

Presentazione del Rapporto SVIMEZ 2021 sull'economia e la società del Mezzogiorno

PARTE TERZA I DIVARI DI CITTADINANZA DA COLMARE NELLA RIPARTENZA

Cap. 11. La Sanità durante e dopo la pandemia

Cap. 12. Le Università per lo sviluppo dei territori

Cap. 13. Infrastrutture e servizi di trasporto
per la mobilità dei cittadini

Cap. 14. La questione delle aree interne

Cap. 15. Il *digital divide*



SVIMEZ

Cap. 11. La Sanità durante e dopo la pandemia

Il 2020 sarà ricordato a lungo per la lotta al Covid-19, la più grande sfida che il Sistema Sanitario Nazionale ha affrontato dalla sua istituzione. La pandemia ha rappresentato uno *shock* inatteso che ha posto il Governo italiano (primo in Europa) di fronte alla necessità di far fronte all'emergenza con strumenti inediti di contrasto alla diffusione del virus. Prima che in ogni altro ambito di intervento, la pandemia ha reso evidenti i punti di forza dell'azione pubblica, perché il sistema ha retto all'onda d'urto del Covid-19, ma ha riportato alla luce anche le molte debolezze del sistema. Tra i nodi venuti al pettine con la pandemia vi sono le criticità legate ad un assetto di *governance* che soprattutto nelle prime fasi dell'emergenza non ha reso agevole il coordinamento tra Stato e Regioni. È prevalsa infatti una certa conflittualità tra livelli di governo durante la prima ondata della pandemia. Una conflittualità poi gradualmente rientrata grazie all'affinamento dei metodi di controllo della diffusione del virus nei diversi territori e, soprattutto, all'avvio della campagna di vaccinazione.

La varietà di modelli organizzativi dei Servizi Sanitari Regionali (SSR) convive con rilevanti differenziali di risultato tra territori. Le trasformazioni indotte dalle politiche attuate in ambito sanitario nel corso degli ultimi anni sono tra le determinanti degli insoddisfacenti livelli di assistenza osservabili in molti contesti: la graduale riduzione della spesa pubblica per la sanità e il crescente ruolo di quella a carico dei cittadini; la contrazione del personale a tempo indeterminato e il crescente ricorso a contratti a tempo determinato o a consulenze; la riduzione delle strutture di ricovero ospedaliere e di assistenza territoriale; il rallentamento degli investimenti.

Dai dati territoriali di fonte ISTAT risultano valori di spesa pro capite mediamente più bassi nelle regioni del Mezzogiorno in tutto il decennio pre-pandemia. La riduzione delle risorse pubbliche in sanità è stata la conseguenza di una serie di misure di contenimento della spesa in tutti i SSR, ma in presenza di vincoli finanziari più stringenti per le Regioni sottoposte a piani di rientro. Il processo di risanamento finanziario che ha interessato le regioni in disavanzo, collocate prevalentemente nel Mezzogiorno, pur confermandosi una relazione positiva tra spesa sanitaria e livello dei servizi erogati (griglia LEA), ha consentito negli anni di "rientro" un progressivo miglioramento, fino al 2018, dei punteggi LEA. Miglioramento che però ha lasciato sostanzialmente inalterati i divari con le regioni che, partendo da migliori condizioni di partenza, hanno avuto relativamente più risorse.

La netta riduzione dell'assistenza ospedaliera operata per massimizzare i risparmi immediati non è andata di pari passo con il rafforzamento dei servizi alternativi all'ospedale. L'obiettivo di contenere le risorse destinate all'assistenza ospedaliera avrebbe invece dovuto contemplare quello complementare di destinare maggiori risorse alla medicina territoriale, nell'ottica di una riorganizzazione complessiva dell'offerta sanitaria. Ma su quest'ultimo fronte, come mostrano diversi

indicatori, i risultati sono stati poco soddisfacenti, soprattutto nel Mezzogiorno, che già partiva da livelli più contenuti di servizi di assistenza territoriale. Ad esempio, il dato relativo al numero di posti equivalenti per assistenza agli over 65 in strutture residenziali – misura dell’offerta di assistenza territoriale residenziale (e non ospedaliera) – evidenzia il ritardo delle regioni del Mezzogiorno che registrano valori mediamente più contenuti.

Punteggi regionali Griglia LEA, Anni 2012-2019

Regioni	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Veneto	193	190	189	202	209	218	222	222
Toscana	193	214	217	212	208	216	220	222
Emilia Romagna	210	204	204	205	205	218	221	221
Lombardia	184	187	193	196	198	212	215	215
Marche	165	191	192	190	192	201	206	212
Umbria	171	179	190	189	199	208	210	211
Liguria	176	187	194	194	196	195	211	206
Friuli Venezia Giulia*	-	-	-	-	-	193	206	205
Abruzzo	145	152	163	182	189	202	209	204
Lazio	167	152	168	176	179	180	190	203
Puglia	140	134	162	155	169	179	189	193
Piemonte	186	201	200	205	207	221	218	188
P. A. Trento*	-	-	-	-	-	185	185	187
Sicilia	157	165	170	153	163	160	171	173
Basilicata	169	146	177	170	173	189	191	172
Campania	117	136	139	106	124	153	170	168
Valle d'Aosta*	-	-	-	-	-	149	159	160
P. A. Bolzano*	-	-	-	-	-	120	142	157
Molise	146	140	159	156	164	167	180	150
Calabria	133	136	137	147	144	136	162	125
Sardegna*	-	-	-	-	-	140	145	111

* Regioni non sottoposte alla Verifica adempimenti

Fonte: Ministero della Salute: Monitoraggio dei LEA attraverso la cd. Griglia LEA, 2019

Alle differenze nelle prestazioni erogate dai diversi SSR si associa il fenomeno ormai strutturale della migrazione sanitaria dal Sud al Nord del Paese dei cittadini alla ricerca di cure sanitarie ritenute qualitativamente superiori a quelle delle regioni di residenza.

In questo quadro vanno letti l’insieme degli interventi previsti per la Sanità dalla Missione 6 del PNRR. La svolta che la pandemia ha impresso alle politiche pubbliche offre l’opportunità di tornare ad investire nella sanità pubblica, con l’obiettivo primario di sanare le differenze nella qualità dei servizi offerti nelle diverse aree del Paese. Gli obiettivi da conseguire sono numerosi: rafforzare la prevenzione e l’assistenza sul territorio e l’integrazione fra servizi sanitari e sociali; contribuire

all'ammodernamento la dotazione delle strutture del SSN in termini di qualità del capitale umano e formazione, risorse digitali, strutturali strumentali e tecnologiche; promuovere la ricerca scientifica in ambito sanitario.

Risorse mobilitate nell'ambito della Missione 6 (miliardi di euro)

Missioni	PNRR	React-EU	Fondo complementare	Totale
M6C1. Reti di prossimità, strutture e telemedicina per l'assistenza sanitaria territoriale	7,00	1,50	0,50	9,00
di cui:				
Case della comunità e presa in carico della persona	2,00			
Casa come primo luogo di cura, assistenza domiciliare e telemedicina	4,00			
Sviluppo delle cure intermedie	1,00			
M6C2 - Innovazione, ricerca e digitalizzazione del servizio sanitario nazionale	8,63	0,21	2,39	11,23
di cui:				
Ammodernamento del parco tecnologico e digitale ospedaliero	4,05			
Verso un ospedale sicuro e sostenibile	1,64			
Rafforzamento dell'infrastruttura tecnologica e degli strumenti per la raccolta, l'elaborazione, l'analisi dei dati e la simulazione	1,67			
Valorizzazione e potenziamento della ricerca biomedica del SSN	0,52			
Sviluppo delle competenze tecnico professionali, digitali e manageriali del personale del sistema sanitario	0,74			
Totale Missione 6	15,63	1,71	2,89	20,23

Fonte: Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza; <https://italiadomani.gov.it/it/home.html>.

Per quanto le risorse messe a disposizione dal PNRR rappresentino una importante boccata di ossigeno, resta sicuramente aperta la questione su quanto l'insieme di misure previste riusciranno ad integrarsi tra loro, migliorando la struttura del SSN, ma soprattutto il raccordo, in questa nuova fase programmatoria, con la politica ordinaria nel settore sanitario. Sarà infatti necessario modificare la rotta che è stata seguita negli ultimi anni sul piano dei tagli ordinari che il SSN ha dovuto affrontare. Agli interventi "straordinari" messi in campo dal PNRR sarà cruciale affiancare una nuova visione strategica ordinaria che, senza perdere di vista gli equilibri finanziari, sia in grado di ridiscutere i fabbisogni dei territori in maniera funzionale al livellamento dei diritti di accesso alla salute in tutto il territorio nazionale.

Cap. 12. Le Università per lo sviluppo dei territori

La missione del PNRR, nella parte dedicata al sistema universitario, presenta innumerevoli interventi. L'impianto delle politiche è principalmente rivolto agli studenti (diritto allo studio, residenze universitarie, dottorati di ricerca), ai docenti, ricercatori e personale, alle infrastrutture per la ricerca e l'innovazione, ad un auspicabile impegno in termini di tempi per il rispetto delle scadenze imposte dal Piano stesso e per il miglioramento delle procedure di valutazione, nonché ad interventi di semplificazione e concentrazione e complessivamente alla riduzione dei divari territoriali, sociali, digitali e di genere. L'entità del Fondo di Finanziamento Ordinario delle università è passata dai circa 7,17 miliardi del 2007 ai 7,8 miliardi del 2020 incorporando anche gli interventi a carattere straordinario, tra cui i dipartimenti di eccellenza e i piani straordinari per l'assunzione di professori e ricercatori. Quest'aumento del FFO è il risultato di una prima fase, caratterizzata da una consistente riduzione, a cui è seguita una seconda fase dove si sono registrati incrementi compensativi negli ultimi due anni. Una parte significativa di tali ultimi incrementi è costituita da finanziamenti con destinazione vincolata.

Il perseguimento dell'obiettivo della coesione sociale e territoriale, a fronte delle disparità esistenti nel Paese di natura socioeconomica e territoriale, postula politiche che privilegino misure capaci di garantire opportunità di sviluppo economico, sociale e personale a tutte le latitudini geografiche, partendo dagli atenei dei territori periferici, i quali hanno riscontrato negli ultimi anni crescenti difficoltà in termini di immatricolazioni, reclutamento e capacità di intercettare fonti di finanziamento ordinarie e straordinarie. Dopo che negli ultimi anni in Italia si è assistito ad una concentrazione di risorse in atenei del Nord e/o in aree più centrali e urbane.

L'obiettivo finale non può che essere un sistema universitario diffuso e di qualità, da raggiungere attraverso il rafforzamento dell'autonomia responsabile degli atenei, il rendere sistematico il principio della programmazione strategica pluriennale, un'effettiva semplificazione normativa, un contestuale rafforzamento della struttura amministrativa. Per quanto riguarda il Finanziamento degli atenei sono necessari lo scorporo della quota premiale dal FFO di un fondo ad hoc per la premialità, il rifinanziamento del FFO, Accordi di Programma tra Atenei e Ministero, un programma di Reti Universitarie Speciali di Programma istituendo una linea di finanziamento per speciali accordi di programma, che coinvolgano due o più università, su un progetto di medio periodo. Inoltre, sotto il profilo del reclutamento, poiché nel 2020 l'attuale sistema ha premiato maggiormente gli atenei del "centro" a discapito di quelli della "periferia", va riequilibrata questa tendenza. Infatti, ad oggi, per ogni professore ordinario andato in pensione, il Politecnico di Milano ha potuto assumere fino a 2,45 ordinari, Torino 1,4, Bologna 1,39, Milano Statale 1,15, Napoli Federico Secondo 0,97, mentre Genova 0,71, Pisa 0,64, Bari 0,81, Messina 0,68, Catania 0,59 e Palermo 0,71. Per raggiungere questa

finalità serve superare il meccanismo dei “punti organico”, consolidare il reclutamento di giovani ricercatori ricollegato a iniziative straordinarie, quali PNRR e Accordi di Programma, incentivare la mobilità del personale docente e tecnico-amministrativo.

Ricercatori (Rtdb) 2015-2019 per regione e per 10.000 abitanti.

Regione	Rtd(b)	Rtd(b) per 10000 abitanti
Piemonte	1022	2.310
Valle d'Aosta	0	0.000
Liguria	392	2.476
Lombardia	2053	2.052
Trentino-Alto Adige	369	3.495
Veneto	978	1.985
Friuli-Venezia Giulia	290	2.363
Emilia-Romagna	1419	3.188
Toscana	1150	3.064
Umbria	201	2.246
Marche	369	2.379
Lazio	1390	2.359
Centro-Nord	9633	2.415
Abruzzo	320	2.403
Molise	59	1.883
Campania	1231	2.100
Puglia	411	1.005
Basilicata	48	0.832
Calabria	178	0.901
Sicilia	726	1.426
Sardegna	339	2.038
Mezzogiorno	3312	1.584
Italia	12945	2.129

Fonte: Elaborazioni su dati MUR



Per quel che riguarda la ricerca e posizione competitiva del Paese, va definito un programma nazionale che selezioni almeno 3 università grandi o medio-grandi del Mezzogiorno con le quali stipulare un Accordo di Programma per un progressivo potenziamento dell’attività di ricerca, finalizzato a raggiungere nel giro di 10 anni un livello quali-quantitativo medio almeno comparabile con quello delle migliori 7-8 università del centro-nord. E al tempo stesso definire un altro programma nazionale (con il possibile contributo delle Regioni) per selezionare almeno ulteriori 12 università del Mezzogiorno per le quali l’obiettivo è di portare nel giro di 10 anni alcuni specifici dipartimenti (in media almeno 2,5 per ateneo) ad un livello quali-quantitativo della ricerca comparabile con quella dei migliori 100 dipartimenti italiani. Oltre a ciò, è indispensabile incentivare Accordi di Programma tra le università del Mezzogiorno (o di altre aree individuate come svantaggiate nel panorama nazionale) e le Regioni per un rafforzamento progressivo dell’attività di ricerca e innovazione,

C’è poi il problema, niente affatto secondario, dell’ampliamento dell’accesso alla formazione terziaria, per giovani e adulti: il nostro Paese è tra gli ultimi in Europa per quota di popolazione in possesso di un titolo di istruzione terziaria (27,6% contro 41,6% di media) e per tasso di accesso

all'istruzione terziaria (42% contro 63% della media europea). A ciò si aggiunge, incidendo significativamente nel nostro sistema universitario, l'elevato tasso di abbandono degli studenti: per 10 iscritti al primo anno, poco meno di 6 completano il corso triennale nell'arco di un decennio. Le lauree ad orientamento professionale (LP), lanciate in via sperimentale nel 2018, per decollare hanno bisogno di essere collocate all'interno di strutture intermedie tra quelle delle università e quelle delle scuole superiori come succede ad esempio in Germania con le *Fachhochschulen*. Anche creando e promuovendo vere e proprie Scuole Universitarie per la Formazione Professionale. Buoni segnali e molte risorse saranno investite col PNRR sugli ITS, importante qui il raccordo con le LP per evitare inutili doppioni.

Cosa propone la SVIMEZ - Il ruolo della formazione e delle sue istituzioni è da sempre per la SVIMEZ cruciale. Di fronte alla persistente, troppo elevata, percentuale di giovani con un titolo di formazione terziaria di gran lunga al di sotto della media OCSE (28% contro 40% nel 2019), la SVIMEZ propone politiche attive per una nuova stagione. Le università e le altre istituzioni della ricerca rappresentano la sede primaria delle conoscenze e dell'attività di formazione del capitale umano, che costituiscono l'*asset* fondamentale per realizzare innovazione e transizione ecologica. Grazie alle risorse del PNRR, secondo la SVIMEZ, si può agire per ridurre le disuguaglianze geografiche e sociali prodotte dall'attuale assetto istituzionale dell'università italiana. A dieci anni dall'entrata in vigore della riforma Gelmini, si ritiene siano maturi i tempi per avviare un confronto costruttivo teso ad eliminare le distorsioni che l'attuale sistema presenta contribuendo al così al rilancio del Paese.

Cap. 13. Infrastrutture e servizi di trasporto per la mobilità dei cittadini

In Italia nel 2020 il volume di mobilità passeggeri è di poco superiore agli 80 milioni di spostamenti-giorno, di cui 26,6 milioni, pari al 32,4%, generati dalla popolazione residente al Sud. La caduta della domanda l'anno scorso, in piena crisi sanitaria, è stata nel Paese di poco superiore al 20%, nel Mezzogiorno ben più elevata, raggiungendo il 35%.

Un tratto identificativo del modello di mobilità degli italiani è la concentrazione della domanda su scala locale e di prossimità. Marginale è invece il peso dei viaggi di lunga distanza: meno del 3% quelli superiori ai 50 km. Una caratteristica di cui le politiche di investimento dovrebbero tener conto.

Nel Mezzogiorno la percentuale di spostamenti con un mezzo pubblico, già strutturalmente più bassa nel pre-pandemia, si è più che dimezzata, dal 7,5% del 2019 al 3,4% del 2020, a beneficio essenzialmente degli spostamenti a piedi che sono schizzati al 30,7%. L'automobile, e ciò è preoccupante, ha purtroppo conservato sostanzialmente le proprie posizioni, perdendo 3 punti percentuali al Sud.

Il tasso di mobilità sostenibile, indicatore che fotografa la quota di spostamenti effettuati con mezzi a basso impatto - a piedi, in bici/micromobilità, con mezzi pubblici/*sharing mobility* - al Sud è storicamente più basso, pur se in aumento: nel 2020 è cresciuto di circa tre punti, con divari sensibili tra Regioni come la Campania, caratterizzata da un elevato uso dei mezzi pubblici grazie anche alla robusta dotazione di infrastrutture ferroviarie, o la Puglia, dove pesa in modo significativo la mobilità pedonale e ciclistica, e Regioni in forte ritardo come Calabria e Basilicata. Più si vive in territori periferici, più diminuisce la sostenibilità del mezzo di trasporto prescelto. Ma esiste anche un divario tra Città metropolitane di diverse aree del Paese: in quelle del Mezzogiorno la quota modale del trasporto pubblico locale non raggiunge il 10%, quota che sale quasi al 19% in quelle del Centro-Nord. Indice su questo dato il gap relativo alle reti di trasporto rapido di massa. metropolitane. Notevole è anche il ritardo nelle infrastrutture della "mobilità dolce": 1.

Nel Mezzogiorno sono quasi 9 milioni i cittadini che quotidianamente si spostano per motivi di lavoro o studio; di questi 6 milioni, il 65,9%, restano nel Comune di abituale dimora mentre il restante 34,1% raggiunge la destinazione di lavoro o studio fuori dal proprio Comune.

I dati aggiornati al 2019 sulla dotazione di reti infrastrutturali confermano, soprattutto per la parte ferroviaria e per quella autostradale, un caratteristico divario Nord-Sud (gravissimo il ritardo del Mezzogiorno nell'Alta velocità ferroviaria), attorno al quale per decenni si è alimentato buona parte del dibattito pubblico sulle politiche di riequilibrio regionale. Ma se non è la quantità in sé di reti infrastrutturali ad assicurare a un'area geografica una maggiore forza economica o una maggiore inclusione sociale, le politiche di investimento devono essere valutate in base ad un criterio più

funzionale. L'infrastruttura di trasporto va considerata non come capitale fisico che di per sé genera sviluppo, ma nella sua capacità di incrementare l'accessibilità del territorio da e verso i mercati. Le grandi infrastrutture di trasporto vanno costruite dove effettivamente accrescono la competitività del sistema territoriale. Il che motiva l'orientamento delle politiche di riequilibrio territoriale verso priorità di intervento basate sull'obiettivo di incrementare i livelli di accessibilità, molto contenuti in diverse aree del Sud come puntualmente dimostrato da recenti studi della Banca d'Italia.

Fondamentale, accanto alle reti, è il tema della disponibilità dei servizi di trasporto, la cui offerta mostra per il Mezzogiorno un duplice vistoso livello di sottodotazione: da un lato quella relativa ai servizi del trasporto pubblico nelle aree urbane, dove si concentrano quote crescenti di domanda di mobilità che, in assenza di alternativa, restano soddisfatte in gran parte dall'auto e dall'altro lato quella relativa ai servizi innovativi e flessibili della *sharing mobility*.

L'offerta di servizi di sharing mobility in Italia (Anno 2020)

	Mezzogiorno		Centro-Nord		Totale Italia	
	Numero servizi	Numero veicoli	Numero servizi	Numero veicoli	Numero servizi	Numero veicoli
Monopattini elettrici	10	4.070	49	30.330	59	34.400
<i>Scooter sharing</i>	0	0	14	7.360	14	7.360
<i>Bike sharing station based*</i>	2	517	22	9.424	24	9.941
<i>Bike sharing free floating*</i>	0	0	14	24.764	14	24.764
<i>Car sharing station based</i>	7	192	11	876	18	1.068
<i>Car sharing free floating</i>	3	182	16	6.142	19	6.060
Totale	22	4.961	126	78.896	148	83.593
Distribuzione %	14,9	5,9	85,1	94,1	100,0	100,0

*Sono considerate solo le città con flotte superiori a 80 bici

Fonte: Elaborazioni su dati dell'Osservatorio Nazionale Sharing Mobility;

Analizzando alcuni indicatori di sostenibilità dei trasporti passeggeri, circa le emissioni inquinanti, la sicurezza e l'efficienza delle risorse pubbliche dedicate alla mobilità, il Mezzogiorno appare quanto mai debole, perché produce costi e inefficienze a carico sia dei cittadini che della finanza pubblica. Pur essendoci differenze interne tra i territori del Sud. Ma anche nei casi più virtuosi le performance regionali non riescono quasi mai ad avvicinare gli standard medi del Centro-Nord.

Nell'attuazione degli interventi previsti dal PNRR il Ministero delle Infrastrutture e della Mobilità Sostenibili può fare affidamento su 62 miliardi, 53,5 dei quali assegnati alle diverse linee di investimento riconducibili al settore delle infrastrutture e dei trasporti. La parte del leone nell'allocatione dei finanziamenti è attribuita agli interventi nelle infrastrutture ferroviarie, in particolare per l'estensione delle linee ad Alta Velocità e Alta Capacità, di fatto la metà dell'intera

dotazione; al trasporto pubblico e mobilità “green” sono assegnati 8,4 miliardi, destinati soprattutto al Trasporto Rapido di Massa (3,6 miliardi) e al rinnovo parco autobus (3); alla mobilità locale vanno oltre 5 miliardi per il potenziamento e l’elettrificazione delle reti regionali.

Il “PNRR dei trasporti”, includendo il Fondo complementare, destina alle Regioni del Sud circa 23 miliardi certi, una dotazione molto rilevante, enormemente maggiore rispetto a quanto accade negli altri settori interessati dal Piano (la quota Sud per la Missione 3 Infrastrutture per la Mobilità Sostenibile è del 53,2%). A quali si devono aggiungere sia le risorse delle linee di investimento che indirizzano nominativamente al Sud una parte di interventi senza ripartirle, come quelli su logistica e portualità, sia le misure a cui i territori meridionali potranno attingere, come le risorse per il trasporto rapido di massa o per il rinnovo del materiale rotabile.

Le valutazioni della SVIMEZ – Per quanto riguarda il PNRR, le aspettative di crescita in esso riposte non risiedono solamente nell’imponente mole di risorse mobilitate, in quanto appare decisiva l’efficienza complessiva delle procedure e di spesa, al fine di assicurare il salto di modernizzazione delle politiche di investimento nel Mezzogiorno. Gli investimenti nelle grandi infrastrutture di trasporto hanno sofferto endemicamente di ritardi, lentezze burocratiche e inefficienze amministrative oggi non più compatibili con le regole di erogazione delle tranche di finanziamento del Piano.

Sarebbe stato inoltre opportuno nel PNRR un maggior bilanciamento di risorse a favore delle «reti corte», della prossimità e del trasporto delle aree urbane. Il modello di mobilità dei cittadini, al Sud come nel resto del Paese, non solo trova già oggi nel corto raggio il baricentro di domanda, ma potrebbe accentuarne la caratterizzazione nel post-emergenza come alcuni trend lasciano intravedere (crescita della mobilità attiva, rivitalizzazione della dimensione di quartiere per effetto dello smart working, maggiore consapevolezza green dei cittadini). C’è il rischio dunque che un indirizzo degli investimenti eccessivamente orientato verso i collegamenti di lunga distanza – per altro verso indispensabili per accrescere l’accessibilità alle destinazioni di viaggio business e turistici oltre che ai mercati globali delle imprese – non colga in pieno i bisogni diffusi della domanda, lasciando in gran parte irrisolti i nodi strutturali di congestione e bassa qualità dello spazio pubblico nelle aree urbane e locali.

Cap. 14. La questione delle aree interne

La Strategia Nazionale per le Aree Interne (SNAI) è un'iniziativa di politica economica incardinata nella politica di coesione del ciclo 2014-2020 con il meritevole intento di mettere al centro la qualità della vita delle persone, l'aumento del benessere e dell'inclusione sociale di chi vive in Comuni, al Nord come al Sud, significativamente distanti dai centri di offerta dei servizi essenziali (istruzione, salute e mobilità). La SNAI è stata avviata per 72 «aree-progetto». Il metodo SNAI ha previsto che ciascuna area adottasse, in coordinamento con le Amministrazioni centrali, una propria «Strategia» da definire con un percorso che si sviluppa in fasi di complessità crescente, per poi arrivare alla sottoscrizione di un Accordo di Programma Quadro (APQ), che ne rappresenta lo strumento attuativo. Secondo i dati dell'Agenzia per la Coesione Territoriale aggiornati a luglio 2021, risulta un valore complessivo di risorse stanziato per la SNAI di circa un miliardo di euro. A causa della complessità delle procedure di definizione delle Strategie d'area, la sottoscrizione degli APQ si è avviata con notevole ritardo ed è proceduta a rilento fino al 2019 (solo 9 APQ avviati nel 2017, 5 nel 2018, 10 nel 2019), conoscendo una certa accelerazione solo nel 2020 e nel 2021.

La difficoltà di implementazione del metodo SNAI ha causato notevoli ritardi di attuazione, accumulati già nella fase di programmazione degli interventi, prima ancora di arrivare alla fase realizzativa. Secondo i dati diramati dall'Agenzia della Coesione Territoriale, al 30 aprile 2021 gli APQ in Banca Dati Unitaria presso IGRUE-RGS erano 30 per un importo complessivo di risorse stanziato di 586 milioni di euro. Di questi risultavano effettivamente monitorati solo 179 milioni di euro, con i seguenti deludenti indicatori di avanzamento finanziario: 44,6% di impegni sul monitorato, 13,6% di impegni sul costo totale, 21,6% di pagamenti sul costo monitorato, e 6,6% di pagamenti sul costo totale. Le tendenze demografiche avverse delle aree interne sono peggiorate anche negli anni in cui la SNAI è stata avviata.

Indicatori demografici nei Comuni delle Aree interne per Regioni e macro-ripartizioni, 2012 e 2020.

Regioni e Macroripartizioni	saldo demografico 2012-2020		Tasso di natalità (a)		Indice di dipendenza strutturale (b)	
	var. ass.	var. %	2012	2020	2012	2020
Piemonte	-322	-0,6	7,1	4,9	59,9	61,5
Valle d'Aosta	-695	-4,0	10,2	6,2	54,3	56,5
Lombardia	-569	-0,6	8,4	5,8	52,4	57,7
Trentino Alto Adige	-195	-1,1	8,8	6,3	52,2	55,2
Veneto	-3.476	-4,0	6,9	5,3	50,1	56,1
Friuli-Venezia Giulia	-2.790	-7,7	6,0	5,9	54,2	62,2
Liguria	-1.616	-5,9	6,4	4,9	67,5	67,4
Emilia-Romagna	-7.499	-6,0	6,5	4,5	59,6	64,9
Toscana	-3.259	-4,9	7,0	4,4	61,8	66,1
Umbria	-3.898	-4,6	7,0	5,5	57,3	61,3
Marche	-5.412	-7,3	7,2	4,8	59,2	62,8
Lazio	-7.853	-6,2	6,9	5,2	53,1	57,5
Abruzzo	-9.053	-9,8	6,5	4,8	59,0	61,4
Molise	-6.398	-7,7	6,8	5,8	55,7	57,2
Campania	-12.518	-5,8	6,9	6,4	53,5	53,9
Puglia	-10.670	-5,8	7,8	6,0	54,0	55,7
Basilicata	-8.255	-8,8	6,5	5,6	53,7	54,9
Calabria	-9.781	-9,4	7,2	6,3	53,4	56,3
Sicilia	-15.247	-4,8	7,9	7,0	53,9	54,9
Sardegna	-2.246	-9,0	5,0	4,1	57,7	60,0
					0,0	0,0
Mezzogiorno	-74.168	-6,6	7,2	6,2	54,4	55,8
Centro-Nord	-37.584	-4,7	7,1	5,2	56,3	60,7
Nord-Ovest	-3.202	-1,7	7,9	5,5	56,7	59,9
Nord-Est	-13.960	-5,2	6,7	5,1	55,1	60,8
Centro	-20.422	-5,8	7,0	5,1	56,9	61,1
Italia	-111.752	-5,8	7,2	5,8	55,2	57,8

(a) Tasso di natalità: (nati / popolazione) * 1.000; (b) Indice di dipendenza strutturale = (P0-14 + P_≥65 / P15-64) * 100.

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati ISTAT

Cosa propone la SVIMEZ Il contrasto alla marginalità e al progressivo spopolamento delle aree interne resta una priorità per le politiche di riequilibrio territoriale del Paese. Al di là di quanto può essere ancora fatto per superare i limiti «interni» alla SNAI in termini, soprattutto, di semplificazione e accelerazione degli strumenti programmatori e attuativi, sono le politiche generali che andrebbero riorientate sui grandi temi dei diritti di cittadinanza. La SNAI si è rivelata una politica «giusta» che si è avvalsa di un metodo sbagliato. Bisognerebbe in definitiva ragionare in termini di programmazione nazionale unitaria che riconosca le peculiarità di queste aree dell'«osso» rispetto a quelle della «polpa». Una strategia unitaria da costruire valorizzando le complementarità tra il nuovo ciclo di programmazione della politica di coesione 2021-2027 e il PNRR, nella cornice di una politica

ordinaria orientata al riequilibrio territoriale capace di dedicare maggiore attenzione ai fabbisogni di servizi essenziali delle aree interne del Paese.

Cap. 15. Il *digital divide*

Secondo il Rapporto *Digital Economy and Society Index*, l'Italia nel 2020 si colloca al quartultimo posto a livello europeo rispetto alla dimensione «Connettività». Nel 2020, la banda larga con tecnologia NGA ha raggiunto una copertura del 92,7% delle famiglie, mentre solo il 13,4% delle famiglie italiane ha sottoscritto un abbonamento ad una rete che prevede una larghezza di banda pari ad almeno 100 Mbps. L'accesso alla fibra fino a casa raggiunge il 34,7% delle famiglie residenti nelle regioni del Centro, il 34,2% delle famiglie del Nord-Ovest e il 26,76% delle famiglie del Mezzogiorno.

Sotto il profilo della propensione individuale all'utilizzo del digitale, nel Mezzogiorno è più elevata la frequenza di persone senza competenze digitali (4,3% della popolazione) o con competenze basse (47,8%), mentre nelle regioni settentrionali prevalgono coloro che hanno un alto livello di competenze digitali (32% nel Nord-Ovest e 30,8% nel Nord-Est). Nel 2020, meno di un italiano su tre (29%) ha utilizzato Internet per interagire con la PA, contro una media UE del 57% e una media del 37,5% registrata nei paesi OCSE. A livello territoriale, osservando i dati dal 2011 al 2020, emerge un persistente divario tra le diverse aree, in particolar modo tra le regioni del Nord-Est (in media 4 punti percentuali sopra la media italiana) e le regioni del Sud, le quali si attestano al di sotto della media italiana di circa 6 punti percentuali e al di sotto di circa 10 punti percentuali rispetto alla media delle regioni del Nord est (-13 punti percentuali solo nel 2020).

Per quanto concerne l'integrazione delle tecnologie digitali da parte delle imprese, il Mezzogiorno mostra un forte ritardo. In particolare, la *performance* del Sud risulta essere la peggiore in 5 casi su 7: in relazione all'uso dei sistemi ERP, all'uso dei *social media*, all'uso dei *big data*, all'acquisto di servizi *cloud* e alla quota di fatturato derivante dalle vendite on line. Ne consegue che le imprese meridionali sono in media in ritardo nell'uso delle tecnologie ICT. Tuttavia, se si considerano specifici indicatori si rilevano alcune prestazioni regionali degne di nota. Per esempio, è vero che il Mezzogiorno si conferma come la ripartizione geografica con i risultati meno lusinghieri per quanto riguarda il ricorso al *cloud*, ma i dati della Puglia e della Sicilia (61,8% e 65,1%, rispettivamente) sono superiori a quelli medi nazionali.

Percentuale di individui che usano regolarmente Internet

Regioni e ripartizioni	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Piemonte	54	54	57	60	65	70	72	75	77	79
Valle d'Aosta	54	59	61	62	69	70	69	73	76	77
Liguria	53	59	60	66	68	70	76	76	76	80
Lombardia	57	60	61	65	70	75	73	78	79	80
P.A. Bolzano	58	60	64	67	67	70	73	79	78	85
P.A. Trento	58	57	59	65	72	74	72	76	81	81
Trentino Alto Adige	58	59	62	66	70	72	73	78	80	83
Veneto	54	58	61	61	68	71	73	76	76	80
Friuli Venezia Giulia	54	56	61	67	70	71	73	76	80	81
Emilia Romagna		59	63	65	69	70	75	78	81	83
Toscana	56	56	63	64	67	70	72	77	79	82
Umbria	52	55	56	59	65	67	70	70	74	79
Marche		54	60	60	66	70	74	74	76	76
Lazio	56	57	60	64	66	72	73	74	76	81
Abruzzo	52	48	54	54	64	67	68	71	71	73
Molise	48	46	48	55	55	64	66	66	65	70
Campania	43	40	44	50	54	56	62	63	66	69
Puglia	38	41	48	49	54	57	59	66	64	67
Basilicata	40	40	51	48	55	61	62	68	66	67
Calabria	41	43	46	49	53	55	57	63	64	67
Sicilia	40	45	46	51	53	55	61	64	69	69
Sardegna	48	51	57	62	62	64	66	74	70	73
Nord-Ovest	55	58	60	63	68	71	73	76	77	79
Nord-Est	56	58	62	65	69	71	73	77	79	82
Centro	55	56	60	62	66	70	72	74	76	80
Mezzogiorno	44	46	51	54	57	60	63	68	68	70
Italia	50	52	56	59	63	67	69	72	74	76
Unione Europea	66	68	70	73	75	77	79	81	83	85

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati Eurostat.

Cosa propone la SVIMEZ – La SVIMEZ ritiene che il divario digitale esistente in Italia sia concausa delle diseguaglianze sociali del nostro Paese. Oggi il digital divide è un fenomeno che interessa la dotazione infrastrutturale, la Pubblica Amministrazione, le imprese e le competenze degli individui e ritardi si osservano tanto nei confronti internazionali con gli altri paesi quanto tra le regioni italiane. L'obiettivo di colmare il *digital divide* diventa strategico per accelerare la ripresa economica dell'Italia e consentire a tutti di trarre pieno beneficio dalla transizione digitale. Il PNRR, che ai temi della digitalizzazione dedica la Missione 1, dovrebbe produrre un impatto significativo sulle aree a maggior fabbisogno di investimenti per il completamento delle infrastrutture digitali, soprattutto per

gli interventi sulla connettività a banda ultra-larga che per il 45% saranno destinati al Mezzogiorno. Il PNRR enfatizza inoltre l'effetto atteso della digitalizzazione degli Enti pubblici del Sud che mostrano un ritardo notevole di offerta on line di servizi pubblici al cittadino. A maggior rischio di assorbimento sono esposti invece gli incentivi fiscali del Piano Transizione 4.0. Resta ancora aperto il tema delle complementarità strategiche, finanziarie ed attuative tra le diverse programmazioni (soprattutto PNRR e politica di coesione del nuovo ciclo 2021-27) che coinvolgono per di più Amministrazioni centrali e regionali chiamate ad uno sforzo non indifferente di coordinamento.