cui la media di questo indicatore è al di sotto della media nazionale: il riferimento, in particolare, è alla provincia Barletta-Andria-Trani (11,7%) e Bari e Taranto (di poco superiori al 12% per entrambe). Il valore più alto per tale indicatore è nuovamente in provincia di Foggia (a Volturara Appula la percentuale si attesta sul 21,8%).

In Italia è abbastanza allarmante anche il fenomeno dei **NEET**, ossia dei giovani che non lavorano e non sono inseriti in alcun percorso formativo: in questa condizione si trova oltre un quarto dei giovani italiani tra i 15 e i 29 anni, un terzo se si considera la ripartizione Sud (isole comprese). Rispetto ad altri indicatori di disoccupazione o dispersione scolastica, il fenomeno dei NEET è particolarmente significativo in quanto legato ad un senso di sfiducia generale e ad una mancanza di prospettive di cambiamenti futuri. Solitamente, questi giovani vivono anche in una condizione di disagio ed esclusione sociale: "il NEET è un indicatore di una qualità della vita insufficiente"¹⁴. Per queste varie ragioni si è scelto di includerlo in questa analisi. I comuni pugliesi non si sottraggono a questa condizione che

12 ARTI Instant Report n. 3/2019 – Andamenti demografici in Puglia: una sfida per i territori e per la crescita

13 Stessa scelta è stata compiuta nel rapporto "La vulnerabilità alla povertà in Lombardia" disponibile al seguente link: <https://www.polis.lombardia.it/wps/portal/site/polis/ DettaglioRedazionale/pubblicazioni/studi-e-documenti/soc17003-poverta-lombardia>

14 Unicef, "Il silenzio dei NEET-giovani in bilico tra rinuncia e desiderio", 2019 https://www.unicef.it/Allegati/IL_silenzio_dei_NEET.pdf

accomuna i giovani residenti in Puglia a tanti altri giovani italiani. Vi sono situazioni in cui la percentuale di giovani tra i 15 e i 29 anni che non studia e non lavora sfiora o addirittura supera il 60%.

Infine, il presente studio ha inteso considerare se e in che modo le **condizioni reddituali** influenzino o siano comunque associate a condizioni sociali di vulnerabilità. Intenzionalmente, l'indicatore scelto in questo caso non è stato un valore reddituale medio relativo a tutta la popolazione, che avrebbe necessariamente smussato eventuali valori estremi di reddito, quelli troppo bassi o troppo alti. Invece, è stato costruito ad hoc un indice considerando la percentuale di contribuenti con reddito inferiore ai 10 mila euro annui lordi sul totale dei contribuenti. In questo caso, vi sono 24 comuni in Puglia dove questa percentuale risulta essere particolarmente critica, in quanto supera la soglia del 50%. I valori registrati per ciascuno dei quattro indicatori elementari in ciascun comune (suddivisi per quartile) e i valori medi registrati per provincia, in valore percentuale, vengono riportati in Figura 2 e 3, rispettivamente.

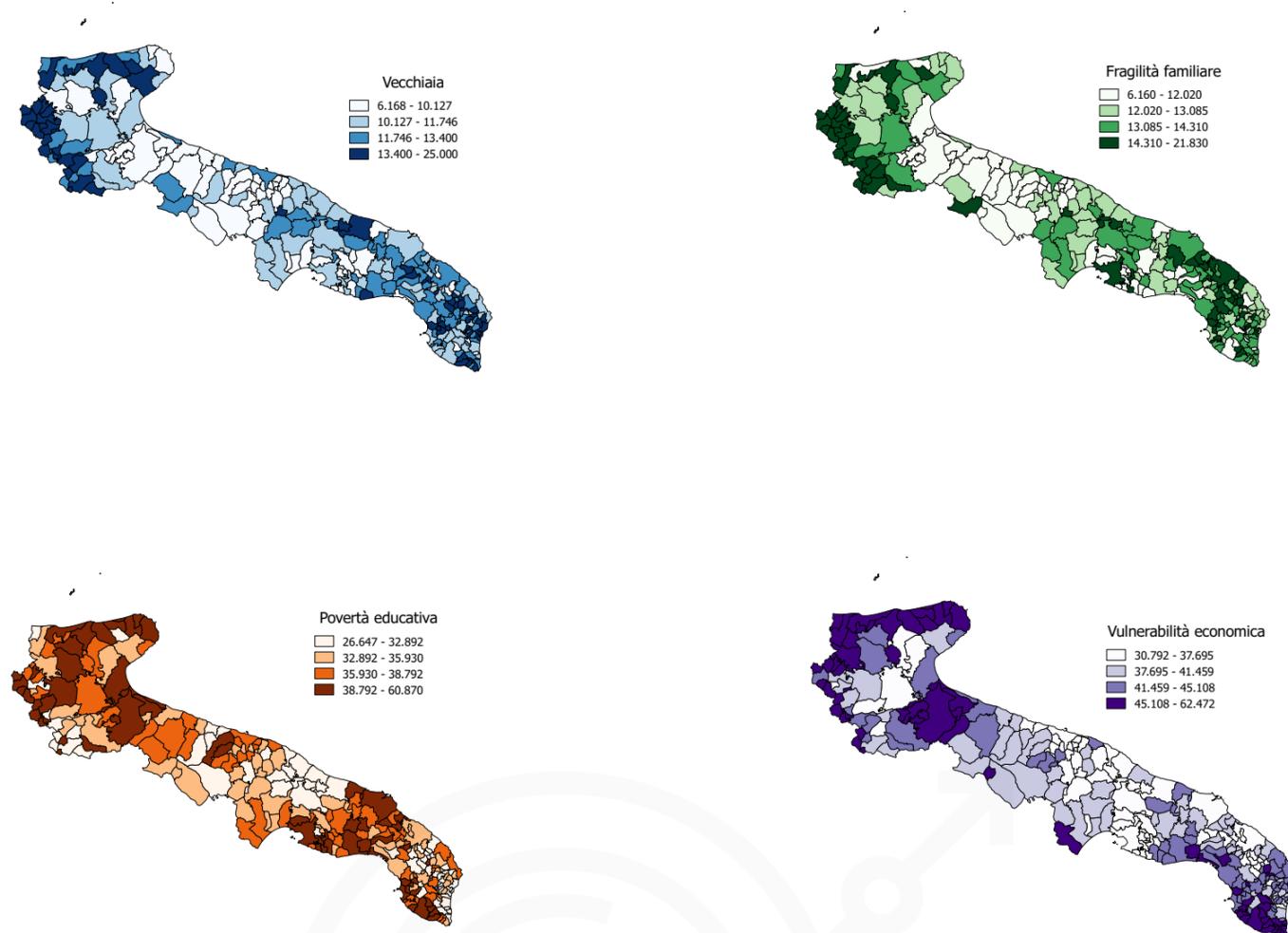


Figura 2: Indicatori elementari di vulnerabilità socio-economica selezionati.
Valori per singolo comune.

Fonte: Elaborazioni ARTI su dati ISTAT e MEF

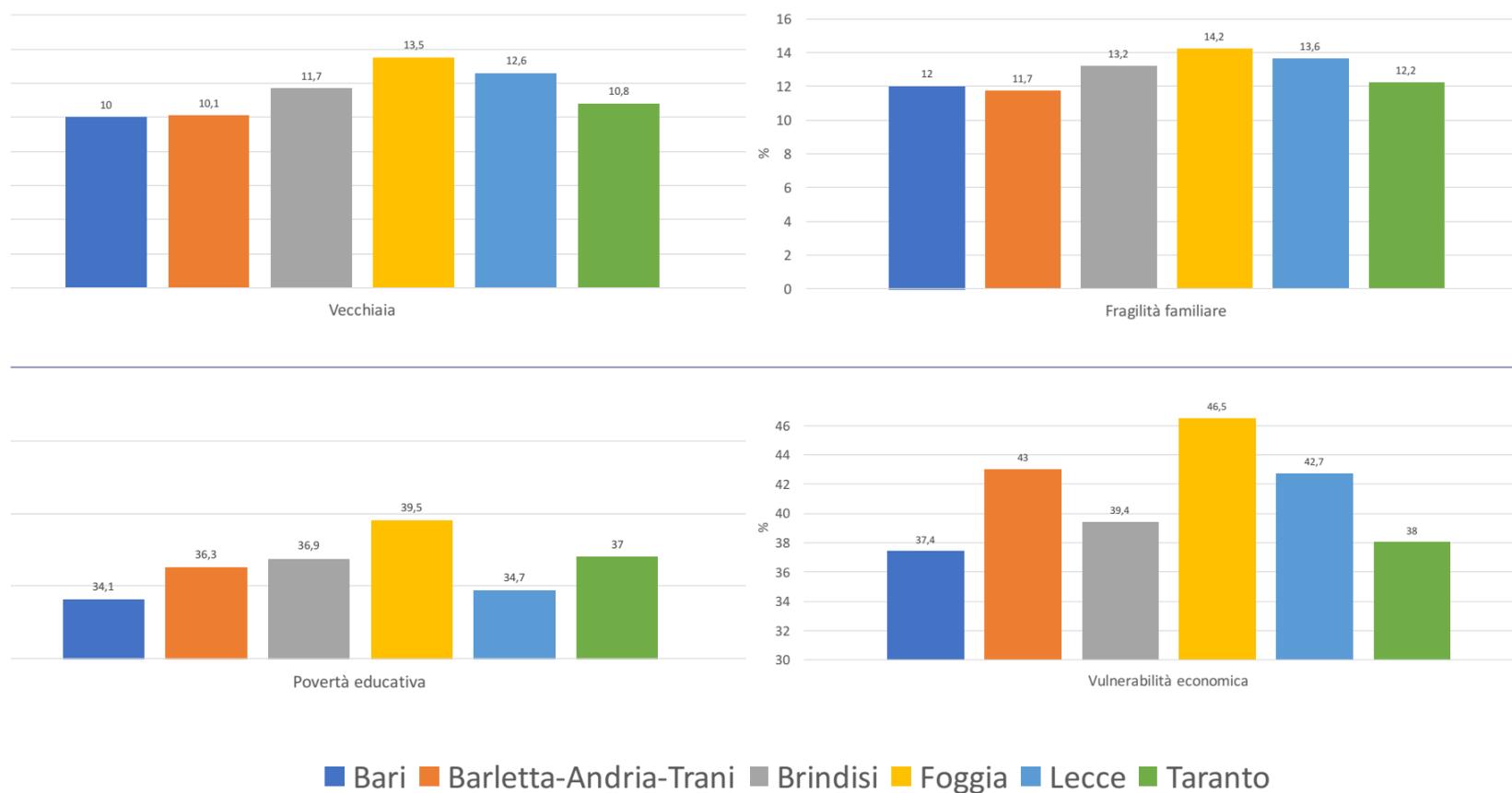


Figura 3: Indicatori elementari di vulnerabilità socio-economica selezionati. Valori percentuali medi registrati per provincia.

Fonte: Elaborazioni ARTI su dati ISTAT e MEF

A livello territoriale di singolo comune, la lettura dei grafici in Figura 2 mostra come solitamente i comuni più periferici, ossia quelli più lontani dal baricentro rappresentato dal capoluogo regionale, siano quelli caratterizzati da condizioni socio-economiche potenzialmente più critiche. La gradazione più scura in ciascun cartogramma, corrispondente al valore di quartile più elevato dei quattro sub-indici, solitamente "colora" i comuni del sub-appennino dauno e i comuni garganici, assieme ai comuni della parte più estrema del "tacco" d'Italia. Pare sfuggire, in parte, a questa costante il sub-indice di povertà educativa, per il quale si registrano valori elevati anche in comuni confinanti o comunque molto prossimi al capoluogo regionale.

Il grafico di figura 3 sui valori medi provinciali conferma come, per ciascun indicatore, siano pertanto i comuni in provincia di Foggia e Lecce a mostrarsi tra i più vulnerabili.

Queste osservazioni sono confermate una volta calcolato l'indice composito di vulnerabilità socio-economica comunale (Figura 3).

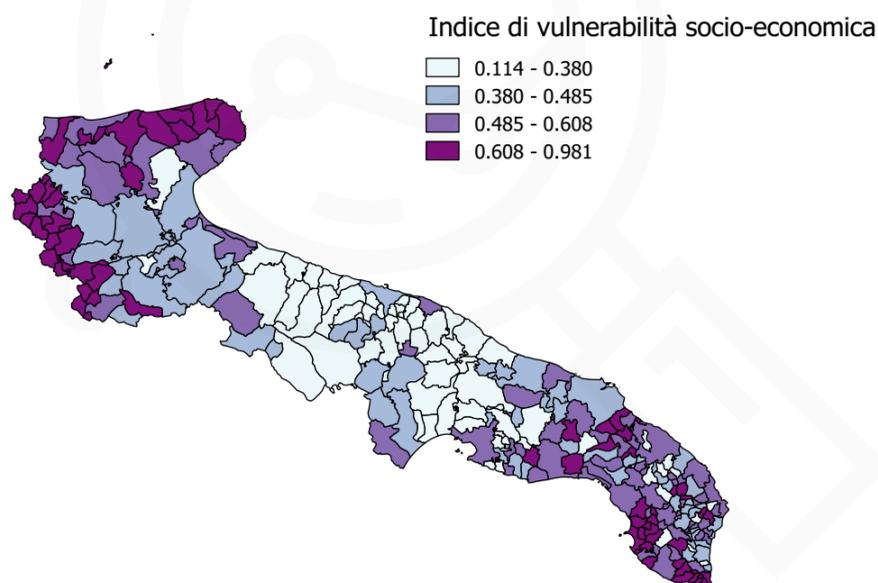


Figura 4: Indice composito di vulnerabilità socio-economica dei comuni pugliesi.

Fonte: Elaborazioni ARTI su dati ISTAT e MEF

La distribuzione territoriale dell'indice composito di vulnerabilità socio-economica in Puglia restituisce una suddivisione dei comuni quasi fossero idealmente posizionati in quattro fasce: i comuni meno vulnerabili (con valore dell'indicatore composito ricompreso nel primo quartile, sino ad un valore massimo di 0,380) sono quelli più prossimi al baricentro costituito dal capoluogo, Bari. Via via che ci si allontana dal capoluogo, sia verso nord, sia verso sud, i valori dell'indicatore composito di vulnerabilità socio-economica crescono in maniera quasi direttamente proporzionale alla distanza dal capoluogo stesso.

Pertanto, in base a tale indice composito, i comuni maggiormente vulnerabili (quelli il cui indice si trova nell'ultimo quartile, con valori superiori a 0,608) sono ubicati in provincia di Foggia e di Lecce e comunque quelli posizionati nelle estremità nord, sud ed est del territorio regionale.

Per valore assunto dall'indice composito, i cinque comuni maggiormente vulnerabili in Puglia sono: Roseto Valfortore, Alberona, Anzano di Puglia, Carlantino e Volturara Appula. Sono tutti comuni ubicati in provincia di Foggia con una popolazione che solo in due casi supera, di poco, le mille unità. Se si eccettuano i comuni capoluogo, anche il grafico di Figura 4 pare **evidenziare una certa relazione empirica tra consistenza numerica della popolazione residente e indice di vulnerabilità socio-economica**: al diminuire della popolazione, l'indice di vulnerabilità aumenta¹⁵.

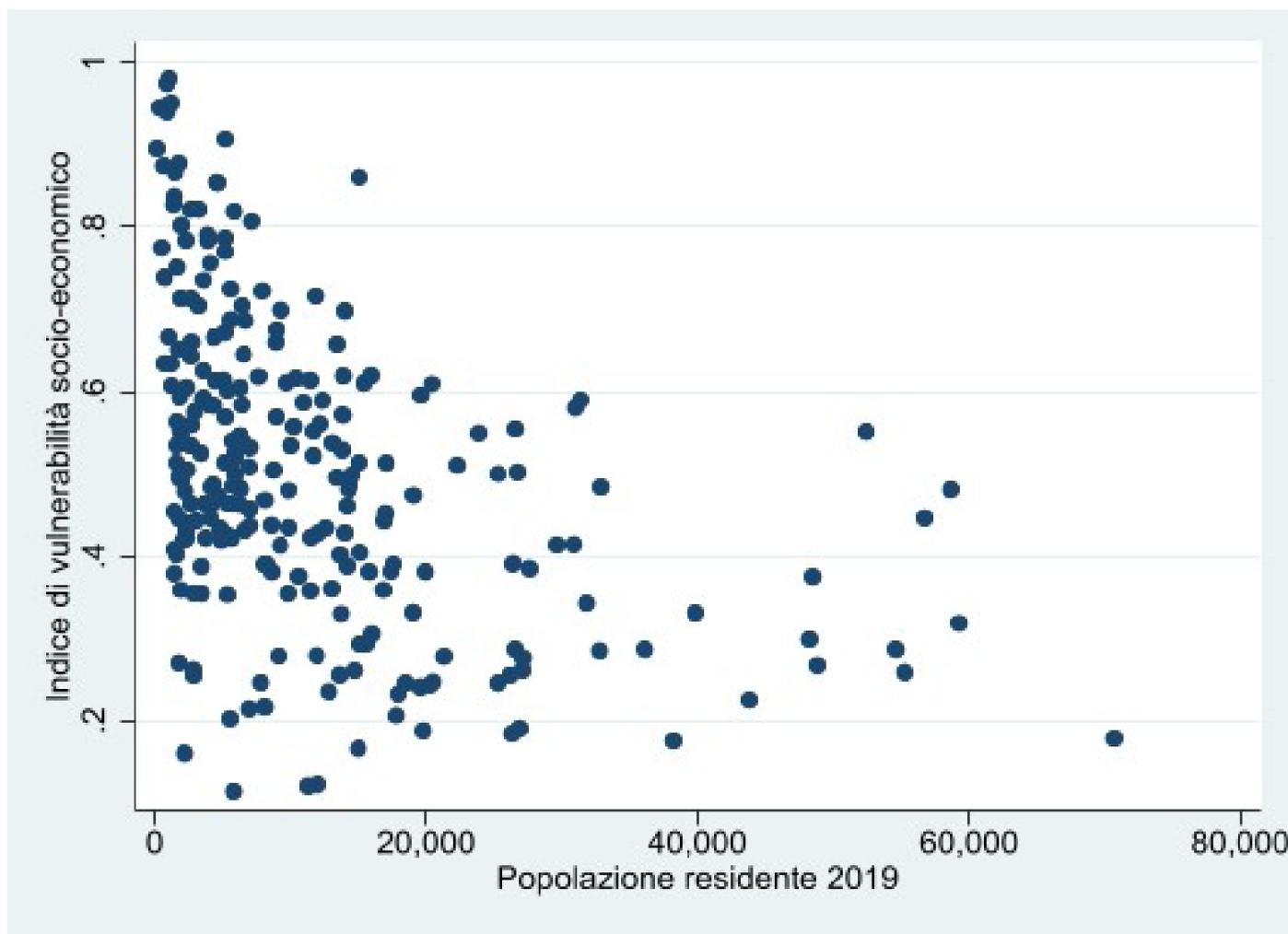


Figura 5: Relazione tra indice di vulnerabilità socio-economica e popolazione residente, 2019 per tutti i comuni pugliesi eccetto i comuni capoluogo.

Fonte: Elaborazioni ARTI su dati ISTAT e MEF

Analizzando più approfonditamente i dati, **un'altra evidenza empirica si ottiene confrontando alcuni indici statistici di posizione e variabilità dell'indicatore composito di vulnerabilità socio-economica** (media, deviazione standard, valore minimo e massimo) **a seconda della zona altimetrica**. Premesso che la maggior parte dei comuni pugliesi è situata in pianura (70%), è negli otto comuni montani interni¹⁶ che l'indice mostra il più alto valore medio: 0,817 rispetto ad una media di 0,484 dei comuni situati in pianura o di 0,500 per tutti i comuni pugliesi (Tabella 1).

¹⁵ Correlazione pari a -0.2305.

¹⁶ Roseto Valfortore, Anzano di Puglia, Celle di San Vito, Faeto, Accadia, Panni, Monteleone di Puglia, Orsara di Puglia.

ZONA ALTIMETRICA	NUMERO COMUNI	VALORE MEDIO	DEVIAZIONE STANDARD	VALORE MINIMO	VALORE MASSIMO
Montagna interna	8	0,817	0,128	0,643	0,981
Collina interna	51	0,492	0,233	0,178	0,974
Collina litoranea	19	0,537	0,142	0,331	0,806
Pianura	180	0,484	0,164	0,114	0,907
TOTALE	258	0,500	0,186	0,114	0,981

Tabella 1: Indici di posizione e variabilità per l'indicatore composito di vulnerabilità socio-economica per i comuni pugliesi per zona altimetrica.

Fonte: Elaborazioni ARTI su dati ISTAT e MEF

Tali risultanze paiono suggerire che, per una comprensione più approfondita delle dinamiche socio-economiche di un territorio, non si può prescindere anche da altre sue caratteristiche, quali quelle orografiche o demografiche.



Conclusioni

Questo rapporto avanza una proposta per un indice composito di vulnerabilità socio-economica dei comuni pugliesi e fornisce così al decisore pubblico un ulteriore elemento a supporto delle scelte di specifiche azioni richieste per i singoli territori. L'utilizzo di tale strumento, complementare ad altre analisi economiche e territoriali, contribuirebbe a una più accurata programmazione, differenziata in funzione delle particolarità territoriali evidenziate.

Il report può essere letto anche come un ulteriore contributo dell'ARTI nel mostrare quanto sia importante valorizzare opportunamente le informazioni, di tipo statistico e non, per poter fornire indicazioni di policy maggiormente aderenti alla realtà. Come sostenuto dall'OCSE (2018): "Investire[mo] nei dati per comprendere, anticipare e rispondere meglio ai molteplici stati di fragilità". Questo studio ha infatti confermato, da un lato, la necessità di disporre di basi informative sempre più vaste, accurate e convenientemente disaggregate ed aggiornate, in modo da poter elaborare proposte di policy efficaci; dall'altro, che **i territori presentano tra loro divari non trascurabili che richiedono per questo, a loro volta, policy differenziate in grado di rispondere maggiormente alle reali esigenze.**

Come strumento di analisi, è stato proposto un indicatore di tipo composito, ossia uno strumento che considera una serie di informazioni in modo sintetico in modo da contribuire ad individuare dove il rischio di vulnerabilità socio-economica è maggiormente presente e poter così passare alla proposta, definizione ed attuazione di politiche pubbliche più rispondenti agli effettivi bisogni.

Lo studio ha permesso di appurare alcune caratteristiche che paiono accomunare i comuni pugliesi più vulnerabili: le dimensioni più ridotte in base alla popolazione; l'ubicazione in provincia di Foggia, soprattutto nella zona del sub-appennino dauno, caratterizzata anche da particolari fattori geografici (montuosità, difficoltà di collegamenti) che ne hanno, con molta probabilità, condizionato lo sviluppo.

Da queste informazioni, discendono alcune proposte di policy qui di seguito sintetizzate.

Per quanto riguarda gli aspetti legati alla vecchiaia e alla fragilità familiare, un aspetto da cui partire sarebbe, ad esempio, una **maggiore focalizzazione delle politiche di coesione**. Una recente analisi sulla ripartizione del costo pubblico per settori di intervento per gli ultimi due cicli di programmazione in Puglia mostra come due fasce della popolazione particolarmente bisognose di investimenti e risorse, infanzia e anziani, non hanno beneficiato di particolare sostegno da parte delle risorse pubbliche. Altro settore di intervento connesso con il tema della vulnerabilità territoriale, ossia quello degli investimenti destinati a città e aree rurali, parimenti non ha potuto disporre che di una quota abbastanza limitata di risorse¹⁷.

¹⁷ All'incirca il 2% delle risorse totali. Per ulteriori dettagli: opencoesione.gov.it

Altra criticità piuttosto rilevante è quella connessa con la povertà educativa e con una disoccupazione giovanile particolarmente critica. Con ogni probabilità, i giovani under 30 subiranno anche maggiormente le conseguenze della crisi economica scatenatasi in seguito alla pandemia. In questo caso, andrebbero sicuramente **potenziati tutti quei percorsi che agevolano la transizione dalla scuola al lavoro, così come la messa a punto di interventi sempre più efficaci per i giovani più a rischio di abbandono e dispersione scolastica**. Ad esempio, per contrastare l'inerzia che spesso caratterizza questa particolare categoria giovanile, andrebbero privilegiati interventi a forte contenuto esperienziale e di contatto con il reale, che permettano loro di confrontarsi con altri ambienti (quando sarà nuovamente possibile, anche con viaggi di formazione professionale all'estero) e di rafforzare le c.d. *soft skill* (anche mediante attività di simulazione con dimensione ludica).

Per quanto riguarda la vulnerabilità economica legata ai bassi redditi, numerose sono già le iniziative di sostegno per famiglie ed individui in situazioni di più grande bisogno messe in campo sia a livello regionale sia nazionale. In questo caso, pertanto, andrebbero invece previsti meccanismi che ne aumentino la efficacia e che vadano a supportare la platea realmente bisognosa degli interventi, evitando fenomeni di asimmetria informativa nella assegnazione dei benefici (*moral hazard* e selezione avversa).

Per quanto riguarda poi i comuni più piccoli, bisognerebbe **promuovere maggiormente l'unione o la fusione di comuni**¹⁸ o comunque la fornitura condivisa di servizi per poter così beneficiare di economia di scala. La questione della dimensione ottima degli enti locali è un argomento classico per l'economia pubblica, più recentemente rilanciato in riferimento al federalismo fiscale e alla necessità di riduzione della spesa pubblica.

Bisognerebbe infine agire per **aumentare l'attrattività di questi territori**: in questo, un ruolo di particolare importanza rivestono le reti delle infrastrutture, non solo della mobilità fisica. Al di là della promozione turistica di alcuni territori, che tuttavia è spesso limitata ad alcuni periodi dell'anno, bisogna puntare anche a consolidare ed esaltare fattori di attrazione già presenti (migliore salubrità dell'aria, mancanza di congestione e traffico, forti tradizioni eno-gastronomiche, etc.), nonché a favorire l'ammodernamento e la realizzazione ex novo di infrastrutture di collegamento e digitali. Su queste basi, anche la recente maggiore diffusione in Italia del lavoro agile potrebbe agevolare un ritorno ai piccoli centri, spesso caratterizzati da una migliore qualità della vita, sia in termini di minor congestione ed inquinamento, sia in termini di coesione sociale. Gli interventi che vadano in questa direzione potrebbero fungere da leve di marketing territoriale vincenti e costituire l'ossatura di efficaci politiche di insediamento.

18 Per maggiori informazioni sui due istituti: https://www.camera.it/temiap/documentazione/temi/pdf/1105809.pdf?_1555520990223



·a·r·t·i·

Agenzia regionale
per la tecnologia
e l'innovazione

INSTANT REPORT

n.6 / novembre 2020

ARTI Instant Report è la collana di pubblicazioni a cadenza periodica con cui l'Agenzia Regionale per la Tecnologia e l'Innovazione della Puglia presenta in maniera sintetica analisi quali-quantitative e risultati di indagini sulle dinamiche dei principali indicatori del sistema innovativo pugliese.

2020 © ARTI
www.arti.puglia.it



Documento distribuito con licenza Creative Commons BY-NC-ND 4.0

A cura di: Annamaria Fiore (ARTI)
Editing: Annamaria Monterisi (ARTI)
Elaborazioni: Rossana Mancarella (ARTI)
Grafica e impaginazione: Gianfranco D'Onghia (ARTI)

Si ringrazia Agata Maria Madia Carucci (ISTAT)
per la preziosa consulenza specialistica offerta.

