

*Un'analisi di contesto finalizzata a supportare la programmazione comunitaria 2021-2027, anche alla luce delle missioni individuate dal PNRR*

**Tavola 4**  
**TASSO DI DISOCCUPAZIONE DI LUNGA DURATA (12 MESI E PIU')**  
**UN CONFRONTO TERRITORIALE**

15-74 anni	2008	2014	2019	2021
			Totale (%)	
Italia	3.0	7.7	5.6	5.4
Nord	1.3	4.7	2.8	2.8
Centro	2.4	6.6	4.5	4.6
Mezzogiorno	6.4	13.7	11.1	10.7
Campania	7.0	15.1	13.2	12.8
			Maschi (%)	
Italia	2.4	7.1	5.1	5.0
Nord	0.9	4.1	2.2	2.3
Centro	1.7	5.9	4.2	4.3
Mezzogiorno	5.0	12.4	10.2	9.8
Campania	5.5	13.3	12.1	12.1
			Femmine (%)	
Italia	4.0	8.6	6.2	5.9
Nord	1.9	5.4	3.6	3.4
Centro	3.4	7.5	4.8	4.9
Mezzogiorno	8.8	16.0	12.7	12.1
Campania	10.0	18.1	15.2	14.1

Fonte: Elaborazioni REF Ricerche su dati Istat (Rcfl). Per il 2021 nuova serie storica Istat.

Le dinamiche demografiche influenzano naturalmente anche l'andamento delle forze lavoro. Negli ultimi vent'anni, tuttavia, l'impatto del calo demografico sull'offerta di lavoro era stato in parte compensato da un aumento della partecipazione al mercato del lavoro, in particolare delle donne. Difatti il tasso di attività era aumentato portandosi dal 63 al 64% tra il 2008 e il 2014 in Italia, dal 52,3 al 52,8 nel Mezzogiorno, e dal 48,5 al 50% nello stesso periodo in Campania (salendo poi al 52% nel 2019). A seguito della crisi pandemica però il tasso di partecipazione ha subito un importante arretramento e ancora non ha recuperato i livelli pre-crisi.

In generale, quindi le tenenze demografiche sono anche legate alle decisioni relative alla mobilità da parte dei residenti, oltre che alla capacità di inserire nel tessuto produttivo regionale lavoratori provenienti da altri Paesi.

Su questi aspetti merita evidenziare gli obiettivi del ciclo di programmazione 2021-27 della Regione Campania con riferimento all'OP4 "per una Campania più sociale", con le politiche dell'obiettivo specifico d4 "promuovere l'integrazione socioeconomica dei cittadini di paesi terzi, compresi i migranti, mediante azioni integrate, compresi gli alloggi e i servizi sociali".

## 2. *Disoccupazione e livello di istruzione*

Considerando i dati declinati per titolo di studio, si osserva che i problemi della disoccupazione in Campania si concentrano tra i meno istruiti. Il livello di istruzione modifica sensibilmente la posizione del lavoratore nel mercato del lavoro. In genere si osservano tassi di disoccupazione decisamente più elevati per chi ha conseguito al massimo la licenza media rispetto a chi è diplomato o laureato. Se questo fenomeno è relativamente condiviso lungo il territorio nazionale, il cosiddetto "premio dell'istruzione" è ancora più elevato in Campania e nel Mezzogiorno, dove il divario nei tassi di disoccupazione tra chi è più istruito e chi possiede invece titoli di studio più bassi è rispettivamente di 16 e 14 punti percentuali nel 2019, mentre lo stesso *gap* a livello nazionale è più contenuto e si ferma a 10 punti percentuali. Particolarmente svantaggiate da questo punto di vista risultano le donne campane poco istruite, per le quali si osservano tassi di disoccupazione estremamente alti (intorno al 36%) per chi ha conseguito al più la licenza media (per le quali d'altra parte i tassi di attività sono anche molto bassi).

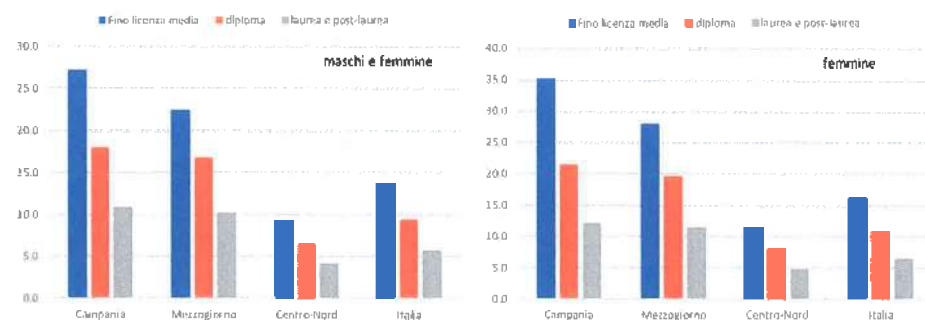
Alla luce di tali indicazioni diventa quindi particolarmente importante aumentare i livelli di istruzione nel Mezzogiorno, così come nella regione Campania. Si tratta di aree, infatti, che - soprattutto con riguardo al titolo terziario - presentano un divario molto elevato rispetto al resto del Paese, già collocato su livelli molto bassi nel confronto con gli altri paesi europei.

Al riguardo, gli obiettivi del ciclo di programmazione 2021-27 della Regione Campania pongono particolare attenzione. In particolare, si richiamano, all'interno dell'OP4 "per una Campania più sociale", le politiche dell'obiettivo specifico d2 "migliorare la parità di accesso a servizi di qualità e inclusivi nel campo dell'istruzione, della formazione e dell'apprendimento permanente mediante lo sviluppo di infrastrutture

## Un'analisi di contesto finalizzata a supportare la programmazione comunitaria 2021-2027, anche alla luce delle missioni individuate dal PNRR

accessibili, anche promuovendo la resilienza dell'istruzione e della formazione online e a distanza”.

Grafico 3: Tasso di disoccupazione per livello di istruzione  
Anno 2019; valori %



Fonte: Elaborazione Svimez su dati Istat.

### 3. Le diverse misure della disoccupazione

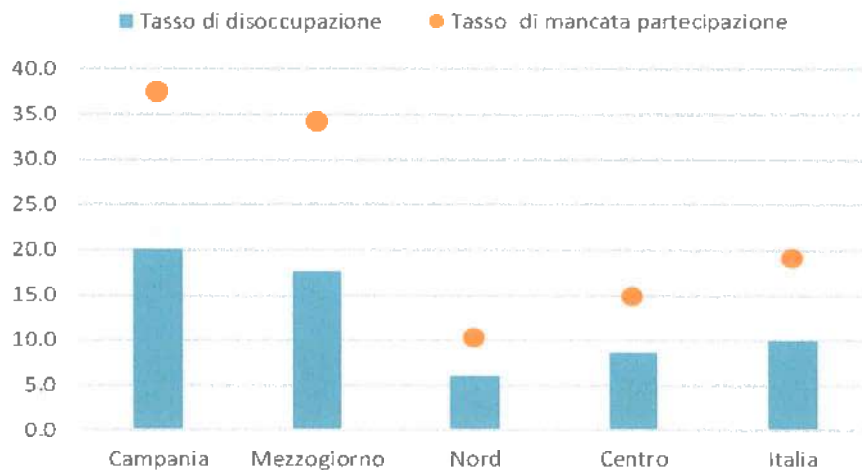
Le indicazioni che emergono sulla base dall'andamento della disoccupazione danno conto solo parzialmente del *gap* tra domanda ed offerta di lavoro. Al di là della definizione ufficiale di disoccupazione vi è infatti un'area, particolarmente ampia in Italia, di persone che vogliono e sono disponibili a lavorare pur non avendo cercato attivamente lavoro nel periodo di riferimento (ovvero nel corso del mese precedente al momento in cui viene svolta l'intervista, non venendo quindi classificate come disoccupate in quanto non appartenenti alle forze di lavoro).

A queste persone, che allargano la platea dei "disoccupati potenziali", si aggiungono poi quelle che pur essendo occupate, vorrebbero lavorare più ore rispetto a quanto riescono effettivamente a fare (i c.d. part-time involontari). È possibile, pertanto, calcolare delle misure alternative di sottoutilizzo del fattore lavoro che colgono con maggior precisione il divario tra domanda ed offerta di lavoro, esprimendo sostanzialmente quanta parte della forza lavoro (o, nell'accezione più ampia, della forza lavoro "estesa"), non trova posto nell'occupazione.

Tra queste, si può fare riferimento *in primis* al **tasso di mancata partecipazione** che si presta a misurare l'offerta di lavoro insoddisfatta, ovvero le persone che vorrebbero lavorare ma non ne hanno l'opportunità;

esso, infatti, oltre ai disoccupati, considera anche tutti coloro che sono disponibili a lavorare pur non cercando attivamente lavoro. Nel 2019 in Campania questo indicatore si posizionava al 37.5% tra le persone dai 15 e i 74 anni, mostrando un divario di 11 punti percentuali rispetto alle regioni del Centro-Nord. La regione presenta quindi un potenziale di capitale umano non utilizzato molto elevato, soprattutto femminile.

**Grafico 4: Tasso di disoccupazione e di mancata partecipazione**  
Anno 2019; 15-74 anni. Valori %

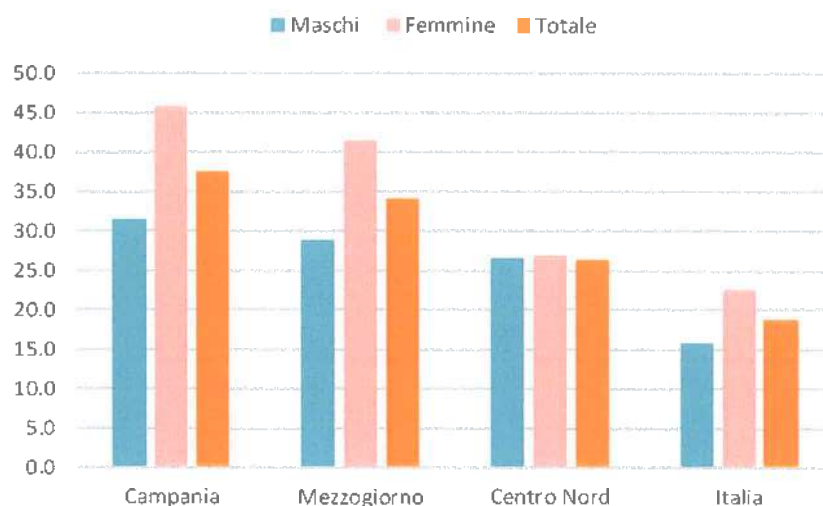


Fonte: Elaborazione REF Ricerche su dati Istat .

*Un'analisi di contesto finalizzata a supportare la programmazione comunitaria 2021-2027, anche alla luce delle missioni individuate dal PNRR*

### Grafico 5: Tasso di mancata partecipazione per genere

Anno 2019; 15-74 anni. Valori %



Fonte: Elaborazione REF Ricerche su dati Istat.

Nel nostro Paese, la “fascia grigia” delle persone che vorrebbero avere un lavoro, ma non lo cercano attivamente ha da sempre una consistenza maggiore rispetto a quella dei disoccupati. Ciò viene generalmente attribuito a un effetto di scoraggiamento: poiché cercare lavoro è un’attività costosa, chi ritiene impossibile trovarlo si scoraggia e vi rinuncia. In realtà il fenomeno è anche ascrivibile a fattori istituzionali connessi con il funzionamento dei servizi per l’impiego, nonché alle modalità di ricerca del lavoro. In Italia prevale largamente l’uso del canale informale: rivolgersi a parenti, amici e conoscenti rimane la pratica più diffusa per la ricerca del lavoro (intorno al 75-80%). Il dato nazionale peraltro è fortemente influenzato dalle regioni del Mezzogiorno, dove prevalgono modalità di ricerca di lavoro poco attive (rispetto alle altre ripartizioni è più forte il ricorso alla rete di conoscenze informali o concorsi pubblici, per i quali esiti sono necessari lunghi tempi di attesa) che determinano quindi lunghi periodi di attesa di esiti rispetto ad azioni di ricerca effettuate nel corso del tempo.

Nella tabella allegata si mostra una quantificazione ancora più ampia del grado di sottoutilizzo del fattore lavoro, considerando anche le

persone che sono “parzialmente disoccupate” essere a orario ridotto pure non desiderandolo. Sono state quindi rappresentate le tre componenti principali del sottoutilizzo della forza lavoro, ovvero la disoccupazione, le forze lavoro potenziali e la sottoccupazione - che comprende i cassintegrati e coloro che lavorano ad orario ridotto per mancanza di occasioni di impiego a tempo pieno. In particolare, si quantifica il **tasso di sottoutilizzo delle forze lavoro**, che può essere calcolato come una sorta di tasso di disoccupazione allargato, includendo oltre ai disoccupati in senso stretto anche le forze lavoro potenziali e i sottoccupati e rapportando questo insieme alle forze lavoro comprensive degli inattivi “più vicini” al mercato del lavoro. Questo indicatore in Campania si attestava al 46,3% nel 2019, un valore superiore rispetto alla media dell’area geografica di riferimento (il Mezzogiorno si posiziona al 44%), e con un differenziale estremamente elevato con le regioni del Centro-Nord. Questo confronto mette bene in evidenza il divario territoriale che storicamente caratterizza il nostro Paese.

Un aspetto da considerare è che le misure “allargate” del sottoutilizzo del fattore lavoro forniscono una indicazione importante del grado di spreco di risorse, ovvero del potenziale di crescita economica attivabile e non utilizzato all’interno dei circuiti produttivi; si tratta di un riferimento utile per comprendere quanto ampi siano gli spazi da coprire con strumenti adeguati da parte delle politiche attive del lavoro.

Inoltre, va anche detto che questo tipo di misure, più che la definizione ufficiale del tasso di disoccupazione, sembra corrispondere alla percezione che i lavoratori hanno della frequenza con la quale si presenta la caduta nello stato di disoccupato.

Le ampie differenze territoriali che caratterizzano il nostro Paese per quanto riguarda la composizione della forza lavoro in termini di occupati, disoccupati, e inattivi sono ben rappresentate nel seguente grafico. Le regioni meridionali si contraddistinguono per fasce più estese della popolazione nella condizione di inattività. In Campania risulta occupato

*Un'analisi di contesto finalizzata a supportare la programmazione comunitaria 2021-2027, anche alla luce delle missioni individuate dal PNRR*

**Tavola 5**  
**LE DIVERSE MISURE DELLA DISOCCUPAZIONE: DIFFERENZE TRA LA CAMPANIA E LE ALTRE RIPARTIZIONI, ANNO 2019**

	CAMPANIA	MEZZOGIORNO	CENTRO NORD
		valori assoluti	
Forze lavoro	2060	7501	18440
Persone che cercano lavoro non attivamente	293	1038	466
Persone che non cercano ma disponibili a lavorare	285	849	502
Forze lavoro compresi gli inattivi disponibili a lavorare	2639	9388	19409
Lavoratori in Cig (a)	4	15	38
Part-time involontari (b)	226	917	1933
Disoccupati	413	1319	1263
Disoccupati parziali (a)+(b)	231	932	1971
		valori %	
Tasso di disocc. (def. ufficiale)	20.0	17.6	6.8
Tasso di disocc. (def. allargata)*	31.2	30.0	17.5
Tasso di disocc. (def. allargata - seconda vers)**	46.3	44.1	21.7

\*Disoccupati + disoccupati parziali in % della forza lavoro

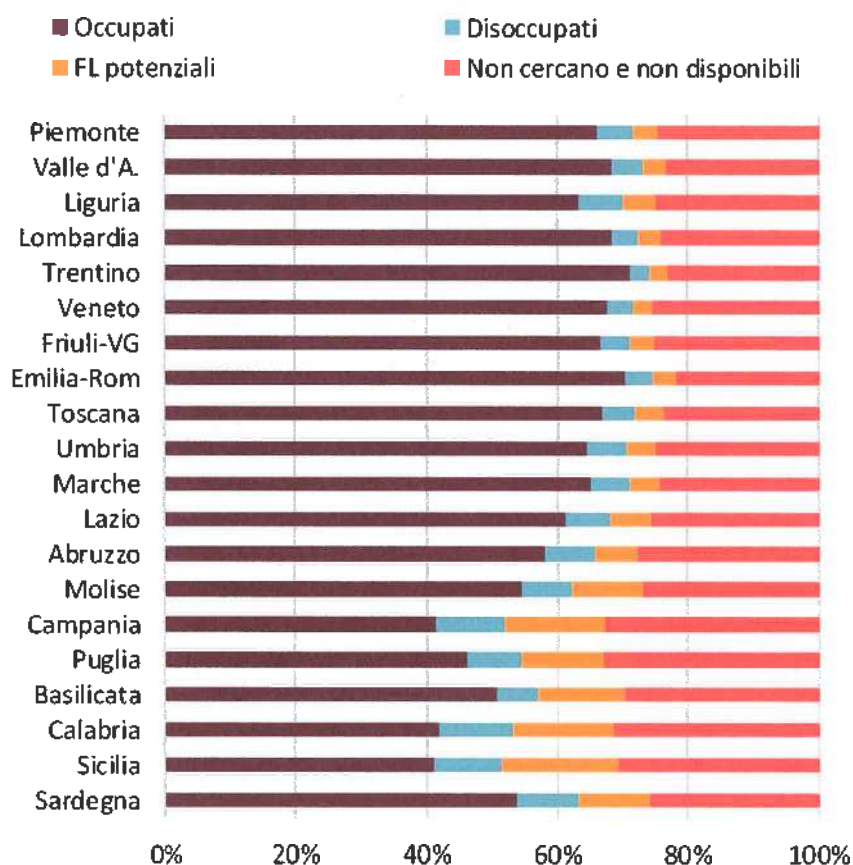
\*\*Disoccupati+inattivi disponibili+disoccupati parziali in % della forza lavoro comprensiva degli inattivi disponibili a lavorare

Serie storica Istat fino al 2020 (regolamento precedente)

Fonte: Elaborazioni REF Ricerche su dati Istat (RcfI); 15 anni e +

solo il 41,5% della popolazione in età lavorativa, i disoccupati in senso stretto sono l'11%, mentre le forze lavoro potenziali, cioè quella parte di inattivi che mostra un forte legame ("attachment") al mercato del lavoro, sono il 15,3%. Molto ampia (il 33%) è anche la quota di popolazione in età attiva più distante dal mercato del lavoro, in quanto non cerca e non è nemmeno disponibile a lavorare qualora si presentasse l'opportunità.

**Grafico 6: Composizione della popolazione in età lavorativa per regione**  
Anno 2019; 15-64 anni



Fonte: Elaborazione REF Ricerche su dati Istat

**Box - Gli effetti della crisi del 2020-21 sulle tendenze della disoccupazione in Campania**

Nel 2020 la crisi economica indotta dalla pandemia ha determinato una decisa inversione nel trend crescente degli occupati, una forte accelerazione nel calo dei disoccupati e un importante incremento degli



inattivi. A differenza di altre fasi recessive, il netto calo dell'occupazione conseguente all'emergenza sanitaria ha coinciso infatti con una decisa flessione delle persone in cerca di occupazione, che ha accomunato tutto il territorio nazionale, e parallelamente si è osservato un incremento piuttosto marcato dell'inattività. Un comportamento anomalo, legato in buona parte alle restrizioni e all'obiettivo difficoltà nella ricerca di lavoro durante le fasi più critiche della crisi sanitaria. Sono aumentati sia lo scoraggiamento nella ricerca di lavoro, sia l'incertezza per la possibilità di perdita definitiva dell'occupazione. Oltre allo scoraggiamento, possono avere giocato un ruolo i maggiori carichi familiari di cura (in particolare a seguito della chiusura delle scuole), il blocco delle attività in molti settori produttivi, le limitazioni agli spostamenti. Fra i fattori che hanno condizionato le dinamiche dell'inattività vi sono anche le nuove regole sulla classificazione delle forze lavoro introdotte dall'Istat per conformarsi al regolamento europeo, che considerano inattive le persone in cassa integrazione da oltre tre mesi.

Il ricorso alla cassa integrazione ha registrato durante quest'ultima crisi un massiccio incremento, anche grazie alle estensioni concesse dal governo. A livello territoriale, tuttavia, sono state soprattutto le imprese del Centro-Nord a sfruttare maggiormente questo strumento, tradizionalmente pensato per le imprese di dimensioni medio-grandi. Inoltre, nelle regioni del Nord l'intensità dell'epidemia è stata maggiore e le misure di *lockdown* hanno impattato maggiormente sul tessuto produttivo.

Il fatto che al Sud vi sia stato un minor ricorso alla Cig è peraltro da ricondurre anche alla particolare composizione settoriale dell'economia meridionale, caratterizzata da un maggior peso del settore pubblico e, all'interno del privato, di settori come l'agricoltura e le costruzioni, che hanno mostrato un andamento migliore rispetto alla media dell'economia.

Con le prime fasi di recupero ciclico, nel corso del 2021 una parte della quota di persone che era defluita nell'inattività è poi tornata a incrementare il bacino della disoccupazione, oltre ad alimentare quello degli occupati, sia pur con varie oscillazioni connesse con il riacutizzarsi dell'emergenza sanitaria. In media d'anno i disoccupati a livello nazionale risultano però ancora inferiori rispetto a quanto si registrava prima della crisi. Gli inattivi, invece, dopo la forte impennata del 2020 hanno

ripreso gradualmente a scendere ritornando quasi sui livelli precedenti quest'ultima crisi.

In conseguenza delle dinamiche descritte, il tasso di disoccupazione è sceso in Italia dal 10 al 9,7% tra il 2019 e il 2021. Nelle regioni del Centro-Nord l'indicatore si è però riportato sostanzialmente sui livelli del 2019; un calo più accentuato, invece, si è registrato nel Mezzogiorno, e in Campania. Nella regione il tasso di disoccupazione è sceso di 0,8 punti percentuali, portandosi al 19,7%, rispetto agli 1,2 punti in meno del Mezzogiorno dove l'indicatore è sceso al 16,7%. La flessione ha interessato tutte le province campane con l'eccezione di Benevento caratterizzata, peraltro, da un tasso relativamente basso. L'elevato tasso di disoccupazione della regione è in buona parte ascrivibile al dato della provincia di Napoli (pari al 23,7% nel 2021).

**Tavola 6: Tasso di disoccupazione (15-74 e 15-24 anni) per area geografica**

Anni 2019, 2020 e 2021; valori %

	Tasso di disoccupazione (15-74)			Tasso di disoccupazione (15-24)		
	2019	2020	2021	2019	2020	2021
Caserta	18.3	17.2	15.3	46.0	48.7	37.7
Benevento	10.4	11.7	12.8	26.9	40.3	31.8
Napoli	23.4	22.1	23.7	53.5	54.1	52.1
Avellino	14.6	14.1	14.5	29.1	31.1	23.6
Salerno	17.2	13.0	15.1	35.7	39.5	40.0
Campania	20.1	18.4	19.3	46.7	48.6	44.8
Mezzogiorno	17.6	16.2	16.4	45.6	43.9	43.1
Centro-Nord	6.8	6.6	6.8	21.2	23.4	23.3
Italia	9.9	9.3	9.5	29.2	29.8	29.7

Fonte: Elaborazioni Svimez su dati Istat.

Considerando gli andamenti per classi di età emerge come l'impatto della pandemia in Campania (come d'altronde anche nel resto del Paese) sia stato relativamente più marcato tra i più giovani. Dai dati evidenziati nella tabella allegata si osserva che il tasso di disoccupazione dei giovani tra i 15 e i 24 anni è salito decisamente nel 2020 in tutte le

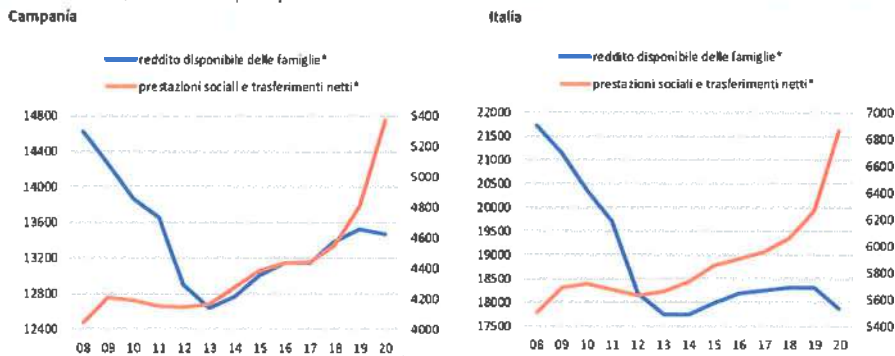
province per poi tornare a flettere nel 2021, con l'eccezione della provincia di Salerno (dove l'indicatore ha raggiunto il 40%).

#### 4. *Diseguaglianze, povertà e disagio sociale in Campania*

L'ampia fascia di persone non occupate, o occupate in maniera discontinua e con redditi bassi rende vulnerabili le famiglie, ampliando le aree di povertà ed esclusione. Vaste aree della società tendono a marginalizzarsi rispetto ai circuiti formali del mercato del lavoro, rifugiandosi nelle "zone grigie" dell'economia, dove la sussistenza è legata alla percezione di sussidi, o allo svolgimento di attività di carattere occasionale, quando non legate ad attività illegali. La marginalizzazione è ragione di persistenza nel disagio e di ampliamento delle diseguaglianze; si associa quindi a mancanza di mobilità sociale, e mina le basi della coesione sociale del sistema.

L'evoluzione di tali squilibri ha naturalmente una radice macroeconomica. Non a caso molti indicatori hanno visto un peggioramento a partire dalla crisi dei debiti sovrani, quando il **reddito disponibile delle famiglie** delle regioni del Mezzogiorno ha registrato una contrazione ampia. La caduta è stata aggravata, come si osserva dal grafico, dal fatto che nello stesso periodo le politiche sono intervenute frenando la crescita dei trasferimenti alle famiglie. Si tratta di spese la cui evoluzione è normalmente opposta a quella del ciclo economico; queste voci di spesa difatti sono normalmente considerate degli "stabilizzatori automatici" del ciclo. L'adozione di politiche che hanno contrastato l'aumento dei trasferimenti nel corso di una fase di recessione dell'economia ha quindi portato ad aggravare la crisi stessa. Dai grafici è anche possibile cogliere la ben diversa intonazione delle misure di sostegno al reddito delle famiglie che hanno caratterizzato il periodo della crisi del Covid-19, permettendo di fatto di attenuarne decisamente l'impatto sul potere d'acquisto delle famiglie campane.

Grafico 7: Andamento del Reddito disponibile delle famiglie e delle prestazioni sociali in Campania ed in Italia  
Anni 2008 - 2020; valori assoluti pro-capite



\* Deflazionati con il deflatore dei consumi finali delle famiglie.  
Fonte: Elaborazioni Svimez su dati Istat.

Se questi sono i dati relativi all’andamento del reddito in aggregato, indicatori specifici consentono di apprezzare meglio gli effetti che la crisi del periodo successivo al 2008 ha avuto sulle fasce più svantaggiate della popolazione.

Innanzitutto, negli anni duemila è cresciuta decisamente in tutto il Paese la **povertà**. Facendo riferimento all’indicatore della povertà assoluta calcolato dall’Istat, i dati indicano che le famiglie in povertà assoluta in Italia sono passate da circa 800 mila nel 2005 a circa 2 milioni nel biennio 2020-21. Il numero delle famiglie in povertà assoluta è raddoppiato nel Mezzogiorno passando da circa 400 mila a 826 mila nel 2021. L’incidenza della povertà è salita nel periodo dal 3,5% al 7,5% a livello nazionale e dal 5% al 10% nelle regioni meridionali.

La “**povertà assoluta**” è una condizione che si verifica quando una famiglia non è in grado di acquistare un insieme di beni e servizi considerato indispensabile per condurre una vita dignitosa.

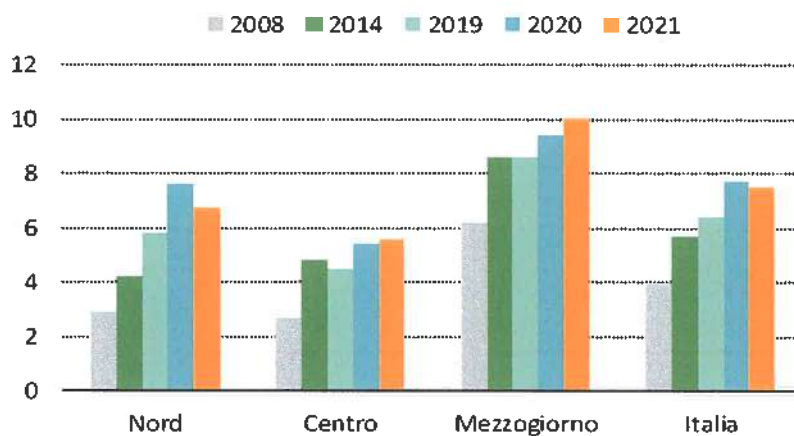
Di questo indicatore l’Istat non fornisce i dati a livello regionale. Sono invece disponibili le stime dalla **povertà “relativa”**, che misurano la distanza del tenore di vita fra diverse classi di famiglie.

Secondo questo indicatore, nel 2020 la regione che ha raggiunto i livelli più elevati è stata la Basilicata, seguita dalla Calabria e dalla Campania. Questa rappresentazione utilizza naturalmente una definizione meno stringente di quella della povertà assoluta, ma efficace perché suggerisce che in queste regioni del Mezzogiorno ben una famiglia su cinque

*Un'analisi di contesto finalizzata a supportare la programmazione comunitaria 2021-2027, anche alla luce delle missioni individuate dal PNRR*

### Grafico 8: Incidenza di povertà assoluta familiare

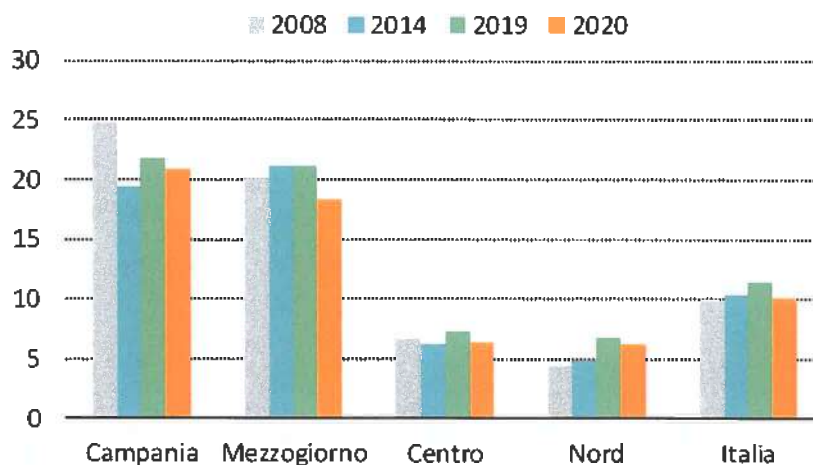
% di famiglie in povertà assoluta



Fonte: Elaborazione REF Ricerche su dati Istat. Per l'anno 2021 stime preliminari.

### Grafico 9: Incidenza di povertà relativa familiare

% di famiglie in povertà relativa



Fonte: Elaborazione REF Ricerche su dati Istat.

**Tavola 7**  
**INCIDENZA DI POVERTA' RELATIVA FAMILIARE**  
**PER REGIONE**

*% di famiglie in povertà relativa*

	<b>2019</b>	<b>2020</b>
Piemonte	7.5	6.1
Valle d'Aosta	4.2	5.4
Liguria	9.2	6.9
Lombardia	6	6.7
Trentino Alto Adige	4.8	4.3
Veneto	10.3	6.7
Friuli Venezia Giulia	5.3	6.8
Emilia Romagna	4.2	5.3
Toscana	5.8	5.9
Umbria	8.9	8
Marche	9.5	9.3
Lazio	7.5	5.7
Abruzzo	15.5	12
Molise	15.7	17.9
<b>Campania</b>	<b>21.8</b>	<b>20.8</b>
Puglia	22	18.1
Basilicata	15.8	23.4
Calabria	23.4	20.8
Sicilia	24.3	17.7
Sardegna	12.8	13.9

Fonte: Elaborazione REF Ricerche su dati Istat.

vive in condizioni economiche decisamente distanti rispetto agli *standard* medi del Paese. E' quindi di fatto una misura del numero di persone cui è preclusa la possibilità di mantenere stili di vita simili a quelli della maggior parte delle famiglie, e quindi definisce uno *standard* economico oltre il quale le famiglie vanno incontro al rischio di esclusione dalle relazioni sociali.

## 5. *Il lavoro povero*

Storicamente, le condizioni di maggiore disagio sociale sono state associate alla mancanza di lavoro, e quindi ai bassi tassi di attività, con pochi membri del nucleo familiare appartenenti alle forze di lavoro, oltre che alla permanenza di alcuni di questi, eventualmente anche l'unico, nella condizione di disoccupato, e soprattutto in quella di disoccupato di lungo periodo.

Tuttavia, nel corso degli ultimi anni questa relazione è divenuta più sfumata, e non è infrequente riscontare situazioni di nuclei familiari che, pur avendo al loro interno una o più persone classificate fra gli occupati, tendono a ricadere in condizioni di difficoltà, se non addirittura di vero e proprio disagio economico.

D'altra parte, con salari stagnanti e ore di lavoro per occupato che diminuiscono, non sorprende che il numero di persone che pur lavorando sono comunque povere (formalmente gli occupati il cui reddito disponibile è inferiore al 60% del reddito disponibile mediano<sup>1</sup>) sia risultato in costante aumento in Italia.

In base ai dati EU-SILC<sup>2</sup>, i poveri tra gli occupati in Italia erano l'8,9% nel 2004, sono saliti al 12,2% nel biennio 2017-2018, per poi scendere leggermente nel 2019. In base ai dati Istat sulla povertà, nel 2020 l'incidenza della povertà assoluta cresce soprattutto tra le famiglie con persona di riferimento occupata (7,3% a fronte del 5,5% del 2019). Si tratta di oltre 955 mila famiglie in totale, 227mila famiglie in più rispetto al 2019. Negli anni precedenti la grande recessione le famiglie in povertà assoluta con persona di riferimento occupata erano circa il 2,5%, circa 400 mila in meno rispetto al 2020.

---

<sup>1</sup> Un individuo è considerato "in-work poor" se dichiara di essere occupato nell'anno di riferimento e se vive in un nucleo familiare che gode di un reddito disponibile inferiore al 60% del reddito mediano nazionale equivalente. Tale criterio implica che un individuo, se occupato per una parte non marginale dell'anno e al netto di possibili trasferimenti di welfare, possa essere classificato "working poor" indipendentemente dall'ammontare del reddito da lavoro individuale, in funzione della numerosità del nucleo familiare e della capacità reddituale degli altri componenti il nucleo.

<sup>2</sup> L'indagine sul reddito e le condizioni di vita delle famiglie nasce all'interno di un più ampio progetto denominato "Statistics on Income and Living conditions" (Eu-Silc) deliberato dal Parlamento europeo e coordinato da Eurostat.

Indicazioni che confermano la dinamica crescente del fenomeno provengono da uno studio su dati INPS che utilizza un concetto diverso e più specifico di povertà da lavoro basato sulla retribuzione e non sul reddito complessivo della famiglia o sulla spesa per consumi. Viene definito come “povero da lavoro” chi ha una retribuzione individuale annua inferiore al 60% di quella mediana. Questa definizione consente di tener conto dei due diversi aspetti che influenzano la povertà da lavoro individuale: il basso livello delle retribuzioni e la ridotta intensità occupazionale, sia in termini di ore lavorate sia in termini di mesi di occupazione<sup>3</sup>. Per ogni anno, come variabile di osservazione si considera il reddito da lavoro complessivo di un singolo lavoratore aggregando eventuali relazioni lavorative multiple. Per effetto della stagnazione dei salari, la soglia di povertà relativa - pari al 60% della mediana dei salari annuali o mensili a seconda della dimensione di reddito considerata - si è ridotta nel periodo di osservazione, raggiungendo, nel 2017, i 10.837 euro annuali e 972 euro mensili.

Dalle analisi emerge che nel 2017, a livello nazionale, quasi un terzo dei lavoratori era povero (il 45,5% nel Mezzogiorno ed il 28,7% nel Centro-Nord). L'analisi a livello regionale e provinciale evidenzia che in tutte le province della Campania la percentuale di lavoratori poveri è superiore al 42%.

Modifiche nella struttura occupazionale avvenute negli ultimi trent'anni, con la crescita di settori *low-skilled*, come quello dei servizi turistici e alle famiglie, nei quali la retribuzione non è sufficiente per uscire dalla spirale della povertà e diffusione del part-time, sono i fattori principali del tendenziale aumento della *work poverty*.

I divari territoriali sui salari vengono confermati dall'indicatore BES dei dipendenti a bassa paga. L'incidenza dei **lavoratori dipendenti a bassi salari** (cioè quelli con retribuzione oraria inferiore a 2/3 di quella mediana) nel 2020 è pari al 10,1%, in aumento rispetto al 2019. Nel

---

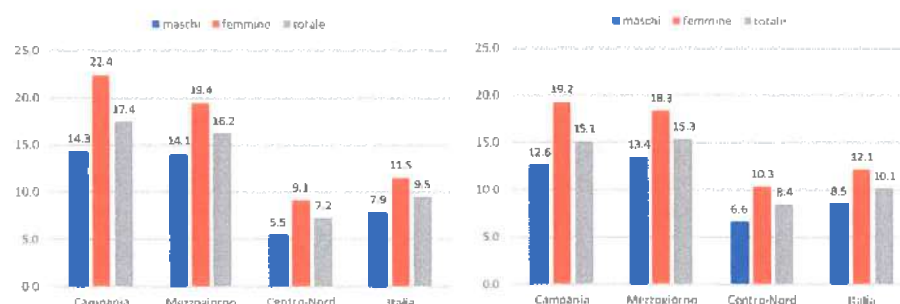
<sup>3</sup> I dati utilizzati sono quelli degli archivi amministrativi Inps dei dipendenti privati non agricoli (che coprono il periodo 1990-2017), dei collaboratori (1996-2017), dei professionisti (2000-2017) e dei domestici (1990-2017). Sono esclusi, inoltre, coloro che nell'anno superano i 65 anni di età. Il numero totale di lavoratori osservati è di 10,5 milioni nel 1990, che diventano circa 16 milioni nel 2017. La banca dati è la più ampia mai utilizzata per studiare il fenomeno delle basse retribuzioni e della povertà da lavoro in Italia. Cfr. Bavaro M., *Working poor, tra salari bassi e lavori intermittenti*, La voce.info, ottobre 2021.



*Un'analisi di contesto finalizzata a supportare la programmazione comunitaria 2021-2027, anche alla luce delle missioni individuate dal PNRR*

Mezzogiorno il 15,3% dei dipendenti percepisce un salario basso, il 18,3% nel caso delle donne. Dati sostanzialmente in linea con la media

Gráfico 10: Dipendenti a bassa paga per area geografica e sesso  
Anni 2019 - 2020; valori %



I dati si riferiscono alla serie diffusa fino al 2020, prima delle modifiche introdotte dal Regolamento (UE) 2019/1700.  
Fonte: Elaborazioni Svezvez su dati Istat.

meridionale si rilevano in Campania, in miglioramento tuttavia nel 2020. I dati confermano il *gap* salariale di genere diffuso su tutto il territorio ma più accentuato al Sud ed in Campania dove le lavoratrici in questa condizione si attestano intorno al 20% del totale. Nel 2020 il divario fra il Nord e il Mezzogiorno si assottiglia rispetto a quello registrato nell'anno precedente, a causa di un aumento anche nelle regioni settentrionali, dal 6,4% al 7,8%, più marcato fra gli uomini, cui fa da contraltare una riduzione in quelle meridionali, che passano dal 16,2% al 15,3%.

6. *La popolazione che vive in famiglie a rischio povertà ed esclusione in Campania*

Indicazioni più dettagliate a livello regionale<sup>4</sup> sulle condizioni di disagio economico e sociale possono trarsi dagli indicatori EU-Silc sulle condizioni economiche delle famiglie. I dati sono riferiti al 2020, ma non colgono a pieno l'effetto della pandemia in quanto l'indicatore della povertà fa riferimento non all'anno dell'indagine, ma al reddito dell'anno

<sup>4</sup> Anche le stime EU-Silc derivano da una bassa numerosità campionaria che li rende meno affidabili. Cfr. Istat, Indicatori BES per regione e sesso, 2022.

precedente<sup>5</sup>. I tre indicatori considerati, che vengono poi sintetizzati in un unico indicatore della popolazione che vive in famiglie a rischio povertà o esclusione, evidenziano le condizioni di maggior disagio delle regioni meridionali e, segnatamente, della regione Campania. Circa 2,7 milioni di campani (il 47,2%) vive in **famiglie a rischio povertà o esclusione**: è il dato più elevato tra le regioni del Mezzogiorno: circa sei punti sopra la media delle regioni meridionali (41,1%), e circa 24 punti maggiore rispetto al resto del Paese<sup>6</sup>.

I dati sul rischio di povertà e la bassa intensità di lavoro confermano le indicazioni emerse dall'analisi dell'andamento del mercato del lavoro della regione. Circa un quarto della popolazione della regione vive in famiglie con bassa intensità di lavoro e quasi il 40% in famiglie a rischio povertà, oltre 6 punti la già alta quota meridionale. Il livello molto basso del reddito disponibile comporta una maggior probabilità di cadere in condizioni di deprivazione, cioè di dover rinunciare a consumi ormai ritenuti fondamentali.

---

<sup>5</sup> Va rilevato, peraltro, che in base a simulazioni effettuate dall'Istat l'ampliamento delle misure di sostegno a ridotto sensibilmente il rischio povertà nel 2020. Cfr. Istat, *Redistribuzione..cit.*

<sup>6</sup> **Rischio di povertà.** Sono a rischio di povertà le persone che vivono in famiglie il cui reddito equivalente netto - che tiene conto della diversa composizione delle famiglie - è inferiore al 60% di quello mediano nazionale.

Grave deprivazione materiale. È in questa condizione chi vive in una famiglia che presenta almeno quattro dei seguenti nove sintomi di deprivazione: 1) mancanza di telefono, 2) Tv a colori, 3) lavatrice, 4) automobile, 5) impedimenti nel consumare un pasto a base di carne o pesce ogni due giorni, 6) nello svolgere una vacanza di almeno una settimana fuori casa nell'anno di riferimento, 7) nel pagare regolarmente rate di mutui o affitto, 8) nel mantenere l'appartamento riscaldato, 9) fronteggiare spese inaspettate.

**Bassa intensità di lavoro.** L'intensità è calcolata considerando in ogni famiglia gli individui in età da lavoro e computando il numero di mesi (nell'anno precedente a quello della rilevazione) in cui hanno lavorato sul totale dei mesi dell'anno; l'intensità si considera molto bassa quando è inferiore al 20%.

**Rischio di povertà o di esclusione sociale:** Persone con almeno una condizione fra le precedenti. La somma dei 3 indicatori è superiore al valore dell'indicatore di sintesi in quanto le stesse persone possono trovarsi in più condizioni di disagio.

*Un'analisi di contesto finalizzata a supportare la programmazione comunitaria 2021-2027, anche alla luce delle missioni individuate dal PNRR*

**Tavola 8: Popolazione in famiglie a rischio di povertà o esclusione.**

Anno 2020; valori %

	Pop. in famiglie a rischio di povertà dopo i trasferimenti sociali %	Pop. in famiglie con grave deprivazione	Pop. in famiglie a intensità lavorativa molto bassa	Pop. in famiglie a rischio di povertà o esclusione %
Centro-Nord	12.8	7.4	6.7	17.2
Mezzogiorno	34.2	10.1	19.2	41.1
Abruzzo	23.2	6.1	6.3	27.9
Molise	35.7	2.5	23.0	38.3
Campania	39.7	14.0	25.6	47.2
Puglia	25.9	10.4	13.8	34.8
Basilicata	36.5	5.4	16.8	43.8
Calabria	36.0	9.1	8.8	41.6
Sicilia	38.2	9.5	23.2	44.7
Sardegna	28.6	5.1	18.7	33.8

Fonte: Elaborazioni Svimez su dati Eurostat.

**7. Le principali misure di contrasto al disagio economico adottate negli ultimi anni**

Come abbiamo già sottolineato, le misure di risanamento dei conti pubblici e il quadro generale delle politiche adottate nel periodo successivo alla crisi finanziaria del 2008 suggeriscono un sostanziale deterioramento della capacità del *welfare* nel controbilanciare le crescenti disuguaglianze indotte dal mercato. La fase di forte aumento degli indicatori di disagio economico che aveva caratterizzato l'economia italiana a partire dalla seconda metà degli anni duemila era stata difatti contrastata con misure non adeguate, e con una dotazione finanziaria limitata. Di fatto, fino all'introduzione del Reddito di inclusione (Rei) nel 2018, l'Italia, insieme alla Grecia, era stato l'unico paese europeo a non avere nessun tipo di misura universale di sostegno al reddito.

La crisi del Covid-19 ha invece visto uno sforzo ben più ampio, che ha evidentemente contribuito ad attenuare le conseguenze della crisi sul contesto sociale.

In particolare, un tratto comune a tutte le ripartizioni territoriali è stato rappresentato dall'ampio finanziamento della Cassa integrazione guadagni. Attraverso questo tipo di strumenti le aziende possono ridimensionare l'utilizzo delle prestazioni lavorative senza interrompere in maniera definitiva il rapporto di lavoro, traendone quindi il beneficio di una relativa continuità nei rapporti professionali anche nei momenti di crisi. Poiché i lavoratori in Cig restano comunque occupati, dato che nella maggior parte dei casi continuano a erogare le proprie prestazioni, sia pure a orario ridotto, la relativa tenuta dei livelli dell'occupazione maschera comunque una riduzione del monte delle ore lavorate. Da questo punto di vista, quindi, l'ampliamento delle risorse a finanziamento della Cig, in modo da integrare la parte del salario che viene meno a seguito della riduzione delle ore lavorate, si è rivelato uno strumento importante per garantire la tenuta dei redditi delle famiglie.

L'utilizzo di questi strumenti è stato guidato dall'evolversi della pandemia e delle relative misure adottate per il suo contenimento. Dopo il considerevole aumento del numero di ore autorizzate per Cig e Fondi di solidarietà nella prima parte del 2020, si è osservata una progressiva riduzione nel periodo successivo. Nel caso della Campania, il numero di ore complessivamente autorizzate di Cig nel 2020 è stato pari a circa 190 milioni (un valore otto volte superiore a quello del 2019), e si stima che il numero di occupati equivalenti in cassa integrazione sia stato mediamente pari a circa 42 mila persone. In generale, nel Mezzogiorno il ricorso alla Cig è stato inferiore rispetto a quanto osservato nel Nord, dove si concentra la maggior parte delle attività produttive e dove inizialmente le restrizioni e le chiusure sono state più pesanti; la Cig è difatti tradizionalmente uno strumento pensato per affrontare fasi di crisi di imprese di dimensione non piccola, e per questo tende ad essere utilizzato in misura maggiore nelle regioni settentrionali. Tuttavia, nel corso dell'ultima crisi, anche grazie all'ampliamento dei settori e all'allargamento verso la platea delle imprese piccole, lo strumento ha visto una certa diffusione anche nelle regioni del Mezzogiorno. Le regioni del Sud dove si è registrato il maggior numero di lavoratori in cassa integrazione sono, oltre alla Campania, la Puglia e la Sicilia.

*Un'analisi di contesto finalizzata a supportare la programmazione comunitaria 2021-2027, anche alla luce delle missioni individuate dal PNRR*

**Tavola 9**  
**EQUIVALENTI OCCUPATI IN CIG PER REGIONE**

*Equivalenti occupati a tempo pieno calcolati sul n. ore utilizzate di Cig; migliaia*

	<b>2019</b>	<b>2020</b>	<b>2021</b>	<b>20/19 (var.ass.)</b>	<b>21/20 (var.ass.)</b>
Piemonte	6.2	62.9	31.6	56.7	-31.3
Valle d'Aosta	0.0	1.1	0.6	1.1	-0.6
Lombardia	8.3	158.8	76.4	150.5	-82.4
Trentino A.A.	0.7	158.8	3.2	158.2	-155.6
Veneto	3.3	8.0	30.9	4.6	22.9
Friuli V.G.	1.2	76.3	6.9	75.1	-69.4
Liguria	1.7	15.4	5.7	13.6	-9.7
Emilia Rom.	3.6	65.5	26.6	61.8	-38.8
Toscana	3.9	41.4	21.6	37.6	-19.8
Umbria	1.3	9.0	5.0	7.7	-4.0
Marche	2.8	22.6	11.7	19.9	-11.0
Lazio	4.4	53.3	45.9	48.9	-7.4
Abruzzo	1.1	13.7	8.0	12.5	-5.7
Molise	0.7	2.2	1.7	1.5	-0.5
Campania	4.9	42.2	32.7	37.3	-9.5
Puglia	3.4	30.4	19.6	27.0	-10.8
Basilicata	1.8	6.1	4.8	4.3	-1.3
Calabria	0.4	7.5	4.9	7.1	-2.6
Sicilia	1.2	20.5	13.3	19.3	-7.2
Sardegna	0.5	7.9	4.9	7.4	-3.0

Fonte: Elaborazioni REF Ricerche su dati Inps.

D'altra parte, l'ultima crisi ha visto anche una ampia diffusione di un altro strumento di sostegno al reddito delle famiglie più svantaggiate, rappresentato dal Reddito di Cittadinanza. In questo caso i criteri di eleggibilità alla percezione del sussidio passano soprattutto per le condizioni reddituali delle famiglie, e non hanno quindi un legame diretto con lo status della persona all'interno del mercato del lavoro (sebbene naturalmente il reddito lo abbia).

La Campania, in quanto caratterizzata da livelli del reddito pro-capite relativamente bassi e da un numero elevato di famiglie nelle fasce di reddito inferiore, presenta anche una quota relativamente elevata di famiglie che hanno accesso al sostegno offerto dal Reddito o dalla Pensione di cittadinanza.

Come è possibile rilevare dai dati Inps, a fine 2020, la quota delle famiglie campane che percepiva il Reddito di cittadinanza o la Pensione di cittadinanza era pari al 9.6%, una percentuale superiore alla media del

Mezzogiorno (8.2%) e al totale nazionale (4.6%). Con la pandemia è stato poi introdotto il Reddito di emergenza, una misura che ha quindi allargato la platea dei percettori di sostegni pubblici portandola al 12.9% (11.2 nel Mezzogiorno, 6.5 a livello nazionale). I dati relativi al 2021 indicano che il numero di famiglie beneficiarie delle misure di sostegno è risultato sostanzialmente in linea con quanto osservato nel 2020; l'insieme di questi strumenti ha raggiunto il 13.5% delle famiglie campane, a fronte dell'11.8% nel Mezzogiorno e del 6.9% in Italia. Le regioni in cui tale quota risulta più elevata appartengono quindi al Sud e sono, oltre alla Campania, la Sicilia e la Calabria; quelle con l'incidenza più bassa si trovano al Nord e sono in particolare il Trentino Alto Adige e il Veneto. Come si osserva dal grafico allegato, esiste peraltro una forte correlazione tra questa variabile e il tasso di povertà relativa familiare, tale per cui le regioni caratterizzate da elevati livelli di povertà relativa sono anche quelle dove l'accesso alle misure di sostegno da parte delle famiglie residenti è più frequente.

Un'analisi contenuta nell'ultimo rapporto annuale dell'Inps, basata su dati a livello comunale, utilizza una serie di indici della vulnerabilità sociale e del disagio economico dei comuni di riferimento e l'incidenza di alcune caratteristiche "a rischio" nella popolazione (istruzione, età, reddito, appartenenza etnica). L'analisi ricostruisce tre mappe territoriali in cui sono indicate le distribuzioni (in quintili) della percentuale di percettori di RDC, di contribuenti con meno di dieci mila euro e di famiglie con potenziale disagio economico. Dalle mappe emerge la forte correlazione tra i fenomeni e la più elevata concentrazione nei comuni del Sud. L'analisi mostra inoltre che l'incidenza del RDC aumenta all'aumentare del tasso di disoccupazione nel sistema locale del lavoro di cui il comune fa parte e si riduce invece all'aumentare dell'occupazione e dell'istruzione media della popolazione<sup>7</sup>.

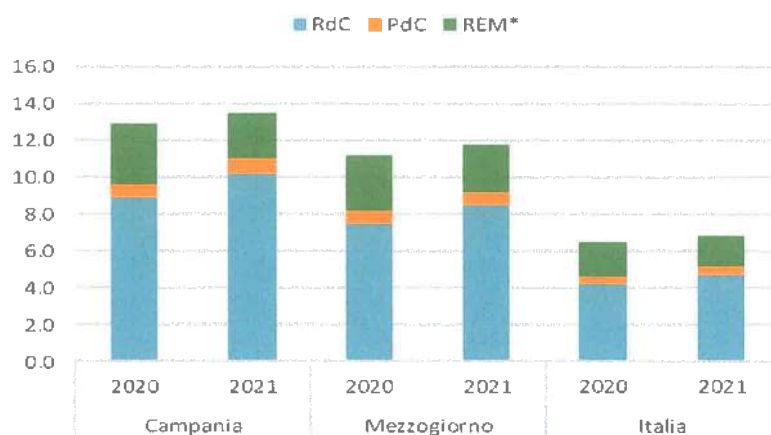
---

<sup>7</sup> Cfr. Checchi D., Dachille G.P., De Paola M., Naticchioni P., *Reddito di cittadinanza: il contesto spiega i divari territoriali*, La voce.info, agosto 2021. Cfr. anche *XXIV Rapporto INPS, 2021* e Saraceno C., *Reddito di cittadinanza: quale soluzione per lo squilibrio Nord-Sud*, La voce.info, novembre 2021.

*Un'analisi di contesto finalizzata a supportare la programmazione comunitaria 2021-2027, anche alla luce delle missioni individuate dal PNRR*

### Grafico 11: Misure di sostegno

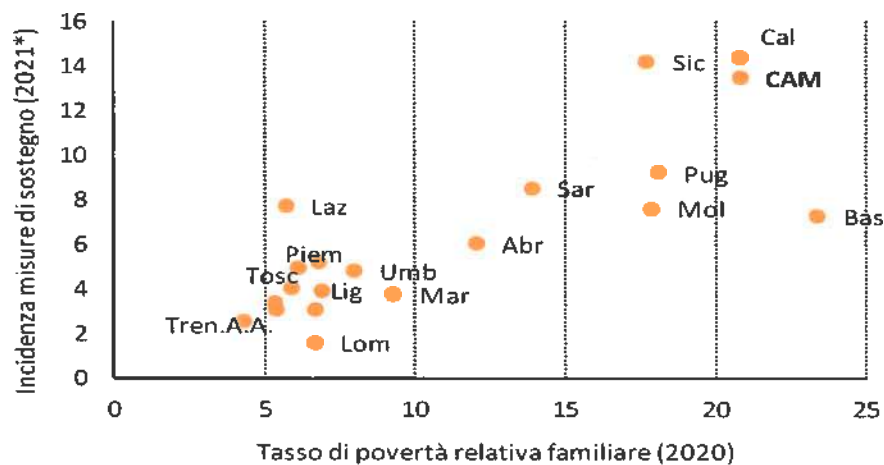
Quote % sul totale delle famiglie residenti



\*Per il REM nel 2020 si considera la somma dei nuclei beneficiari che hanno ricevuto almeno un pagamento a valore sui DL 34/2020, 104/2020 e 137/2020;

Fonte: Elaborazione REF Ricerche su dati Istat e Inps.

### Grafico 12: Misure di sostegno e povertà relativa familiare



Fonte: Elaborazione REF Ricerche su dati Istat e Inps.

Il diffondersi di trasferimenti a carattere non contributivo che favoriscono i livelli di reddito più bassi ha concorso a rallentare in Italia, come negli altri paesi europei, la tendenza verso un aumento della diseguaglianza<sup>8</sup>. In Italia, peraltro, il sistema di protezione sociale risulta ancora fortemente caratterizzato da programmi a base contributiva, che per la loro stessa natura mirano a preservare, piuttosto che a redistribuire, la ricchezza nazionale. L'esperienza internazionale indica come la razionalizzazione e l'espansione della spesa per programmi di natura non contributiva e *means-tested*, unita al miglioramento delle politiche attive per il lavoro e l'inclusione sociale, siano una strategia vincente per ridurre significativamente i tassi di povertà relativa osservati nella popolazione<sup>9</sup>.

La relativa coincidenza tra beneficiari e nuclei in condizioni di povertà sembra trovare un'ulteriore conferma dal fatto che nel Mezzogiorno i nuclei che ricevono il RdC/PdC sono ormai superiori a quelli in povertà assoluta (circa 1 milione contro 826 mila).

Tuttavia, sebbene gli effetti delle misure di sostegno al reddito delle famiglie introdotte con il RdC/PdC siano stati senz'altro positivi, dal punto di vista della attenuazione delle conseguenze della crisi sul tessuto sociale delle regioni del Sud, dal dibattito recente sono emersi anche alcuni limiti dello strumento. In particolare, un punto da considerare è che l'ammontare massimo del beneficio, soprattutto per i nuclei con un singolo componente è relativamente elevato rispetto ai redditi di lavoro mediani, con conseguenti potenziali effetti di disincentivo all'offerta di lavoro soprattutto nelle regioni meridionali<sup>10</sup>. Questo, tra gli altri, è uno dei fattori che hanno contribuito a rendere pressoché inefficace il secondo obiettivo che con il RdC ci si poneva, ovvero di favorire un aumento dell'offerta di lavoro condizionandone la concessione all'adesione a un percorso di inserimento lavorativo o di inclusione sociale da parte di tutti i componenti della famiglia beneficiaria di età compresa tra i 18 e i 64 anni.

Tuttavia, come emerge dall'ultimo *Rapporto INPS*, il RDC raggiunge un'ampia fascia di reale disagio economico. L'analisi mostra che i due terzi dei beneficiari non risultano presenti negli archivi Inps degli

---

<sup>8</sup> Cfr. Bourguignon F., *World changes in inequality: an overview of facts, causes*, cit.

<sup>9</sup> Cfr. Pacifico D., *Le misure di reddito minimo nei Paesi OCSE, Rapporto Caritas sul Reddito di cittadinanza*, 2021.

<sup>10</sup> In base ai dati Istat sulle retribuzioni mensili nel 2019 per gli occupati part time la retribuzione media era intorno agli 800 euro.



*Un'analisi di contesto finalizzata a supportare la programmazione comunitaria 2021-2027, anche alla luce delle missioni individuate dal PNRR*

---

estratti conto contributivi negli anni 2018 e 2019, e sono quindi distanti dal mercato del lavoro (e forse non immediatamente rioccupabili); coloro che invece sono presenti, oltre che in larga parte coinvolti nei settori maggiormente colpiti dalla pandemia, hanno prevalentemente (circa il 60% occupazioni a termine) ed in media un reddito imponibile di 4.148 euro pari al 12% delle retribuzioni annue medie dei lavoratori del settore privato in Italia (circa 35 mila euro), dipingendo quindi un quadro di considerevole esclusione sociale per gli individui coinvolti dalle misure<sup>11</sup>.

---

<sup>11</sup> Cfr. INPS, *XXIV Rapporto annuale*, 2021.

## *Riferimenti bibliografici*

Banca d'Italia, *L'Economia della Campania, Rapporto annuale*, novembre 2021.

Barbini M., De Novellis F., *Il secondo anno della crisi del Covid-19*, in *XXIII Rapporto sul mercato del lavoro e la contrattazione collettiva*, Cnel, 2021.

MEF, *La condizione dei giovani in Italia e il potenziale contributo del PNRR per migliorarla*, 2022.

Unioncamere-Sistema Informativo Excelsior, *La domanda di professioni e di formazione delle imprese italiane nel 2021*, febbraio 2022.

Inps, *XXIV Rapporto annuale*, 2021.

Istat, *Lavoro e conciliazione dei tempi di vita*, in *Rapporto BES 2021*.

Istat, *Rapporto annuale 2021. La situazione del Paese*.

Ministero del Lavoro, Anpal, Istat, Inps, *Il mercato del lavoro 2020: una lettura integrata*.

SVIMEZ, *L'economia e la società nel Mezzogiorno, Rapporto 2021*.



## CAPITOLO 5

### Dinamiche demografiche e percorsi di sviluppo territoriale

*Introduzione. 1. Evoluzione della popolazione. 1.1. La popolazione della Campania negli anni duemila: decrescita, invecchiamento e migrazioni. 1.2. Le componenti della dinamica demografica. 1.3. La componente naturale. 2. Le migrazioni e l'esodo dei giovani talenti. 3. La demografia delle aree interne e la valutazione della strategia SNAI – Campania. 3.1. La strategia nazionale delle aree interne in Campania, lo stato di attuazione degli Accordi di Programma Quadro. 4. La demografia delle città medie e la valutazione dei PICS. 4.1. Stato di attuazione della strategia regionale di sostegno alle 19 città medie oggetto di Programmi Integrati Città sostenibile (PICS). 5. L'evoluzione della popolazione nelle città medie e nella regione nel decennio 2020-2030. 5.1. Gli effetti economico sociali del calo demografico.*

## *Introduzione*

Il presente documento analizza l'evoluzione della popolazione della Campania, delle sue aree interne e Città Medie. L'analisi è volta ad evidenziare i cambiamenti strutturali in atto e la loro rilevanza sulle prospettive di sviluppo economico e sociale della regione. Il periodo preso in esame copre i primi due decenni del nuovo secolo e una particolare attenzione è stata posta al decennio 2011-2021. È quest'ultimo, infatti, il decennio del cambiamento delle tendenze demografiche della regione più giovane d'Italia.

La popolazione in Campania è cresciuta senza soluzione di continuità in tutto il periodo che va dagli anni '50 al 2011 per poi declinare sensibilmente sino al 2021. La popolazione diminuisce in tutte le province ma con maggior intensità in quelle interne di Avellino e Benevento. Nel decennio 2011-2021 la popolazione della Campania diminuisce perché si riduce la sua componente più giovane e riguarda solo i giovani e i giovani adulti (fino a 39 anni di età), mentre aumentano gli adulti in età da lavoro (40-64 anni) e con maggiore intensità gli ultrasessantacinquenni. Si va formando così un preoccupante squilibrio demografico tra giovani e meno giovani che potrebbe riflettersi sull'andamento dello sviluppo economico della regione. L'aumento degli anziani e la riduzione dei giovani sono all'origine del forte peggioramento degli indici di struttura della popolazione, aumentano l'indice di vecchiaia e l'indice di dipendenza anziani. Nonostante gli aumenti siano consistenti la regione presenta ancora livelli relativamente più bassi del Mezzogiorno e del Centro-Nord.

Dopo il 2011 in Campania entrambe le componenti della dinamica demografica quella naturale e quella migratoria hanno contribuito in modo crescente alla diminuzione della popolazione. Il numero dei morti ha sopravanzato progressivamente quello dei nuovi nati e gli emigrati quello degli immigrati. Le perdite migratorie sono cresciute nel decennio 2011-2021, interessando prevalentemente le giovani generazioni e in primo luogo quelle tra i 25 e i 34 anni di età. La forte crescita delle emigrazioni dei giovani laureati caratterizza la Campania in questo decennio. Nella classe di età 25-34 anni i laureati costituiscono il 48,7% del totale degli emigrati (48% nel Mezzogiorno).

Le tendenze emerse a livello regionale si manifestano in modo anche più intenso nelle aree interne nelle quali, come descritto nel paragrafo 3, la popolazione si riduce con maggior intensità di quella media regionale aggravando il fenomeno dello spopolamento e del declino che diversamente dal resto della regione è proseguito in tutti gli anni duemila. Le azioni di contrasto messe in atto dalla SNAI Campania anche in ragione della complessità del percorso di formazione della Strategia d'Area procedono lentamente.

Nelle Città Medie, come illustrato nel paragrafo 4, la tendenza al declino della popolazione e i cambiamenti strutturali sono sostanzialmente analoghi a quelli medi regionali con significative eccezioni delle città di Giugliano in Campania e Acerra che aumentano la popolazione. I capoluoghi di provincia invece presentano andamenti relativamente peggiori della media della regione. L'attuazione dei PICS anche in ragione delle difficoltà di avvio del ciclo di programmazione 2014-2020 stanno procedendo lentamente ma con alcune significative eccezioni, Aversa, Pozzuoli e Torre del Greco che invece procedono in modo del tutto soddisfacente.

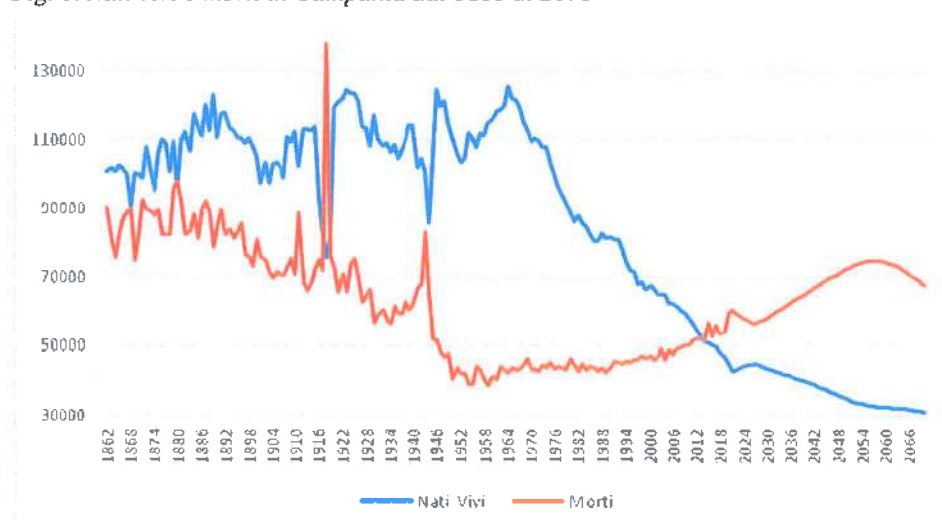
Nel decennio 2020-2030, come illustrato nel paragrafo 5, si prevede un sostanziale aggravamento delle tendenze emerse lo scorso decennio. Peggiora la tendenza alla diminuzione della popolazione che interesserà anche tutte le classi in età da lavoro. Aumenteranno sensibilmente gli ultrasessantacinquenni e gli ultraottantenni. Si ridurranno le nascite mentre proseguirà seppur rallentata la perdita migratoria. È questo il decennio nel quale si ritiene che per contrastare lo spopolamento e la denatalità si debbano introdurre programmi in grado di essere realizzati celermente ed agire con incisività per rimuovere i nodi strutturali dello sviluppo economico e sociale dei territori individuati nel percorso dello sviluppo territoriale.

#### 1. *Evoluzione della popolazione*

La Campania è la regione più giovane del Paese con il quale ha condiviso un analogo processo di transizione demografica che, a partire dall'Unità d'Italia, si è protratto sino agli anni '70. Dal 2014 i decessi hanno stabilmente superato le nascite. Il saldo naturale è risultato infatti

in equilibrio solo per quell'anno. Come mostra la Fig. 1, il calo delle nascite ha inizio in Campania così come nel resto del Paese, dal 1964, anno a partire dal quale si succedono generazioni sempre più povere di individui a fronte delle quali si vanno ingrossando le fila delle generazioni di età più avanzata. Nel 1964 nascono 125,4 mila bambini, nel 2021 solo 43,3 mila e nel 2070 si stima un valore di poco superiore alle 30 mila unità.

Fig. 1. *Nati vivi e morti in Campania dal 1861 al 2070*



Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati ISTAT.

In Campania, la popolazione è cresciuta senza soluzione di continuità in tutto il periodo che va dagli anni '50 al 2011 per poi declinare sensibilmente sino al 2021. La popolazione si concentra prevalentemente nelle aree costiere e in quelle di pianura dove sperimenta anche i più elevati ritmi di crescita. Modesto appare, invece, il peso delle province più interne interessate da una continua perdita di popolazione.

### 1.1. *La popolazione della Campania negli anni duemila: decrescita, invecchiamento e migrazioni*

Nel corso del primo decennio del nuovo secolo in Campania la popolazione si accresce ad un ritmo del 2,1 per mille analogo a quello degli ultimi venti anni del '900 e raggiunge nel 2011 il valore più elevato

*Un'analisi di contesto finalizzata a supportare la programmazione comunitaria 2021-2027, anche alla luce delle missioni individuate dal PNRR*

dall'Unità d'Italia, ovvero 5 milioni e 828 mila abitanti. Nel Mezzogiorno la popolazione aumenta più lentamente (+1,6 per mille) mentre si accresce molto intensamente nel Centro-Nord grazie al contributo delle migrazioni dal Sud (in primo luogo dalla Campania) e dall'estero. Tra le province che nei decenni precedenti avevano mostrato un elevato dinamismo solo Caserta conserva inalterati gli elevati ritmi di crescita, Salerno aumenta la popolazione del 3,1 per mille all'anno, mentre Napoli contrae ulteriormente il già modesto ritmo di crescita sperimentato nel ventennio precedente, +0,7 per mille. Le due province interne di Avellino e Benevento mostrano la prima di aver arrestato la tendenza al calo demografico, la seconda un assai moderato recupero delle forti perdite subite nei decenni scorsi (+1,6 per mille).

Tab. 1. *Popolazione residente nelle province della Campania (valori assoluti in migliaia di unità, e tassi di incremento per mille abitanti)*

Province	1951	1981	2001	2011	2021(a)	1951-1981	1981-2001	2001-2011	2011-2021
	Popolazione alla fine dell'anno					Tassi di incremento medio annuo per 1.000 abitanti			
Caserta	601	756	852	917	900	7,6	6,0	7,4	-1,9
Benevento	333	289	287	286	263	-4,7	-0,4	0,0	-8,3
Napoli	2.081	2.971	3.059	3.082	2.967	11,9	1,5	0,7	-3,8
Avellino	494	434	429	436	400	-4,3	-0,6	1,6	-8,6
Salerno	837	1.014	1.073	1.106	1.060	6,4	2,8	3,1	-4,2
Campania	4.346	5.463	5.700	5.828	5.591	7,7	2,1	2,2	-4,1
Centro-Nord	29.830	36.504	36.488	39.264	39.151	6,8	0,0	7,4	-0,3
Mezzogiorno	17.686	20.053	20.506	20.841	19.833	4,2	1,1	1,6	-4,9
Italia	47.516	56.557	56.993	60.105	58.983	5,8	0,4	5,3	-1,9

(a) dato provvisorio

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati ISTAT.



Alla fine del primo decennio, la popolazione della Campania, si è avviata su di un sentiero di decrescita nel quale agiscono nascite sempre più ridotte a fronte di un sensibile aumento della mortalità e un vistoso accrescimento del ritmo di invecchiamento cui si aggiunge una perdita migratoria interna non compensata dalle migrazioni dall'estero che del resto mitigano nel numero, ma meno nella qualità la perdita degli autoctoni.

Nel periodo più recente che va dal 2011 al 2021 entrambe le componenti della dinamica demografica, il saldo naturale e le migrazioni nette, contribuiscono al *deficit* demografico. Un risultato che si aggrava nel corso degli ultimi due anni a causa della pandemia da Covid-19.

La popolazione della Campania nel periodo in esame si riduce di 236 mila unità, vi corrisponde un tasso medio annuo di crescita negativo e pari al -4,1 per mille, solo di poco inferiore a quello del Mezzogiorno (-4,8 per mille) che invece sperimenta una riduzione della popolazione di oltre un milione di abitanti. Nel Centro-Nord la popolazione si riduce in media all'anno di appena lo 0,3 per mille, in valore assoluto risulta pari a -113,7 mila abitanti, meno della metà della perdita subita dalla Campania. Questi andamenti risentono degli effetti della pandemia da Covid-19 che ha generato un sensibile aumento della mortalità, mentre le politiche di contrasto alla diffusione del virus hanno comportato una riduzione della mobilità delle persone. Molto modesti, inoltre, risulterebbero invece i condizionamenti sull'andamento delle nascite, ridotte a livello nazionale di 15 mila unità nel 2020 e di poco più di 5 mila nel 2021. Nel biennio pandemico 2020-2021 la popolazione della Campania si riduce di 126 mila unità più della metà dei 236 mila persi in tutto il decennio. Nel biennio si è registrato un eccesso di mortalità imputabile alla pandemia di poco più di 11 mila unità a fronte di una riduzione della mobilità interna di circa ottomila unità ed una invarianza in quella estera.

A livello provinciale si conferma la sostanziale eterogeneità dei comportamenti. Avellino e Benevento accusano il più intenso calo di popolazione tra il 2011 e il 2021 (rispettivamente -8,6 e -8,3 per mille) dovuto al netto peggioramento del saldo naturale e di quello migratorio dall'estero. Salerno sperimenta una riduzione della popolazione del -4,2 per mille dovuta all'andamento negativo del saldo naturale che cresce progressivamente dal -567 unità nel 2011 a -4,8 mila nel 2021, mentre le perdite migratorie verso il resto del paese sono solo parzialmente compensate da un modesto e poco dinamico contributo delle migrazioni

dall'estero. Napoli perde circa 115 mila abitanti pari ad un saggio medio annuo del -3,8 per mille, il calo di popolazione è da ricondurre al netto peggioramento del saldo naturale cui fa riscontro un netto peggioramento nel corso del decennio del saldo migratorio totale: le migrazioni dall'estero si sono mantenute su livelli decisamente contenuti a fronte della consistente e continua perdita migratoria verso il resto del paese che, peraltro, non sembra essersi attenuata neanche nell'ultimo biennio nel quale ha agito la pandemia. Caserta, infine, che nel corso dei decenni passati aveva sperimentato i più alti ritmi di crescita della regione, sperimenta nel decennio in corso il più contenuto calo della popolazione (-1,9 per mille); a questo, concorrono un saldo naturale in continua riduzione sino a segnare valori negativi per il sopravanzare del numero dei morti sui nati negli ultimi cinque anni e un saldo migratorio interno che dal 2012 è solo in parte compensato dagli arrivi degli immigrati stranieri.

La tendenza all'invecchiamento e soprattutto la riduzione della popolazione più giovane si è accentuata nel corso dell'ultimo ventennio. La struttura per età della popolazione invecchia, tra gli anziani è aumentato il peso di coloro che hanno superato gli 80 anni, mentre tra le persone in età lavorativa cresce il peso degli ultraquarantenni. Tra le regioni italiane la Campania risulta relativamente più giovane, all'inizio del 2022 vi si contano 144 ultrasessantacinquenni ogni 100 giovani in età 0-14 anni, mentre l'indice raggiunge un valore pari a 174 nel Mezzogiorno e 195 nel Centro-Nord. Tra le province campane Napoli e Caserta risultano più giovani con indice di poco superiore a 130, su un livello intermedio si pone Salerno (168,6), mentre Avellino e Benevento anche in ragione del notevole spopolamento registrato nella metà del secolo scorso più sopra ricordato, si attestano a livelli più alti simili a quelli delle regioni del Centro-Nord. Tra il 2002 e l'inizio del 2022 l'indice di vecchiaia della Campania aumenta sensibilmente, quasi raddoppia, a causa della forte crescita registrata nelle province di Napoli e Caserta che dimostrano un più rapido processo di invecchiamento rispetto al resto del territorio della regione.

## *Dinamiche demografiche e percorsi di sviluppo territoriale*

Tab. 2. *Indici di struttura della popolazione residente nel 2002 e nel 2022 (popolazione al 1° gennaio di ogni anno)*

Province/ regione /ripartizione territoriale	Indice di vecchiaia		Indice di dipendenza strutturale		Tasso di ricambio della popolazione attiva	
	2002	2022	2002	2022	2002	2022
Caserta	69,9	130,2	48,3	49,8	66,4	108,6
Benevento	123,7	201,4	56,4	55,9	87,0	146,2
Napoli	64,8	130,6	46,8	51,9	64,7	107,2
Avellino	116,3	194,1	54,1	53,6	80,1	146,6
Salerno	97,1	168,6	50,6	54,0	77,4	137,0
Campania	77,2	143,8	48,7	52,2	69,3	116,6
Centro-Nord	157,4	195,0	48,8	58,5	148,2	145,5
Mezzogiorno	96,9	174,3	49,5	55,5	79,5	132,7
Italia	131,7	187,9	49,1	57,5	117,1	140,9

Indice di vecchiaia = (popolazione 65e+ anni / pop 0-14 anni)\*100

Indice di dipendenza strutturale = ((pop 0-14 + pop 65e+)/pop 15-64)\*100

Tasso di ricambio della popolazione attiva (pop 60-64 / pop 15-19)\*100

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati ISTAT.

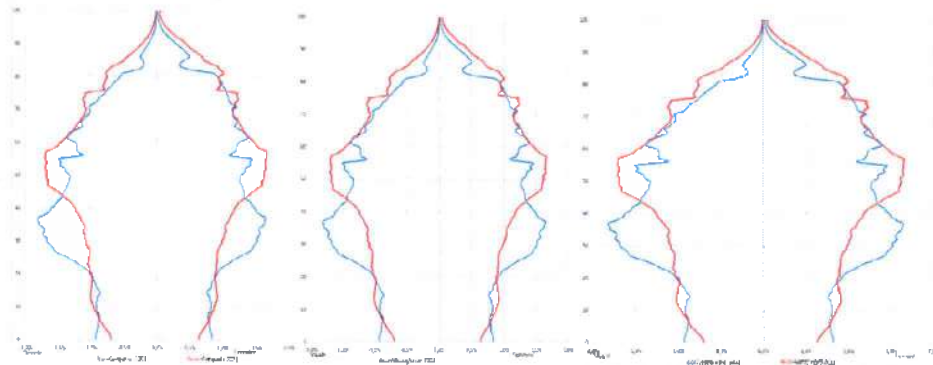
L'indice di dipendenza strutturale all'inizio del 2022 segnala per la Campania la presenza di 52,2 giovani (0-14 anni) e non attivi (65 anni e oltre) su 100 attivi, in aumento rispetto all'inizio del ventennio di 3,5 punti percentuali. Questo indicatore assume un particolare rilievo nel contesto del nostro sistema di welfare già messo a dura prova da anni di politiche di contenimento della spesa. L'indice regionale misura una minore dinamica ed un più contenuto peso degli inattivi rispetto alla media italiana e alle due ripartizioni. Tra le province, l'indice presenta valori più contenuti a Napoli e Caserta che hanno ancora una struttura della popolazione comparabilmente meno invecchiata. Nelle due province interne di Avellino e Benevento la riduzione dell'indice è sintomo di una ulteriore perdita di contingenti di giovanissimi solo in parte compensata dalla crescita delle coorti più anziane. L'indice di ricambio segnala la

*Un'analisi di contesto finalizzata a supportare la programmazione comunitaria 2021-2027, anche alla luce delle missioni individuate dal PNRR*

---

progressiva riduzione della popolazione attiva: in Campania ogni cento giovani che entrano nella vita attiva 116 anziani sono in procinto di lasciarla; il minore contributo dei giovani favorisce la progressiva senilizzazione. Anche i valori di questo indice confermano la relativamente miglior tenuta della popolazione attiva con un minore invecchiamento nelle province di Napoli e Caserta. Solo due decenni fa tutte le province campane presentavano indici decisamente inferiori a100 e dunque una popolazione attiva relativamente molto più giovane.

Fig. 2. Le piramidi demografiche per età della Campania, Mezzogiorno e Centro-Nord, 2002-2022 (popolazione al 1° gennaio di ogni anno)



Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati ISTAT.

Il sensibile invecchiamento della popolazione con la forte diminuzione del peso delle giovani generazioni fino a 39 anni e soprattutto dei più giovani fino a 14 anni di età è reso in modo efficace dalle piramidi dell'età che pongono in evidenza anche la sensibile riduzione delle differenze nella struttura per età della popolazione della Campania nei confronti del Mezzogiorno e del Centro-Nord. Nella regione l'età media è ora pari a 43,6 anni, 6,1 in più del 2002, l'età meda è pari a 45,2 anni nel Mezzogiorno e a 41,7 anni nel Centro-Nord (nel 2002 gli stessi erano pari a 39,4 anni e 43,3 anni rispettivamente).

Le giovani generazioni perdono dunque peso. Come mostra la Tab. 3, la diminuzione dei giovani ha riguardato la Campania e tra le ripartizioni solo il Mezzogiorno. In Campania i giovani di età inferiore ai quaranta anni sono diminuiti di 774 mila unità a fronte della crescita degli over 40 di 665 mila unità. Nel Mezzogiorno gli under 40 sono diminuiti di 2,9 milioni di unità a fronte di una crescita di 2,2 milioni di unità

## *Dinamiche demografiche e percorsi di sviluppo territoriale*

per gli over 40 con un calo di 673 mila unità per la popolazione totale. Si genera così una miscela micidiale di spopolamento e invecchiamento della popolazione che peraltro si annuncia in sensibile aumento nei prossimi decenni.

Un pesante squilibrio demografico tra giovani e meno giovani che non manca di produrre conseguenze negative sullo sviluppo economico della regione come dell'intera area meridionale, compromettendone la competitività e quindi la possibilità di una convergenza economica con le aree più sviluppate del paese. La mancata espansione del sistema economico e sociale e il conseguente ampliamento della domanda di lavoro non lasciano ad una parte consistente di giovani campani e meridionali altra scelta che l'emigrazione. Una sottrazione di risorse umane che intacca alla base la possibilità di una crescita demografica necessaria per ostacolare lo spopolamento e l'invecchiamento della regione. La fuga dei giovani talenti e comunque di un capitale umano decisamente più formato di quello mediamente attivo nel mercato del lavoro rischia di compromettere gli esiti delle sfide poste al sistema economico e sociale della regione dalla transizione digitale e dalla transizione energetica che stanno ridisegnando gli equilibri geopolitici mondiali e ridefinendo le catene globali del valore. Strategie che investono il nostro Mediterraneo nel quale la Campania dovrebbe poter svolgere un ruolo di primo piano.

Tab. 3. *Popolazione per classi di età nel 2021*

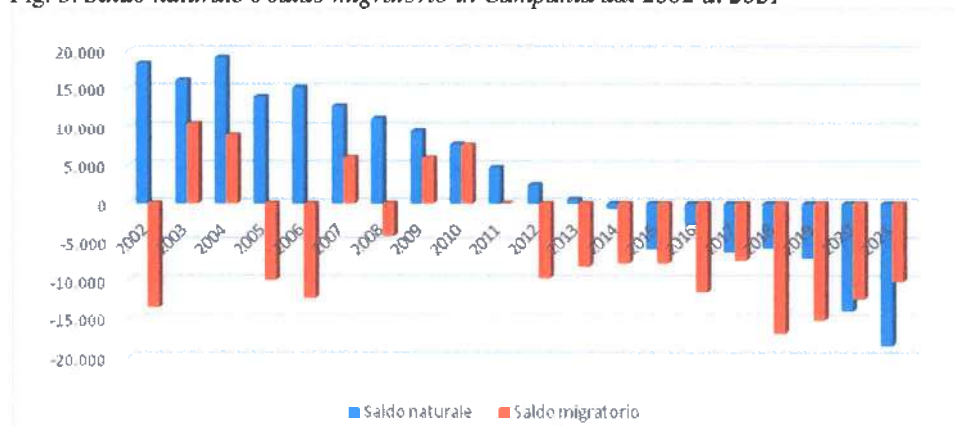
Province/ regione /ripartizione territoriale	Popolazione residente nel 2021										Variazione della popolazione 2002-2021				
	0-14	15-39	40-64	65 e oltre	Totale	0- 14	15- 39	40- 64	65 e oltre	Totale	0-14	15-39	40-64	65 e oltre	Totale
	Valori assoluti in migliaia					composizione %					Valori assoluti in migliaia				
Caserta	130	274	327	169	900	14,4	30,4	36,3	18,8	100,0	-33	-54	80	55	48
Benevento	31	73	96	63	263	11,9	27,7	36,5	24,0	100,0	-15	-27	12	6	-23
Napoli	440	894	1.060	574	2.967	14,8	30,1	35,7	19,3	100,0	-153	-294	164	190	-92
Avellino	47	112	148	92	400	11,9	28,0	37,1	23,0	100,0	-22	-41	23	11	-29
Salerno	138	301	388	233	1.060	13,0	28,4	36,6	22,0	100,0	-45	-91	67	56	-13
Campania	787	1.654	2.018	1.132	5.591	14,1	29,6	36,1	20,2	100,0	-268	-507	347	318	-109
Centro-Nord	4.896	9.963	14.745	9.547	39.151	12,5	25,4	37,7	24,4	100,0	244	-2.259	2.453	2.224	2.663
Mezzogiorno	2.581	5.515	7.237	4.499	19.833	13,0	27,8	36,5	22,7	100,0	-865	-2.017	1.050	1.159	-673
Italia	7.477	15.478	21.982	14.046	58.983	12,7	26,2	37,3	23,8	100,0	-620	-4.276	3.503	3.383	1.990

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati ISTAT.

### 1.2. Le componenti della dinamica demografica

Dopo il 2011 entrambe le componenti della dinamica demografica quella naturale e quella migratoria hanno contribuito in modo crescente alla diminuzione della popolazione. Il numero dei morti ha sopravanzato progressivamente quello dei nuovi nati e gli emigrati quello degli immigrati (Fig. 3). Il saldo migratorio interno in tutta la regione campana risulta nel decennio 2011-2021 sempre negativo e oscilla intorno alle -20 mila unità all'anno, mentre quello estero sempre positivo ma in costante flessione si riduce dalle 20 mila unità iniziali alle 8mila circa del 2021.

Fig. 3. Saldo naturale e saldo migratorio in Campania dal 2002 al 2021



Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati ISTAT: Ricostruzione intercensuaria della popolazione per il periodo 2002-2018 e bilanci demografici per gli anni 2019-2021.

Denatalità e perdita migratoria sono alla base dei cambiamenti rilevati nella dimensione e nella struttura della popolazione della regione. Una tendenza che si riscontra anche nel dato complessivo del Mezzogiorno dove il saldo naturale negativo si aggiunge alla secolare emigrazione netta generando un forte deficit demografico. Il Centro-Nord, invece, trae proprio dalle migrazioni nette dal Sud e dall'estero sempre posi-

tive in tutto il periodo, un fattore di crescita che compensa un saldo naturale negativo a partire dal 1978.

### 1.3. *La componente naturale*

La lunga stagione della denatalità incontra quella della assai più recente crescita della mortalità nel 2014. Da quel momento la componente endogena della dinamica demografica abbandona il ruolo motore della crescita della popolazione e diventa anch'essa causa strutturale del declino e dello spopolamento. Lo squilibrio demografico si manifesta in Campania, con un calo delle nascite pari al -26% e un aumento dei decessi pari al +22%. Questi due fenomeni si manifestano con maggiore intensità nel Mezzogiorno, (-31,6% delle nascite e +34,7% dei decessi), meno nel Centro-Nord (-22,2% e +23,7% rispettivamente). Tra le province campane, Caserta e Salerno registrano un più moderato calo delle nascite

Tab. 4. *Nati vivi, morti, tasso di natalità e tasso di mortalità in Campania nel 2002 e nel 2021*

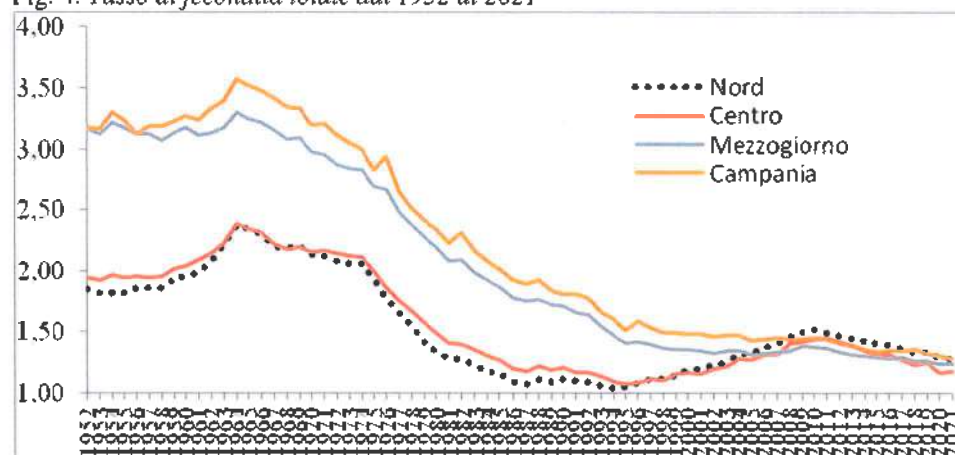
Province/ regione /ripartizione territoriale	Nati vivi (migliaia di unità)		Morti (migliaia di unità)		Tasso di natalità (per mille abitanti)		Tasso di mortalità (per mille abitanti)		Eccesso di mortalità (a) (%)	
	2002	2021	2002	2021	2002	2021	2002	2021	2020	2021
Caserta	10	7	7	9	11,6	7,9	8,0	10,1	8,8	9,3
Benevento	3	2	3	4	9,1	6,2	10,6	13,5	6,0	8,5
Napoli	38	24	24	31	12,4	8,1	7,7	10,4	8,6	10,1
Avellino	4	3	4	5	9,2	6,5	9,6	13,2	12,6	12,1
Salerno	11	8	9	13	9,9	7,3	8,5	11,8	1,5	8,0
Campania	58	43	50	62	11,4	7,7	8,2	11,0	7,5	9,6
Centro-Nord	331	258	380	470	9,1	6,6	10,4	12,0	15,3	7,1
Mezzogiorno	207	141	178	239	10,1	7,1	8,7	12,0	7,4	10,3
Italia	538	399	557	709	9,4	6,7	9,8	12,0	13,2	8,1

(a) Onere di mortalità in eccesso associata alla pandemia Covid-19.

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati ISTAT.

Il tasso di natalità in Campania nel 2021 risulta pari a 7,7 per mille, era 11,4 nel 2002 ed è inferiore, come già detto, solo a quello del Trentino-Alto Adige. Tra le province esiste una forte eterogeneità sia nei livelli che nelle tendenze alla riduzione è più elevato a Napoli (8,1 per mille) e a Caserta (7,9 per mille) mentre Benevento e Avellino registrano il più basso tasso di natalità. Il numero delle nascite diminuisce perché è diminuito il numero delle donne in età feconda (15-49 anni). Diminuisce in modo notevole, del resto, anche il tasso di fecondità totale più nella regione che nel Mezzogiorno e nel resto del Paese, nel 2021 è pari a 1,28 figli per donna, rispetto a 1,49 di venti anni prima.

Fig. 4. Tasso di fecondità totale dal 1952 al 2021



Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati ISTAT.

Come già accennato, le morti aumentano in Campania da 46,7 mila del 2002 a 61,7 mila nel 2021, una crescita sensibile che si è accentuata nell'ultimo biennio per effetto della pandemia da Covid-19. Nel 2019 infatti il numero era pari a 53,9 mila unità e l'ISTAT stima un eccesso di mortalità indotto dal Covid-19 del 7,5% nel 2020 e del 9,6% nel 2021. Nel ventennio il tasso di mortalità risulta più contenuto che nel resto del Paese, passa infatti dall'8,2 per mille all'11 per mille contro l'8,4 per mille e il 12,0 del Mezzogiorno e il 10,4 per mille e il 12,0 del Centro-Nord. Tra le province, come per la natalità, esiste una forte eterogeneità, ma i tassi più elevati (oltre il 13 per mille nel 2021) si rilevano nelle province più interne come Avellino e Benevento dove più bassa

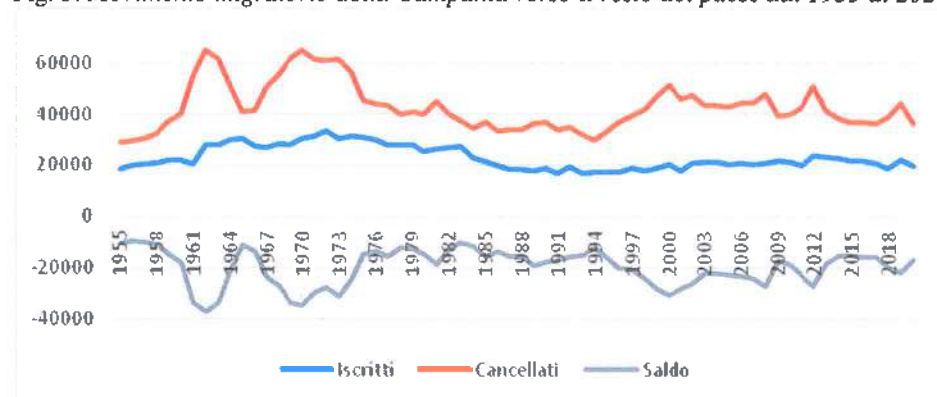


risulta la natalità a testimonianza del forte invecchiamento della popolazione.

## 2. *Le migrazioni e l'esodo dei giovani talenti*<sup>1</sup>

La Campania continua a fornire un contributo notevole al movimento migratorio italiano. Le migrazioni hanno condizionato fortemente le tendenze della popolazione e scandito le fasi dello sviluppo socioeconomico dei territori della regione. Tale processo ha contribuito a formare un dualismo economico e demografico tra le aree interne e quelle di pianura e costiere.

Fig. 5. *Movimento migratorio della Campania verso il resto del paese dal 1955 al 2020*



Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati ISTAT: Iscrizioni e Cancellazioni Anagrafiche.

L'evoluzione del movimento migratorio della Campania verso il Centro-Nord, dal 1955 ad oggi è illustrato nella Fig. 5, dalla quale è possibile cogliere il sostanziale consolidamento su livelli sostenuti dei movimenti nell'ultimo ventennio. Nella nuova fase delle migrazioni avviata dalla seconda metà degli anni '90 e continuata negli ultimi venti anni la Campania conserva primato tra le regioni meridionali a più ampia base demografica dei flussi in uscita sia verso il Centro-Nord che verso

<sup>1</sup> I dati utilizzati in questo paragrafo fanno riferimento alle Iscrizioni e Cancellazioni Anagrafiche dell'ISTAT, l'unica fonte che consente un'analisi dei flussi migratori origine/destinazione e delle caratteristiche individuali dei migranti quali l'età, il sesso e il titolo di studio.

l'estero (8,4 per mille a fronte dell'8,2 per mille del Mezzogiorno). Una nuova fase nella quale emigrano prevalentemente giovani e con elevato livello di istruzione aumenta la presenza femminile. La Campania diventa negli stessi anni anche una regione di immigrazione: gli stranieri costituiscono negli ultimi cinque anni poco meno del 50% degli immigrati raggiungevano nel 2002 circa il 16% degli arrivi. Questa nuova emigrazione come quella precedente continua ad essere alimentata dalla strutturale eccedenza di offerta di lavoro presente nella Campania.

Tra il 2002 e il 2020 sono emigrati dalla Campania 906,6 mila abitanti tre quarti dei quali hanno scelto come destinazione una regione del Centro-Nord. Nello stesso periodo sono immigrati nella regione 786,6 mila persone provenienti per il 48% dall'estero. È da notare come nel secondo decennio (2012-2020) la recessione economica durata sino alla metà del decennio e l'insorgere nel 2020 della pandemia da Covid-19 abbiano rallentato la mobilità di coloro che emigrano verso il Centro-Nord, e ancor più quella degli immigrati. Ne consegue un peggioramento delle migrazioni nette dalla regione che passa dalle -6,1 mila unità in media all'anno del periodo 2002-2011 alle -6,5 mila del periodo 2012-2020. Del resto, la recessione, se da un lato ha causato una riduzione delle migrazioni verso il Centro-Nord, dall'altro ha spinto in modo rilevante la ripresa delle emigrazioni verso l'estero. Un fenomeno che interessa anche le regioni centrosettentrionali. La forte limitazione alla mobilità imposta dalle misure di contenimento della pandemia nel 2020 ha causato una diminuzione degli espatri del -18,1% interrompendo la fase di crescita delle emigrazioni del biennio precedente stimolata dalla ripresa economica nell'Ue e nel Centro-Nord. Il peggioramento appare ancora più evidente nel Mezzogiorno che, tra il 2011 e il 2020 presenta un saldo negativo medio annuo di -17,6 mila unità dopo quello positivo del decennio precedente quando gli immigrati dall'estero avevano compensato le storiche perdite verso il Centro-Nord. Il movimento migratorio della Campania rappresenta poco oltre il 30% di quello meridionale, più del peso della popolazione che risulta pari a 28%.

## *Dinamiche demografiche e percorsi di sviluppo territoriale*

Tab. 5. *Immigrati, emigrati e saldo migratorio della Campania e del Mezzogiorno per area di destinazione (valori assoluti medi annui) (a)*

Aree di destinazione	Immigrati		Emigrati		Saldo	
	2002-2011	2012-2020	2002-2011	2012-2020	2002-2011	2012-2020
<b>Campania</b>						
Centro-Nord	16.748	16.839	37.618	34.074	-20.869	-17.235
Resto del Mezzogiorno	4.229	4.969	5.968	5.972	-1.739	-1.003
Esteri	19.741	20.349	3.234	8.668	16.507	11.681
<b>Totale</b>	<b>40.719</b>	<b>42.157</b>	<b>46.820</b>	<b>48.715</b>	<b>-6.101</b>	<b>-6.558</b>
<b>Mezzogiorno</b>						
Centro-Nord	65.847	61.211	118.340	114.072	-52.493	-52.861
Esteri	72.551	74.513	18.152	39.238	54.399	35.275
<b>Totale</b>	<b>138.398</b>	<b>135.723</b>	<b>136.492</b>	<b>153.310</b>	<b>1.906</b>	<b>-17.586</b>

(a) il numero di immigrati ed emigrati non coincide con quello della ricostruzione intercensuaria della popolazione utilizzato negli altri paragrafi del Report. La differenza è dovuta alla natura amministrativa della fonte anagrafica che esclude dalle dinamiche demografiche gli individui che non comunicano all'anagrafe il loro arrivo dall'estero o la loro partenza dall'Italia. Il dato censuario e la rispettiva ricostruzione intercensuaria consentono la produzione di una dinamica demografica che include questi movimenti non osservati dall'anagrafe della popolazione residente.

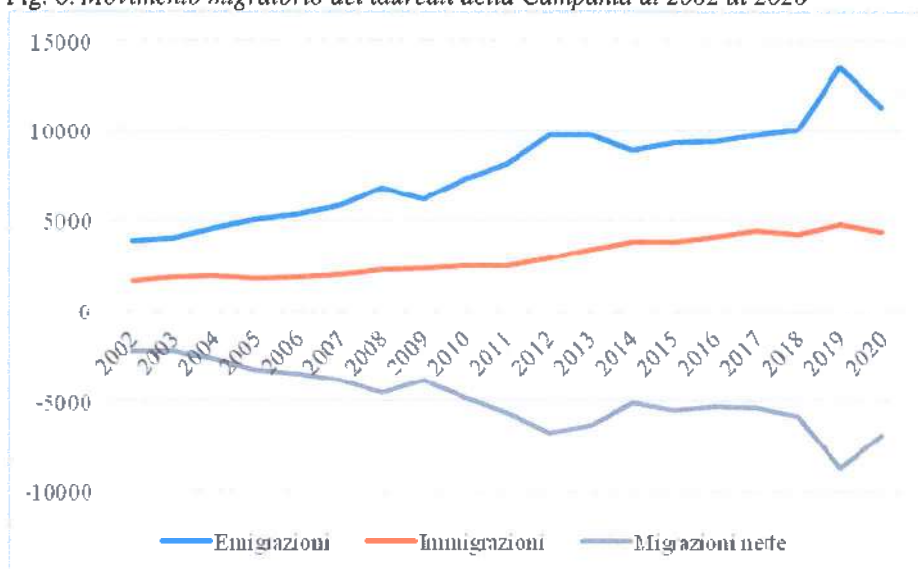
Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati ISTAT: Iscrizioni e cancellazioni anagrafiche.

Le scelte degli emigrati dalla Campania riflettono i cambiamenti della situazione economica delle regioni di destinazione; un quarto di coloro che lasciano la regione si trasferisce in Lombardia, il 17,6% in Emilia-Romagna, il 10,9% in Toscana, l'8,2% in Veneto e il 18% nel Lazio. Gli italiani e gli stranieri seguono un analogo percorso migratorio.

La ripresa migratoria verso l'estero spinge i due terzi degli emigrati dalla Campania a scegliere come destinazione un paese europeo e in primo luogo il Regno Unito dove nel 2020 si sono trasferiti 2,6 mila residenti, oltre un quinto del totale, seguono la Germania (2,3 mila unità), la Svizzera (0,9 mila unità) e la Francia (0,8 mila unità).

I giovani costituiscono ancora la parte maggioritaria degli emigranti dalla Campania, oltre il 62% del totale e le classi più rappresentate sono quelle tra i 25 e i 34 anni con il 38,5% del totale. Nel ventennio diminuisce sensibilmente la quota delle classi più giovani (0-24 anni) da 36,8% del 2002 al 24,0% del 2020, frutto, in larga misura, del continuo invecchiamento della popolazione.

Fig. 6. Movimento migratorio dei laureati della Campania al 2002 al 2020



Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati ISTAT: Iscrizioni e cancellazioni anagrafiche.

Il livello di istruzione degli emigrati italiani – non sono disponibili dati per gli stranieri – è mutato profondamente nel corso degli ultimi vent'anni. Si è fortemente ridotto il peso di coloro che sono in possesso al più della licenza media da quasi il 60% nel 2002 a 34% nel 2020, i diplomati aumentano da 32,4% a 37,6%, mentre una decisa accelerazione mostra la crescita degli emigrati in possesso di una laurea, il loro peso sul totale aumenta dall'8% del 2002 al 28,4%. Nei giovani in età compresa tra 25 e 34 anni i laureati costituiscono il 48,7% del totale, un livello notevole, di poco superiore anche a quello medio del Mezzogiorno pari a 48,0%. Dal 2002 al 2020 sono emigrati dalla Campania 149,4 mila italiani laureati, il 76,7% si sono trasferiti nel Centro-Nord, il 10,5% in un'altra regione del Mezzogiorno e il 12,8% all'estero. Nel 2002 emigravano verso il Centro-Nord 3,2 mila laureati e verso l'estero 80 unità, nel 2020 nel primo caso aumentano a 8,2 mila unità, nel secondo 2,3 mila unità. Una crescita notevole, quella dei laureati, che si configura come una vera e propria fuga dei talenti, particolarmente intensa per la componente estera soprattutto a partire dal 2011. I laureati emigrati dalla Cam-

pania costituiscono poco meno del 30% dei laureati che hanno lasciato il Mezzogiorno per il Centro-Nord e per l'estero.

**Tab. 6. Laureati italiani emigrati dalla Campania e dal Mezzogiorno per area di destinazione nel 2002, nel 2011 e nel 2020**

Area di destinazione	2002		2011		2019		2020	
	Laurea	Fino al Diploma	Laurea	Fino al Diploma	Laurea	Fino al Diploma	Laurea	Fino al Diploma
<b>Campania</b>								
Centro-Nord	3.232	34.981	6.583	26.807	9.846	22.691	8.157	18.287
Resto del Mezzogiorno	592	5.030	877	5.359	975	3.875	816	3.348
Estero	80	1.982	722	2.601	2.688	7.927	2.312	6.879
<b>Totale</b>	<b>3.904</b>	<b>41.993</b>	<b>8.182</b>	<b>34.767</b>	<b>13.509</b>	<b>34.493</b>	<b>11.285</b>	<b>28.514</b>
<b>Mezzogiorno</b>								
Centro-Nord	12.369	107.162	22.324	79.294	37.850	77.027	30.677	61.118
Estero	785	15.297	2.907	12.292	9.375	34.019	8.717	29.096
<b>Totale</b>	<b>13.154</b>	<b>122.459</b>	<b>25.231</b>	<b>91.586</b>	<b>47.225</b>	<b>111.046</b>	<b>39.394</b>	<b>90.214</b>

*Fonte:* Elaborazioni SVIMEZ su dati ISTAT: Iscrizioni e cancellazioni anagrafiche.

Le migrazioni della Campania pongono in luce un apparente paradosso: una regione che perde senza soluzione di continuità capitale umano di bassa e soprattutto di alta formazione, ha un mercato del lavoro caratterizzato da alta disoccupazione, bassa occupazione e in particolar modo quella femminile ed un'elevata presenza di Neet, dimostra di poter assorbire una quota consistente di immigrati certamente la più elevata tra le regioni del Sud. L'occupazione degli immigrati nella regione risponde, infatti, al modello mediterraneo dell'immigrazione caratterizzato da una elevata presenza nel settore agricolo nelle attività commerciali e nei servizi alla persona e nel settore informale dell'economia dove si applicano a quei segmenti della domanda di lavoro non soddisfatti dall'offerta di lavoro locale<sup>2</sup>.

La regione, dunque, da un lato non fornisce adeguate opportunità di lavoro alle forze più qualificate e, al tempo stesso accoglie cittadini

<sup>2</sup> Pugliese E., Sabatino D., *Emigrazione immigrazione. La Campania. Le radici del domani*, Guida Editore. 2006.

stranieri impiegandoli nei settori marginali dell'economia e con mansioni scarsamente qualificate. Date queste premesse è facile intuire il modesto impatto sulla capacità produttiva e tanto meno sulle prospettive di riposizionamento competitivo nelle nuove catene del valore.

### *3. La demografia delle aree interne e la valutazione della strategia SNAI - Campania*

Le aree interne comprendono i comuni meno facilmente accessibili, storicamente caratterizzati da una limitata offerta di servizi essenziali, afflitti dal calo delle attività produttive e dell'occupazione e protagonisti di un progressivo processo di spopolamento in favore delle aree urbane. Al fine di sostenere la crescita e l'inclusione sociale di queste aree è stata avviata nel 2012 e incardinata nella politica di coesione del ciclo 2014-2020 la Strategia Nazionale per le Aree Interne (SNAI). Il suo principale obiettivo è di contrastare le tendenze demografiche avverse (calo della popolazione e della natalità, emigrazione, aumento della popolazione anziana) di questi territori «marginali», puntando da un lato a migliorare la disponibilità di beni/servizi di base quale preconditione per lo sviluppo, e dall'altro a sostenere progetti di sviluppo locale.

Le 72 aree interne individuate in Italia coprono il 60% del territorio nazionale, il 52% dei comuni e il 22% della popolazione.

In Campania sono attive quattro aree interne: Alta Irpinia, Vallo di Diano, Cilento interno, Tammaro-Titerno<sup>3</sup>; nel dicembre 2021 è stata individuata l'area dell'Alto Matese. Queste aree sono presenti in quattro delle cinque province campane, non sono interessati infatti i comuni della Città metropolitana di Napoli. L'incidenza sul sistema economico e territoriale campano risulta decisamente più contenuta rispetto a quella nazionale. Nei comuni appartenenti alle cinque aree interne nel 2021 risiedono 266,5 mila abitanti, pari a 4,8% della popolazione della Campania, interessano 116 dei 550 comuni della regione e il 30,3% del territorio.

---

<sup>3</sup> Quanto alla delimitazione delle aree interne si fa presente che l'elenco dei comuni facenti parte dell'Area Interna Tammaro-Titerno è stato desunto dal seguente documento: Strategia Nazionale delle Aree Interne, *Strategia d'area, Area interna Tammaro-Titerno (luglio 2020)*, approvata con Delibera dell'Assemblea dei Sindaci del 23/07/2020.

Nelle province di Avellino e Benevento le aree interne hanno un'incidenza decisamente superiore: 14,4% per l'Alta Irpinia e 26,9% per Tammaro-Titerno. Ciò che caratterizza le aree interne è la assai modesta densità abitativa che nella media risulta pari a 64,3 abitanti per km<sup>2</sup> rispetto ai 409 abitanti della regione e i 1.752 delle città medie. Le aree interne meno densamente popolate sono il Cilento Interno e l'Alta Irpinia con circa 50 abitanti per km<sup>2</sup> e solo il Tammaro-Titerno raggiunge quasi i 90 abitanti per km<sup>2</sup>.

Tab. 7. *Popolazione delle aree interne della Campania nel 2021 e tassi cumulati di variazione % della popolazione nel periodo 2002-2021*

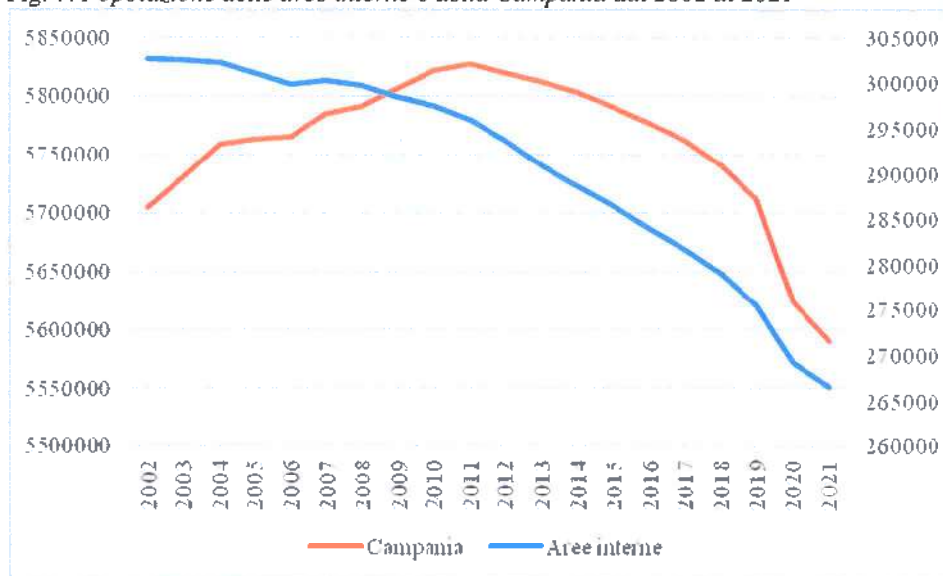
Aree interne e Regione	Popolazione al 31.12.2021		2002-2011		2011-2021		2002-2021	
	Valori assoluti	In % provincia di appartenenza	Area interna	Provincia di appartenenza	Area interna	Provincia di appartenenza	Area interna	Provincia di appartenenza
Alta Irpinia	57.359	14,4	-4,3	1,4	-11,9	-8,3	-15,7	-7,0
Vallo di Diano	56.161	5,3	-1,0	3,0	-7,8	-4,2	-8,7	-1,3
Cilento interno	45.264	4,3	-4,3	3,0	-11,0	-4,2	-14,9	-1,3
Tammaro-Titerno	70.896	26,9	-0,9	0,1	-9,3	-8,0	-10,2	-8,0
Alto Matese	36.801	4,1	-0,3	7,4	-10,0	-1,9	-10,3	5,4
Totale Aree Interne	266.481	10,2	-2,2	3,8	-10,0	-4,5	-12,0	-0,8
Campania	5.590.681	4,8		2,2		-4,1		-2,0

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati ISTAT.

L'emigrazione ha ridotto drasticamente la presenza antropica in questi territori e rarefatto le attività produttive e sociali. Diversamente dalla media della regione che è cresciuta sino al 2011, le aree interne hanno sperimentato una continua riduzione della popolazione negli ultimi venti anni con un calo maggiore nell'ultimo decennio (Fig. 7).

*Un'analisi di contesto finalizzata a supportare la programmazione comunitaria 2021-2027, anche alla luce delle missioni individuate dal PNRR*

Fig. 7. Popolazione delle aree interne e della Campania dal 2002 al 2021



Fonte: v. Fig. 3.

La popolazione delle e are interne si riduce tra il 2002 e il 2021 riducono la popolazione del -12% contro il -2% della media regionale. Il calo ha interessato in misura notevole la popolazione più giovane e si è concentrata soprattutto nelle prime due classi di età (0-14 anni) e (15-19). Il valore negativo più alto si registra nell'Alta Irpinia dove ha superato il 40%. Cresce solo la popolazione con almeno 40 anni di età, mentre quella di 65 anni di età e oltre mostra invece una sostanziale stabilità. Le persone anziane e molto anziane in tutte le aree interne considerate crescono meno che nella provincia di riferimento e della media regionale. Nelle aree dell'Alta Irpinia e del Cilento si registra una riduzione della popolazione con più di 65 anni di età pari al -6,1% e -7,1% rispettivamente (Tab. 8).



## Dinamiche demografiche e percorsi di sviluppo territoriale

**Tab. 8. Popolazione residente nelle aree interne della Campania nel 2021, Composizione % e variazione % cumulata 2002-2021**

Aree interne e province di appartenenza	0-14	15-19	20-39	40-59	60-64	65 e +	80 e +	Totale	0-14	15-19	20-39	40-59	60-64	65 e +	80 e +	Totale
	Composizione %								Variazione % cumulata 2002-2021							
Area interna Alta Irpinia	10,5	4,4	22,5	28,8	7,7	26,1	9,6	100,0	-41,1	-40,5	-30,4	6,4	18,8	-6,1	43,3	-15,7
Avellino	11,9	4,9	23,0	29,9	7,2	23,0	7,3	100,0	-31,9	-28,9	-26,6	16,1	30,2	13,7	55,9	-7,0
Area interna Cilento Interno	10,8	4,4	21,7	27,8	7,9	27,4	10,2	100,0	-38,0	-34,5	-28,8	0,8	22,7	-7,1	44,9	-14,9
Salerno	13,0	5,1	23,3	29,5	7,0	22,0	6,7	100,0	-24,4	-23,5	-23,0	17,9	35,4	31,2	95,0	-1,3
Area interna Tammaro Titerno	11,2	4,7	22,5	28,9	7,1	25,6	9,0	100,0	-34,4	-26,6	-25,1	10,7	9,9	1,4	42,9	-10,2
Benevento	11,9	4,9	22,8	29,4	7,1	24,0	8,0	100,0	-32,2	-28,6	-26,4	13,8	20,0	10,5	57,0	-8,0
Area interna Vallo di Diano	12,0	4,9	23,0	28,9	7,2	23,9	8,1	100,0	-30,6	-30,3	-26,0	10,0	22,2	7,2	61,9	-8,7
Salerno	13,0	5,1	23,3	29,5	7,0	22,0	6,7	100,0	-24,4	-23,5	-23,0	17,9	35,4	31,2	95,0	-1,3
Nuova area interna Alto Matese	11,2	5,3	22,4	29,5	7,0	24,6	8,2	100,0	-38,0	-24,1	-30,2	10,8	10,8	15,7	84,1	-10,3
Caserta	14,4	5,8	24,6	30,0	6,3	18,8	5,0	100,0	-20,4	-14,8	-16,8	31,1	39,2	48,3	111,6	5,4
Totale aree interne	11,2	4,7	22,5	28,8	7,4	25,5	9,0	100,0	-36,2	-31,6	-27,8	7,9	16,6	0,7	51,0	-12,0
Province Con Aree interne	13,2	5,3	23,6	29,7	6,8	21,3	6,3	100,0	-24,9	-21,9	-21,9	21,4	33,9	29,7	85,1	-0,8
<b>Campania</b>	<b>14,1</b>	<b>5,7</b>	<b>23,9</b>	<b>29,5</b>	<b>6,6</b>	<b>20,2</b>	<b>5,6</b>	<b>100,0</b>	<b>-25,4</b>	<b>-20,2</b>	<b>-24,2</b>	<b>18,1</b>	<b>34,2</b>	<b>39,1</b>	<b>90,8</b>	<b>-2,0</b>

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati ISTAT.

Queste tendenze riflettono in larga misura il processo di invecchiamento delle aree interne iniziato con largo anticipo rispetto al resto della regione. Infatti, gli ultrasessantacinquenni rappresentano oltre un quarto della popolazione residente contro poco più di un quinto nella media delle province di appartenenza. I giovani (0-14) anni nel totale delle aree interne rappresentano l'11,2% della popolazione, con un valore più ridotto delle province di appartenenza e della media della regione.

Come dimostrano gli indici di struttura demografica, ne risulta una popolazione fortemente invecchiata. L'indice di vecchiaia aumenta nella media delle aree da 145 nel 2001 a 229 nel 2021. L'incremento interessa tutte le aree interne: l'Alta Irpinia è quella con il più elevato indice di invecchiamento (294,4), seguono il Cilento Interno (253,4), il

Tammaro-Titerno (228,5), l'Alto Matese (218,5) e, infine il Vallo di Diano (198,7). La gravità dell'invecchiamento delle aree interne può essere misurata confrontando tale valore con quello medio della regione pari a 77,2 nel 2001 e a 143,7 nel 2021. L'indice di ricambio ci segnala come la popolazione in procinto di lasciare la vita attiva (60-64 anni) sia ormai decisamente superiore a quella di chi si avvia ad entrarvi (15-19 anni), l'indice aumenta da 91,2 nel 2002 a 155,3 nel 2021 per le aree interne; e oscilla tra il massimo registrato nell'Alta Irpinia (174,3) e il minimo nell'Alto Matese (132,5).

Con riferimento alle determinanti della crescita, le aree interne mostrano nel ventennio un saldo naturale sempre negativo, non compensato dalle migrazioni che hanno registrato un saldo positivo solo in cinque dei venti anni del periodo in esame. Nel complesso avrebbero lasciato definitivamente le aree interne circa 2,6 mila abitanti: il saldo degli italiani è stato sempre negativo e nel ventennio ammonta a -12,8 mila residenti a fronte di un contributo positivo degli stranieri di 10,2 mila unità.

La modesta capacità attrattiva delle aree interne è confermata anche dalla relativamente modesta presenza degli stranieri, pari nel 2021 al 3,6% della popolazione totale contro il 4,4% della regione. Una presenza che è comunque venuta crescendo nel corso del ventennio, nel 2002 era pari ad appena lo 0,6%. Tra le aree interne, Vallo di Diano si distingue per una maggiore presenza di stranieri (5,9%) superiore anche a quella media della regione (4,4), una presenza modesta si rileva invece nell'Alta Irpinia (2,8%) e nell'Alto Matese (2,4%).

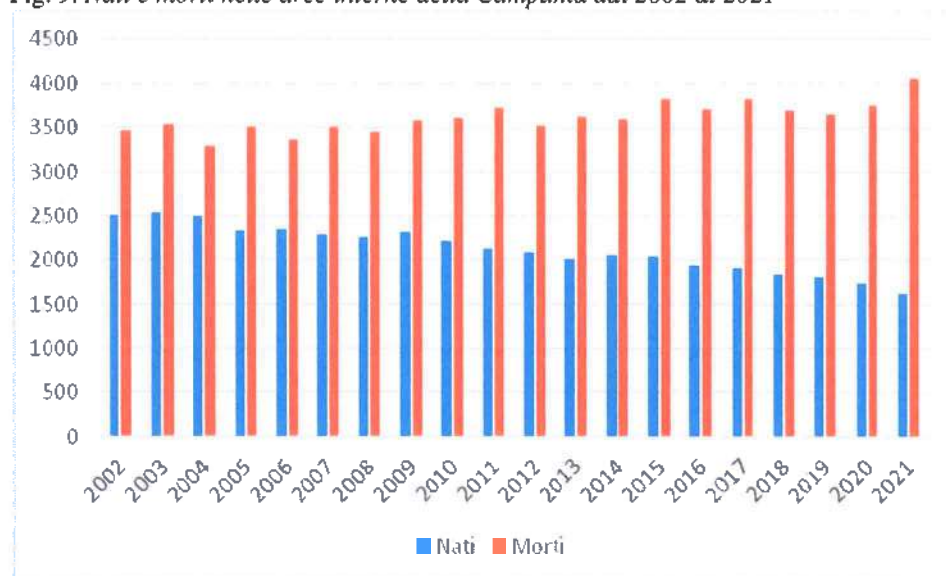
Fig. 8. Saldo naturale e saldo migratorio nelle aree interne della Campania dal 2002 al 2021



Fonte: v. Fig. 3.

Il valore negativo saldo naturale nelle aree interne aumenta da -963 abitanti nel 2002 a -2.453 nel 2021 per effetto del calo delle nascite da 2.504 nel 2002 a 1.613 nel 2021 e un aumento dei decessi da 3.467 nel 2002 a 4.066 nel 2021.

Fig. 9. *Nati e morti nelle aree interne della Campania dal 2002 al 2021*



Fonte: v. Fig. 3.

Nel 2021 nelle aree interne il tasso di natalità risulta più contenuto di quello rilevato nella media della regione: 6,3 per mille, contro 7,9 per mille. All'inizio del ventennio la distanza era decisamente superiore e l'avvicinamento tra i due valori è dovuto al sensibile calo a livello regionale a fronte di una sostanziale stabilità rilevata nelle aree interne. A bassi livelli di natalità corrisponde un'elevata e crescente mortalità, nel 2021 il tasso di mortalità nelle aree interne risulta pari a 15,1 per mille, era pari a 11,4 per mille a inizio periodo contro valori rispettivamente pari a 11,0 per mille e 8,1 per mille nella regione. Si ricorda che il dato del 2021 sconta un eccesso di mortalità da Covid-19.

Come già detto nelle aree interne della Campania si assiste ad un continuo e intenso calo della popolazione più giovane a causa della consistente denatalità e dell'emigrazione verso i centri urbani e a una diminuzione della popolazione in età da lavoro. Aumentano solo gli ultrasessantacinquenni, ma meno intensamente che nel resto della regione a conferma del generale indebolimento strutturale della popolazione. Queste tendenze demografiche, oltre ad allontanare la possibilità di un ricambio

generazionale, portano ad un calo delle attività economiche e dell'occupazione. Una possibile inversione di tendenza può essere stimolata creando nuove occasioni di reddito e garantendo ai cittadini l'accessibilità ai servizi essenziali e la manutenzione del territorio. Per far ciò è necessario superare i limiti «interni» alla SNAI in termini, soprattutto, di semplificazione e accelerazione degli strumenti programmatori e attuativi, ma più in generale andrebbero riorientate le politiche generali sui grandi temi dei diritti di cittadinanza.

3.1. *La strategia nazionale delle aree interne in Campania, lo stato di attuazione degli Accordi di Programma Quadro*<sup>4</sup>

In Campania, alla fine del 2021, con la firma degli Accordi di Programma Quadro (APQ) del Cilento Interno e del Tammaro-Titerno si è concluso il percorso di approvazione e sottoscrizione degli APQ per tutte le aree interne individuate e perimetrare con la DGR n.600 dell'1.12.2014: Alta Irpinia, Vallo di Diano, Cilento Interno, Tammaro-Titerno. Il processo di approvazione della Strategia d'Area e la successiva stipula dell'APQ è risultato particolarmente complesso e nella sua gestione si sono registrati ritardi in particolare nella fase di definizione della Strategia<sup>5</sup>. Dalla elaborazione della bozza alla sottoscrizione dell'APQ sono intercorsi 2 anni per l'Alta Irpinia, 3 anni per il Vallo di Diano, 4 per il Cilento Interno e 3 per il Tammaro-Titerno. Alla fine del 2021 il valore complessivo programmato per le quattro aree interne risulta pari a € 86.490.220,17. Tale valore trova copertura per circa 15 milioni di euro a valere sulle risorse stanziare dalle Leggi di stabilità e per circa 71,5 milioni di euro a valere sulle risorse stanziare dai diversi programmi regionali della politica di coesione. Le risorse di bilancio assicurano dunque il 17,3% del finanziamento, mentre i fondi strutturali della coesione (POR) concorrono con il FESR per il 41,6%, il FEASR per il 37,4%, FSE per il 3,7%.

Tutte le aree interne accordano una quota consistente delle loro risorse agli interventi per migliorare lo sviluppo locale e il turismo. Di

---

<sup>4</sup> I dati elaborati in questo paragrafo sono stati forniti dall'Ufficio Speciale per il Federalismo Regione Campania.

<sup>5</sup> Cfr. *La strategia Nazionale delle aree interne in Campania. Aggiornamento sullo stato di attuazione 31 dicembre 2021* a cura dell'Ufficio Speciale per il Federalismo /Politiche di sviluppo delle aree interne della Regione Campania e ATI Consip.

*Un'analisi di contesto finalizzata a supportare la programmazione comunitaria 2021-2027, anche alla luce delle missioni individuate dal PNRR*

rilievo sono anche quelli orientati a migliorare l'accessibilità attraverso interventi sulla riorganizzazione mobilità e sulla diffusione dei servizi digitali.

Sono attualmente in esecuzione l'APQ Alta Irpinia e l'APQ Vallo di Diano. Il primo ha sottoscritto l'Accordo il 13 settembre 2017, il secondo il 19 aprile del 2019. Quanto all'APQ dell'Alta Irpinia, i progetti approvati sono 23 per un importo pari a € 29.375.073,9 finanziati per l'87,3% con i fondi strutturali e di investimento europei (Fondi SIE) e per il 12,7% con quelli della Legge di Stabilità n. 147/13.

Tab. 9. Dotazione finanziaria degli APQ sottoscritti in Campania (situazione al 31.12.2021)

Aree interne	Legge n. 147/2013		POR FESR 2014/2020		POR FSE 2014/2020		PSR FEASR 2014/2020		TOTALE	
	Importo €	Progetti n.	Importo €	Progetti n.	Importo €	Progetti n.	Importo €	Progetti n.	Importo €	Progetti n.
Alta Irpinia	3.740.000,00	10	13.228.073,90	6	1.707.000,00	5	10.700.000,00	2	29.375.073,90	23
Vallo di Diano	3.720.320,00	9	9.353.000,00	9	930.049,00	2	3.700.000,00	1	17.703.369,00	21
Tanumaro-Titerno	3.754.007,27	17	5.704.270,00	8	137.120,00	2	14.239.100,00	3	23.834.497,27	30
Cilento Interno	3.760.000,00	11	7.720.000,00	8	397.280,00	2	3.700.000,00	2	15.577.280,00	23
<b>Totale</b>	<b>14.974.327,27</b>	<b>47</b>	<b>36.005.343,90</b>	<b>31</b>	<b>3.171.449,00</b>	<b>11</b>	<b>32.339.100,00</b>	<b>8</b>	<b>86.490.220,17</b>	<b>97</b>

Fonte: Ufficio Speciale per il Federalismo Regione Campania.

La distribuzione delle risorse evidenzia l'impegno prevalente nella promozione dello sviluppo locale che assorbe oltre il 70% del totale in iniziative tese a valorizzare il patrimonio culturale e ambientale e i sistemi produttivi territoriali; agli interventi in materia di sanità è riservato il 12% delle risorse, ai servizi digitali il 10% e alla formazione e mobilità il 7%.

*Dinamiche demografiche e percorsi di sviluppo territoriale*

Tab. 10. *Avanzamento dell'attuazione finanziaria degli APQ in esecuzione al 31 dicembre 2021 (a)*

Aree interne	Fonte di finanziamento	Dotazione finanziaria a	Avanzamento finanziario			
			Impegni b	Pagamenti c	Capacità di spesa c/a (%)	Capacità di impegno b/a (%)
	Legge di stabilità	3.740.000,00	1.402.353,96	1.402.353,96	37,50	37,50
Alta Irpinia	Fondi SIE	25.635.073,90	1.423.120,32	900.948,20	3,51	5,55
	<b>Totale</b>	<b>29.375.073,90</b>	<b>2.825.474,28</b>	<b>2.303.302,16</b>	<b>7,84</b>	<b>9,62</b>
	Legge di stabilità	3.720.320,00	303.028,31	256.666,74	6,90	8,15
Vallo di Diano	Fondi SIE	13.983.049,00	337.607,30	400.647,30	2,87	2,41
	<b>Totale</b>	<b>17.703.369,00</b>	<b>640.635,61</b>	<b>657.314,04</b>	<b>3,71</b>	<b>3,62</b>
	Legge di stabilità	7.460.320,00	1.705.382,27	1.659.020,70	22,24	22,86
<b>Totale</b>	<b>Fondi SIE</b>	<b>39.618.122,90</b>	<b>1.760.727,62</b>	<b>1.301.595,50</b>	<b>3,29</b>	<b>4,44</b>
	<b>Totale</b>	<b>47.078.442,90</b>	<b>3.466.109,89</b>	<b>2.960.616,20</b>	<b>6,29</b>	<b>7,36</b>

(a) Per la Legge di Stabilità Impegni e Pagamenti sono quelli presenti in SURF, per i Fondi quelli a nostra disposizione.

Fonte: Ufficio Speciale per il Federalismo Regione Campania.

L'avanzamento dell'attuazione finanziaria dell'APQ dell'Alta Irpinia risulta soddisfacente per i fondi della Legge di Stabilità sia per la capacità di spesa, sia per la capacità d'impegno, entrambe pari a 37,5%, mentre risultati relativamente più modesti si rilevano per i fondi SIE per i quali la capacità di spesa è pari a 3,5% e la capacità di impegno al 5,6%. L'APQ del Vallo di Diano si compone di 21 progetti approvati per un importo pari a € 17.703.369,0 finanziati per il 79,0% con i fondi strutturali e di investimento europei (Fondi SIE) e per il 21,0% con quelli della Legge di Stabilità n. 147/13. Anche l'APQ del Vallo di Diano destina la parte maggiore delle risorse allo sviluppo locale, oltre il 64% del totale, agli interventi volti al miglioramento dei servizi digitali va l'11%, all'istruzione e formazione il 10%, alla salute il 9% e alla mobilità il 5%.

Lo stato di attuazione dell'APQ del Vallo di Diano, anche in ragione della più recente data di avvio, mostra risultati più contenuti rispetto a quelli dell'Alta Irpinia: per i fondi della Legge di Stabilità la capacità di spesa e la capacità d'impegno risultano rispettivamente pari al 7% e all'8%, per i fondi SIE la capacità di spesa e quella d'impegno non raggiunge il 3%.

I risultati raggiunti nell'esecuzione degli investimenti previsti in entrambi gli APQ, tuttora più modesti di quelli in media rilevati a livello nazionale e del Mezzogiorno nel mese di aprile 2021, richiedono uno sforzo notevole per la Regione per concludere gli interventi nei tempi previsti. Un'accelerazione che potrebbe però essere facilitata dalla semplificazione delle procedure e dallo snellimento degli adempimenti. Di pari importanza si rileva la necessità di rafforzare la capacità amministrativa degli enti coinvolti: è evidente, infatti, che i ritmi dello spopolamento e dello squilibrio demografico si stanno mostrando ben più intensi di quelli con i quali si procede nell'attuazione delle strategie di contrasto.

#### 4. *La demografia delle città medie e la valutazione dei PICS*

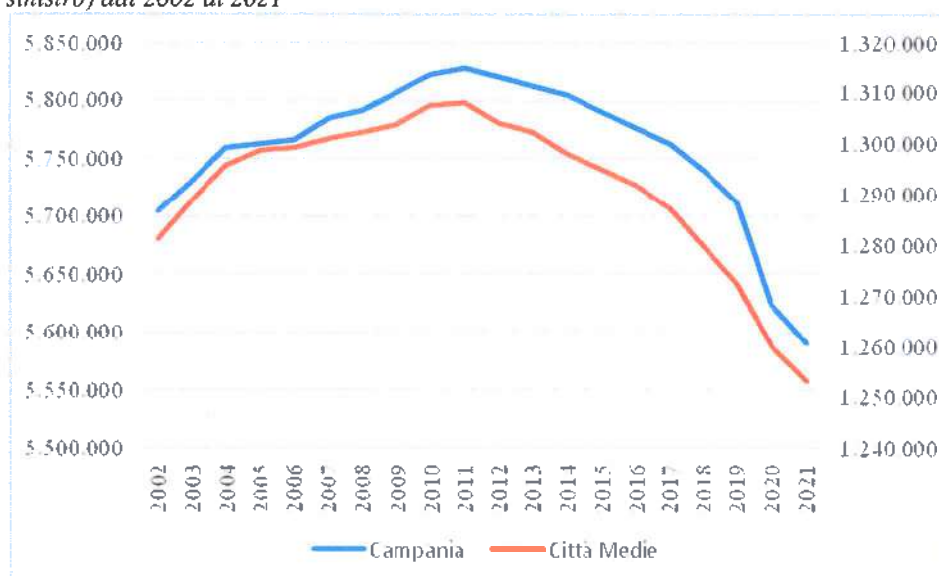
Le città medie possono essere viste come nodi centrali di attuazione delle politiche di intervento e di attrazione nei confronti dei territori circostanti. Sono aree urbane densamente popolate e costituiscono poli di erogazione di servizi e canali di accesso ai mercati regionali ed extraregionali per i comuni circostanti. Le città medie sono state selezionate tra quelle con popolazione superiore ai 50 mila abitanti in base alla gravità del disagio abitativo e del disagio socioeconomico. Sono 19 le città campane in tal modo individuate: Acerra, Afragola, Avellino, Aversa, Battipaglia, Benevento, Casalnuovo di Napoli, Casoria Castellammare di Stabia, Caserta, Cava de' Tirreni, Ercolano, Giugliano in Campania, Marano di Napoli, Portici, Pozzuoli, Salerno, Scafati, Torre del Greco.

Uno degli elementi che caratterizzano un'area urbana è l'elevata densità abitativa. Le città medie nel loro complesso hanno una densità paria a 1.752 abitanti per km<sup>2</sup> con una forte variabilità al loro interno, l'indice varia infatti dai 433 abitanti per km<sup>2</sup> di Benevento, agli 11.294 di Portici, le restanti città hanno una densità almeno doppia di quella media regionale (409 abitanti per km<sup>2</sup>).



Nelle 19 città medie della Campania risiedono 1,253 milioni di abitanti nel 2021, pari al 22,4% della popolazione della regione. L'evoluzione della loro popolazione segue sostanzialmente quella della media regionale, rispetto al 2011, anno in cui inizia la decrescita strutturale della popolazione, le città medie perdono circa 55 mila abitanti, vi corrisponde un tasso cumulato del -4,2%, in linea con quello rilevato per la media della regione (-4,1%) e per il Mezzogiorno, il Centro-Nord invece limita il calo ad un -0,3%.

Fig. 10. *Popolazione residente nelle città medie (asse destro) e in Campania (asse sinistro) dal 2002 al 2021*



Fonte: V. Fig. 3.

Tra le città medie aumenta solo la popolazione di Acerra (+2,1%) e Giugliano in Campania (+6,5%). Quest'ultima si conferma la più dinamica della regione e la sola a sperimentare una crescita della popolazione in tutti gli anni considerati anche nello scorso biennio pandemico nel quale un eccesso di mortalità e un rallentamento della mobilità hanno determinato, invece, un peggioramento nella dinamica demografica delle altre città.

Afragola, Battipaglia e Marano fanno registrare un calo più contenuto rispetto alla regionale, mentre tutti gli altri comuni presentano valori superiori alla media con Pozzuoli che fa registrare il decremento

*Un'analisi di contesto finalizzata a supportare la programmazione comunitaria 2021-2027, anche alla luce delle missioni individuate dal PNRR*

maggiore -7,4%. La perdita di popolazione risulta molto intensa anche nei quattro comuni capoluogo di provincia e in particolare a Benevento (-7,2%) e Salerno (-6,3%).

Tab. 11. Città medie indicatori demografici, anni 2011 e 2021 (dati di fine anno)

Comuni	Densità abitativa nel 2021	Popolazione 2021					Indice di vecchiaia		Indice di dipendenza anziani	
		Unità	Var. % 2011-2021	Composizione % per classi di età			2011	2021	2011	2021
				0-14	15-64	65 e oltre				
Acerra	1.065	58.152	2,1	17,6	68,0	14,4	49,3	81,5	15,4	21,1
Afragola	3.447	61.881	-2,9	17,0	67,9	15,1	53,3	89,1	15,8	22,3
Avellino	1.701	52.568	-5,4	11,0	64,4	24,6	156,4	224,8	31,2	38,3
Aversa	5.541	50.221	-5,1	13,7	66,3	20,0	93,3	146,2	21,7	30,2
Battipaglia	873	49.644	-2,3	13,3	66,1	20,6	107,4	155,8	22,5	31,2
Benevento	433	56.939	-7,2	11,5	64,5	24,0	144,7	207,6	28,8	37,1
Casalnuovo di Napoli	6.103	47.019	-5,5	15,7	69,6	14,7	44,4	94,1	13,7	21,2
Caserta	1.371	73.068	-5,8	11,7	64,7	23,6	127,1	201,2	26,7	36,4
Casoria	5.941	73.492	-7,0	15,2	66,1	18,7	71,5	123,6	18,5	28,3
Castellammare di Stabia	3.533	63.161	-4,4	14,2	64,7	21,0	96,9	147,9	25,8	32,5
Cava de' Tirreni	1.410	50.797	-5,9	12,6	64,5	22,9	116,2	181,3	26,6	35,5
Ercolano	2.570	50.093	-7,3	14,9	64,0	21,1	85,3	142,0	22,2	33,0
Giugliano in Campania	1.305	122.935	6,5	17,0	68,9	14,0	47,1	82,4	14,0	20,4
Marano di Napoli	3.900	57.514	-2,3	14,9	67,1	18,0	68,6	121,1	18,3	26,8
Portici	11.294	52.224	-6,5	13,0	62,9	24,1	137,1	185,4	31,7	38,3
Pozzuoli	1.758	76.290	-7,4	13,6	65,9	20,5	85,4	150,7	20,6	31,2
Salerno	2.146	128.105	-6,3	11,4	62,7	25,9	181,6	226,2	34,4	41,3
Scafati	2.418	48.197	-4,8	14,3	67,2	18,5	73,5	129,1	18,8	27,5
Torre del Greco	2.606	80.825	-6,6	14,6	63,9	21,5	93,5	147,1	23,8	33,6
<b>Città medie</b>	<b>1.752</b>	<b>1.253.125</b>	<b>-4,2</b>	<b>14,1</b>	<b>65,7</b>	<b>20,2</b>	<b>92,6</b>	<b>143,5</b>	<b>22,9</b>	<b>30,8</b>
Comune di Napoli	7.790	914.758	-4,9	14,0	64,6	21,4	111,2	152,6	26,5	33,2
Altri Comuni	267	3.422.798	-3,8	14,1	66,0	19,9	97,1	136,7	23,4	30,2
Campania	409	5.590.681	-4,1	14,1	65,7	20,2	98,3	143,8	23,8	30,8
Mezzogiorno	160	19.832.510	-4,9	13,0	64,3	22,7	126,7	174,3	28,0	35,3
Centro-Nord	220	39.150.612	-0,3	12,5	63,1	24,4	160,9	195,0	34,2	38,6
Italia	195	58.983.122	-1,9	12,7	63,5	23,8	148,4	187,9	32,0	37,5

Densità abitativa = abitanti per km<sup>2</sup>

Indice di vecchiaia = (popolazione 65+ anni / pop 0-14 anni)\*100

Indice di dipendenza anziani = (popolazione 65+ anni/popolazione 15-64 anni)\*100

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati ISTAT.

La popolazione delle città medie analogamente a quanto rilevato nella media della regione diminuisce perché si riducono i contingenti

delle giovani generazioni (la popolazione tra 0 e 14 anni mostra una perdita di -42,4 mila unità pari a -19,4%) e dei giovani adulti (-71 mila unità). Continua ad aumentare, invece, la popolazione adulta (+8,3 mila unità) e quella anziana (+50,6 mila unità) ma con ritmi insufficienti a colmare il vuoto lasciato dai più giovani.

Nelle città medie i giovani in età compresa tra 0 e 14 anni diminuiscono nel periodo in esame del 19,4%, più che negli altri comuni della regione. Un risultato medio negativo che riflette una forte differenziazione di comportamenti tra le città: un calo relativamente modesto (-11,5%) interessa Giugliano in Campania, e Salerno (-13,1%) le due città medie con la più ampia dimensione demografica, se raffrontato con quello di Casalnuovo di Napoli (-31,3,0%) ma anche di Pozzuoli (24,3%), e dei restanti comuni capoluogo di provincia che perdono in media un quinto della popolazione più giovane. La popolazione in età da lavoro (15-64 anni) diminuisce nelle città medie del -7,1%. Questo valore è la sintesi di un netto calo (-16,1%) della componente più giovane, fino a 39 anni di età e di una debole crescita (+1,9%) degli ultraquarantenni. La popolazione in età da lavoro si riduce in tutte le città medie con la sola eccezione di Giugliano in Campania e Acerra nelle quali si registrano aumenti rispettivamente del 6,3% e del 3,2%.

La popolazione anziana e molto anziana cresce invece in tutte le città medie (+ 24,9%) e anche più della regione (+20,8%). Gli aumenti più intensi si rilevano a Giugliano in Campania (+55%) e ad Acerra (+41,3%).

Un quinto della popolazione delle città medie e degli altri comuni della regione ha almeno 65 anni e, oltre il 5%, 80 anni. La quota più elevata di popolazione con almeno 65 anni di età si rileva nei comuni capoluogo e va dal 23,6% di Caserta al 25,9% Salerno.

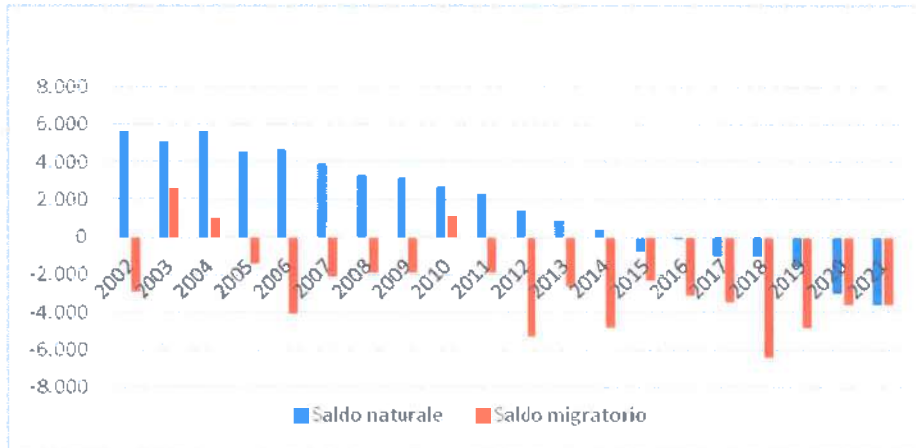
Il progressivo invecchiamento della popolazione delle città medie e della regione si manifesta dunque con crescenti squilibri generazionali: aumenta il peso degli anziani sui più giovani, cresce la dipendenza degli inattivi sulla popolazione in età da lavoro ed in particolar modo quella degli anziani.

In Campania nel 2021 l'indice di vecchiaia segnala come gli anziani siano il 43,8% in più dei giovani, valore sostanzialmente in linea con quello rilevato per le città medie all'interno delle quali esistono invece forti differenze. L'indice mostra una popolazione ancora relativamente giovane nelle città di Giugliano di Napoli, Acerra, Afragola, Casalnuovo

di Napoli (valori largamente inferiori a 100), mentre valori dell'indice superiori a 200 si osservano a Benevento, Caserta, Avellino e Salerno. Nelle città medie il processo di invecchiamento procede più rapidamente, l'indice aumenta infatti di 50,9 punti percentuali. Questa dinamica indica l'esistenza di un crescente squilibrio generazionale che, come già in precedenza ricordato, si ripercuote sulla dinamica dell'economia e sulle relazioni sociali del territorio. Una conferma di questa tendenza è data dal livello raggiunto dall'indice di dipendenza degli anziani espresso come rapporto percentuale tra la popolazione di 65 anni e oltre e la popolazione potenzialmente attiva (15-64 anni). Nelle città medie nel 2021 si contano 30,8 anziani ogni 100 individui potenzialmente attivi, un dato simile a quello medio regionale. Anche in questo caso esiste una forte variabilità tra le città con un campo di variazione di quasi venti punti percentuali: Salerno si conferma la città con la maggior presenza di anziani e Giugliano in Campania la più giovane.

Quanto alle determinanti della dinamica della popolazione, nelle città medie analogamente a quanto descritto per la regione, il continuo calo manifestato a partire dal 2011 è stato determinato dal saldo negativo delle migrazioni al quale si è aggiunto nella seconda metà del decennio un saldo naturale negativo.

Fig. 11. Saldo naturale e saldo migratorio nelle città medie della Campania dal 2002 al 2021



Fonte: V. Fig. 3.

Il saldo migratorio netto complessivo delle città medie (con il resto della regione, le altre regioni e con l'estero) è risultato nel decennio pari a -42mila abitanti, contribuendo al saldo negativo della regione per circa il 40%. Acerra, Avellino e Salerno sono le uniche città nelle quali si rileva un sostanziale equilibrio tra gli immigrati e gli emigrati, tutte le altre città presentano invece perdite migratorie che vanno dalle -800 unità di Pozzuoli alle -6,6 mila unità di Casoria

Il saldo naturale delle città medie diminuisce da +2.341 unità del 2011 a -3.589 unità del 2021. Nei comuni capoluogo di provincia il saldo naturale risulta negativo e crescente in tutto il decennio considerato, mentre si conferma positivo seppur in calo a Afragola, Casalnuovo di Napoli e Giugliano in Campania. Il numero dei nati vivi diminuisce da 13.016 unità nel 2011 a 9.507 nel 2021; i morti nello stesso periodo aumentano da 10.675 unità a 13.096. Nelle città medie il numero dei nati cala più intensamente (-27%) che in Campania (-23,4%). Più rapido è anche l'aumento del numero dei decessi (+22,7% nelle città medie) e (+19,7%) in Campania.

Un continuo calo della popolazione che si presenta con crescenti squilibri pone seri problemi di sostenibilità economica e sociale nel medio e nel lungo periodo. Appare dunque necessario accelerare nella realizzazione dei programmi in essere e procedere ad ampliare e potenziare tali strategie nei prossimi cicli di programmazione. Un'azione che do-

vrebbe accrescere il carico amministrativo e richiedere una maggiore capacità amministrativa delle città medie. Del resto, è questa la dimensione urbana in grado di migliorare la qualità dei servizi, di rammagliare le reti sociali e di comunicazione materiali e immateriali, di stimolare progetti di sviluppo di attività economiche, che interessano il tessuto urbano e dei centri minori circostanti. Queste azioni dovrebbero produrre un aumento della domanda di lavoro e contribuire ad arrestare il continuo esodo migratorio e, in particolare dei talenti, un fenomeno che accomuna tutte le provincie della regione.

#### *4.1. Stato di attuazione della strategia regionale di sostegno alle 19 città medie oggetto di Programmi Integrati Città sostenibile (PICS)*

L'esperienza positiva del coinvolgimento delle città medie nelle politiche di sviluppo territoriale, nel ciclo di programmazione 2007-2013 ha indotto la Campania a riconfermare il loro ruolo di Organismo Intermedio nel ciclo di programmazione 2014/2020 nel quale la dimensione urbana della politica di coesione, in coerenza e continuità con quanto fatto nella precedente, si attua attraverso l'Asse 10.

La fase di chiusura della programmazione 2007/2013 e l'avvio delle procedure di quella attuale hanno richiesto una consistente quantità di risorse e di tempo. Il protrarsi di queste operazioni ha contribuito al mancato raggiungimento, nel 2018, degli obiettivi di *performance* di medio periodo. Ciò ha comportato per le città medie, un taglio finanziario complessivo di 40 milioni di euro: da 286.030.628 euro a 246.030.268 euro, una rimodulazione delle azioni e, al fine di accelerare nell'avvio e realizzazione degli interventi, l'introduzione di elementi di flessibilità nelle scelte di programmazione.

La rimodulazione - come illustrato nell'ultimo *Rapporto valutativo tematico Asse 10* dell'Ufficio speciale nucleo per la valutazione e verifica degli investimenti pubblici della Campania -, ha comportato un profondo mutamento nella composizione delle azioni. Si riducono drasticamente le risorse in favore della nascita e consolidamento delle micro, piccole e medie imprese e la diffusione e rafforzamento delle attività economiche a contenuto sociale (azioni 3.5.1 e 3.7.1) -40,4 milioni di euro circa, calano anche quelle destinate a conservare, proteggere, pro-

muovere e sviluppare il patrimonio naturale e culturale (azioni 6.7.1 e 6.8.3) -14,4 milioni di euro. Diminuiscono sensibilmente anche le risorse destinate agli investimenti in strutture di servizi socio educativi per la prima infanzia e quelli per la riorganizzazione e il potenziamento dei servizi sociosanitari (azioni 9.3.2. e 9.3.8) -30 milioni di euro. Aumenta l'attenzione ai temi dell'efficientamento energetico (azioni 4.1.1 e 4.1.3) +11 milioni di euro e in particolar modo quella volta a sostenere gli interventi di recupero di vecchi immobili da destinare ad animazione sociale e partecipazione collettiva (azione 9.6.6) +33,9 milioni di euro.

Dall'analisi dei dati di monitoraggio dei PICS, ad aprile 2022 risultano programmati dalle 17 Autorità Urbane che hanno sottoscritto l'Accordo di Programma 217.786.725,07 euro, l'88,5% della dotazione dell'Asse 10, pari a 246.030.268 euro interamente programmata dalla Regione Campania, sono stati attivati 147 progetti. Per Afragola e Marano di Napoli, le sole due Autorità mancanti, tra le cause degli ulteriori ritardi nella sottoscrizione degli Accordi di Programma sono da annoverare le lungaggini per lo più imputabili a problemi politico-amministrativi delle città in questione (ad esempio commissariamenti e cambi di Giunta). Le 17 Autorità Urbane hanno programmato l'intera dotazione finanziaria, fa eccezione Giugliano in Campania che si ferma ad un 68% circa.

*Un'analisi di contesto finalizzata a supportare la programmazione comunitaria 2021-2027, anche alla luce delle missioni individuate dal PNRR*

Tab. 12. Avanzamento finanziario dei Programmi Intrregati Città Sostenibile (PICS) (Situazione ad aprile 2022)

Autorità Urbana	Numero Progetti Attivati	DOTAZIONE	IMPORTO PROGRAMMA TO DALLA AU	IMPORTO IMPEGNATO TOTALE	IMPORTO LIQUIDATO TOTALE	TOTALE SPESE CERTIFICATE	% certificato su LIQUIDATO	% certificato su PROGRAM MATO
ACERRA	6	11.511.719,14	11.511.719,06	5.933.694,57	3.425.636,09	1.562.433,31	45,6	13,6
AFRAGOLA	0	11.861.538,46	-	1.379.000,66	1.379.000,00	-	0,00	0,00
AVELLINO	13	15.423.165,48	15.423.165,48	7.962.622,00	5.312.059,21	2.483.972,88	46,8	16,1
AVERSA	4	11.158.490,06	11.158.490,06	7.969.974,91	6.751.818,79	4.520.120,78	66,9	40,5
BATTIPAGLIA	7	11.013.314,75	11.013.314,75	5.914.462,98	2.296.644,91	129.227,57	5,6	1,2
BENEVENTO	13	15.730.738,32	15.730.738,32	9.378.029,68	3.655.162,43	655.794,35	17,9	4,2
CASALNUOVO DI NAPOLI	8	10.972.975,44	10.972.949,95	6.879.186,55	3.357.241,02	1.583.782,43	47,2	14,4
CASERTA	18	16.674.435,59	16.674.435,59	7.644.888,85	6.231.166,78	4.372.636,39	70,2	26,2
CASORIA	10	12.592.905,29	12.592.905,29	11.266.040,88	2.518.581,06	-	0,00	0,00
CASTELLAMMARE DI STABIA	4	11.939.154,08	11.939.154,08	6.015.123,60	2.590.684,04	244.517,57	9,4	2,0
CAVA DETIRRENI	8	11.197.384,56	11.197.384,56	6.125.865,81	3.154.763,81	1.131.049,11	35,9	10,1
ERCOLANO	4	11.205.706,71	11.205.706,71	8.865.171,71	1.302.754,87	-	0,00	0,00
GIUGLIANO IN CAMPANIA	10	15.020.950,70	10.152.655,90	9.500.191,87	1.746.308,12	-	0,00	0,00
MARANO DI NAPOLI	0	11.513.684,10	-	1.338.559,75	1.338.559,75	-	0,00	0,00
PORTICI	7	11.309.502,42	11.309.502,42	9.694.484,71	6.028.870,11	3.817.425,97	63,3	33,8
POZZUOLI	4	12.802.403,89	12.802.403,89	10.828.701,34	7.326.460,86	5.184.940,52	70,8	40,5
SALERNO	15	19.956.252,79	19.956.252,79	11.571.271,55	4.231.203,16	630.614,31	14,9	3,2
SCAFATI	7	11.019.036,23	11.019.036,23	5.336.943,73	1.281.052,90	-	0,00	0,00
TORRE DEL GRECO	9	13.126.909,99	13.126.909,99	11.911.911,75	8.313.124,99	5.776.795,24	69,5	44,0
TOTALE	147	246.030.268,0	217.786.725,0	145.516.126,90	72.241.092,90	32.093.310,43	44,4	14,7

Fonte: Elaborazione a cura dello Staff - Funzioni di supporto tecnico-amministrativo alla Direzione Generale 53 09 00 00 - Direzione Generale per il Governo del territorio”.

Sono state impegnate risorse per 145.516.126,90 euro pari ai due terzi di quelle programmate. Quanto alla capacità d’impegno delle risorse, esiste una forte variabilità tra le autorità urbane, si raggiunge il massimo a Giugliano in Campania con il 93,6% e un minimo di 45,8% a Caserta.

Solo un terzo delle risorse programmate è stato liquidato: 72,2 milioni di euro su 217,8 milioni di euro. Un risultato che media situazioni fortemente differenziate, si raggiunge un massimo, intorno al 60% ad Aversa, Pozzuoli e Torre del Greco ed un minimo a Ercolano e Scafati, pari a poco meno del 12%.

Le spese certificate hanno raggiunto 32.093.310,43 euro triplicando il loro valore in poco meno di 2 anni e risultano pari al 44,4% degli importi liquidati, una differenza da ricondurre alle quote di prefinanziamento elargite, ma anche ai tempi burocratici necessari per evadere gli impegni. Anche in questo caso si deve rilevare una fortissima differenza



di comportamento tra le città medie, solo otto hanno superato la media regionale e tra queste Pozzuoli, Caserta e Torre del Greco raggiungono il 70%.

L'avanzamento della spesa ha segnato dunque un'accelerazione, ma la quota sul totale delle azioni programmate nei PICS risulta pari al 14,7%. Un avanzamento lento nella realizzazione della spesa del ciclo di programmazione 2014/2020 che è conseguenza dei ritardi accumulati nella fase di avvio e, - come si rileva nel Rapporto valutativo tematico Asse 10 appena citato -, di una sostanziale stasi protratta sino al primo semestre del 2019. Le misure di contrasto alla pandemia da Covid-19 nel biennio 2020-21 hanno poi anch'esse contribuito a rallentare la realizzazione degli investimenti.

Il lento procedere nella spesa programmata si rileva nella maggior parte delle città medie, quattro di loro non hanno rendicontato e per altre quattro le spese certificate non superano il 5% degli importi programmati. La realizzazione dei PICS è proceduta con ritmi elevati raggiungendo soddisfacenti livelli di spesa a Torre del Greco che ha certificato spese pari al 44% degli importi programmati, a Pozzuoli e Aversa con il 40,5%, e Portici con il 33,8%.

Tra le possibili cause che alimentano il lento procedere della spesa si può annoverare la complessità delle procedure per giungere all'approvazione di un PICS. Essa, infatti, aggiunge alle amministrazioni locali coinvolte un non trascurabile carico amministrativo che si somma all'ordinaria amministrazione caratterizzata sovente da una debole capacità amministrativa.

Al lento procedere della spesa dei PICS si è accompagnato nelle città medie un continuo declino demografico che peraltro come si vedrà qui di seguito si prevede possa accentuarsi nel prossimo decennio.

##### *5. L'evoluzione della popolazione nelle città medie e nella regione nel decennio 2020-2030*

Nel decennio 2020-2030, nel quale si svolgerà l'azione programmatica del ciclo 2021-2027, la popolazione delle città medie e degli altri comuni della Campania continuerà a ridursi, sia nella componente giovane sia in quella in età da lavoro aumenteranno solo gli anziani e i molto anziani, continuerà la perdita migratoria. A questi risultati giunge una

prima statistica sperimentale che l'ISTAT ha prodotto nel mese di novembre 2021 sulle previsioni di andamento della popolazione nei comuni italiani con più di 30 mila abitanti, nel periodo che va dal 2020 al 2030. La riduzione della popolazione secondo quanto divulgato dall'ISTAT interesserà l'81% dei comuni italiani, si manifesterà con intensità e in modi molto differenziati. Tale quota sale al 95% nel caso dei comuni che ricadono nelle aree interne. In queste aree si prevede un calo della popolazione del 9,6% che in quelle meridionali sale al 10,4%.

Negli anni dal 2020 al 2030 la Campania perderà circa 229 mila abitanti intensificando la velocità di riduzione della popolazione manifestata lo scorso decennio -4,0% rispetto al -3,4% del periodo 2010-2020<sup>6</sup>; il Mezzogiorno perderà oltre un milione di abitanti, il doppio del Centro-Nord, ad un'intensità del -5,2%. Le città medie nel complesso perderanno quasi 65 mila abitanti, vi corrisponde un tasso del -5,1% (-3,6% lo scorso decennio). Tutte le città medie ridurranno la popolazione, anche Acerra e Giugliano in Campania che tra il 2010 e il 2020 avevano conservato un'apprezzabile vivacità demografica (+3,8% la prima e +6,8% la seconda) segnano cali rispettivamente del -4,8% e -0,5%. Tutti i capoluoghi di provincia continueranno a perdere popolazione con un'intensità elevata pari, nel caso di Benevento e superiore per le altre, a quella dello scorso decennio. La diminuzione della popolazione interesserà con maggior intensità le città costiere con un massimo del -9,4% a Ercolano.

Il calo della popolazione interesserà con maggior forza i giovani (0-14 anni di età) e a livello territoriale soprattutto le città medie che perdono quasi un quinto dei propri giovani, un risultato di gran lunga più grave rispetto alla regione (-16,8%) sostanzialmente allineata ai livelli nazionali. La popolazione in età da lavoro (15-64 anni) raddoppia l'intensità con la quale era diminuita lo scorso decennio, risulterà infatti alla fine di questo decennio ridotta del -10,4% nelle città medie e del -9,3% in Campania. Tra il 2020 e il 2030, infatti continuerà a diminuire la componente più giovane, fino a 39 anni di età, ma inizieranno a ridursi anche gli ultraquarantenni. Tra le città medie la riduzione del numero delle persone in età da lavoro risulta più contenuta in quelle relativamen-

---

<sup>6</sup> Il periodo 2010-2020 è stato scelto per effettuare confronti omogenei con il successivo periodo 2020-2030, nella tab. 10 è stato individuato il periodo 2011-2021 seguendo l'evoluzione storica della popolazione essendo diversi i periodi i risultati delle variabili demografiche differiscono nell'intensità ma non nella tendenza.

te più giovani come Giugliano in Campania (-5,3%) e Marano di Napoli (-5,9%), Acerra (-7,5%) e Battipaglia (-7,9%).

Le persone anziane (65 anni e oltre), sono la sola componente che continua a crescere anche più intensamente che nello scorso decennio, nelle città medie aumenterà del 23,4%, dopo il 20,3%, e in Campania del 22,5% dopo il 17,4%, nel Mezzogiorno l'aumento si ferma al 17% e nel Centro-Nord al 12,9%. Una forte eterogeneità caratterizza la crescita degli anziani nelle città medie, risulta più intensa in quelle più giovani, a Giugliano in Campania (+47,9%), Casalnuovo di Napoli (+43,7%) e Acerra (+33,6%). Portici è la città con il più basso tasso di crescita degli anziani +9,3% come nel decennio scorso. La composizione per età, in presenza delle tendenze illustrate, presenterà una consistente erosione della quota dei giovani, circa due punti percentuali (da 14,4% nel 2020 a 12,3% nel 2030) e in quella della popolazione in età da lavoro di tre punti circa nei territori della regione (da 66,5% a 63,0%) e nel Mezzogiorno, un po' meno, circa due punti, nel Centro-Nord. La quota della popolazione anziana nelle città medie aumenterà di circa 5 punti percentuali: quasi un abitante su quattro (24,9%) infatti avrà almeno 65 anni di età, la situazione dovrebbe essere solo lievemente migliore per la Campania (24,6%) che resterà comunque tra le regioni italiane meno invecchiate; nel Nord e nel Sud gli anziani dovrebbero arrivare a pesare rispettivamente il 27,6% e il 27,0%. Tra le città medie, nei capoluoghi di provincia sarà più difficile incontrare giovani che rappresenteranno circa un decimo della popolazione e le persone in età da lavoro circa il 60% gli anziani costituiranno il restante 30% del totale, 10 punti percentuali in più della quota degli anziani che sarà presente nelle città più giovani come Afragola (19,7%), Giugliano in Campania (19,4%) e Acerra (18,9%).

*Un'analisi di contesto finalizzata a supportare la programmazione comunitaria 2021-2027, anche alla luce delle missioni individuate dal PNRR*

Tab. 13. *Popolazione residente in Campania e nelle città medie al 31 dicembre 2030, variazioni rispetto al 2020, indice di vecchiaia e indice di dipendenza anziani*

Comuni	Popolazione 2030						Indice di vecchiaia (a)		Indice di dipendenza anziani (a)	
	Unità	Variazioni 2020-2030		Composizione % (a)			2020	2030	2020	2030
		Assolute	%	0-14	15-64	65 e oltre				
Acerra	55.805	-2.807	-4,8	14,6	66,5	18,9	73,8	129,5	19,7	28,4
Afragola	59.792	-2.761	-4,4	14,3	66,0	19,7	81,6	137,6	20,4	29,9
Avellino	49.814	-3.179	-6,0	9,9	60,5	29,6	208,7	298,4	37,1	48,9
Aversa	48.697	-2.374	-4,6	11,7	63,4	24,9	133,6	212,7	28,2	39,2
Battipaglia	49.195	-1.020	-2,0	11,4	63,3	25,3	148,3	221,9	29,2	40,0
Benevento	54.126	-3.757	-6,5	10,8	60,3	28,9	193,3	266,7	34,8	47,9
Casalnuovo di Napoli	44.818	-2.570	-5,4	13,6	65,9	20,5	83,8	150,8	19,1	31,0
Caserta	68.129	-5.329	-7,3	10,2	60,4	29,4	186,6	288,5	34,4	48,8
Casoria	70.691	-3.788	-5,1	13,1	63,7	23,3	113,7	177,9	26,1	36,5
Castellammare di Stabia	60.201	-3.851	-6,0	12,9	62,0	25,1	138,5	195,2	31,2	40,5
Cava de' Tirreni	47.095	-3.587	-7,1	10,8	61,3	27,9	165,1	257,2	33,3	45,5
Ercolano	46.289	-4.830	-9,4	12,7	61,7	25,6	131,9	201,7	30,6	41,5
Giugliano in Campania	117.892	-589	-0,5	14,4	66,2	19,4	74,9	134,6	18,8	29,3
Marano di Napoli	57.544	-542	-0,9	13,2	64,7	22,1	110,5	167,0	24,6	34,2
Portici	49.491	-3.561	-6,7	11,3	61,2	27,5	174,7	243,2	37,0	44,8
Pozzuoli	75.566	-3.374	-4,3	11,9	62,3	25,8	135,2	216,1	28,3	41,4
Salerno	122.169	-8.339	-6,4	10,4	59,2	30,4	214,6	291,9	39,2	51,4
Scafati	46.577	-2.374	-4,8	12,7	63,8	23,5	115,7	184,6	25,4	36,8
Torre del Greco	76.177	-6.071	-7,4	12,9	61,6	25,6	136,5	198,4	31,3	41,5
<b>Totale città medie</b>	<b>1.200.068</b>	<b>-64.703</b>	<b>-5,1</b>	<b>12,3</b>	<b>62,8</b>	<b>24,9</b>	<b>133,1</b>	<b>202,9</b>	<b>28,9</b>	<b>39,7</b>
Napoli	885.534	-55.522	-5,9	12,2	62,2	25,6	144,4	209,9	30,9	41,2
Altri Comuni campani	3.209.663	-103.450	-3,1	12,5	63,3	24,3	133,3	194,5	28,5	38,3
Campania	5.448.482	-228.951	-4,0	12,4	63,0	24,6	135,1	198,8	28,9	39,1
Mezzogiorno	19.031.235	-1.035.170	-5,2	11,5	61,6	27,0	164,4	234,8	33,3	43,8
Centro-Nord	38.781.373	-530.307	-1,3	10,9	61,5	27,6	187,2	252,7	38,1	44,8
Italia	57.812.608	-1.565.477	-2,6	11,1	61,5	27,4	179,3	246,6	36,4	44,5

(a) Per la distribuzione per sesso ed età della popolazione, l'ISTAT negli anni di previsione dal 2020 al 2030 fornisce solo i dati di inizio anno.

Indice di vecchiaia = (popolazione 65e+ anni / pop 0-14 anni)\*100.

Indice di dipendenza anziani = (popolazione 65e+ anni/popolazione 15-64 anni)\*100.

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati ISTAT.

L'indice di vecchiaia aumenterà nelle città medie da 133,1 nel 2020 a 202,9 nel 2030 denunciando un più intenso ritmo di crescita rispetto al decennio precedente: 92,6% nel 2010 e 133,1 appunto nel 2020. I capoluoghi di provincia manterranno il loro primato con quasi tre anziani ogni giovane. Nel 2030 anche nelle città più giovani gli anziani supereranno in numero i più giovani. L'indice di dipendenza anziani in presenza di una riduzione della popolazione in età da lavoro e di una crescita degli ultrasessantacinquenni aumenterà in modo consistente e in alcune città come Salerno e Avellino si stima un anziano ogni due persone potenzialmente attive.

Alla riduzione della popolazione in Campania e nelle sue città medie, contribuirà in tutto il decennio 2020-2030 un saldo naturale sempre negativo e una perdita migratoria che dovrebbe attenuarsi nel corso del decennio per la riduzione delle perdite migratorie interne e l'aumento delle migrazioni dall'estero. Nella regione il saldo naturale pari a -14.460 unità nel 2020 dovrebbe aumentare a -15.026 nel 2030, il saldo migratorio netto dovrebbe ridursi da -4.374 a -2.916; nelle città medie negli stessi anni il saldo naturale passerà da -2.870 unità a -3.364 unità e quello migratorio da -4.374 unità a -2.916 unità. Nel movimento migratorio delle città medie domina la componente dei flussi extraregionali verso il Centro-Nord e relativamente meno verso il resto del Mezzogiorno, molto modesto risulta invece il ruolo della componente estera e di quella intraregionale. Quanto a quest'ultima componente, si conferma il ruolo dei comuni capoluogo di provincia di attrattori dei territori circostanti.

### 5.1. *Gli effetti economico sociali del calo demografico*

Il nuovo ciclo di programmazione 2021-2027 della politica regionale si troverà ad operare in un decennio, quello in corso, nel quale è prevista una intensificazione del calo della popolazione iniziato a partire dal 2011 ed una sua significativa modifica strutturale e redistribuzione spaziale. Il calo della popolazione si accentuerà poi nei prossimi decenni colpendo gravemente la popolazione in età da lavoro. La sua riduzione e invecchiamento comportano una diminuzione degli attivi che in assenza di incisive misure di politica economica e sociale comporterebbe meccanicamente un consistente calo del prodotto. Per contrastare questa pericolosa deriva è necessario accrescere la produttività e la competitività del

sistema nel quale è purtroppo da constatare la forte perdita di peso delle generazioni di giovani adulti che, più dinamiche delle altre sono in grado di alimentare i processi di innovazione e dello sviluppo economico.

La prevista riduzione degli occupati porrà problemi legati all'erosione della base contributiva e all'equilibrio del finanziamento dei sistemi previdenziali. In una fase in cui dovrebbero aumentare le persone in età da pensione. Peraltro, potrebbe aumentare la pressione sulla spesa pubblica dei costi di assistenza sociale e sanitaria di una popolazione fortemente invecchiata e con la presenza considerevole dei grandi vecchi.

Il contrasto al declino della forza lavoro in presenza di una persistente, seppur in attenuazione, perdita migratoria può essere garantito da un deciso aumento della partecipazione al mercato del lavoro soprattutto della componente femminile che ancora oggi in Campania risulta di venti punti percentuali inferiore a quella media nazionale (49%). Un aumento che comporta importanti misure di conciliazione lavoro famiglia e un innalzamento del livello istruzione sia secondaria che terziaria. L'aumento della qualità dell'offerta di lavoro potrebbe stimolare e agevolare il cambiamento strutturale del sistema produttivo regionale. Un cambiamento, ma anche un adeguamento alle dimensioni demografiche del mercato regionale altrimenti il miglioramento qualitativo continuo della forza di lavoro si risolverà in un continuo esodo. Le misure di conciliazione lavoro famiglia potrebbero anche favorire la ripresa della natalità e rendere meno drammatico il declino demografico della regione. Gli interventi previsti dal PNRR per il finanziamento dei servizi alla famiglia costituiscono un primo passo in tal senso.

Quanto ai consumi si ritiene che le classi più anziane abbiano livelli di consumo più elevati di quelle giovani e una più solida base finanziaria. Cambiano dunque i modelli di consumo e questo dovrebbe favorire lo sviluppo di nuovi prodotti e nuove occasioni di crescita per i settori dell'economia manifatturiera e quella dei servizi soprattutto per la parte legata alla cura alla persona. Questo processo interessa in larga misura il Centro-Nord, molto meno le regioni del Mezzogiorno alle quali è destinato il 29% delle pensioni e dove risiede il 35% della popolazione italiana. In quest'area infatti è più probabile l'effetto depressivo sullo sviluppo economico della crescita di persone anziane con pensioni relativamente più contenute e con una modesta capacità di consumo.

Quanto alla spesa per investimenti pubblici, nelle aree urbane la rigenerazione dovrà tener conto del declino demografico accompagnato da una profonda ricomposizione generazionale della popolazione con una forte presenza delle classi più anziane. Ciò comporterà la ridefinizione e redistribuzione degli spazi collettivi e dei modelli di mobilità nonché l'edificato dedicato ai servizi sociali.

Particolare attenzione dovrà essere posta alle aree rurali e interne che continueranno a perdere popolazione con il rischio di un aumento della loro marginalizzazione che potrebbe essere contrastata dal rafforzamento del ruolo attrattore e propulsore delle aree urbane medie che dovrebbero sviluppare reti di relazioni in un ambito anche più ampio del territorio di riferimento e fungere da cerniera con le aree interne.





## CAPITOLO 6

### Struttura e dinamica del sistema formativo

*1. Introduzione. 2. Dinamiche demografiche e capitale umano. 3. Scuola. 3.1. Infrastrutture. 3.2. Personale. 3.3. Test. 3.4. Indici di dispersione scolastica. 3.5. Digitalizzazione, alcune azioni. 4. Istruzione terziaria e capitale umano. 4.1. Capitale umano e Università. 4.2. Servizi universitari: residenze, orientamento e placamento. 4.3. Formazione permanente. 5. Indirizzi strategici programmazione FESR 2021-2027.*



## 1. Introduzione

Come delineato nel trattato di Lisbona e riconfermato nell'ambito di Europa 2020, il capitale umano è uno degli strumenti fondamentali di innovazione e crescita per affrontare le nuove sfide della globalizzazione. Il governo italiano ha programmato attraverso il PNRR e nell'ambito della missione 4, risorse per complessivi 30,88 miliardi di euro, il 16% circa dell'intero fondo. Nonostante questi nuovi investimenti però la spesa per l'istruzione italiana rimane tra le più basse in Europa, 3,9% del Pil nel 2019 a confronto del 4,3% della Germania e del 5,3% della Francia, ed è diminuita rispetto al 4,5% del Pil registrato nel 2009. A questo *deficit* strutturale si sono andate ad aggiungere una serie di problematiche legate alla pandemia Covid-19. Secondo una ricerca INVALSI il 5,2% degli studenti non è in condizione di lavorare in un ambiente di studio consono. Durante la pandemia si sono così accentuati i divari in termini di dispersione scolastica con pesanti ripercussioni sulle capacità di apprendimento degli studenti, soprattutto nelle aree del Paese con maggior disagio economico e sociale. Inoltre, durante la pandemia si è fatto ampio ricorso alle strumentazioni e alle infrastrutture tecnologiche a supporto della didattica, settore in cui l'Italia è carente collocandosi infatti al 20° posto fra i 27 paesi membri dell'UE per quanto riguarda l'indice DESI, *Digital Economy and Society Index*, che misura la competitività digitale dei paesi Europei.

Riguardo alla formazione terziaria, è interessante notare come con cadenza annuale diversi istituti indipendenti pubblicano un *ranking* Mondiale delle Università di tutto il mondo. In questi *ranking*, abitualmente dominato dalle Università angloamericane, le Università italiane non figurano mai tra le prime 100, ancor meno quelle meridionali e campane in particolare. Questo risultato, di per sé sicuramente non positivo, va tuttavia letto alla luce delle caratteristiche strutturali del sistema Universitario italiano che si distingue soprattutto per essere un modello ad "università diffusa" con una certa omogeneità tra una sede universitaria e l'altra e lungo tutta la penisola. Ciò sembrerebbe essere confermato dal fatto che nelle classifiche menzionate il sistema italiano, seppur non presentando università tra le prime 100, ne presenta molte e più di altri paesi europei tra le prime 500 o tra le prime 1000. E se si considera che stime

attendibili contano circa 20.000 università nel mondo, si capisce come ad una lettura più critica il risultato assuma una connotazione diversa (si veda il Rapporto Italia Decide del 2021). Queste classifiche fotografano un sistema che, come è noto, si caratterizza per alcune debolezze strutturali che, nonostante i miglioramenti degli ultimi anni e quelli in essere legati alle risorse del PNRR, perdurano da almeno un decennio. Tra le principali debolezze si segnalano soprattutto la scarsità di risorse finanziarie destinate all'intero sistema ed il basso numero di laureati. A queste due carenze, che potremmo definire strutturali, se ne aggiungono altre che ne sono una conseguenza più o meno diretta e che fanno riferimento al basso numero di ricercatori, alla bassa qualità dei servizi studenteschi (incluso il diritto allo studio), ai farraginosi meccanismi di *governance*, alla scarsa diffusione di percorsi di studio professionalizzanti, al basso livello di internazionalizzazione.

Tutte queste questioni richiamano la più ampia discussione sul ruolo dell'Università in Italia. Alcuni studi rilevano che essa, e tutto il sistema di istruzione in generale, è sempre meno capace di emancipare le persone dalle eredità familiari e dai contesti socio-economici e territoriali di provenienza. Queste dinamiche sono acuitizzate nei territori più periferici del Paese ed è proprio sul sistema formativo e le Università di questi territori, incluso quello campano, che è importante concentrare lo sforzo di politiche attive al fine di ridurre i divari territoriali e le disuguaglianze. In tale contesto, gli interventi proposti nell'ambito del PNRR e quelli della programmazione 2021-2027 rappresentano un'importante occasione non solo per mettere in sicurezza il sistema garantendo uguale diritti a tutti gli studenti italiani, ma anche per rilanciare la Campania sfruttando la leva del capitale umano al massimo delle sue potenzialità.

Il presente contributo è così organizzato: nella sezione 2 si illustrano le dinamiche demografiche ed i loro effetti su uno dei principali indicatori di capitale umano: il tasso di partecipazione al sistema scolastico. Tali dinamiche vengono inoltre inquadrare con diretto riferimento ai contesti di disagio economico e sociale della regione Campania e agli effetti prodotti sull'accesso all'istruzione e alle strumentazioni digitali, divenute parte integrante della didattica soprattutto a partire dalla pandemia Covid-19 nel periodo 2020-2021. La sezione 3 presenta il sistema scolastico campano con approfondimenti dedicati alle infrastrutture, al personale impiegato, ai risultati degli studenti nei test standardizzati

(PISA, INVALSI). Un ulteriore approfondimento è dedicato alla dispersione scolastica che in alcune aree della regione (Napoli e provincia in particolare) assume connotazioni preoccupanti e molto lontane dagli obiettivi europei e alle azioni che si rendono necessarie per aumentare la partecipazione scolastica da un lato, incrementando la qualità della docenza dall'altra, anche attraverso il ricorso a nuove metodologie didattiche sia per i giovani a rischio che per quelli in condizione di disabilità. La sezione 4 è dedicata all'istruzione terziaria e presenta dapprima un quadro generale con riferimento ai principali indicatori (tasso di passaggio scuola/università, laureati, iscritti, migrazione di laureati) relativi al primo ventennio degli anni 2000 e poi, con specifico riferimento alla regione Campania, alcune delle principali criticità: residenze universitarie per studenti, servizi di *placement*, tassi di abbandono universitario, iscrizioni ai corsi di studio magistrali. Segue un paragrafo dedicato alla formazione permanente, sulla quale è necessario un intervento duraturo e strutturale al fine di garantire l'avanzamento delle competenze di tutto il sistema produttivo campano. Solo attraverso la formazione permanente sarà possibile ridurre i rischi da spiazzamento derivanti dall'arretramento dei settori manifatturieri e dei servizi caratterizzati da una bassa componente tecnologica e innovativa. La sezione 5 conclude individuando una strategia sulla base di tre *driver* complementari che si traducano in altrettante macro obiettivi: *i*) incremento delle infrastrutture fisiche e digitali dedicate al settore dell'istruzione; *ii*) riduzione della povertà educativa incrementando i bassi tassi di partecipazione scolastica e universitaria; *iii*) incremento del processo di accumulazione di capitale umano con un'attenzione particolare al mondo dell'innovazione e della produzione.

## 2. *Dinamiche demografiche e capitale umano*

La Campania, con circa 5,800 milioni di abitanti, è la terza regione più popolosa d'Italia. La popolazione residente interessata all'intero ciclo di istruzione (fascia di età 0-24 anni) è passata dal 32,8% del 2002 al 25,8% del 2021. Tale diminuzione è da imputare principalmente al generale calo demografico che ha conosciuto, e sta continuando a conoscere, il Paese. L'Italia è infatti passata ad avere una percentuale di popolazione tra 0-24 anni pari al 25,4% nel 2002 ad una del 22,7% nel 2021. Secondo le previsioni Istat entro il 2065 si avrà un calo demografico di

circa il 10% della popolazione attuale, calo che colpirà principalmente il Mezzogiorno. Nonostante questo calo, la Lombardia nella stessa fascia di età (0-24 anni) conta all'ultimo censimento il 23% della popolazione, il Lazio il 22,4%, la Sicilia 24,3% e il Veneto il 22,6%. La Campania quindi presenta, rispetto alla media nazionale e alle altre regioni, una forte componente giovanile che può rappresentare il punto di partenza per le politiche future della regione.

Dal 2000 al 2019, mentre nel Centro-Nord la popolazione dei 15-24enni è diminuita del 4,26%, nel Mezzogiorno si è verificato un decremento del 24,48%, circa 700.000 giovani. Ciò ha avuto riflessi sul numero di diplomati. Osservando solamente i dati aggregati si vede come, negli ultimi vent'anni, il numero di diplomati sia aumentato del 7,14% al Centro-Nord e del 16,15% nel Mezzogiorno. Ma nell'ultimo caso l'incremento è dovuto in larga parte alla minor platea di giovani. Se infatti il tasso di crescita fosse calcolato con base costante all'anno 2000, il Mezzogiorno vedrebbe un decremento del 3% nel numero dei diplomati.

Nonostante l'elevata dotazione di capitale umano, la Campania continua a presentare un alto rischio in termini di povertà educativa delle fasce più deboli, ritardi dal punto di vista delle infrastrutture (fisiche e digitali) dedicate al sistema educativo, persistenti flussi di capitale umano in uscita che compromettono le prospettive di sviluppo dell'intera regione. Soltanto il 77,6% delle scuole, esclusa quella dell'infanzia, presenta postazioni informatiche adatte a studenti con disabilità. A questo quadro si aggiunge la povertà materiale aumentata a seguito della pandemia di Covid-19 che ha colpito soprattutto il Mezzogiorno, creando ulteriori disparità di accesso alle opportunità educative: da un lato l'inaccessibilità di plessi scolastici e dall'altro la difficoltà materiale di prendere parte alla didattica a distanza. Secondo l'ultimo rapporto Istat soltanto il 71% delle scuole in Campania ha garantito video-lezioni, rispetto al 78% medio di scuole italiane e alle soglie vicine al 90% per gli istituti in Valle d'Aosta, Friuli-Venezia Giulia ed Emilia-Romagna.

Sebbene la maggior parte dei minori in età scolastica (6-17 anni) viva in famiglie in cui è presente l'accesso a internet, non sempre accedere alla rete ha garantito una corretta didattica, l'Istat ha infatti stimato che nel 2021 in Campania circa il 41% delle famiglie non possiede un computer o un *tablet*. Il motivo di questo *deficit* è principalmente economico. Infatti, il 14,3% dei nuclei familiari senza internet ha indicato come prin-

cipale causa i costi degli strumenti per la connessione. Il mancato supporto strutturale inoltre è aggravato dalla poca preparazione genitoriale. Rispetto alla media italiana del 46,5%, in Campania solamente il 37,3% dei genitori svolge un lavoro che prevede l'utilizzo di dispositivi digitali. Lo stesso trend è anche confermato dal grado di studio dei genitori. In Campania solo il 19,2% dei genitori possiede un titolo superiore al diploma, rispetto al 28,7% del Nord Italia. Tale differenza è da ascrivere anche alla percentuale di persone tra 25-64 anni con al massimo un diploma, che è dell'83,7% in Campania contro il 79,3% del Nord.

### 3. *Scuola*

#### 3.1. *Infrastrutture*

Secondo dati Istat del 2020, la Campania, con 977 istituzioni scolastiche, presenta circa l'11% delle scuole italiane. Solamente la Lombardia ne ha un numero superiore. La scuola dell'obbligo in Italia presenta un tasso di partecipazione quasi totale con un valore del 96,8% per l'istruzione secondaria superiore nel Mezzogiorno, più alto del 89,3% del Centro-Nord. Nonostante il forte tasso di scolarizzazione, il Mezzogiorno presenta carenze infrastrutturali che lo pongono in notevole ritardo rispetto al resto del Paese.

Una delle prime riguarda le mense. In Campania il 51% degli istituti ne è sprovvisto. Dove le mense sono presenti rimane il problema dell'accesso. Il 65% dei bambini delle primarie e secondarie di I grado non usufruisce di nessun servizio di refezione scolastica. Un'altra carenza strutturale è quella del tempo prolungato, fonte di ulteriore divario del Mezzogiorno nei confronti del Paese. Nelle regioni meridionali la percentuale di alunni che frequenta il tempo pieno è del 17,6%, con un livello del 17,4% in Campania, in confronto al 47,7% nel resto del Paese. La possibilità di accedere ai servizi mensa e al tempo prolungato, ad oggi preclusa a molti alunni delle scuole campane, non solo migliora la possibilità di apprendimento contrastando il fenomeno dell'abbandono scolastico svolgendo anche una funzione di livellatore sociale tra le comunità, ma crea anche quelle precondizioni necessarie per incrementare l'offerta di lavoro, soprattutto tra le donne, e la produttività dei lavoratori.

Altra carenza cronica del sistema scolastico è quella delle infrastrutture sportive (palestre, piscine). Lo sport è un elemento fondamentale dello sviluppo fisico e psicologico di un bambino, permettendone una crescita sana ed equilibrata. In Italia, dove oltre il 20% dei giovani non pratica attività fisica per mancanza di disponibilità economiche (Istat, 2015), diviene ancora più importante la presenza di strutture sportive nell'ambiente scolastico. Non esiste, infatti, un paese in UE che non preveda educazione fisica nella propria offerta didattica (Rapporto Eurydice, 2013). La Campania è la regione con la più bassa percentuale di minori 3-17 anni che praticano sport con continuità (28,7%) e l'unica, assieme a Sicilia e Calabria, ad attestarsi sotto la media nazionale del 50%. Essa è inoltre anche una delle regioni con la percentuale più bassa di scuole con palestra e/o piscina, 26,1%, preceduta solo dalla Calabria con il 20,50% (Open Opolis, 2020). Tutte le province della Campania, ad eccezione di quella di Avellino, sono presenti nelle quindici con minor incidenza d'infrastrutture sportive presenti nella scuola.

La Campania si caratterizza inoltre per una forte presenza di barriere architettoniche scolastiche. Secondo il rapporto Istat 2020, solo il 22,9% delle scuole sono prive di barriere fisiche, differentemente dalla media nazionale che si attesta sul 33%. I *deficit* principali riguardano: ascensori conformi al trasporto di persone con disabilità (44% delle scuole ne è in possesso) e servizi igienici a norma (26%). Anche riguardo all'uso dei montascale, sia esterni sia interni, solamente il 6% delle scuole campane ne è provvisto, meno della metà della media nazionale. Sono presenti anche barriere per studenti con difficoltà sensoriali: in Campania solo il 13% delle scuole presenta dei facilitatori senso-percettivi, solo la Calabria presenta una percentuale più bassa pari al 10% circa.

### 3.2. *Personale*

Per quanto riguarda il personale scolastico, in particolar modo i docenti, la Campania presenta circa 90mila docenti, corrispondenti al 12,5% del totale, dati MIUR 2022. Di questi il 14% sono impegnati come insegnanti di sostegno, valore di poco superiore rispetto alla media nazionale, che si attesta sul 10%. Come in tutto il resto del Paese, anche il Mezzogiorno vede una netta prevalenza femminile nell'insegnamento. La Campania si distingue però per una situazione più equilibrata con il 17%



di presenza maschile (insegnanti ordinari e di sostegno) mentre in Italia, in media, solo il 9% degli insegnanti è uomo. La maggior parte del personale educativo si concentra, data la loro durata maggiore di 5 anni, nella scuola primaria, 27,5% di insegnanti impiegati, e nella scuola secondaria di II grado, 35,6% di insegnanti.

In Campania circa l'83% dei docenti ha più di quarantacinque anni e più della metà ha più di cinquantacinque anni. Questo trend si conferma in ogni livello scolastico ad eccezione della scuola secondaria di I grado dove il numero di docenti over 55 si attesta al 44%. All'elevata età del corpo docente si unisce anche la scarsa presenza di insegnanti con meno di trentaquattro anni, solamente l'1,6%, maggiormente concentrati nelle scuole di grado superiore. La situazione cambia leggermente se si considerano solo gli insegnanti di sostegno. L'età più rappresentata in questa categoria è la fascia 45-54 e, nella scuola d'infanzia, c'è una maggiore presenza di docenti tra i trentaquattro-quarantacinque. Sempre nella scuola d'infanzia, gli insegnanti di sostegno sotto i 34 anni arrivano al 9% collocandosi ben al disopra della media generale.

### 3.3. *Test*

Secondo i dati dell'indagine PISA (*Programme for International Student Assessment*) condotta dall'OCSE nel 2018, l'Italia si trova al disotto della media dei paesi avanzati, con uno score medio di 477 punti, e al diciassettesimo posto all'interno dell'Unione Europea. Il dato più preoccupante riguarda però la percentuale di giovani italiani che non raggiunge la soglia di competenze necessaria per partecipare alla società a pieno titolo (livello PISA 2), che si attesta sul 25% e diventa del 33% prendendo in considerazione solamente il Sud-Italia. Il dualismo territoriale emerge anche dall'analisi delle singole materie. Mentre il Nord si posiziona poco al disopra ed il Centro al di poco sotto della media OCSE in lettura, matematica e scienze, il Sud e le Isole sono sensibilmente sotto la media in tutte e tre le competenze. I risultati sono confermati anche dai dati Invalsi. Secondo l'indagine 2019 nella prova d'Italiano, la Campania, insieme a Calabria e Sicilia, presenta risultati significativamente inferiori alla media (sia al 5 che all'8 e al 10 grado). Sempre la Campania è l'unica regione ad avere un risultato inferiore alla media per italiano al grado 13. Gli stessi risultati si ottengono dalla prova di Matematica, dove

la regione si posiziona ancora significativamente sotto la media per le scuole al grado 5,8,10 e 13.

La pandemia Covid-19, anche a causa dell'uso massiccio e prolungato della Didattica a Distanza (DAD), ha ulteriormente aggravato la situazione, facendo registrare effetti particolarmente negativi soprattutto nelle aree dove più acuto è il divario in termini di strumentazioni digitali ed ambiente di studio. Secondo l'ultima indagine Invalsi compiuta nel 2022, la Campania rimane tra le peggiori regioni in termini di risultati. Riguardo la prova d'italiano quasi il 10% degli alunni non raggiunge il livello A-1 nelle scuole di grado inferiore. Riguardo le prove di Matematica l'esito medio regionale rimane non in linea con l'obiettivo nazionale, raggiungendo solo il livello 2. La stessa Campania presenta inoltre non solo un basso punteggio medio ma anche una considerevole percentuale di studenti con livello considerato insufficiente (livello 1). Lo stesso risultato si ottiene analizzando gli estremi della distribuzione di punteggio. I *top performer* delle regioni con esiti medi più bassi, tra cui la Campania, ottengono mediamente un punteggio più basso rispetto il *top performer* medio nazionale, attestandosi ad un livello 4 (rispetto al 5 della media nazionale). Lo stesso si riscontra per i *low performer* che si attestano sul livello 1 (rispetto al 2 della media nazionale). L'analisi si conferma anche ai gradi scolastici superiori. Prendendo solamente gli allievi liceali, considerati quelli con le competenze scolastiche maggiori, gli alunni campani sono tra quelli con i punteggi medi più bassi. Come confermato da recenti studi, la principale discriminante degli esiti sarebbe quindi di tipo territoriale e socio-economica. Il ritardo del Sud in altri ambiti - la maggior disoccupazione, l'elevata condizione di povertà e la minor presenza di infrastrutture pubbliche - influenza di riflesso i risultati scolastici. Dunque, escludendo altre caratteristiche individuali relative al genere, al percorso di studio o al *background* familiare e sociale, il solo fatto di essere iscritto ad una scuola del Sud riduce il punteggio in media di 12,3 punti.

#### 3.4. *Indici di dispersione scolastica*

Un ulteriore indice per comprendere appieno le carenze del sistema scolastico è l'indice di dispersione scolastica ELET "*earlyleavers from education and training*", ovvero coloro tra i 18 e i 24 anni che con-

seguono al più il titolo di scuola secondaria di primo grado o una qualifica di durata non superiore ai 2 anni. In Italia si è osservata un'importante diminuzione negli ultimi 15 anni, si è infatti passati dal 20% del 2008 al 13,1% del 2021, rispetto al *target* europeo del 10%. Gli squilibri sono però molto più accentuati nelle regioni del Sud Italia che riscontrano livelli di istruzione della famiglia d'origine sensibilmente più bassi che al Centro-Nord. Importanti sono i riflessi sul mercato del lavoro: nel Mezzogiorno solo il 22,5% degli ELET trova lavoro, contro il 49% del Centro-Nord.

La Campania registrava nel 2021 un valore del 17,3% di ELET e del 34,5% di NEET. Ancora una volta la preoccupante situazione campana è figlia della scarsa condizione socio-economica. È infatti una delle regioni con la maggior percentuale di persone di minore età in povertà relativa, 34,4%, e presenta il 22,3% dei minori tra 6 e 17 anni che non usano internet, riducendo ulteriormente l'accessibilità a forme complementari di didattica come quella della DAD, alla quale si è fatto ampio ricorso nel periodo pandemico tra il 2020 e il 2021. Complessivamente, quasi uno studente campano su cinque, circa il 20%, è in situazione di fragilità scolastica. Questo dato aumenta considerevolmente il rischio di questi studenti di essere marginalizzati negli anni a venire.

### 3.5. *Digitalizzazione, alcune azioni*

In un mondo caratterizzato dalla crescente complessità e da sempre più rapidi processi di digitalizzazione del lavoro e dei servizi, la sperimentazione di nuove metodologie di apprendimento e di nuovi processi per la digitalizzazione della scuola e dello studio rivestono un ruolo importante nella crescita e competitività del territorio e delle risorse umane ad esso legate. In particolare, in aggiunta alle iniziative infrastrutturali e di dotazione per le scuole di sistemi digitali, e all'inserimento di materie STEM nei programmi scolastici fin dalla scuola primaria, due ulteriori azioni che si rendono necessarie sono: *i)* sperimentazione di metodologie di apprendimento innovative basate sull'esperienza, sul progetto e sulla sfida (*experience/project/challenge-based learning*), in particolare di tipo interdisciplinare al livello di scuola primaria e secondaria che consentano di sviluppare l'acquisizione da parte degli studenti di abilità cognitive e metacognitive, nonché le attitudini sociali, relazionali, emotive compresa l'empatia, l'autoefficacia, la responsabilità, la collaborazione; *ii)*

l'insegnamento dell'approccio al CODING, fin dalla scuola primaria, per incrementare, come dimostrato dalla letteratura scientifica, la propensione degli studenti a scegliere percorsi di formazione STEM. Affrontare questa disciplina già a scuola significa investire nel futuro professionale dei propri cittadini ed ottenere un enorme vantaggio competitivo come regione nel medio-lungo termine.

#### 4. Istruzione terziaria e capitale umano

Per comprendere l'impatto delle dinamiche del capitale umano sullo sviluppo regionale, occorre interrogarsi sui processi della sua accumulazione e sugli impatti di questi processi sulle disparità territoriali. I processi di accumulazione di capitale umano sono osservabili alla luce delle decisioni di partecipazione universitaria dei giovani studenti (dinamica *ex-ante*) e delle scelte migratorie dei laureati (dinamica *ex-post*).

Per quanto riguarda la dinamica *ex-ante*, uno degli approcci proposti in letteratura ritiene che l'ambiente socioeconomico e la qualità istituzionale influenzino la scelta degli studi anche in virtù delle dinamiche di specializzazione tecnologica e produttiva del contesto. Nella scia di questi contributi, si ritiene che le dinamiche di accumulazione di capitale umano della Campania e del Mezzogiorno siano influenzate proprio da quelle variabili di contesto che non consentono processi virtuosi di sviluppo. Si è infatti in presenza di un *mismatch* endogeno con la struttura produttiva che costringe la regione in un circolo vizioso che si autoalimenta: bassa domanda di istruzione terziaria in discipline tecnologiche riduce l'investimento in capitale umano e livelli di capitale umano più bassi deprimono le possibilità di sviluppo. In questo sta giocando un ruolo drammaticamente decisivo il progressivo definanziamento pubblico che ha subito il sistema universitario italiano negli ultimi quindici anni.

Per la dinamica *ex-post* si fa riferimento ai processi migratori che inducono i giovani laureati a spostarsi nei luoghi dove maggiori sono le opportunità di carriera e dove migliore è l'ambiente culturale e istituzionale. Questo fenomeno determina un impoverimento del capitale umano regionale che, a partire dal 2008 interessa sempre di più non solo i laureati ma anche i giovani studenti universitari. La letteratura empirica riguardo al caso italiano ha analizzato alcuni degli effetti prodotti da que-

sti flussi unidirezionali di laureati (dal Mezzogiorno verso il Centro-Nord) rilevando effetti negativi sui tassi di immatricolazione, sulla crescita economica e sui tassi di disoccupazione.

#### 4.1. *Capitale umano e Università*

La Tabella 1 mostra alcuni indicatori relativi alle dinamiche del capitale umano in regione Campania nell'ultimo ventennio. La quota della popolazione residente in Campania in età da 6 anni in poi in possesso di un diploma di istruzione secondaria di secondo grado, è passata dal 23,9% del 2001 al 33,7% del 2018, registrando sempre un valore superiore alla media del Mezzogiorno, ma nettamente inferiore alla media nazionale e del Centro-Nord.

Analizzando il tasso di iscrizione universitaria, misurato come gli iscritti in qualunque sede-residenti in una regione, per 100 giovani di 19-25 anni residenti nella stessa regione, si evidenzia come la Campania nel periodo 2001-2018 sia stata caratterizzata da una partecipazione agli studi universitari superiore rispetto al Mezzogiorno ma che si è via via assottigliata nel corso del ventennio attestandosi su valori identici nel 2018 e superiori anche alla media nazionale e del Centro-Nord. Infatti, in Campania la partecipazione agli studi universitari più alta, si rileva nel 2018 dove è iscritto ad un corso di laurea il 40,9% dei giovani contro il 36,9% dei giovani tra i 19 e i 25 anni del Centro-Nord. È tuttavia importante rilevare che tale dato considera le immatricolazioni in base alla regione di residenza dello studente e non alla sede del corso di laurea dell'ateneo. Esso non tiene conto dei flussi migratori *antelauream*, ovvero degli studenti migranti che scelgono di andare a studiare in un Ateneo fuori regione. Per l'anno accademico 2018-2019 si sono immatricolati in un corso di laurea triennale o a ciclo unico fuori regione 4.475 studenti (13% del totale) e iscritti in un corso magistrale 3.824 studenti (25% del totale). Tale *trend*, iniziato a partire dalla grande crisi 2008-2009, rileva come uno degli aspetti cruciali per il rilancio dei processi di accumulazione di capitale umano, risieda proprio nella capacità di ridurre i flussi di studenti che decidono di iscriversi ad un corso di laurea magistrale fuori regione. E' opportuno avviare politiche che rendano da un lato più attrattiva l'offerta formativa degli atenei regionali, e dall'altro favoriscano l'insediamento produttivo di imprese e istituzioni affinché possano migliorare il *set* di opportunità disponibili per i laureati campani.

*Un'analisi di contesto finalizzata a supportare la programmazione comunitaria 2021-2027, anche alla luce delle missioni individuate dal PNRR*

Tab. 1. *Indicatori Capitale Umano*

	2001	2011*	2018
	<i>Diplomati (a)</i>		
Campania	23.9	28.3	33.7
Mezzogiorno	23.7	27.9	32.8
Centro-Nord	27.1	31.4	37.8
Italia	25.9	30.2	36.1
	<i>Iscrizione universitaria (b)</i>		
Campania	49.7	37.2	40.9
Mezzogiorno	43.9	35.2	40.9
Centro-Nord	68.9	44.9	36.9
Italia	57.5	40.9	38.5
	<i>Laureati (c)</i>		
Campania	16.3	34.3	46.1
Mezzogiorno	13.9	32.4	38.7
Centro-Nord	23.2	51.4	58.2
Italia	19.6	43.8	51.1
	<i>Studenti per personale docente</i>		
Campania	48.0	41.6	36.6
Mezzogiorno	40.1	36.1	31.9
Centro-Nord	25.2	22.2	29.8
Italia	28.9	25.8	30.5

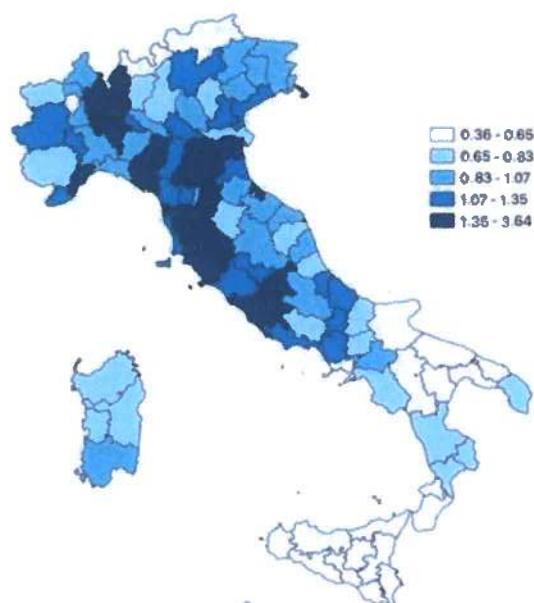
Note: (a) Popolazione residente in età da 6 anni in poi in possesso di un diploma di istruzione secondaria di secondo grado (composizione percentuale); per il 2018 si considera nel computo la popolazione di 15 anni e oltre; (b) Iscritti all'università - in qualunque sede-residenti in una regione, per 100 giovani di 19-25 anni residenti nella stessa regione; (c) Laureati per 100 giovani 25enni; \* Anno accademico 2009-2010.

Accanto al dato sulla partecipazione agli studi universitari, cresce nel tempo anche il tasso di conseguimento della laurea (dato dal numero di laureati rapportati a 100 giovani 25enni). Nella regione Campania, infatti, tra il 2001 e il 2018 la proporzione di laureati ogni cento 25enni, passa dal 16,3% del 2001 al 46,1% del 2018, registrando sempre un valore superiore alla media del Mezzogiorno, ma nettamente inferiore a quella nazionale e del Centro-Nord.

Mostra un andamento decrescente nel tempo il dato sul numero di studenti per personale docente in Campania, partendo da 48 studenti del 2001 per poi diminuire a 36,6 studenti per personale docente nel 2018. Tale dato si mostra superiore alla media nazionale e a quella delle ripartizioni considerate.

Riguardo ai flussi migratori di laureati, è noto come l'Italia ha assistito nel tempo ad una continua migrazione di capitale umano dal sud al nord. Dalla Campania emigrano mediamente 9000 laureati all'anno ed il flusso di laureati in ingresso è di circa 3500 persone. Il saldo è dunque significativamente negativo determinando irreversibili fenomeni di deaccumulazione di capitale umano, molto rischiosi per il futuro della regione. Nella nota SVIMEZ "Università per lo sviluppo dei territori", è presentata la Figura 1 che mostra come, nel decennio, 2007-2018, in media i flussi in entrata di laureati siano stati molto più accentuati al Nord e nelle grandi città, dimostrando la criticità dei contesti più periferici e del Mezzogiorno in particolare. Osservando la Figura 1, la Campania mostra tassi di attrazione di laureati tra i più alti del Mezzogiorno ma decisamente più bassi della media nazionale e di altre regioni del Centro o del Nord Italia. Più precisamente, la provincia di Napoli si posiziona nel quintile più basso, seguono quella di Benevento e Salerno, poi quella di Avellino e quella di Caserta con quest'ultima decisamente al disopra della media regionale.

Fig. 1. *Media annuale di immigrati laureati (2007-2018) per 100.000 abitanti*



#### 4.2. *Servizi universitari: residenze, orientamento e placement*

Per quanto riguarda gli alloggi in ambito universitario, si evidenzia un livello di posti letto per studenti, gestiti dagli enti del diritto allo studio, che per la regione risulta essere inferiore alla media nazionale. La Campania nel 2021 aveva 1476 posti letto per studenti in strutture universitarie, lontano da Toscana ed Emilia-Romagna, che contano rispettivamente 4287, 3564 posti letto. Se si vuole attrarre un maggior numero di studenti verso l'università, anche di altre regioni, e voler dare la possibilità di frequentare e studiare anche a studenti provenienti da famiglie meno abbienti, è necessario investire in infrastrutture residenziali. La penuria di alloggi universitari a prezzi accessibili può rappresentare sia un disincentivo all'immatricolazione degli stessi studenti campani verso gli atenei della regione, e sia un freno alla capacità di attrazione di capitale umano da parte di altre regioni o del resto del mondo. Tale mancanza,



oltre a ostacolare il diritto all'istruzione, sancito dalla costituzione, priva il paese di un apporto di capitale umano che può essere un elemento importante di sviluppo. Essi sono costretti a rinunciare all'intraprendere la carriera accademica, oppure a spostarsi in altre regioni con sistemi di *welfare* più incentivanti. Importante segnalare l'attenzione che anche il PNRR dedica a questo tema destinando importanti risorse nell'ambito della Missione 4 dedicata all'Istruzione.

Analogamente, rappresenta un elemento di forte criticità del sistema universitario campano la sua carenza di uffici *placement* di ateneo strutturati e organizzati per facilitare l'ingresso nel mercato del lavoro dei giovani laureati, soprattutto nelle discipline non STEM. Ciononostante, gli atenei campani presentano buoni tassi di occupazione tra i loro laureati a riprova della qualità del sistema universitario regionale. Infatti, secondo i dati dell'indagine 2021 condotta da Almalaurea su una platea di studenti intervistati ad un anno dalla laurea magistrale (due anni), rispetto ad una media nazionale del 70,7%, l'Università Federico II di Napoli presenta un tasso di occupazione del 75,8% (69% nel 2020) al disopra di altri Mega atenei (oltre 40mila studenti iscritti) quali Bologna (75,6%), Roma Sapienza (69,5%) e Milano Statale (75,1%). Invece tra i Grandi atenei (tra i 20mila e 40mila studenti), l'Università di Salerno presenta un tasso di occupazione del 69,7%, più alto dell'Università della Campania Vanvitelli (65,4%) ma più basso dell'Università di Ferrara (82,8%) ateneo simile per dimensioni e contesto urbano. Tra gli atenei Medi (tra i 10mila e 20mila studenti) l'Università Parthenope presenta un indice di occupazione del 71,1%, l'Orientale del 61,2%, entrambe al disotto di Siena (75,4%). Per concludere, tra i piccoli atenei (entro 10mila iscritti) l'Università del Sannio ha tra i suoi laureati magistrali un tasso di occupazione del 76,1%, più alto dell'Università di Macerata che si attesta al 72,4%.

Dunque, se da un lato la regione soffre senza dubbio di un'endemica carenza di domanda di lavoro dal lato delle imprese, vi è dall'altro, nonostante i risultati più che buoni dell'ultimo periodo, una mancanza strutturale di opportuni meccanismi di cerniera tra il mondo delle università e quello del mercato del lavoro. Prevedere azioni che vadano a dotare di infrastrutture e personale dedicato gli Atenei campani affinché questi possano promuovere iniziative di orientamento e *placement* in favore di giovani universitari produrrebbe: *i*) un più facile e immediato incontro tra domanda e offerta di lavoro; *ii*) una diminuzione dei

flussi migratori degli studenti che scelgono atenei di altre regioni anche in virtù della loro capacità di dotarsi di servizi extra, oggi fondamentali nella scelta universitaria; *iii*) uno stimolo per le imprese e le organizzazioni pubbliche campane affinché queste possano migliorare la propria cultura dell'innovazione e del lavoro. Infine, rafforzare il legame tra università e mercato del lavoro, se opportunamente accompagnato da migliori servizi per il diritto allo studio, non potrà che contribuire alla riduzione dei tassi di abbandono universitario che seppur alti anche a livello nazionale, rimangono al disopra dei livelli di allarme per la regione Campania, sfiorando quasi il 20% degli iscritti.

#### 4.3. *Formazione permanente*

L'innalzamento dei livelli di competenze, di partecipazione e di successo formativo nell'istruzione universitaria e/o equivalente rappresenta una variabile strategica in vista del raggiungimento di maggiori livelli di professionalizzazione della popolazione adulta. Nel 2020, in Campania, il tasso di istruzione terziaria nella fascia d'età 30-34 anni è pari al 21,4% della popolazione associata alla stessa classe di età. Tale incidenza è lontana dalla media nazionale (27,8%), e lontanissima da quella UE28 (41,6%) che supera il *target* dell'Obiettivo 5 di Europa 2020 pari al 40%. Con riferimento all'apprendimento permanente, invece, nel 2019, in Campania, gli adulti che partecipano all'apprendimento permanente corrispondono al 6% della popolazione compresa nella fascia di età fra i 25 e i 64 anni che frequenta un corso di studio o di formazione professionale in percentuale sulla popolazione della stessa classe di età. In particolare, l'incidenza rilevata in Campania risulta più alta sia rispetto al Mezzogiorno (5,8%) e più bassa rispetto all'Italia (8,1%).

La regione Campania, secondo il *Regional Innovation Scoreboard*, è considerata una Moderate Innovator, posizionandosi su un punteggio alto ma solo nel secondo quartile tra le regioni europee che innovano di più. Tra i vari indicatori che determinano il punteggio compare il livello di istruzione: ben inferiore alla media europea sia in termini di istruzione terziaria che di formazione permanente (*Lifelong Learning*). Per promuovere l'innovazione, e quindi lo sviluppo regionale, è dunque auspicabile incrementare la partecipazione a corsi di studio a forte vocazione innovativa e produttiva incentivando l'iscrizione di più studenti a per-

corsi di lauree STEM (dall'inglese *Science, Technology, Engineering and Mathematics*). Tali azioni devono essere sviluppate attraverso una forte cooperazione tra il sistema Universitario (soprattutto attraverso le nuove lauree professionalizzanti lanciate in via sperimentale nel 2018 e normate dal DM n. 446 del 2020), gli ITS (Istituti Tecnici Superiori) ed il mondo delle imprese produttrici. Tali corsi di laurea, se collegati al settore produttivo e tecnologico della regione, possono contemporaneamente diventare volano di crescita in ambito tecnologico e ridurre il *gap* di capitale umano nella formazione terziaria della regione. Attivare misure per la creazione e lo sviluppo di percorsi di Lifelong Learning non solo garantirebbe l'avanzamento delle competenze di tutto il sistema produttivo campano ma ridurrebbe i rischi da spiazzamento derivanti dall'arretramento dei settori manifatturieri e dei servizi caratterizzati da una bassa componente tecnologica e innovativa.

##### 5. *Indirizzi strategici programmazione FESR 2021-2027*

La strategia nell'ambito della programmazione FESR 2021-2027 ha lo scopo di incrementare i processi di accumulazione di capitale umano nella regione, dalla scuola dell'infanzia fino all'istruzione terziaria ed oltre. Considerata l'ampiezza della fascia demografica dei destinatari delle misure, la strategia seguirà tre *driver* orizzontali declinati nell'ambito più specifico di intervento (Scuola, Università, Formazione permanente). In questo quadro, la strategia potrebbe focalizzarsi su tre *driver* complementari:

- favorire l'incremento delle infrastrutture fisiche e digitali dedicate al settore dell'istruzione;
- ridurre la povertà educativa incrementando i bassi tassi di partecipazione scolastica e universitaria con particolare attenzione alla partecipazione femminile;
- incrementare il processo di accumulazione di capitale umano con un'attenzione particolare al mondo dell'innovazione e della produzione, alla formazione e alla riduzione dei flussi in uscita dalla regione di studenti e laureati.

Tali *driver* sono complementari tra loro e si integrano con gli obiettivi del Piano Sud e della sua missione "Un sud rivolto ai giovani" e con la missione 4 "Istruzione e Ricerca" del PNRR. Essi, inoltre, sono in

continuità con gli obiettivi e le azioni posti in essere a partire dalla precedente programmazione 2014-2020.

Alla luce dei *driver* complementari, sarebbe opportuno attivare una serie di strumenti volti ad aumentare la qualità dell'istruzione a livello sistemico, presupposto fondamentale per avviare la regione verso sentieri di sviluppo sociale ed economico. La strategia, sulla base delle esigenze e dei cambiamenti che il sistema dell'istruzione ha conosciuto durante la pandemia e considerando gli indirizzi di *policy* indicati dal PNRR, dal Piano Sud e dalla precedente programmazione 2014-2020, intende sostenere azioni caratterizzate dalle seguenti priorità:

1. sostenere le famiglie con un aumento delle infrastrutture scolastiche per l'infanzia, soprattutto con riferimento ai servizi accessori relativi alle mense, il tempo prolungato e gli impianti sportivi;

2. contrastare il tasso di dispersione scolastica, stimolando la partecipazione degli studenti campani alla scuola con particolare attenzione alla partecipazione femminile;

3. contrastare il tasso di abbandono universitaria, avviando infrastrutture e programmi di orientamento e *placement* fortemente orientati al mercato del lavoro con particolare attenzione alla partecipazione femminile;

4. promuovere metodologie didattiche innovative nella scuola primaria e secondaria che potenzino le abilità cognitive e meta cognitive nonché le attitudini sociali, relazionali ed emotive;

5. incrementare le infrastrutture per l'accesso dei disabili ed i servizi in favore della disabilità, sia nel sistema scolastico che in quello universitario;

6. incrementare le competenze dei docenti di scuola attraverso il ricorso a infrastrutture tecnologiche e piattaforme digitali in grado di innovare le metodologie didattiche, con particolare attenzione al corpo docente di sostegno;

7. incentivare l'iscrizione alle università campane ed in particolare alle lauree STEM;

8. creare le condizioni abilitanti, finanziabili tramite il FESR, per promuovere l'istruzione/formazione a sostegno della competitività del sistema produttivo;

9. migliorare la dotazione tecnologica del sistema scolastico e universitario;

10. aumentare l'attrattività e ridurre l'emigrazione di studenti campani verso altre università fuori regione, soprattutto tra gli iscritti alle lauree magistrali.

La strategia si completa se si inserisce in un processo organizzato, in grado di attivare forme di coordinamento e partecipazione con gli attori del mondo dell'istruzione/formazione (Scuole, Università, ITS) e del mondo produttivo (Imprese, PA).



## CAPITOLO 7

### Divari territoriali di qualità ed efficienza nell'erogazione dei servizi sociali

*1. Divari territoriali di qualità ed efficienza nell'erogazione dei servizi sociali. 1.1. La spesa per i servizi sociali. La spesa per servizi sociali delle amministrazioni regionali. La spesa per servizi sociali delle amministrazioni comunali. Gli interventi per il potenziamento dei servizi sociali e degli asili nido, del PNRR e la programmazione nazionale ed europea 2021-2027. Le prestazioni dei servizi sociali. - Riferimenti bibliografici.*





1. *Divari territoriali di qualità ed efficienza nell'erogazione dei servizi sociali*

Il presente contributo viene sviluppato con riferimento ai sistemi socio-assistenziali, servizi il cui presidio territoriale è diventato ancora più importante a seguito dell'emergenza da Covid-19.

Nella prima sezione, dedicata alla spesa per i **servizi sociali** (*la spesa per i servizi sociali*), si evidenzia come la spesa per protezione sociale al netto di quella pensionistica, pari a circa 100 miliardi, si rapporta al resto d'Europa (Box: *la spesa per protezione sociale: un confronto internazionale*), con una quota di PIL attorno al 7% e un dato pro capite non lontano dai 2.000 euro. La rappresentazione segue poi un approccio per livelli di governo, evidenziando come in capo alle amministrazioni locali venga gestita circa il 10% della spesa. Nello sviluppo della trattazione, la spesa amministrata viene approfondita separatamente per le amministrazioni regionali (*la spesa per servizi sociali delle amministrazioni regionali*) e comunali (*la spesa per servizi sociali delle amministrazioni comunali*). Al mondo dei comuni viene dedicato il maggior approfondimento, essendo il comparto cui maggiormente compete la scelta delle politiche sociali, amministrando circa 7 miliardi di spesa. All'interno del paragrafo una trattazione specifica caratterizza gli asili nido e i restanti servizi sociali (*Confronti sulla spesa sociale dei comuni*), così come l'assistenza domiciliare socio-assistenziale (Box: *Il servizio di assistenza domiciliare socio-assistenziale*). Asili nido e assistenza domiciliare rappresentano due ambiti di intervento estremamente attuali nelle *policy* future delle politiche sociali. Chiude il contributo una contestualizzazione rispetto alla programmazione europea e del PNRR (*Gli interventi per il potenziamento dei servizi sociali e degli asili nido, del PNRR e la programmazione nazionale ed europea 2021-2027*), nonché un contributo sulla misurazione delle prestazioni sociali (*Le prestazioni dei servizi sociali*).

1.1. *La spesa per i servizi sociali*

Quando si tratta di servizi sociali occorre avere a mente che l'aggregato di spesa per la Protezione sociale include anche tutta la spesa pensionistica. Per l'Italia, dei circa 400 miliardi di spesa totale per la Protezione sociale, quasi 300 miliardi sono infatti da attribuire alla spesa

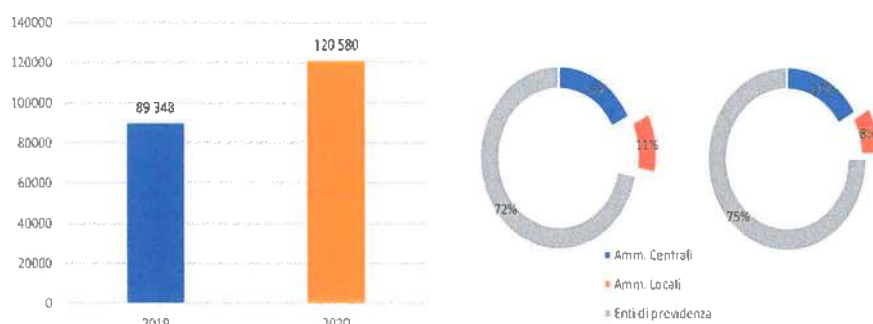
*Un'analisi di contesto finalizzata a supportare la programmazione comunitaria 2021-2027, anche alla luce delle missioni individuate dal PNRR*

pensionistica<sup>1</sup>. La restante spesa per servizi sociali che costituisce l'oggetto di questo paragrafo, pari a poco più di 100 miliardi, viene realizzata da diversi livelli di governo e si compone di innumerevoli interventi, indirizzati verso fasce della popolazione altrettanto eterogenei.

**Grafico 1: La spesa sociale in Italia al netto delle pensioni**

Milioni di euro, Anno 2019 e 2020

Composizione percentuale, Anno 2019 e 2020



Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati Istat

Il Grafico 1, nella sua parte a sinistra, offre una prima panoramica del livello della **spesa italiana al netto delle pensioni**, la quale si è assestata nel 2020 a oltre 120 miliardi di euro, con un incremento considerevole, superiore a 30 miliardi rispetto all'anno precedente. Senza dubbio, tale incremento rappresenta, almeno parzialmente, la risposta ad una situazione di emergenza sanitaria ed economica e ciò costituisce una avvertenza necessaria per inquadrare meglio i dati esposti. In futuro sarà

<sup>1</sup> Il dato sulla spesa per i servizi sociali delle Amministrazioni Pubbliche è quello rappresentato nei conti "Voci di spesa per funzione" all'interno della banca dati Istat, sezione Conti Nazionali, Conti ed aggregati economici delle Pubbliche Amministrazioni. Il valore della spesa per i servizi sociali (aggregato G100, protezione sociale) è di poco meno di 380 miliardi nel 2019 e di 416 miliardi nel 2020, scontando un incremento legato all'effetto del Covid-19. Si tratta di spesa complessiva (corrente e in conto capitale), essendo tuttavia la parte di spesa in conto capitale trascurabile e pari nel 2019 a 660 milioni. Nel presente contributo la spesa pensionistica viene identificata con la classificazione Istat afferente a "Vecchiaia" e "Superstiti", pari rispettivamente per il 2019 a 243 miliardi e a 46 miliardi. Una spesa per protezione sociale pari a 524 miliardi per il 2019 (dato provvisorio) viene rappresentata da Eurostat per l'Italia, tale spesa include anche una parte sanitaria non considerata nella classificazione COFOG Istat.

interessante valutare quanto la maggior spesa del 2020 tenderà a confermarsi negli anni successivi.

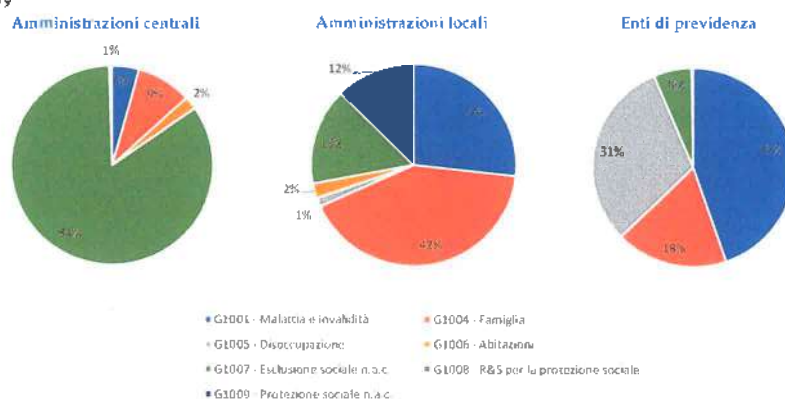
A destra del Grafico 1, utilizzando la classificazione della spesa per funzione e per settore istituzionale (d'ora in poi COFOG), si riporta invece una prima rappresentazione della **spesa per livelli di governo**, sempre nettata dalla componente pensionistica: in entrambe le annualità considerate, quasi 3/4 delle risorse per la spesa sociale sono erogate dagli enti di previdenza<sup>2</sup>, mentre il 17% è sostenuta dalle amministrazioni centrali e circa il 10% dalle amministrazioni locali.

Nel proseguo del paragrafo, l'attenzione sarà posta sulla spesa realizzata dalle amministrazioni locali, in particolare dalle Regioni e dai Comuni. Ove possibile, saranno comunque mantenute ambedue le annualità, così da evidenziare nei dati sia la situazione strutturale pre-pandemica, sia l'effetto delle misure conseguenti al Covid-19.

Leggendo congiuntamente le informazioni presenti nel Grafico 1, emerge che le risorse destinate ai servizi sociali dalle amministrazioni locali, sono circa 9 miliardi di euro nel 2019.

## Grafico 2: Dettaglio della spesa per Protezione sociale, al netto delle pensioni

Anno 2019



Fonte: Elaborazioni SVIMEZ sui dati Istat.

Volendo analizzare la spesa sociale per livelli di governo, il Grafico 2 ne mostra la composizione interna, sfruttando sempre la classifica-

<sup>2</sup> Le quote percentuali sono calcolate a partire da livelli di spesa depurati del valore dei trasferimenti che hanno luogo tra i vari livelli dell'amministrazione.

zione COFOG. Emerge così come le risorse che le varie amministrazioni erogano hanno finalità ben diverse. Se, infatti, la quota maggiore delle risorse delle amministrazioni centrali, pari all'84%, è destinata a progetti improntati alla riduzione del fenomeno dell'esclusione sociale<sup>3</sup>, tale obiettivo di spesa rappresenta per le amministrazioni locali e gli enti di previdenza una quota significativamente più contenuta, rispettivamente pari al 16% e al 6%. Per queste due tipologie di amministrazioni, difatti, una quota rilevante delle proprie risorse viene investita in progetti destinati al supporto delle famiglie (rispettivamente pari al 42% nelle amministrazioni locali e al 18% per gli enti di previdenza) e ai soggetti affetti da malattia o invalidità (27% e 45%). La somma delle due tipologie rappresenta invece solo il 13% della spesa delle amministrazioni centrali.

In modo analogo, le misure che rientrano sotto la dicitura "disoccupazione", vengono finanziate in larga parte dagli enti di previdenza, per cui costituiscono oltre il 30% delle risorse impiegate. Negli altri due casi costituiscono una quota puramente irrisoria.<sup>4</sup>

Simile situazione si riscontra focalizzandosi sulla spesa per protezione sociale, che viene sostenuta quasi esclusivamente dalle amministrazioni locali, per le quali si impiegano il 12% delle risorse.<sup>5</sup> Infine, con riguardo alla spesa a sostegno delle soluzioni abitative, essa assorbe una quota minima di fondi, pari al 2% per amministrazioni centrali e locali.

Come già anticipato, l'analisi appena esposta sulla differenziazione della spesa delle amministrazioni pubbliche per funzioni può essere eseguita proprio grazie all'utilizzo della COFOG, metodo di classificazione internazionali dei bilanci pubblici. Si tratta di una metodologia che si articola su tre livelli gerarchici, opportunamente dettagliata tale da riuscire a cogliere le varie funzioni di spesa, ma che rimane sufficientemente generale da essere applicata a diversi Paesi.

Al contempo, tuttavia, va evidenziato come la classificazione non è esente da limiti: per i dati italiani, essa viene resa disponibile per i tre grandi aggregati (centrali, locali e enti di previdenza), mentre un approfondimento sulle singole tipologie di amministrazioni è possibile unicamente dai bilanci, i quali seguono un altro criterio di classificazione, arti-

---

<sup>3</sup> E' la funzione di spesa G1007.

<sup>4</sup> E' la funzione di spesa G1005.

<sup>5</sup> E' la funzione di spesa G1009.

colato per missioni e di programmi. In altre parole, non si dispone di un dettaglio della spesa sociale e della sua composizione, così come classificata secondo la COFOG, all'interno dell'aggregato delle amministrazioni locali, ossia distinguendo quanta parte di spesa viene effettuata dalle regioni, dalle province, dai comuni, etc.<sup>6</sup>.

L'unico strumento per ottenere queste informazioni è quindi costituito dai bilanci, sebbene sussista un altro *caveat*. Non è infatti possibile identificare per ciascuna funzione il peso dei trasferimenti tra i diversi livelli di governo, pertanto il dato che se ne trae non è pienamente rappresentativo delle risorse spese da ciascun ente. Infine, come si vedrà in seguito, circa le amministrazioni comunali, il bilancio armonizzato non è l'unica fonte informativa: è possibile ottenere informazioni sia dalla ri-classificazione operata nella definizione dei Fabbisogni *standard*, sia dalla spesa riportata nella banca dati ISTAT.

**Box: La spesa per Protezione sociale: un confronto internazionale**

È possibile procedere ad uno sguardo della situazione della spesa sociale a livello internazionale, inquadrandone le similitudini e le differenze. La Tavola 1 consente di volgere un primo sguardo alla situazione in Europa sulla spesa complessiva al netto di quella pensionistica (espressa in milioni di euro). I paesi della Comunità Europea decidono di allocare una quantità diversa di fondi per sovvenzionare le politiche sociali nel proprio paese: in alcuni casi si tratta di scelte politiche, quantificabili in termini di maggiori o minori punti percentuali del PIL che sono dedicati a tali voci di spesa; in altri casi, si tratta di scelte dovute, obbligate, conseguenza dell'avere a disposizione una quantità di risorse più contenuta. Quello che certamente emerge dal confronto dei dati assoluti, così come da quanto verrà commentato sul dato della spesa pro capite e poi in quota del PIL, il 2020 ha segnato un anno in cui la spesa sociale è aumentata ovunque, sebbene in misura variabile. Nello specifico, si nota già che paesi come Italia e Spagna, per popolazione confrontabili con Francia e Germania, hanno colto l'occasione generatasi dalla crisi sanitaria per incrementare in maniera decisiva la propria spesa per la Protezio-

<sup>6</sup> Va precisato che l'Istat mette a disposizione anche i dati sui consumi finali che vengono realizzati dalla pubblica amministrazione, offrendo anche una scomposizione del dato per territorio. Tuttavia, è possibile leggere solo l'ammontare della spesa per Protezione sociale e non la sua scomposizione, quindi il dato finale risulta al lordo della spesa per vecchiaia e superstiti.



*Un'analisi di contesto finalizzata a supportare la programmazione comunitaria 2021-2027, anche alla luce delle missioni individuate dal PNRR*

ne sociale, riducendo quindi la distanza che intercorre tra di loro. Maggiori informazioni su similitudini e differenze di spesa possono essere colte in maniera immediata dall'osservazione dei seguenti grafici.

Il Grafico 3 rappresenta il valore della spesa per Protezione sociale, al netto della spesa pensionistica, in percentuale del PIL per un sottoinsieme di paesi europei. Dal confronto internazionale per il 2019 si possono individuare tre gruppi di paesi: la spesa minore viene registrata in Grecia e Portogallo, i quali impiegano meno del 4% del proprio prodotto interno lordo, seguono Italia, Spagna ed Austria che dedicano quasi tra il 5% e il 6,5% del proprio PIL alle politiche sociali; i restanti paesi possono essere definiti i più virtuosi, in quanto dedicano alla Protezione sociale tra l'8% e il 9,5% del proprio PIL. Questo tipo di rappresentazione fa emergere le decisioni dei governi sulla destinazione dei propri fondi e rappresenta una prima possibile chiave di lettura della questione. L'altra dimensione da considerare per completare il quadro informativo è costituita dal confronto internazionale della spesa non in percentuale del PIL ma in termini pro capite.

**Tavola 1: La spesa per Protezione sociale al netto di vecchiaia e superstiti per i principali paesi europei**

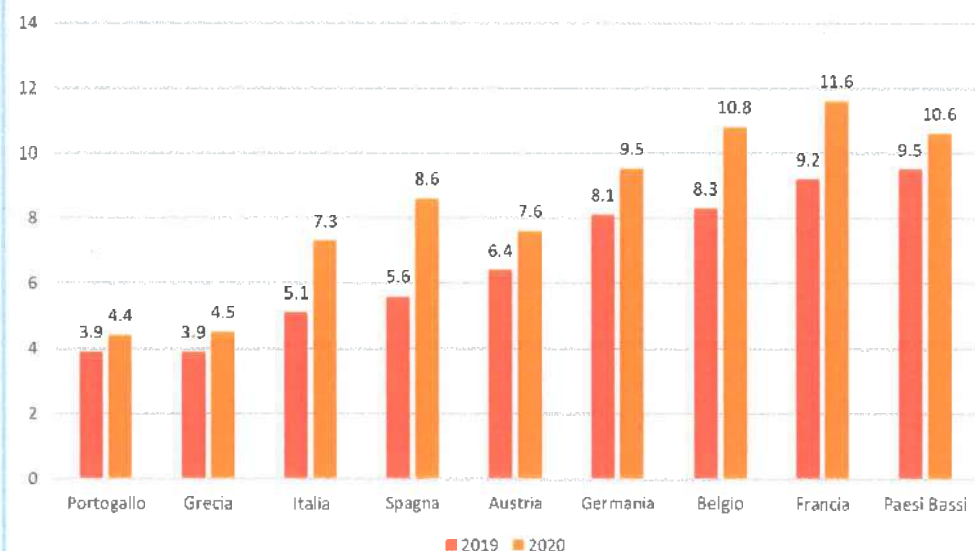
*Milioni di euro, Anno 2019 e 2020*

Spesa al netto della vecchiaia	2019	2020	Variazione
Portogallo	8.447 €	8.946 €	5,91%
Grecia	7.156 €	7.403 €	3,45%
Austria	24.899 €	28.635 €	15,00%
Italia	89.348 €	120.580 €	34,96%
Paesi Bassi	77.540 €	85.169 €	9,84%
Spagna	69.624 €	96.135 €	38,08%
Germania	282.580 €	318.776 €	12,81%
Belgio	39.849 €	49.528 €	24,29%
Francia	226.062 €	267.327 €	18,25%

*Fonte: Elaborazione SVIMEZ su dati Eurostat.*

**Grafico 3: La spesa sociale dei principali paesi europei, al netto delle pensioni**

Valori in % del PIL, Anno 2019 e 2020



Fonte: Elaborazione SVIMEZ su dati Eurostat

Il Grafico 4 mette in risalto ulteriori dissimilarità, non in tutti i casi positive. Nel caso di Paesi Bassi e Belgio, ad esempio, essendo paesi di dimensioni ridotte ma con relativamente alti redditi pro capite, la spesa per abitante risulta piuttosto elevata, rispettivamente pari a €4.450 e €3.450, maggiore anche della spesa francese che, guardando ai valori in percentuale del PIL, costituiva invece il caso più virtuoso. Diametralmente opposta è la situazione per Italia e Spagna: sebbene decidano di dedicare alle politiche sociali una quota di risorse non distante da quanto accade in paesi limitrofi, la spesa pro capite appare decisamente più contenuta, a riconferma di una minor ricchezza disponibile in questi paesi. In entrambi i casi, la spesa ammonta a quasi €1.500 per abitante.

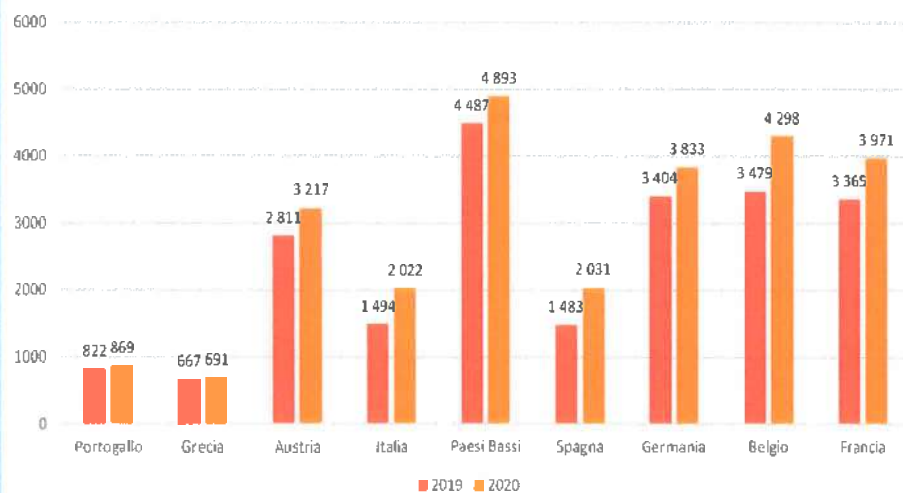
I grafici danno anche la possibilità di guardare alla variazione nel tempo della spesa per servizi sociali nel 2020 rispetto all'anno precedente. In tutti i paesi rappresentati, sia guardando alla quota della spesa in percentuale del PIL, sia al valore della spesa pro capite, è possibile notare un aumento della spesa per servizi sociali. La crescita non è stata tuttavia omogenea: mentre Grecia e Portogallo, così come anche Austria e Ger-

*Un'analisi di contesto finalizzata a supportare la programmazione comunitaria 2021-2027, anche alla luce delle missioni individuate dal PNRR*

mania, hanno registrato una crescita limitata, Italia e Spagna hanno recuperato buona parte del divario che precedentemente registravano rispetto ai paesi più virtuosi, gestendo una spesa sociale che si assesta rispettivamente al 7,3% e all'8,6% del PIL, valore che si tramuta in un incremento di circa €500 per abitante.

**Grafico 4: La spesa sociale pro capite dei principali paesi europei, al netto delle pensioni**

Valori in euro, Anno 2019 e 2020



Fonte: Elaborazione SVIMEZ su dati Eurostat

Come nell'anno precedente, la Francia rimane anche nel 2020 il paese che destina una quota maggiore del proprio prodotto interno lordo alla spesa per Protezione sociale, pari al 11,6%; similmente Paesi Bassi e Belgio si confermano i paesi con la spesa pro capite più alta. È tuttavia necessario rammentare che l'incremento della spesa manifestatosi nel 2020 è, almeno in buona parte, dovuto alle maggiori necessità scatenate dall'emergenza sanitaria generata dalla diffusione del Covid-19. I paesi che hanno avuto un incremento maggiore, Italia e Spagna, sono difatti anche quei paesi maggiormente colpiti dalla crisi sanitaria e dalla crisi economica che ne è stata conseguenza.



*La spesa per servizi sociali delle amministrazioni regionali*

La presente sezione si pone come obiettivo quello di analizzare con maggior dettaglio la spesa per la Protezione sociale che viene sostenuta dalle regioni. Come già precedentemente evidenziato, le informazioni sulla **spesa delle regioni** possono essere estratte dai bilanci armonizzati, riclassificati per missioni e programmi<sup>7</sup>.

Come si vede dal Grafico 5, da un punto di vista generale, la spesa sociale delle Regioni risulta di poco inferiore a 4 miliardi di euro nel 2019, valore che aumenta fino a 4,5 miliardi nell'anno successivo. Va qui ricordato che rispetto ai dati presentati nel precedente paragrafo, la spesa sociale delle Regioni è qui al lordo dei trasferimenti ad altri enti pubblici<sup>8</sup>. Come conseguenza, il valore complessivo della spesa regionale va utilizzato come indicazione complessiva delle risorse che le regioni gestiscono in ambito sociale, senza tuttavia poter distinguere la parte di spesa che le stesse trasferiscono ai Comuni da quella con cui effettivamente erogano servizi all'utente finale.

Il Grafico 5, oltre a riportare il valore totale della spesa nelle due annualità, permette di evidenziare l'ammontare della spesa realizzata dalle cinque regioni a Statuto speciali (RSS) e le regioni a statuto ordinario (RSO). Con riferimento al 2019, si nota come quanto speso dalle RSS è inferiore a quanto destinato dalle RSO per poco meno di 40 milioni di euro. Il divario si amplia fino a mezzo miliardo di euro, sempre a favore delle regioni a statuto ordinario, nell'anno seguente, probabilmente perché contestualmente all'emergenza pandemica le regioni a statuto ordinario hanno incrementato la loro spesa, riducendo il *gap* con le regioni a

---

<sup>7</sup> I bilanci delle regioni possono essere facilmente consultabili dal pubblico grazie BDAP (Banca Dati Amministrazioni Pubbliche), in conformità con le disposizioni della legge 196/2009. I valori riportati sono espressione della spesa totale al netto della spesa in conto capitale (conseguenza delle scelte di investimento delle amministrazioni, le quali possono variare in modo significativo da un anno al successivo); la voce di spesa prescelta è costituita dagli "impieghi" in quanto meglio capace di bilanciare tra la programmazione della spesa e il pagamento effettivo delle somme.

<sup>8</sup> Nella riclassificazione dei bilanci regionali, non è possibile individuare tale ammontare, incluso invece nella generica voce "trasferimenti correnti" e che quindi non permette di distinguerne la destinazione agli altri Enti Pubblici da quelli ad altre istituzioni o utenti.

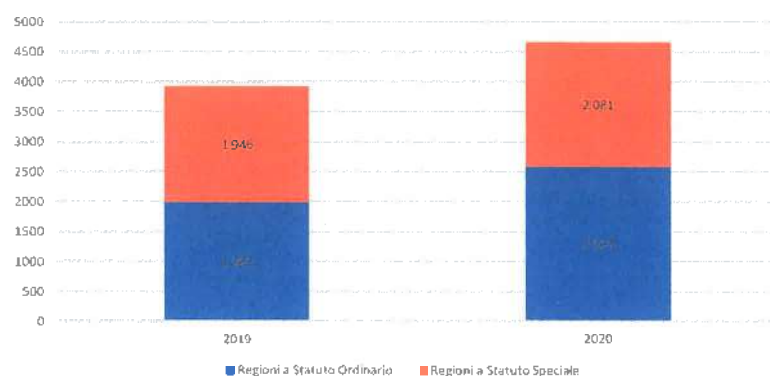
*Un'analisi di contesto finalizzata a supportare la programmazione comunitaria 2021-2027, anche alla luce delle missioni individuate dal PNRR*

---

statuto speciale, la cui spesa era piuttosto alta già nell'anno precedente (e moderatamente cresciuta nel 2020).

**Grafico 5: Spesa per Protezione sociale italiana**

Valori in milioni di euro, Anno 2019 e 2020



N.B. I dati delle regioni Abruzzo, Campania, Lazio, Sardegna sono estratti dal relativo bilancio. I dati della regione Sicilia non sono disponibili per l'anno 2020, viene quindi usato il dato 2019. Per la regione Basilicata, si usano quindi i dati del bilancio 2018 per entrambe le annualità.

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati BDPAP.

Si coglie immediatamente che esiste un divario tra le due tipologie istituzionali, considerando che cinque regioni realizzano una spesa confrontabile con quella sostenuta da quindici regioni. Difatti, le RSS vivono una condizione legislativa che assicura loro un ampio grado di discrezionalità e autonomia, rendendole delle realtà a sé stanti. Nel presente lavoro si è quindi deciso di svolgere i confronti interregionali concentrando l'attenzione sulle RSO, omogenee per autonomia e poteri, in quanto solo per esse è maggiormente possibile produrre risultati consistenti.

Per guardare nel dettaglio la spesa sociale delle Regioni è possibile, come ricordato in precedenza, consultare i bilanci (rendiconti finanziari) articolati per missioni, programmi e servizi. La voce di spesa è quella relativa alla missione 12, denominata "Diritti sociali, politiche sociali e famiglia", la quale si articola in dieci diversi programmi. Il Grafico 6 offre una panoramica su come la spesa delle regioni per il sociale sia articolata, utilizzando una rappresentazione in due sezioni, la prima più aggregata (grafico di sinistra), la seconda (grafico di destra) di appro-

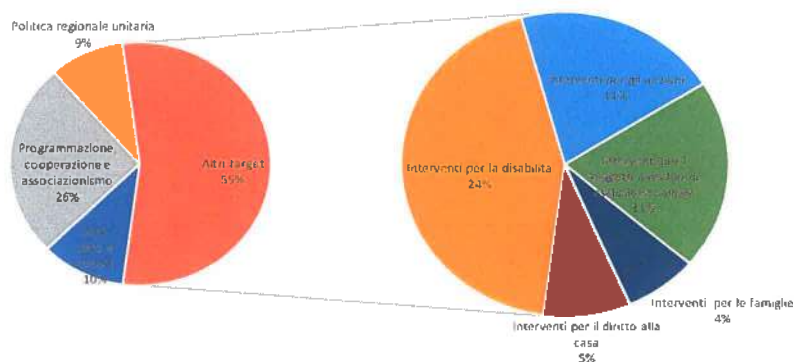
## Divari territoriali di qualità ed efficienza nell'erogazione servizi sociali

fondimento, volta a dettagliare una delle componenti del grafico aggregato.

È possibile quindi realizzare una prima riclassificazione della spesa per area di servizio, ossia definendo quattro raggruppamenti sulla base dei programmi di intervento: il primo è “Asili nido e minori” (cui è destinato il 10% delle risorse), il secondo è “Programmazione, cooperazione e associazionismo”<sup>9</sup> (26%), mentre la “Politica regionale unitaria”<sup>10</sup> (9%) costituisce una voce di spesa a sé stante; infine, si riporta in una categoria residuale “Altri target” ottenuta accorpando diversi programmi, la quale appunto raccoglie i progetti per varie categorie di utenti, quali disabili, anziani, famiglie, etc. Quest'ultima voce di spesa, includendo diverse tipologie di utenti e altrettanti programmi, risulta la più consistente, assorbendo il 55% delle risorse totali.

### **Grafico 6: Articolazione della spesa sociale delle RSO per area di servizio**

Anno 2019



N.B. I dati della regione Abruzzo sono estratti dal relativo bilancio; i dati della regione Basilicata fanno riferimento all'anno 2018.  
Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati BIDAP.

<sup>9</sup> Realizzato come una somma del Programma 7 “Programmazione e governo della rete dei servizi sociosanitari e assistenziali” e del Programma 8 “Cooperazione e associazionismo”

<sup>10</sup> La “Politica regionale unitaria per i diritti sociali e la famiglia” rappresenta una voce di spesa spiccatamente regionale, che infatti non si ritroverà nell'analisi della spesa dei comuni. Al contrario, le Regioni non destinano risorse al Servizio necroscopico e cimiteriale (Programma 9, Missione 12), il quale ricade totalmente sulle amministrazioni comunali.

La parte destra del Grafico permette di identificare singolarmente le voci che costituiscono questo grande aggregato: la quota maggiore viene spesa negli interventi per la disabilità, voce che da sola rappresenta il 24% dell'intera spesa sociale. Seguono, per importo, gli interventi per gli anziani, per i soggetti a rischio di esclusione sociale, ciascuno dei quali costituisce l'11% dell'intera spesa; le risorse destinate alle famiglie e agli interventi per il diritto della casa sono molto più contenute, pari circa al 5% del totale ciascuno. La scomposizione della spesa per Programmi, infine, offre informazioni più dettagliate anche per l'aggregato "programmazione, cooperazione e associazionismo". La spesa destinata alla programmazione e alla gestione della rete dei servizi sociosanitari e sociali è evidentemente la più consistente (pari al 24% della spesa totale, dettaglio non riportato nella Figura), tanto che gli interventi per cooperazione e associazionismo risultano quasi marginali.

È opportuno rammentare che buona parte delle risorse spese dalle Regioni costituisce dei trasferimenti fatti a favore di vari enti, tra cui i Comuni e gli Ambiti territoriali. Come già ampiamente argomentato, pur avendo coscienza del fenomeno, non è possibile determinarne il valore. Le informazioni circa la spesa sociale delle regioni, di conseguenza, potrebbero in una certa parte non essere spese finali a favore degli utenti, ma trasferimenti verso quegli enti, tra cui i Comuni, che realizzano effettivamente la spesa.

Dopo aver definito il contesto generale italiano ed internazionale dell'offerta dei servizi dedicati alla Protezione sociale dalle amministrazioni, il Grafico 7 offre una prima occasione per addentrarci nell'analisi dei divari territoriali presenti in Italia. Nello specifico, l'attenzione andrà ad essere concentrata sul territorio della regione Campania, focus della nostra analisi, con l'obiettivo non solo di descrivere l'attualità dell'offerta dei servizi a carattere sociale, ma anche con il fine di inquadrare la situazione campana nel confronto con il resto del territorio italiano.

Nel Grafico 7 viene inoltre proposta una stima circa l'ammontare della spesa delle regioni al netto dei trasferimenti ai livelli istituzionali più bassi. Per giungere a tale risultato, si utilizzerà come *proxy* il totale delle entrate dei comuni provenienti dalle regioni, informazione che viene raccolta dal questionario sui fabbisogni (Questionario IFEL-SOSE) annualmente somministrato alle amministrazioni comunali. Nella parte

sinistra del grafico, viene rappresentata la scomposizione del dato aggregato delle Regioni a Statuto Ordinario, evidenziando il peso medio dei trasferimenti ai Comuni (circa il 30%) sulle uscite dell'amministrazione regionale. Nella parte destra del grafico, viene riportato il dato dei servizi regionali pro capite, depurato del valore dei trasferimenti<sup>11</sup>.

Con l'obiettivo di porre l'accento su quanto fatto dalla Regione Campania, inserendola nel quadro complessivo nazionale, nel grafico viene offerta una rappresentazione della spesa pro capite non per la sola Campania, ma di tutte le RSO raggruppate per aree geografiche. Infine, la linea arancione rappresenta il valore della spesa regionale netta pro capite per l'intero territorio italiano, pari a €17. Rispetto alla media nazionale, le regioni del Nord e del Sud si collocano poco al di sotto, con una spesa per abitante pari a €16; al contrario, le regioni del Centro Italia (Toscana, Umbria, Lazio, Marche) si collocano ad un livello superiore la media nazionale, registrando una spesa per abitante che si assesta a €21.

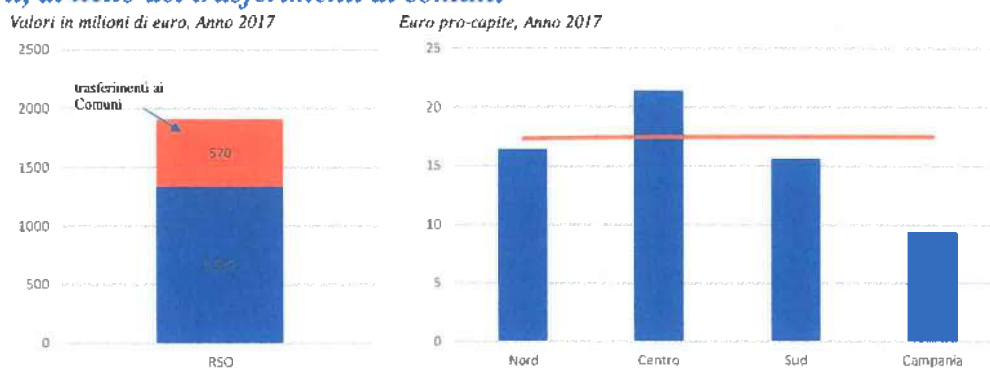
In questo quadro generale, in virtù di quanto emerge dal Questionario IFEL-SOSE, sul totale della spesa per Protezione sociale dell'amministrazione regionale, circa il 50% costituisce trasferimenti a favore dei comuni campani. In altre parole, si deduce che **oltre la metà dei quasi 114 milioni di euro impegnati dalla regione Campania (circa 55 milioni) costituiscono fondi destinati al finanziamento di programmi regionali in materia di servizi sociali**. Rapportando tale valore alla popolazione, la spesa si assesta a €9 per abitante, **un dato che si colloca su un piano decisamente inferiore non solo alla media italiana, ma anche alla media delle regioni del Mezzogiorno**.

---

<sup>11</sup> Un'altra possibile *proxy* è costituita dal macroaggregato "Trasferimenti" della Missione 12, ancorché lo stesso include non solo quanto trasferito ai Comuni ma anche quanto trasferito ad Altri Enti Pubblici ed anche eventuali contributi economici direttamente erogati agli utenti finali. Per le regioni a statuto ordinario tale ammontare è pari a circa 1,3 miliardi. Un valore ben più alto di quanto emerge dal Questionario IFEL-SOSE. Al tempo stesso, le evidenze circa il peso dei trasferimenti ai Comuni sul totale della spesa delle Regioni ottengono solo parziale conferma guardando alle informazioni sulle fonti di finanziamento della spesa sociale delle amministrazioni comunali. Nel report "*Spesa dei comuni per i servizi sociali*" (Istat, 2018) le entrate che le amministrazioni comunali ricevono dalle Regioni RSO e RSS come fondo regionale con vincolo di spesa per i servizi alla socialità sono circa il 18%. In via prudenziale, si è mantenuta la *proxy* più conservativa.

*Un'analisi di contesto finalizzata a supportare la programmazione comunitaria 2021-2027, anche alla luce delle missioni individuate dal PNRR*

### **Grafico 7: Spesa per Protezione sociale delle amministrazioni regionali, al netto dei trasferimenti ai comuni**



Legenda:

Nord: Liguria, Piemonte, Lombardia, Veneto, Emilia-Romagna

Centro: Toscana, Umbria, Lazio, Marche

Sud: Abruzzo, Molise, Puglia, Campania, Basilicata, Calabria

N.B. I dati per la Regione Abruzzo sono stati desunti dal relativo bilancio

Con riferimento alla regione Molise, dai dati trovati si è supposto che tutte le spese regionali si trasferiscano in trasferimenti.

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati BDAP, Questionario IFEL-SOSE, rendiconti regionali.

Nella lettura dei dati, tuttavia, va tenuto in considerazione che la quota di risorse regionali trasferite ai comuni risulta altamente eterogenea non solo tra le macro-aree, ma anche tra le singole regioni. Nel Sud Italia, ad esempio, si passa da una quota di trasferimenti minima del 13% registrata in Calabria, ad una quota massima del 95% che si manifesta in Puglia e del 100% in Basilicata; tali percentuali si traducono rispettivamente in una maggiore e minore spesa regionale pro capite.

#### *La spesa per servizi sociali delle amministrazioni comunali*

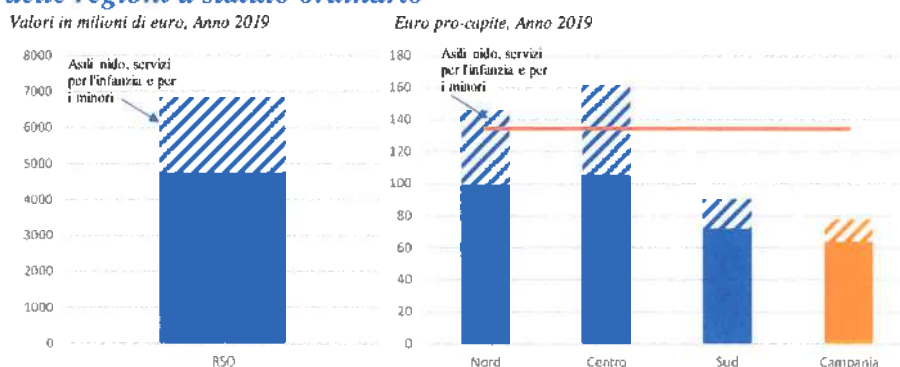
Le Regioni, in qualità di amministrazioni locali, pur gestendo in autonomia alcuni programmi di spesa nel campo della Protezione sociale, trasferiscono molte risorse ai comuni e agli ambiti territoriali sociali (d'ora in poi ATS). Riferendosi nuovamente all'articolazione per missioni e programmi del bilancio, la **spesa sociale per i Comuni delle RSO** ammonta a circa 6,8 miliardi nel 2019 (si ricorda che la spesa delle amministrazioni regionali delle RSO al lordo dei trasferimenti, non supera i 2 miliardi). Questa scelta di gestione delle risorse e dei servizi è mutuata

## Divari territoriali di qualità ed efficienza nell'erogazione servizi sociali

in virtù dalla consapevolezza che le amministrazioni comunali (anche quando raggruppate in ATS) sono geograficamente più vicine ai cittadini, agli utenti finali e pertanto hanno maggiore coscienza e conoscenza dei loro bisogni e possono implementare i servizi necessari. L'idea, dunque, è che siano maggiormente in grado di gestire le risorse a disposizione nel modo più efficiente ed efficace possibile, in virtù delle specifiche necessità che emergono nel territorio. Possiamo quindi affermare che, tra le amministrazioni locali, il ruolo di principale ente finanziatore della spesa pubblica per i servizi sociali è giocato dai Comuni.

Il Grafico 8, nella parte di sinistra, individua l'ammontare della spesa per Protezione sociale sostenuta da tutti i comuni collocati in regioni a statuto ordinario; nella parte di destra, invece, si riporta il dato pro capite per area geografica, con il dettaglio delle amministrazioni comunali campane. In tutti e due i grafici, la parte tratteggiata rappresenta la parte di spesa che finanzia servizi a favore di minori, compresi le somme destinate agli asili nido.

### **Grafico 8: Spesa per Protezione sociale delle amministrazioni comunali delle regioni a statuto ordinario**



Legenda:

Nord: Liguria, Piemonte, Lombardia, Veneto, Emilia-Romagna

Centro: Toscana, Umbria, Lazio, Marche

Sud: Abruzzo, Molise, Puglia, Campania, Basilicata, Calabria

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati BDAP

Si nota immediatamente che l'ammontare delle risorse impiegate dai comuni italiani per Protezione sociale è senza dubbio molto differenziata sul territorio italiano. A partire da una spesa pro capite media italiana di €134, i territori del Nord e del Centro si collocano oltre il valore

nazionale, con le relative amministrazioni comunali che spendono in media rispettivamente €146 e €162 per abitante. Il Sud Italia si ferma ad appena €90 pro capite, dato comunque superiore alla spesa dei comuni campani, che scende a €78 pro capite.

I dati offerti dalla BDAP, tuttavia, non sono gli unici consultabili per avere contezza della spesa sociale realizzata dai comuni. Un'ulteriore banca dati è quella che proviene dalla raccolta di informazioni ai fini della determinazione dei fabbisogni *standard* dei comuni (d'ora in poi Questionario IFEL-SOSE). Si tratta di un'operazione che si applica solo alle regioni a Statuto ordinario e che permette di riclassificare la spesa giungendo ad un dato che si avvicina maggiormente alla spesa effettiva. Infatti, grazie al questionario, il dato desunto dal rendiconto viene "corretto" per tener conto di eventuali voci che non transitano dal bilancio, consentendo inoltre di identificare le risorse finalizzate al solo finanziamento della spesa per asili nido.

Il Grafico 9 viene costruito a partire dai dati estratti dal Questionario IFEL-SOSE, con riferimento al 2017. L'utilizzo dell'annualità 2017 deriva dalla maggior robustezza delle informazioni raccolte, essendo gli stessi dati quelli utilizzati per la definizione degli obiettivi dei servizi sociali e il relativo ed il conseguente monitoraggio, come da L.178/2020 (art. 1, c. 791) che ha stanziato 651 milioni a regime per finanziare il potenziamento dei servizi sociali nel mondo comunale.

Sebbene facciano quindi riferimento a due annualità differenti, i risultati offerti dalle due banche dati sostanzialmente sono coerenti tra di loro. Nel Grafico 9 vengono riportati i dati distinguendo i servizi sociali (inclusi i servizi per i minori e per l'infanzia) e quelli per l'asilo nido. La parte sinistra del grafico riporta l'ammontare della spesa sociale per abitante, per area geografica, evidenziando inoltre il dettaglio della Regione Campania (colonna in giallo) e il valore della spesa nazionale pro capite (linea arancione).

Sui servizi sociali, data una spesa media italiana pari a €100, le regioni del Nord e del Centro si collocano su un livello di poco superiore, registrando rispettivamente una spesa media delle amministrazioni comunali pari a €113 e €110 per abitante. **Il Sud, invece, registra una spesa nettamente inferiore al dato nazionale: nell'area, infatti, i comuni spendono in media €66 pro capite per il sociale; nello specifico della Campania, il dato è ancora più contenuto, pari a €55 per abitante.**



## Divari territoriali di qualità ed efficienza nell'erogazione servizi sociali

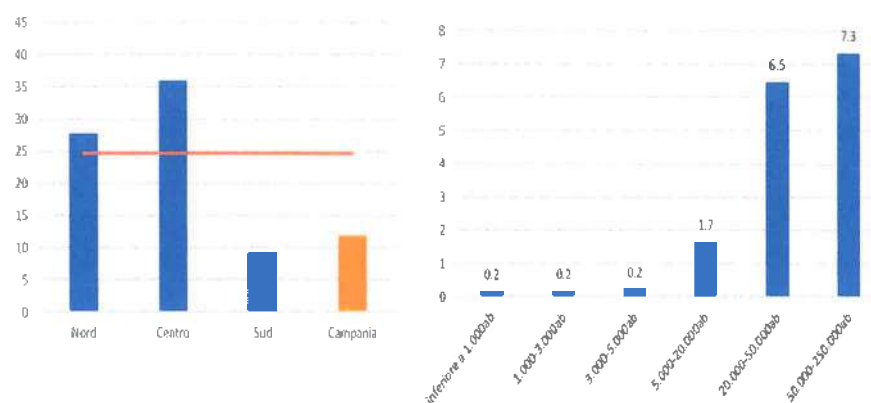
Sugli asili nido, la rappresentazione è altrettanto eterogenea tra le aree territoriali, complice la bassa diffusione del servizio stesso, con un dato pro capite italiano che si attesta attorno ai €25, e quello di Sud e della Campania non lontano dai €10.

Come già accennato, un obiettivo centrale del capitolo è indagare la disponibilità dei servizi sociali all'interno della Regione Campania, nonché i divari territoriali lungo la penisola. Per questo motivo, è utile valutare la spesa sociale offrendone una rappresentazione di dettaglio in relazione alla classe dimensionale dei comuni ed alla provincia di appartenenza.

La parte destra del Grafico 9, difatti, raccoglie i dati della spesa pro capite dei comuni campani, raggruppati sulla base della loro dimensione. Va specificato, come *caveat* necessario prima di procedere all'analisi del grafico, che è stato escluso il Comune di Napoli, unico comune nell'intera regione a superare i 250.000 abitanti (la popolazione di Napoli era pari a 966.144 abitanti nel 2017, con una spesa pro capite pari a €70).

### **Grafico 9: Confronti sulla spesa sociale dei comuni<sup>(1)</sup> campani Asili nido**

Valori in euro pro-capite, Anno 2017

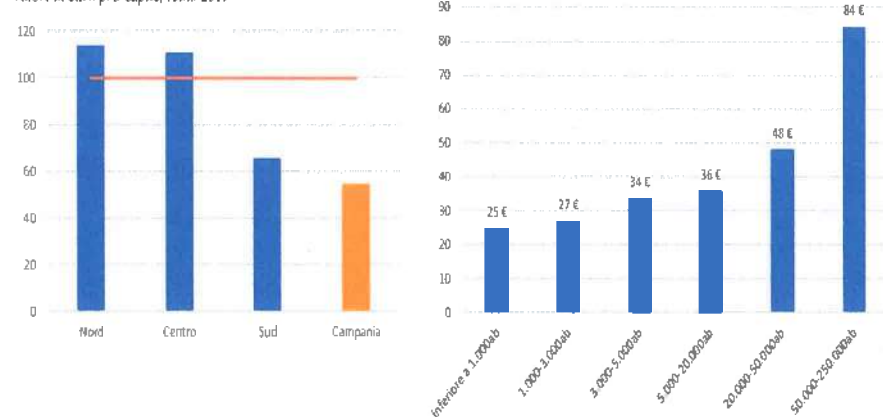


<sup>(1)</sup> Comuni RSO al 2021. Media ponderata per la popolazione. Distribuzione troncata al 99° percentile. Il grafico per classi di abitanti esclude il Comune di Napoli.

*Un'analisi di contesto finalizzata a supportare la programmazione comunitaria 2021-2027, anche alla luce delle missioni individuate dal PNRR*

**Servizi sociali (al netto dell'asilo nido)**

Valori in euro pro-capite, Anno 2017



<sup>(1)</sup> Contorni RSO al 2021. Media ponderata per la popolazione. Distribuzione troncata al 99° percentile. Il grafico per classi di abitanti esclude il Comune di Napoli

Fonte: Elaborazione SVIMEZ su dati Questionario IFEL-SOSE

Per meglio apprezzare i risultati, si ricordi che i comuni appartenenti all'ultima classe dimensionale, quelli caratterizzati da un numero di abitanti tra 50.000 e 250.000, è contenuto, pari a 18. Difatti, dei 550 comuni campani che costituiscono il campione, circa il 60% è costituito da amministrazioni con un numero di abitanti inferiore a 5.000.

Per i servizi sociali, dato l'ammontare della spesa sociale dei comuni campani pari €55, si nota subito che le prime quattro classi dimensionali sono caratterizzate da una spesa per abitante inferiore. I comuni con una spesa più bassa sono quelli che appartengono alle classi di comuni con popolazione inferiore a 1.000 e compresa tra 1.000 e 3.000 abitanti, nei quali si registra una spesa media pari a circa €30. Le classi successive, quelle con popolazione 3.000-5.000 e 5.000-20.000, registrano rispettivamente una spesa lievemente superiore, pari a €34 e €36 per abitante. Le ultime due classi di comuni si caratterizzano da una spesa pro capite rispettivamente pari a €48 e i €84.

Sugli asili nido, questo fenomeno è più marcato con le classi che fino a 50.000 abitanti presentano una spesa non molto distante da €1 per abitante, e le ultime due classi che invece raggiungono poco meno di €7. Va sempre ribadito che si tratta di spesa pro capite e che, soprattutto per

gli asili nido, servizio a domanda individuale la cui diffusione è piuttosto contenuta, tale valore nulla ha a che vedere con la spesa sostenuta dai comuni che presentano il servizio.

La Tavola 2 permette di approfondire meglio l'articolazione della spesa dei comuni campani per classe dimensionale, riportando non solo il dato della media<sup>12</sup> ma anche del 1° e 9° decile e della mediana (ossia il 5° decile). Per il servizio di asili nido si riportano unicamente media e mediana, nonché la numerosità dei comuni in cui il servizio è presente. Questa scelta è legata alla poca pervasività del servizio, che nel complesso delle RSO interessa poco meno di 2.000 comuni.

Sui servizi sociali, emerge immediatamente che, per le prime quattro classi dimensionali, la variabilità dei dati è ampia, infatti lo scarto tra il 9° e il 1° decile si assesta tra le 6 e le 8 volte; in altre parole, all'interno di questi aggregati di comuni, ci sono amministrazioni che, a livello pro capite, spendono tra le 6 e le 8 volte più di altri. Nella penultima classe il differenziale è ancora più ampio, assestandosi quasi a 10. D'altro canto, il valore più elevato della media rispetto alla mediana sottende la presenza di una maggiore dispersione nella parte alta della spesa.

Caso a sé stante è rappresentato dall'ultima classe dimensionale, che raccoglie comuni con un numero di abitanti tra 50.000 e 250.000: in questo caso, la variabilità della spesa pro capite è ridotta, con un differenziale tra 9° e 1° decile molto più contenuto, pari a 1,5. Anche i valori della mediana e della media sono pressoché identici.

La Tavola, inoltre, raccoglie i dati dei comuni aggregati per provincia. La provincia di Avellino è quella con il dato di spesa più contenuto, pari a €35 per abitante; lievemente superiore è la spesa per abitante nelle province di Benevento e Caserta, nelle quali si assesta a €52 e €42. La spesa per abitante è lievemente maggiore per i comuni delle province di Salerno e Napoli, pari a circa €60. Le province sono inoltre caratterizzate da una certa eterogeneità: la spesa in corrispondenza del 9° decile è maggiore tra le 5 e le 10 volte rispetto alla spesa dei comuni del 1° decile.

Sugli asili nido, di rilievo è sicuramente, sia a livello di classe dimensionale che di provincia, il disallineamento tra media e mediana,

---

<sup>12</sup> La spesa per abitante è calcolata come una media pesata per la popolazione. Nel computo sono inoltre esclusi dal campione i comuni che presentano un dato di spesa superiore al 99° percentile.

*Un'analisi di contesto finalizzata a supportare la programmazione comunitaria 2021-2027, anche alla luce delle missioni individuate dal PNRR*

che sottolinea come ad una numerosità così contenuta corrisponda una spesa per abitante effettivamente estremamente eterogenea.

L'analisi per singolo comune ha un'indubbia valenza istituzionale tuttavia, di sovente, la gestione dei servizi sociali offerti ai cittadini non avviene a questo livello, ma anche e soprattutto a livello di ATS. La Tavola 3 raccoglie dunque i dati circa la distribuzione della spesa dei comuni raggruppati per ATS, i cui dati sono riportati sia con il dettaglio delle province, che delle classi dimensionali e per i soli servizi sociali (netto asili nido). Dalla tavola 3 emerge naturalmente una variabilità molto più contenuta, non solo all'interno della singola provincia, ma anche nel rapporto tra il 1° ed il 9° decile. Il computo della media su Ambiti più ampi di quelli dei Comuni annulla anche il valore crescente per classe dimensionale.

**Tavola 2: Statistiche sulla distribuzione della spesa sociale dei comuni Servizi sociali (netto nido)**  
Valori pro capite, Anno 2017

	Comuni con servizio <sup>(2)</sup>			
	media <sup>(1)</sup>	1° decile	mediana	9° decile
Campania	55 €	10 €	27 €	75 €
<i>di cui province</i>				
Avellino	34 €	9 €	24 €	55 €
Benevento	52 €	8 €	27 €	74 €
Caserta	42 €	11 €	30 €	76 €
Napoli	59 €	12 €	45 €	100 €
Salerno	60 €	12 €	26 €	64 €
<i>di cui classi dimensionali <sup>(3)</sup></i>				
inferiore a 1.000ab	25 €	10 €	20 €	60 €
1.000-3.000ab	27 €	9 €	23 €	56 €
3.000-5.000ab	34 €	10 €	26 €	79 €
5.000-20.000ab	36 €	12 €	29 €	69 €
20.000-50.000ab	48 €	12 €	41 €	108 €
50.000-250.000ab	84 €	56 €	73 €	87 €
Nord	114 €	33 €	64 €	116 €
Centro	111 €	30 €	66 €	127 €
Sud	66 €	10 €	36 €	99 €

<sup>(1)</sup> Comuni RSO al 2021. Media ponderata per la popolazione. Distribuzione troncata al 99° percentile.

<sup>(2)</sup> Comuni con spesa pro capite non nulla. Distribuzione troncata al 5° e al 95° percentile.

<sup>(3)</sup> Escluso il Comune di Napoli.

Fonte: Elaborazione SVIMEZ su dati Questionario IFEL-SOSE.

## Divari territoriali di qualità ed efficienza nell'erogazione servizi sociali

**Tavola 3: Statistiche sulla distribuzione della spesa sociale degli Ambiti Territoriali Sociali<sup>(1)</sup>**  
*Valori pro capite, Anno 2017*

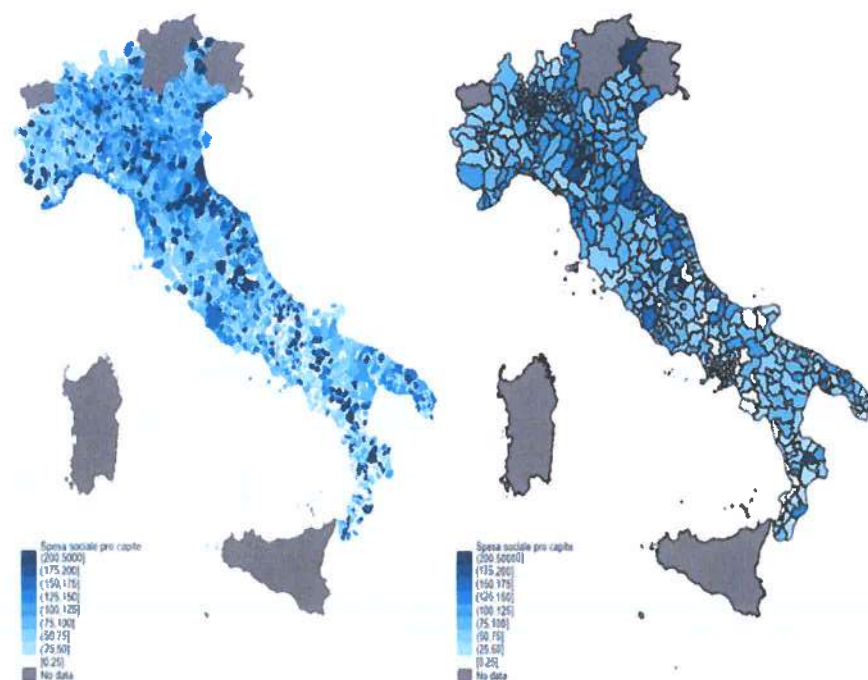
	<i>media</i>	<i>1° decile</i>	<i>mediana</i>	<i>9° decile</i>
<b>Campania</b>	55 €	18 €	52 €	74 €
<i>di cui province</i>				
Avellino	34 €	18 €	36 €	53 €
Benevento	52 €	35 €	57 €	66 €
Caserta	42 €	14 €	47 €	75 €
Napoli	59 €	41 €	55 €	81 €
Salerno	60 €	20 €	38 €	68 €
<i>di cui classi dimensionali</i>				
10.000-55.000ab	50 €	21 €	49 €	85 €
55.000-90.000ab	49 €	19 €	53 €	73 €
90.000-250.000ab	54 €	18 €	51 €	69 €

<sup>(1)</sup> Comuni RSO al 2021. Distribuzione troncata al 99° percentile.

Fonte: Elaborazione SVIMEZ su dati Questionario IFEL-SOSE.

Il Grafico 10, infine, presenta una panoramica nazionale della spesa sociale pro capite per le Regioni a Statuto Ordinario. La parte sinistra del grafico offre una panoramica della spesa dei comuni, mentre la parte destra permette di focalizzare l'attenzione sulla spesa degli ATS (Ambiti Territoriali Sociali). Ad una spesa per abitante crescente, corrisponde un colore più scuro sulla relativa cartina.

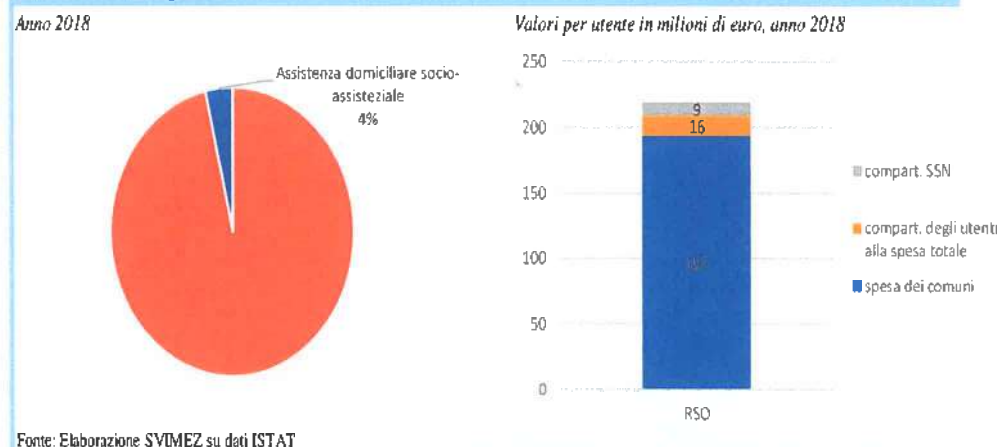
**Grafico 10: Spesa sociale dei comuni e degli ATS**



*Un'analisi di contesto finalizzata a supportare la programmazione comunitaria 2021-2027, anche alla luce delle missioni individuate dal PNRR*

In entrambi i casi, come confermato anche dai valori della spesa media riportati nella Tavola 2, i comuni e gli ATS localizzati nel Centro e nel Nord Italia impegnano una quantità di risorse decisamente maggiore rispetto a quanto accade nei territori del Mezzogiorno. La cartina dei comuni, inoltre, offre una rappresentazione dell'elevata eterogeneità presente in alcuni territori: guardando al Sud-Ovest, dunque a regioni quali Calabria e Campania, si nota come i colori prevalenti siano molto chiari o molto scuri, sintomo del fatto che la distribuzione della spesa è altamente variabile. Sempre nel Mezzogiorno, una maggiore omogeneità si riscontra tra le regioni ad Est.

**Box: Il servizio di assistenza domiciliare socio-assistenziale**  
**Grafico 11: Composizione della spesa per l'assistenza domiciliare socio-assistenziale**



Al di sotto dei dati aggregati presentati nel testo principale, si situano i valori dei singoli servizi. In questo box, a scopo di esempio, si mostra la configurazione di uno specifico servizio sociale offerto dai comuni e la scelta è caduta sull'assistenza domiciliare, rappresentando la stessa uno dei principali servizi verso cui si sta sempre più orientando il futuro dei servizi sociali. Si osservano nello specifico i servizi di assistenza domiciliare socio-assistenziale erogati nei confronti degli over 65. La fonte utilizzata è l'indagine sui servizi sociali realizzata da ISTAT.

Il dato da richiamare per situare il servizio è quello relativo alla spesa totale per l'erogazione dei servizi sociali la quale, come già esplici-



tato nel testo principale, ammonta a poco più di 5 miliardi. Il Grafico 11, nella sua parte sinistra, mette in luce il peso del servizio qui analizzato sul complesso della spesa dei comuni delle RSO, pari al 4%. Tale percentuale, in valore assoluto, equivale ad una spesa di circa 190 milioni di euro, come si può notare nella parte destra del grafico. Il servizio, tuttavia, non è esclusivamente finanziato dalle amministrazioni comunali: viene difatti integrato da una componente di compartecipazione degli utenti e del SSN che, a livello italiano, ammontano rispettivamente a circa 16 e 9 milioni di euro. Il costo del servizio si ragguaglia quindi a circa 215 milioni.

Similarmente a quanto fatto per commentare la distribuzione della spesa per servizi sociali, si sceglie innanzitutto di presentare nel Grafico 12 i dati di spesa pro capite per lo specifico servizio di assistenza domiciliare. Emerge in questo caso come il rapporto tra le diverse aree territoriali risulta pienamente coerente con i dati esposti circa il totale della spesa pro capite per servizi sociali: le regioni del Centro e del Nord sono caratterizzate da un livello di spesa per persona pari circa €5, distante dal dato del Sud Italia (€3,6) e da quello della Regione Campania (poco sotto i €3).

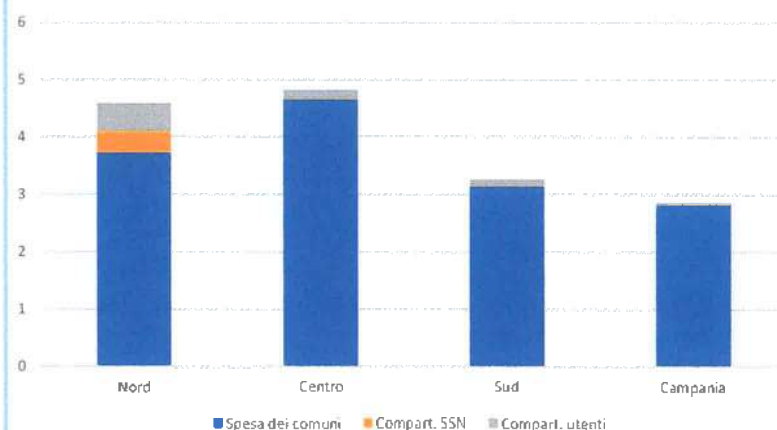
Si noti contestualmente come il valore della compartecipazione degli utenti sia massimo per le regioni del settentrione, mentre diminuisce progressivamente spostandosi verso il Sud Italia; con riguardo alla compartecipazione del SSN al servizio, risulta un dato rilevante solo per il territorio del Nord, mentre altrove costituisce un contributo marginale. La modalità migliore per rappresentare i dati del servizio di assistenza domiciliare è quella di utilizzare il costo del servizio per utente servito, come propone il Grafico 13 di seguito riportato.

I valori complessivi appena riportati sottintendono, come già visto nei precedenti paragrafi, ampie differenze tra i singoli territori. In questo senso, la parte sinistra del Grafico 13, disaggregando i dati tra Nord, Centro e Sud, offre la possibilità di fare un primo confronto sulla base della spesa per utente servito. Emerge immediatamente come il livello maggiore viene raggiunto dalle regioni del Centro, la cui spesa per utente si assesta a €2.500; seguono le regioni del Sud, dove per il servizio si spende, per ogni utente, circa €2.200. Distaccato è il dato delle regioni del Nord Italia, dove per ogni utente si spendono in media €1.900 per l'assistenza domiciliare, sotto la media italiana pari a quasi €2.100 per utente servito.

*Un'analisi di contesto finalizzata a supportare la programmazione comunitaria 2021-2027, anche alla luce delle missioni individuate dal PNRR*

### Grafico 12: Distribuzione della spesa per l'assistenza domiciliare socio-assistenziale

Valori pro-capite in euro, Anno 2018



Legenda:

Nord: Liguria, Piemonte, Lombardia, Veneto, Emilia-Romagna

Centro: Toscana, Umbria, Lazio, Marche

Sud: Abruzzo, Molise, Puglia, Campania, Basilicata, Calabria

Sono esclusi dal campione i comuni con spesa procapite superiore al 95° percentile e inferiore al 5° percentile

Fonte: Elaborazione SVIMEZ su dati ISTAT.

Va tuttavia notato che anche il peso delle componenti di compartecipazione è eterogeneo tra i diversi territori. Prendendo in considerazione la compartecipazione degli utenti, questa risulta massima al Nord, dove essi spendono circa €215 ciascuno, valore che si riduce nelle regioni del Centro (€130 per utente) e al Sud (€60). Anche il peso della compartecipazione del SSN è massimo al Nord, dove arriva a superare i €140 per utente, mentre nel resto della penisola ha un ruolo quasi marginale, in quanto non supera i €10 per utente.

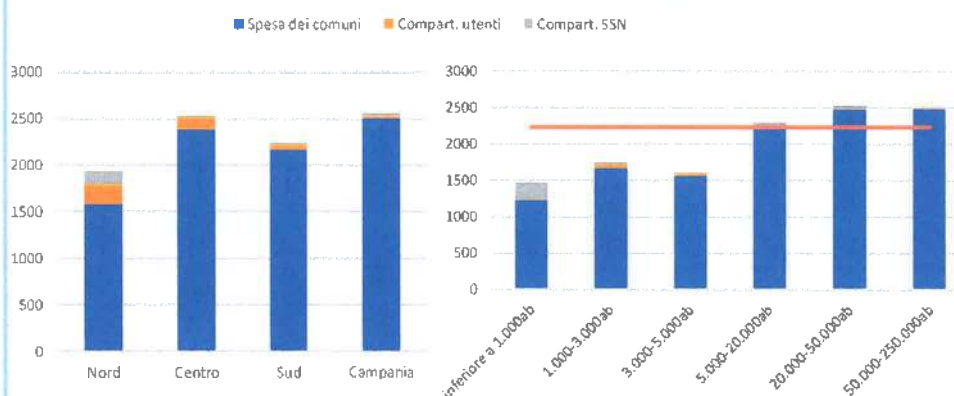
In questo quadro generale, la spesa totale nel territorio campano per l'assistenza domiciliare si assesta a circa €2.500 per utente, ben al di sopra della media italiana. Il servizio è quasi interamente a carico dei comuni, in quanto il valore della compartecipazione degli utenti e del SSN si assesta a meno di €25 ciascuno. Il dato dei comuni campani, tuttavia, risulta alquanto influenzato dal Comune di Napoli, in quanto registra una spesa media per utente pari a €5400, per un bacino di utenza che arriva quasi a 550 persone (il secondo comune per numero di utenti si



asesta a 217 persone servite, su una media di utenti per comune pari a 16 per l'intera regione).

**Grafico 13: Distribuzione della spesa dei comuni per l'assistenza domiciliare**

Valori per utente in euro, anno 2018



Legenda:

Nord: Liguria, Piemonte, Lombardia, Veneto, Emilia-Romagna

Centro: Toscana, Umbria, Lazio, Marche

Sud: Abruzzo, Molise, Puglia, Campania, Basilicata, Calabria

N.B. Sono esclusi dal campione i comuni con spesa per utente superiore al 95° percentile e inferiore al 5° percentile

Fonte: Elaborazione SVIMEZ su dati ISTAT.

Nella parte destra del Grafico 13 la rappresentazione della spesa per utente dei comuni è disaggregata per classe dimensionale, mostrando così che è presente un andamento a scalino, situato attorno ai 5000 abitanti. Il Comune di Napoli è escluso, in quanto unico comune con popolazione ben al di sopra di 250.000<sup>13</sup>.

L'erogazione del servizio di assistenza domiciliare socio-assistenziale, analogamente con quanto accade per molti altri servizi sociali, vengono organizzati non dal singolo comune ma dal relativo Ambito Territoriale Sociale (ATS). Anche in questo caso, viene escluso il Comune di Napoli per via delle sue dimensioni molto diverse rispetto al resto del territorio campano mentre tutti gli altri ambiti territoriali sono suddivisi in tre classi dimensionali. Il costo massimo del servizio si rag-

<sup>13</sup> Secondo i dati del 2017, la popolazione del Comune di Napoli si asesta a 966.144 abitanti.

*Un'analisi di contesto finalizzata a supportare la programmazione comunitaria 2021-2027, anche alla luce delle missioni individuate dal PNRR*

giunge per gli Ambiti che si collocano nella classe centrale, con una spesa per utente che arriva a quasi €2.400; gli ATS appartenenti alle altre due classi dimensionali si caratterizzano per una spesa più contenuta, pari a circa €1.850 per gli Ambiti della fascia 10.000-60.000 e pari a €1.750 per la fascia 100.000-250.000. Per quanto riguarda l'eterogeneità dei dati, essa risulta massima nella prima fascia dimensionale, in cui il costo in corrispondenza del 9° decile risulta pari a 5 volte la spesa che costituisce il 1° decile della distribuzione; tale rapporto si riduce a circa 3,5 per la seconda classe dimensionale e a 2,5 per la terza classe.

La Tavola offre anche il dettaglio del costo del servizio di assistenza domiciliare agli over 65 degli ATS per provincia. Da queste elaborazioni emerge come la provincia cui è associato il costo più basso è quella di Caserta, la quale è anche caratterizzata dalla quota più bassa di comuni che offrono il servizio (circa il 24%), equivalente a 7 ambiti su 10. Al contrario, le province con dato di spesa maggiore sono quelle di Napoli e Salerno, dove la quasi totalità degli ATS erogano il servizio; anche nelle restanti province di Avellino e Benevento, solo uno dei rispettivi 6 e 5 Ambiti non eroga il servizio agli over 65.

**Tavola 4: Statistiche sulla distribuzione della spesa per assistenza domiciliare degli ATS<sup>(1)</sup>**  
Valori per utente, Anno 2018

	<i>media</i>	<i>mediana</i>	<i>1° decile</i>	<i>9° decile</i>
Campania	2.229 €	2.262 €	482 €	3.467 €
<i>di cui province</i>				
Avellino	1.799 €	1.866 €	664 €	2.538 €
Benevento	1.343 €	1.739 €	735 €	3.121 €
Caserta	995 €	1.031 €	551 €	1.462 €
Napoli	2.380 €	2.341 €	1.736 €	3.841 €
Salerno	2.376 €	2.442 €	1.059 €	2.751 €
<i>di cui classi dimensionali<sup>(2)</sup></i>				
10.000-60.000ab	1.858 €	2.808 €	794 €	3.949 €
60.000-100.000ab	2.394 €	2.364 €	909 €	3.276 €
100.000-250.000ab	1.746 €	1.769 €	943 €	2.396 €

<sup>(1)</sup> Comuni RSO al 2021

<sup>(2)</sup> Sono esclusi dal campione i comuni con spesa per utente superiore al 95° percentile e inferiore al 5° percentile  
Fonte: Elaborazione SVIMEZ su dati ISTAT.

Tutti i dati che sono stati presentati e commentati fanno riferimento al valore del costo totale annuo per utente del servizio di assistenza domiciliare erogato nei confronti degli over 65 aventi bisogno. Tale costo annuo, tuttavia, non tiene conto del numero di ore giornaliere in cui il servizio viene offerto. Questa precisazione è importante ai fini di con-

siderare la possibilità che un maggior costo annuo per utente possa essere sinonimo di un servizio erogato per un maggior numero di ore in una zona piuttosto che in un'altra.

*Gli interventi per il potenziamento dei servizi sociali e degli asili nido, del PNRR e la programmazione nazionale ed europea 2021-2027*

L'analisi sullo stato dei servizi sociali in Campania, descritto in relazione con quanto presente nel resto della penisola, costituisce una fotografia dello stato attuale, un punto di partenza sul quale si innesterranno gli interventi previsti nei prossimi anni per il **rafforzamento dei servizi**.

Va innanzitutto citata la legge di bilancio 2021 (L. 178/2020, art.1, c. 791) che ha recepito i lavori della Commissione tecnica dei Fabbisogni *Standard* (CTFS) ed ha incrementato la dotazione del fondo di solidarietà comunale (FSC) di 215,9 milioni di euro per il 2021 e 650,9 milioni a decorrere dal 2030, con lo scopo di favorire lo sviluppo e l'ampliamento dei **servizi sociali** comunali. **I fondi destinati ai Comuni della Regione Campania sono pari a 24 milioni per il 2021.**

Le risorse aggiuntive sono ripartite per ciascun Comune in proporzione al coefficiente di riparto del fabbisogno *standard* revisionato per la funzione "Servizi sociali" ed approvato nel 2020 dalla CTFS.

La legge di bilancio (c. 792) prevede inoltre che, entro il 30 giugno 2021 e successivamente entro il 31 marzo di ciascun anno di riferimento, vengano annualmente definiti gli obiettivi di servizio e le modalità di monitoraggio. Le somme che, a seguito del monitoraggio, risultassero non destinate ad assicurare il livello dei servizi definito sulla base di tali obiettivi, sono recuperate nelle forme ordinariamente previste dalla legge.

Analogamente nella legge di bilancio 2022 (L. 234/2021, art. 1, c. 172) è stato previsto un intervento per il potenziamento degli **asili nido**, nell'ottica di colmare i divari territoriali e che per il 2022 vale 120 milioni di euro per i Comuni RSO e Isole e di cui **28 milioni destinati ai Comuni della regione Campania.**

Numerosi sono i miglioramenti che ci si aspetta di vedere in questo campo grazie all'applicazione del PNRR (Piano Nazionale di Ripresa

*Un'analisi di contesto finalizzata a supportare la programmazione comunitaria 2021-2027, anche alla luce delle missioni individuate dal PNRR*

---

e Resilienza) e al nuovo ciclo di Programmazione Nazionale ed Europeo 2021-2027.

Concentrando poi l'attenzione sul PNRR, gli ambiti di intervento sono molteplici; in tema di servizi sociali, le misure previste sono comprese principalmente all'interno della Missione 5, "Inclusione e coesione", e parzialmente anche nella Missione 6 sulla "Salute". **L'investimento previsto per la Missione 5 per il Mezzogiorno ammonta a 19,81 miliardi in totale, valore che corrisponde al 39,4% delle risorse totali.**

Gli interventi da realizzare coinvolgeranno in modo cruciale i Comuni, i quali potranno operare sia singolarmente che associati negli ATS. Nello specifico, le misure previste si riassumono in tre campi d'azione: sostegno delle persone con vulnerabilità e degli anziani non autosufficienti, percorsi di autonomia per persone con disabilità, soluzioni di *housing* temporaneo e stazioni di sosta a favore delle persone senza dimora. L'obiettivo ultimo è quello di consolidare i servizi essenziali, in modo particolare in ambito socio-sanitario, cercando spesso di supportare i più vulnerabili nelle loro stesse dimore attraverso progetti da svolgersi a domicilio, offrendo loro la possibilità di mantenere un buon livello di autonomia. Di conseguenza, ci si aspetta nei prossimi anni un consolidamento dei servizi sociali in generale, e, in particolare, una crescita consistente per quei servizi di assistenza presso le abitazioni degli utenti. A ciò si aggiungono gli interventi a tutela delle persone senza dimora, prevenendo non solo abitazioni temporanee ma anche percorsi di integrazione sociale.

Alle misure in ambito Protezione sociale, si aggiungono poi gli interventi destinati al potenziamento dei servizi di asili nido e scuole dell'infanzia; gli ambiti di intervento sono contenuti nella Missione 4 (Componente 1.1, Investimento 1.1). La misura, che si stima potrà creare circa 228.000 posti di lavoro e vedrà i comuni direttamente coinvolti, ha una duplice finalità. Lo scopo di migliorare la qualità del servizio di educazione alla prima infanzia si accompagna infatti alla possibilità di offrire alle famiglie un aiuto concreto nella conciliazione tra vita privata e professionale, supportando una piena partecipazione delle donne al mondo del lavoro. Delle risorse totali previste dal bando, che ammontano a 2,4 miliardi di euro, viene garantita una quota di fondi pari al 55,29% a favore delle regioni del Mezzogiorno. **Sulle 1.676 proposte presentate alla**

scadenza del bando, lo scorso 1° aprile, le quattro regioni con più domande presentate, in termini assoluti, sono Campania (196), Lombardia (157), Lazio (138), Calabria (137)<sup>14</sup>.

Nello caso specifico della Regione Campania, lo scorso gennaio è stato approvato l'Avviso per la manifestazione di interesse per le "progettualità di cui alla Missione 5, Componente 2, Sottocomponente 1, Investimenti 1.1, 1.2 e 1.3 del PNRR", destinata agli Ambiti Territoriali Sociali campani.

Nell'avviso si legge che, **attualmente in via previsionale, le risorse assegnate agli ATS della Regione Campania ammonterebbero a circa €123 milioni, per la realizzazione di 189 progetti.** Con riferimento agli interventi a sostegno dell'offerta di asili nido, i fondi a disposizione della Campania ammontano a 328 milioni, cifra più alta tra le regioni, coerente con il fatto che solo il 3,2% dei bambini tra 0 e 2 anni frequenta un asilo. Si evidenzia poi che buona parte delle proposte dai comuni campani sono giunte nel mese di marzo, dopo la decisione di slittare la data di scadenza da parte del ministro dell'Istruzione; al 1° marzo, infatti, le proposte presentate dai Comuni campani ammontavano ad appena 119 milioni (circa il 36% dei fondi a disposizione). Al contrario, il bando per la costruzione di nuove scuole, che assegna alla Campania 800 milioni di risorse, ha avuto immediatamente un'ampia risposta positiva; in questo ambito, i comuni campani si collocano al primo posto con 95 domande.

Gli interventi previsti dal PNRR saranno coordinati con quanto già previsto all'interno del Piano Nazionale degli Interventi e dei Servizi Sociali 2021-2023 e andranno a supporto di quanto previsto dalla programmazione europea per il periodo 2021-2027. I programmi attivati sono diversi: in tema di servizi sociali, rilevanti sono il Fondo Sociale europeo Plus (FSE+), principale strumento a disposizione dei paesi euro-

---

<sup>14</sup> Nonostante il considerevole numero di candidature, le risorse richieste sono pari a soli 2 miliardi; di conseguenza, si provvederà alla ricollocazione del 400 milioni residui. Di questi, circa 70 milioni saranno oggetto di un nuovo bando per asili nido destinato ai Comuni del Mezzogiorno che hanno presentato un minor numero di proposte rispetto al budget a disposizione, nello specifico ai Comuni collocati in Basilicata, Molise e Sicilia. Per ulteriori informazioni si rimanda al Comunicato del Ministero dell'Istruzione, datato 15 aprile 2022, disponibile da:

<https://www.miur.gov.it/web/guest/-/pnrr-chiuso-il-bando-asili-nido-con-la-proroga-piu-76-di-domande-bianchi-risposta-positiva-frutto-di-un-lavoro-condiviso>



pei per investire nelle persone, e il Fondo Europeo di sviluppo Regionale (FESR), il quale finanzia operazioni di rafforzamento di coesione economica, sociale e territoriale dell'UE, attraverso l'attuazione di programmi specifici adottati dagli enti locali<sup>15</sup>. Le risorse che saranno destinate all'Italia, per il periodo 2021-2027, ammontano a circa 43,5 miliardi<sup>16</sup>.

Tra gli obiettivi del nuovo ciclo di investimenti dell'UE, quello del potenziamento dei servizi sociali costituisce un punto fondamentale: il sostegno delle persone a rischio di povertà, la lotta all'esclusione sociale attraverso la predisposizione di piani adatti e la disponibilità di infrastrutture che siano adeguate, di qualità e accessibili a tutti risulta importante, alla luce del fatto che la percentuale di persone a rischio resta tra le più elevate dell'Unione Europea. I servizi sociali costituiscono, difatti, quello strumento cruciale per migliorare la qualità della vita di molte persone ed offrire protezione sociale ai più vulnerabili. Il loro ruolo deve essere quello di contribuire a evitare momenti di crisi personali, contemporaneamente offrendo uno strumento per far fronte ad esse; non solo, i servizi sociali devono anche supportare le persone nello sviluppo delle proprie competenze, al fine di migliorare le opportunità (anche lavorative) a loro disposizione.

Nel procedere in questa direzione, le pagine del piano europeo ricordano di come, soprattutto nelle zone rurali, le difficoltà personali siano maggiori e i servizi sociali meno disponibili: viene quindi chiesto all'Italia di tenere in considerazione le esigenze specifiche di determinare aree con minor grado di sviluppo socio-economico, tra cui rientrano molti territori del Mezzogiorno e della Campania. Obiettivi sono quindi la maggiore accessibilità ai servizi, riducendo i prezzi e optando per la digitalizzazione, l'offerta di servizi sempre più personalizzati, basati sulle esigenze del singolo, la promozione di percorsi di inclusione e integra-

---

<sup>15</sup> A questi si aggiunge il Fondo di Coesione (FC), mirato alla riduzione delle disparità economiche e sociali e, al contempo, promuovere uno sviluppo sostenibile. Il fondo, tuttavia, non include l'Italia per il periodo 2021-2027, in quanto andrà a sostenere quegli Stati membri in cui il reddito nazionale lordo (RAL) pro capite è inferiore al 90% del reddito nazionale medio pro capite dell'UE a 27.

<sup>16</sup> In aumento del 29% rispetto agli anni precedenti, conseguenza dell'aggiornamento dei criteri di riparto delle risorse tra Stati membri. <https://ot11ot2.it/approfondimenti/la-nuova-programmazione-2021-2027-ed-il-futuro-della-politica-di-coesione>

zione, anche e soprattutto dei migranti, includendo soluzioni abitative, la transizione da servizi residenziali a servizi di assistenza domiciliare, con lo scopo di coltivare l'autonomia anziani, disabili e persone con vulnerabilità.

### *Le prestazioni dei servizi sociali*

I precedenti paragrafi hanno approfondito la spesa dei servizi sociali dei comuni delle RSO, contestualizzandola rispetto al complesso della spesa sociale italiana ed europea e misurandone livelli e divari territoriali. Un corretto completamento della rappresentazione richiederebbe, tuttavia, di affiancare ai dati di spesa, una misura delle prestazioni erogate.

In questo contesto, serve innanzitutto interrogarsi se si hanno a disposizione dati di *output* in senso proprio (ed eventualmente anche informazioni di *outcome*), e in secondo luogo, ancorché fosse disponibile un set di *output*, è necessario ricondurre la multidimensionalità dei servizi sociali a rappresentazioni più sintetiche<sup>17</sup>.

Per i servizi di asili nido un indicatore immediato è costituito dal **numero di utenti serviti in rapporto alla popolazione in età (3-36 mesi)**. Si tratta dell'indicatore che, richiamato recentemente anche nella legge di bilancio 2022, viene preso come riferimento per l'individuazione di un livello minimo da garantire dei servizi educativi per l'infanzia (pubblici e privati) e il cui valore viene fissato al 33%.

Il Grafico 14 riporta il valore di tale rapporto confrontando nella parte di sinistra la Campania rispetto alle tre grandi aree territoriali (Nord, Centro, Sud) e alla media italiana, mentre nella parte di destra esplicita le coperture sottostanti le cinque province campane. Si osserva come a fronte di una media dei comuni RSO di poco inferiore al 30%, le

---

<sup>17</sup> Circa l'*outcome*, spesso l'idea cui si fa ricorso è che gli *output* costituiscono attività per ottenere un certo *outcome* e per alcune strutture produttive questa semplificazione è valida, sebbene in alcuni l'*outcome* finale è spesso l'esito di una molteplicità di politiche, programmi, fattori; in secondo luogo, in non pochi casi il rapporto fra *output* ed *outcome* non è di tipo lineare. Infine, in molti casi l'*outcome* è un esito di medio-lungo periodo e come tale tende a stemperarsi nel tempo. Nel caso dei Servizi sociali erogati dai Comuni, il primo nucleo pare essere quello di maggior rilievo e spesso per superarlo ci si rivolge ad indicatori di soddisfazione da parte dell'utenza.

**aree del Nord e del Centro si posizionano sopra il valore nazionale, mentre si evidenzia una copertura di quasi la metà nel Sud (15%) e di 5 punti ancora più bassa in Campania.**

La rappresentazione per province evidenzia poi un copertura piuttosto omogenea e non distante dalla media regionale (10%), ad eccezione di Caserta e Napoli che di fatto servono rispettivamente il 7% e il 9% della popolazione in età.

A fronte di questa rappresentazione, per i restanti servizi sociali, l'individuazione di una misura delle prestazioni fornite è invece più complessa in quanto, come più volte richiamato nel testo, l'amministrazione comunale fornisce *mix* di prestazioni eterogenee, che vanno dall'assistenza domiciliare, ai centri a ciclo diurno (es. centri per la famiglia), fino all'assistenza in strutture comunitarie e residenziali, indirizzate a sei diverse tipologie di *target*, quali famiglia e minori, disabili, dipendenze e salute mentale, anziani, immigrati e nomadi, povertà-disagio e salute mentale.

A ciò si aggiunge che in ambito sociale, non sussistono ad oggi dei chiari e riconosciuti livelli essenziali delle prestazioni. Infatti, sebbene la legge quadro nazionale (L. 328/200) individui una serie di ambiti di intervento che riconosce come livelli essenziali, solo negli anni più recenti, sotto la spinta da una parte di una crescente diffusione di condizioni di povertà e dall'altra di una crescente sensibilità normativa si sta giungendo verso una prima definizione<sup>18</sup>. Il riferimento è alla legislazione che ha introdotto la misura nazionale di lotta alla povertà (L. 33/2017

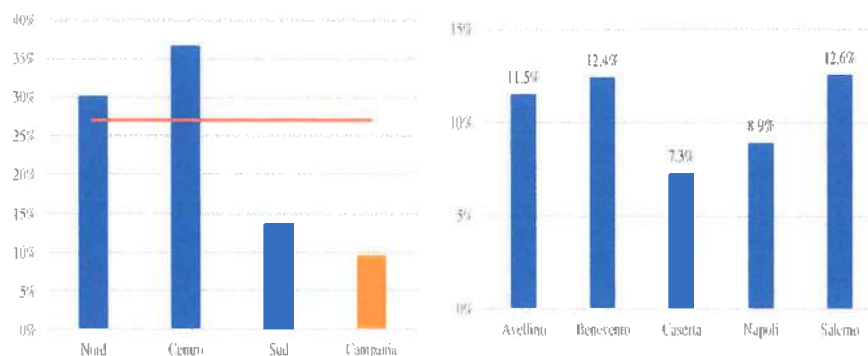
---

<sup>18</sup> Per una trattazione più esaustiva si veda *Piano nazionale degli interventi e dei Servizi Sociali 2021-2023*, Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, aprile 2021.



**Grafico 14: Confronti sulla copertura del servizio di Asili nido nei Comuni campani**

Percentuale di utenti serviti in pubblico e privato su popolazione 3-36 mesi



Fonte: Elaborazione SVIMEZ su dati Questionario IFEL-SOSE.

sul Sostegno all'inclusione attiva, D.Lgs. 147/2017 sul Reddito di inclusione, DL 4/2019 sul Reddito di cittadinanza), alla legge di bilancio 2021 (L. 178/2020) in cui si è arrivati a definire un rapporto assistenti sociali e popolazione minimo di 1:5000 e a stanziare risorse finalizzate al suo perseguimento, nonché al collegamento tra le nuove risorse specificamente destinate al rafforzamento dei servizi sociali della medesima legge e la definizione di obiettivi di servizio.

Stante la difficoltà nella misurazione, l'unità di rilevazione base ad oggi disponibile è costituita dall'utente. Nel Questionario IFEL-SOSE si dispone di un dettaglio che emerge dall'incrocio dei tre grandi gruppi di prestazioni, e cioè 1) Interventi e servizi, 2) Strutture, 3) Contributi economici, con le sei tipologie di target e cioè a) Famiglia e minori, b) Disabili, c) Dipendenze, d) Anziani, e) Immigrati e nomadi, f) Povertà e disagio. Ciò significa che è possibile rappresentare, ad esempio, il numero di anziani assistiti attraverso "interventi e servizi". Nell'indagine sui servizi sociali dell'Istat il dettaglio è maggiore, giungendo ad esempio a definire quattro sottoclassi di "interventi e servizi" e cioè: i) Servizio sociale professionale, ii) Integrazione sociale, iii) Assistenza domiciliare e iv) Servizi di supporto. Queste sottoclassi a loro volta sono ulteriormente declinate in servizi specifici raggiungendo in questo modo circa 250 item elementari.

Nel caso di “interventi e servizi” e di “contributi economici” sembra di poter affermare che si sia in presenza di una approssimazione accettabile per considerare tali item come *output* in senso proprio. Nel caso delle “strutture” il Questionario IFEL-SOSE affianca alla metrica degli utenti anche quella delle ore, che parrebbe approssimare meglio il concetto di *output*.

Concentrandosi sui dati disponibili di fonte Istat, la possibilità di giungere a rappresentazioni più sintetiche ha trovato prime soluzioni nell'attuale esercizio di determinazione dei fabbisogni *standard*, ma che in futuro richiederà ulteriori approfondimenti.

In tale sede, si è infatti prodotto un **indicatore sintetico sul numero di utenti serviti da “interventi e servizi” e da “contributi economici”** in ambito sociale, utilizzando un sistema di ponderazione legato ai costi per utente<sup>19</sup>. Al solito, il richiamo ai prezzi è più evocativo che capace di offrire soluzioni del tutto convincenti, in quanto non essendo presente un vero mercato, le diverse strutture erogano i servizi a costi differenziati.

La metodologia utilizzata in tale sede viene qui replicata partendo dai dati sugli utenti di “interventi e servizi” e di “contributi economici” di fonte Istat ed è di ausilio per avere una visione più tangibile dello stato dei servizi sociali, consentendo di fornire una approssimazione dell'*output* prodotto dalla funzione sociale per una parte delle prestazioni erogate, appunto quelle tramite “interventi e servizi” e quelle tramite “contributi economici”.

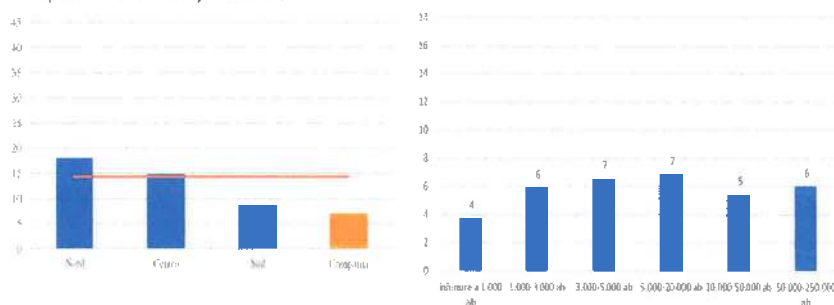
Il Grafico 15, come di consueto, ne dà una rappresentazione per area geografica e un approfondimento per classe dimensionale dei comuni campani. **Si osserva come gli utenti serviti siano in media poco sotto i 15 ogni 1.000 abitanti, superiori al Nord (quasi 18), circa 15 al Centro e poco sotto ai 10 al Sud. La Campania, abbastanza allineata in media al dato del Sud**, mostra poi un numero di utenti serviti sulla popolazione abbastanza stabile lungo le classi dimensionali (tra 6 e 7 utenti ogni 1.000 abitanti).

---

<sup>19</sup> Per un ulteriore approfondimento si veda *Nota Metodologica Aggiornamento e revisione dei fabbisogni standard dei Comuni per il 2021, anno 2020*.

**Grafico 15: Confronti sugli utenti equivalenti di interventi e servizi sociali nei Comuni campani**

Utenti equivalenti di interventi e servizi per 1.000 abitanti, Anno 2018



<sup>10</sup> Comuni RSO al 2021. Media ponderata per la popolazione. Distribuzione troncata al 99° percentile. Il grafico per classe dimensionale esclude il Comune di Napoli

Fonte: Elaborazione SVIMEZ su dati Istat

La Tavola 5 dettaglia, infine, la distribuzione per provincia e per classe dimensionale all'interno del territorio campano del medesimo indicatore. L'osservazione del dato, nei soli comuni con utenti, evidenzia una variabilità notevole (escursione 1° e 9° decile), sia lungo le province che lungo le classi dimensionali.

**Tavola 5: Statistiche sugli utenti equivalenti di interventi e servizi dei Comuni Campani**  
Utenti equivalenti di interventi e servizi per 1.000 abitanti, Anno 2017

	Comuni con servizio			
	media	1° decile	mediana	9° decile
<b>Campania</b>	6,9	0,36	4,22	14,50
<i>di cui province</i>				
Avellino	5,3	0,35	3,00	12,66
Benevento	6,1	0,80	4,53	18,55
Caserta	6,7	0,91	4,90	19,59
Napoli	7,2	2,64	4,88	13,27
Salerno	7,1	0,35	3,39	11,41
<i>di cui classi dimensionali(2)</i>				
inferiore a 1.000ab	3,7	0,35	1,45	12,09
1.000-3.000ab	5,9	0,35	3,41	15,48
3.000-5.000ab	6,5	1,44	4,29	18,56
5.000-20.000ab	6,8	2,09	5,56	14,17
20.000-50.000ab	5,4	2,92	4,11	8,11
50.000-250.000ab	6,0	1,69	5,12	10,98

(1) Comuni RSO al 2021. Media ponderata per la popolazione. Distribuzione troncata al 99° percentile

(2) Comuni con spesa pro capite non nulla. Distribuzione troncata al 5° e al 95° percentile

(3) Escluso il Comune di Napoli

Fonte: Elaborazione SVIMEZ su dati Istat.

*Un'analisi di contesto finalizzata a supportare la programmazione comunitaria 2021-2027, anche alla luce delle missioni individuate dal PNRR*

---

### *Riferimenti bibliografici*

Anpal (2021). *La programmazione dei fondi europei per i servizi sociali. Intervento della Commissione Europea: Servizi sociali e Housing – Programmazione 2021-2027*. Roma, Agenzia Nazionale per le Politiche Attive del Lavoro, disponibile su [www.anpal.gov.it](http://www.anpal.gov.it).

Campania, Giunta Regionale (2021). *Allegato A – avviso pubblico per manifestazione di interesse “Progettualità di cui alla Missione 5, Componente 2, Sottocomponente 1, Investimenti 1.1, 1.2 e 1.3 del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza” in attuazione della Delibera di Giunta Regionale n. 627 del 28/12/2021*, disponibile sul sito della Regione Campania.

Direzione Generale per le Politiche Sociali e Socio-Sanitarie, (2019). *Delibera della Giunta Regionale n. 897 del 28/12/2018, Piano sociale della Regione Campania 2019-2021*, disponibile su <http://burc.regione.campania.it>.

Linea Amica, (2021). *Il PNRR: le opportunità per i Comuni italiani*. Roma: Formez PA – Centro servizi, assistenza, studi e formazione per l’ammodernamento delle P.A., disponibile su <https://lineaamica.gov.it/pnrr/le-10-guide>.

Linea Amica, (2021). *Il PNRR per il Mezzogiorno*. Roma: Formez PA – Centro servizi, assistenza, studi e formazione per l’ammodernamento delle P.A., disponibile su <https://lineaamica.gov.it/pnrr/le-10-guide>.

Ministero del Lavoro e delle politiche sociali (2021). *Piano Nazionale degli interventi e dei servizi sociali 2021-2023*.

Pesaresi F., (2021). *Il settore sociale nel PNRR*. *Welforum.it*. su <https://welforum.it/il-punto/verso-un-welfare-piu-forte-ma-davvero-coeso-e-comunitario/il-settore-sociale-nel-pnrr/>.

Istat, (2021). *La spesa dei comuni per i servizi sociali | Anno 2018*. Roma: Istituto Nazionale di Statistica.

## CAPITOLO 8

### Divari territoriali di qualità ed efficienza nell'erogazione dei servizi sanitari

*1. Divari territoriali di qualità ed efficienza nell'erogazione dei servizi sanitari. 1.1. La spesa sanitaria. Un confronto internazionale. I Sistemi sanitari regionali alla prova della governante. Il contenimento della spesa sanitaria in Campania. I modelli sanitari. I limiti alla spesa per il personale e gli effetti sugli organici. I divari territoriali in termini di offerta sanitaria. I divari territoriali negli esiti. I divari territoriali e la mobilità sanitaria. Gli interventi del PNRR. - Riferimenti bibliografici.*



1. *Divari territoriali di qualità ed efficienza nell'erogazione dei servizi sanitari*

I divari territoriali nell'erogazione dei servizi sanitari vengono approfonditi individuando un paniere di variabili che possono consentire al *policy maker* regionale di valutare l'intensità dei gap esistenti nell'offerta di una serie di servizi essenziali. Il contributo viene sviluppato in analogia con quanto fatto sui divari territoriali socio-assistenziali, ovvero toccando sia gli aspetti di spesa che di misurazione delle prestazioni e ponendo sempre a confronto il sistema campano con i principali aggregati territoriali ma anche osservando l'Italia rispetto ai restanti paesi europei.

Il contributo prende avvio da un confronto internazionale (*un confronto internazionale*) che evidenzia una spesa sanitaria italiana pari a 128 miliardi, con una quota di PIL non lontana dal 7.5%. La trattazione s'incentra poi sulla spesa regionale (*I sistemi sanitari regionali alla prova della governance*), essendo il livello di governo su cui grava la principale competenza e dedicando uno specifico paragrafo alla regione Campania (*Il contenimento della spesa sanitaria in Campania*). Poiché poi le differenze tra i sistemi sanitari regionali non sono solo in termini di livello di spesa, ma anche nella composizione della stessa, ciò che si approfondisce attiene ai diversi modelli sanitari (*i modelli sanitari*); approfondimento che permette di evidenziare come in alcune realtà ha prevalso un modello centrato sull'assistenza ospedaliera (con grandi centri ospedalieri, anche di eccellenza, e molte prestazioni svolte da enti privati convenzionati), in altre, invece, si è data maggior risalto all'assistenza territoriale. Al di là dell'eterogeneità riscontrata tra i diversi modelli sanitari, essendo i redditi da lavoro dipendente la principale voce di spesa e anche la voce sulla quale hanno inciso maggiormente i tagli alla spesa degli ultimi anni, uno specifico approfondimento viene dedicato all'aspetto assunzionale e agli effetti indotti dal blocco del *turnover* (*i limiti alla spesa di personale e gli effetti sugli organici*). Concludono la sezione tre specifici approfondimenti sui divari territoriali, misurati in termini di offerta (*i divari territoriali in termini di offerta sanitaria*) ed esiti (*i divari territoriali negli esiti*) e al rapporto con la mobilità sanitaria (*divari territoriali e mobilità sanitaria*). In chiusura si riportano infine, in parallelo con quanto fatto sui servizi sociali, le principali linee di spesa incluse nel PNRR (*Gli interventi del PNRR*).

## 1.1. *La spesa sanitaria*

### *Un confronto internazionale*

La spesa sanitaria in Italia ha risentito, nel corso degli ultimi anni, di un'operazione di contenimento che scontava l'esigenza di consolidamento dei conti pubblici. Tale obiettivo è stato ottenuto attivando sistemi di monitoraggio e controllo, introducendo anche i Piani di rientro dei deficit sanitari al fine di un generale risanamento finanziario del sistema sanitario. Il ritmo di crescita della spesa sanitaria ha così registrato un deciso rallentamento per tutto lo scorso decennio, fino al 2019: tra il 2010 e il 2014 il tasso medio di variazione è stato negativo per effetto delle misure di contenimento attivate all'indomani della crisi dei titoli sovrani e proseguite per circa un triennio. Ciononostante, dato anche il progressivo invecchiamento della popolazione che comporta crescenti esigenze di finanziamento dei servizi sanitari e il contestuale contenimento anche di altre voci di spesa<sup>1</sup>, il peso della funzione sanitaria sul totale della spesa pubblica è cresciuto dal 28% del 1995 al quasi 35% del 2019.

La pandemia, poi, ha rappresentato un forte elemento di accelerazione della spesa; per affrontare l'emergenza sanitaria è stato difatti necessario mettere a disposizione del SSN maggiori risorse. Nel biennio 2020-2021 la spesa sanitaria è aumentata di oltre 12 miliardi di euro rispetto al 2019, salendo a quasi 128 miliardi e incrementando il proprio peso sulla spesa pubblica di quasi due punti percentuali in un solo biennio.

L'accelerazione della spesa sanitaria durante la pandemia non è ovviamente una peculiarità del nostro Paese; guardando al peso che la spesa sanitaria ha sul Pil (Grafico 1) si osserva chiaramente un balzo nel 2020 per tutti i paesi che hanno già disponibile tale statistica.

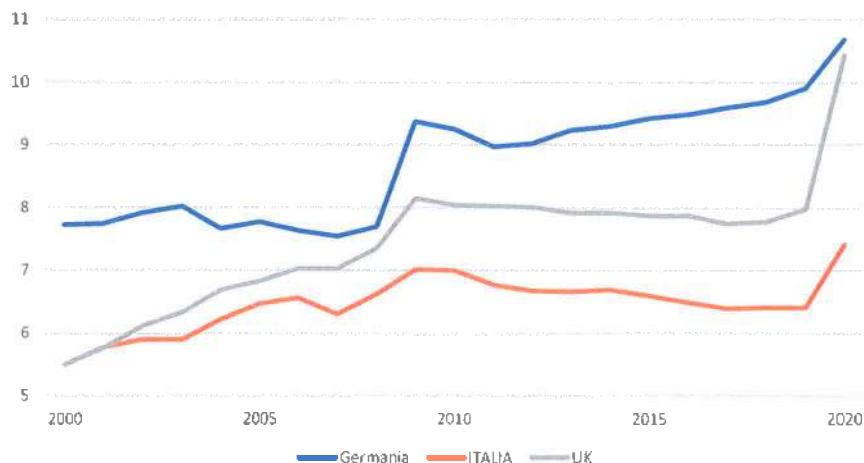
---

<sup>1</sup> In particolare, si è ridotto l'incidenza della spesa per la funzione istruzione e di quella per servizi generali (che include la spesa per interessi) delle amministrazioni pubbliche.



**Grafico 1: Spesa sanitaria in termini di Pil**

Spesa sanitaria corrente pubblica in % Pil



Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati OECD.

Rispetto alle altre principali economie occidentali, il livello della spesa pubblica italiana in sanità risulta non particolarmente elevato. Fino al 2019, la spesa sanitaria rappresentava il 6,4% del Pil italiano; in Francia e Germania il livello superava il 9%, e livelli elevati si rilevavano anche nei principali paesi dell'Europa centrale e settentrionale (Paesi Bassi: 8,4%; Svezia: 9,3%; Danimarca: 8,3%; Belgio: 8,2%). Nonostante il rialzo del 2020, che ha portato la spesa sanitaria italiana al 7,4% del Pil, il livello rimane inferiore a quello rilevato negli altri paesi.

Per quanto i livelli di spesa siano più contenuti rispetto alla media europea, i dati circa la qualità del servizio e gli esiti restano tutto sommato favorevoli. L'aspettativa di vita alla nascita, calata all'indomani della pandemia, resta comunque elevata; in particolare, sono lievemente maggiori gli anni attesi in salute (Grafico 2).

Data la Suddivisione delle competenze tra i livelli di governo, la funzione sanitaria pubblica è svolta prevalentemente dalle Regioni.

Il Servizio Sanitario Nazionale si basa su tre principi fondamentali: l'**universalità** (le prestazioni sono estese a tutta la popolazione, che ha diritto a dei livelli essenziali di assistenza, LEA); l'**uguaglianza** (l'accesso alle prestazioni è per tutti i cittadini, a prescindere dalle condizioni economiche e sociali); l'**equità** (a tutti i cittadini deve essere garantita parità di accesso in rapporto a uguali bisogni di salute). Se lo Stato

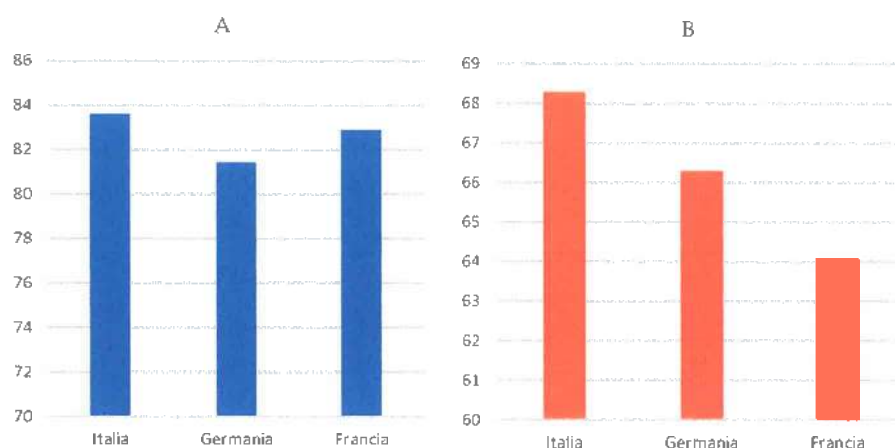
*Un'analisi di contesto finalizzata a supportare la programmazione comunitaria 2021-2027, anche alla luce delle missioni individuate dal PNRR*

---

determina i LEA, che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, le Regioni programmano e gestiscono la sanità in piena autonomia.

### **Grafico 2: Aspettativa di vita, un confronto internazionale**

*Sp speranza di vita alla nascita (A) e anni attesi di salute alla nascita (B) - 2019*



Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati OECD (A) e Eurostat (B).

### *I Sistemi sanitari regionali alla prova della governance*

Negli ultimi quindici anni il sistema di *governance* del SSN è stato interessato da diversi interventi di riforma, che hanno riguardato innanzi tutto la sottoscrizione di specifiche intese tra Stato e Regioni, l'introduzione di un sistema di rilevazione contabile, l'attivazione di Tavoli di verifica degli equilibri finanziari e della qualità delle prestazioni erogate. Le Regioni hanno l'obbligo di garantire l'equilibrio nel settore sanitario, mediante una copertura integrale degli eventuali disavanzi sanitari da parte delle regioni che li hanno determinati; le Regioni con disavanzi sanitari superiori alla soglia fissata hanno l'obbligo di redigere un Piano di Rientro, che se non attuato nei tempi o nei modi previsti può portare al commissariamento della funzione sanitaria.

Il sistema di *governance* così definito ha funzionato, in termini di contenimento della spesa e correzione dei disavanzi sanitari. Sono state difatti le Regioni sottoposte ai piani di rientro - ovvero quelle che aveva-

no più urgente necessità di correzione - quelle che hanno fornito il maggior contributo al contenimento della spesa.

Il contenimento della spesa sanitaria ha avuto diverse conseguenze. Innanzi tutto, ha permesso un miglioramento dei conti, con una riduzione dei disavanzi e un sostanziale riequilibrio finanziario del sistema. Se nel 2006 il *deficit* complessivo era di oltre 6 miliardi di euro, dal 2014 oscilla attorno al miliardo. Negli ultimi anni, i disavanzi più elevati si osservano per le autonomie speciali, di cui fanno parte le RSS ad eccezione della Sicilia (sottoposta a piano di rientro) in quanto provvedono direttamente al finanziamento dell'assistenza sanitaria sul loro territorio.

Il rovescio della medaglia del contenimento della spesa è rappresentato dall'indebolimento potenziale del sistema sanitario, in un contesto, come quello italiano, caratterizzato da un continuo invecchiamento della popolazione con pressione crescente sul sistema sanitario. Durante la pandemia è stato necessario iniettare urgentemente nuove risorse per permettere al sistema di non collassare e di reagire prontamente, reggendo talvolta a fatica l'onda d'urto data dall'emergenza.

Peraltro, non tutte le Regioni hanno sperimentato la medesima riduzione della spesa negli ultimi anni: sono state soprattutto le Regioni con maggiori disavanzi che hanno dovuto operare i tagli più ampi. Una fonte informativa di estremo interesse è rappresentata dal Monitoraggio della spesa sanitaria, condotto ogni anno dalla Ragioneria Generale dello Stato (RGS); utilizzando le informazioni qui contenute si osserva come il contributo maggiore alla riduzione del disavanzo sanitario nel corso del periodo 2012-2020 sia stato dato dalle Regioni sottoposte ai piani di rientro<sup>2</sup> (Grafico 3).

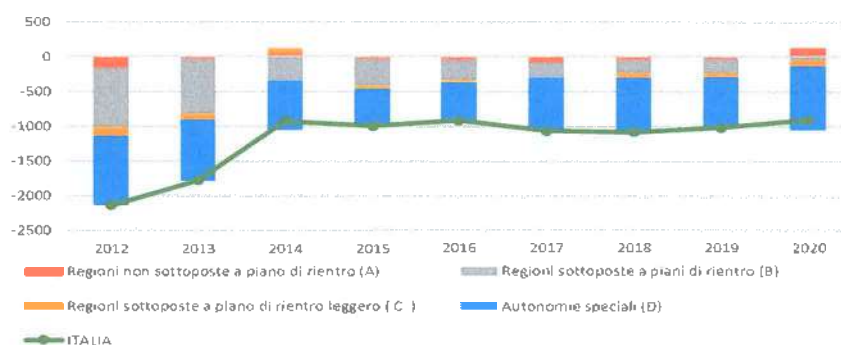
---

<sup>2</sup> Tra le Regioni sottoposte a Piani di rientro sono state considerate Campania, Lazio, Abruzzo, Molise, Calabria e Sicilia. Puglia e Piemonte, invece, sono state classificate a parte, tra le Regioni sottoposte a Piani di rientro leggeri. Liguria e Sardegna, sottoposte a un piano di rientro, sono uscite dal gruppo nel 2010, anno in cui Piemonte e Puglia hanno sottoscritto un piano leggero, caratterizzato da un minore livello di intervento. Il Piemonte è uscito nel 2017, ma per garantire comparabilità nel tempo degli aggregati, questi sono stati mantenuti a composizione costante.

*Un'analisi di contesto finalizzata a supportare la programmazione comunitaria 2021-2027, anche alla luce delle missioni individuate dal PNRR*

### Grafico 3: Risultati d'esercizio Sanità regionale

Saldi, milioni di euro



Regioni non sottoposte a piani di rientro (A): Lombardia, Veneto, Liguria, Emilia-Romagna, Toscana, Marche, Umbria, Basilicata

Regioni sottoposte a piani di rientro (B): Lazio, Abruzzo, Molise, Campania, Calabria, Sicilia

Regioni sottoposte a piani di rientro leggero (C): Piemonte, Puglia

Autonomie speciali (D): Valle d'Aosta, PA Bolzano, PA Trento, Friuli-Venezia Giulia, Sardegna

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati RGS.

Un aspetto importante, spesso ricordato nel dibattito, è la persistenza di un netto divario tra Centro-Nord e Mezzogiorno circa i livelli di spesa sanitaria sostenuti. Nella media dell'ultimo decennio (2011-2020) nel Mezzogiorno si è speso il 7,5% in meno per abitante rispetto a quanto speso nel Centro-Nord. Questo riflette anche la maggior presenza di Regioni meridionali tra quelle sottoposte ai piani di rientro, che quindi hanno dovuto operare dei tagli.

#### *Il contenimento della spesa sanitaria in Campania*

La Regione Campania, sottoposta a piano di rientro dal 2007, ha evidenziato una decisa correzione del proprio risultato di esercizio; se nel 2007 presentava un disavanzo di 862 milioni di euro, dal 2013 presenta saldi positivi. Nel 2020 ha registrato un avanzo di 73,3 milioni di euro.

Per ottenere tale risultato, è stata moderata la crescita della spesa: tra il 2010 e il 2013 la spesa corrente si è addirittura contratta, con una riduzione che al 2013 era di oltre 2,8 miliardi di euro rispetto al 2009.

Solo dal 2014 si è osservata una ripresa, molto timida, della spesa. Tra il 2014 e il 2019 la crescita media è stata di 1,4 punti percentuali all'anno: in termini reali, ovvero correggendo per l'aumento dell'inflazione, la spesa è rimasta stagnante. Nel 2020 si è osservato un incremento non trascurabile, pari al 4,5%, per effetto degli interventi straordinari a contrasto dell'emergenza sanitaria, ma comunque è risultato inferiore a quello rilevato per la media nazionale (+5,6%).

Le misure di contenimento della spesa sanitaria hanno funzionato, mantenendo per oltre un decennio pressoché stabile l'incidenza della stessa sul Pil regionale (in caduta in termini reali), pari a mediamente il 9,5%. La stabilità è venuta meno nel 2020, quando l'incremento della spesa è stato pari a 1,2 punti di Pil regionale.

Il contenimento della spesa sanitaria in Campania si è tradotto in uno scivolamento agli ultimi posti nella graduatoria delle regioni in base al livello di spesa sanitaria pro capite. Nel 2007, quando è stato avviato il piano di rientro, la spesa sanitaria campana era pari a 1681 euro per abitante; un livello inferiore alla media nazionale, ma comunque buono se confrontato con quanto speso nelle altre regioni meridionali.

La situazione è invece mutata nel corso degli anni, quando la spesa sanitaria campana ha risentito degli sforzi di contenimento: nel 2019 la spesa per abitante è risultata di 1811 euro, la più bassa tra le regioni italiane, e la graduatoria non è cambiata nel 2020, nonostante l'incremento della spesa pari a 90 euro per residente. Per gli ultimi nove anni (dal 2012 al 2020) la spesa sanitaria per abitante in Campania è risultata pertanto la più bassa in Italia. La differenza rispetto al livello medio nazionale di spesa si è ampliata molto negli anni dei tagli (2008-2013), passando da circa 75 euro a oltre 170 euro; tra il 2014 e il 2019 si era ridimensionata, scendendo sotto i 150 euro, ma nel 2020 è tornata a 169 euro (Grafico 4).

Va però rilevato che, nonostante il basso livello, la spesa pro capite è tornata a crescere nel 2013 e da allora è costantemente aumentata, fino a superare i 1900 euro nel 2020.

*Un'analisi di contesto finalizzata a supportare la programmazione comunitaria 2021-2027, anche alla luce delle missioni individuate dal PNRR*

#### **Grafico 4: Spesa sanitaria pro capite**

euro per abitante



Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati RGS e Istat.

#### **I modelli sanitari**

Naturalmente le differenze tra i sistemi sanitari regionali non sono solo in termini di livello di spesa, ma anche nella composizione della stessa. Le differenze riflettono scelte di modelli sanitari diversi; in alcune realtà, ha prevalso un modello centrato sull'assistenza ospedaliera, con grandi centri ospedalieri, anche di eccellenza, e molte prestazioni svolte da enti privati convenzionati. In altre, invece, si è data maggior risalto all'assistenza territoriale.

Al di là dell'eterogeneità riscontrata tra i diversi modelli sanitari, per tutte le regioni la voce principale di spesa è quella per i **redditi da lavoro**, che a livello nazionale rappresentano circa il 30% della spesa sanitaria corrente (nella media 2015-2020) con deviazioni tutto sommato contenute tra i territori. Alcune eccezioni verso l'alto si osservano nelle RSS più piccole del Nord, che oltre ad una maggior autonomia (come la possibilità di offrire contratti diversi) hanno anche minori economie di scala. La regione Campania si distingue per un livello inferiore rispetto alla media; mediamente, nel periodo 2015-2020, la spesa per il personale ha rappresentato poco più di un quarto (il 26%) della spesa sanitaria

campana. Questo è da attribuire, oltre che alla scelta di modello sanitario (maggiormente spostato verso l'acquisto di prestazioni da privati in convenzione), anche alla maggior compressione della spesa per redditi da lavoro dovuta all'applicazione del Piano di rientro, che ha dato luogo a politiche di contenimento del costo del personale fino al 2017, mediante forme di limitazione del *turnover*.

A livello nazionale, la seconda voce di spesa sanitaria, per incidenza sul totale, è rappresentata dalle **prestazioni sociali in natura da privato**: si ricomprendono in tale aggregato di spesa gli acquisti di assistenza ospedaliera, specialistica, riabilitativa, integrativa etc. erogate da operatori privati accreditati con il SSN (convenzionati). Tale tipo di spese è particolarmente importante in alcune regioni che hanno scelto di ricorrere molto ai servizi degli enti convenzionati per coprire alcune prestazioni, o comunque ridurre i tempi di attesa. Nella regione Campania, la quota di spesa destinata all'acquisto di prestazioni da privato è stata, mediamente nel periodo 2015-2020, superiore al 24%.

Un capitolo di importanza sostanzialmente pari, almeno a livello nazionale, è quello dei **consumi intermedi diversi dai prodotti farmaceutici**, che includono tutti gli acquisti necessari allo svolgimento dell'attività sanitaria: mediamente, tra il 2015 e il 2020 tale voce ha rappresentato il 19,7% della spesa sanitaria (con un rialzo non trascurabile nel 2020 dovuto ai costi legati all'emergenza sanitaria). Su questo capitolo si osservano alcune differenze tra le regioni: in generale, le regioni che spendono una quota inferiore per i consumi intermedi rispetto alla media nazionale, spendono una quota superiore per le prestazioni da privato; in altre parole, chi ha minori consumi intermedi spesso è perché ha sostituito prestazioni prodotte internamente con altre acquistate da privati convenzionati. È il caso di Lazio, Molise, Puglia, Sicilia e Campania. Nel caso della Campania, la quota di spesa destinata ai consumi intermedi è inferiore mediamente nel periodo 2015-2020 di oltre 3 punti percentuali rispetto alla media nazionale (mentre nello stesso periodo la quota di spesa in prestazioni da privato è più alta di quasi 4 punti percentuali rispetto alla media nazionale). Nei fatti, quindi, negli ultimi anni il modello sanitario applicato in Campania ha sostituito parte della spesa in consumi

intermedi, che ha risentito delle manovre di contenimento<sup>3</sup>, con una maggior spesa per prestazioni esternalizzate.

Un altro capitolo di spesa di peso meno rilevante è rappresentato dalla spesa per **acquisto di prodotti farmaceutici**, utilizzati nei ricoveri ospedalieri o erogati agli assistiti mediante la distribuzione diretta, che costituisce circa un decimo della spesa sanitaria a livello nazionale. L'incidenza è aumentata negli anni per effetto dell'introduzione di farmaci innovativi ad alto costo, anche se un freno è stato posto con l'introduzione del meccanismo di *pay-back* dalle aziende fornitrici in caso di superamento dei tetti alla spesa. La regione Campania, nel periodo 2015-2020, ha destinato all'acquisto dei prodotti farmaceutici più dell'11% della propria spesa sanitaria, una quota superiore a quella osservata nazionalmente.

Infine, di importanza sostanzialmente simile in termini di incidenza sono i capitoli della **farmaceutica convenzionata** e dell'**assistenza medico-generica** da convenzione, che nel periodo 2015-2020 hanno rappresentato, rispettivamente, il 6,7 e il 5,8% della spesa sanitaria corrente a livello nazionale. La spesa per la farmaceutica convenzionata è stata frenata nel corso degli ultimi anni mediante alcune misure (come l'introduzione del *pay-back*, la riduzione del prezzo medio dei farmaci, l'accresciuto controllo sulle prescrizioni farmaceutiche, il ricorso ai *ticket*). La spesa per l'assistenza medico-generica è stata contenuta dal blocco delle convenzioni e dal divieto di aumenti degli emolumenti, anche se negli ultimi anni si è osservato un recupero dovuto ai rinnovi. Per entrambi i capitoli di spesa, la regione Campania presenta un'incidenza sul totale della spesa sanitaria maggiore rispetto a quanto osservato a livello nazionale. La farmaceutica convenzionata, nella media

---

<sup>3</sup> Come ricorda il rapporto di Monitoraggio della RGS, sono in corso da circa un decennio processi di razionalizzazione dell'acquisto di beni e servizi (al fine di comprimere le situazioni di inefficienza). Tra questi la fissazione di un tetto alla spesa per dispositivi medici, con un meccanismo di recupero a carico dei fornitori in caso di sfioramento (*pay-back*); l'obbligo per le aziende sanitarie di rinegoziare i contratti di fornitura qualora i prezzi unitari di acquisto siano superiori al 20% di quelli individuati da ANAC; il ricorso ad accordi o strumenti telematici messi a disposizione da CONSIP o da centrali di committenza regionali per l'efficientamento degli acquisti di beni e servizi; la rinegoziazione dei contratti in essere per diminuire i prezzi di specifici beni e servizi al fine del contenimento della spesa.

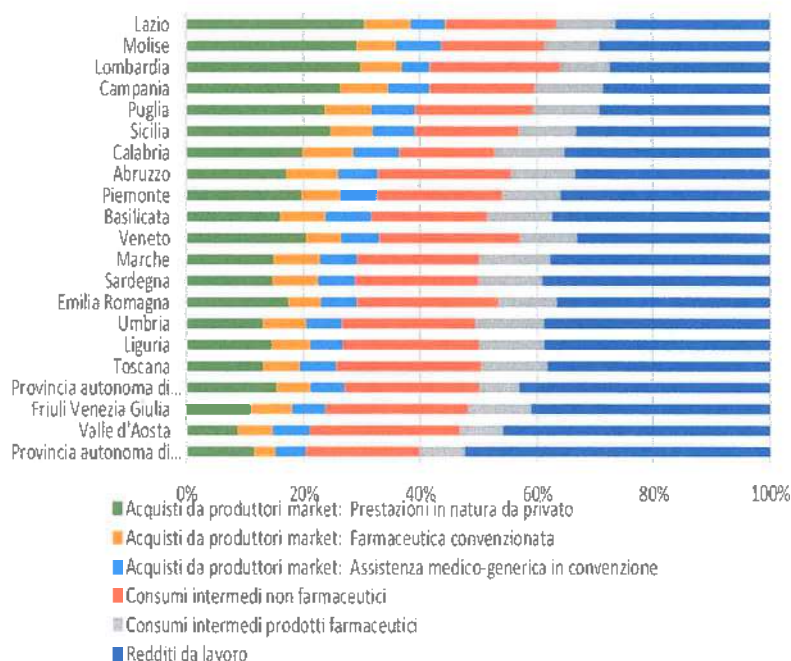


## Divari territoriali di qualità ed efficienza nell'erogazione servizi sanitari

del periodo 2015-2020, ha rappresentato il 7,7% della spesa e l'assistenza medico-generica in convenzione il 6,4%.

### **Grafico 5: Composizione spesa sanitaria regionale**

*% su totale spesa corrente regionale*



Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati RGS e Istat.

Risulta quindi come il modello sanitario campano negli ultimi anni sia risultato leggermente più orientato, rispetto alla media nazionale, verso la fornitura di prestazioni (intese sia come servizi che come beni) prodotti da produttori market, del settore privato con convenzioni con il SSN (Grafico 5).

### *I limiti alla spesa per il personale e gli effetti sugli organici*

Al di là dell'eterogeneità riscontrata tra i diversi modelli sanitari, i dati hanno evidenziato come per tutte le regioni la principale voce di

spesa resti quella per i redditi da lavoro. Ma è anche la voce sulla quale hanno inciso maggiormente i tagli alla spesa degli ultimi anni: rispetto ai primi anni duemila l'incidenza dei redditi da lavoro sul totale della spesa sanitaria corrente si è ridotta di oltre 5 punti percentuali. Nel 2020 a livello nazionale la spesa per il personale è stata di 36,6 miliardi di euro, pari al 29,7% della spesa sanitaria (era il 35% nel 2002).

I redditi da lavoro dipendente sono così la componente di spesa che ha contribuito maggiormente al risanamento dei sistemi sanitari. Questo perché le regioni sottoposte a Piani di rientro hanno dovuto attuare il blocco del *turnover*, mentre le altre regioni hanno autonomamente attuato politiche di contenimento delle assunzioni, anche in relazione ai processi di riorganizzazione dell'assistenza sanitaria.

Le Regioni sottoposte ai piani di rientro sono naturalmente quelle dove la spesa per i redditi da lavoro si è ridotta in misura maggiore. Per queste regioni la riduzione della spesa per il personale è stata particolarmente marcata a inizio degli anni duemiladieci (quando peraltro anche le regioni non sottoposte a piani di rientro hanno sperimentato perlomeno un rallentamento della dinamica della spesa), e prosegue, seppur con tassi più contenuti anche negli anni più recenti.

Tra queste, la Campania ha registrato un'importante flessione della propria spesa per il personale, ridottasi di quasi 500 milioni rispetto al massimo (toccato nel 2009) e che ora rappresenta meno del 26% della spesa totale. In termini pro capite, nel 2020 sono stati spesi 488 euro per abitante, una spesa più bassa del 20% rispetto alla media nazionale. Anche Lazio e Lombardia condividono il basso livello di spesa per abitante per il personale, mentre in alto alla graduatoria si trovano le RSS del Nord ma anche Toscana, Emilia-Romagna e Umbria. L'ampiezza della dispersione è riconducibile in parte alla diversa dotazione degli organici, e in parte alla diversa incidenza del privato in ciascuna regione. Le regioni dove è più diffuso il ricorso al privato sono evidentemente quelle con minori spese per personale sanitario, a fronte di maggiori spese per acquisti dai privati.

I risparmi di spesa ottenuti con il blocco del *turnover* e in generale con i tagli al personale hanno sì consentito di correggere i forti disavanzi del settore sanitario, ma hanno costi rilevanti dal punto di vista delle prestazioni. Il blocco del *turnover* ha portato un flusso di assunzioni annue sistematicamente inferiore a quello delle uscite, con conseguenze

sia sulla dimensione del personale, che sulla sua età media; su questo ultimo aspetto ha influito anche la riforma pensionistica del 2011 (c.d. legge Fornero) che ha innalzato i requisiti per la maturazione del diritto al pensionamento, trattenendo così personale anziano e riducendo ulteriormente il numero di nuovi assunti.

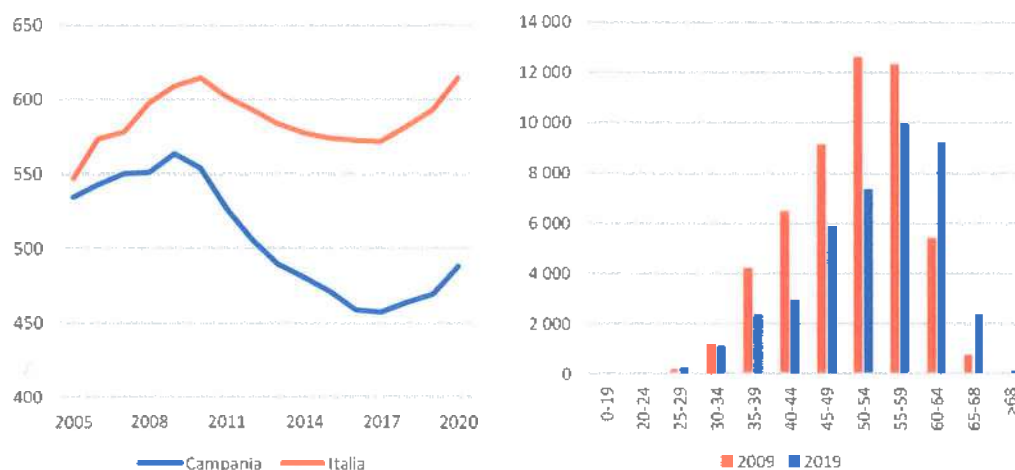
L'età media dei dipendenti della sanità in Italia era di 43,5 anni (quasi 47 per i medici) all'inizio degli anni duemila, mentre nel 2019 risultava pari a 50,3 (52,2 per i medici), con un incremento di quasi sette anni. Nel caso della Campania, l'aumento dell'età media è stato anche più accentuato, pari a 7,4 anni per il totale del personale sanitario e di oltre 8 anni per i medici. Per questi ultimi, l'età media è salita dai 47 anni di inizio anni duemila a oltre 55 anni nel 2019. Tra il 2009 e il 2019 il numero di medici in Campania si è ridotto di 1722 unità, e si è osservata anche una contrazione di quasi 8500 unità nel personale non dirigente (tra i quali sono classificati gli infermieri). L'invecchiamento progressivo dei dipendenti della sanità dovrebbe condurre nel giro dei prossimi anni a un aumento dei flussi in uscita, man mano che i lavoratori la cui uscita era stata ritardata dalla riforma pensionistica maturano i requisiti più stringenti (Grafico 6).

La flessione del numero di occupati nella sanità si è scontrata con l'andamento tendenzialmente crescente delle prestazioni richieste, in linea con l'aumento dell'età media della popolazione italiana. A questi si aggiungono problemi sul fronte formativo, in particolare per effetto del ridotto numero di borse per la specializzazione messe annualmente a bando, che comporta un numero non sufficiente di specialisti per la sostituzione dei pensionandi, soprattutto per le specializzazioni meno ambite.

*Un'analisi di contesto finalizzata a supportare la programmazione comunitaria 2021-2027, anche alla luce delle missioni individuate dal PNRR*

### **Grafico 6: Risparmi di spesa ma anche riduzione e invecchiamento del personale**

*euro per abitante spesi per personale sanitario; personale Sanità in Campania per età*



Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati RGS e Istat.

### *I divari territoriali in termini di offerta sanitaria*

Diverse scelte riguardanti i modelli sanitari e i differenti vincoli da rispettare (più stringenti per le regioni sottoposte ai Piani di rientro, come è stato il caso della regione Campania) si traducono in differenze nell'offerta sanitaria.

Le differenze possono essere valutate in diverso modo: facendo riferimento alla struttura dell'offerta sanitaria esistente, data dalla dotazione di strutture e personale. Oppure valutando gli esiti dei servizi, sulla base di diversi indicatori di appropriatezza, rischio, qualità, soddisfazione, stato di salute della popolazione. Una maniera indiretta di indagare i divari territoriali è data dall'analisi della mobilità sanitaria interregionale, dato che i flussi in uscita tendono ad essere maggiori per quelle regioni la cui offerta è inadeguata o carente rispetto ai bisogni.

Per quanto riguarda la **struttura dell'offerta**, si rileva un certo arretramento della Campania per quanto riguarda i **posti letto** disponibili.

I dati del Ministero della Salute sono riferiti al 2019, ovvero a immediatamente prima dell'emergenza sanitaria che ha messo a nudo molte criticità e ha portato a incrementare i posti soprattutto nelle terapie intensive. Secondo tali dati, nel 2019 la Campania aveva mediamente 25,5 posti letto residenziali (ovvero per degenza) ogni 10mila abitanti, un numero inferiore alla media nazionale (31,5); tra le regioni italiane, solo la Calabria ne aveva meno (25,4). Era migliore la situazione per quanto riguardava i posti letto semiresidenziali (es. *day hospital*), pari a 4,4 ogni 10mila abitanti, un numero superiore alla media nazionale (3,4).

È lievemente migliore il posizionamento per quanto riguarda il **personale sanitario**, sempre rapportato alla popolazione residente. Nel 2019 i medici specialisti erano 3,04 per mille abitanti, contro una media nazionale di 3,17; in particolare, la differenza era maggiore per quanto riguardava gli anestesisti, ma – al contrario – la Campania presentava un maggior numero di cardiologi rispetto alla media. Anche per i medici generici, pari a 0,87 ogni mille abitanti, la Campania risultava lievemente meno fornita della media nazionale (0,88). Tra le altre professioni sanitarie (odontoiatri, ostetriche, professioni infermieristiche, farmacisti), si rileva una sottodotazione in Campania soprattutto per gli infermieri: nel 2019 ce n'erano 5,45 ogni mille abitanti, contro una media nazionale di 6,1 (Tavola 1).

Un indice composito di dotazione dell'offerta sanitaria, che sintetizza quanto osservato in termini di posti letto disponibili e in termini di personale<sup>4</sup>, evidenzia come **la Campania nel 2019 si posizionasse in fondo alla graduatoria in quanto a dotazione sanitaria**. Il basso valore dell'indice sintetico di dotazione sanitaria risente in particolare di posti letto residenziali e di personale infermieristico. Ai primi posti sveltano regioni piccole, dato che sono stati utilizzati indicatori di partenza rapportati alla popolazione, e quindi risultano maggiormente dotate le regioni meno popolose, che hanno minori economie di scala. Ma anche regioni grandi, come Lazio, Emilia-Romagna e Toscana si posizionano abbastanza in alto nella graduatoria. In fondo, invece, oltre alla Campania, si trovano Lombardia, Puglia e Veneto, oltre alla provincia di Bolzano. Nel caso della Lombardia, il basso valore dell'indicatore risente della scarsa

---

<sup>4</sup> Le variabili, sempre espresse in termini della popolazione residente, sono normalizzate, assumendo valore 0 per l'osservazione minima e 1 per la massima. L'indicatore composito è dato dalla media delle variabili.

*Un'analisi di contesto finalizzata a supportare la programmazione comunitaria 2021-2027, anche alla luce delle missioni individuate dal PNRR*

presenza di posti semiresidenziali e della modesta dotazione di personale infermieristico e di ostetriche: ciò è probabilmente il riflesso del peculiare modello sanitario lombardo, molto orientato ai grandi centri ospedalieri ma carente sull'assistenza territoriale (Grafico 7).

**Tavola 1: La dotazione di posti letto e personale sanitario nelle regioni italiane 2019**

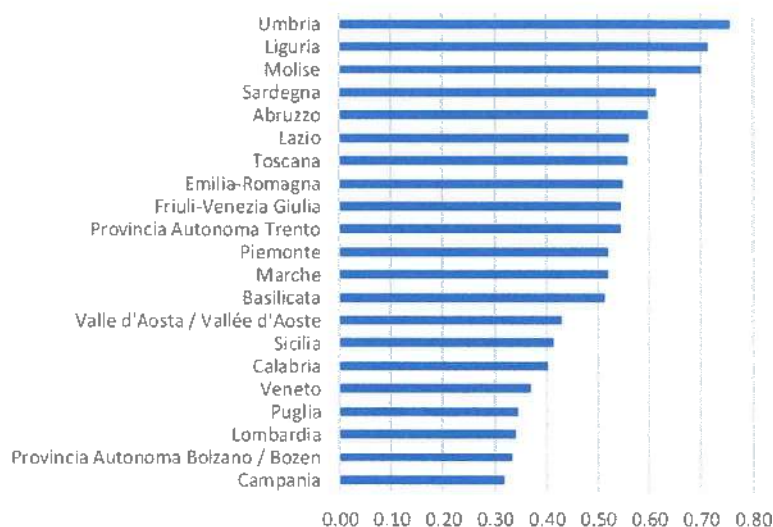
	Posti letto/10.000 abitanti		Personale/1.000 abitanti			
	Residenziali	Semiresidenziali	medici specialisti	medici generici	professioni sanitarie infermieristiche	altro*
Abruzzo	30,2	3,3	3,3	1,1	6,8	2,9
Basilicata	29,1	4,0	2,5	1,1	7,7	2,5
Calabria	25,4	4,0	2,9	1,0	5,4	2,6
Campania	25,5	4,4	3,0	0,9	5,5	2,0
Emilia-Romagna	36,8	2,0	3,4	0,9	6,3	2,8
Friuli-Venezia Giulia	31,8	3,8	3,2	0,9	6,8	2,6
Lazio	32,0	4,1	3,8	0,9	6,5	2,3
Liguria	33,0	4,4	3,7	0,9	8,1	2,8
Lombardia	35,4	2,4	3,0	0,7	5,4	2,3
Marche	30,5	3,9	2,9	0,9	6,4	2,7
Molise	34,1	4,1	3,0	1,2	8,0	2,6
Piemonte	33,7	4,5	2,9	0,8	6,2	2,6
PA Bolzano	32,6	3,4	2,6	0,6	8,3	1,7
PA Trento	34,7	4,7	2,5	0,8	7,3	2,2
Puglia	29,2	2,1	2,9	0,9	6,6	2,3
Sardegna	29,8	4,4	3,8	1,0	5,9	2,7
Sicilia	28,8	3,9	3,4	1,0	5,8	2,1
Toscana	28,3	4,1	3,5	1,0	6,5	2,6
Umbria	32,6	4,4	3,5	1,1	7,0	3,0
Valle d'Aosta	35,3	3,3	2,9	0,8	6,8	2,1
Veneto	33,0	2,8	2,7	0,8	6,4	2,4

altro: odontoiatri, farmacisti, ostetriche.

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati Ministero Salute e Istat.

## Divari territoriali di qualità ed efficienza nell'erogazione servizi sanitari

**Grafico 7: Graduatoria di dotazione dell'offerta sanitaria  
indicatore composito**



Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati Ministero Salute e Istat.

Nell'enunciazione degli obiettivi della strategia della regione Campania per l'attuazione del nuovo ciclo FESR 2021-2027 si tiene conto di questi risultati, riconoscendo la necessità di investire nel potenziamento e nella realizzazione di nuove infrastrutture, capaci di migliorare i servizi sanitari erogati e aumentare l'offerta per facilitare l'accesso alle cure garantendo una maggiore inclusività sociale.

### *I divari territoriali negli esiti*

Riguardo agli **esiti** dei servizi sanitari offerti sul territorio, diversi sono gli indicatori per valutarli. Come primo, si può ricorrere alle valutazioni espresse dalle persone che hanno sperimentato un ricovero nei tre

mesi precedenti<sup>5</sup>; se mediamente in Italia quattro ex pazienti su dieci nel 2019 esprimevano molta soddisfazione per l'assistenza medica ricevuta, in Campania tale valutazione riguardava solo un paziente su quattro, posizionandosi quindi in fondo alla graduatoria. Le differenze si smussano quando si includono anche le valutazioni di sufficiente soddisfazione. Un pattern simile si riscontra riguardo alle valutazioni circa l'assistenza infermieristica ricevuta. Nel complesso, si osserva un posizionamento piuttosto arretrato della Campania in quanto a soddisfazione circa i servizi forniti.

Ci sono indicatori più oggettivi sulla qualità dei servizi offerti. Un'analisi molto dettagliata dei ricoveri ospedalieri è fornita nel rapporto annuale curato dal Ministero della Salute, che tiene conto anche delle fasce d'età e delle tipologie di DRG (*Diagnosis related groups*, Raggruppamenti omogenei di diagnosi) che cerca di identificare i servizi prodotti dagli ospedali in termini di classi o categorie di pazienti omogenee quanto a caratteristiche cliniche ed assistenziali, e quindi anche rispetto al profilo di trattamento atteso. Questo perché profili diversi avranno esigenze diverse. Secondo tale rapporto, nel 2019, in Italia il 3,9% dei ricoveri in regime ordinario (con degenza) ha avuto una durata superiore al valore soglia (che viene calcolato per ogni raggruppamento di diagnosi, tenendo conto della distribuzione delle degenze dello stesso DRG), ovvero si è discostato eccessivamente. La quota di degenze oltre soglia è lievemente superiore in Campania, pari al 4,2%. In particolare, il 6,5% delle degenze in regime ordinario nella regione Campania hanno superato i 60 giorni (contro una media nazionale del 4,5%).

Nel rapporto del Ministero si propongono anche alcuni indicatori di appropriatezza organizzativa e clinica, così come indicatori di ridotta accessibilità e funzionalità dei servizi territoriali, di qualità dell'assistenza, e di rischio clinico. Con “**appropriatezza organizzativa**” si fa riferimento alla scelta delle modalità di erogazione più idonee ai fini di massimizzare la sicurezza e il benessere del paziente e di ottimizzare l'efficienza produttiva. Tra gli indicatori proposti si trova la quota di dimissioni da reparti chirurgici con DRG medico (sul totale delle dimis-

---

<sup>5</sup> Sulla base dei dati dell'Indagine Multiscopo Istat sulle famiglie italiane; la domanda riguarda solo coloro che hanno sperimentato recentemente (nei tre mesi precedenti l'intervista) un ricovero. I dati riportano la quota di risposte che indicano “molta soddisfazione” e “molta soddisfazione e abbastanza soddisfazione” per i servizi ricevuti.



sioni da reparti chirurgici); questi casi, data l'attribuzione di raggruppamento di diagnosi medico, non essendo caratterizzati da interventi chirurgici maggiori avrebbero potuto essere più appropriatamente trattati in reparti non chirurgici; si tratta di un non adeguato utilizzo delle risorse, dato che i reparti chirurgici sono dotati di attrezzature complesse e risultano maggiormente onerosi. In media, nel 2019, tale quota per la media nazionale era del 26,6%; la Campania si caratterizza per una quota maggiore (30%), quindi per una minore appropriatezza organizzativa. È anche maggiore la quota di ricoveri diurni di tipo diagnostico sul totale dei ricoveri diurni con DRG medico (il 46% contro una media nazionale del 35%), la quota di ricoveri con durata breve (0-1 giorno e 2-3 giorni) con DRG medico, segnalando talvolta utilizzo non appropriato delle risorse. Il primo indicatore valuta difatti l'appropriatezza del ricorso all'ospedalizzazione in regime di Day Hospital, dato che i ricoveri diurni di tipo medico effettuati unicamente per procedere ad accertamenti diagnostici possono generalmente essere effettuati ricorrendo alla rete ambulatoriale (più idonea ed adeguata); il secondo e il terzo indicatore approfondiscono quella parte di ricoveri che, per le caratteristiche di bassa complessità delle prestazioni erogate e di brevità della degenza, sono nella quasi totalità dei casi da ricomprendere nell'insieme dei ricoveri evitabili, le cui prestazioni dovrebbero più efficacemente essere collocate in un diverso *setting*, quali, ad esempio, il ricovero diurno o il livello distrettuale. È invece inferiore alla media nazionale l'ultimo indicatore di appropriatezza organizzativa, che fa riferimento alla quota di ricoveri con degenza oltre soglia con DRG medico di pazienti con oltre 65 anni di età; i pazienti anziani rappresentano la popolazione a più alto rischio di permanenza nelle strutture ospedaliere per periodi molti lunghi, e l'indicatore coglie quindi i collegamenti funzionali fra l'ospedale per acuti e la rete di offerta territoriale che riguarda le strutture residenziali per gli anziani. In conclusione, **la regione Campania performa meno bene della media nazionale per quanto riguarda l'appropriatezza organizzativa dei servizi ospedalieri** (Tavola 2).

Per quanto riguarda invece l'**appropriatezza clinica** si fa riferimento a cinque indicatori diversi, che cercano di cogliere il livello di efficacia e di sicurezza di una prestazione o di una procedura, in modo da comportare benefici al paziente con il minor numero di effetti negativi; ci si basa su linee guida e protocolli diagnostici e terapeutici condivisi. Tra questi indicatori si trova l'incidenza di parti cesarei, di interventi di cole-

*Un'analisi di contesto finalizzata a supportare la programmazione comunitaria 2021-2027, anche alla luce delle missioni individuate dal PNRR*

cistectomia laparoscopica, e i tassi di ospedalizzazione per alcuni interventi (tonsillectomia, prostatectomia, appendicectomia e isterectomia). La regione Campania presenta una maggior incidenza di parti cesarei della media nazionale e una minor incidenza di interventi di colecistectomia in laparoscopia. Per quanto riguarda invece i tassi di ospedalizzazione, questi risultano inferiori alla media, evidenziando su questo fronte una **buona appropriatezza clinica** (Tavola 3).

**Tavola 2: Indicatori di appropriatezza organizzativa 2019**

	% Dimissioni da reparti chirurgici con DRG medico	% Ricoveri diurni di tipo diagnostico con DRG medico	% Ricoveri brevi 0-1 giorno con DRG medico	% Ricoveri brevi 2-3 giorni con DRG medico	% Ricoveri con degenza oltre soglia con DRG medico di pazienti con età 65 anni e oltre
Piemonte	21,9	14,6	9,7	22,7	6,0
Valle d'Aosta	30,6	19,0	10,4	21,5	6,2
Lombardia	26,8	22,5	8,9	21,7	5,6
P.A. Bolzano	37,9	41,4	8,7	28,2	3,7
P.A. Trento	34,4	20,7	7,3	23,0	5,3
Veneto	25,8	14,8	8,7	21,1	6,4
Friuli V.G.	25,5	30,1	11,2	23,9	5,0
Liguria	24,4	39,5	8,9	23,2	4,9
Emilia Romagna	22,2	26,8	9,1	24,2	4,0
Toscana	21,6	16,7	8,3	23,2	2,1
Umbria	27,9	3,1	10,0	25,2	3,7
Marche	21,3	23,8	7,5	21,4	5,1
Lazio	26,3	55,3	9,4	24,8	5,8
Abruzzo	26,0	30,9	8,0	23,1	3,9
Molise	32,2	40,0	8,7	28,1	3,8
Campania	30,0	46,3	10,8	27,9	3,3
Puglia	31,1	47,8	9,7	25,3	3,7
Basilicata	36,1	17,9	7,2	24,3	3,8
Calabria	32,3	39,3	7,9	26,8	3,7
Sicilia	29,4	37,1	6,5	25,7	3,9
Sardegna	33,9	24,4	12,1	25,5	3,6
ITALIA	26,6	35,2	9,1	24,0	4,6

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati Ministero Salute.

## Divari territoriali di qualità ed efficienza nell'erogazione servizi sanitari

**Tavola 3: Indicatori di appropriatezza clinica**  
2019

	% Parti cesarei (su tot. parti)	% Interventi di colecistectomia laparoscopica sul totale di interventi di colecistectomia	Tasso di ospedalizzazione per tonsillectomia	Tasso di ospedalizzazione per prostatectomia	Tasso di ospedalizzazione per appendicectomia	Tasso di ospedalizzazione per isterectomia
Piemonte	27,0	93,6	77,5	435,2	51,9	281,1
Valle d'Aosta	32,3	97,0	83,9	500,5	100,9	203,0
Lombardia	26,5	94,7	55,6	330,3	63,0	281,9
P.A. Bolzano	24,9	93,4	81,6	372,9	89,5	304,0
P.A. Trento	19,2	97,9	70,1	294,7	79,2	240,1
Veneto	25,0	95,8	70,2	338,8	69,0	280,2
Friuli V.G.	21,0	94,2	72,4	301,3	63,1	289,7
Liguria	31,5	95,5	90,4	279,6	63,6	202,6
Emilia Romagna	24,2	93,7	68,0	284,8	69,6	211,6
Toscana	27,9	95,3	42,2	279,0	72,0	184,7
Umbria	26,1	92,0	55,5	330,0	74,7	243,7
Marche	32,3	92,1	54,9	355,0	61,1	231,2
Lazio	36,4	95,1	30,4	341,1	49,6	207,6
Abruzzo	33,8	92,5	43,4	372,4	57,4	240,0
Molise	38,0	93,3	32,6	285,8	51,6	191,6
Campania	50,3	93,5	20,2	246,5	47,5	199,2
Puglia	39,7	94,7	19,4	295,5	45,0	255,4
Basilicata	33,2	93,5	32,8	184,9	41,2	200,6
Calabria	38,6	93,0	17,7	206,4	37,2	221,2
Sicilia	40,5	94,7	44,4	360,4	50,5	248,8
Sardegna	37,1	95,2	46,8	304,2	55,7	99,4
ITALIA	33,0	94,4	48,1	319,8	57,8	237,6

tassi di ospedalizzazione: per 100 000 abitanti

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati Ministero Salute.

Il rapporto presenta anche alcuni indicatori *proxy* di **ridotta accessibilità e funzionalità dei servizi territoriali**. Tra questi ci sono i tassi di ospedalizzazione per diabete non controllato, per l'asma nell'adulto, per insufficienza cardiaca (distinguendo per popolazione maggiorenne e per popolazione con più di 65 anni), per influenza nell'anziano e per le patologie correlate all'alcool. Quando tali tassi sono elevati segnalano una peggiore efficienza dell'assistenza sanitaria nel suo complesso, sia come efficacia dei servizi territoriali, sia come inappropriatezza del ricorso all'ospedalizzazione. Come sottolinea il rapporto c'è

*Un'analisi di contesto finalizzata a supportare la programmazione comunitaria 2021-2027, anche alla luce delle missioni individuate dal PNRR*

una stretta correlazione fra il ricorso inappropriato alle strutture ospedaliere (come evidenziato anche dagli indicatori di appropriatezza organizzativa) e l'inadeguatezza del livello territoriale: i primi indicatori forniscono quindi indicazioni non solo sul corretto uso del *setting* ospedaliero, ma anche, indirettamente, sulla capacità assistenziale degli altri Livelli di Assistenza. La regione Campania presenta bassi livelli degli indicatori di ridotta accessibilità ai servizi territoriali, fatta eccezione per il trattamento dell'asma nell'adulto, per il quale si registra il tasso di ospedalizzazione più elevato tra le regioni italiane. Nel complesso, quindi, gli indicatori suggeriscono una **discreta accessibilità ai servizi territoriali** (Tavola 4).

**Tavola 4: Indicatori proxy di ridotta accessibilità e funzionalità dei servizi territoriali 2019**

	Tasso di ospedalizzazione per diabete non controllato	Tasso di ospedalizzazione per asma nell'adulto	Tasso di ospedalizzazione per insufficienza cardiaca (>18 anni)	Tasso di ospedalizzazione per insufficienza cardiaca (> 65 anni)	Tasso di ospedalizzazione per influenza nell'anziano	Tasso di ospedalizzazione per patologie correlate all'alcool
Piemonte	27,0	93,6	77,5	435,2	51,9	281,1
Valle d'Aosta	32,3	97,0	83,9	500,5	100,9	203,0
Lombardia	26,5	94,7	55,6	330,3	63,0	281,9
P.A. Bolzano	24,9	93,4	81,6	372,9	89,5	304,0
P.A. Trento	19,2	97,9	70,1	294,7	79,2	240,1
Veneto	25,0	95,8	70,2	338,8	69,0	280,2
Friuli V.G.	21,0	94,2	72,4	301,3	63,1	289,7
Liguria	31,5	95,5	90,4	279,6	63,6	202,6
Emilia Romagna	24,2	93,7	68,0	284,8	69,6	211,6
Toscana	27,9	95,3	42,2	279,0	72,0	184,7
Umbria	26,1	92,0	55,5	330,0	74,7	243,7
Marche	32,3	92,1	54,9	355,0	61,1	231,2
Lazio	36,4	95,1	30,4	341,1	49,6	207,6
Abruzzo	33,8	92,5	43,4	372,4	57,4	240,0
Molise	38,0	93,3	32,6	285,8	51,6	191,6
Campania	50,3	93,5	20,2	246,5	47,5	199,2
Puglia	39,7	94,7	19,4	295,5	45,0	255,4
Basilicata	33,2	93,5	32,8	184,9	41,2	200,6
Calabria	38,6	93,0	17,7	206,4	37,2	221,2
Sicilia	40,5	94,7	44,4	360,4	50,5	248,8
Sardegna	37,1	95,2	46,8	304,2	55,7	99,4
ITALIA	33,0	94,4	48,1	319,8	57,8	237,6

tassi di ospedalizzazione: per 100.000 abitanti

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati Ministero Salute.

Per quanto riguarda la **qualità dell'assistenza**, il rapporto del Ministero prende in esame altri cinque indicatori: il tasso di ospedalizzazione per malattie polmonari croniche ostruttive, quello per il diabete con complicanze, quello per l'amputazione dell'arto inferiore in pazienti diabetici, oltre alle percentuali di riammissioni non programmate per schizofrenia e di riammissioni non programmate per disturbi bipolari sul totale delle dimissioni per la stessa diagnosi. Tassi più elevati evidenziano una qualità inferiore dell'assistenza. La regione Campania ha generalmente indicatori inferiori alla media nazionale, ad eccezione però dei trattamenti delle complicanze da diabete, e quindi **maggiore qualità dell'assistenza**.

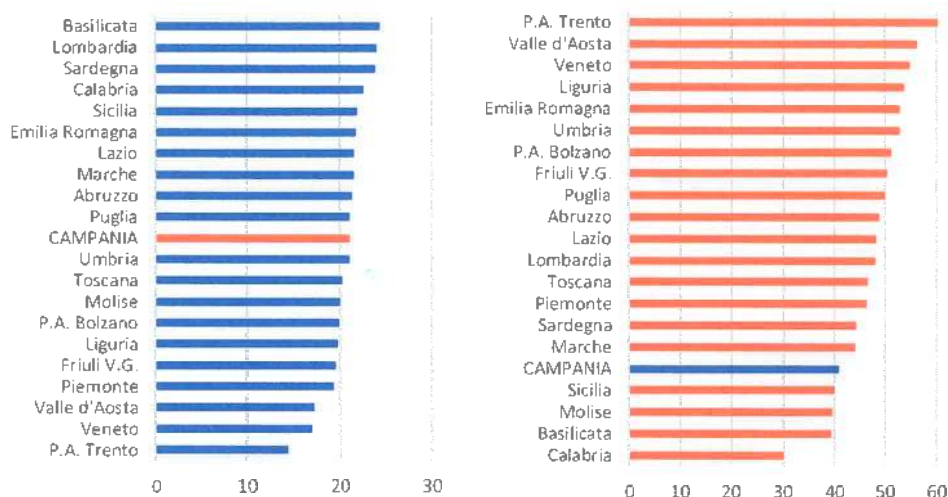
Gli indicatori di **rischio clinico in ambito ospedaliero** (incidenza delle infezioni dovute a cure mediche, di embolia polmonare o trombosi venose profonde post-chirurgiche, di infezioni post-chirurgiche, tassi di ospedalizzazione per prostatectomia e per appendicectomia) segnalano, per la regione Campania, un **minore grado di rischio** rispetto alla media nazionale.

Altri indicatori di esito fanno riferimento allo stato di salute della popolazione, che risentono in parte dell'attività di prevenzione sanitaria. Nel 2020 la quota di persone in buona salute in Campania era lievemente superiore a quella riscontrata nella media nazionale; va però rammentato che la popolazione campana è tendenzialmente più giovane di quella italiana (l'età media, nel 2018, era di 42,3 anni contro i 45,2 nazionali), e quindi relativamente meno soggetta ai problemi connessi all'invecchiamento demografico. È inferiore la quota di persone avente almeno una malattia cronica, ma tra le persone con malattie croniche è inferiore la quota di coloro che sono comunque in buona salute, evidenziando così un'area dove sarebbe necessario intervenire. Questo, inoltre, si riflette in una minore speranza di vita, sia alla nascita che a 65 anni, dato che **la maggior presenza di malattie croniche** (è maggiore la quota di popolazione affetta dal due o più malattie rispetto alla media nazionale) **si associa più frequentemente a stati di salute non buoni** (Grafico 8).

*Un'analisi di contesto finalizzata a supportare la programmazione comunitaria 2021-2027, anche alla luce delle missioni individuate dal PNRR*

### Grafico 8: Stato di salute della popolazione nel 2020

*% persone con almeno due malattie croniche e % persone con malattie croniche in buona salute (su pop. con malattie croniche)*



Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati Istat.

Ulteriori informazioni circa l'esito dei servizi sanitari offerti sul territorio sono fornite dalla valutazione circa i LEA: le regioni sono difatti sottoposte ad un monitoraggio circa l'erogazione dei Livelli essenziali di assistenza in condizioni di appropriatezza e di efficienza nell'utilizzo delle risorse, al fine di promuovere e garantire l'effettiva erogazione e l'uniformità sul territorio. L'adempimento viene certificato attraverso l'utilizzo di un set di indicatori (che riguardano l'attività di assistenza negli ambienti di vita e di lavoro, l'assistenza distrettuale e l'assistenza ospedaliera), raccolti in una griglia che consente di conoscere e cogliere nell'insieme le diversità ed il disomogeneo livello di erogazione dei livelli di assistenza.

La Griglia LEA per il 2019 è composta da 33 indicatori, ripartiti tra le attività di prevenzione collettiva e sanità pubblica, l'assistenza distrettuale e l'assistenza ospedaliera erogate dalle regioni. Tali indicatori sono sintetizzati in un punteggio finale, che permette di determinare il livello raggiunto dalla singola regione in termini di performance dei sistemi sanitari regionali. Nel 2019 la regione Campania ha ottenuto un

punteggio di 168; dato che il punteggio minimo accettabile è stato fissato a 160, la Campania è stata valutata positivamente per il 2019. È però, tra le regioni “promosse” quella con il punteggio più basso e vicino alla soglia. Va altresì rilevato come nel corso degli anni, nonostante il contenimento alla crescita della spesa attuato, la valutazione della regione Campania abbia mostrato un trend in miglioramento.

Dal 2020 la griglia LEA è stata sostituita con il Nuovo Sistema di Garanzia (NSG), che tiene conto di 88 indicatori allo scopo di misurare secondo le dimensioni dell'equità, dell'efficacia, e della appropriatezza le cure e le prestazioni rientranti nei Livelli essenziali di assistenza. Affinché una regione sia ritenuta adempiente deve ottenere un punteggio superiore a 60 in ciascuna area di assistenza (Prevenzione, Distrettuale, Ospedaliera). La sperimentazione attuata sui dati 2019 evidenzia come la Campania risulti adempiente anche secondo questo nuovo strumento di valutazione, ma con valori molto vicini alla soglia minima nell'area Ospedaliera e, in misura meno marcata, in quella Distrettuale.

Dal punto di vista degli esiti, quindi, il quadro della sanità campana è caratterizzato da luci e ombre, evidenziando in molti casi un divario da colmare rispetto alla media nazionale, ma anche un miglioramento nel tempo, nonostante i vincoli finanziari, e l'esistenza di punti da preservare, come il basso rischio clinico e la tutto sommato discreta accessibilità ai servizi territoriali.

Nel documento di indirizzo strategico per l'attuazione del nuovo ciclo FESR si afferma la volontà di investire in azioni mirate per migliorare l'accessibilità e la qualità dei servizi anche di prevenzione, potenziando le infrastrutture ma anche riorganizzando il sistema, utilizzando le potenzialità della digitalizzazione dei servizi sanitari. Si intende lavorare per assicurare servizi omogenei sul territorio (mentre attualmente la distribuzione è piuttosto disomogenea) e puntare sui segmenti di eccellenza in ricerca e innovazione in ambito sanitario, aumentandone anche la fruibilità per il cittadino.

### *I divari territoriali e la mobilità sanitaria*

Un ulteriore modo per valutare la presenza di divari territoriali nei servizi sanitari è dato dai flussi di mobilità sanitari interregionali. Una analisi recente (Beraldo, Collaro e Marino, 2020) ha evidenziato come i

flussi di mobilità in uscita siano un riflesso delle limitazioni alla spesa sanitaria, in particolare nelle regioni sottoposte a Piani di rientro. In altre parole, la migrazione sanitaria potrebbe dipendere da un'inadeguata copertura dei bisogni nella regione di residenza.

Guardando al caso specifico della regione Campania, gli indicatori sugli esiti finora considerati (soddisfazione, indicatori di appropriatezza, rischio clinico, stato di salute, punteggi LEA) non hanno dato segnali allarmanti; diversa è però l'indicazione proveniente dall'indicatore composito sull'offerta sanitaria, che ha evidenziato una posizione arretrata, soprattutto per quanto riguarda i posti letto e la dotazione di personale infermieristico.

I dati sulla mobilità evidenziano una mobilità passiva piuttosto elevata per la Campania: nel 2019 il 9,7% dei residenti che ha subito un ricovero con degenza lo ha fatto in un'altra regione (principalmente Lazio e Lombardia). Il tasso di mobilità passiva è elevato ma non è massimo: livelli più alti si osservano in Abruzzo, Molise, Basilicata e Calabria, regioni più piccole dove alcune prestazioni specialistiche sono più difficili da ottenere. Ci sono anche flussi in entrata; per alcune regioni, quelle maggiormente attrattive (tipicamente, Emilia-Romagna, Lombardia, Toscana e in misura minore Veneto e Provincia di Bolzano) il saldo è positivo, ovvero sono più numerosi i ricoveri di non residenti che quelli di residenti andati altrove. Per la maggioranza di regioni, però, il saldo è negativo; sebbene Calabria e Basilicata restino quelle dove il saldo negativo, rapportato al numero di residenti ricoverati nel corso dell'anno, è più ampio, la Campania si posiziona al terzo posto. In altre parole, il tasso di fuga regionale è elevato, segnale di una scarsa capacità del sistema sanitario regionale di rispondere adeguatamente ai bisogni della popolazione (Tavola 5).



**Tavola 5: Indicatori di mobilità interregionale per ricoveri ospedalieri 2019**

	Mobilità passiva	Mobilità attiva	Saldo ricoveri
Piemonte	6,6	6,4	-0,2
Valle d'Aosta	15,9	11,1	-5,3
Lombardia	4,5	11,1	7,5
P.A. Bolzano	4,9	5,9	1,1
P.A. Trento	14,5	10,4	-4,7
Veneto	6,1	8,6	2,7
Friuli V.G.	7,0	8,0	1,0
Liguria	13,5	9,4	-4,5
Emilia Romagna	5,7	14,7	10,5
Toscana	6,3	9,4	3,4
Umbria	11,7	13,5	2,0
Marche	13,1	10,7	-2,7
Lazio	9,1	8,6	-0,5
Abruzzo	16,7	10,8	-6,6
Molise	28,6	29,7	1,6
Campania	9,7	2,9	-7,0
Puglia	9,0	4,8	-4,4
Basilicata	24,7	16,6	-9,8
Calabria	19,6	2,6	-17,5
Sicilia	7,5	1,8	-5,9
Sardegna	5,6	1,9	-3,8

mobilità passiva: ricoveri in altre regioni su tot. ricoveri dei residenti

mobilità attiva: ricoveri di non residenti su tot. ricoveri erogati

saldo ricoveri: ricoveri di non residenti - ricoveri in altre regioni di residenti, in % ricoveri di residenti

*Fonte:* Elaborazioni SVIMEZ su dati Ministero Salute.

### *Gli interventi del PNRR*

La pandemia da Covid-19 ha confermato il valore universale della salute, la sua natura di bene pubblico fondamentale e la rilevanza macro-economica dei servizi sanitari pubblici. Ha altresì evidenziato alcuni aspetti critici del SSN, come le disparità territoriali, l'integrazione inadeguata tra servizi territoriali, servizi ospedalieri e servizi sociali, i tempi di attesa elevati per l'erogazione di alcune prestazioni e una scarsa capacità di conseguire sinergie nella definizione delle strategie di risposta ai rischi ambientali, climatici e sanitari. Pertanto, nella definizione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), è stata data particolare attenzio-

ne al tema sanitario, mediante la Missione 6, che prevede interventi nel settore. La dotazione finanziaria è importante, 15,63 miliardi di euro (l'8,2% delle risorse totali messe a disposizione dal NGEU).

Le componenti della Missione sono due. La prima riguarda le reti di prossimità, le strutture intermedie e la telemedicina per l'assistenza territoriale; si intende rafforzare i servizi territoriali, potenziando e creando nuove strutture e presidi territoriali, oltre a sviluppare la telemedicina e a consentire una maggiore integrazione dei servizi sociosanitari. La seconda componente della Missione, invece, riguarda l'innovazione, la ricerca e la digitalizzazione del sistema sanitario nazionale; l'obiettivo è il rinnovamento e l'ammodernamento delle strutture tecnologiche e digitali esistenti, aumentare la capacità di erogazione e monitoraggio, il rafforzamento della ricerca scientifica, del trasferimento tecnologico e in generale delle competenze.

Con decreto ministeriale di gennaio 2022, sono state ripartite le risorse a diretta gestione regionale per gli interventi per i quali Regioni e Province autonome si configurano come soggetti attuatori; si tratta di 8,42 miliardi di euro (che includono però anche interventi del Piano per gli investimenti complementari, finanziato nazionalmente), di cui il 41% è destinato a regioni del Mezzogiorno. Alla regione Campania sono destinati quasi 916 milioni di euro (l'11,4% delle risorse totali ripartite tra le regioni); di questi, 161 milioni di euro sono da Piano complementare. Nella tavola allegata si riporta la Suddivisione per interventi: quello con maggiore dotazione finanziaria è quello per la realizzazione delle Case di Comunità (l'obiettivo regionale è di 169 Case) con l'obiettivo di rafforzare la capacità del SSN sul territorio, potenziandone e migliorandone i servizi. Grazie ai 161 milioni di finanziamento nazionale, il secondo progetto per importanza è quello della messa in sicurezza degli ospedali, che ha a disposizione quasi 232 milioni di euro per interventi di adeguamento alle normative antisismiche. Rilevanti anche gli interventi di aggiornamento tecnologico e digitale, per i quali complessivamente sono disponibili 293 milioni di euro (Tavola 6).

*Divari territoriali di qualità ed efficienza nell'erogazione servizi sanitari*

**Tavola 6: Risorse per Missione 6 PNRR ripartite regionalmente**

<i>milioni di euro</i>		Campania	tot ripartito
Componente 1	Case di Comunità	249,7	2000,0
	Centrali Operative Territoriali	10,0	103,8
	Interconnessione aziendale	4,1	42,6
	Device	5,6	58,0
	Ospedali della Comunità	111,0	1000,0
Componente 2 e PNC	Digitalizzazione DEA I e II	160,9	1450,1
	Grandi apparecchiature	132,0	1189,2
	Verso un ospedale sicuro	231,8	2088,9
	Adozione nuovi flussi informativi nazionali	3,4	30,3
	Corso di formazione infezioni ospedaliere	7,2	80,0

*Un'analisi di contesto finalizzata a supportare la programmazione comunitaria 2021-2027, anche alla luce delle missioni individuate dal PNRR*

---

### *Riferimenti bibliografici*

Beraldo S., Collaro M., Marino I. (2020). *Do Harder Local Budget Constraints Affect Patient Mobility?*, CSEF - Centre for Studies in Economics and Finance, Working Paper n. 580.

Ministero della Salute (2020). *Rapporto Annuale sull'attività di ricovero ospedaliero*, ottobre 2020.

Ragioneria Generale dello Stato (2021). *Il monitoraggio della spesa sanitaria*, Rapporto n. 8, settembre 2021.

## CAPITOLO 9

### Cultura come *driver* trasversale di sviluppo territoriale

*Premessa. 1. Produzione culturale e creativa: valore aggiunto, occupazione, impresa e produttività. 2. Patrimonio e partecipazione culturale. 3. “Grandi attrattori” e turismo. 4. Gli impatti della pandemia da Covid-19. 5. Considerazioni conclusive in vista del POR 2021-2027.*



*Premessa*

Il Report fornisce innanzitutto un quadro descrittivo ‘pre-pandemico’ delle tre principali componenti dell’ecosistema culturale e creativo della Campania: quella economico-produttiva, con riferimenti al mondo sia *profit* che *non profit* (Capitolo 1), quella infrastrutturale, che include il patrimonio culturale e altri luoghi di cultura che, direttamente o indirettamente, generano attività culturali e creative ad alto valore economico e sociale (Capitolo 2) e, infine, l’attività turistica a vocazione culturale (Capitolo 3).

In particolare, vengono riportati e analizzati i dati sul numero di imprese culturali e creative attive sul territorio, nonché sull’occupazione e valore aggiunto generati, prestando attenzione ai risultati regionali rispetto al contesto meridionale e nazionale. Si guarda inoltre al numero di istituti *non profit* attivi nell’ambito dell’arte e della cultura e del ruolo (crescente) che stanno assumendo negli ultimi anni nelle pratiche di rigenerazione territoriale. Per quanto concerne il patrimonio culturale e i luoghi di cultura, l’attenzione è principalmente posta sulle infrastrutture presenti a livello regionale e su diverse tipologie di consumo culturale, sempre in comparazione alle medie meridionali e nazionali. Infine, si presentano i dati sugli arrivi e le presenze, sul grado di soddisfazione dell’esperienza turistica di tipo culturale e sul posizionamento della Campania tra le regioni che gli italiani desiderano visitare. Ne viene fuori un quadro interessante: la Campania si conferma la migliore regione del Sud Italia in termini di occupazione e valore aggiunto, ma rimane a notevole distanza dalle regioni del Nord Italia, soprattutto le più virtuose come la Lombardia, il Lazio e il Veneto. D’altro canto, la Campania (e Napoli in particolare, come mostrano i dati del *Cultural and Creative Cities Monitor* della Commissione europea) non ha nulla da invidiare al resto d’Italia per quanto riguarda la dotazione di musei e, soprattutto, l’attività turistica generata. Tuttavia, il quadro appare nuovamente meno roseo se si considera la dotazione di altre tipologie di luoghi di cultura (teatri, cinema, ecc.) nonché la partecipazione culturale della popolazione: in Campania, nel 2019 il 27,4% della popolazione da 6 anni in su non ha usufruito di nessun tipo di servizio o bene culturale e ricreativo, ossia una percentuale ben al di sopra del dato medio nazionale (20,7%).

Sulla base dei dati aggiornati al 2020, si illustrano successivamente i diversi impatti che la pandemia da Covid-19 ha avuto su cultura e turi-

simo, tra i settori più colpiti a livello mondiale (Capitolo 4). Per quanto riguarda la cultura, risalta la drastica riduzione del valore aggiunto prodotto, che non ha fatto altro che ampliare ulteriormente il divario Nord-Sud. Al contrario, per quanto riguarda gli indicatori turistici, nonostante gli impatti prodotti dalla pandemia su arrivi e presenze, la Campania ha mostrato una certa resilienza rispetto ad altre regioni del Mezzogiorno.

Infine, uno specifico approfondimento è dedicato al modo in cui cultura e turismo sono stati supportati negli ultimi anni nell'ambito della politica europea, nazionale e regionale (POR 2014-2020). Vengono così identificati, anche alla luce dei dati precedentemente esposti, nuovi assi di lavoro per il periodo 2021-2027, al fine di valorizzare il potenziale di crescita dell'economia culturale e creativa regionale (Capitolo 5).

#### 1. *Produzione culturale e creativa: valore aggiunto, occupazione, imprese e produttività*

##### *La Campania e il Mezzogiorno*

Come mostrano le tabelle Tab. 1 e Tab. 2, la Campania gioca un ruolo di primo piano nell'ecosistema culturale e creativo del Mezzogiorno: nel 2019, il valore aggiunto dei settori culturali e creativi<sup>1</sup> è stato di 4.164,3 milioni di euro - ossia il 29% del Mezzogiorno - e in crescita dell'1,5% rispetto all'anno precedente. Nello stesso anno, i settori cultu-

---

<sup>1</sup> I dati sui settori culturali e creativi qui riportati si riferiscono al 'Sistema Produttivo Culturale e Creativo' che, per come definito dalla Fondazione Symbola e Unioncamere, include l'insieme di comparti di attività economica che fanno riferimento a quattro categorie produttive *core*: la conservazione e fruizione del patrimonio storico-artistico; le attività di produzione di nuova cultura non riproducibili (*performing arts* e arti visive); le attività di produzione di nuova cultura organizzate secondo una logica di produzione vicina a quella industriale (industrie culturali) e suddivise in "musica", "editoria", "film, video, radio e tv" e "giochi, software e videogiochi"; e le attività del design, dell'architettura e della comunicazione (industrie creative). A queste quattro categorie se ne aggiunge una quinta che seleziona tutte le attività economiche escluse dalla dimensione strettamente culturale appena definita, ma caratterizzate da strette sinergie con il settore (*creative driven*). L'inclusione di tali attività nasce dall'esigenza di tener conto del processo di "culturalizzazione" in atto in molti settori produttivi misurato sulla base dell'impiego di professioni culturali e creative.



## *Cultura come driver trasversale di sviluppo territoriale*

rali e creativi hanno dato occupazione a 84.400 persone nella regione, ossia al 29% dell'occupazione culturale e creativa del Mezzogiorno. Anche in questo caso, si registra una variazione positiva - dell'1% - rispetto al 2018.

Tab. 1. *Valore aggiunto e occupazione nelle regioni del Mezzogiorno, anno 2019*

Territorio	Valore aggiunto			Occupazione		
	Milioni di €	In % sul tot. economia	Var. % 2018-2019	Migliaia	In % sul tot. economia	Var. % 2018-2019
Abruzzo	1.244,60	4	0,6	24,1	4,6	0,3
Molise	234,9	4	0,8	4,8	4,3	1,5
Campania	4.164,30	4,2	1,5	84,4	4,5	1
Puglia	2.667,00	3,8	0,7	58,3	4,2	0,5
Basilicata	418,3	3,6	1,1	8,6	4,1	3
Calabria	1.022,80	3,4	2,2	22,4	3,4	2
Sicilia	3.166,00	3,9	1,2	64,6	4,2	0,6
Sardegna	1.239,80	3,9	1,3	24,9	4	3,7
<i>Mezzogiorno</i>	<i>14.157,70</i>	<i>3,9</i>	<i>1,2</i>	<i>292,1</i>	<i>4,2</i>	<i>1,1</i>

Fonte: Symbola-Unioncamere (2020).

Tab. 2. *Valore aggiunto e occupazione 2019: quote percentuali sul totale Mezzogiorno*

Regioni del Mezzogiorno	Valore aggiunto in % sul totale Mezzogiorno	Occupazione in % sul totale Mezzogiorno
Abruzzo	8,8%	8,3%
Molise	1,7%	1,6%
Campania	29,4%	28,9%
Puglia	18,8%	20,0%
Basilicata	3,0%	2,9%
Calabria	7,2%	7,7%
Sicilia	22,4%	22,1%
Sardegna	8,8%	8,5%

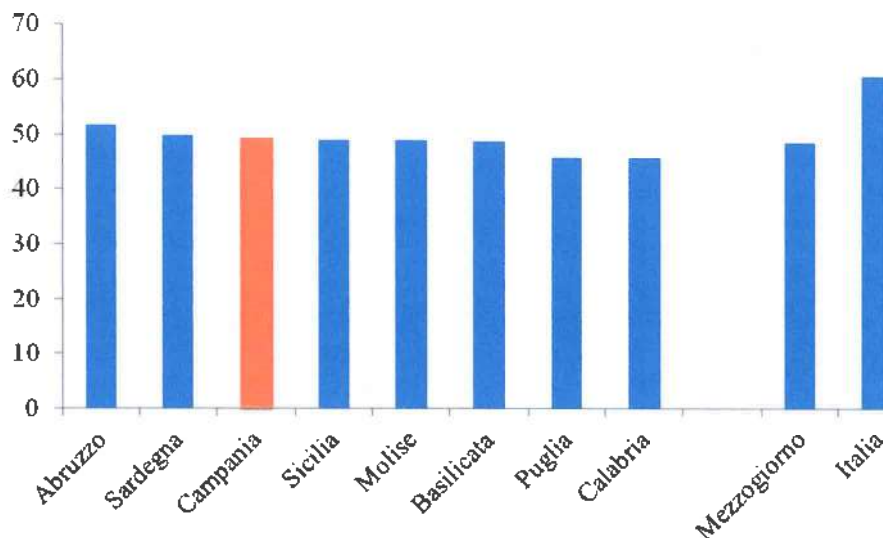
Fonte: Symbola-Unioncamere (2020).

I settori culturali e creativi contribuiscono però in maniera molto simile all'economia delle regioni del Sud Italia (Tab. 1). In Campania, nel 2019 rappresentano il 4,2% e il 4,5%, rispettivamente, del valore aggiunto prodotto e dell'occupazione. Il contributo in termini di valore

aggiunto è dunque identico alla media delle regioni del Sud (4,2%), ma leggermente superiore al dato medio (3,9%) per quanto concerne l'occupazione.

In termini di produttività, ossia di valore aggiunto per addetto, la Campania si attesta poco al di sopra della media delle regioni del meridione (49,3 euro vs. 48,5 euro) ma leggermente al di sotto dell'Abruzzo (51,6 euro) e della Sardegna (49,8 euro) (Fig. 1).

Fig. 1. Produttività (valore aggiunto / addetti) del lavoro culturale e creativo, anno 2019



Fonte: elaborazione su dati Symbola-Unioncamere (2020).

Dall'analisi della distribuzione territoriale delle imprese culturali e creative, emerge che ben un quinto dello stock complessivo (57.759 imprese) è localizzato in Lombardia e un ulteriore 13,4% nel Lazio (36.769). Seguono, a grande distanza ma comunque sopra le 20 mila imprese, regioni come il Veneto (22.886 imprese), l'Emilia Romagna (20.961), il Piemonte (20.614) e la Campania (20.351). La Campania è dunque l'unica regione del Sud Italia che rientra nel *cluster* di regioni che conquista il terzo posto del podio, dopo Lombardia e Lazio.

### *Cultura come driver trasversale di sviluppo territoriale*

Per quanto concerne le specializzazioni produttive (Tab. 3), editoria e architettura-design sono quelle che contribuiscono maggiormente all'economia culturale e creativa regionale. Con 6.165 e 5.152 imprese attive, rispettivamente, i due settori rappresentano oltre il 55% (30,3% e 25,3%) del totale delle imprese culturali e creative in Campania. In effetti, ad eccezione di Abruzzo e Molise, il settore dell'editoria assorbe la maggior parte delle imprese culturali e creative non solo in Campania ma in tutto il Mezzogiorno.

Tab. 3. *Distribuzione delle imprese per regioni del Mezzogiorno e settori: valori assoluti e percentuali, anno 2019*

Valori assoluti								
Regioni del Mezzogiorno	Architettura e design	Comunicazione	Audiovisivo e musica	Videogiochi e software	Editoria e stampa	Spettacolo e arti visive	Patrimonio storico e artistico	Totale
Abruzzo	1.875	759	304	614	1.545	599	12	5.708
Molise	394	131	62	77	269	121	4	1.058
Campania	5.152	2.890	1.066	2.073	6.165	2.926	79	20.351
Puglia	3.305	1.953	668	1.171	3.801	2.036	55	12.989
Basilicata	517	241	116	196	563	287	18	1.938
Calabria	1.512	750	275	524	1.929	791	36	5.817
Sicilia	3.618	2.151	745	1.280	4.543	2.320	94	14.751
Sardegna	1.002	655	242	558	1.726	611	136	4.930
Quote percentuali								
Abruzzo	32,8	13,3	5,3	10,8	27,1	10,5	0,2	100,0
Molise	37,2	12,4	5,9	7,3	25,4	11,4	0,4	100,0
Campania	25,3	14,2	5,2	10,2	30,3	14,4	0,4	100,0
Puglia	25,4	15,0	5,1	9,0	29,3	15,7	0,4	100,0
Basilicata	26,7	12,4	6,0	10,1	29,1	14,8	0,9	100,0
Calabria	26,0	12,9	4,7	9,0	33,2	13,6	0,6	100,0
Sicilia	24,5	14,6	5,1	8,7	30,8	15,7	0,6	100,0
Sardegna	20,3	13,3	4,9	11,3	35,0	12,4	2,8	100,0

Fonte: Symbola-Unioncamere (2020).

Se i dati precedenti ci offrono un quadro degli impatti delle attività di impresa *for profit*, i settori culturali e creativi alimentano anche gran parte delle attività *non profit* in Italia. Secondo gli ultimi dati Istat disponibili (una nuova rilevazione è attualmente in corso e si concluderà a settembre 2022), 362.634 istituzioni non profit erano attive nel campo dell'arte e della cultura nel 2019 (ossia il 17% del totale), di cui 2.831 basate in Campania. Puglia e Campania accolgono da sole il 60% delle

*Un'analisi di contesto finalizzata a supportare la programmazione comunitaria 2021-2027, anche alla luce delle missioni individuate dal PNRR*

istituzioni del Mezzogiorno che svolgono attività culturali e artistiche (Tab. 4).

Tab. 4. *Istituzioni non profit nel settore artistico e culturale nelle regioni del Mezzogiorno: unità e dipendenti, anno 2019*

Territorio	Unità	Dipendenti
Abruzzo	1.477	220
Molise	285	33
Campania	2.831	1.002
Puglia	3.131	661
Basilicata	658	193
Calabria	1.441	210
<i>Mezzogiorno</i>	<i>9.823</i>	<i>2.319</i>

Fonte: Istat (2021).

Nel 2019, analogamente all'anno precedente, le istituzioni crescono di più al Sud (1,8%), nelle Isole (+1,2%) e al Centro (+1,1%) rispetto al Nord (+0,3%), anche se la Campania non è tra le regioni del Mezzogiorno con il più alto tasso di crescita. Restano inoltre consistenti i divari regionali: il numero di istituzioni ogni 10 mila abitanti è molto più elevato nelle regioni del Nord-Est (70,7), del Centro (68,2) e del Nord-Ovest (63,0) rispetto a quello che si osserva nelle regioni del Sud (47,4). I dipendenti impiegati dalle istituzioni non profit crescono invece di più al Sud (+1,6%), soprattutto in Campania (+2,7%).

Il comparto del *non profit* è molto importante per l'economia italiana, non solo perché contribuisce, in maniera diretta e indiretta, all'occupazione (quasi 862.000 dipendenti a livello nazionale e circa 1.000 in Campania se si considerano soltanto le attività di tipo artistico-culturale), ma anche perché contribuisce sempre di più a introdurre nuovi processi di innovazione e rigenerazione territoriale a base culturale. Si deve a gran parte di queste organizzazioni la capacità di mobilitare risorse (culturali, sociali, economiche ...) che sono proprie alle comunità che abitano questi territori, al fine di affrontare specifiche problematiche locali.

La cooperativa La Paranza di Napoli si configura come caso d'eccellenza in questo campo, a livello sia regionale che nazionale.

**Box 1. *La Paranza di Napoli come caso di rigenerazione urbana a base culturale***

La Paranza di Napoli, la cooperativa sociale a capo del progetto “Catacombe nel Rione Sanità” nasce nel 2006 in risposta a nuovi bisogni di aree e comunità rimaste in qualche modo escluse dai grandi fenomeni di sviluppo del paese. L’assenza di prospettive lavorative e la presenza di forti problematiche sociali all’interno del Rione Sanità è stato l’elemento scatenante che ha portato un gruppo di cinque ragazzi del quartiere ad organizzare visite alle catacombe di San Gaudioso, con il supporto di Padre Antonio Loffredo e il benestare dell’Arcidiocesi di Napoli. Partnership strategiche sono state inoltre costruite nel tempo con la Fondazione con il Sud e la Fondazione di Comunità San Gennaro.

La cooperativa si pone l’obiettivo di valorizzare il patrimonio storico artistico del territorio, creando - in tal modo - opportunità di lavoro per i giovani. Allo stesso modo, viene favorita la creazione di opportunità di apprendimento, di scambio e di socializzazione attraverso l’esperienza del turismo sociale, l’approfondimento dello studio dei siti archeologici catacombali e il networking fra persone, enti e associazioni.

Nel 2015, la cooperativa ha accolto più di 70mila visitatori provenienti dall’esterno della comunità di riferimento, impiegando un personale dipendente di 12 persone<sup>2</sup>.

*La Campania nel contesto nazionale*

Come per il resto dell’economia, l’economia culturale e creativa della Campania si discosta in maniera significativa da quella della maggior parte delle regioni del resto d’Italia, in particolar modo dalla Lombardia e il Lazio (Fig. 2).

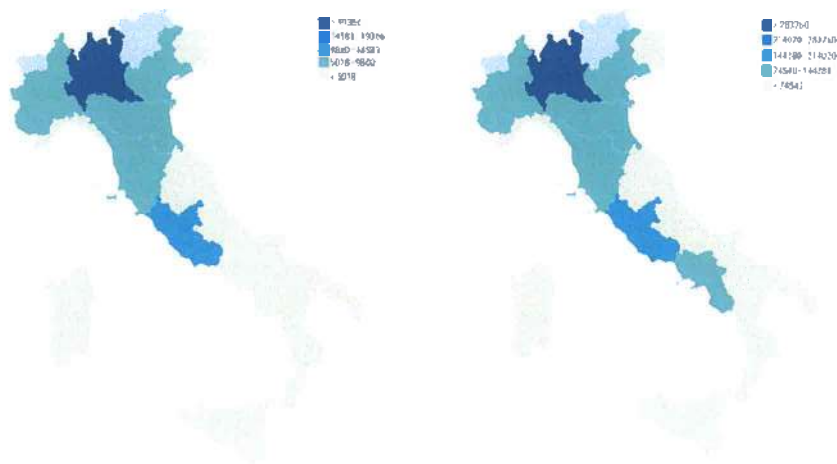
---

<sup>2</sup> Fonte: IRECOOP (2016), *Lo sviluppo delle cooperative di comunità - Studio di fattibilità*.

*Un'analisi di contesto finalizzata a supportare la programmazione comunitaria 2021-2027, anche alla luce delle missioni individuate dal PNRR*

---

Fig. 2. Valore aggiunto in milioni di € (sx) e occupazione (dx): mappa nazionale, anno 2019



Fonte: elaborazione su dati Symbola-Unioncamere (2020).

I settori culturali e creativi della Lombardia, per esempio, hanno prodotto circa 24.000 euro di valore aggiunto nel 2019, ossia cinque volte il valore di quanto prodotto dalla Campania (4.164,3 milioni di euro) e impiegato oltre 350 mila lavoratori, una cifra quattro volte superiore il numero degli occupati della Campania (353.500 vs. 84.400). Tuttavia, la Campania presenta valori superiori a quelli di diverse regioni del Centro e del Nord Italia come le Marche e la Liguria, e delle Isole (Tab. 5). Inoltre, la Campania si trova nella stessa classe di quasi tutte le regioni del Nord Italia ad eccezione della Lombardia (Piemonte, Veneto, Emilia-Romagna e Toscana) quanto a numero di occupati (Fig. 2).

*Cultura come driver trasversale di sviluppo territoriale*

Tab. 5. *Valore aggiunto e occupazione: differenze con la Campania per regione, anno 2019*

Differenze con valori della Campania	Valore aggiunto Milioni di €	Differenze con valori della Campania	Occupazione Migliaia
Lombardia	+19984,2	Lombardia	+269,1
Lazio	+9850,5	Lazio	+112,4
Veneto	+3938,7	Veneto	+56,3
Piemonte	+3861,6	Piemonte	+42,4
Emilia-Romagna	+3273,3	Emilia-Romagna	+42
Toscana	+1674	Toscana	+18,8
Sicilia	-998,3	Sicilia	-19,8
Puglia	-1497,3	Puglia	-26,1
Marche	-2111,7	Marche	-45,7
Trentino-Alto Adige	-2118,1	Trentino-Alto Adige	-50,9
Liguria	-2249,7	Liguria	-51,7
Friuli-Venezia Giulia	-2315,3	Friuli-Venezia Giulia	-52,6
Abruzzo	-2919,7	Sardegna	-59,5
Sardegna	-2924,5	Abruzzo	-60,3
Calabria	-3141,5	Calabria	-62
Umbria	-3160,8	Umbria	-63,2
Basilicata	-3746	Basilicata	-75,8
Molise	-3929,4	Molise	-79,6
Valle d'Aosta	-3979,2	Valle d'Aosta	-81,1

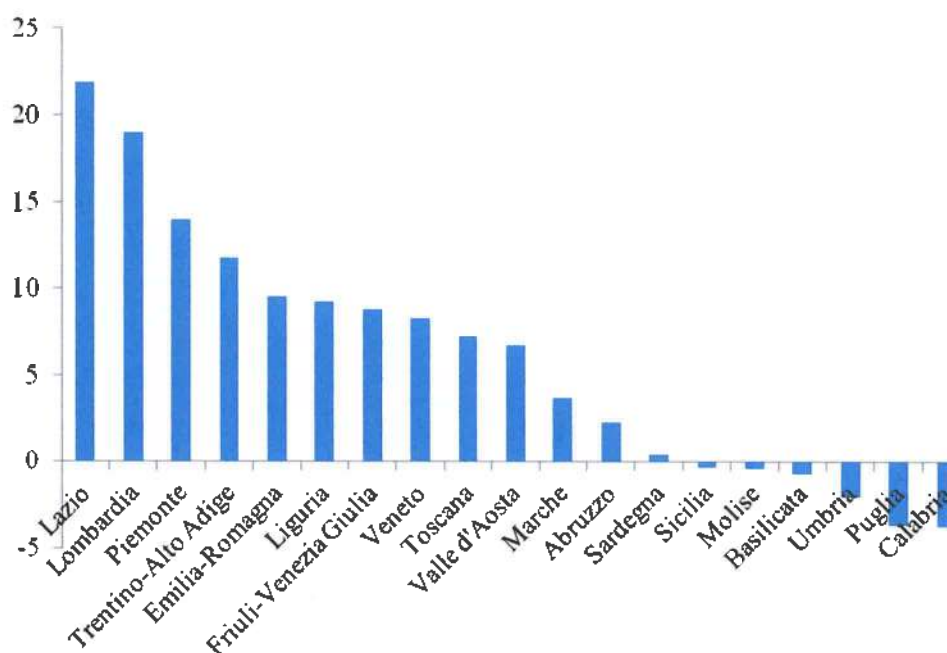
Fonte: elaborazione su dati Symbola-Unioncamere (2020).

Il divario si conferma anche se consideriamo la produttività: le differenze con la regione Campania mostrano chiaramente come le regioni del Nord - in particolare Lazio, Lombardia e Piemonte - si collochino ben al di sopra (con differenze che vanno dai 22 ai 13 punti), mentre la produttività del lavoro culturale e creativo è più alta in Campania rispetto alla maggior parte delle regioni del meridione (fanno eccezione l'Abruzzo e la Sardegna) ma anche dell'Umbria (Fig. 3).

*Un'analisi di contesto finalizzata a supportare la programmazione comunitaria 2021-2027, anche alla luce delle missioni individuate dal PNRR*

---

Fig. 3. Produttività 2019 (valore aggiunto/addetti) del lavoro culturale e creativo: differenze con la regione Campania



Fonte: elaborazione su dati Symbola-Unioncamere (2020).

Il Mezzogiorno si discosta dai risultati ottenuti dalle regioni del Nord del Paese anche se si analizzano valore aggiunto e occupazione per provincia: Napoli non compare tra le provincie che si collocano ai primi 20 posti (Fonte: Symbola-Unioncamere 2020).

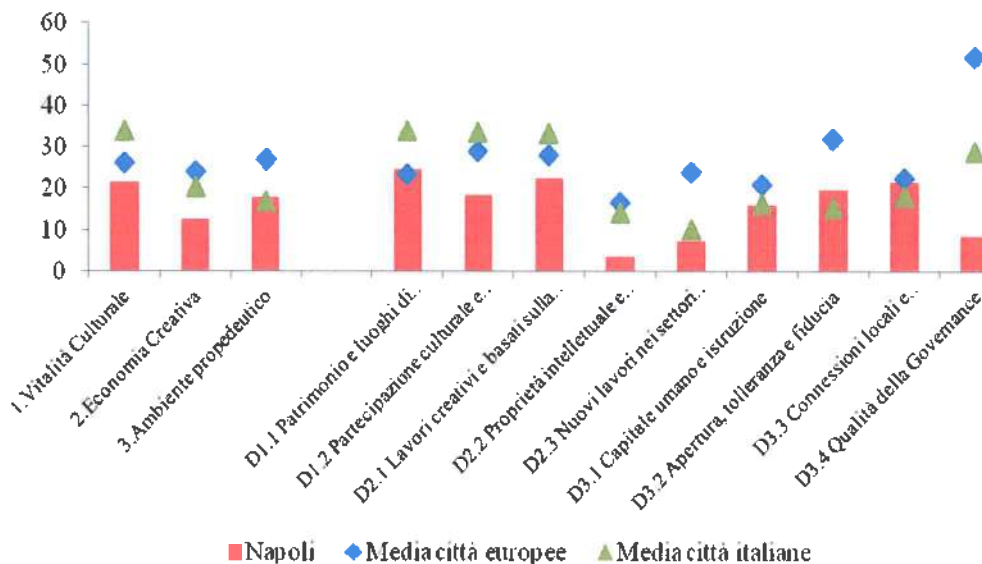
*Napoli a confronto con le città creative d'Europa*

I dati raccolti e analizzati dalla Commissione europea nell'ambito del progetto di monitoraggio comparato *The Cultural and Creative Cities Monitor*<sup>3</sup> offrono un'interessante occasione di confronto, per Napoli, con le città creative d'Europa.

<sup>3</sup> Per accedere alla piattaforma interattiva e ai report metodologici e analitici: <https://composite-indicators.jrc.ec.europa.eu/cultural-creative-cities-monitor>.



Fig. 4. Napoli a confronto con le città italiane ed europee incluse nel Cultural and Creative Cities Monitor (scala 0-100)



Fonte: European Commission's Joint Research Centre (2019).

Il Monitor misura 29 indicatori relativi alla vitalità culturale, all'economia creativa e al c.d. ambiente favorevole allo sviluppo di processi di attivazione culturale e creativa di una città. Questi 29 indicatori vengono prima aggregati in nove dimensioni di *performance* (D1.1 Patrimonio e luoghi di cultura, D1.2 Partecipazione culturale e attrattività, D2.1 Lavori creativi e basati sulla conoscenza, D2.2 Proprietà intellettuale e innovazione, D2.3 Nuovi lavori nei settori creativi, D3.1 Capitale umano e istruzione, D3.2 Apertura, tolleranza e fiducia, D3.3 Connessioni locali e internazionali, D3.4 Qualità della Governance) e poi, a loro volta, in tre sotto-indici sintetici di *performance* (1.Vitalità Culturale, 2.Economia Creativa, 3.Ambiente Propedeutico).

Come ben evidente dalla Fig. 4, Napoli, pur essendo tra le poche città del Sud Italia ad essere selezionata quale 'città culturale e creativa' nell'ambito di questo progetto (insieme a Lecce e Matera), si discosta in maniera significativa dal punteggio medio ottenuto sia dalle 18 città ita-

liane che dalle 190 città europee incluse nel Monitor. Interessante però notare, in linea con i dati illustrati nelle pagine seguenti, che la dimensione D1.1 Patrimonio e luoghi di cultura è l'unica rispetto alla quale Napoli ottiene un punteggio molto simile a quello ottenuto, in media, dalle città europee. La città partenopea è inoltre leggermente sopra la media europea in termini di connessioni locali e internazionali (dimensione D3.3).

## 2. *Patrimonio e partecipazione culturale*

### *Musei e luoghi di cultura*

In termini di dotazione di luoghi di cultura, pur restando il divario Nord-Sud, la Campania - con 227 musei e istituti analoghi<sup>4</sup> - questa volta si posiziona in una fascia intermedia, al pari di regioni come le Marche (282), il Veneto (299), la Sicilia (241) e la Sardegna (307), ma al di sotto di Emilia-Romagna (458), Lombardia (419), Piemonte (414) e Lazio (349) (Tab. 6 e Fig. 5).

---

<sup>4</sup> Ossia, secondo la definizione proposta dall'Istat ai fini della rilevazione, le strutture che possiedono i seguenti requisiti: 1) Espone in modo permanente beni e/o collezioni di interesse culturale, artistico, storico e/o naturalistico; 2) È aperta al pubblico nell'anno di riferimento; 3) È dotata di forme organizzate di fruizione.

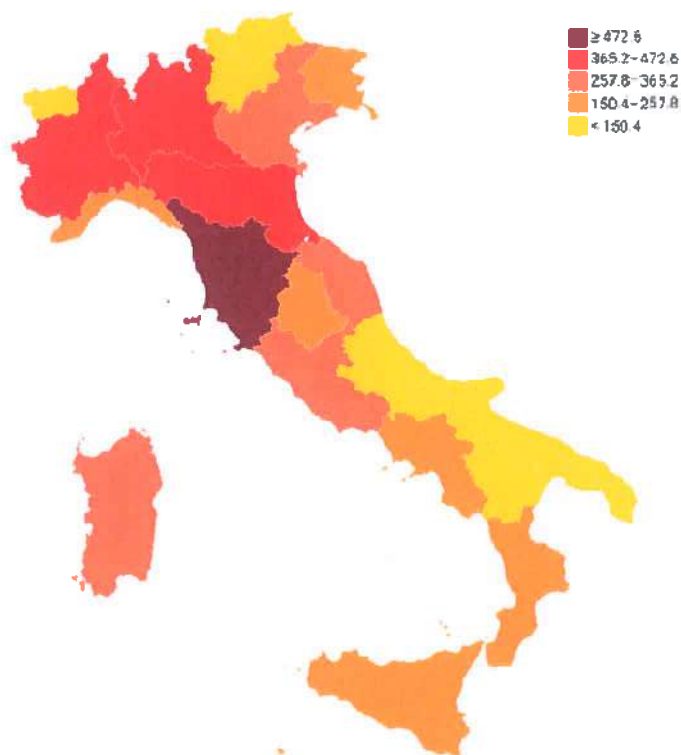
*Cultura come driver trasversale di sviluppo territoriale*

Tab. 6. *Musei e istituti similari 2019*

Territorio	N. musei e istituti similari
Piemonte	414
Valle d'Aosta	60
Lombardia	419
Trentino-Alto Adige	200
<i>Bolzano</i>	<i>111</i>
<i>Trento</i>	<i>89</i>
Veneto	299
Friuli-Venezia Giulia	170
Liguria	197
Emilia-Romagna	458
Toscana	580
Umbria	170
Marche	282
Lazio	349
Abruzzo	110
Molise	43
Campania	227
Puglia	142
Basilicata	49
Calabria	163
Sicilia	241
Sardegna	307
Italia	4.880

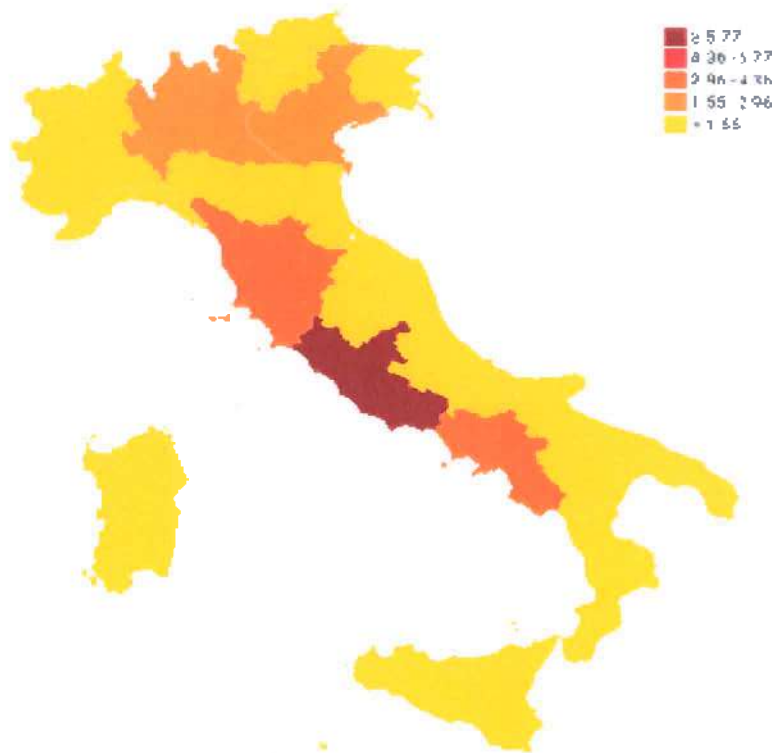
Fonte: elaborazione su dati Istat , "Indagine sui musei e le istituzioni similari" (2020).

Fig. 5. Musei e istituti similari: mappa nazionale, anno 2019



La mappa italiana per regioni assume però una colorazione molto diversa se lo stesso patrimonio museale si analizza alla luce della densità e rilevanza del patrimonio culturale, ossia della popolazione che vi abita e dei visitatori attratti (Fig. 6 e Tab. 7). In questo caso, la Campania (3,61) conquista il podio, in terza posizione dopo il Lazio (7,18) e la Toscana (3,94). Il risultato è soprattutto da attribuirsi alla grande capacità attrattiva di un numero limitato di musei che, da soli, rappresentano oltre l'80% dei visitatori totali (v. Sezione 3).

Fig. 6. *Densità e rilevanza del patrimonio museale: mappa nazionale, anno 2019*



*Un'analisi di contesto finalizzata a supportare la programmazione comunitaria 2021-2027, anche alla luce delle missioni individuate dal PNRR*

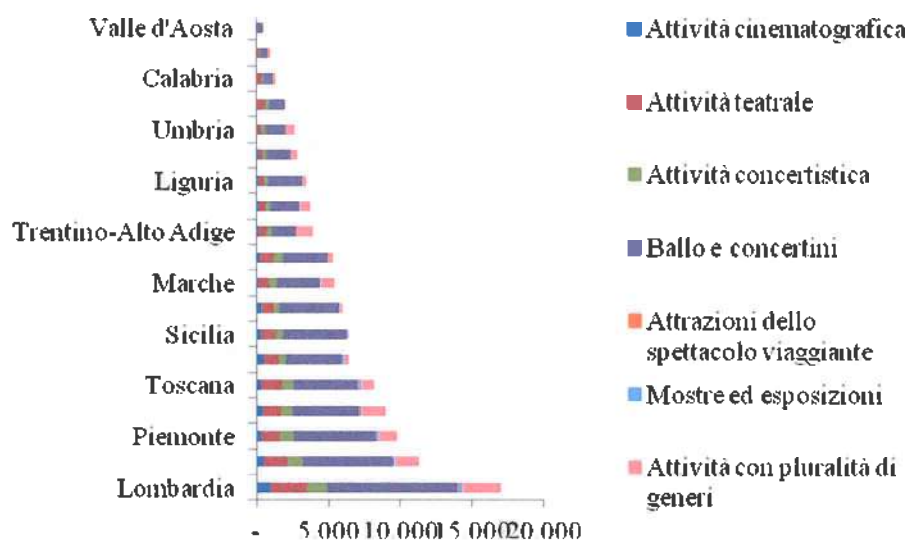
Tab. 7. *Densità e rilevanza del patrimonio museale per 100 km2, anno 2019*

Territorio	Valore indicatore
Piemonte	1,08
Valle d'Aosta	1,05
Liguria	1,1
Lombardia	1,62
Trentino-Alto Adige	1,01
<i>Bolzano</i>	0,96
Provincia Autonoma di Trento	1,06
Veneto	2
Friuli-Venezia Giulia	1,41
Emilia-Romagna	1,15
Toscana	3,94
Umbria	0,65
Marche	0,81
Lazio	7,18
Abruzzo	0,14
Molise	0,14
Campania	3,61
Puglia	0,29
Basilicata	0,23
Calabria	0,28
Sicilia	0,97
Sardegna	0,37
Isole	0,68
Italia	1,62

Fonte: elaborazione su dati Istat, "Indagine sui musei e le istituzioni similari" (2020).

Per quanto riguarda altre tipologie di luoghi di cultura, la Campania accoglie un totale di 6.007 luoghi dediti a diverse tipologie di attività (cinematografica, teatrale, concertistica, di ballo, dello spettacolo viaggiante, di mostre ed esposizioni e con pluralità di generi), contando dunque su una dotazione simile a quella di Sicilia (6.382) ma anche Lazio (6.399) (Fig. 7).

Fig. 7. Luoghi di spettacolo per genere di manifestazione e regione e ripartizione geografica: valori assoluti, anno 2019

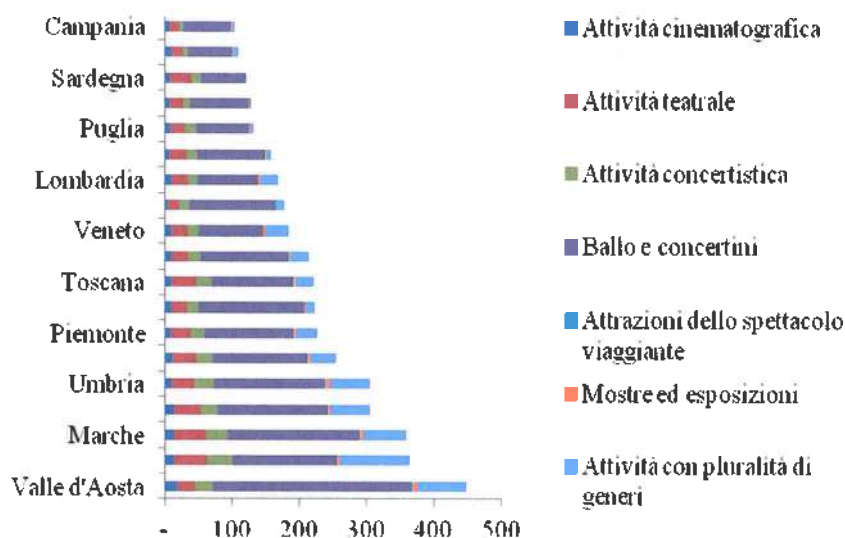


Fonte: elaborazioni Istat su dati Siae (Società italiana autori ed editori).

Tuttavia, il dato per capita ci consegna un quadro profondamente diverso, con una dotazione pari a 104 strutture per abitante che piazza la Campania in penultima posizione tra le regioni italiane (Fig. 8). Occorre però sottolineare che, per una corretta valutazione di questi dati in termini di vitalità culturale della regione Campania nel panorama nazionale, avremmo bisogno di dati più granulari, per esempio sull'ubicazione spaziale di queste infrastrutture (aree urbane, semi-urbane, rurali; per reddito pro-capite, per livello di istruzione, ecc.), nonché sull'effettiva attività svolta (e.g. numero di concerti per mese/anno) e sugli ingressi - la cui produzione e analisi esula gli obiettivi di questo Rapporto.

*Un'analisi di contesto finalizzata a supportare la programmazione comunitaria 2021-2027, anche alla luce delle missioni individuate dal PNRR*

Fig. 8. Luoghi di spettacolo per genere di manifestazione e regione e ripartizione geografica: valori per 100.000 abitanti, anno 2019



Fonte: elaborazioni Istat su dati Siae (Società italiana autori ed editori).

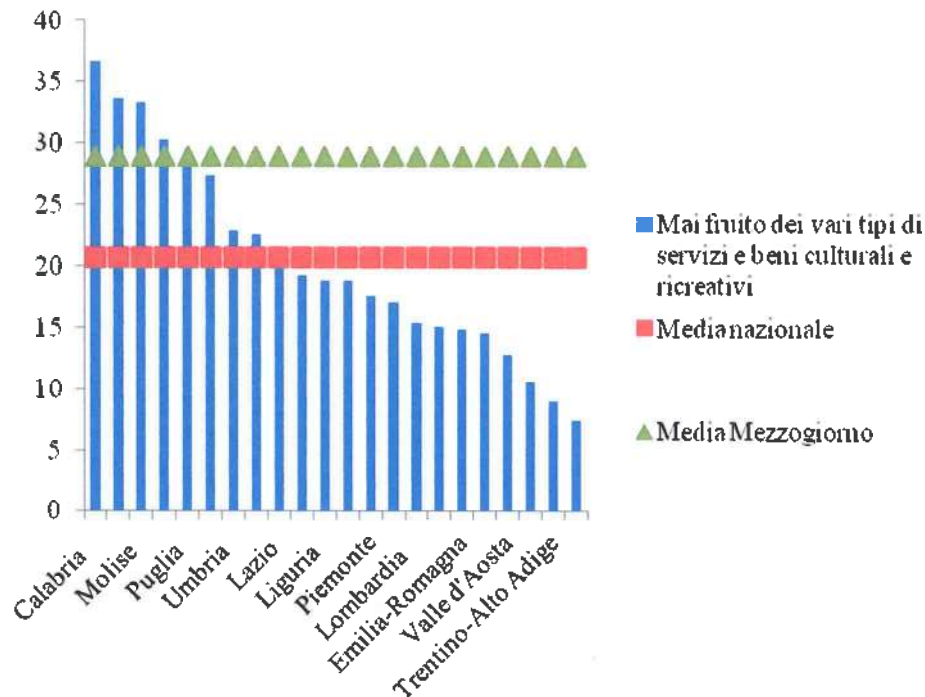
Di certo, il dato sulla spesa dei Comuni della Regione per la cultura - che si attesta a 4,2 euro pro capite nel 2019 - non è molto incoraggiante, in quanto ben distante dalla media nazionale (19,9 euro). Inoltre, il trend di questa spesa risulta essere negativo dal 2011 (Fonte: Istat, "Elaborazione su dati Finanza locale: entrate e spese dei bilanci consuntivi di Comuni, Province e Città metropolitane").

### *Partecipazione culturale*

In Campania, nel 2019 il 27,4% della popolazione da 6 anni in su non ha usufruito di nessun tipo di servizio o bene culturale e ricreativo, ossia una percentuale poco al di sotto del dato medio per le regioni del Mezzogiorno (28,9%) e ben al di sopra del dato medio nazionale (20,7%). Si tratta di una delle percentuali più alte tra le regioni italiane, pur rimanendo di gran lunga inferiore alle percentuali di non partecipazione culturale registrate in altre regioni del Sud Italia come Calabria (36,7%), Basilicata (33,6%) e Molise (33,3%) (Fig. 9).



Fig. 9. Quota di partecipazione culturale fuori casa e lettura di libri o quotidiani per regione, anno 2019



Fonte: elaborazione su dati Istat, "Indagine Aspetti della vita quotidiana" (2020).

L'analisi della partecipazione a diverse tipologie di attività culturali (Tab. 8) mostra come i cittadini accedano alla "cultura" principalmente andando al cinema: in linea generale, in Campania oltre il 70% non ha mai usufruito di musei e mostre, siti archeologici e monumenti, concerti di generi musicali differenti, teatro, spettacoli sportivi e luoghi di ballo come discoteche o balere. Inoltre, tra il 72% e il 74,1% non ha mai letto un libro o un quotidiano. Soltanto nel caso del cinema, la quota di persone che non hanno mai partecipato scende in maniera significativa (48,2%), confermando una tendenza presente in tutte le macro-regioni d'Italia nonché a livello nazionale. In altre parole, il cinema si conferma il principale canale di partecipazione culturale per la popolazione campana, quantomeno rispetto alla classificazione di cultura e attività culturali proposta dall'indagine multiscopo "Aspetti della vita quotidiana" dell'Istat.

*Un'analisi di contesto finalizzata a supportare la programmazione comunitaria 2021-2027, anche alla luce delle missioni individuate dal PNRR*

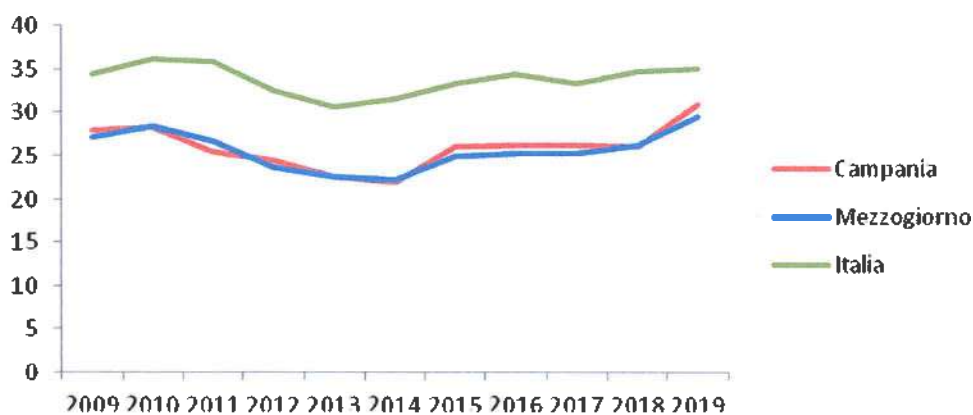
**Tab. 8. Partecipazione culturale: valori percentuali per tipologia di attività, anno 2019**

Territorio	Non hanno fruito di spettacoli fuori casa										Non hanno letto		Nessuna delle precedenti attività (c)
	Musei, mostre	Siti archeologici e monumenti	Concerti di musica classica	Altri concerti	Teatro	Cinema	Spettacoli sportivi	Discoteche, balere, ecc.	Quotidiani (a)	Libri (b)			
Campania	71,0	73,6	88,5	80,0	78,4	48,2	72,7	79,3	74,1	72,0	27,4		
Nord-ovest	62,0	68,8	88,3	78,4	76,9	49,7	74,1	79,5	59,7	50,8	16,2		
Nord-est	60,4	67,8	87,8	76,1	77,3	50,3	72,4	78,4	55,3	50,6	14,3		
Centro	64,0	67,3	87,7	77,2	75,8	47,3	73,0	79,2	63,2	56,2	19,3		
Sud	73,4	76,1	88,1	77,7	79,8	51,0	73,2	79,7	71,8	70,5	28,9		
Isole	74,7	75,1	88,7	79,7	80,9	51,6	75,6	77,6	69,9	69,1	27,5		

Fonte: elaborazione su dati Istat, "Indagine Aspetti della vita quotidiana" (2020).

Importante però sottolineare l'andamento positivo degli ultimi anni: dal 2009 al 2019, in Campania la quota di persone che ha partecipato almeno una volta a un'attività culturale fuori casa è passata dal 28% al 31%. Si tratta di un aumento dell'1% su base annua che ritroviamo, media, in tutte le regioni del Mezzogiorno. A livello nazionale, invece, la quota di partecipazione è rimasta sostanzialmente stabile (Fig. 10).

Fig. 10. *Percentuale di persone che ha partecipato ad attività culturali fuori casa, Campania, Mezzogiorno e Italia, anni 2009-2019*

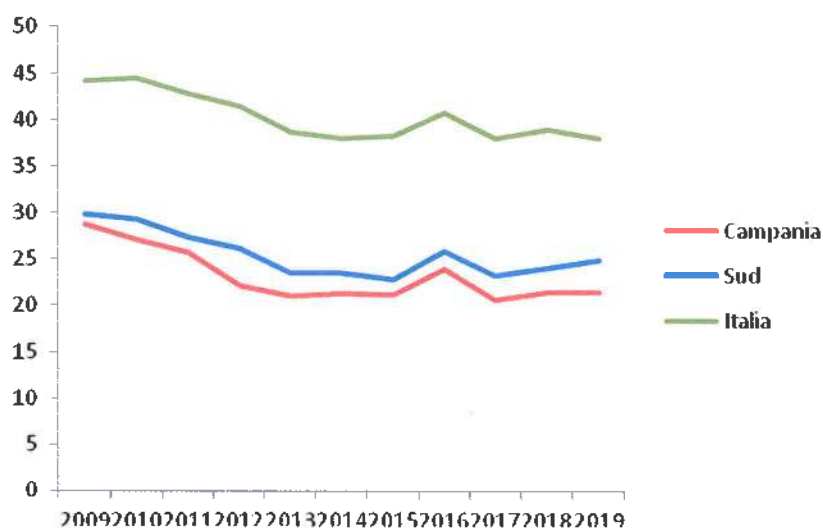


Fonte: elaborazione su dati Istat, "Indagine Aspetti della vita quotidiana" (2020).

Negativa, invece, la variazione dei dati sulla lettura: la quota di lettori di libri e quotidiani cala del 3% in Campania dal 2009 al 2019 (passando dal 28,7% al 21,4%), del 2% al Sud e dell'1% in Italia (Fig. 11).

*Un'analisi di contesto finalizzata a supportare la programmazione comunitaria 2021-2027, anche alla luce delle missioni individuate dal PNRR*

Fig. 11. Percentuale di persone che ha letto almeno un libro o quotidiano, Campania, Mezzogiorno e Italia, anni 2009-



Fonte: elaborazione su dati Istat, "Indagine Aspetti della vita quotidiana" (2020).

Il dato è sicuramente influenzato dal concomitante sviluppo di nuove modalità di comunicazione e di lettura rese possibili dalle nuove tecnologie in campo, ma anche i dati di accesso alle biblioteche sembrano confermare che la Campania sia una delle regioni in cui si legge meno: il 44% delle biblioteche ha registrato fino a 500 ingressi nel 2019, a fronte di un mero 3% delle biblioteche con oltre 10.000 accessi. In Emilia-Romagna, Toscana e Lombardia circa il 23%, il 19% e il 16%, rispettivamente, delle biblioteche supera i 10.000 ingressi (Fonte: Istat, "Indagine sulle biblioteche pubbliche e private", anno 2020).

### 3. "Grandi attrattori" e turismo

Il divario Nord-Sud quasi si azzerava se si consideravano tre indicatori, nello specifico: numero di siti di rilevanza nazionale e dal comprovato valore attrattivo; arrivi e presenze nella regione; e soddisfazione dell'esperienza di visita.

*Patrimonio di rilevanza nazionale e attrattività*

A testimonianza della grande ricchezza artistico-culturale concentrata in alcune aree del Paese, non solo in Campania la densità del patrimonio museale è nettamente superiore alla media nazionale, come già illustrato nella Sezione 2, ma quasi la metà dei 44 siti nazionali che beneficiano di autonomia gestionale si trova tra Lazio e Campania, che ne contano rispettivamente dieci e nove (in Campania: Biblioteca e Complesso Monumentale dei Girolamini, Museo Archeologico Nazionale di Napoli, Museo e Real Bosco di Capodimonte, Palazzo Reale di Napoli, Parco Archeologico dei Campi Flegrei, Reggia di Caserta, Parco Archeologico di Pompei, Parco Archeologico di Paestum e Velia, Parco Archeologico di Ercolano). I musei autonomi sono amministrati da un direttore, affiancato da un consiglio di amministrazione e da un comitato scientifico. Tra i compiti del direttore rientra la fissazione dell'importo dei biglietti d'ingresso e degli orari di apertura, oltre all'elaborazione del progetto di gestione del museo, al fine di rendere il lavoro più snello ed efficace rispetto ad obiettivi, tra gli altri, di promozione e valorizzazione turistica.

La Campania accoglie inoltre 64 dei 479 musei, monumenti ed aree archeologiche statali, che, nel 2019, hanno attirato oltre 10 milioni di visitatori, ossia l'85% del totale del Mezzogiorno, dato che conferma il primato campano nell'attrazione di un bacino di domanda culturale al Sud. Tale numero rappresenta anche il 18,4% del totale nazionale (Fig.12). Si tratta di un dato straordinario, poiché la Campania è la seconda regione in Italia, dopo il Lazio, per incidenza dei visitatori sul totale nazionale, ed è ovviamente la prima del Sud, superando regioni come la Toscana o il Veneto, particolarmente dense di città e luoghi d'arte.

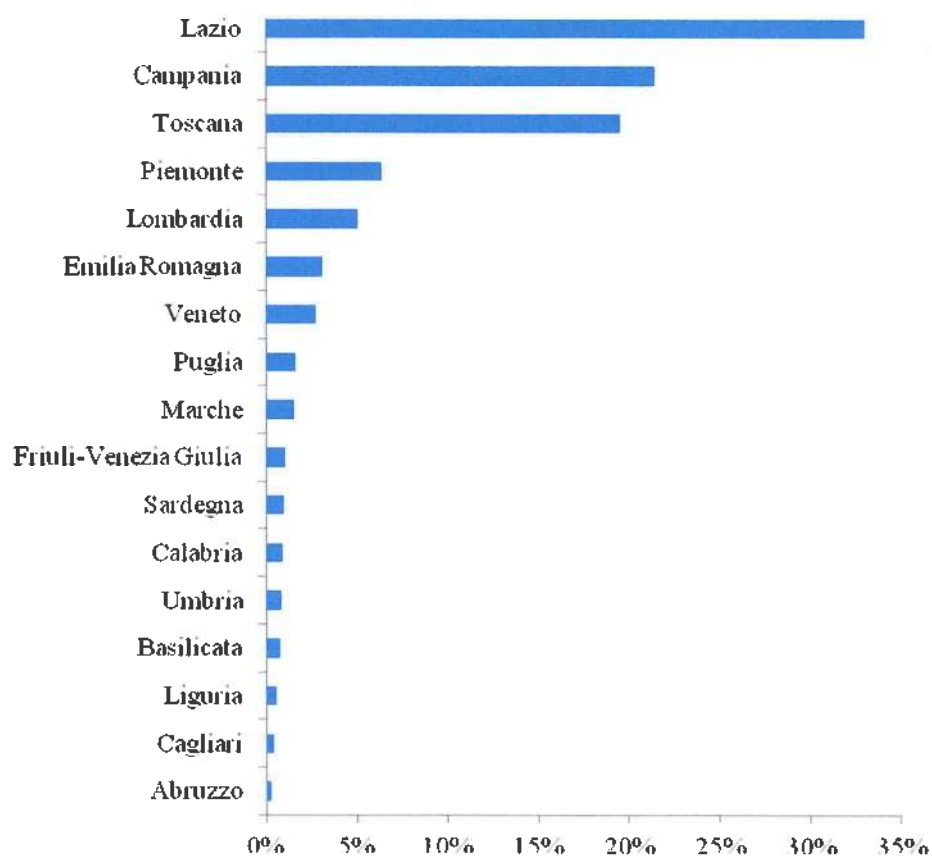
Chiave il ruolo dei c.d. "grandi attrattori" tra cui il Parco archeologico di Pompei che ha attirato ben 3.935.791 nel 2019, collocandosi al terzo posti dei siti di rilevanza nazionale più visitati, dopo il Colosseo e il Museo degli Uffizi. Ma non è il solo. Sempre nel 2019, con oltre 7 milioni di ingressi e 58,3 milioni di euro di introiti, ben otto dei 30 musei statali più visitati in Italia si trovano in Campania. Si tratta del Parco archeologico di Pompei, della Reggia di Caserta, del Museo Archeologico Nazionale, del Parco Archeologico di Ercolano, del Parco Archeologico di Paestum, del Palazzo Reale di Napoli, di Castel Sant'Elmo e del Mu-

*Un'analisi di contesto finalizzata a supportare la programmazione comunitaria 2021-2027, anche alla luce delle missioni individuate dal PNRR*

---

seo Capodimonte. Questi, da soli, rappresentano il 19% degli ingressi nazionali a tutti i musei, monumenti ed aree archeologiche statali e il 24% degli introiti complessivi, ossia il 74% e il 90%, rispettivamente, del totale visitatori e introiti per il Mezzogiorno.

Fig.12. Incidenza % dei visitatori sul totale nazionale dei musei, monumenti e aree archeologiche statali, anno 2019

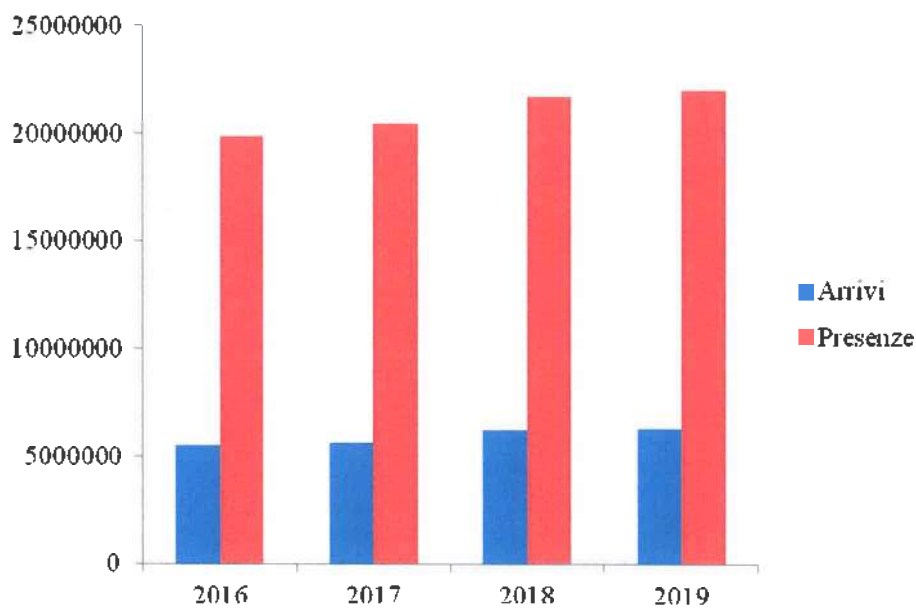


Fonte: elaborazione su dati MIC - Ufficio di statistica, Rilevazione Musei, Monumenti e Aree Archeologiche Statali 2019.

*Arrivi e presenze*

Il sistema turistico campano ha visto negli ultimi anni un quadro di sviluppo molto positivo. Nel periodo 2016-2019 si assiste a una crescita costante dei flussi turistici, con dati di maggior rilievo nel periodo 2017-2018 (+ 10,52% per gli arrivi e +6,06% per le presenze) e che raggiungono i 6.279.795 di arrivi e i 22.013.245 di presenze nel 2019. Aumenta inoltre, seppur più lentamente, l'incidenza della regione Campania sul totale delle presenze e degli arrivi in Italia, con quote che vanno dal 4,7% e 4,9% nel 2016 al 4,8% e 5% nel 2019.

Fig. 13. Arrivi e presenze in Campania, anni 2016-2019



Fonte: elaborazione su dati Sistema Campania.

Della crescita dei flussi turistici beneficiano tutte le province della Campania, anche se quelle di Napoli e Salerno continuano ad assorbire la stragrande maggioranza degli arrivi e delle presenze totali della regione.

*Un'analisi di contesto finalizzata a supportare la programmazione comunitaria 2021-2027, anche alla luce delle missioni individuate dal PNRR*

---

Tab. 9. Arrivi e presenze per provincia: valori assoluti e quote su totale Campania, anni 2016-2018

Anno	Provincia	Valori assoluti		Quota su totale Campania	
		Arrivi	Presenze	Arrivi	Presenze
2016	Caserta	318.672	876.973	6%	4%
2017	Caserta	332.197	929.788	6%	5%
2018	Caserta	450.356	1.224.019	7%	6%
2016	Benevento	35.668	81.359	1%	0%
2017	Benevento	40.488	95.546	1%	0%
2018	Benevento	79.509	169.387	1%	1%
2016	Napoli	3.799.073	13.141.453	69%	66%
2017	Napoli	3.874.765	13.164.758	69%	64%
2018	Napoli	4.158.223	14.230.811	67%	66%
2016	Avellino	82.410	152.069	2%	1%
2017	Avellino	78.068	154.957	1%	1%
2018	Avellino	118.595	240.255	2%	1%
2016	Salerno	1.263.370	5.659.214	23%	28%
2017	Salerno	1.264.076	5.895.560	22%	29%
2018	Salerno	1.355.651	5.300.299	22%	24%
2016	Campania	5.492.496	19.872.576	100%	100%
2017	Campania	5.641.166	20.449.600	100%	100%
2018	Campania	6.234.863	21.689.412	100%	100%

Fonte: elaborazione su dati Sistema Campania e Istat.

Leggermente in flessione, invece, la permanenza media, che passa da 3,6 a 3,5 giorni dal 2016 al 2019. Si tratta di una permanenza comunque superiore a quella che si registra, in media, sul territorio nazionale, anche questa in calo (dai 3 ai 2,9 giorni dal 2016 al 2019) (Fonte: Sistema Campania su dati Istat).



*L'esperienza turistica*

I dati di una recente indagine della Banca d'Italia<sup>5</sup> rilevano il grado di soddisfazione espresso dai turisti per varie tipologie di viaggio e destinazione, in un range che oscilla tra 1 (pessimo) e 10 (ottimo). Gli intervistati sono invitati a dare un giudizio sui seguenti aspetti: *a*) accoglienza e simpatia degli abitanti; *b*) città e opere d'arte; *c*) paesaggio, ambiente naturale; *d*) strutture ricettive; *e*) pasti; *f*) prezzi; *g*) qualità e varietà dei prodotti nei negozi; *h*) informazioni e servizi per i turisti; *i*) sicurezza dei turisti. Gli intervistati forniscono inoltre un giudizio complessivo riguardo alla propria esperienza di viaggio.

Per quanto riguarda il giudizio complessivo, a fronte di una valutazione del Paese pari a 8,45 nella media del periodo 2007-15, il Nord Est appare la macroarea meglio posizionata, con un giudizio pari a 8,55. Appaiono invece inferiori alla media le valutazioni del Nord-Ovest (8,38) e del Mezzogiorno (8,39). La Campania, però, ottiene una valutazione pari al valore medio nazionale, con un netto miglioramento nel giudizio dal 2007-2008 (8,2).

Il dato sulla valutazione dell'esperienza turistica sembra per altro in linea con una più recente indagine condotta da Doxa su un campione rappresentativo della popolazione italiana<sup>6</sup>. Ne risulta che il 95% degli italiani che si è recato in Campania per una vacanza negli ultimi 5 anni raccomanda la regione come meta di un viaggio. La stessa percentuale esprime un giudizio altamente positivo - voto medio pari a 8,5 su un massimo di 10 - sull'esperienza vissuta nelle località campane. Altra informazione rilevante all'interno dell'indagine è che il 45% del campione ha progettato una vacanza per la prossima estate in Italia e ha eletto la Campania sul podio delle regioni più ambite del nostro Paese. La regione è infatti terza, dopo Sardegna e Puglia, come possibile meta per le prossime vacanze in Italia.

Alla base di questi ottimi indici di gradimento nei gusti degli italiani ci sono il mare e le isole del Golfo di Napoli, seguiti dai siti culturali e dai borghi delle aree interne. L'attrattiva della regione sembra inoltre

---

<sup>5</sup> Banca d'Italia (2018). Turismo in Italia Numeri e potenziale di sviluppo.

<sup>6</sup> Fonte: <http://regione.campania.it/it/printable/08-07-2021-comunicato-n-99-il-caso-studio-della-promozione-turistica-campana-dati-incoraggianti-dall-indagine-doxa>.

essere anche diretta conseguenza dell'operazione "Isole Covid free", che il 67,6% del campione intervistato ritiene utile per promuovere il turismo in Campania e in Italia.

#### 4. *Gli impatti della pandemia da Covid-19*

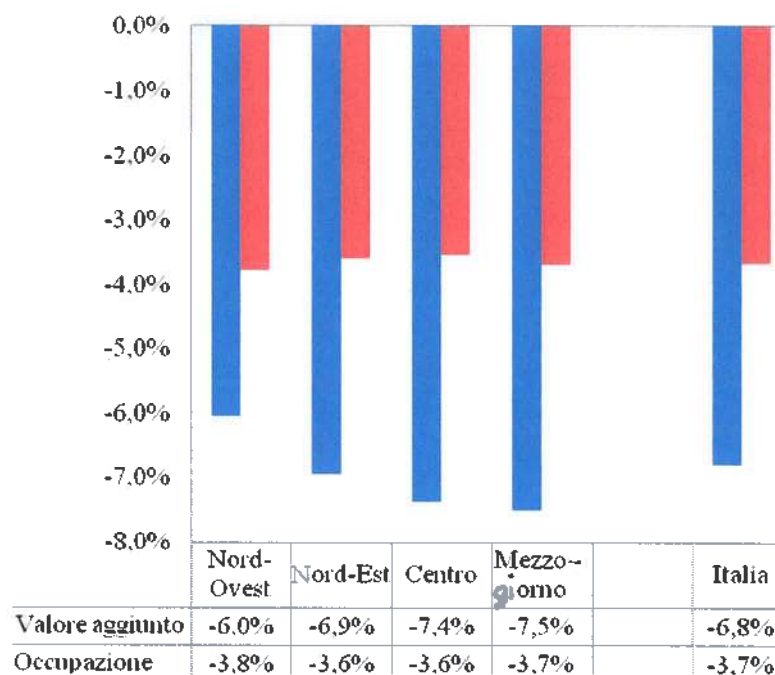
Mentre nelle crisi tradizionali, le attività manifatturiere sono generalmente tra le più colpite a causa dell'impatto sulla domanda di beni durevoli, la diffusione della pandemia di Covid-19 e il successivo lockdown nazionale, ha colpito per gran parte dell'anno la domanda dei servizi più interessati dalle misure per il contenimento dei contagi tra cui, notoriamente, le attività culturali e ricreative e i servizi turistici, come mostrano i dati presentati nelle pagine che seguono.

##### *Settori culturali e creativi*

Se il 2019, in linea con gli anni precedenti, mostra una dinamica positiva sia in termini occupazionali che di valore prodotto, la pandemia da Covid-19 non solo ha arrestato questo trend ma ha avuto effetti profondi e prevedibilmente duraturi sull'economia delle filiere culturali e creative.

Con l'arrivo della pandemia, il differenziale tra le due aree del Paese - già ben presente prima dell'arrivo del Covid-19 - appare ulteriormente peggiorato. Il valore aggiunto delle filiere culturali e creative (-7,5%), infatti, ha registrato una dinamica peggiore di quella media nazionale (-6,8%). L'impatto sull'occupazione riflette invece il dato medio nazionale (-3,7%) (Fig. 14).

Fig. 14. Variazione percentuale di valore aggiunto e occupazione per macro regioni, anni 2019-2020



Fonte: elaborazione su dati Symbola-Unioncamere (2020, 2021).

La Campania ha però mostrato una certa resilienza rispetto alle altre regioni del Mezzogiorno con una riduzione del valore aggiunto e dell'occupazione pari a, rispettivamente, -7,62% e -3,44%. La Basilicata e il Molise registrano le contrazioni peggiori su valore prodotto (-9,16% in Basilicata) e lavoro (-4,17% in Molise).

*Un'analisi di contesto finalizzata a supportare la programmazione comunitaria 2021-2027, anche alla luce delle missioni individuate dal PNRR*

Tab. 10. *Variatione percentuale di valore aggiunto e occupazione per le regioni del Mezzogiorno, anni 2019-2020*

Regioni del Mezzogiorno	Variazione 2019-2020	
	Valore aggiunto	Occupazione
Abruzzo	-8,12%	-3,32%
Molise	-8,81%	-4,17%
Campania	-7,62%	-3,44%
Puglia	-6,78%	-3,77%
Basilicata	-9,16%	-3,49%
Calabria	-6,71%	-3,57%

Fonte: elaborazione su dati Symbola-Unioncamere (2020, 2021).

Al di là del dato quantitativo, che rispecchia solo in parte gli impatti su questi settori - in particolare a causa dell'elevato numero di lavoratori autonomi che, per questioni metodologiche, questi dati non catturano - è importante sottolineare anche gli impatti "qualitativi" della pandemia. La perdita o cambio di lavoro di molti professionisti determina infatti una grave perdita di un capitale umano altamente specializzato, la cui preparazione ha richiesto anni di studio e di pratica e che sarà difficile ripristinare nel breve termine. A questo si aggiunge la necessità di introdurre rapidamente nuove competenze digitali in questi settori, al fine di far tesoro delle nuove opportunità di produzione, comunicazione e accesso alla cultura accelerate dalla pandemia. Non si tratta semplicemente di rendere disponibili contenuti culturali su piattaforme web e social media, ma piuttosto di capire se e come il digitale rappresenti un'opportunità per potenziare l'accesso al patrimonio culturale quale veicolo di coesione sociale e di benessere. Non solo. La pandemia da Covid-19 rende più urgente che mai affrontare sfide epocali quali il cambiamento climatico e l'aumento delle disuguaglianze (di genere, generazionali, economiche, socio-culturali, ecc.). Anche questo si traduce per i settori culturali nella necessità di acquisire nuove competenze che posizionino i professionisti della cultura in maniera strategica rispetto a tali sfide, la cui risoluzione è al cuore dell'Agenda 2030 nonché dei piani nazionali di ripresa e resilienza adottati da tutti i paesi dell'UE. Non si tratta quindi soltanto di introdurre nuovi standard, per esempio, per l'efficientamento energetico di teatri, musei, sale concerto e festival, ma soprattutto di capire come questi settori e professionisti possano agire tramite la leva più potente di cui dispongono - la cultura - per incoraggiare la comprensione e

l'adozione di valori e comportamenti in grado di accompagnare lo sviluppo sostenibile dei nostri territori.

### *Turismo*

La pandemia ha bruscamente interrotto i viaggi di piacere e di lavoro su tutto il territorio nazionale (nonché europeo e mondiale), generando effetti senza precedenti anche nel settore turistico. I danni causati al turismo dalla diffusione del Covid-19 hanno infatti provocato una perdita di fatturato ben peggiore di quella registrata per la crisi economico finanziaria del 2009, evento che fino a questo momento aveva fatto registrare gli impatti più significativi nel settore.

In Campania, la pandemia si è tradotta in una perdita di arrivi e presenze del 64,74% e del 67,54%, rispettivamente, nel periodo 2019-2020, se si considerano tutti gli esercizi ricettivi. Interessante però notare che il turismo *open-air* - qui inteso come forma di vacanza che coincide con il soggiorno in camping e villaggi turistici - è tra i segmenti di turismo che, sebbene influenzati dalla pandemia da Covid-19, hanno saputo meglio contenere le perdite nel corso del 2020 (-50,84% e -57,54% nella regione), a conferma di una sempre maggiore sensibilità e attenzione per la ricerca di vacanze a contatto con la natura che si era già affermata negli anni precedenti alla crisi innescata dalla pandemia. Anche tra gli agriturismi la perdita è stata più contenuta (-49,94% e -54,78% per arrivi e presenze).

Tab. 11. *Arrivi e presenze in Campania per tipologia di esercizio e variazione percentuale, anni 2019-2020*

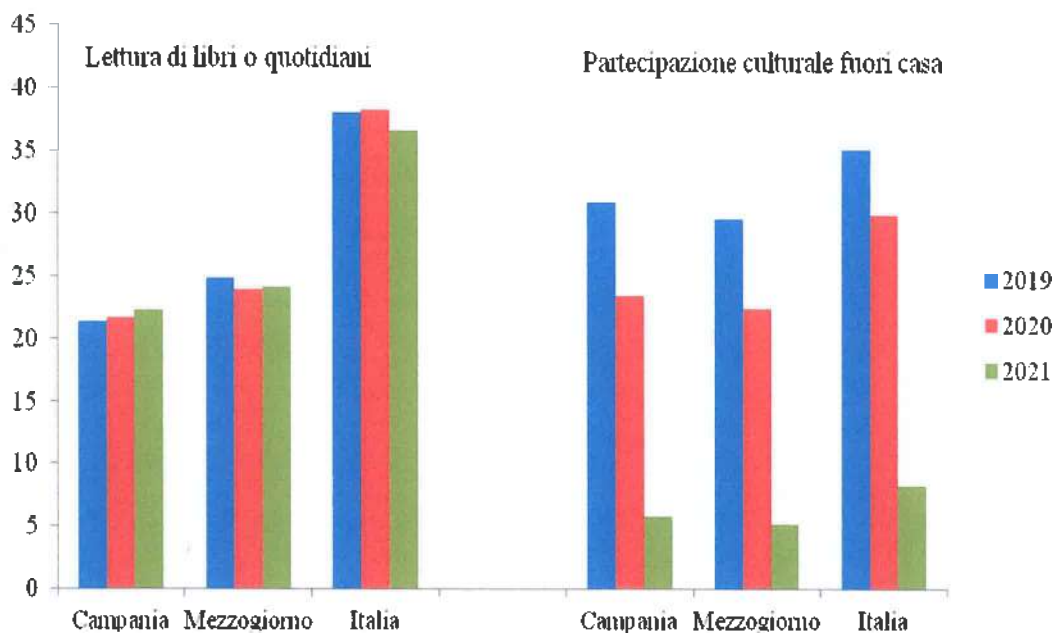
Tipologia di esercizio	2019		2020		Variazione 2019-2020	
	arrivi	presenze	arrivi	presenze	arrivi	presenze
<b>totale esercizi ricettivi</b>	6.279.795	22.013.245	2.214.180	7.281.574	-64,74%	-66,92%
<b>esercizi alberghieri</b>	5.165.238	17.315.739	1.810.169	5.620.401	-64,95%	-67,54%
<b>esercizi extra-alberghieri</b>	1.114.557	4.697.506	404.011	1.661.173	-63,75%	-64,64%
<i>campeggi e villaggi turistici</i>	298.792	2.161.013	146.875	917.466	-50,84%	-57,54%
<i>alloggi in affitto gestiti in forma imprenditoriale</i>	441.473	1.428.625	142.361	414.572	-67,75%	-70,98%
<i>agriturismi</i>	40.777	120.376	20.413	54.433	-49,94%	-54,78%
<i>bed and breakfast</i>	201.747	549.327	58.275	149.950	-71,11%	-72,70%
<i>altri esercizi ricettivi</i>	131.768	438.165	36.087	124.752	-72,61%	-71,53%

Fonte: elaborazione su dati Sistema Campania e Istat.

### *Partecipazione culturale*

A conferma del drastico impatto che la pandemia da Covid-19 ha generato sulla domanda di servizi culturali, le più recenti statistiche Istat mostrano un significativo calo di partecipazione ad attività culturali fuori casa. In Campania, la quota di persone che hanno partecipato ad almeno un'attività nei 12 mesi precedenti è passata dal 30,9% nel 2019, al 23,4% nel 2020 al 5,8% nel 2021. Si tratta di un crollo molto simile a quello registrato nell'intero Mezzogiorno (29,5%, 22,4%, 5,2%) e a livello nazionale (35,1%, 29,8%, 8,3%). In Campania, però, migliora la percentuale di persone che leggono, sia rispetto al 2019 che al 2020 (dal 21,4% al 21,7% al 22,3%), anche se in misura di gran lunga minore rispetto alla concomitante riduzione di consumi culturali fuori casa - che è stata verosimilmente compensata, almeno in parte, dalle nuove modalità di partecipazione culturale online accelerate dalla pandemia (Fig. 15).

Fig. 15. Quota di persone che hanno partecipato ad almeno un'attività culturale in Campania, nel Mezzogiorno e in Italia, anni 2019-2021



Fonte: elaborazione su dati Istat, "Indagine Aspetti della vita quotidiana" (2020).

I consumi culturali sono ovviamente diminuiti anche se guardiamo agli ingressi al patrimonio culturale della regione. Nel 2020, gli ingressi ai musei, monumenti ed aree archeologiche statali in Campania sono calati del 69,12% e gli introiti dell'80% circa. La riduzione è stata molto simile a livello nazionale (-75,68% e -78,31%, rispettivamente) (*Fonte: Mic, Ufficio di Statistica, rilevazione 2020*).

##### 5. *Considerazioni conclusive in vista del POR 2021-2027*

###### *Cultura e turismo in Campania: principali risultati pre- e post-pandemia*

La Campania si distingue chiaramente tra le regioni del Mezzogiorno, con risultati in termini di valore aggiunto e occupazione generati dai settori culturali e creativi che vanno ben oltre i dati medi per il meridione. Anche il terzo settore mostra un certo dinamismo in termini di capacità di sviluppo di nuove progettazioni di rigenerazione urbana a base culturale, come ben dimostra il caso della Cooperativa La Paranza a Napoli.

Tuttavia, permane e peggiora, a causa della crisi sanitaria ed economica innescata dalla pandemia da Covid-19, il divario con il resto d'Italia, soprattutto con le regioni più virtuose del Nord. Se la Lombardia - in prima posizione su tutti gli indicatori di economia culturale e creativa - si configura come vero e proprio 'outlier' nel panorama nazionale, la Campania resta molto distante anche dalle regioni come Lazio e Veneto, in seconda e terza posizione in termini di occupazione e valore aggiunto. Stesso risultato se si prendono in considerazione le province: nessuna, tra quelle campane, compare tra le prime 20 in Italia per occupazione culturale e creativa e valore aggiunto.

Se la bassa produttività - presente in queste filiere ma anche, più in generale, nell'economia regionale nel suo complesso - può in parte spiegare la mancata espansione dell'economia culturale e creativa in Campania, a questo si aggiunge la mancanza di una chiara specializzazione produttiva d'eccellenza, al pari della moda a Milano o del cinema a Roma.

Al netto degli effetti della pandemia, il turismo nella Regione è invece in continua espansione, con percentuali di crescita che hanno raggiunto le due cifre tra il 2017 e il 2018 (+10% degli arrivi). La cultura è chiaramente uno degli elementi cardine dell'attrattività della regione, come ben dimostrano gli oltre 10 milioni di arrivi registrati negli istituti di rilevanza nazionale nel 2019, pari al 18% del totale nazionale. Secondo uno studio del 2015 della Banca d'Italia, inoltre, l'esperienza di turismo culturale in Campania è molto positiva (voto: 8,5 su 10) ed in miglioramento rispetto al periodo 2007-2008 (8,2). Il quadro è però meno roseo se si guarda alla distribuzione dei flussi turistici, in grandissima parte concentrati nelle province di Napoli e Salerno, dove per altro si trovano i grandi "attrattori culturali" come il Parco archeologico di Pompei.

Anche i tassi di partecipazione culturale, tra i più bassi in Italia ma più elevati di quelli registrati in regioni del Sud come Molise, Basilicata e Calabria, sono in crescita: nel 2019, il 31% dei residenti ha partecipato almeno una volta a un'attività culturale fuori casa, rispetto al 28% nel 2009 (+1% su base annua). Inoltre si è notevolmente ridotto il divario con il dato medio nazionale: da una differenza di circa 9 punti percentuali nel 2018 a una di circa 4 nel 2019. Peggiorano, invece, e di molto, i dati sulla lettura (dal 28,7% al 21,4% dal 2009 al 2019 la percentuale di persone che ha letto almeno un libro o un quotidiano nei 12 mesi precedenti l'intervista).

La pandemia ha avuto effetti inauditi su cultura e turismo, che non hanno eguali con tutte le crisi precedenti, e che hanno profondamente colpito tutte le regioni d'Italia in particolare quelle del Mezzogiorno. I dati su valore aggiunto, arrivi e presenze turistiche e partecipazione culturale fuori casa presentati in questo Report danno una chiara idea della gravità dell'impatto subito e che ha arrestato tutti i positivi trend di crescita registrati negli ultimi anni in entrambi i comparti.

Al di là della situazione contingente, la crisi ha reso evidente la necessità, in particolare per i settori culturali e creativi, di far rapidamente tesoro dell'accelerazione digitale che ha caratterizzato questi ultimi due anni, al fine sviluppare nuovi modalità di interazione con il pubblico nonché nuovi modelli di business - aspetti su cui si registra un certo ritardo, soprattutto nel comparto culturale pubblico. Ma la crisi offre soprattutto l'opportunità, per questi settori, di adeguare il proprio operato alle



grandi sfide mondiali - dal cambiamento climatico alle disuguaglianze - la cui risoluzione richiede risposte tecniche (e.g. efficientamento energetico delle filiere) ma soprattutto culturali.

*Un quadro di policy particolarmente favorevole per cultura, creatività e turismo*

La preparazione del POR 2021-2027 giunge in una stagione di politiche pubbliche particolarmente favorevole per i settori culturali e creativi.

Innanzitutto, dopo 15 anni dall'adozione della prima Agenda europea per la cultura nel 2007, l'Unione europea può oggi contare su un pacchetto consolidato di comunicazioni e programmi di finanziamento che riconoscono a pieno titolo il ruolo strategico della cultura e dei settori culturali e creativi per lo sviluppo socio-economico, e sostenibile, dei nostri territori. La Commissione europea ha recentemente pubblicato una guida<sup>7</sup> che presenta 20 diversi programmi e iniziative europei (da Europa Creativa, a Erasmus+ al programma di ricerca e innovazione *Horizon Europe*, per citarne alcuni, senza dimenticare la *New European Bauhaus* quale braccio "culturale" del *Green Deal* europeo) di cui possono beneficiare questi settori, a patto di sviluppare progettualità in linea con gli obiettivi - diversi e complementari - che questi programmi perseguono.

Secondo, e anche alla luce di questo rinnovato quadro europeo, la regione Campania ha già avviato nell'ambito dei POR precedenti numerose misure a sostegno del patrimonio culturale, di attività culturali e creative di tipo imprenditoriale e del turismo, quali assi di differenziazione strategica a sostegno dell'innovazione e della competitività regionale. Per esempio, in linea con POR Campania FESR 2014-2020 - Asse 2 "ICT e Agenda Digitale", la Regione Campania ha recentemente lanciato il portale *Cultura Campania*<sup>8</sup>, che permette ad amministrazioni, operatori, ricercatori e cittadini di navigare online sul territorio regionale attraverso esperienze immersive, ricostruzioni 3D e tour virtuali che mostrano, in una modalità innovativa, i luoghi e i beni culturali che ne fanno parte. La Regione ha inoltre lanciato un bando di supporto all'innovazione nelle

---

<sup>7</sup> La guida è consultabile qui.

<sup>8</sup> Per accedere al portale: <https://porfesr.regione.campania.it/it/news/primo-piano/online-il-portale-dell-ecosistema-digitale-per-la-cultura-della-regione-campania>.

imprese creative che ha permesso di finanziare prodotti, servizi e progetti che spaziano da nuove modalità di gestione e conservazione del patrimonio culturale alla produzione e/o fruizione di contenuti culturali, con uno stanziamento complessivo di 15,5 milioni di euro, a valere sul POR Campania FESR 2014-2020<sup>9</sup>. La Regione ha anche istituito un Fondo per piccole e medie imprese creative con una dotazione finanziaria pari a 40 milioni di euro da spendere nel biennio 2021-2022 al fine di promuovere la nascita, lo sviluppo e il consolidamento delle imprese operanti in questi settori (v. Articolo 1 della Legge di Bilancio n. 178/2020).

Non da ultimo, i settori culturali e creativi hanno fatto il loro ingresso nell'agenda politica nazionale, come ben dimostra la presenza di diverse misure dedicate al sostegno a questi settori anche all'interno del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) dell'Italia (8,13 miliardi di euro). Nello specifico, nell'ambito della Missione 1 «Digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo» Componente 3 «Turismo e Cultura 4.0», l'intervento 3 «Industria Culturale e Creativa 4.0» l'investimento 3.3 per 155 milioni di euro intende affrontare due sfide generali, strettamente legate ai principi del *Next Generation EU* e delle politiche europee. La prima è supportare la ripresa delle attività culturali incoraggiando l'innovazione e l'uso della tecnologia digitale lungo tutta la catena del valore. La seconda mira a incentivare l'approccio verde lungo tutta la filiera culturale e creativa. Inoltre, l'intervento 1 «Patrimonio culturale per la prossima generazione» prevede tre investimenti per creare un patrimonio digitale della cultura e migliorare l'accessibilità dei luoghi della cultura e la sostenibilità ambientale in termini di efficientamento energetico di musei, cinema e teatri (pubblici e privati); mentre l'intervento 2 «Rigenerazione di piccoli siti culturali, patrimonio culturale, religioso e rurale» intende sostenere lo sviluppo turistico/culturale nelle aree rurali e periferiche.

---

<sup>9</sup> Per i progetti finanziati, vedasi:  
<http://www.regione.campania.it/assets/documents/295x200-imprese-culturali-corretto-2.pdf>.

*POR FESR 2021-2024: verso un approccio evidence-based*

La stagione feconda che stiamo vivendo offre l'opportunità, alla Regione Campania, di sviluppare un nuovo POR che non solo si allinei con le grandi priorità stabilite dall'Europa e già ben presenti nel PNRR (in particolare: inclusione nei confronti di persone con disabilità, i giovani, le donne e il Sud, digitale e sviluppo verde), nell'obiettivo di fronteggiare le grandi sfide globali, ma anche di far tesoro di quanto appreso negli anni per fare della cultura e della creatività assi di competitività e crescita sostenibile.

I dati analizzati in questo Report mostrano chiaramente la necessità di **sostenere imprese e progetti creativi, distinguendo cosa è realmente innovativo e ha margini di crescita** da ciò che riflette una "semplice" capacità di sperimentazione. In questo senso, un'analisi dettagliata delle diverse tipologie di interventi finanziati dal bando regionale per le imprese creative sopra menzionato, nonché dei diversi *business model* sottostanti le organizzazioni beneficiarie sarebbe di grande ausilio alla comprensione della direzione che i nuovi programmi di finanziamento dovrebbero intraprendere. Da una prima analisi sembra infatti emergere il diverso portato innovativo delle imprese supportate. Delle premialità specifiche potrebbero per esempio essere introdotte per quelle realtà che non semplicemente fanno uso di nuove tecnologie ma che disegnano, sviluppano e producono nuovi prodotti e servizi interamente pensati "nel" e "per" il digitale, e non semplicemente "adattati" al digitale. Se per esempio la digitalizzazione di un archivio può essere il punto di partenza di una nuova strategia di valorizzazione di un'istituzione culturale, alla digitalizzazione non sempre corrisponde lo sviluppo di nuovi prodotti e servizi che prevedano delle modalità di fruizione innovative. In altre parole, occorre studiare le potenzialità sociali e di mercato della varietà di attori che compongono i settori culturali e creativi (dalle imprese *for profit* al terzo settore), affinando la disponibilità di dati su queste diverse realtà e sviluppando programmi e misure *evidence-based*. Delle misure di internazionalizzazione potrebbero inoltre completare il quadro di sostegno alle imprese culturali e creative più promettenti.

La rinnovata attenzione al **digitale** è inoltre occasione di sviluppo di nuove modalità di fruizione ma anche di promozione del ricco **patrimonio** regionale. Ma occorre capire dove focalizzare gli sforzi, considerato il divario, in termini di attrattività, di "**grandi attrattori**" e "**siti**

**minori**", e pensando al digitale come **strumento di arricchimento e non di sostituzione della visita fisica**. Interessante a questo proposito anche capire in che modo le istituzioni culturali intendono approcciare il digitale, considerando che questa resta un'area prioritaria di investimento del PNRR, in linea con le indicazioni europee. Una recente indagine dell'Istat ci offre dei dati interessanti in questo senso: mentre lo sviluppo di collaborazioni con enti del territorio, tra cui le scuole, è la principale area di intervento strategico identificata dal 56% degli istituti museali intervistati, delle percentuali di gran lunga inferiori punterebbero su "Avvio o completamento dell'attività di digitalizzazione delle collezioni (23,1%), "Coinvolgimento del pubblico a distanza attraverso soluzioni narrative digitali e forme interattive online" (20,3%), "Attività di formazione per lo sviluppo delle competenze digitali del personale" (9,9%) o ancora "Presenza nel Web come produttori ed editori di specifiche produzioni e proposte culturali" (6,6%) (Fonte: Istat, "Indagine sui musei e le istituzioni similari", anno 2021). La scelta ricade dunque principalmente su progetti di natura sociale e culturale sul territorio, forse segno di un rinnovato interesse per il potenziamento della funzione sociale e culturale dei musei dopo gli effetti devastanti della pandemia. L'efficacia dei prossimi investimenti si giocherà necessariamente sulla capacità degli amministratori regionali di riportare a unità questi diversi punti di vista (su digitalizzazione, presenza web, ecc.), verso il raggiungimento di obiettivi comuni. Va in particolare chiarito se e come il digitale possa allora diventare strumento (e non il fine) di un piano d'azione che abbia al centro lo **sviluppo sociale e culturale del territorio**, e attraverso quali misure (di supporto alla digitalizzazione, di formazione, ecc.).

## CAPITOLO 10

### Agricoltura e innovazione: un percorso sinergico per lo sviluppo economico campano

*1. Il contesto nazionale di riferimento. 1.1. La filiera agroalimentare. 1.2. Tendenze e dati della filiera. 1.3. Sviluppi e strategie future. 2. La Regione Campania. 2.1. Stato dell'arte del settore agroalimentare regionale. 2.2. Aree di specializzazione. 2.3. Rapporti e sinergia tra agricoltura e industria. 3. Azioni per la promozione dell'innovazione. 3.1. High-tech farming. 3.2. Innovazione di prodotto e filiera nel settore Agrifood. 3.3. Tracciabilità. 3.4. Formazione degli operatori. 3.5. Promozione dei prodotti tipici regionali. 3.6. Bioeconomia circolare e recupero degli scarti. 4. Conclusioni. - Riferimenti bibliografici.*



1. *Il contesto nazionale di riferimento*

1.1. *La filiera agroalimentare*

Negli ultimi cinquant'anni si è passati da un sistema del cibo basato principalmente sull'autoconsumo, derivante dalle produzioni delle aziende agricole, a modelli di consumo in cui l'integrazione tra agricoltura e industria porta alla produzione di alimenti trasformati richiesti dal mercato. Ciò ha determinato la creazione della filiera agroalimentare, costituita dall'integrazione della fase agricola con quella di trasformazione (industriale) e con la fase di vendita e distribuzione. A livello nazionale la fase iniziale della filiera, la produzione agricola, risulta essere composta da imprese molto eterogenee tra di loro. Sono presenti aziende di grandi dimensioni che hanno una forte integrazione con l'industria e piccole imprese che operano in mercati di prossimità. L'industria alimentare è composta invece perlopiù da piccole e medie imprese, anche se sono presenti grandi imprese globali a matrice nazionale o estera che hanno un forte impatto economico e sociale sull'intera industria. Il sistema di distribuzione e vendita, nella fase finale della filiera, è caratterizzato da attività commerciali di varie dimensioni. È possibile identificare la presenza sul territorio italiano di attività di piccole dimensioni (a conduzione familiare) e attività di grandi dimensioni, come la grande distribuzione organizzata.

1.2. *Tendenze e dati della filiera*

La filiera agroalimentare italiana ha un ruolo di primaria importanza all'interno dell'economia nazionale. Considerando il sistema agroalimentare (produzione primaria, trasformazione, distribuzione e vendita) nel 2020 esso ha contribuito al 17% del fatturato nazionale. Prendendo in considerazione il contributo nella generazione di fatturato delle varie fasi che compongono la filiera, la fase di trasformazione (27,5%) e la fase di distribuzione (27%) risultano essere nel 2020 quelle di maggior rilievo. La fase agricola vede una percentuale nettamente inferiore che si attesta all'11,6%. È notevole anche il peso della filiera agroalimentare sul valore aggiunto nazionale. Analizzando i dati del periodo 2017-2019, la filiera ha generato l'8% del valore aggiunto nazionale, qui è l'agricoltura ad avere un ruolo influente (31%). Inoltre, il settore è fortemente competi-

vo con un *export* al 2020 di 45 miliardi di euro e un peso sulle esportazioni totali di merci nazionali del 10%. Tali esportazioni, indirizzate perlopiù in Paesi UE (65,4%) e nell'area Nord America (13%), vedono nettamente la presenza di prodotti derivanti dall'industria alimentare (73,6%) e in via inferiore da prodotti del settore agricolo (11,5%). Le esportazioni sono da collegarsi a prodotti *Made in Italy* (74%) in cui emerge soprattutto il prodotto trasformato. Analizzando la bilancia commerciale agroalimentare, si denota come questa abbia registrato un netto miglioramento nell'arco degli ultimi cinque anni, passando da fasi di deficit a un surplus di oltre 2 miliardi di euro nel 2020 (CREA, 2021). Il settore agroalimentare rappresenta una delle Aree di Specializzazione Intelligente a livello nazionale, in cui la posizione di primario interesse sia a livello nazionale sia internazionale necessita di investimenti e opportune azioni mirate e orientate ad incrementare la competitività e consolidare la posizione dominante. La pandemia da Covid-19 ha avuto un diverso impatto lungo la filiera agroalimentare. Secondo un'indagine ISMEA (CREA, 2020), le aziende dell'industria alimentare sono quelle che nella filiera che hanno avuto maggiori difficoltà legate alla pandemia. Le maggiori criticità sono state riscontrate nella logistica, nella carenza di personale e nelle misure restrittive che hanno limitato le attività all'interno dell'industria. Nella fase agricola, le imprese hanno avuto meno criticità, soprattutto per le imprese del settore cerealicolo e olivico-oleario, mentre maggiori difficoltà sono state riscontrate nel comparto della zootecnia e del vino. La branca agricoltura, silvicoltura e pesca ha fatto registrare nel 2020 una contrazione del 2,5% del valore della produzione e del 3,8% il valore aggiunto (CREA, 2021). Nel 2020 il valore aggiunto delle industrie alimentari è diminuito dell'1,8% rispetto all'anno precedente (Censis, 2020). La ripresa del settore agroalimentare, considerando sempre un periodo di incertezza legato alla pandemia da Covid-19, è avvenuta rapidamente grazie alle esportazioni a livello internazionale e alla costante domanda di beni alimentari realizzati sul suolo italiano.

### 1.3. *Sviluppi e strategie future*

Il sistema del cibo si troverà ad affrontare numerose sfide nel futuro. Tali sfide riguarderanno diversi aspetti interni ed esterni a tale sistema. L'evoluzione demografica che si prevede nei prossimi cinquanta



anni evidenzia la necessità di un cambiamento radicale nei processi produttivi, dove l'innovazione tecnologica può aiutare a garantire un aumento della produzione in grado di soddisfare i bisogni richiesti dalla popolazione mondiale. Le innovazioni coinvolte riguarderanno l'agricoltura digitale e di precisione, investimenti in biotecnologie e la genetica delle *cultivar*. Altri fattori che esternamente pressano il sistema sono da riscontrare negli equilibri geopolitici e dunque nella resilienza delle catene di approvvigionamento di materie prime necessarie alla produzione di cibo. Filiere più corte e strutturate possono aiutare ad incrementare la resilienza dei sistemi produttivi e dunque superare possibili *shock* (come guerre, pandemie, volatilità mercati). Un ruolo principale nel cambiamento del settore è svolto dal consumatore, il quale detiene sempre più responsabilità ed ha un atteggiamento esigente rispetto ai suoi acquisti, promuovendo un atteggiamento sostenibile ed esaltando prodotti di qualità, anche se non sono ancora presenti nel mercato. Altro aspetto di notevole importanza è la sicurezza dei sistemi produttivi. Il consumatore a richiedere prodotti sicuri, che abbiano informazioni accessibili e di facile comprensione. Il settore inoltre assume sempre di più una posizione centrale nella salute, la promozione e il consumo di prodotti di elevate caratteristiche nutrizionali possono aiutare a prevenire malattie e disfunzioni causate da uno scorretto regime alimentare. Infine, per stimolare la competitività, la sostenibilità e la qualità del sistema produttivo del cibo è necessario investire in un'integrazione verticale tra agricoltura e industria. I driver di sviluppo per il settore agroalimentare nazionale e le imprese che operano al suo interno sono sintetizzabili in alcuni principali: la qualità, la sostenibilità, l'innovazione tecnologica, la crescita dimensionale delle imprese. Investire in tali driver può consentire alle imprese di superare le sfide principali che il settore si trova ad affrontare. Implementare processi produttivi di qualità consentirà alle imprese di essere più competitive e di realizzare prodotti più sicuri (certificati), sani e più soddisfacenti per i consumatori. La sostenibilità, ormai un requisito per competere nel mercato, può essere perseguita attraverso modelli circolari (chiusura del ciclo e recupero degli scarti) volti a ridurre le emissioni generate dal settore e consumare in modo efficiente le materie prime. Investimenti in innovazione tecnologica (sviluppo di nuovi prodotti, automazione dei processi, adozione di tecnologie digitali) permetteranno alle imprese di essere più competitive nei mercati internazionali e incrementare le performance ambientali dei processi produttivi. Inoltre, le imprese che caratterizzano il

settore, soprattutto quello agricolo, risultano essere di piccole dimensioni: investire in una crescita dimensionale delle imprese può consentire lo sviluppo del settore attraverso una maggiore produttività e una loro posizione più solida nel mercato.

## *2. La Regione Campania*

### *2.1. Stato dell'arte del settore agroalimentare regionale*

Il settore agroalimentare campano rappresenta un ramo molto rilevante per il sistema economico regionale ed è caratterizzato da una complessa strutturazione delle filiere produttive, come la produzione di prodotti di qualità tutelati da marchi e da sistemi di qualità e segmenti operanti a monte e a valle delle fasi di produzione primaria e industriale (Regione Campania, 2020). La Regione Campania, considerando il contesto nazionale, comprende il 10,1% delle imprese agroalimentari (CREA, 2021), perciò si evince che la filiera agroalimentare è molto diffusa sull'intero territorio campano rappresentando un punto di forza grazie alla moltitudine di prodotti realizzati e dei rispettivi prodotti tipici presenti. Il contesto campano è caratterizzato principalmente da imprese agroalimentari che hanno aderito a Consorzi di tutela relativi al regime di qualità ed attuando azioni in ambito collettivo come reti d'impresa, progetti di filiera e collaborando con altre filiere del settore campano (Sviluppo Campania, 2020). Il settore agroalimentare campano genera un valore aggiunto di 4,3 miliardi di euro e rappresenta, nel contesto regionale, il 4% dell'economia, producendo un valore aggiunto del 20% sul totale della manifattura della Regione Campania. Dal punto di vista delle regioni del meridione, la Regione Campania produce un valore aggiunto superiore a un quinto dell'intero meridione, arrivando anche a superare il 30% considerando solamente l'industria agroalimentare. Dal punto di vista occupazionale, il settore agrifood campano genera lavoro per circa 116 mila lavoratori, ovvero il 6,2% dell'occupazione totale dell'intera regione, dove il 64% dei lavoratori è impegnato nel comparto agricolo (CDP, 2020). La Regione Campania, inoltre, investe nei giovani imprenditori agricoli: a livello nazionale, il peso individuato dai giovani agricoltori nella Regione è pari al 10% (Centro Studi Divulga, 2021). L'agrifood della

Regione Campania rappresenta, quindi, un settore in cui è necessario continuare ad investire per la promozione delle filiere e per lo sviluppo di politiche dedicate all'internazionalizzazione.

La pandemia da Covid-19 ha causato delle difficoltà notevoli anche nei settori industriali della Regione Campania. Impatti negativi si sono verificati in maniera differente a seconda delle filiere, e quelle che hanno avuto maggiore impatto negativo sono state, in particolare, il comparto floricolo, vitivinicolo e olivicolo. Le cause principali sono da identificare principalmente nella chiusura periodica di strutture ricettive, che hanno limitato le vendite, ma anche nell'impossibilità di garantire le relazioni tra le imprese (Regione Campania, 2021a). Pur evidenziando un contesto economico degli ultimi anni molto altalenante, le imprese industriali campane con almeno 20 addetti hanno evidenziato un aumento della domanda del comparto agroalimentare (soprattutto all'estero), grazie alla specializzazione presente nella Regione Campania. Le esportazioni dell'anno 2020 sono aumentate del 13,2% a prezzi correnti, privilegiando l'andamento delle vendite estere di conserve soprattutto verso gli Stati Uniti, seguite da prodotti da forno e altre produzioni alimentari (Banca d'Italia, 2021). Per cercare di risolvere queste problematiche, la Regione Campania ha intrapreso delle attività in grado di promuovere le filiere del territorio mediante metodologie innovative. Tra queste, la realizzazione del Digital Agrifood Campania, ovvero la realizzazione di una filiera innovativa relativa all'agrifood, attraverso la quale è possibile identificare tutte le imprese del comparto agricolo italiano (Banca d'Italia, 2021).

## *2.2. Aree di specializzazione*

Nella Regione Campania sono presenti Aree di Specializzazione Intelligente in grado di promuovere il territorio, tra cui il settore agroalimentare. Il settore ha come obiettivi fondamentali la promozione della dieta mediterranea, caratterizzata dalla varietà e quantità di prodotti presenti nel territorio campano, cercando di promulgarla non solo come stile di vita, ma anche come patrimonio delle comunità, come fattore di attrattività e infine, come elemento di sviluppo del territorio. Per riuscire a promuovere tali attività, un ruolo importante viene svolto dalle imprese, le quali devono avere una propria responsabilità nei confronti della qualità dei prodotti che sono in grado di offrire. Per tali ragioni, le imprese

sono sostenute dalla ricerca scientifica, in grado di individuare e promuovere prodotti salutari agricoli e di origine animale, seguendo l'approccio europeo "One Health". Le imprese utilizzano processi produttivi in grado di rimuovere o addirittura eliminare la contaminazione di prodotti causata dall'utilizzo di pesticidi o sostanze di origine ambientale, così da produrre cibi con proprietà funzionali, migliorando lo stato di salute della popolazione. Il settore agricolo rappresenta un elemento di attrattività del territorio perché, combinato con altri settori come turismo, artigianato e ambiente, permette di incrementare la competitività delle imprese e lo sviluppo dell'intero territorio. La caratterizzazione qualitativa delle produzioni agricole favorisce il posizionamento dei prodotti di qualità e di tipicità, promuovendo le produzioni a indicazione geografica. La competitività delle imprese agricole viene incentivata soprattutto attraverso un orientamento verso l'innovazione, ovvero utilizzando strumenti tecnologici e la digitalizzazione dei processi produttivi. Tra gli ambiti di interesse, un'attenzione importante deve essere posta nei confronti dei cambiamenti climatici e il loro impatto verso le risorse naturali, biodiversità e paesaggio, che rappresentano sfide del settore agricolo. Per tale ragione, sono previste azioni in grado di promuovere e migliorare la produzione e la sicurezza alimentare, rispettando gli obiettivi previsti dal *Green Deal* europeo. Gli impatti ambientali però non sempre possono essere mitigati, infatti rappresentano un rischio fondamentale per il settore agroalimentare. Diventa perciò necessario cercare di migliorare le performance ambientali attraverso appositi strumenti (impegni ambientali, produzione biologica o integrata, misure agroambientali) (Regione Campania, 2021a).

### *2.3. Rapporti e sinergia tra agricoltura e industria*

L'agricoltura rappresenta il settore primario in grado di fornire le materie prime necessarie per la nutrizione umana, sia direttamente che indirettamente attraverso la trasformazione. L'agricoltura risulta in sinergia con l'industria sotto alcuni punti di vista come la competizione, la sostenibilità e la qualità dei prodotti. Le imprese devono cercare di aumentare la loro capacità produttiva, introducendo processi produttivi in grado di realizzare prodotti di qualità (utilizzando anche sistemi di con-

trollo) e disporre di un fabbisogno di materia prima necessario per l'intera produzione.

Per incentivare le sinergie tra impresa e agricoltura nella Regione Campania, è importante attuare specifiche azioni, tra le quali la promozione della filiera agroalimentare, il benessere degli animali e la gestione dei rischi che potrebbero verificarsi all'interno del settore agricolo. Le azioni vengono attuate attraverso un miglioramento dell'integrazione dei prodotti primari nella filiera mediante l'utilizzo di regimi di qualità, la promozione dei prodotti nei mercati locali e regionali, possesso di scorte di produzione per contrastare eventuali mancanze e la realizzazione di rapporti tra produttori e associazioni di settore. Naturalmente le azioni intraprese devono essere in grado di incentivare l'utilizzo delle risorse in maniera efficiente e, soprattutto, riuscire ad intraprendere una produzione sostenibile in grado di produrre basse emissioni di carbonio e con un atteggiamento resiliente nei confronti del clima (Regione Campania, 2016)

### 3. *Azioni per la promozione dell'innovazione*

#### 3.1. *High-tech farming*

La Regione Campania è attiva nel processo di trasformazione digitale delle imprese, incentivando le stesse ad utilizzare le tecnologie digitali per lo svolgimento delle proprie attività, soprattutto riguardo il settore agricolo. L'agricoltura digitale rappresenta il futuro dell'agricoltura e prevede l'utilizzo delle tecnologie digitali in grado di aumentare la produttività, la qualità dei prodotti e la riduzione degli impatti ambientali. L'agricoltura digitale sfrutta le moderne tecnologie per promuovere in maniera innovativa l'organizzazione della filiera alimentare, la trasformazione, la tracciabilità e la commercializzazione dei prodotti così da rendere il settore agricolo più moderno ed efficiente nell'ambito della catena del valore. Queste attività sono possibili in quanto le tecnologie digitali, implementate in tutte le fasi della filiera agricola, trasformano i processi tradizionali in processi sempre più innovativi e digitalizzati. L'evoluzione tecnologica ha favorito notevoli cambiamenti all'interno delle imprese agricole, con la possibilità di introdurre ed affiancare agli strumenti agricoli tradizionali, le nuove tecnologie digitali

come l'*Internet of Things* (IoT), i *big data* e il *cloud computing*. Queste tecnologie hanno permesso di sviluppare nuovi strumenti di agricoltura digitale e di precisione in grado di apportare benefici alle imprese. Naturalmente, l'utilizzo delle tecnologie digitali richiede la presenza, all'interno delle imprese agricole, di personale con specifiche competenze, le quali devono essere acquisite mediante corsi di formazione in grado di incentivare il capitale umano.

### 3.2. *Innovazione di prodotto e filiera nel settore Agrifood*

Il DL 34/2020 ha previsto numerose misure per l'agricoltura, che coinvolgono le imprese del settore agro-alimentare e della pesca (CREA, 2020). Le azioni previste per le imprese hanno come principale attività strategica l'innovazione, la quale comporta notevoli cambiamenti relativi soprattutto al modo di operare delle imprese stesse. Attraverso l'innovazione, le imprese attuano investimenti innovativi nelle filiere agricole campane, cercando di risolvere problematiche complesse. Attraverso le innovazioni le imprese possono introdurre innovazioni di prodotto e di processo, in grado di privilegiare la sostenibilità e migliorare la competitività dei produttori primari (Regione Campania, 2020, 2021a, 2021b). La Regione Campania ha riconosciuto grande importanza alla diffusione delle innovazioni tra le imprese, il miglioramento della produttività e sostenibilità dell'agricoltura (CREA, 2020). Attraverso le innovazioni, le imprese sono state in grado di attuare cambiamenti organizzativi derivanti dall'applicazione di strumenti e tecnologie digitali. La digitalizzazione, infatti, rappresenta un elemento fondamentale in grado di sostenere l'innovazione e la competitività del sistema produttivo, promuovere le competenze umane e l'inclusione sociale. L'integrazione delle tecnologie nei sistemi produttivi nelle imprese campane è molto bassa, riducendo le grandi opportunità che le tecnologie digitali sono in grado di offrire. Infatti, la diffusione delle tecnologie digitali nel tessuto produttivo regionale ha individuato tassi di adozione inferiori alla media nazionale (Banca d'Italia, 2021). Occorre, quindi, rafforzare la collaborazione tra ricerca e imprese per favorire l'unione tra l'attività di studio del settore scientifico e l'esperienza sul campo di imprese e di tecnici consulenti che conoscono ed affrontano quotidianamente le problematiche operative. Per incentivare la produzione locale, la Regione Campania ha implemen-

tato azioni in grado di promuovere le filiere attualmente presenti e incentivato la nascita di nuove. Tra queste, la Regione Campania è attivata nella coltivazione delle materie prime impiegate per la produzione della birra artigianale, valorizzando gli elementi di tipicità e qualità e incentivando l'implementazione di processi innovativi nelle lavorazioni dei prodotti, favorendo la ricerca e il miglioramento delle condizioni di produzione e trasformazione delle materie prime e dei loro derivati.

### 3.3. *Tracciabilità*

La tracciabilità dei prodotti alimentari rappresenta un elemento fondamentale per le imprese agroalimentari, la quale consente di ottenere informazioni sui prodotti a seguito della commercializzazione e/o dell'esportazione su tutti i passaggi della filiera. La garanzia della qualità della produzione agricola nazionale nei confronti del consumatore, congiuntamente alle richieste di assicurare il rispetto di pratiche e metodi sostenibili, sia in campo ambientale che sociale, trovano un ulteriore possibile strumento di rafforzamento nel crescente interesse che il sistema agroalimentare sta mostrando nei confronti dei sistemi di tracciabilità. In particolare, lo sviluppo di soluzioni in campo digitale che consentono la massiccia raccolta, gestione e condivisione dei dati riguardanti tutte le fasi di produzione, inclusa quella agricola, stanno dando sempre più spazio a moderni progetti di *blockchain*. Ad oggi, i processi di trasparenza e condivisione delle informazioni, interessano un numero limitato di aziende operanti nel settore. Tuttavia, sono molteplici le possibilità applicative di queste tecnologie digitali, anche grazie al massiccio intervento a loro supporto che sta interessando tutti i segmenti dell'economia del Paese, inclusa la catena agroalimentare (CREA, 2020). La Regione Campania ha approvato una legge (L.R. 728/2019) riguardo la tracciabilità delle eccellenze regionali attraverso l'utilizzo della *blockchain*. L'obiettivo è la creazione di un registro digitale aggiornato in grado di assicurare la tipicità del prodotto, mostrando le caratteristiche, origine e garantire sicurezza e controllo lungo l'intera filiera. La tecnologia *blockchain* ha permesso una riduzione dei tempi e dei costi ma anche problematiche legate alla contraffazione dei prodotti e a pratiche di concorrenza sleale (CDP, 2020). La pandemia Covid-19 ha sottolineato la necessità di rispondere in modo efficace ed efficiente alle crisi sanitarie mediante una solida preparazione, meccanismi di prevenzione e catene di approvvigionamento che

garantiscano la continua circolazione di beni essenziali. Allo stesso tempo, lo stato emergenziale ha evidenziato l'importanza cruciale di alimenti non solo sicuri (*food safety*) ma anche accessibili e convenienti, in termini di più facile reperibilità e a prezzi contenuti (*food security*). La Regione Campania ha introdotto la misura chiamata “*blockchain* nella filiera agroalimentare”, la quale ha come obiettivo lo sviluppo, la realizzazione e l'attuazione della tracciabilità dei prodotti, partendo dal produttore fino ad arrivare al consumatore finale e della rispettiva rintracciabilità del prodotto (dal consumatore al produttore). La presente misura è stata sviluppata attraverso un sistema di gestione dei dati in *blockchain* che confluiscono in una piattaforma multimediale, partendo dalla certezza della caratterizzazione e tipizzazione del prodotto all'origine, al fine di garantire la sicurezza ed il controllo dei prodotti alimentari ed accrescere la fiducia dei consumatori nell'operato delle istituzioni e delle aziende. Il servizio di tracciabilità e rintracciabilità dei prodotti agroalimentari, sarà prevalentemente destinato a favore dei sistemi di certificazione delle filiere DOP, IGP, DOC e DOCG al fine di favorire l'accesso alle informazioni in ordine all'origine certa e tipizzata, alla natura, alla composizione e alla qualità del prodotto. Un ulteriore scopo della misura è quello di valorizzare le produzioni locali, lungo tutta la catena di fornitura dal produttore al consumatore finale. Inoltre, il sistema di tracciabilità può essere esteso anche ad altri settori produttivi, con l'obiettivo di implementare la competitività in ambito nazionale ed internazionale, in particolare nei settori caratterizzanti le aree RIS3 della Regione Campania. Infine, per quanto concerne l'accesso all'infrastruttura tecnologica e software della *blockchain* da parte dei partecipanti alla filiera agroalimentare, l'accesso è libero e gratuito e avviene su base volontaria (Sviluppo Campania, 2020).

#### 3.4. *Formazione degli operatori*

L'avvento della pandemia da Covid-19 ha mutato i rapporti di forza tra le varie componenti della filiera (soprattutto industria alimentare e distribuzione) e, in questo contesto, sembrano favoriti gli operatori impegnati nei canali virtuali e quelli radicati sul territorio (sia produttori che distributori) rispetto alle reti di vendita *mass market* e delle multinazionali (CREA, 2020). La Regione Campania è settima per numero di



operatori di Agricoltura Sociale (AS): sono presenti 21 operatori AS nel territorio campano, ovvero il 7,8% del totale degli operatori in Italia. Nonostante nell'ultima indagine ISTAT relativa al 2019, il numero di operatori impegnati nella produzione tutelata sia diminuito del -1,6%, nelle regioni del Mezzogiorno si registra una controtendenza. (+4,8%). La Campania è la sesta regione per numero di operatori complessivi: di cui 4.644 produttori esclusivi, 442 produttori/trasformatori e 576 trasformatori esclusivi. Il supporto tecnico e formativo agli operatori è fondamentale per ridurre il tasso di disoccupazione regionale, e per il rafforzamento e l'ammodernamento dei Centri per l'Impiego (CPI), al fine di dare attuazione ai livelli essenziali delle prestazioni e garantire standard di erogazione omogenei in tutto il territorio regionale, con particolare riferimento alle aree interne (Regione Campania, 2021a). Per rendere la Campania una Regione più innovativa, sono stati formati 16.000 operatori con lo scopo di promuovere l'innovazione, la cooperazione e la diffusione di pratiche agricole sostenibili (Regione Campania, 2016). Le azioni attuate e lo stanziamento di 29 mln di € da parte della Regione, hanno lo scopo di incrementare l'occupabilità e la competitività degli operatori sul mercato attraverso attività di formazione professionale, di informazione e scambio di buone pratiche. È importante ai fini della formazione degli operatori, non solo che questi facciano rete, ma la presenza di un sistema di collaborazione per la promozione, attraverso accordi di partenariato pubblico-privato finalizzati all'elaborazione di una strategia di sviluppo, con il relativo piano di interventi al fine di favorire la diversificazione, la creazione e lo sviluppo di piccole imprese nonché dell'occupazione.

### *3.5. Promozione dei prodotti tipici regionali*

La Regione Campania promuove la valorizzazione dei prodotti della filiera agroalimentare, sostenendone la qualità e la tipicità. La Campania, con 580 prodotti PAT (Prodotti Agroalimentari Tradizionali) è, infatti, la regione italiana con il più alto numero di prodotti registrati<sup>1</sup>. All'interno delle nove categorie in cui sono suddivisi i prodotti, si distinguono prodotti di eccellenza, la cui qualità è legata alle vocazioni dei propri territori rurali: sono 55 le indicazioni geografiche riconosciute a

---

<sup>1</sup> <http://www.agricoltura.regione.campania.it/Tipici/indice.htm>.

livello regionale. In un confronto con i prodotti a marchio DOP e IGP delle altre regioni italiane, risultano significative la filiera lattiero-casearia e la filiera ortofrutticola.

La filiera ortofrutticola campana, congiuntamente ad altre regioni italiane, si distingue per numero di prodotti certificati: 12 nel 2017, tra cui spiccano il limone della Costa di Amalfi e Sorrento, il pomodoro San Marzano dell'Agro Sarnese-nocerino e la nocciola di Giffoni. Per quanto riguarda la filiera lattiero-casearia, nel 2017 la Campania è risultata essere la regione con il maggior numero di imprese di trasformazione del latte: 1.150 unità produttive, pari al 24% delle aziende dell'industria lattiero casearia italiana (ISMEA, 2018). La pandemia ha rallentato la crescita economica del settore, soprattutto per quanto riguarda la mozzarella di bufala campana, portando i consumatori a prediligere i prodotti a lunga scadenza. La situazione è migliorata nel secondo semestre 2020, favorita dall'export nei Paesi europei, con un aumento di quasi il 10% rispetto al 2019. L'export rappresenta una grande opportunità per valorizzare i prodotti di qualità della regione Campania, ma per farlo è necessario adottare delle strategie di promozione della filiera, quali:

- incentivare i produttori che valorizzano il marchio IG ad introdurre i prodotti di qualità nei mercati internazionali. Nell'ultimo anno, sono state numerose le iniziative regionali per la promozione dei prodotti di qualità come la partecipazione collettiva di 300 aziende campane a 13 fiere e manifestazioni di settore. Eppure, oltre al mercato europeo, è necessario posizionare i prodotti tipici regionali nei mercati asiatici e americani;
- migliorare il posizionamento SEO dei prodotti a marchio IG. Il lavoro di promozione digitale condotto dalla regione Campania deve essere implementato con delle tecniche per migliorare la visibilità online dei prodotti di qualità regionali. A ciò si aggiunge la sponsorizzazione della filiera agroalimentare sulle pagine social della regione e la ricerca di questi nelle lingue più parlate al mondo, come l'inglese;
- utilizzare il turismo come strumento di promozione dei prodotti tipici, inserendo la degustazione dei prodotti all'interno di percorsi di turismo esperienziale. La promozione deve avvenire da parte del settore pubblico e privato, congiuntamente ai luoghi di mag-

giore interesse come Napoli e la costiera amalfitana. Ciò permette al turista di conoscere e comprare i prodotti tipici regionali;

- aumentare la quantità di produzione. L'incremento dell'*export* del 10% nel settore lattiero-caseario del 2020 è stato possibile anche grazie alla modifica temporanea del disciplinare di produzione – ottenendo la possibilità di congelare il latte in eccesso. La produzione ha fatto segnare un modesto incremento di +1%, per un totale di 50.677 tonnellate (CREA, 2020). Ammodernamenti e modifiche di questo tipo sono necessarie in tutti i settori della filiera agroalimentare, in modo tale da garantire un posizionamento adeguato nei mercati internazionali.

La qualità e il posizionamento sui mercati internazionali dei prodotti tipici campani rappresenta una grande opportunità, sia per il settore *retail*, che può intercettare la domanda dei consumatori, sia per i distributori e gli importatori esteri, che hanno la possibilità di ricercare prodotti di alta qualità da proporre al proprio mercato interno, nonché per i produttori italiani che possono espandere il proprio mercato oltre i confini.

### 3.6. *Bioeconomia circolare e recupero degli scarti*

La bioeconomia rappresenta una leva strategica per lo sviluppo di ciascun territorio e può essere un'importante fonte per lo sviluppo regionale. Investire sulla bioeconomia rigenerativa è fondamentale per assicurare la sicurezza alimentare e l'agricoltura di qualità che promuova lo sviluppo di filiere innovative dei biomateriali con coltivazioni in aree marginali, con prelievi sostenibili di biomassa forestale e con l'utilizzo di scarti e rifiuti organici (Leoni *et al.*, 2019). Il potenziale di sviluppo della bioeconomia in ottica circolare è elevato nel nostro Paese e diffuso lungo tutto il territorio nazionale: i recenti studi mostrano il ruolo chiave della bioeconomia nelle regioni del Nord-Est e del Mezzogiorno, con un peso della bioeconomia sul valore aggiunto regionale rispettivamente dell'8,2% e 6,7%. La Regione Campania si posiziona sotto la media per valore aggiunto della bioeconomia sull'economia regionale. Ciò nonostante, il crescente interesse nei confronti della bioeconomia e, in particolare nei confronti della produzione di composti chimici *bio-based*, qualificano la Campania come una delle principali regioni del Mezzogiorno per presenza di centri di ricerca e università orientate allo studio e

all'applicazione della chimica *bio-based*. In termini di valore aggiunto per Regione, la Campania occupa una posizione significativa tra le regioni del Mezzogiorno (5,9 mld di €), posizionandosi sesta nel ranking nazionale ed è settima per numero di occupati (143 mila). Tuttavia, per quanto concerne il peso del valore aggiunto della bioeconomia sul totale del valore aggiunto regionale e il peso degli occupati della bioeconomia sul totale degli occupati regionale, la Campania si posiziona in entrambi i casi al di sotto della media nazionale, rispettivamente con il 6% e il 7,6%, a fronte di una media nazionale rispettivamente del 6,4% e del 7,9%. La Campania si posiziona tra le prime dieci regioni italiane per valore aggiunto del settore agro-alimentare e per numero di occupati. L'uso delle bioplastiche rappresenta un elemento chiave in termini di crescita: per bioplastica si intende la plastica che deriva da materie prime rinnovabili o biodegradabile oppure che abbia entrambe le proprietà, oltre ad essere riciclabile (definizione della European Bioplastics). Il numero di imprese operanti nel settore delle bioplastiche è passato dai 143 operatori del 2012 ai 278 del 2020. La Campania è la terza regione per numero di imprese (18 aziende, 255 addetti) seconda solo a Lombardia e Veneto (Intesa San Paolo e Federchimica (Assobiotech), 2021).

L'utilizzo della bioplastica è fondamentale in quanto rappresenta un prodotto altamente leggero, economico e basso impatto ambientale. Inoltre, la bioplastica rappresenta molteplici vantaggi tra cui:

- una valida alternativa al riciclo senza oneri per i consumatori;
- diminuisce gli oneri di gestione e l'emissione di fumi tossici;
- biodegradabilità e decomposizione naturale in un tempo breve;
- maggiore igiene dei contenitori alimentari;
- produzione di concime in quanto la sostanza è fertilizzante.

#### 4. *Conclusioni*

La filiera agroalimentare ha un ruolo di fondamentale importanza per l'economia italiana, contribuendo al 17% del fatturato nazionale. Il settore agroalimentare è una della Aree di Specializzazione Intelligente: pertanto, sono necessari investimenti e azioni specifiche orientate ad incrementare la competitività e a consolidare la posizione dominante del settore. Le principali sfide da affrontare in futuro riguardano l'evoluzione

demografica, per la quale è necessario un cambiamento radicale dei processi produttivi, e la realizzazione di filiere più corte e strutturate in grado di incrementare la resilienza dei sistemi produttivi e superare *shock* come guerre, pandemie e volatilità dei mercati. La qualità, la sostenibilità, l'innovazione tecnologica, la crescita dimensionale delle imprese rappresentano driver importanti per lo sviluppo e la crescita del settore agroalimentare nazionale. La possibilità per le imprese, soprattutto per quelle di piccole dimensioni, di competere in un mercato sempre più competitivo dipenderà molto dagli investimenti in innovazione tecnologica e da modelli circolari sostenibili orientati alla riduzione degli impatti ambientali generati dal settore.

### *Riferimenti bibliografici*

Banca d'Italia. (2021), *Economie regionali - L'economia della Campania*.

CDP. (2020), *L'economia campana: le 5 eccellenze da cui ripartire - Focus territori*.

Censis. (2020), *Italia sotto sforzo*, available at: [https://www.censis.it/sites/default/files/downloads/2\\_diario della transizione.pdf](https://www.censis.it/sites/default/files/downloads/2_diario_della_transizione.pdf).

Centro studi divulga. (2021), *Covid, la svolta green delle nuove generazioni*.

Crea. (2020), *Annuario dell'agricoltura italiana*.

Crea. (2021), *L'agricoltura italiana conta 2021*.

Intesa San Paolo e Federchimica (Assobiotech). (2021), *La bioeconomia in Europa - 7°rapporto*.

Ismea. (2018), *Le filiere agroalimentari nelle regioni italiane*.

Leoni, S., Ronchi, E., Aneris, C., Bienati, M., Pettinao, E., Vigni, F., Sbaffoni, S., *et al.* (2019), *Rapporto sull'economia circolare in Italia*, available at: [www.circulareconomynetwork.it](http://www.circulareconomynetwork.it).

Regione Campania. (2020), *Valutazione degli effetti dell'implementazione della strategia regionale di specializzazione intelligente 2014-2020 sul contesto economico regionale*.

Regione Campania. (2021a), *Dris 21-27*.

*Agricoltura e innovazione: un percorso sinergico per lo sviluppo economico campano*

---

Regione Campania. (2021b), *Valutazione tematica 2020: gli effetti degli investimenti nelle principali filiere agricole campane e le esigenze emerse a seguito dell'emergenza sanitaria-19 e il ruolo del PSR 2014-2020.*

Regione Campania. (2021c), *Piano di promozione a supporto del sistema agroalimentare campano.*

Regione Campania. (2016), *"PSR 14 -20 Campania - Guida Breve"*.

Sviluppo Campania. (2020), *L'industria Alimentare in Campania: Main Data, Traiettorie Strategiche e Opportunità.*





## Indice generale

<i>Executive Summary</i>	p. 7
Introduzione	p. 27
1. Analisi delle perimetrazioni territoriali nella selezione delle strategie territoriali della Regione Campania	
<i>Premessa. 1. Strategie territoriali a valere sui fondi strutturali. 2. Un sistema di indicatori sociali, economici e di sostenibilità. 2.1. Statistiche preliminari dei principali indicatori dei Sistemi Territoriali della Regione Campania. 2.2. Individuazione delle determinanti socio-economiche. 2.3. I cluster territoriali. 3. Analisi dinamica dei gruppi di performance territoriali. 4. Conclusioni. – Allegato statistico – Statistiche dei sistemi territoriali campani.</i>	p. 31
2. Stato di salute delle imprese campane: elementi strutturali e dinamica congiunturale nell'era Covid-19	
<i>Premessa, 1. Il tessuto produttivo della Campania: elementi strutturali e dinamiche pre-Covid. 1.1. La struttura produttiva campana: valore aggiunto e dimensione di imprese. 1.2. Le specializzazioni manifatturiere. 1.3. Le costruzioni. 1.4. Le specializzazioni nel terziario. 1.5. La ricomposizione della base produttiva dell'industria e dei servizi nel decennio pre-Covid. – Box 1. Innovazione e transizione digitale in Campania. 2. Gli effetti della pandemia da Covid-19. – Box 2. L'efficacia delle politiche a sostegno della liquidità delle imprese. – Appendice A.</i>	p. 89
3. Struttura e dinamica del mercato di lavoro	
<i>Introduzione. 1. Le regioni del Sud sono cresciute meno del resto del Paese. 2. La domanda di lavoro è caduta in Campania, ma la produttività è in recupero. 3. La ripresa dopo il 2013 e il contributo dei settori. 4. Il lavoro sommerso. 5. L'occupazione in Campania secondo alcune caratteristiche degli occupati. – Box. Le dinamiche dell'occupazione in Campania nel periodo della pandemia. – Riferimenti bibliografici.</i>	p. 131
4. Diseguaglianze sociali e territoriali interne	
<i>Introduzione. 1. La disoccupazione in Campania. Le tendenze degli ultimi anni. 2. Disoccupazione e livello di istruzione. 3. Le diverse misure della disoccupazione. – Box. Gli effetti della crisi del 2020-21 sulle tendenze della disoccupazione in Campania. 4. Diseguaglianze, povertà e disagio sociale in Campania. 5. Il lavoro povero. 6. La popolazione che vive in famiglie a rischio povertà ed esclusione in Campania. 7. Le principali misure di contrasto al disagio economico adottate negli ultimi anni. – Riferimenti bibliografici.</i>	p. 169

5. **Dinamiche demografiche e percorsi di sviluppo territoriale**  
*Introduzione. 1. Evoluzione della popolazione. 1.1. La popolazione della Campania negli anni duemila: decrescita, invecchiamento e migrazioni. 1.2. Le componenti della dinamica demografica. 1.3. La componente naturale. 2. Le migrazioni e l'esodo dei giovani talenti. 3. La demografia delle aree interne e la valutazione della strategia SNAI – Campania. 3.1. La strategia nazionale delle aree interne in Campania, lo stato di attuazione degli Accordi di Programma Quadro. 4. La demografia delle città medie e la valutazione dei PICS. 4.1. Stato di attuazione della strategia regionale di sostegno alle 19 città medie oggetto di Programmi Integrati Città sostenibile (PICS). 5. L'evoluzione della popolazione nelle città medie e nella regione nel decennio 2020-2030. 5.1. Gli effetti economico sociali del calo demografico.* p. 205
6. **Struttura e dinamica del sistema formativo**  
*1. Introduzione. 2. Dinamiche demografiche e capitale umano. 3. Scuola. 3.1. Infrastrutture. 3.2. Personale. 3.3. Test. 3.4. Indici di dispersione scolastica. 3.5. Digitalizzazione, alcune azioni. 4. Istruzione terziaria e capitale umano. 4.1. Capitale umano e Università. 4.2. Servizi universitari: residenze, orientamento e placamento. 4.3. Formazione permanente. 5. Indirizzi strategici programmazione FESR 2021-2027.* p. 251
7. **Divari territoriali di qualità ed efficienza nell'erogazione dei servizi sociali**  
*1. Divari territoriali di qualità ed efficienza nell'erogazione dei servizi sociali. 1.1. La spesa per i servizi sociali. La spesa per servizi sociali delle amministrazioni regionali. La spesa per servizi sociali delle amministrazioni comunali. Gli interventi per il potenziamento dei servizi sociali e degli asili nido, del PNRR e la programmazione nazionale ed europea 2021-2027. Le prestazioni dei servizi sociali. - Riferimenti bibliografici.* p. 273
8. **Divari territoriali di qualità ed efficienza nell'erogazione dei servizi sanitari**  
*1. Divari territoriali di qualità ed efficienza nell'erogazione dei servizi sanitari. 1.1. La spesa sanitaria. Un confronto internazionale. I Sistemi sanitari regionali alla prova della governante. Il contenimento della spesa sanitaria in Campania. I modelli sanitari. I limiti alla spesa per il personale e gli effetti sugli organici. I divari territoriali in termini di offerta sanitaria. I divari territoriali negli esteri. I divari territoriali e la mobilità sanitaria. Gli interventi del PNRR. - Riferimenti bibliografici.* p. 311
9. **Cultura come driver trasversale di sviluppo territoriale**  
*Premessa. 1. Produzione culturale e creativa: valore aggiunto, occupazione, impresa e produttività. 2. Patrimonio e partecipazione culturale. 3. "Grandi attrattori" e turismo. 4. Gli impatti della pandemia da Covid-19. 5. Considerazioni conclusive in vista del POR 2021-2027.* p. 343

10. **Agricoltura e innovazione: un percorso sinergico per lo sviluppo economico campano**

*1. Il contesto nazionale di riferimento. 1.1. La filiera agroalimentare. 1.2. Tendenze e dati della filiera. 1.3. Sviluppi e strategie future. 2. La Regione Campania. 2.1. Stato dell'arte del settore agroalimentare regionale. 2.2. Aree di specializzazione. 2.3. Rapporti e sinergia tra agricoltura e industria. 3. Azioni per la promozione dell'innovazione. 3.1. High-tech farming. 3.2. Innovazione di prodotto e filiera nel settore Agrifood. 3.3. Tracciabilità. 3.4. Formazione degli operatori. 3.5. Promozione dei prodotti tipici regionali. 3.6. Bioeconomia circolare e recupero degli scarti. 4. Conclusioni. - Riferimenti bibliografici.*





**SVIMEZ**

Associazione per lo sviluppo  
dell'industria nel Mezzogiorno

via di Porta Pinciana, 6  
00187 Roma  
Tel. +39 06 478501  
segreteria@svimez.it  
www.svimez.it