



UNIONE EUROPEA



REPUBBLICA ITALIANA



REGIONE AUTONOMA
DELLA SARDEGNA

GLI SVANTAGGI DEI COMUNI SARDI

*Povert , istruzione, servizi, salute, lavoro, ambiente,
criminalit : la prima radiografia accurata del
territorio dell'isola, commentata dagli esperti*

Sistema informativo IDMS 2011 – P.O. FESR Sardegna 2007/2013



TANGRAM
EDIZIONI SCIENTIFICHE
TRENTO

Gli svantaggi dei comuni sardi

Copyright © 2011 Tangram Edizioni Scientifiche

Gruppo Editoriale Tangram Srl

Via Verdi, 9/A – 38122 Trento

www.edizioni-tangram.it – info@edizioni-tangram.it

Prima edizione: novembre 2011, *Printed in Italy*

ISBN 978-88-6458-034-0

Progetto grafico di copertina: 

Fatti salvi i diritti d'autore, la proprietà dei contenuti del presente volume è della Regione Sarda e ogni stampa o copia è soggetta ad autorizzazione. Sono consentite citazioni con indicazione della fonte.

Il sistema informativo IDMS (Indice di Deprivazione Multipla della Sardegna) è realizzato dalla Regione Autonoma della Sardegna con il cofinanziamento dell'Unione Europea, dello Stato e della stessa R.A.S. nell'ambito del P.O. FESR Sardegna 2007/2013, Asse VII "Assistenza Tecnica".

Hanno lavorato al progetto (edizione 2011):

- *Antonello Angius* (Centro regionale di programmazione, R.A.S.): coordinamento generale.
- *Antonella De Arca* (D.G. per il coordinamento della programmazione unitaria e della statistica regionale, R.A.S.): coordinamento delle attività di elaborazione statistica.
- *Stefano Cabras* (Dipartimento di informatica e matematica dell'Università di Cagliari): supporto scientifico per la scelta e implementazione delle metodologie statistiche.
- *Alberto Serci, Antonello Podda e Ivan Etzo* (D.G. per il coordinamento della programmazione unitaria e della statistica regionale, R.A.S.): collaborazione alla analisi e classificazione delle fonti, all'individuazione degli indicatori e all'applicazione delle procedure statistiche.
- *Antonella Mandarino* (Nucleo di Valutazione e Verifica degli Investimenti Pubblici, R.A.S.): collaborazione alla organizzazione delle fonti per il dominio dell'ambiente.
- *Cristiana Pomata* (BIC Sardegna): collaborazione sul dominio della criminalità.
- *Manuela Murru* (Centro regionale di programmazione, R.A.S.): assistenza amministrativa.

Stampa su carta ecologica proveniente da zone in silvicoltura, totalmente priva di cloro.
Non contiene sbiancanti ottici, è acid free con riserva alcalina

SOMMARIO

- 9 Geografia degli svantaggi sociali, economici e ambientali:
l'indice di deprivazione multipla della Sardegna
- 15 IDMS: i dati (Indicatore sintetico complessivo)
- 19 Deprivazione e povertà
Gianfranco Bottazzi – Università di Cagliari
- 31 I dati sul reddito
- 33 Le politiche dell'istruzione in Sardegna:
un sommario bilancio
Antonello Angius – Centro regionale di programmazione, R.A.S.
- 45 I dati sull'istruzione
- 53 L'ineguale distribuzione territoriale dei servizi
Maurizio Memoli – Facoltà di Economia, Università di Cagliari
- 65 I dati sui servizi
- 67 Salute: la mortalità nei comuni sardi
Antonello Antonelli – Osservatorio epidemiologico, R.A.S.
- 73 I dati sulla salute
- 79 Il disagio occupazionale
Maria Letizia Pruna – Università di Cagliari
- 97 I dati sulla disoccupazione
- 105 La marginalità ambientale e la sua difficile valutazione
Giovanni Sistu – Università di Cagliari
- 125 I dati sull'ambiente
- 135 Criminalità in Sardegna. Bilancio delle ricerche e
primi risultati dell'IDMS, dominio criminalità
Benedetto Meloni – Università di Cagliari
- 175 I dati sulla criminalità
- 183 Appendice metodologica e glossario

GLI SVANTAGGI DEI COMUNI SARDI

*Povert , istruzione, servizi, salute, lavoro, ambiente,
criminalit : la prima radiografia accurata del
territorio dell'isola, commentata dagli esperti*

GEOGRAFIA DEGLI SVANTAGGI SOCIALI, ECONOMICI E AMBIENTALI: L'INDICE DI DEPRIVAZIONE MULTIPLA DELLA SARDEGNA

In questo volume viene presentata l'edizione 2011 del sistema informativo IDMS (Indice di Deprivazione Multipla in Sardegna) volto a misurare il livello di "deprivazione" dei comuni sardi, che raccoglie dati in gran parte inediti nel loro dettaglio comunale sui temi della povertà, dell'istruzione, dei servizi, della salute, della disoccupazione, dell'ambiente e della criminalità. Questo tipo di banche dati viene curato da una decina d'anni in diversi paesi a partire da quelli del Regno Unito, anche attraverso apposite sezioni dei servizi statistici centrali, con lo scopo di consentire ai governi nazionali e locali più accurate politiche territoriali, sociali, sanitarie, economiche e ambientali. Quella avviata in Sardegna con la prima edizione dell'IDMS, realizzata nel 2009 dalla Regione Sarda (Centro regionale di programmazione) in collaborazione con l'Università di Cagliari e l'Osservatorio Economico della RAS, rappresenta una esperienza battistrada in Italia per la vastità delle fonti e il numero dei domini tematici e statistici trattati.

Il progetto IDMS fa parte del Programma regionale di sviluppo della Regione Sarda 2010-2014¹, quale strumento di supporto alla programmazione degli interventi: sia per la migliore definizione ge-

¹ Obiettivo strategico 8.1, "Realizzare un sistema informativo dei fattori di svantaggio a livello comunale nei diversi aspetti socioeconomici e della dotazione di servizi, quale supporto alla programmazione e verifica di impatto degli interventi".

nerale degli stessi rispetto alle problematiche evidenziate dai dati, sia per la possibilità offerta, grazie alla capillarità delle informazioni, di valutare su basi oggettive la possibile ripartizione territoriale delle risorse e degli interventi.

Sebbene alla parola deprivazione possa essere attribuito un significato intuitivo, nella letteratura scientifica non vi è una definizione chiara e universalmente accettata. Emergono, al più, alcuni concetti generalmente condivisi che permettono di identificarla come un fenomeno che non descrive soltanto una condizione individuale di privazione materiale, ma comprende una serie di fattori che determinano, per gli individui inseriti in un dato contesto fisico-spaziale e socio-relazionale, una generale mancanza di risorse e opportunità. La deprivazione è dunque un fenomeno cumulativo, che deriva dalla combinazione di elementi riconducibili ad esempio all'insufficienza del reddito, alla mancata partecipazione al mercato del lavoro, a una situazione di disagio della famiglia, all'inadeguatezza dei livelli di istruzione o dello stato dei servizi disponibili per la comunità.

Secondo P. Townsend² la deprivazione può essere definita come "uno stato di svantaggio dimostrabile e osservabile, relativo alla comunità locale o a una più ampia parte della società o nazione a cui un individuo, una famiglia o un gruppo appartengono". Tale dimensione relativa viene intercettata e misurata dagli indici di deprivazione, il cui intento è appunto quello di assegnare dei punteggi che misurino gli svantaggi delle aree indagate ordinandole in una graduatoria. Aree che, nel nostro caso, sono i comuni della Sardegna,.

I primi lavori finalizzati a indagare la deprivazione sono rintracciabili nel mondo anglosassone: gli indici elaborati da Jarman³ e da Townsend, che costituiscono tuttora un importante riferimento, risalgono agli anni 80. Nel Regno Unito è consolidata e continua a svilupparsi un'attività di ricerca finalizzata alla costruzione di indici sintetici di deprivazione, volti a fornire supporto alle politiche socio-

²Townsend P., "Deprivation" *Journal of Social Policy*, 1987.

³Yarman b., *Underprivileged areas: validation and distribution of scores*. *British Med j*, 1983, Vol. 289.

economiche su micro aree: ci si riferisce, ad esempio all’*“English Index of Deprivation”* in Inghilterra⁴, allo *“Scottish Index of Multiple Deprivation”*⁵ in Scozia o al *“Welsh Index of Multiple Deprivation”* per il Galles⁶. In Italia questo tipo di studi è stato intrapreso soltanto alla fine degli anni ’90 sporadicamente e con finalità limitate, prevalentemente epidemiologiche⁷.

Nel 2009 il Dipartimento di Ricerche Economiche e Sociali dell’Università di Cagliari e il Centro di Programmazione della Regione Sarda hanno realizzato un prototipo di indice di deprivazione per lo studio del disagio socio economico nei comuni dell’isola, mutuando l’approccio metodologico utilizzato in ambito anglosassone (in particolare il WIMD del Galles). È stata una esperienza battistrada in Italia, non risultando analisi simili di livello regionale, salvo rari studi non sistematici relativi a singoli comuni o per la definizione di politiche socio-sanitarie di zona. L’obiettivo era anche quello di fornire uno strumento di supporto alle decisioni nell’attività di programmazione per una migliore calibrazione territoriale delle risorse e degli interventi.

Tale prima esperienza purtroppo è stata pesantemente condizionata dalla carenza di dati, poiché la raccolta di dati statistici su base comunale in alcuni domini importanti quali quello dell’istruzione e della criminalità è ancora non sistematica, mentre è possibile, con un importante lavoro di reperimento, analisi e trattamento delle fonti, utilizzare dati amministrativi.

⁴ EID (2007). *The English Indices of Deprivation 2007: Summary*. Technical report, Department of Communities and Local Government.

⁵ SIMD (2006). *Scottish Index of Multiple Deprivation 2006*. Technical report, Office of the Chief Statistician Scottish Executive.

⁶ WIMD (2008), *Welsh Index of Multiple Deprivation 2008*, Technical Report, Assembly’s Statistical Directorate and Local Government Data unit.

⁷ Marta Valerio, Felice Vitullo (2000), *Sperimentazione di un indice di svantaggio sociale in Basilicata*, *Epid Prev* 2000,24, 219-223.

Ennio Cadum, Giuseppe Costa, Annibale Biggeri, Marco Martuzzi (1999), *Deprivazione e mortalità: un indice di deprivazione per l’analisi delle disuguaglianze su base geografica*, *Epid Prev* 1999, 23, 175-187.

Nella prospettiva di sviluppare e aggiornare sistematicamente l'indice di deprivazione multipla della Sardegna (IDMS), il Centro Regionale di Programmazione ha coinvolto l'ex Agenzia Osservatorio Economico (oggi Direzione Generale per la Programmazione Unitaria e della Statistica regionale) in una seconda versione aggiornata e potenziata della base dati. Il modello presentato comprende come detto sette domini d'informazione: reddito, istruzione, servizi, salute, occupazione, ambiente e criminalità.

La dimensione del reddito è indagata considerando le dichiarazioni dei redditi delle persone fisiche e stimando l'incidenza dei nuclei familiari con un reddito netto fiscale inferiore o uguale alla soglia di povertà assoluta, così come definita dall'Istat per l'anno 2008, grazie ai dati forniti dall'Agenzia regionale delle entrate. È stato così possibile costruire per la Sardegna una mappa dettagliata della povertà.

Per il dominio dell'istruzione sono stati acquisiti e pubblicati per la prima volta i dati del Ministero dell'Istruzione sui risultati di merito degli studenti delle scuole secondarie di primo grado (ex scuola media inferiore), attraverso tre indicatori: il tasso dei bocciati, il tasso di ritardo scolastico, l'incidenza dei licenziati con il minimo.

Il dominio dei servizi è stato indagato stimando la difficoltà relativa di accesso ad alcuni servizi considerati fondamentali. Tra le fonti utilizzate vi sono l'anagrafe degli uffici postali e bancari e quelle relative alla collocazione delle scuole e delle stazioni dei carabinieri.

Il dominio della salute è stato indagato attraverso i dati dell'Indagine sulle cause di morte dell'Istat, con due indicatori elementari: il tasso standardizzato di mortalità per malattie del sistema circolatorio e il tasso standardizzato di mortalità per tumori, che rappresentano le cause di morte più frequenti e socialmente rilevanti.

Nel dominio dell'occupazione sono stati utilizzati i dati (di carattere amministrativo) del Sistema Informativo del lavoro (SIL) della Regione Sarda, in quanto unici dati aggiornati disponibili a livello comunale oltre a quelli di fonte Inps: l'incidenza dei disoccupati e degli inoccupati iscritti nei Centri per l'Impiego sulla popolazione in

età lavorativa (SIL) e la quota delle pensioni erogate per incapacità lavorativa (INPS).

Nel dominio dell'ambiente si è scelto di considerare i dati sulla carta dell'uso del suolo prodotti dall'Assessorato agli Enti locali, finanza e urbanistica della Regione Sarda, i dati sulla qualità dell'aria elaborati dall'Assessorato della difesa dell'Ambiente, quelli sugli incendi e sugli impianti di trattamento e smaltimento dei rifiuti presenti nel Sistema Informativo Regionale Ambientale. L'analisi è stata effettuata considerando il grado di urbanizzazione e di industrializzazione di ogni comune della Sardegna, il superamento di alcuni inquinanti atmosferici registrati dalle centraline dislocate nel territorio, la superficie percorsa da incendi e la distribuzione degli impianti di trattamento, di smaltimento e di stoccaggio dei rifiuti.

Al fine di costruire un tasso di sicurezza sociale nel territorio per la prima volta vengono pubblicate, dopo essere state elaborate in scala comunale, le informazioni estratte dalla base dati sui delitti del Ministero dell'Interno, Servizio Informativo Interforze.

Per ogni dominio, dopo una scheda sui rispettivi indicatori elementari e sulle fonti utilizzate, sono pubblicati gli interventi di approfondimento di alcuni esperti di settore. Nell'appendice metodologica sono infine descritte le metodologie statistiche applicate.

La sintesi finale in un unico indicatore è avvenuta attraverso una sorta di media "pesata" degli indicatori di sintesi dei sette domini elencati⁸. In questo modo è stato possibile sintetizzare una molteplicità di informazioni che esprime il livello di deprivazione di ogni singolo comune della Sardegna.

L'indice sintetico complessivo di deprivazione multipla, i cui dati sono illustrati nella scheda seguente, come ogni indice sintetico multisettoriale maschera in misura più o meno ampia i risultati dei singoli ambiti tematici e le relative specificità territoriali, che devono evidentemente essere ricercate nei sotto-indici dei diversi domini, i quali sotto-indici sono anch'essi sintetici e dunque per così dire scomponibili a loro volta negli indicatori da cui sono ottenuti. Lo

⁸La metodologia applicata è descritta nell'Appendice metodologica.

scopo degli indici sintetici è infatti esclusivamente quello di evidenziare il peso cumulato di una serie di svantaggi nelle aree considerate (comuni e loro aggregazioni), dovendosi rimandare ai sotto-indici e ai singoli indicatori le analisi tematiche, con le cautele che di volta in volta sono suggerite dalla natura dei dati (ad es. il disagio occupazionale è attualmente espresso da indicatori di carattere amministrativo – gli unici costantemente aggiornati e disponibili su base comunale – che tuttavia rappresentano solo una faccia del fenomeno, e il cui flusso e trattamento sono in fase di affinamento).

La mappa territoriale complessiva del disagio (tecnicamente “deprivazione”) nei comuni sardi vede in testa, col maggiore disagio relativo, le province di Oristano e del Medio-Campidano. Seguono a forte distanza col medesimo punteggio di 0,4 Nuoro e Sassari. Le altre quattro province si collocano nell’ordine su livelli di disagio inferiori: Cagliari, Olbia-Tempio, Carbonia-Iglesias e Ogliastra.

È bene richiamare in proposito un’ultima essenziale avvertenza: l’IDMS “legge” esclusivamente gli svantaggi dei comuni, e per facilitare la lettura dei dati e delle proporzioni presenta i valori entro scale normalizzate da 0 a 1. Pertanto il fatto che un territorio si trovi in basso entro una classifica decrescente degli svantaggi, o anche ultimo con punteggio 0, non significa che sia privo di disagi (il valore 0 indica solo il minor disagio relativo) e tantomeno che sia connotabile con una situazione di benessere, dimensione quest’ultima non indagata negli studi sulla deprivazione.

IDMS: I DATI (INDICATORE SINTETICO COMPLESSIVO)

Indicatore utilizzato

Indice di Deprivazione Multipla. Proxy della media ponderata degli indicatori riguardanti i singoli domini: reddito, servizi, istruzione, salute, ambiente, criminalità e occupazione.

Fonti

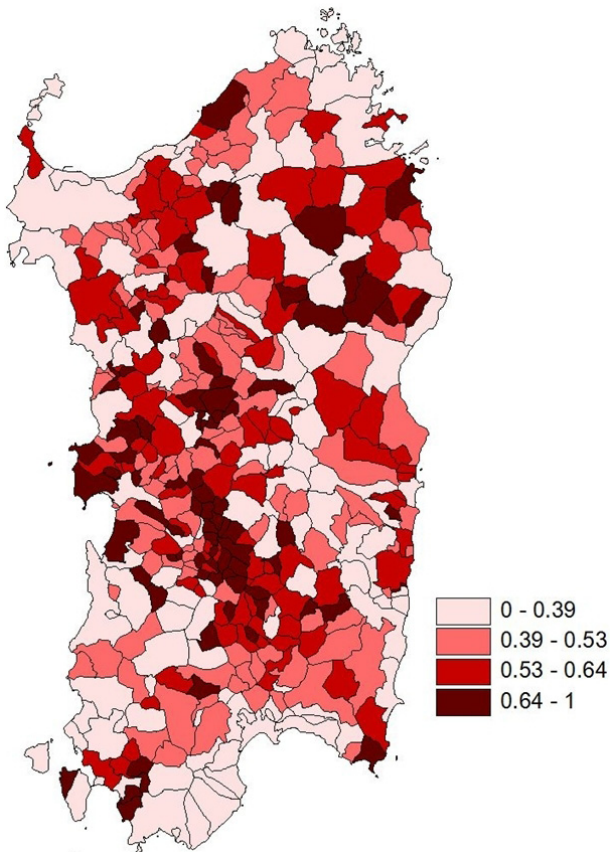
Nostre elaborazioni su dati:

- R.A.S. – Assessorato della Difesa dell’Ambiente, Relazione annuale sulla qualità dell’aria;
- R.A.S. – Corpo forestale e di vigilanza ambientale;
- R.A.S. – Assessorato degli enti locali, finanza e urbanistica, Carta del suolo;
- R.A.S. – Assessorato del lavoro, formazione professionale, cooperazione e sicurezza sociale, Sistema Informativo per il Lavoro (SIL);
- Ministero dell’Interno – Sistema d’indagine (SDI);
- Ministero della Salute – Anagrafe delle farmacie;
- Ministero dell’Istruzione – Anagrafe delle scuole;
- M.I.U.R. – Ufficio di Statistica, Rilevazioni Integrative;
- Agenzia della Regione Sardegna per le Entrate, Anagrafe Tributaria;
- Istat – Censimento della Popolazione e delle abitazioni;
- Istat – Indagine sulle Cause di morte;
- Istat – Demo demografia in cifre;
- Poste Italiane – Anagrafe degli Uffici Postali;
- Banca d’Italia – Anagrafe degli Sportelli Bancari;
- Aci – Automobile Club d’Italia;
- Istituto Nazionale Previdenza Sociale (INPS), Osservatorio sulle pensioni.

Metodologia

Per la costruzione dell'indicatore finale, ovvero dell'indice comunale di deprivazione multipla, si è proceduto a definire i pesi in coerenza con la versione prototipale dell'Indice realizzata dal Dres dell'Università di Cagliari e con il WIMD 2008⁹, oltre che in linea con la letteratura in materia. È stata inoltre considerata e inglobata nel dato finale la possibilità che i pesi oscillino attorno al loro 10%.

Fig. 1 – Indice di Deprivazione Multipla. Quartili.



⁹ WIMD (2008). Welsh index of multiple deprivation 2008. Technical report, Assembly's Statistical Directorate and the Local Government Data Unit.