

Studi sullo sviluppo regionale dell'OCSE

Prepararsi al cambiamento demografico in Campania, Italia



Studi sullo sviluppo regionale dell'OCSE

Prepararsi al cambiamento demografico in Campania, Italia

Il presente lavoro è pubblicato sotto la responsabilità del Segretario generale dell'OCSE. Le opinioni espresse e le argomentazioni utilizzate nel presente documento non riflettono necessariamente il punto di vista ufficiale dei paesi membri dell'OCSE.

Il presente documento è stato realizzato con il sostegno finanziario dell'Unione europea. Le opinioni espresse nel presente documento non riflettono in alcun modo il punto di vista ufficiale dell'Unione europea.

Il presente documento, così come tutti i dati e le mappe in esso contenuti, non pregiudicano lo status o la sovranità di alcun territorio, la delimitazione delle frontiere e dei confini internazionali e il nome di alcun territorio, città o area.

Si prega di citare questa pubblicazione come segue:

OCSE (2025), *Prepararsi al cambiamento demografico in Campania, Italia*, Studi sullo sviluppo regionale dell'OCSE, Pubblicazioni OCSE, Parigi, <https://doi.org/10.1787/071b9897-en>.

ISBN 978-92-64-41442-6 (versione cartacea)
ISBN 978-92-64-81857-6 (PDF)
ISBN 978-92-64-35550-7 (HTML)

Studi sullo sviluppo regionale dell'OCSE ISSN
2789-7990 (versione cartacea)
ISSN 2789-8008 (online)

Crediti fotografici: Copertina © Franz Aberham/Getty Images Plus.

Le rettifiche alle pubblicazioni dell'OCSE sono disponibili all'indirizzo: <https://www.oecd.org/en/publications/support/corrigenda.html>.

© OCSE 2025



Attribuzione 4.0 Internazionale (CC BY 4.0)

Questo lavoro è reso disponibile sotto licenza Creative Commons Attribution 4.0 International. Utilizzando questo lavoro, l'utente accetta di essere vincolato dai termini di questa licenza (<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>).

Attribuzione: è necessario citare l'opera.

Traduzioni: è necessario citare l'opera originale, identificare le modifiche apportate all'originale e aggiungere il seguente testo: *In caso di discrepanza tra l'opera originale e la traduzione, solo il testo dell'opera originale deve essere considerato valido.*

Adattamenti – è necessario citare l'opera originale e aggiungere il seguente testo: *Questo è un adattamento di un'opera originale dell'OCSE. Le opinioni espresse e le argomentazioni utilizzate in questo adattamento non devono essere riportate come rappresentative delle opinioni ufficiali dell'OCSE o dei suoi paesi membri.*

Materiale di terzi – la licenza non si applica al materiale di terzi presente nell'opera. Se si utilizza tale materiale, l'utente è responsabile dell'ottenimento dell'autorizzazione da parte di terzi e di eventuali reclami per violazione.

Non è consentito utilizzare il logo, l'identità visiva o l'immagine di copertina dell'OCSE senza espressa autorizzazione, né suggerire che l'OCSE approvi l'utilizzo dell'opera.

Qualsiasi controversia derivante dalla presente licenza sarà risolta mediante arbitrato in conformità con il Regolamento arbitrale 2012 della Corte permanente di arbitrato (PCA). La sede dell'arbitrato sarà Parigi (Francia). Il numero degli arbitri sarà pari a uno.

Prefazione

Negli ultimi due decenni, quasi la metà delle regioni non metropolitane dell'OCSE vicine a una grande città, il 40% delle piccole città e il 40% delle regioni rurali remote hanno registrato un calo demografico, una tendenza che dovrebbe continuare in molti luoghi. Nell'Unione europea, ad esempio, si prevede che nel 2050 due terzi delle regioni avranno una popolazione inferiore a quella del 2019, mentre quasi 9 regioni su 10 avranno un'età media più elevata. Alcune regioni devono inoltre affrontare alti tassi di emigrazione, in particolare di lavoratori giovani e qualificati. Il calo demografico, l'invecchiamento e l'emigrazione possono avere un forte impatto su una regione, portando potenzialmente a un deterioramento delle finanze pubbliche, a carenze di competenze e manodopera, a un sottoutilizzo dei terreni e degli alloggi, a una perdita di vitalità della comunità e a un aumento dei costi di fornitura dei servizi.

Di fronte al cambiamento demografico, le regioni devono adattarsi in modo proattivo per garantire il benessere continuo dei residenti. Ciò richiede un ridimensionamento e un aggiornamento delle politiche, delle strutture di governance, dei servizi pubblici e degli investimenti per adeguarsi alle popolazioni future. Adattandosi in modo proattivo, i governi possono garantire di continuare a fornire un ambiente costruito di alta qualità e servizi pubblici efficaci, che alla fine possono aumentare la loro attrattiva per i datori di lavoro e i talenti.

Al fine di aiutare le regioni dell'Unione europea a rispondere meglio al cambiamento demografico, nel gennaio 2023 la Commissione europea (CE) ha pubblicato una comunicazione dal titolo "[Sfruttare il talento nelle regioni europee](#)". Ciò ha portato alla creazione del [meccanismo di potenziamento dei talenti](#) (TBM), che mira ad assistere le regioni nella formazione, nel mantenimento e nell'attrazione di persone con le capacità e le competenze necessarie per mitigare l'impatto della transizione demografica. Nell'ambito del secondo pilastro del TBM, l'OCSE fornisce assistenza tecnica a dieci regioni per sostenere un adattamento intelligente alla transizione demografica: Região Autónoma dos Açores (PT), Regione autonoma di Banská Bystrica (SK), Campania (IT), Castilla y León (ES), Centro-Valle della Loira (FR), Estremadura (ES), Nord-Vest (RO), Norte (PT), Consiglio regionale di Pohjois Savo (FI) e Tessaglia (EL).

Ciascuna delle dieci regioni riceve una relazione con analisi e raccomandazioni personalizzate per aiutarle ad adattarsi al cambiamento demografico. Le relazioni includono una valutazione dettagliata e raccomandazioni, e quattro capitoli principali. Il capitolo 1 definisce il contesto con una panoramica del contesto socioeconomico, della "trappola dello sviluppo dei talenti" e del contesto istituzionale e politico. Il capitolo 2 esplora l'adattamento dell'uso del suolo e della pianificazione territoriale al cambiamento demografico. Il capitolo 3 esplora l'adattamento delle finanze pubbliche subnazionali, degli investimenti pubblici e dei quadri di governance multilivello al cambiamento demografico. Il capitolo 4 esplora l'adattamento dei trasporti, dell'assistenza all'infanzia, dell'istruzione e dell'assistenza sanitaria al cambiamento demografico. Ogni rapporto si basa su analisi approfondite, visite in loco, workshop e scambi di apprendimento tra pari.

Il presente rapporto fa parte del lavoro dell'OCSE sul tema "Preparare le regioni al cambiamento demografico" ed è stato realizzato nell'ambito del programma di lavoro e del bilancio del Comitato per le politiche di sviluppo regionale (RDPC) dell'OCSE. L'RDPC offre un forum unico per lo scambio e il dibattito internazionale sulle economie, le politiche e la governance regionali. Il rapporto è stato sottoposto all'RDPC [CFE/RDPC(2025)12] per commenti tramite procedura scritta nell'agosto 2025.

Ringraziamenti

Il rapporto è stato redatto dal Centro per l'imprenditorialità, le PMI, le regioni e le città (CFE) dell'OCSE, guidato da Lamia Kamal-Chaoui. È stato elaborato nell'ambito del programma di lavoro del Comitato per la politica di sviluppo regionale (RDPC). Il rapporto è stato redatto nell'ambito di un progetto intitolato "Aiutare le regioni ad adattarsi al cambiamento demografico" e realizzato nel contesto del programma dell'OCSE "Preparare le regioni al cambiamento demografico" e del meccanismo di potenziamento dei talenti della Commissione europea. È stato reso possibile grazie al contributo finanziario della Direzione generale della politica regionale e urbana della Commissione europea (DG REGIO).

Il progetto è stato coordinato da Jaebeum Cho e Courtenay Wheeler, sotto la supervisione di Rüdiger Ahrend, capo della divisione Analisi economica, dati e statistiche (EDS) e Dorothee Allain-Dupré, capo della divisione Sviluppo regionale e governance multilivello (RDG), entrambi della CFE. La relazione sulla Campania è stata coordinata da Andrew Lombardi sotto la supervisione di Camille Viros, capo dell'unità Crescita inclusiva nelle città della divisione Città, politiche urbane e sviluppo sostenibile (CITY) della CFE.

Il capitolo 1 è stato redatto da Andrew Lombardi, Joana Duran-Franch e Yugo Kimura ed è stato revisionato da Isabelle Chatry, Alexander C. Lembcke e Camille Viros. Il capitolo 2 è stato redatto da Joana Duran-Franch e Yugo Kimura, con il contributo di Agustin Basauri e Lukas Kleine-Rueschkamp della Divisione Occupazione locale, competenze e innovazione sociale della CFE. È stato revisionato da Isabelle Chatry, Alexander C. Lembcke e Andrés Fuentes Hutfilter. Il capitolo 3 è stato redatto da Andrew Lombardi con il contributo di Emilie Yoda e revisionato da Camille Viros e Andrés Fuentes Hutfilter. Il capitolo 4 è stato redatto da Yugo Kimura e revisionato da Courtenay Wheeler e Isabelle Chatry. Il capitolo 5 è stato redatto da Joana Duran-Franch e revisionato da Alexander C. Lembcke ed Enrique Garcilazo.

L'OCSE desidera ringraziare la Regione Campania per la collaborazione e il sostegno forniti durante lo svolgimento dello studio. Un ringraziamento speciale va al team locale composto, tra gli altri, da Maria Somma, Sergio Negro, Rosa Maria Sciotto, Fiorella Ciullo e Marco Crabu, che hanno fornito supporto per le visite di studio nella regione e utili commenti sulla relazione. L'OCSE ringrazia inoltre Gergana Miladinova, François Gallaga, Diletta Zonta, Andreea Maier, Gianpiero Borzillo e Isaura Lopes Ramos della DG REGIO per il loro sostegno e contributo durante la preparazione della relazione. Un ringraziamento va anche a Jesus Ramón Asensio Echegoyen della Regione di Castilla-La Mancha, Spagna, per i suoi contributi critici in qualità di revisore paritario. Infine, l'OCSE ringrazia i numerosi soggetti interessati incontrati durante lo studio per la loro calorosa accoglienza nella regione e i loro preziosi contributi, tra cui i rappresentanti delle amministrazioni provinciali e locali, delle organizzazioni della società civile e delle università. La bozza ha beneficiato anche dei commenti dei delegati dell'RDPC.

Un ringraziamento speciale va a Jack Waters (CFE) per la consulenza fornita nella preparazione della pubblicazione, e a Isabella Edgecombe (CFE) per il supporto fornito nella preparazione della pubblicazione e nella stesura dei punti salienti della politica.

Indice

Prefazione	3
Ringraziamenti	4
Abbreviazioni e acronimi	9
Sintesi	10
1 Valutazione e raccomandazioni	12
Profilo regionale e tendenze chiave in Campania	13
Adeguamento dell'uso del suolo e della pianificazione territoriale in Campania	15
Adeguamento della governance multilivello e delle finanze subnazionali in Campania	20
Adeguamento della fornitura e dell'accessibilità dei servizi in Campania	24
Piano d'azione	26
Nota	29
2 Contesto: ritratto della Campania nel panorama europeo e nazionale	30
Introduzione	31
Contesto socioeconomico in Campania	32
Contesto istituzionale e politico	43
Riferimenti	50
Allegato 2.A. Indice di dipendenza degli anziani previsto	52
Note	53
3 Adattare l'uso del suolo e la pianificazione territoriale al calo demografico in Campania	54
Introduzione	55
Lo sviluppo territoriale non è sufficientemente allineato alle tendenze demografiche	59
L'offerta e la domanda di alloggi sono scarsamente allineate	62
Quadri di riferimento per l'uso del territorio e la pianificazione territoriale in Italia e in Campania	70
Raccomandazioni politiche	81
Riferimenti	88
Nota	91
4 Adattare la governance multilivello, la finanza pubblica e gli investimenti infrastrutturali al cambiamento demografico	92
Introduzione	93
Gestire l'impatto dei cambiamenti demografici sulle finanze pubbliche subnazionali	93
Allineare gli investimenti pubblici al cambiamento demografico	106
Adattare i quadri di governance multilivello al cambiamento demografico	113
Raccomandazioni politiche	122
Allegato 4.A. Impatto dei cambiamenti demografici sulla spesa e sulle entrate pubbliche	130
Riferimenti	133
Note	138

5 Il presente e il futuro dell'erogazione dei servizi in Campania	140
Introduzione	141
Accessibilità in Campania	141
Assistenza sanitaria	145
Istruzione nella prima infanzia, primaria e secondaria	151
Raccomandazioni politiche	156
Riferimenti	162
Note	165

FIGURE

Figura 2.1. Panoramica del meccanismo Talent Booster	31
Figura 2.2. Colmare i posti vacanti è relativamente più difficile nelle professioni altamente qualificate	38
Figura 2.3. La popolazione della Campania è diminuita a un ritmo accelerato dal 2012	39
Figura 2.4. Il cambiamento naturale negativo e la minore migrazione internazionale netta hanno determinato lo spopolamento	40
Figura 2.5. Si prevede che la Campania continuerà a invecchiare nei prossimi due decenni	41
Figura 2.6. La Campania avrà maggiori difficoltà a coprire i posti vacanti rispetto alla media nazionale	42
Figura 2.7. Avellino e Benevento registreranno i cali più significativi nella popolazione in età lavorativa	43
Figura 2.8. L'Italia ha un sistema di governo subnazionale a due livelli	44
Figura 2.9. Il decentramento fiscale dell'Italia è in linea con le medie OCSE	46
Figura 3.1. Gli insediamenti in Campania sono più densamente concentrati intorno a Napoli, mentre quelli nell'entroterra sono prevalentemente rurali	55
Figura 3.2. Densità di popolazione in Campania	56
Figura 3.3. L'area edificata sta crescendo rapidamente in alcune province in via di spopolamento	57
Figura 3.4. Lo sviluppo turistico è particolarmente intenso lungo la costa della Campania	58
Figura 3.5. L'area edificata è aumentata più della media UE TL3 rispetto alla variazione demografica nelle province più rurali della Campania	59
Figura 3.6. L'area edificata sta crescendo più rapidamente in molti comuni in via di spopolamento	60
Figura 3.7. L'area edificata sta diventando meno densa	61
Figura 3.8. Le emissioni di gas serra (GHG) pro capite sono nella media o inferiori alla media rispetto all'Italia e all'UE	62
Figura 3.9. Il patrimonio immobiliare è aumentato di almeno il 15% in ogni provincia, nonostante il trend di spopolamento	64
Figura 3.10. I prezzi degli affitti sono aumentati maggiormente a Napoli e dintorni e lungo la costa, mentre sono diminuiti nelle zone interne di Avellino e Benevento	65
Figura 3.11. I tassi di sfritto sono più elevati nei comuni rurali dell'entroterra	67
Figura 3.12. Un terzo delle unità abitative è sfondo nelle province rurali di Avellino e Benevento	68
Figura 3.13. Le province rurali hanno una percentuale di alloggi sfitti superiore a quella delle unità abitative	69
Figura 4.1. Il governo regionale ha responsabilità significative in materia di spesa sanitaria	94
Figura 4.2. La sanità è la voce di spesa più significativa per la Campania	95
Figura 4.3. Si prevede un aumento della domanda di spesa sanitaria a causa dell'invecchiamento della popolazione e della necessità di migliorare la qualità dell'assistenza sanitaria	96
Figura 4.4. La Campania dipende in larga misura dai trasferimenti per finanziare la propria spesa	97
Figura 4.5. Il debito della Campania è diminuito	100
Figura 4.6. Sebbene l'aumento della spesa sanitaria dovrebbe peggiorare il saldo di bilancio, il miglioramento della produttività e la partecipazione alla forza lavoro contribuiranno a compensare tale impatto	101
Figura 4.7. Le principali voci di spesa dell'amministrazione locale sono la tutela dell'ambiente, l'istruzione, i servizi pubblici generali e gli affari economici	103
Figura 4.8. L'amministrazione locale è finanziata prevalentemente da trasferimenti e imposte proprie	104
Figura 4.9. I trasferimenti governativi sono insufficienti a soddisfare il fabbisogno di spesa dei comuni più piccoli	105

Figura 4.10. I comuni forniscono la maggior parte degli investimenti pubblici a livello subnazionale e le aree interne investono maggiormente pro capite, prevalentemente nell'edilizia abitativa e nello sviluppo delle comunità	107
Figura 4.11. Il governo regionale riceve una quota sostanziale dei finanziamenti direttamente dall'UE	108
Figura 4.12. La maggior parte dei programmi di investimento affronta indirettamente il cambiamento demografico affrontando le disparità socioeconomiche	
Figura 4.13. Confronto tra i tassi di assorbimento del FESR in Campania (primi 4 anni)	110
Figura 4.14. I progetti finanziati dall'UE sono caratterizzati da progetti di piccole dimensioni	111
Figura 4.15. Le fusioni comunali sono rare nonostante la prevalenza di piccoli comuni	113
Figura 4.16. L'Italia ha istituito varie strutture per facilitare la cooperazione verticale e orizzontale tra i governi	114
.	
Figura 4.17. Struttura di governance della SNAI	115
Figura 4.18. La Campania utilizza la cooperazione intercomunale meno di altre regioni	117
Figura 4.19. La pubblica amministrazione locale della Campania si sta riducendo e sta affrontando una perdita di esperienza	119
Figura 4.20. Il tasso di assorbimento del FESR in Campania è basso	120
Figura 5.1. Le prestazioni della Campania nel settore dei trasporti sono superiori alla media italiana e dell'UE-27	121
Figura 5.2. L'utilizzo dei trasporti pubblici a Napoli è superiore rispetto alle altre province	142
Figura 5.3. Il trasporto pubblico a Napoli registra prestazioni superiori alla media rispetto ad altre 12 città italiane	144
Figura 5.4. Internet è più veloce della media nazionale a Napoli, ma più lento nelle altre province	144
Figura 5.5. Le risorse sanitarie in Campania sono inferiori alla media italiana	145
Figura 5.6. In alcune zone della regione può essere difficile accedere a un ospedale	146
Figura 5.7. La spesa sanitaria pro capite in Campania sarà superiore di 10 punti percentuali alla media italiana ma lo spopolamento ridurrà la spesa sanitaria totale	148
Figura 5.8. Il tasso di abbandono scolastico precoce è ancora superiore all'obiettivo politico chiave dell'UE del 10%, nonostante i progressi compiuti	150 153
Figura 5.9. Gli asili nido sono facilmente accessibili nella regione	
Figura 5.10. Le scuole primarie e secondarie sono facilmente accessibili nella maggior parte dei comuni della Campania	154 155
Allegato Figura 2.A.1. Indice di dipendenza degli anziani previsto	52

TABELLE

Tabella 1.1. Piano d'azione per affrontare il cambiamento demografico nella Regione Campania	
Tabella 2.1. La struttura industriale della Campania evidenzia l'importanza relativa del turismo	26
Tabella 2.2. Panoramica delle principali competenze per livello di governo	34
Tabella 2.3. Documenti politici chiave del governo relativi al cambiamento demografico	45
Tabella 3.1. Più di due terzi delle unità abitative in Campania hanno più di 45 anni e quasi un terzo ha più di 65 anni	46
	69
Allegato Tabella 4.A.1. Ipotesi dei parametri chiave	132

RIQUADRI

Riquadro 2.1. Aiutare le regioni ad adattarsi al cambiamento demografico	31
Riquadro 2.2. Il turismo sostenibile come catalizzatore di opportunità economiche in Campania	35
Riquadro 2.3. Partenariati pubblico-privati per promuovere l'innovazione e l'istruzione superiore in Campania	37
Riquadro 2.4. I finanziamenti dell'UE in Campania e i programmi operativi regionali (POR)	48
Riquadro 2.5. Interventi programmati nell'ambito del FSE+ 2021-2027 in Campania al 30 giugno 2025	50
Riquadro 3.1. L'edilizia popolare come priorità nella politica di coesione dell'UE	63
Riquadro 3.2. Semplificazione delle procedure amministrative per rispondere alle esigenze abitative in Campania	66
Riquadro 3.3. Strumenti di pianificazione territoriale in Campania	71
Riquadro 3.4. Il regolamento n. 7 del 2019 prevede un sostegno finanziario e poteri sostitutivi per garantire che i comuni dispongano di piani urbanistici comunali aggiornati	73
Riquadro 3.5. I piani generali in Campania aiutano i comuni rurali ad adattarsi al cambiamento demografico	76
Riquadro 3.6. Riabilitazione dei beni confiscati alla criminalità organizzata per uso sociale	80
Riquadro 3.7. Attuazione di una tassa sulle case sfitte a Vancouver, Canada	81

Riquadro 3.8. Misure per contrastare lo spopolamento delle zone rurali della Castiglia-La Mancia, Spagna	84
Riquadro 3.9. La tassonomia OCSE-Lincoln degli strumenti di recupero del valore fondiario	85
Riquadro 3.10. Programmi abitativi REHABITARE e TUYA in Castiglia e León, Spagna	87
Riquadro 4.1. Riforme recenti e previste del quadro fiscale subnazionale	98
Riquadro 4.2. Combattere l'economia sommersa in Italia per aumentare il gettito fiscale	102
Riquadro 4.3. La forza lavoro della Campania ha un potenziale non sfruttato	102
Riquadro 4.4. Attuazione del programma regionale Campania FESR 2021-27	111
Riquadro 4.5. Meccanismi di coordinamento della Strategia nazionale per le aree interne	117
Riquadro 4.6. Coordinamento degli investimenti nell'ambito della legge sulle misure contro lo spopolamento in Castilla-La Mancha	123
Riquadro 4.7. Metodi di bilancio partecipativo nei comuni italiani e oltre	125
Riquadro 4.8. La revisione intermedia della politica di coesione dell'UE: un'opportunità per riorientare gli investimenti dell'Unione	126
Riquadro 4.9. Promuovere la cooperazione intercomunale: risultati ottenuti in altre regioni italiane e in paesi dell'OCSE	129
Riquadro 5.1. Deserti sanitari in Italia	149
Riquadro 5.2. Esempi di trasporto su richiesta in altre regioni	158
Riquadro 5.3. <i>Yui</i> : sostegno reciproco basato sulla comunità per gli anziani in Giappone	162

Abbreviazioni e acronimi

ACER	Agenzia Campana per l'Edilizia Residenziale (Agenzia Campana per l'Edilizia Residenziale)
ASL	Azienda Sanitaria Locale
BUA	Area edificata
CE	Commissione europea
ECE	Educazione della prima infanzia
FESR	Fondo europeo di sviluppo regionale
FSE+	Fondo sociale europeo Plus
UE	Unione europea
PIL	Prodotto interno lordo
GHG	Gas serra
TIC	Tecnologia dell'informazione e della comunicazione
IMC	Coordinamento intercomunale
IMU	Imposta Municipale Unica (Imposta comunale unica)
ISTAT	Istituto Nazionale di Statistica (Istituto Nazionale di Statistica)
ITI	Investimenti Territoriali Integrati
LVC	Cattura del valore fondiario
MLG	Governance multilivello
NEET	Non impegnati nello studio, nel lavoro o nella formazione
NUTS	Nomenclatura delle unità territoriali per la statistica
PINQUA	Programma Innovativo Nazionale per la Qualità dell'Abitare
PIV	Programma Integrato di Valorizzazione (Programma integrato di valorizzazione)
PNRR	Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza)
PRUACS	Programma di Riqualificazione Urbana per Alloggi a Canone Sostenibile (Programma di riqualificazione urbana per alloggi a canone sostenibile)
PTCP	Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale
PTR	Piano Territoriale Regionale (Piano Territoriale Regionale) PUC Piano Urbanistico Comunale (Piano urbanistico comunale) RDP Programma di Sviluppo Rurale
ROP	Programma Operativo Regionale
RUE	Regolamenti Urbanistici Edilizi (Regolamenti urbanistici edilizi)
SNAI	Strategia Nazionale per le Aree Interne

Sintesi

Prepararsi al cambiamento demografico

La regione Campania è un motore economico fondamentale per il Sud Italia, rappresentando quasi la metà dei 247 miliardi di euro di prodotto interno lordo (PIL) generati dalle otto regioni meridionali. La regione vanta istituti di istruzione terziaria di qualità, un paesaggio ambientale ricco e diversificato, vantaggi demografici storici (ad esempio, un'alta percentuale di giovani e alti tassi di fertilità) e un patrimonio culturale vivace che continua ad attrarre studenti e turisti da tutto il mondo.

Nonostante questi punti di forza, la regione registra un costante esodo giovanile e previsioni di declino demografico e invecchiamento della popolazione nei prossimi decenni. Nel 2022 il numero di giovani (di età compresa tra i 15 e i 29 anni) è leggermente diminuito in Campania, mentre è aumentato sia in Italia che nell'UE-27, in linea con una tendenza di lungo periodo: tra il 2008 e il 2020 la Campania ha registrato una perdita netta compresa tra 7 000 e 10 000 giovani all'anno a favore di altre regioni italiane. I vantaggi storici della Campania in termini demografici sembrano convergere verso le medie nazionali, tra cui un aumento dell'indice di dipendenza degli anziani (ovvero la percentuale di adulti di età pari o superiore a 65 anni ogni 100 abitanti), un calo del tasso di fertilità e un'accelerazione della perdita complessiva di popolazione. Di conseguenza, la Commissione europea ritiene che la Campania rischi di cadere nella "trappola dello sviluppo dei talenti". La regione presenta inoltre notevoli squilibri interni in ambito economico, sociale e infrastrutturale tra le aree urbane e costiere più ricche e le città rurali e dell'entroterra più povere, con molti comuni più piccoli tra questi ultimi che non dispongono delle capacità tecniche o del personale necessario per affrontare le sfide demografiche. Il cambiamento demografico in Campania rappresenta un'opportunità per ripensare l'uso del territorio, l'erogazione dei servizi e le infrastrutture al fine di integrare meglio le comunità urbane e rurali, contribuendo a garantire che i residenti di tutta la regione possano beneficiare dei suoi vantaggi economici e culturali.

La Campania ha già intrapreso azioni importanti per affrontare le sfide legate al cambiamento demografico al fine di attrarre e trattenere i giovani talenti, anche mobilitando i finanziamenti del Fondo europeo di sviluppo regionale (, FESR) e del Fondo sociale europeo Plus (FSE+) (European Social Fund Plus, ESF+). Ulteriori politiche mirate e il perfezionamento degli approcci in atto potrebbero rafforzare gli sforzi volti ad adeguare la regione alla sua realtà demografica.

Adeguamento dell'uso del suolo e della pianificazione territoriale

Un uso efficiente del territorio e pratiche di pianificazione territoriale sono essenziali affinché la Campania possa rispondere al declino demografico, gestire gli alloggi abbandonati o sfitti e preservare le risorse ambientali. Nonostante le recenti riforme significative introdotte dalla Legge 5/2024 e gli investimenti nella rigenerazione urbana e nelle strategie territoriali, molti piani locali rimangono obsoleti e non riflettono le tendenze demografiche, portando a un'espansione urbana a bassa densità anche se molte aree perdono residenti. Ad esempio, tra il 2010 e il 2021, l'area edificata è aumentata fino al 30% in molti piccoli comuni che hanno perso fino al 20% della loro popolazione. Gli elevati tassi di sfritto (24,7% a livello regionale), i mercati immobiliari speculativi e la frammentazione della pianificazione tra i piccoli comuni aggravano le inefficienze, aumentando i costi dei servizi e indebolendo l'attrattiva della regione. Mentre il turismo e gli investimenti della politica di coesione offrono opportunità di rigenerazione, le pressioni abitative e il patrimonio immobiliare di scarsa qualità rischiano di scoraggiare i giovani dal stabilirsi nella regione.

il Coordinamento intercomunale rimane limitato, in gran parte a causa delle barriere locali in termini di capacità e incentivi. Per affrontare queste sfide, il rapporto fornisce raccomandazioni dettagliate in quattro aree:

- Aggiornare e semplificare gli strumenti di pianificazione territoriale per allinearli alle realtà demografiche;
- Promuovere la rigenerazione e la densificazione per migliorare la sostenibilità e l'efficienza dei servizi pubblici;
- Allineare l'offerta di alloggi alla domanda per alleviare la pressione sul mercato immobiliare e trattenere i giovani;
- Rafforzare la pianificazione intercomunale per ottimizzare l'allocazione delle risorse nei comuni in declino demografico.

Adattare i quadri di governance multilivello e le finanze subnazionali

Pur essendo ancora la regione più giovane d'Italia, la Campania sta invecchiando rapidamente a causa dell'emigrazione dei giovani e della bassa fertilità, con province come Avellino che dovranno affrontare gravi pressioni demografiche. Queste sfide coincidono con disparità socioeconomiche che richiedono un approccio intersettoriale e interterritoriale. Tuttavia, le iniziative politiche esistenti per affrontare il cambiamento demografico hanno incontrato difficoltà nel coordinamento strategico. Ad esempio, i programmi finanziati dall'UE sono stati suddivisi in piccoli progetti, il che può frammentare i programmi e limitarne l'efficacia nell'affrontare le sfide demografiche. Inoltre, si prevede che le pressioni demografiche faranno aumentare i costi sanitari e eroderanno le entrate, il che potrebbe portare a un peggioramento del saldo fiscale di 3,5 punti percentuali del PIL regionale entro il 2050. Inoltre, la frammentazione della governance locale, con molti piccoli comuni e una cooperazione intercomunale limitata, può compromettere l'erogazione dei servizi e l'efficacia in termini di costi, in particolare nelle zone rurali, evidenziando la necessità di soluzioni più coordinate e scalabili. Per affrontare queste sfide, la relazione fornisce raccomandazioni dettagliate in quattro settori:

- Stabilire strategie esplicite per coordinare le iniziative di politica regionale in materia di cambiamento demografico;
- Rafforzare la capacità fiscale subnazionale per rispondere alle pressioni demografiche;
- Incoraggiare una maggiore partecipazione alla forza lavoro e una maggiore digitalizzazione per aumentare la produzione economica e il gettito fiscale; e
- Migliorare l'efficienza dei servizi pubblici rafforzando il ruolo delle città metropolitane e promuovendo la cooperazione intercomunale e le fusioni comunali.

Adattare la fornitura di servizi

La Campania dovrà migliorare l'accessibilità ai servizi di trasporto, assistenza sanitaria e istruzione, sfruttando al meglio le risorse esistenti. Il trasporto pubblico al di fuori dell'area metropolitana di Napoli rimane limitato, limitando l'accesso a posti di lavoro di qualità e servizi essenziali, in particolare nelle zone rurali e montane. Sebbene la regione abbia investito nelle strade e abbia recentemente distribuito autobus elettrici ai piccoli comuni, permangono lacune nella fornitura dei servizi. Nel settore sanitario, l'invecchiamento della popolazione dovrebbe comportare un aumento della domanda e dei costi, con l'attuale carenza di professionisti medici che già mette a dura prova la capacità. Sono in corso interventi sanitari preventivi e digitali, ma la loro portata e il loro impatto rimangono disomogenei. La Campania dovrà inoltre potenziare le infrastrutture digitali della regione per colmare il divario nelle zone rurali e sostenere la fornitura di servizi a distanza. Il settore dell'istruzione della Campania deve affrontare il calo del numero di bambini in età scolare, la domanda insoddisfatta di istruzione della prima infanzia e le persistenti disuguaglianze nell'accesso agli strumenti digitali. Per affrontare queste sfide, la relazione fornisce raccomandazioni dettagliate in tre settori:

- Sfruttare le risorse esistenti per ampliare l'accesso ai servizi attraverso il miglioramento dei trasporti, delle infrastrutture digitali e delle iniziative comunitarie;
- Adattare l'erogazione dell'assistenza sanitaria per soddisfare le esigenze di una popolazione che invecchia, rafforzare l'assistenza preventiva ed espandere la telemedicina; e
- Ottimizzare le risorse educative consolidando le reti, diversificando i modelli di apprendimento e ampliando l'istruzione nella prima infanzia.

1

Valutazione e raccomandazioni

La Campania si trova nel sud Italia, il Mezzogiorno, con un territorio che si estende lungo la costa del Mar Tirreno e nell'entroterra. La regione è caratterizzata da un vivace centro urbano a Napoli, un ecosistema ambientale diversificato e un patrimonio culturale affascinante che attira visitatori da tutto il mondo. La regione è stata descritta come il motore economico dell'Italia meridionale, rappresentando quasi la metà del PIL dell'Italia meridionale. Nel 2023 la Campania contava 5,6 milioni di abitanti, pari al 9,5% della popolazione italiana, e ha attirato quasi 20,7 milioni di turisti, pari al 4,6% del turismo totale italiano. La regione Campania comprende la Città Metropolitana di Napoli, istituita nel 2015, nonché le province di Avellino, Benevento, Caserta e Salerno, e presenta notevoli squilibri interni in termini economici, sociali e infrastrutturali. La Città Metropolitana di Napoli, con quasi 3 milioni di residenti, si estende su una superficie di circa 1100 km², il che significa che più della metà della popolazione totale della regione vive in meno del 10% della sua superficie. Dei suoi 550 comuni, Napoli è il più grande della regione con oltre 920 000 abitanti, mentre più di 200 comuni hanno meno di 2 000 residenti.

La Campania vanta istituti di istruzione terziaria di alta qualità, un paesaggio ambientale ricco e diversificato e un patrimonio culturale vivace che continua ad attrarre studenti da tutta Italia e visitatori da tutto il mondo. Questi punti di forza costituiscono una solida base per lo sviluppo futuro e l'innovazione di fronte al declino demografico e all'invecchiamento della popolazione. La regione sta promuovendo lo sviluppo economico, la rigenerazione urbana, il coordinamento municipale e un migliore accesso ai servizi per affrontare l'emigrazione giovanile, migliorare le prospettive di occupazione e attrarre maggiori investimenti, in particolare nelle aree che storicamente hanno avuto maggiori difficoltà. Il cambiamento demografico in Campania rappresenta un'opportunità per ripensare l'erogazione dei servizi e le infrastrutture al fine di integrare meglio le comunità urbane e rurali, contribuendo a garantire che i residenti di tutta la regione possano beneficiare dei suoi vantaggi economici e culturali. Il proseguimento degli sforzi volti a colmare il divario tra le dinamiche città costiere e le zone interne attraverso un uso più efficiente del territorio, una migliore connettività e un accesso più equo ai servizi può sbloccare il pieno potenziale del territorio e della popolazione della Campania.

La Campania ha già intrapreso azioni importanti per affrontare le sfide legate al cambiamento demografico, attirando e trattenendo i giovani talenti, anche attraverso la mobilitazione dei fondi del Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR) e del Fondo sociale europeo Plus (FSE+). Ad esempio, l'investimento di 60 milioni di euro della Campania (di cui 45 milioni di euro provenienti dal FESR) nel Tech Hub di San Giovanni nell'ambito del suo programma operativo regionale (POR) FESR per il periodo 2014-2020 ha dato nuova vita a un quartiere svantaggiato di Napoli e ha contribuito a inserire gli studenti in posti di lavoro altamente qualificati a livello locale. I fondi FSE+ utilizzati dalla Campania per sostenere il patrimonio culturale locale, come la produzione artigianale di ceramiche e il turismo a Cerreto Sannita (Benevento), hanno anche contribuito a trattenere i giovani imprenditori e a creare posti di lavoro per i giovani locali nelle zone rurali. La regione ha inoltre istituito piattaforme come il Tavolo Aree Interne (*Tavolo Aree Interne*) per facilitare l'attuazione della Strategia Nazionale per le Aree Interne (SNAI), che ha contribuito a riunire gli attori regionali e locali per coordinare le iniziative di investimento e garantire ai comuni l'accesso ai relativi benefici.

Ulteriori politiche mirate e un affinamento degli approcci esistenti potrebbero rafforzare gli sforzi volti ad adeguare la regione alla sua realtà demografica. La Campania può continuare a concentrarsi sulla creazione di opportunità per attrarre e trattenere i talenti, allineando la pianificazione territoriale alle esigenze in evoluzione del territorio, rafforzando la cooperazione tra tutti i livelli di governo nella regione, aumentando le fonti di entrate subnazionali stabili a sostegno della fornitura di servizi e migliorando l'accesso ai servizi per garantire un futuro sostenibile e inclusivo ai residenti. In particolare, la regione può approfittare dell'attuale revisione intermedia per allineare i fondi esistenti alle esigenze emergenti, in particolare in materia di alloggi, sviluppo delle competenze e fornitura di servizi intercomunali.

Profilo regionale e tendenze chiave in Campania

Si prevede un'accelerazione dell'invecchiamento e del calo demografico

Sebbene la Campania sia attualmente la regione più "giovane" d'Italia, registra comunque un costante esodo giovanile e si prevede un calo demografico e un invecchiamento della popolazione nei prossimi decenni. Il divario esistente tra la zona costiera più urbanizzata della regione e le comunità rurali dell'entroterra è destinato ad aumentare, poiché queste ultime invecchiano e diminuiscono più rapidamente.

Nonostante i vantaggi storici, la demografia della Campania sta convergendo verso le medie nazionali. Sebbene la Campania abbia attualmente il tasso di dipendenza degli anziani più basso di qualsiasi altra regione italiana (definito come la percentuale di adulti di età pari o superiore a 65 anni ogni 100 abitanti), il divario tra la Campania e la media nazionale dovrebbe ridursi entro il 2043. Sebbene il tasso di fertilità della Campania fosse un tempo il più alto d'Italia, è sceso da una media di 1,47 figli per donna in età fertile nel 2002 a 1,29 nel 2023, rispetto a una media regionale italiana di 1,33 figli per donna nel 2002 e 1,30 nel 2023. Si prevede inoltre che la regione perderà l'11% della sua popolazione tra il 2023 e il 2043, rispetto a una perdita dell'1,9% tra il 2000 e il 2023.

In linea con le disparità economiche e sociali tra le aree urbane e costiere più ricche e le città rurali e interne più povere della regione, le province rurali interne di Avellino e Benevento (rispettivamente il 7% e il 5% della popolazione campana) dovrebbero subire il peso maggiore del declino demografico. Entro il 2043, tra le cinque province della Campania, Avellino e Benevento sono quelle con la più alta perdita di popolazione prevista (14% ciascuna), la più alta perdita di giovani lavoratori di età compresa tra i 15 e i 39 anni (rispettivamente 29% e 27%) e il più alto tasso di dipendenza degli anziani (rispettivamente 44 e 43). Sebbene tutte le province della Campania siano confrontate a sfide demografiche, queste sembrano essere particolarmente acute nelle zone interne più rurali della regione, più lontane dal centro economico di Napoli.

La Campania rischia di cadere nella "trappola dello sviluppo dei talenti".

In alcune regioni, il declino demografico è aggravato dalla diminuzione del numero di persone altamente qualificate, che priva tali regioni del talento necessario per guidare la ripresa economica e adattarsi al cambiamento. Nella sua *comunicazione del 2023 sullo sfruttamento del talento nelle regioni europee*, la Commissione europea identifica la Campania come una delle 82 regioni più esposte a questo rischio. Le regioni che si trovano nella "trappola dello sviluppo dei talenti" devono affrontare sia il calo della popolazione in età lavorativa sia le difficoltà nell'attrarre

o trattenere lavoratori qualificati, il che compromette il loro sviluppo a lungo termine. Negli ultimi decenni l'emigrazione giovanile dalla Campania è stata elevata. Nel 2022 il numero di giovani (di età compresa tra i 15 e i 29 anni) è diminuito dello 0,2 % rispetto a un aumento dell'1,1 % in Italia e dell'1,3 % nell'UE-27, in linea con una tendenza di lungo periodo: tra il 2008 e il 2020 la Campania ha registrato una perdita netta compresa tra 7 000 e 10 000 giovani all'anno verso altre regioni d'Italia. I giovani che lasciano la regione hanno storicamente un livello di istruzione superiore alla media dei residenti, contribuendo alla fuga dei cervelli.

Molti giovani continuano ad abbandonare la regione, spinti principalmente dalle limitate prospettive nelle zone rurali, dai bassi salari e dagli alti tassi di disoccupazione formale rispetto alle medie nazionali. Se non affrontati, i cambiamenti demografici rischiano di accelerare la perdita di talenti, aumentare la pressione su mercati del lavoro già difficili e diminuire l'attrattiva per i giovani lavoratori e i residenti.

Una serie di programmi nazionali, regionali e locali, compresi quelli finanziati dal FESR e dal FSE+, sono già in fase di attuazione per aiutare a sviluppare, trattenere e attrarre i giovani in Campania, un elemento fondamentale per superare la "trappola dello sviluppo dei talenti". Questi sforzi multisettoriali e multilivello riflettono la necessità di politiche globali e coordinate per adattarsi e mitigare il cambiamento demografico e l'emigrazione dei giovani in tutta la regione. Anche le esperienze di altre regioni possono fornire ulteriori spunti di riflessione.

Ad esempio, la regione del Nord del Portogallo ha recentemente introdotto una serie di politiche attive per l'occupazione nell'ambito di un decreto legge del 2023. Queste misure a livello nazionale sono rivolte ai giovani sotto i 35 anni e promuovono la creazione di posti di lavoro, la formazione professionale e lo sviluppo della carriera attraverso programmi come "+Talent", "+Employment" e "Start". Tali approcci mirati potrebbero ispirare azioni complementari in Campania, in particolare per promuovere la fidelizzazione dei talenti a livello regionale.

La produttività del lavoro e i tassi di occupazione sono bassi

L'economia della Campania beneficia della sua posizione geografica e del suo patrimonio culturale, che facilitano l'attività in diversi settori quali il trasporto marittimo, l'agricoltura e il turismo. Tuttavia, nel 2021, il reddito pro capite era inferiore ai due terzi della media nazionale e la disoccupazione era pari al 17,4%, più del doppio del tasso nazionale del 7,7%, creando difficoltà nel trattenere coloro che cercano lavoro, compresi i giovani. Nel 2022, la produttività del lavoro era pari all'83% della media nazionale e l'occupazione informale al 23%, la più alta in Italia. La tensione del mercato del lavoro (il numero di posti di lavoro vacanti per disoccupato) in Campania è inferiore dell'80% rispetto alla media italiana, in linea con il tasso di disoccupazione relativamente elevato. Tuttavia, vi sono segni di squilibri tra domanda e offerta di competenze, poiché la tensione del mercato del lavoro è più elevata per i lavori che richiedono competenze più elevate nella regione.

L'emigrazione dei giovani, l'invecchiamento della popolazione e il basso tasso di fertilità minacciano di ridurre la forza lavoro, diminuire il gettito fiscale e aumentare i costi pro capite per le infrastrutture e i servizi, creando un "effetto forbice" in cui le entrate diminuiscono mentre le spese aumentano. La Campania ha una bassa copertura formale dei servizi di assistenza all'infanzia, in particolare per i bambini di età inferiore ai tre anni, con solo il 12% dei bambini aventi diritto iscritti all'assistenza all'infanzia nel 2022 rispetto al 31% in Italia e al 36% nell'UE. L'insufficienza dei servizi di assistenza all'infanzia incide negativamente anche sull'occupazione delle donne in età lavorativa, che è la più bassa in Italia (31,1% contro il 52,5% a livello nazionale) e tra le più basse dell'OCSE. La Campania, come altre regioni italiane, spende quattro volte la media dei governi subnazionali dell'OCSE per l'assistenza sanitaria (80% contro il 20% della spesa pubblica totale), in parte a causa delle maggiori responsabilità nel settore sanitario delle regioni italiane rispetto a molte regioni dell'OCSE. L'aumento previsto della spesa legato all'invecchiamento della popolazione potrebbe peggiorare il saldo di bilancio di 5 punti percentuali del PIL regionale, sottraendo risorse agli investimenti in altri settori chiave che possono aumentare l'attrattiva per i giovani e le persone in età lavorativa.

Il coordinamento e la capacità amministrativa rimangono una sfida

La Campania, come tutte le regioni italiane denominate "Statuto Ordinario", gode di un'ampia autonomia legislativa, amministrativa e fiscale, conservando il potere legislativo su tutte le materie non espressamente riservate allo Stato. La Campania ha responsabilità significative in settori quali la sanità, i trasporti e l'edilizia abitativa. In pratica, tuttavia, molte di queste competenze sono condivise con il governo centrale ("competenze concorrenti"), in base alle quali il governo centrale definisce gli standard di servizio nazionali e i meccanismi di finanziamento, mentre il governo regionale esercita i poteri legislativi entro questi limiti. Poiché la distinzione tra principi definiti e legislazione non è sempre stata chiara, ciò ha comportato difficoltà nel coordinamento verticale tra il governo centrale e quello regionale. Con l'invecchiamento della popolazione che dovrebbe aumentare in modo significativo la domanda di assistenza sanitaria, la necessità di coordinamento è particolarmente urgente, poiché il sistema di trasferimenti per le spese sanitarie si basa su accordi tra il governo centrale e quelli regionali.

A livello locale, le responsabilità sono principalmente esercitate dai 550 comuni della regione. Le responsabilità locali riguardano principalmente le reti stradali locali, la fornitura di servizi pubblici generali, la gestione urbana (urbanistica, ambiente) e la costruzione e la manutenzione delle scuole. Nonostante la loro importanza nella fornitura di servizi locali essenziali, l'efficienza ha risentito negativamente della frammentazione del panorama comunale, che può comportare economie di scala limitate. Il 37% dei comuni ha meno di 2 000 abitanti, una percentuale inferiore alla media nazionale (esclusi i comuni della Campania e di Roma) del 46%, ma significativamente superiore alla media del 19% dei paesi unitari dell'OCSE nel 2024.

Nonostante gli sforzi per ridurre la frammentazione, i meccanismi di coordinamento intercomunale come le Unioni di Comuni, un prerequisito per la strategia SNAI 2021-27, che possono contribuire a mettere in comune le risorse, realizzare economie di scala e migliorare l'erogazione dei servizi tra i comuni piccoli, in declino demografico e rurali, sono stati utilizzati molto meno in Campania che in altre regioni d'Italia.

Le province e la Città Metropolitana di Napoli svolgono un ruolo fondamentale nel promuovere il coordinamento tra gli enti locali. A seguito della riforma territoriale del 2014 (Legge 56/2014), le province sono state riorganizzate da enti autonomi a organismi di cooperazione intercomunale. La riforma ha anche istituito le città metropolitane, come Napoli, che hanno sostituito le province nelle principali aree urbane e alle quali sono state assegnate importanti responsabilità, tra cui la pianificazione territoriale e il coordinamento dei trasporti tra i comuni che le compongono. Tuttavia, come in molti paesi dell'OCSE che mirano a razionalizzare la governance multilivello, le province e le città metropolitane in Italia spesso non dispongono dell'autorità giuridica e delle risorse finanziarie necessarie per svolgere efficacemente i loro compiti, nonostante il loro ruolo previsto di coordinatori. Questa sfida appare particolarmente acuta nella Città Metropolitana di Napoli. Sebbene abbia un'alta densità di popolazione, è in ritardo rispetto alle sue controparti del nord e del centro in termini di produttività, il che indica che non ha ancora sfruttato appieno i vantaggi dell'agglomerazione tipicamente associati alle aree urbane densamente popolate.

Le restrizioni alle assunzioni a livello nazionale volte a contenere la spesa pubblica hanno contribuito al declino della capacità amministrativa in Campania, una tendenza che potrebbe essere ulteriormente aggravata dal continuo spopolamento e dall'invecchiamento della popolazione. Ad esempio, tra il 2011 e il 2020 in Campania il numero di dipendenti pubblici locali ogni 1 000 residenti è diminuito del 36 %. Allo stesso tempo, la forza lavoro pubblica sta perdendo conoscenze istituzionali, poiché il personale esperto va in pensione e la percentuale di dipendenti comunali con oltre 20 anni di servizio è in costante diminuzione. Le difficoltà incontrate da una forza lavoro pubblica più ridotta sono evidenti anche dal fatto che i comuni della regione Centro-Sud, compresa la Campania, gestiscono il valore più elevato di fondi per dipendente del *Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza* (PNRR). Queste sfide evidenziano l'urgente necessità di ampliare le opportunità per aumentare il personale comunale e rafforzare le amministrazioni locali, nonché di fornire riqualificazione e sviluppo professionale ai dipendenti pubblici della regione. Ad esempio, la direttiva sulla formazione del 2025 impone 40 ore di formazione annuale per ogni dipendente pubblico. Essa fa parte di un'iniziativa più ampia del PNRR, sostenuta dal Fondo per la ripresa e la resilienza dell'UE, volta a rafforzare la capacità amministrativa. Questa iniziativa segna un passo importante verso la ricostruzione e la modernizzazione delle competenze tecniche della forza lavoro pubblica.

I fondi della politica di coesione stanno già consentendo alla Campania di adottare un approccio basato sul territorio nel suo POR FESR 2021-27, in particolare attraverso il sostegno a un uso più sostenibile del suolo, alla pianificazione intercomunale, ai poli di servizi integrati, alla riqualificazione degli alloggi rurali e alle infrastrutture strategiche in linea con le strategie demografiche e territoriali. Il costante impegno della Campania nell'attuazione e nell'aggiornamento dei suoi programmi FESR e FSE+ riflette la sua intenzione di allineare i finanziamenti dell'UE alle esigenze emergenti. Infatti, sulla base dei risultati che emergeranno dagli interventi, la Regione intende utilizzare le risorse anche con l'obiettivo che la revisione intermedia offra l'opportunità di rafforzare tale allineamento.

Adeguamento dell'uso del suolo e della pianificazione territoriale in Campania

Aggiornamento dei piani locali per aumentare l'efficienza e l'attrattività dell'uso del territorio

La Campania ha attuato o facilitato diverse iniziative importanti per migliorare l'efficienza dell'uso del suolo, promuovere la rigenerazione urbana e limitare il consumo di suolo, come previsto dalla legge 5/2024, attraverso i Piani di coordinamento territoriale provinciale, il Piano territoriale della Città metropolitana di Napoli e i Masterplan che, una volta finalizzati, diventano *Programmi integrati di valorizzazione* (PIV). Tuttavia, molti piani urbanistici locali non riflettono ancora adeguatamente la realtà demografica, portando a uno sviluppo a bassa densità nonostante il calo della popolazione. Tra il 2010 e il 2021, l'area edificata è aumentata fino al 30% in molti piccoli comuni che hanno perso fino al 20% della popolazione.

La regione può costruire sulle importanti riforme urbanistiche della legge 5/2024 per consentire alle amministrazioni locali di aggiornare i piani urbanistici, trarre vantaggio dalla pianificazione intercomunale, promuovere la rigenerazione urbana e proteggere le risorse naturali in linea con l'andamento demografico.

La Campania ha anche preso in considerazione l'utilizzo dei fondi della politica di coesione dell'UE nell'ambito dell'Obiettivo 5 ("un'Europa più vicina ai cittadini"), orientando i comuni verso una pianificazione territoriale che tenga conto del loro profilo demografico e definisca strategie su vasta scala. Queste strategie mirano a promuovere uno sviluppo sociale, economico e ambientale integrato e inclusivo, nonché la cultura, il patrimonio naturale, il turismo sostenibile e la sicurezza sia nelle aree urbane che in quelle rurali. Ad esempio, sono state stanziare risorse per lo sviluppo di percorsi escursionistici regionali che, nel quadro più ampio del turismo lento o dell'ecoturismo, rappresentano un investimento economico e culturale e una rinascita delle aree interne. Le azioni chiave includono:

- **Aggiornamento del Piano Territoriale Regionale per riflettere le tendenze demografiche.** Per allineare pienamente la pianificazione territoriale alle esigenze regionali a lungo termine legate al declino demografico, il Piano Territoriale *Regionale* (PTR) trarrebbe vantaggio dall'integrazione esplicita delle tendenze e delle proiezioni demografiche. La Regione Campania ha finora scelto di attendere l'adozione del Piano Paesaggistico prima di procedere con l'aggiornamento del PTR, anche se il primo non è giuridicamente vincolante.
- **Garantire che tutti i comuni dispongano di Piani Urbanistici Comunali aggiornati.** La Campania dovrebbe continuare ad adoperarsi per garantire che tutti i comuni dispongano di *Piani Urbanistici Comunali* (PUC) aggiornati e di altri piani locali che riflettano le tendenze demografiche, diano priorità alla rigenerazione urbana e limitino il consumo di nuovo suolo. Il sostegno ai comuni dovrebbe andare oltre l'assistenza finanziaria e includere anche competenze tecniche. Le zone di rigenerazione prioritarie dovrebbero essere formalizzate all'interno dei centri urbani. Anche i piani a livello provinciale dovrebbero essere aggiornati tenendo conto di queste considerazioni, al fine di garantire la coerenza.
- **Zonizzazione della regione per politiche di pianificazione basate sul territorio attraverso l'adozione di piani generali.** Nell'ambito di una strategia regionale globale volta ad affrontare il cambiamento demografico, la Campania potrebbe esplorare una zonizzazione granulare dei territori, ad esempio al di sotto del livello NUTS3¹, per sostenere politiche basate sul territorio. La zonizzazione dovrebbe andare oltre la dimensione della popolazione per incorporare fattori quali la densità, l'uso del suolo e la vicinanza ai centri di servizio. Tale zonizzazione sosterebbe anche i bacini di utenza per gli strumenti di pianificazione intercomunale formalizzati.

Sostenere la densificazione intelligente per migliorare la sostenibilità ambientale e l'efficienza dei servizi pubblici

Il volume edificato è diminuito in Campania nel periodo 2010-2020, nonostante la superficie edificata sia aumentata del 12%, indicando un consumo di suolo a bassa densità nonostante il calo demografico e gli alti tassi di immobili sfitti e abbandonati. Ciò porta al degrado ambientale e a maggiori costi pro capite per i servizi. Molti comuni non dispongono degli strumenti o delle capacità tecniche per incentivare la densificazione e la rigenerazione urbana. Per affrontare questo problema, la regione può applicare una combinazione di meccanismi di recupero del valore fondiario (LVC) e politiche di riassetto territoriale per promuovere uno sviluppo compatto e sostenibile e scoraggiare l'accaparramento di terreni, gli immobili sfitti a fini speculativi e gli immobili fatiscenti. La Campania potrebbe valutare l'utilizzo dei fondi della politica di coesione relativi all'obiettivo strategico 2 ("un'Europa più verde e a basse emissioni di carbonio") per sostenere un uso più razionale del territorio e modelli di insediamento in linea con la sua realtà demografica.

Una densificazione intelligente può aiutare ad affrontare queste sfide attraverso approcci in linea con i principi del New European Bauhaus, creando spazi attraenti, sostenibili e inclusivi che attraggano la forza lavoro istruita e mobile essenziale per sfuggire alla trappola dello sviluppo dei talenti. Uno sviluppo territoriale efficiente è essenziale per proteggere i preziosi e valorosi paesaggi ambientali della Campania che costituiscono l'identità della regione. Una maggiore densità può anche facilitare la fornitura di alloggi sociali e a prezzi accessibili, una priorità riconosciuta nella revisione intermedia della politica di coesione dell'UE, affrontando direttamente le sfide abitative che spingono i giovani ad emigrare.

Data l'esposizione della Campania agli impatti climatici e alle pressioni demografiche, la densificazione intelligente può apportare benefici collaterali riducendo le emissioni, preservando il capitale naturale e creando comunità inclusive e dinamiche in grado di competere con successo per attrarre talenti in un mercato del lavoro europeo sempre più mobile, in linea con gli obiettivi 1 ("un'Europa più intelligente") e 2 ("un'Europa più verde") della politica di coesione.

Le azioni chiave includono:

- **Incentivare la rigenerazione urbana.** La regione potrebbe sostenere un maggiore ricorso a meccanismi LVC quali obblighi per i costruttori, bonus di densità e strutture tariffarie differenziate per incoraggiare la rigenerazione urbana e una crescita compatta. I contributi LVC possono essere richiesti per lo sviluppo turistico in aree già soggette a forte domanda, come la città metropolitana di Napoli. Gli incentivi dovrebbero essere collegati all'inclusione di unità residenziali permanenti accanto alle strutture ricettive turistiche. Nelle zone rurali, la Campania potrebbe reinvestire i proventi dell'LVC e utilizzare gli obblighi dei promotori immobiliari per internalizzare le esternalità derivanti da modelli di sviluppo sparsi, al fine di scoraggiare l'espansione urbana a bassa densità. La regione può anche fornire supporto tecnico ai comuni che possono beneficiare di tali meccanismi, anche attraverso il suo Registro regionale dei commissari, in linea con l'obiettivo 5 della politica di coesione dell'UE ("un'Europa più vicina ai cittadini") e a sostegno di molteplici obiettivi relativi al sostegno della capacità amministrativa locale nel suo programma regionale FESR 2021-2027.
- **Facilitare il riassetto fondiario, il trasferimento dei diritti di sviluppo e il processo di rigenerazione delle aree rurali.** La regione dovrebbe incentivare i proprietari terrieri a consolidare gli appezzamenti frammentati per ottenere sviluppi più compatti e con servizi migliori. Gli strumenti di pianificazione intercomunale e gli accordi di pianificazione congiunta per i comuni rurali dovrebbero integrare e aumentare gli incentivi per la riconversione dei terreni all'agricoltura sostenibile, all'ecoturismo o ai parchi industriali. Si potrebbero introdurre incentivi fiscali e tecnici più forti per la demolizione e la sostituzione di immobili inadatti con sviluppi densamente popolati e multiuso, parchi industriali o riserve naturali. Anche la semplificazione delle procedure di espropriazione per gli immobili abbandonati da tempo sosterebbe questi sforzi. La Campania potrebbe collegare gli sforzi per riportare i terreni edificati inutilizzati al loro uso naturale ai fondi della politica di coesione dell'UE relativi all'obiettivo politico 2 ("un'Europa più verde"), nonché alle azioni 4.3.2 e 4.6.1 del programma regionale FESR 2021-2027 – che sostengono rispettivamente il recupero, il riutilizzo e la rifunzionalizzazione dei beni confiscati alla criminalità organizzata e il ruolo della cultura e del turismo nello sviluppo economico inclusivo.

Allineare l'offerta abitativa alla domanda per alleviare la pressione sul mercato immobiliare e trattenere i giovani

Lo sviluppo edilizio in Campania non è in linea con la realtà demografica, il che porta a un eccesso di costruzioni in aree in declino, mentre le case esistenti rimangono vuote o abbandonate. I tassi di sfritto più elevati si registrano nelle province rurali di Avellino (34%), Benevento (33%) e Salerno (30%), rispetto alla media regionale del 24,7%. Sebbene molte zone rurali abbiano un ricco potenziale per la produzione agricola e l'ecoturismo rurale, la scarsa qualità degli alloggi e la scarsa connettività degli insediamenti a bassa densità alle opportunità e ai servizi chiave riducono la domanda. La Città Metropolitana di Napoli rappresenta il 37% del totale degli alloggi sfitti della regione (265 742 su 709 914 unità) nonostante l'intensa domanda di alloggi, probabilmente a causa di una combinazione di speculazione fondiaria, domanda turistica e scarsa qualità degli alloggi.

L'aumento del turismo ha intensificato le pressioni sul mercato immobiliare, con un aumento dei prezzi degli affitti soprattutto nelle zone fortemente turistiche intorno a Napoli e lungo la costa della regione. Questa tendenza rispecchia le sfide più ampie dell'UE riconosciute nella revisione intermedia della politica di coesione, che ha proposto diverse misure per affrontare le preoccupazioni relative agli alloggi a prezzi accessibili in risposta all'aumento del 52% dei prezzi delle case nell'UE dal 2015, riconoscendo che i costi elevati degli alloggi creano anche sfide per l'attrattiva e la competitività regionale, poiché le aziende nelle zone colpite faticano ad attrarre lavoratori a causa dei costi di vita insostenibili. Questa tendenza è particolarmente preoccupante in Campania, poiché è parallela agli elevati tassi di sfritto.

La combinazione di uno sviluppo edilizio orientato al turismo, alti tassi di sfritto e un patrimonio immobiliare obsoleto crea condizioni che mettono a dura prova la capacità della regione di trattenere e attrarre giovani residenti bisognosi.

di alloggi a prezzi accessibili vicini alle opportunità di lavoro. Questa crisi abitativa minaccia direttamente la sostenibilità demografica, impedendo ai giovani di stabilirsi e di creare una famiglia, creando un ostacolo critico al mantenimento di comunità vitali e alla garanzia dell'effettivo diritto dei residenti di rimanere nei loro territori d'origine. Nei paesi dell'OCSE, circa la metà dei giovani di età compresa tra i 20 e i 29 anni continua a vivere con i genitori, una cifra in aumento negli ultimi due decenni. In media, nei paesi dell'UE, nel 2019 il 26% della popolazione giovane viveva in alloggi sovraffollati, rispetto al 17% della popolazione generale. Allineare le autorizzazioni edilizie locali alle tendenze demografiche, dare priorità alla rigenerazione urbana e aumentare l'offerta di alloggi sociali e a prezzi accessibili può aiutare la regione a trattenere i giovani che hanno difficoltà a trovare un alloggio a prezzi accessibili.

La prossima revisione intermedia della politica di coesione dovrebbe rappresentare un'opportunità per convogliare ulteriori risorse del FESR verso progetti strategici di riqualificazione abitativa e di edilizia rurale che affrontino sia il declino demografico che le sfide legate all'accessibilità economica. Ad esempio, la regione potrebbe collegare le raccomandazioni in materia di alloggi volte ad affrontare il cambiamento demografico agli obiettivi della politica di coesione 4 ("un'Europa più sociale") e all'azione 4.3.1 del POR, che mira a combattere le difficoltà abitative dei gruppi target. La Campania può anche basarsi sugli sforzi attuali per fornire alloggi a misura di giovane (tra cui la creazione di 465 nuovi alloggi per studenti in quattro città) per dare priorità al riutilizzo di edifici per il co-housing di studenti e giovani single, famiglie, centri di co-working e industrie creative, allineando tali sforzi con programmi volti ad attrarre start-up guidate da giovani o laureati che tornano a casa. Le azioni chiave includono:

- **Rilascio di permessi di costruzione in linea con le tendenze demografiche attuali e future.** La pianificazione urbana, in conformità con la legislazione regionale, potrebbe richiedere ai comuni di valutare i permessi di costruzione in base allo sviluppo compatibile del loro territorio, anche attraverso i regolamenti urbanistici (RUEs), limitando le nuove costruzioni a bassa densità e semplificando la ristrutturazione, la riabilitazione e lo sviluppo denso e verticale in aree ben collegate.
- **Introduzione di incentivi e meccanismi per ridurre e gestire gli immobili sfitti.** Sebbene la regione non possa tassare direttamente gli immobili sfitti, può valutare metodi per incoraggiare i comuni a farlo. La Campania può incoraggiare l'uso delle case vuote o la demolizione di quelle inagibili, seguita da uno sviluppo più denso o dalla restituzione dei terreni all'uso rurale, attraverso una combinazione di incentivi e deterrenti politici quali sovvenzioni pubbliche e prestiti agevolati, programmi di buoni affitto, semplificazione delle autorizzazioni per la ristrutturazione o il cambio di destinazione d'uso, fornitura di supporto tecnico, acquisizione di immobili sfitti e gestione diretta della ristrutturazione. La regione potrebbe anche istituire fondi o una banca fondiaria per acquisire immobili inutilizzati e integrarli in programmi di ristrutturazione per una riqualificazione strategica. La regione potrebbe fornire sostegno amministrativo e finanziario e incentivi ai comuni e ai proprietari privati per l'acquisizione, la demolizione e la ristrutturazione di immobili sfitti attraverso l'Agenzia Campana per l'*Edilizia Residenziale* (ACER) o il Programma di *Riqualificazione Urbana per Alloggi a Canone Sostenibile* (PRUACS). L'ACER potrebbe anche essere utilizzata per facilitare le ristrutturazioni e i contratti di locazione relativi a questi immobili. Tali investimenti potrebbero anche essere in parte collegati all'obiettivo 2.1 del POR FESR 2021-2027 relativo alla promozione dell'efficienza energetica, ove opportuno.
- **Promuovere l'offerta di alloggi sociali e a prezzi accessibili.** Il governo regionale potrebbe rivalutare e allineare i propri programmi abitativi alle tendenze demografiche e agli obiettivi territoriali, valutando l'impatto delle fonti di finanziamento come il PNRR, la legge 145/2018 e il PINQUA, nonché l'efficienza amministrativa di organismi come l'ACER, nel soddisfare le esigenze abitative. I contributi in natura e monetari ottenuti attraverso gli strumenti LVC dovrebbero essere reinvestiti in alloggi sociali e a prezzi accessibili, infrastrutture e servizi nelle aree meno sviluppate. Gli immobili generati attraverso iniziative di demolizione e ristrutturazione potrebbero essere utilizzati per scopi sociali e di edilizia popolare. Nel breve-medio termine, gli investimenti della politica di coesione potrebbero essere utilizzati per riutilizzare gli immobili e i terreni vacanti per usi più rilevanti, come centri di servizi pubblici e alloggi sociali e a prezzi accessibili, in linea con gli obiettivi 4 ("migliorare l'accesso agli alloggi") e 5 ("nell'ambito delle strategie locali in materia di alloggi"), nonché con l'azione 4.3.1 del POR FESR 2021-2027.

Promuovere la pianificazione territoriale intercomunale per ottimizzare la fornitura di servizi e l'allocazione delle risorse

Nel marzo 2024, l'Autorità di gestione del Programma regionale FESR 2021-2027 della Campania ha emanato nuove linee guida (Decreto n. 218/2024) per aiutare le autorità locali a semplificare la pianificazione, la gestione e la spesa dei fondi UE, in particolare per progetti complessi che coinvolgono più comuni. Tali linee guida mirano a migliorare il coordinamento e l'efficienza nell'attuazione dei piani generali e delle strategie territoriali per le aree interne, finanziati nell'ambito dell'obiettivo strategico 5 della politica di coesione. Le linee guida fanno parte di un aggiornamento del manuale di attuazione del programma (approvato con decreto n. 49/2024) e comprendono, tra gli altri strumenti, un modello di accordo che le autorità locali possono utilizzare per istituire partenariati chiari e coerenti. Questo modello si basa sull'articolo 30 della legge nazionale che disciplina le autorità locali e ha lo scopo di sostenere una migliore cooperazione nella progettazione, realizzazione e gestione delle strategie territoriali. Inoltre, la legge regionale 5/2024 stabilisce accordi di pianificazione congiunta tra i comuni e offre incentivi finanziari, supporto tecnico e procedure amministrative semplificate.

Nonostante questi sforzi, la partecipazione alla pianificazione intercomunale è volontaria e l'adesione non è stata ancora significativa. Ciò può essere dovuto a una combinazione di fattori: scarsa capacità tecnica dei piccoli comuni di sostenere la partecipazione, incentivi deboli o poco chiari, conoscenza limitata della nuova legge e resistenza alla collaborazione dovuta alla percezione di una competizione per lo sviluppo e i residenti tra comuni in declino. Di conseguenza, la pianificazione territoriale in Campania rimane frammentata tra piccoli comuni rurali. È necessario un coordinamento intercomunale (IMC) più forte per garantire che le politiche di utilizzo del territorio sostengano lo sviluppo sostenibile e l'erogazione efficiente dei servizi.

Considerata la limitata diffusione degli accordi volontari di pianificazione congiunta ai sensi della legge 5/2024 e i limiti di capacità che caratterizzano molti piccoli comuni, la Campania potrebbe assumere un ruolo più proattivo nel favorire e coordinare la pianificazione intercomunale. Questi sforzi potrebbero essere collegati all'obiettivo 5 della politica di coesione dell'UE ("un'Europa più vicina ai cittadini") e alle azioni relative al rafforzamento della capacità amministrativa degli attori pubblici locali di cui ai punti 5.1 e 5.2 del POR FESR 2021-2027. Un maggiore sostegno alla pianificazione intercomunale sarebbe particolarmente rilevante per l'azione 5.1.1 del POR, volta a creare centri di servizi locali con una popolazione superiore a 30 000 abitanti. Un maggiore accesso ai servizi attraverso il policentrismo nei centri abitati più stabili delle zone rurali potrebbe contribuire a trattenere i giovani talenti locali. Le azioni chiave includono:

- **Sviluppare strumenti formali di pianificazione intercomunale a sostegno dei piccoli comuni.** Per ovviare al ritardo nell'adozione dei PUC, la Campania può andare oltre gli accordi volontari di pianificazione congiunta ed esplorare la creazione di uno strumento formale di pianificazione che copra più piccoli comuni con caratteristiche demografiche simili e che non dispongono delle risorse necessarie per aggiornare o attuare i propri piani locali. I piani generali intercomunali di successo possono servire da base. Per promuovere l'adozione, la regione potrebbe introdurre una combinazione di maggiori incentivi finanziari e procedurali, come tassi di cofinanziamento più elevati e assistenza tecnica mirata. Potrebbe anche subordinare l'accesso a specifici bandi di progetto finanziati dall'UE alla partecipazione ad accordi di pianificazione e destinare i fondi della politica di coesione dell'UE a proposte di investimento sostenute da piani territoriali intercomunali. Queste misure potrebbero essere incorporate durante la revisione intermedia del 2025 del POR FESR 2021-2027. Facilitare il coordinamento intercomunale oltre i confini provinciali potrebbe anche contribuire a garantire che lo sviluppo a bassa densità non si concentri appena al di fuori dei confini dei piani di coordinamento territoriale provinciale.
- **Assumere un ruolo più attivo nella pianificazione congiunta a livello regionale.** Ciò potrebbe includere la creazione di un'unità di supporto dedicata, l'offerta di strumenti giuridici e tecnici standardizzati e il cofinanziamento degli aggiornamenti dei PUC subordinati alla cooperazione intercomunale. Si potrebbero avviare progetti pilota in aree in declino con esigenze di servizi condivisi e si potrebbero emulare le migliori pratiche dei piani generali che coprono le zone rurali. Il rafforzamento del ruolo della regione contribuirebbe ad allineare i piani territoriali locali alle priorità di sviluppo regionale e potrebbe facilitare un maggiore accesso ai finanziamenti della politica di coesione dell'UE nell'ambito dell'obiettivo 5 della politica di coesione ("un'Europa più vicina ai cittadini").

Adattare la governance multilivello e la finanza subnazionale in Campania

Definizione di strategie esplicite per coordinare le iniziative di politica regionale in materia di cambiamento demografico

Lo spopolamento e l'invecchiamento, come emerso dalla valutazione condotta con altre regioni europee, coincidono spesso con disparità socioeconomiche che richiedono un approccio intersettoriale e interterritoriale allo sviluppo economico, ai servizi essenziali, all'assistenza sanitaria e alla protezione sociale. Tuttavia, le iniziative politiche esistenti per affrontare il cambiamento demografico in Campania potrebbero aver incontrato difficoltà nel coordinamento strategico. Ad esempio, i programmi finanziati dall'UE sono stati talvolta suddivisi in piccoli progetti, il che può frammentare i programmi e limitarne l'efficacia nell'affrontare le sfide demografiche. Per rafforzare il coordinamento delle iniziative politiche, le azioni chiave includono:

- **Sviluppare una strategia politica regionale per affrontare le sfide dell'emigrazione giovanile e dell'invecchiamento della popolazione.** Il governo regionale della Campania potrebbe prendere in considerazione l'adozione di un quadro globale completo, espressamente concepito per affrontare il cambiamento demografico, che includa una valutazione dell'emigrazione giovanile e dell'invecchiamento della popolazione, insieme a interventi su misura, un coordinamento integrato tra fondi, settori e parti interessate, organismi decisionali congiunti e meccanismi di verifica dell'impatto sulle zone rurali che garantiscano che tutti i piani di sviluppo valutino gli impatti demografici. L'esperienza della Castiglia-La Mancia può offrire importanti spunti su come una tale strategia potrebbe funzionare nella pratica. Tale strategia unificherebbe e darebbe una struttura duratura agli sforzi esistenti, come la Strategia nazionale per le aree interne che ha istituito il *Tavolo Aree Interne* per coordinare le sue iniziative di investimento tra le parti interessate regionali e locali e il Documento di orientamento strategico regionale che promuove investimenti intersettoriali per il periodo di programmazione UE 2021-27, ancorandoli più saldamente alle priorità regionali piuttosto che essere modellati esclusivamente dai quadri dell'UE.
- **Aumentare il sostegno all'attuazione di strumenti territoriali integrati nella politica di coesione attraverso la promozione dell'apprendimento tra pari.** Gli strumenti territoriali integrati, quali gli investimenti territoriali integrati (ITI) e lo sviluppo locale di tipo partecipativo (CLLD) dell'UE, favoriscono il coordinamento tra i diversi livelli di governo, consentendo un approccio olistico e intersettoriale per affrontare questioni chiave quali il cambiamento demografico. Gli attori locali in Campania, in particolare quelli impegnati nelle aree pilota della SNAI, hanno accumulato una preziosa esperienza nell'utilizzo di questi strumenti. Per sfruttare questo slancio, il governo regionale potrebbe istituire una piattaforma dedicata all'apprendimento tra pari, integrata da workshop tematici periodici, per facilitare lo scambio di buone pratiche e la condivisione delle conoscenze acquisite sia dai successi che dalle sfide nell'utilizzo di questi strumenti. Analogamente alla rete della politica agricola comune (PAC) europea che sostiene le strategie di sviluppo rurale, la piattaforma di apprendimento tra pari potrebbe eventualmente fungere da sportello unico che fornisce assistenza tecnica, strumenti interattivi e dati per monitorare e valutare l'impatto degli investimenti integrati e manuali di orientamento. Questa piattaforma sosterebbe direttamente le prossime fasi di implementazione della SNAI e si allineerebbe alle misure di capacità amministrativa previste nell'ambito dell'obiettivo 5.2 del POR ("promuovere uno sviluppo locale integrato e inclusivo") del FESR 2021-27. Iniziative simili potrebbero essere messe in atto per strategie integrate rivolte alle aree urbane che affrontano sfide diverse da quelle rurali e che potrebbero sostenere lo sviluppo urbano a Napoli.

Rafforzamento della capacità fiscale subnazionale per rispondere alle pressioni demografiche

Il cambiamento demografico rappresenta una sfida significativa per la sostenibilità fiscale a lungo termine della Campania. Sebbene attualmente sia la regione più giovane d'Italia, questo vantaggio demografico sta rapidamente diminuendo a causa dell'emigrazione dei giovani e dei tassi di fertilità persistentemente bassi, con le province interne di Avellino e Benevento che dovrebbero essere particolarmente colpite. Ad Avellino, ad esempio, la percentuale della popolazione di età superiore ai 65 anni rispetto a quella di età compresa tra i 15 e i 64 anni dovrebbe aumentare in modo significativo dal 36% nel 2023 al 67% entro il 2050, rispetto al 50% nell'UE. L'invecchiamento e il calo demografico della regione dovrebbero far aumentare la spesa sanitaria, già elevata, limitando al contempo la crescita delle entrate. In base a determinate ipotesi, l'aumento dei costi sanitari dovrebbe peggiorare il saldo di bilancio di 3,5 punti percentuali del PIL regionale nel 2050. Il rafforzamento della capacità fiscale della regione sarà fondamentale per garantire la continuità dei servizi pubblici essenziali e preservare la stabilità finanziaria in un contesto di pressioni demografiche. Le azioni chiave includono:

- **Valutare la revisione dei meccanismi di perequazione fiscale per tenere meglio conto delle sfide nelle aree scarsamente popolate e in declino demografico.** A lungo termine, il governo nazionale potrebbe migliorare la struttura del Fondo nazionale di perequazione tenendo conto in modo più esplicito dell'aumento dei costi pro capite associati al calo demografico e alla perdita di economie di scala. Un modello di allocazione più trasparente e basato sulle esigenze potrebbe migliorare la prevedibilità e ridurre la dipendenza da adeguamenti *ad hoc* attraverso la Conferenza Stato-Regioni. Allo stesso modo, le maggiori esigenze di spesa pro capite e la limitata capacità fiscale dei piccoli comuni potrebbero essere riflesse in modo più sistematico nel calcolo dei requisiti standard all'interno del Fondo di solidarietà comunale. Anche se questo potrebbe non essere un problema urgente per molti comuni della Campania, dati i suoi comuni relativamente più grandi e la popolazione media più giovane, è probabile che diventi sempre più importante con il calo e l'invecchiamento della popolazione in futuro.
- **Valutare l'introduzione di un'imposta sugli immobili sfitti.** Una normativa nazionale che preveda una specifica categoria di imposta IMU per gli immobili sfitti potrebbe incoraggiare un uso più efficiente del territorio e generare entrate comunali aggiuntive. Una maggiore autonomia fiscale consentirebbe alle amministrazioni subnazionali di rispondere in modo più flessibile alle mutevoli esigenze demografiche, sostenendo al contempo gli obiettivi più ampi di federalismo fiscale delineati nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR). Tuttavia, qualsiasi misura di questo tipo dovrebbe valutare attentamente i costi amministrativi di attuazione e applicazione.
- **Si consideri l'adozione del bilancio partecipativo come strumento per rafforzare la fiducia nelle istituzioni pubbliche e, in ultima analisi, migliorare l'adempimento degli obblighi fiscali.** Il gettito fiscale non riscosso rappresenta una fonte significativa di finanziamenti non sfruttati per la Campania. Coinvolgendo i cittadini nelle decisioni di spesa, le autorità locali potrebbero rafforzare il legame percepito tra le imposte e lo sviluppo locale e promuovere la morale fiscale. Tali sforzi a livello locale possono integrare le misure di applicazione nazionali previste nel PNRR. Inoltre, una maggiore partecipazione civica può anche migliorare la qualità delle decisioni di investimento pubblico e ridurre i rischi di corruzione e di influenza politica. Le esperienze delle regioni settentrionali come la Lombardia e l'Emilia-Romagna, dove il bilancio partecipativo è stato utilizzato per coinvolgere le comunità e migliorare la trasparenza, possono offrire indicazioni utili per la progettazione di approcci efficaci.

Incoraggiare una maggiore partecipazione della forza lavoro e una maggiore digitalizzazione per aumentare la produzione economica e il gettito fiscale

Oltre a rafforzare la capacità fiscale subnazionale attraverso meccanismi di perequazione e nuovi poteri fiscali, sarà importante anche rafforzare la base imponibile esistente stimolando la produzione economica. Ciò può essere sostenuto da misure volte a rafforzare il mercato del lavoro, quali la formazione e il miglioramento delle competenze dei lavoratori, l'ampliamento dell'accesso ai servizi di assistenza all'infanzia per consentire ai caregiver di tornare al lavoro e un maggiore ricorso alla digitalizzazione per migliorare la produttività. Creando maggiori opportunità di lavoro e promuovendo imprese più produttive, questi sforzi possono anche contribuire ad attrarre e trattenere i giovani. In effetti, sono già state avviate numerose iniziative politiche: ad esempio, 1,1 miliardi di euro del FESR e 160 milioni di euro del PNRR sono stati stanziati per la digitalizzazione e l'innovazione. Gli sforzi politici della regione potrebbero concentrarsi sulla messa a punto, il riutilizzo, accelerare l'attuazione e promuovere meglio queste misure, al di là di qualsiasi aumento dei finanziamenti.

Il successo di queste iniziative nel promuovere la produttività e la partecipazione alla forza lavoro dovrebbe migliorare il saldo di bilancio a lungo termine di oltre 2 punti percentuali del PIL entro il 2050, compensando più della metà della pressione fiscale derivante dall'invecchiamento e dal calo demografico. Maggiori dettagli sono forniti di seguito.

- **Aumentare la spesa per i servizi di collocamento, la formazione e i programmi di aggiornamento professionale** per stimolare la partecipazione complessiva alla forza lavoro. Sebbene l'Italia destini una quota relativamente elevata del PIL (3,0%) alle politiche del mercato del lavoro, superiore alla media OCSE del 2,2%, solo il 7% di questa spesa è destinato a misure attive quali il collocamento, la formazione e l'aggiornamento professionale, rispetto a una media OCSE del 31%. Il governo regionale della Campania potrebbe reindirizzare una quota maggiore di risorse verso politiche attive del mercato del lavoro, rappresentando un cambiamento strategico verso una crescita dell'occupazione più sostenibile e inclusiva nella regione. La regione potrebbe anche sfruttare la priorità data dalla revisione intermedia della politica di coesione dell'UE all'innovazione e alla competitività per anticipare i fondi dell'UE, come l'obiettivo 1.4 del POR ("sviluppo delle competenze per la specializzazione intelligente, la transizione industriale e l'imprenditorialità") del FESR per sostenere lo sviluppo delle competenze nella regione.
- **Riqualificazione dei lavoratori anziani.** Il governo regionale della Campania potrebbe investire nell'acquisizione da parte degli anziani delle competenze necessarie per svolgere mansioni non routinarie e soddisfare le esigenze delle professioni ad alta intensità tecnologica nell'economia digitale. Tali sforzi potrebbero includere l'estensione dell'ammissibilità al Programma nazionale per la garanzia dell'occupabilità dei lavoratori (GOL) – sostenuto dall'UE attraverso i suoi contributi al PNRR – alle persone di età superiore ai 65 anni. I programmi rivolti a questo gruppo potrebbero dare priorità a corsi di formazione brevi e pratici, adattati a compiti specifici, piuttosto che concentrarsi principalmente sulle competenze di base. La priorità attribuita allo sviluppo delle competenze nella revisione intermedia della politica di coesione dell'UE offre anche un'importante opportunità per anticipare i finanziamenti dell'UE, come gli obiettivi 1.4 e 4.2 del POR del FESR relativi all'innovazione, alla competitività e all'apprendimento permanente per la riqualificazione dei lavoratori anziani. Tali misure non solo sostengono la partecipazione al mercato del lavoro, ma facilitano anche un migliore accesso ai servizi digitali, come la telemedicina.
- **Ampliare l'accesso ai servizi di assistenza all'infanzia per consentire a un maggior numero di donne di entrare nel mercato del lavoro.** Nel 2022, meno del 12 % dei bambini di età inferiore ai tre anni in Campania frequentava strutture di assistenza all'infanzia formali, rispetto alla media UE del 36 %. Ampliare la disponibilità di strutture di assistenza all'infanzia sarà fondamentale per consentire ai caregiver, principalmente donne, di partecipare alla forza lavoro, aumentando così l'attività economica e il gettito fiscale. Il FSE+ della Campania ha stanziato fondi per aumentare le iscrizioni alle scuole materne, fornendo buoni per finanziare la frequenza degli asili nido, insieme a misure di conciliazione tra vita professionale e vita privata per sostenere le donne che rientrano nel mercato del lavoro. Il governo regionale della Campania potrebbe inoltre utilizzare le risorse disponibili attraverso il PNRR, che identifica l'espansione dell'istruzione e della cura della prima infanzia, in particolare degli asili nido, come una priorità fondamentale. Attualmente non sono ancora stati pianificati investimenti per la Campania nell'ambito dell'area di programmazione "Istruzione e ricerca" del PNRR.
- **Rafforzare la consapevolezza dei programmi a sostegno della partecipazione dei giovani al mondo del lavoro.** Il sostegno all'occupazione giovanile è stata una priorità fondamentale per la Campania, che ha stanziato oltre 200 milioni di euro attraverso il FSE+ 2021-27. Il governo regionale della Campania potrebbe inoltre facilitare l'accesso e l'iscrizione a programmi come il Programma nazionale per i giovani, le donne e il lavoro, che registrano tassi di iscrizione relativamente bassi nella regione nonostante siano stati stanziati fondi consistenti, pari a 2,8 miliardi di euro, per sostenere la transizione dei giovani nel mondo del lavoro. La partecipazione al programma precedente si basava sul passaparola, il che suggerisce l'importanza di rafforzare la sensibilizzazione attraverso iniziative di divulgazione attive e continue, ad esempio nelle scuole, nelle chiese, nei centri comunitari e sulle piattaforme dei social media. Il sostegno attivo all'occupazione giovanile potrebbe contribuire a trattenerne e attrarre giovani talenti, promuovendo un ambiente di lavoro più visibile, favorevole e attraente nella regione.
- **Sostenere le piccole imprese e sfruttare la digitalizzazione per aumentare la produttività.** Il governo regionale della Campania potrebbe prendere in considerazione l'aumento degli investimenti per aiutare le piccole imprese ad adottare la digitalizzazione, in particolare quelle in ritardo in termini di produttività. Una maggiore digitalizzazione può migliorare l'efficienza, stimolare la crescita economica e, in ultima analisi, ampliare la base imponibile aumentando la produzione complessiva. Sebbene nel PNRR siano già previsti investimenti significativi, la Campania potrebbe prendere in considerazione la possibilità di orientare maggiormente lo stanziamento del bilancio verso le piccole imprese locali, poiché le microimprese italiane sono circa il 30% meno produttive rispetto alle loro omologhe europee, mentre le grandi imprese italiane tendono già ad essere più produttive delle loro controparti.

Migliorare l'efficienza dei servizi pubblici rafforzando il ruolo delle città metropolitane e promuovendo la cooperazione intercomunale e le fusioni comunali

Il panorama amministrativo locale della Campania è frammentato, con il 37% dei suoi 550 comuni con meno di 2 000 abitanti rispetto al 19% della media dei paesi unitari dell'OCSE. Ciononostante, la cooperazione intercomunale rimane sottoutilizzata. La regione ha uno dei tassi di adesione all'Unione dei Comuni per comune più bassi tra le regioni a statuto ordinario italiane e dal 2008 ha registrato una sola fusione comunale, un numero significativamente inferiore rispetto alle altre regioni italiane. Tra i vari fattori che contribuiscono a questo basso tasso di adesione, uno dei principali potrebbe essere la scarsa consapevolezza dei vantaggi della cooperazione intercomunale. Questa frammentazione rende difficile mantenere servizi di alta qualità, efficaci in termini di costi, accessibili ed equi, in particolare nelle zone rurali dell'entroterra che devono affrontare un rapido calo demografico, a causa della mancanza di economie di scala e della scarsa capacità. Le azioni chiave includono:

- **Rafforzare la capacità e la governance delle città metropolitane.** La Città Metropolitana di Napoli deve ancora sfruttare appieno il potenziale di agglomerazione dei comuni circostanti. Una Napoli più forte potrebbe fungere da catalizzatore per una crescita regionale più ampia, rafforzando la vitalità economica dell'intera area. Per raggiungere questo obiettivo sarebbe necessaria una legislazione nazionale che definisca più chiaramente le responsabilità dei vari livelli di governo, l'elezione diretta dei sindaci metropolitani per rafforzare la legittimità e la responsabilità e una maggiore capacità fiscale sostenuta da meccanismi di perequazione ben progettati. Il governo regionale potrebbe anche istituire piattaforme di capacity building e peer learning per facilitare lo scambio di buone pratiche al fine di utilizzare meglio gli investimenti territoriali integrati orientati alle aree urbane.
- **Promuovere la formazione di Unioni di Comuni attraverso una migliore comunicazione dei loro costi e benefici.** Sebbene gli incentivi fiscali siano importanti per promuovere la cooperazione intercomunale, questi esistono già a livello nazionale e regionale, il che suggerisce la presenza di altri ostacoli, come la mancanza di consapevolezza dei vantaggi della cooperazione. Ad esempio, alcuni studi hanno evidenziato una certa riluttanza derivante dallo scetticismo nei confronti degli sforzi promossi a livello nazionale per promuovere la cooperazione e dalla collaborazione storicamente più debole tra i comuni limitrofi. Il governo regionale della Campania dovrebbe mirare ad aumentare l'uso di questo meccanismo da parte dei comuni attraverso seminari e risorse che ne spieghino i vantaggi e le procedure, nonché un sito web dedicato che condivida le informazioni chiave e gli impatti delle Unioni, in modo simile all'approccio adottato in Emilia Romagna.
- **Promuovere le fusioni comunali per i piccoli comuni.** Le fusioni volontarie, come quelle attualmente praticate in Italia, tendono a portare a un numero significativamente inferiore di fusioni rispetto ad approcci più direttivi. Tra gli strumenti politici più morbidi, le misure basate sull'informazione, come le valutazioni d'impatto e le linee guida, hanno spesso un effetto limitato se non sono combinate con incentivi fiscali tangibili. Pertanto, il governo nazionale potrebbe prendere in considerazione l'aumento degli incentivi fiscali per le fusioni comunali o incoraggiare le fusioni fissando obiettivi e applicando una pressione implicita.

Adattare l'erogazione dei servizi e l'accessibilità in Campania

Sfruttare le risorse esistenti e ampliare l'accesso fisico e digitale ai servizi

Nonostante gli investimenti strategici della Campania nella fornitura di servizi, tra cui trasporti pubblici, istruzione e assistenza sanitaria, molte parti della regione continuano a lottare con disparità nell'accesso e nella qualità dei servizi. Queste disparità sono destinate ad aumentare a causa dello spopolamento e dell'invecchiamento della popolazione, poiché i residenti sono distribuiti in modo più sparso sul territorio e la domanda aumenta tra i residenti più anziani, con un conseguente aumento dei costi per la fornitura di servizi pro capite. Gli enti locali hanno una capacità limitata di gestire efficacemente i fondi pubblici, nonché di attuare e valutare i servizi pubblici. Allo stesso tempo, la regione dispone di risorse che possono essere sfruttate per contribuire a colmare le lacune nella fornitura e nell'accesso ai servizi, come le solide reti comunitarie e gli autobus elettrici recentemente forniti a molti piccoli comuni. Anche l'espansione delle infrastrutture digitali può contribuire a ridurre tali lacune. Le azioni chiave includono:

- **Migliorare le competenze del personale del settore pubblico nell'uso dei dati e nei metodi analitici.** Ciò può sfruttare i fondi FESR e FSE+ dedicati all'assistenza tecnica e portare a politiche a breve termine più efficaci, indirizzando gli investimenti verso quelli con rendimenti più elevati alla luce delle risorse limitate. La formazione dei professionisti assunti nell'ambito del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) può contribuire a rafforzare la capacità amministrativa dei comuni. La Campania può anche richiedere l'inclusione dell'analisi costi-benefici, dei metodi di misurazione e delle previsioni nel portafoglio di formazione della CE e sfruttare il sostegno del Programma nazionale di assistenza tecnica "Capacità per la coesione" (CapCoe) 2021-2027 per rafforzare la capacità amministrativa. Nell'ambito di CapCoe è stato avviato un piano di assunzioni per rafforzare i comuni, le unioni comunali, le amministrazioni regionali, le province e le città metropolitane nelle regioni meno sviluppate come la Campania per il periodo di programmazione 2021-2027.
- **Manutenzione delle strade e decongestionamento del traffico automobilistico per migliorare l'accesso fisico ai servizi.** La Campania dovrebbe continuare a investire nella manutenzione delle strade più trafficate e nel rafforzamento della rete di trasporto pubblico. Anche gli incentivi al carpooling, le tasse sui veicoli con un solo occupante che accedono a centri urbani designati e le tasse di congestione potrebbero contribuire a decongestionare le aree urbane e a migliorare l'accessibilità.
- **Sfruttare le risorse esistenti nelle aree con accessibilità fisica limitata.** La Campania potrebbe aiutare i piccoli comuni a riutilizzare gli scuolabus elettrici recentemente acquistati per esigenze di trasporto più ampie durante le ore non scolastiche, al fine di ampliare l'accessibilità per i residenti, ad esempio attraverso la sperimentazione di servizi di trasporto su richiesta che collegano i piccoli comuni con i centri di servizio regionali vicini. La Campania dovrebbe monitorare le prestazioni e raccogliere feedback per perfezionare i progetti pilota su richiesta.
- **Integrare la fornitura di servizi pubblici attraverso l'economia sociale e iniziative dal basso.** La Campania può continuare a incoraggiare i progetti di sviluppo locale che ricevono finanziamenti a includere componenti che integrano la fornitura di servizi tradizionali, come l'assistenza all'infanzia. Ad esempio, la cooperativa agricola MaTer di Pietraraja non solo ha sostenuto i giovani imprenditori locali, ma ha anche incluso un programma educativo per i bambini durante le vacanze scolastiche.
- **Sostenere la fornitura di servizi digitali e aumentare gli investimenti nelle infrastrutture digitali.** Per sostenere la fornitura di servizi digitali, la Campania può continuare ad ampliare la connettività Internet e offrire corsi di alfabetizzazione digitale, basandosi sul suo programma regionale FSE+ che include disposizioni per coloro che frequentano l'istruzione formale e una componente sull'apprendimento permanente, concentrandosi sulle aree rurali con una digitalizzazione dell' e più debole e un rapido invecchiamento della popolazione. Anche il governo nazionale può continuare ad ampliare e migliorare le infrastrutture digitali, in particolare nelle province rurali dove la velocità di Internet è più bassa.

Adattare l'assistenza sanitaria per soddisfare l'aumento della domanda e promuovere la prevenzione

L'accelerazione prevista dell'invecchiamento della popolazione dovrebbe aumentare la domanda di servizi sanitari, con un conseguente aumento dei costi di trattamento pro capite e un'ulteriore pressione sul sistema sanitario.

In risposta a ciò, la Campania ha intrapreso iniziative come il Nuovo Piano Sanitario Territoriale, che potenzia l'offerta di assistenza sanitaria preventiva e digitale. La Regione sta inoltre utilizzando le risorse messe a disposizione dal Programma Nazionale "Equità Sanitaria" 2021-2027, che mira ad affrontare le sfide individuate nelle Raccomandazioni Specifiche per Paese e a migliorare l'accesso ai servizi sanitari. Il programma si concentra su quattro aree tematiche prioritarie: salute mentale, screening del cancro, salute di genere e povertà legata alla salute. Opera attraverso un'iniziativa nazionale a sostegno dell'organizzazione regionale e locale dei servizi sanitari e sociali, con l'obiettivo di potenziare la capacità dei sistemi sanitari e garantire un migliore accesso ai servizi per le popolazioni in condizioni di vulnerabilità socioeconomica. Altre azioni chiave includono:

- **Affrontare la carenza di professionisti sanitari.** La Campania potrebbe incentivare i professionisti sanitari a lavorare in aree scarsamente servite, ad esempio attraverso bonus o sostegno all'alloggio. Il governo nazionale può potenziare questi sforzi incentivando i medici a rimanere più a lungo nella forza lavoro per soddisfare la crescente domanda, riformando l'istruzione e la formazione per aumentare il numero di studenti nei programmi di medicina, trasferendo alcune responsabilità dai medici agli infermieri e agli assistenti per consentire a tutti di ottimizzare la loro formazione e competenza, e reclutando professionisti stranieri.
- **Monitoraggio continuo delle infrastrutture mediche per garantire che la capacità sia in linea con la domanda.** La Campania dovrebbe valutare se gli investimenti in corso nelle infrastrutture mediche nell'ambito del Nuovo Piano Sanitario Territoriale saranno sufficienti a soddisfare la domanda prevista nelle diverse parti della regione. La Campania dovrebbe anche valutare se l'attuale personale medico della regione sarà in grado di soddisfare il previsto aumento della domanda di assistenza sanitaria, soprattutto nelle aree in rapido invecchiamento.
- **Sfruttare i dati disponibili per identificare le lacune nella fornitura di telemedicina.** L'analisi dei dati demografici e dell'ubicazione degli utenti, nonché dei tipi di teleconsulti effettuati, potrebbe contribuire a sostenere interventi mirati, rivelando dove l'accesso rimane basso e quali ostacoli impediscono una più ampia diffusione. I progetti pilota di telemedicina in aree con elevata connettività Internet potrebbero aiutare a valutarne gli impatti e i limiti. Se il monitoraggio a distanza degli anziani tramite dispositivi indossabili si rivelasse efficace, la Campania potrebbe esplorarne la scalabilità.
- **Promuovere un invecchiamento sano attraverso la prevenzione e l'intervento precoce.** La Campania dovrebbe incoraggiare l'attività fisica, mentale e sociale dei residenti anziani ed espandere i programmi di screening per garantire la diagnosi precoce, che può ridurre i costi a lungo termine e alleggerire la pressione sul sistema sanitario. La Campania può basarsi sugli interventi già in corso, compresi quelli attuati con il finanziamento congiunto del PR Campania FSE+ 2021-2027 e del PR Campania FESR 2021-2027, che mirano a realizzare azioni strutturate e coordinate per promuovere un'adeguata attività fisica tra gli anziani e le persone con disabilità che vivono in condizioni di svantaggio socioeconomico e vulnerabilità. Gli strumenti digitali possono sostenere abitudini di vita sane attraverso messaggi positivi e contenuti educativi che promuovono l'attività fisica e il benessere mentale.

Ottimizzazione delle risorse nel settore dell'istruzione

Si prevede un calo del numero di bambini in età scolare in Campania, che potrebbe portare alla chiusura di scuole e a cambiamenti nelle esigenze infrastrutturali. I bassi tassi di copertura degli asili nido e il sovraffollamento delle scuole materne riflettono l'elevata e insoddisfatta domanda di servizi di educazione della prima infanzia (ECE). Sebbene la percentuale di giovani (18-24 anni) che hanno completato al massimo l'istruzione secondaria inferiore e non proseguono gli studi sia diminuita di 13 punti percentuali negli ultimi due decenni, rimane comunque superiore alla media italiana e dell'UE. Garantire un accesso equo agli strumenti digitali in tutto il sistema educativo rimane una sfida fondamentale. In risposta a ciò e nell'ambito del suo impegno a sviluppare il capitale umano necessario per sostenere la crescita economica, la regione sta sovvenzionando l'istruzione della prima infanzia per le famiglie a basso reddito, fornendo orientamento agli studenti dei quartieri a basso reddito colpiti dalla criminalità e migliorando l'accessibilità alle scuole fornendo scuolabus elettrici ai piccoli comuni. Altre azioni chiave includono:

- **Consolidamento strategico delle reti scolastiche.** Gli enti locali e regionali possono creare raggruppamenti scolastici (ad esempio, un'amministrazione condivisa tra le scuole) e co-localizzare i gradi scolastici (ad esempio, integrando l'istruzione primaria e secondaria in un unico edificio) per contribuire a mantenere i livelli di accessibilità e migliorare l'efficienza dei costi. Laddove la chiusura sia necessaria, la Campania dovrebbe dare priorità alla chiusura delle scuole secondarie rispetto a quelle primarie, considerando che queste ultime influenzano le scelte residenziali dei genitori.
- **Diversificare i modelli di apprendimento.** Con il sostegno del Ministero dell'Istruzione e del Merito, la Campania potrebbe sperimentare modelli di apprendimento misto che combinano l'istruzione in presenza e online per sostenere gli studenti che hanno un accesso molto limitato alle scuole. Tali sforzi richiedono maggiori investimenti nella connettività Internet, nei dispositivi digitali e in ambienti di apprendimento favorevoli nelle zone rurali e in via di spopolamento.
- **Aumentare i tassi di copertura degli asili nido e sostenere l'istruzione della prima infanzia.** La Campania dovrebbe sostenere i comuni nell'aumentare il tasso di copertura degli asili nido. La Campania potrebbe anche offrire formazione per ulteriori operatori dell'infanzia e incentivare gli insegnanti di scuola materna e primaria in esubero a passare all'istruzione della prima infanzia. Una volta che saranno disponibili più posti, l'uso continuato di meccanismi come i 916 voucher finanziati nell'ambito del PR Campania FSE+ 2021-2027 può incoraggiare un maggiore ricorso agli asili nido dell' , in particolare tra le famiglie a basso reddito. Nei piccoli comuni, la Campania potrebbe sostenere la sperimentazione di strutture intergenerazionali che offrono sia assistenza all'infanzia che assistenza agli anziani.

Piano d'azione

Il presente piano d'azione delinea una serie di azioni mirate collegate alle raccomandazioni politiche elaborate per ciascun settore politico nella relazione. Esse riflettono gli strumenti a disposizione delle autorità nazionali, regionali e locali per adattarsi al cambiamento demografico. Ciascuna raccomandazione è suddivisa in azioni concrete, specificando gli attori rilevanti e le tempistiche indicative. L'attore principale proposto, in genere l'istituzione con autorità giuridica o competenza tecnica, è elencato per primo, seguito dai partner chiave coinvolti nella realizzazione dell'azione. Le tempistiche sono classificate come a breve termine (1-2 anni), a medio termine (3-5 anni) o a lungo termine (oltre 5 anni), in base a una valutazione dei requisiti normativi, finanziari e istituzionali dell'azione. Ove possibile e pertinente, è stata individuata una combinazione di azioni a breve e lungo termine a diversi livelli di governo, consentendo di intraprendere azioni di minore entità in assenza di riforme più ampie. Sono state inoltre identificate in modo esplicito le raccomandazioni che hanno un forte legame con il tema prioritario dei giovani.

Data l'ampiezza e la complessità delle azioni proposte, si raccomanda alla regione di organizzare un forum con le parti interessate e di elaborare una tabella di marcia per l'attuazione. Tale tabella di marcia dovrebbe definire una matrice di priorità basata sull'impatto previsto di ciascuna azione (basso, medio, alto) e sulla sua fattibilità, tenendo conto della volontà politica, della capacità amministrativa e della disponibilità di finanziamenti. Dovrebbe inoltre identificare le fonti di finanziamento, quali le entrate proprie o i fondi dell'UE, designare un'istituzione capofila chiara per ciascuna azione e fornire un calendario realistico per l'attuazione. La definizione di tale tabella di marcia favorirebbe un'efficace sequenzialità, promuoverebbe l'allineamento tra i vari livelli di governo e migliorerebbe la trasparenza e la responsabilità nell'attuazione.

Tabella 1.1. Piano d'azione per affrontare il cambiamento demografico nella regione Campania

Raccomandazione	Azione	Attori	Cronologia	Priorità
Uso del suolo e pianificazione territoriale				
Aggiornare i piani locali per l'aumento dell'uso del territorio	Aggiornamento del PTR a riflettere le tendenze e le proiezioni, e considerare maggiori incentivi, sostegno e sanzioni per incoraggiare i comuni a fare lo stesso	Assessorato alla governance territoriale Direzione Generale per la Governance Territoriale	A medio termine A lungo termine	

Efficienza e attrattività	Garantire che tutti i comuni dispongano di piani locali aggiornati per l'uso del territorio	Assessorato alla governance territoriale Direzione generale per la governance territoriale Comuni	Breve termine Medio termine	
	Zonizzazione della regione per una pianificazione basata sul territorio attraverso l'adozione di piani regolatori	Assessorato alla Governance Territoriale	Medio termine Lungo termine	
Sostenere la densificazione intelligente	Incentivare la rigenerazione urbana	Assessorato alla Governance Territoriale Direzione Generale per la Governance Territoriale	Breve termine Medio termine	Talento – aumentare l'attrattività
	Facilitare l'adeguamento del territorio, il trasferimento dei diritti di sviluppo e il processo di rigenerazione delle aree rurali	Assessorato alla governance territoriale Direzione generale per la governance territoriale Comuni	Medio termine Lungo termine	
Allineare l'offerta di alloggi alla domanda	Valutare le licenze edilizie in base alle tendenze attuali e future	Dipartimenti comunali di pianificazione	Breve termine	
	Attuazione di incentivi e meccanismi per ridurre e gestire gli immobili sfitti	Assessorato alla governance territoriale Direzione generale per la governance territoriale Comuni	Breve termine Medio termine	Talento – aumentare l'attrattività
	Promuovere l'offerta di alloggi sociali e a prezzi accessibili	Assessorato alla Governance territoriale Direzione generale della Governance territoriale Comuni ACER PRUACS	Breve termine Medio termine	Talento – fornire alloggi accessibili e a prezzi contenuti
Promuovere la pianificazione territoriale intercomunale	Sviluppo di strumenti formali di pianificazione intercomunale a sostegno dei piccoli comuni	Assessorato alla Governance Territoriale Direzione Generale per la Governance Territoriale Comuni	Breve termine Medio termine Lungo termine	Talento – miglioramento dell'erogazione dei servizi e pianificazione sostenibile pianificazione
	Assunzione di un ruolo più attivo nella pianificazione congiunta a livello regionale	Assessorato alla governance territoriale Direzione generale per la governance territoriale	Breve termine Medio termine A lungo termine	
Governance multilivello e finanza subnazionale				
Definire strategie esplicite per coordinare le iniziative di politica regionale in materia di cambiamento demografico	Sviluppare una strategia di politica regionale per affrontare il cambiamento demografico	Governo nazionale (Dipartimento per le politiche di coesione) Governo regionale (Consiglio regionale, Direzione generale per la governance territoriale) ANCI Campania	A lungo termine	
	Aumentare il sostegno all'attuazione di strumenti territoriali integrati attraverso la promozione dell'apprendimento tra pari	Amministrazione regionale (Autorità di gestione delle politiche di coesione dell'UE, Direzione generale per la governance territoriale) Amministrazione comunale (Consigli locali)	A medio termine A lungo termine	
Rafforzare la capacità fiscale subnazionale per rispondere alle pressioni demografiche	Valutare la revisione dei meccanismi di perequazione fiscale per riflettere meglio le sfide nelle aree scarsamente popolate e in declino demografico	Governo nazionale (Ministero dell'Economia e delle Finanze, Ministero dell'Interno, Dipartimento per le Politiche di Coesione) Commissioni parlamentari ANCI	A lungo termine	

	Valutare l'introduzione di un Imposta sugli immobili sfitti	Governo nazionale (Ministero dell'Economia e Finanze, Ministero dell'Interno, Dipartimento per le Politiche di Coesione) Commissioni parlamentari ANCI	A lungo termine	
	Valutazione dell'adozione del bilancio partecipativo	Consigli comunali ANCI	Medio termine	
Incoraggiare una maggiore partecipazione della forza lavoro e una maggiore digitalizzazione per aumentare la produzione economica e il gettito fiscale	Aumentare la spesa per i servizi di collocamento, alla formazione e ai programmi di riqualificazione professionale	Amministrazione regionale (Direzione generale per l'istruzione, la formazione, l'occupazione e le politiche giovanili)	A medio termine	Talento – miglioramento delle prospettive di occupazione
	Riqualificazione dei lavoratori anziani	Governo nazionale (Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali) Amministrazione regionale (Direzione generale per l'istruzione, la formazione, l'occupazione e le politiche giovanili)	Medio termine Lungo termine	
	Ampliare l'accesso ai servizi di assistenza all'infanzia per consentire a un maggior numero di donne di entrare nel mercato del lavoro	Governo nazionale (Ministero dell'Istruzione e del Merito, Dipartimento delle Politiche Familiari) Amministrazione regionale (Direzione generale per le politiche sociali e socio-sanitarie)	Medio termine Lungo termine	Talento – sostegno alle donne in età lavorativa
	Rafforzamento della consapevolezza dei programmi a sostegno della partecipazione dei giovani al mondo del lavoro	Amministrazione regionale (Direzione generale per l'istruzione, la formazione, l'occupazione e le politiche giovanili) Uffici di collocamento	Breve termine	Talento – migliorare le prospettive di occupazione dei giovani prospettive
	Sostegno alle piccole imprese e sfruttamento della digitalizzazione per aumentare la produttività	Governo nazionale (Ministero delle Imprese e del Made in Italy, Agenzia per l'Italia Digitale) Governo regionale (Direzione Generale per lo Sviluppo Economico e le attività produttive)	A lungo termine	Talento – aumentare l'attrattiva delle piccole e microimprese
Migliorare l'efficienza dei servizi pubblici rafforzando il ruolo delle città metropolitane e promuovendo la cooperazione intercomunale e le fusioni comunali	Rafforzare la capacità e la governance delle città metropolitane	Governo nazionale (Ministero dell'Economia e delle Finanze, Ministero dell'Interno, Dipartimento per le Politiche di Coesione) Commissioni parlamentari Governo regionale (Direzione generale per la governance territoriale) ANCI	A lungo termine	
	Promuovere la costituzione di Unioni di Comuni attraverso una migliore comunicazione dei costi e dei benefici	Amministrazione regionale (Direzione generale per la governance territoriale)	Breve termine Medio termine	
	Promuovere le fusioni comunali	Governo nazionale (Ministero dell'Interno, Dipartimento per le politiche di coesione) Amministrazione regionale (Consiglio regionale, Direzione generale per la governance territoriale) Amministrazione comunale (Consigli locali) ANCI Campania	Lungo termine	
Fornitura di servizi e accessibilità				
Sfruttare le risorse esistenti e ampliare l'accesso fisico e digitale ai servizi	Migliorare le competenze del personale del settore pubblico nell'uso dei dati e nei metodi analitici	Governo regionale Commissione europea	Breve termine Medio termine	
	Manutenzione delle strade e decongestionare il traffico automobilistico per migliorare l'accesso fisico ai servizi	Amministrazione regionale	Breve termine Medio termine	

	Sfruttare le risorse esistenti nelle aree con accessibilità fisica limitata	Amministrazione regionale Comuni	Breve termine Medio termine	
	Integrare la fornitura di servizi pubblici attraverso l'economia sociale e iniziative dal basso	Amministrazione regionale	Breve termine Medio termine	Talento – rafforzamento dell'erogazione dei servizi locali attraverso le reti comunitarie
	Sostegno alla fornitura di servizi pubblici digitali e aumento degli investimenti nelle infrastrutture digitali	Governo nazionale (Ministero dello Sviluppo Economico) Governo regionale	A breve termine A medio termine	
Adeguare l'assistenza sanitaria per soddisfare l'aumento della domanda e promuovere la prevenzione	Affrontare la carenza di professionisti sanitari	Amministrazione regionale (Direzione generale per la tutela della salute) Amministrazione nazionale	Breve termine Medio termine A lungo termine	
	Monitoraggio continuo della capacità delle infrastrutture mediche per garantire che sia in linea con l'aumento della domanda	Governo regionale (Direzione generale per la protezione della salute)	A medio termine A lungo termine	
	Sfruttamento dei dati disponibili per identificare le lacune nella fornitura di servizi di telemedicina	Amministrazione regionale (Direzione generale per la protezione della salute)	Breve termine Medio termine	
	Promuovere un invecchiamento sano attraverso l'assistenza preventiva e l'intervento precoce	Amministrazione regionale (Direzione generale per la tutela della salute)	Breve termine Medio termine	
Ottimizzare le risorse nel settore dell'istruzione	Consolidamento strategico delle reti scolastiche	Amministrazione regionale (Direzione generale per l'istruzione, la formazione, l'occupazione e le politiche giovanili) Amministrazioni comunali	Breve termine Medio termine	Talento – mantenere l'accessibilità per gli studenti
	Diversificazione dei modelli di apprendimento	Governo nazionale (Ministero dell'Istruzione e del Merito) Amministrazione regionale (Direzione generale per l'istruzione, la formazione, l'occupazione e le politiche giovanili) Amministrazione comunale	Medio termine Lungo termine	Talento – mantenere l'accessibilità per gli studenti
	Aumentare i tassi di copertura negli asili nido e continuare a sostenere l'offerta di istruzione e formazione della prima infanzia	Amministrazione regionale (Direzione generale per l'istruzione, la formazione, l'occupazione e le politiche giovanili, Direzione generale per le politiche sociali e sanitarie) Amministrazioni comunali	Breve termine Medio termine	Talento – garantire ai genitori l'accesso ai servizi di assistenza all'infanzia

Nota

¹ La Nomenclatura delle unità territoriali per la statistica o NUTS (*Nomenclature des unités territoriales statistiques* in francese) è una nomenclatura geografica che suddivide il territorio economico dell'Unione europea (UE) in regioni a tre livelli diversi (rispettivamente NUTS 1, 2 e 3, passando da unità territoriali più grandi a unità territoriali più piccole). Al di sopra della NUTS 1 vi è il livello "nazionale" degli Stati membri. La NUTS è fondamentale nei meccanismi di erogazione dei fondi strutturali e del fondo di coesione dell'UE e per individuare l'area in cui devono essere forniti i beni e i servizi soggetti alla legislazione europea in materia di appalti pubblici.

2 **Contesto: ritratto della Campania nel suo contesto europeo e nazionale**

La Campania deve affrontare gravi sfide demografiche, caratterizzate da un calo naturale della popolazione e da una forte emigrazione giovanile, in parte determinata dalle limitate opportunità offerte dal mercato del lavoro regionale. Queste tendenze stanno determinando un calo generale della popolazione e accelerando il suo invecchiamento. In prospettiva, si prevede che lo spopolamento e l'invecchiamento demografico continueranno, mettendo a rischio la resilienza economica della regione. Per affrontare queste sfide è necessaria una risposta politica globale e lungimirante che promuova la sostenibilità economica a lungo termine della regione, comprese misure volte a trattenere e attrarre talenti, coordinare le strategie tra i diversi livelli di governo, rafforzare la capacità fiscale e migliorare l'efficienza dei servizi pubblici.

Introduzione

Entro il 2050, si prevede che due terzi delle regioni dell'UE, compresa la Campania, avranno una popolazione inferiore rispetto al 2019, con quasi il 90% delle regioni che registrerà un aumento dell'età media. I bassi tassi di fertilità, l'emigrazione e l'invecchiamento della popolazione minacciano di ridurre la forza lavoro, diminuire il gettito fiscale e aumentare i costi pro capite per la fornitura di infrastrutture e servizi essenziali, creando un "effetto forbice" in cui le entrate diminuiscono mentre le spese aumentano (OCSE, 2022^[1]). In Campania queste dinamiche sono particolarmente acute, con l'esodo dei giovani talenti e l'invecchiamento della popolazione che mettono a dura prova i sistemi sanitari, intensificano la carenza di manodopera e ostacolano la crescita economica. Per affrontare queste sfide sono necessarie politiche mirate che si adattino alla realtà demografica (Riquadro 2.1), creando opportunità per trattenere i talenti, adeguando la pianificazione territoriale alle esigenze del territorio, promuovendo un funzionamento efficiente a tutti i livelli di governo o garantendo l'accesso a servizi per assicurare un futuro sostenibile e inclusivo alla regione (OCSE, 2024^[2]; Commissione europea, 2024^[3]).

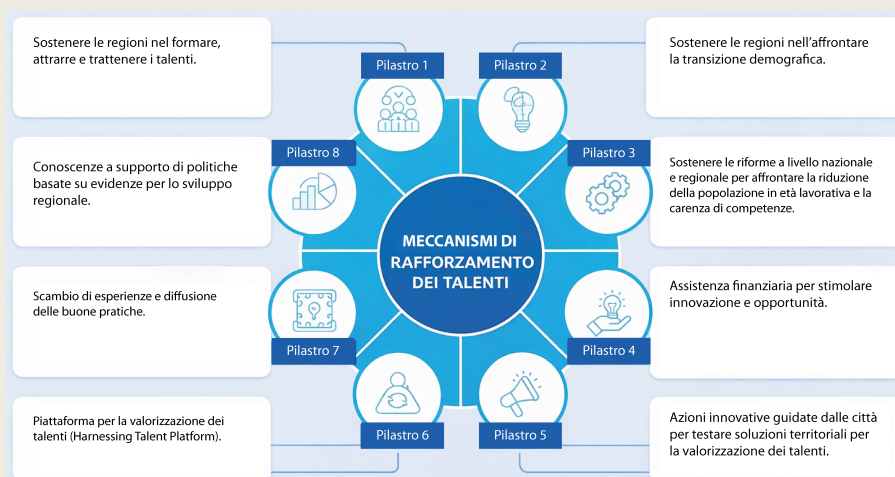
Riquadro 2.1. Aiutare le regioni ad adattarsi al cambiamento demografico

Entro il 2050, si prevede che due terzi delle regioni dell'UE avranno una popolazione inferiore rispetto al 2019, mentre quasi 9 regioni su 10 avranno un'età media più elevata. Il calo demografico, l'invecchiamento della popolazione e l'emigrazione dei giovani stanno avendo un impatto negativo su molte regioni e rischiano di intrappolare questi territori in una spirale di sottosviluppo.

Sfruttare il talento nelle regioni europee

In riconoscimento di questa sfida, nel gennaio 2023 la Commissione europea ha pubblicato la comunicazione "Sfruttare il talento nelle regioni europee" (Commissione europea, 2023^[4]). Tale comunicazione ha portato alla creazione del meccanismo di potenziamento dei talenti (Commissione europea, 2025^[5]) e della piattaforma per lo sfruttamento dei talenti (Commissione europea, 2025^[6]), che mirano a sostenere le regioni che devono affrontare un forte calo della popolazione in età lavorativa, una percentuale bassa e stagnante di persone con un'istruzione terziaria e un significativo esodo di giovani. Queste iniziative offrono soluzioni su misura, basate sul territorio e multidimensionali per sostenere le regioni più colpite dalla transizione demografica.

Figura 2.1. Panoramica del meccanismo di potenziamento dei talenti



Fonte: Commissione europea (2025^[5]), *meccanismo di potenziamento dei talenti*, https://ec.europa.eu/regional_policy/policy/communities-and-networks/harnessing-talent-platform/talent-booster-mechanism_en (consultato nell'aprile 2025).

Adattamento intelligente delle regioni alla transizione demografica

Il secondo pilastro del meccanismo di potenziamento dei talenti è rivolto alle regioni a rischio di cadere nella "trappola dello sviluppo dei talenti", ovvero quelle regioni che storicamente hanno registrato un alto tasso di emigrazione dei giovani. Dieci regioni, tra cui la Campania, sono state selezionate sulla base di un bando pubblico per ricevere sostegno nell'affrontare le loro sfide demografiche con uno studio mirato incentrato sull'uso del suolo e la pianificazione territoriale, la governance multilivello, le finanze pubbliche subnazionali e gli investimenti pubblici, nonché l'erogazione dei servizi pubblici.

Adattarsi al cambiamento demografico per rimanere attraenti

Per affrontare la sfida del cambiamento demografico è necessario concentrarsi sia sull'adattamento che sull'attrattività. Le strategie di adattamento mirano a garantire che le politiche, le strutture di governance e i servizi pubblici siano in linea con una struttura demografica in evoluzione. Le iniziative di attrattività mirano ad affrontare i fattori che influenzano la qualità della vita per creare un ambiente attraente e opportunità per i residenti attuali e potenziali.

Questi approcci si rafforzano a vicenda:

- **Adattare l'uso del territorio** per renderlo più efficiente non solo può rendere più facile e meno costosa la fornitura dei servizi pubblici, ma può anche trasformare i quartieri in ambienti più attraenti e vivaci, in grado di soddisfare meglio le esigenze attuali e di attirare residenti e visitatori.
- **Adattare le strutture di governance multilivello, le finanze pubbliche e gli investimenti** in linea con i cambiamenti demografici può aiutare a gestire le pressioni fiscali derivanti dall'invecchiamento della popolazione e facilitare servizi pubblici più efficienti, creando spazio fiscale per sostenere gli investimenti nell'attrattività.
- **Adattare l'erogazione dei servizi pubblici** attraverso la digitalizzazione e le soluzioni mobili, ad esempio, può contenere i costi e allo stesso tempo attrarre le popolazioni più giovani e i lavoratori remoti alla ricerca di mobilità residenziale.

La necessità di adattamento diventa così un'opportunità per ripensare e migliorare ciò che rende i luoghi attraenti e sostenibili nel lungo periodo.

Fonte: Commissione europea (2023^[41]), *Sfruttare il talento nelle regioni europee*, [link](#) (consultato nell'aprile 2025); Commissione europea (2025), *Meccanismo di potenziamento dei talenti*, [link](#) (consultato nell'aprile 2025); Commissione europea (2025^[61]), *Piattaforma per lo sfruttamento dei talenti*, [link](#) (consultato nell'aprile 2025).

La presente relazione è strutturata in quattro capitoli, ciascuno dei quali affronta aspetti chiave relativi al cambiamento demografico. Il capitolo 1 pone le basi esaminando il contesto socioeconomico della Campania, comprese le principali tendenze del mercato del lavoro, gli accordi istituzionali e il quadro politico generale. Il capitolo 2 approfondisce l'uso del suolo, esplorando la pianificazione territoriale, l'edilizia abitativa e le strategie di sviluppo urbano sostenibile. Il capitolo 3 esamina la governance multilivello (MLG), le finanze e gli investimenti dei governi subnazionali (SNG), concentrandosi sui meccanismi fiscali e amministrativi. Infine, il capitolo 4 valuta l'erogazione dei servizi pubblici fondamentali, sottolineandone l'efficienza, l'equità e l'efficacia. Nel loro insieme, questi capitoli forniscono un'analisi completa e delle sfide e delle opportunità per aiutare la Campania ad adattarsi al cambiamento demografico.

Contesto socioeconomico in Campania

Comprendere il panorama socioeconomico della Campania è fondamentale per individuare le opportunità e le sfide della regione. Questa sezione fornisce una panoramica completa della geografia, della struttura economica e delle tendenze demografiche attuali e future della Campania, offrendo un contesto essenziale ai responsabili politici per identificare i modelli che determinano la crescita regionale e informare l'azione politica strategica, su cui i prossimi capitoli approfondiranno ulteriormente.

La Campania è una regione costiera e montuosa dell'Italia meridionale

La Campania è una delle 20 regioni amministrative (o *regioni*) italiane, equivalenti alle regioni di grandi dimensioni (TL2). È una regione costiera dell'Italia meridionale, bagnata dal Mar Tirreno e con una superficie di 13 671 km². La sua geografia è caratterizzata dalla pianura campana vicino a Napoli e dal terreno montuoso degli Appennini a est.

Nel 2023 la Campania conta 5,6 milioni di abitanti, pari al 9,5% della popolazione italiana.¹ La regione è suddivisa in cinque piccole regioni (TL3), equivalenti al livello amministrativo delle province (o *provincia*), ciascuna con un capoluogo omonimo. Nel 2015, la provincia di Napoli è stata sostituita dalla Città Metropolitana di Napoli, che ha la popolazione più numerosa tra le cinque province, rappresentando il 53% della popolazione totale della regione, seguita da Salerno (19%), Caserta (16%), Avellino (7%) e Benevento (5%).

La Campania conta 550 comuni, di cui Napoli è il più grande, con poco più di 920 000 abitanti nel 2023. Alcune parti della Campania ricevono un'attenzione politica speciale nell'ambito della Strategia Nazionale Aree *Interne* (SNAI), un quadro che mira a promuovere la coesione territoriale in Italia. Le *aree interne* sono identificate in base alla loro lontananza geografica, alla bassa densità di popolazione e alla distanza dai servizi pubblici essenziali. In Campania, quattro gruppi di comuni sono stati inizialmente designati dalla SNAI come "aree interne" (Alta Irpinia, Cilento Interno, Tammaro-Titerno e Vallo di Diano), ai quali si sono successivamente aggiunti altri tre gruppi di comuni (Alto Matese, Comunità Fortore Beneventano e Sele-Tanagro-Alburni).

La Campania deve affrontare diverse sfide economiche

Sebbene la Campania rappresenti quasi la metà del PIL dell'Italia meridionale (OCSE, 2023^[7]), nel 2022 la regione aveva il terzo reddito pro capite più basso d'Italia, pari a meno di due terzi della media nazionale, superiore solo alla Calabria (59%) e alla Sicilia (61%). Il PIL pro capite della Campania si colloca nell'ultimo terzo delle regioni TL2 dell' e dell'OCSE. Tra le province, Napoli ha registrato il PIL pro capite più elevato, pari al 73% della media delle province italiane, mentre Caserta ha registrato quello più basso, pari al 65%.²

La produttività del lavoro è bassa in Campania

Nel 2022 la produttività del lavoro era pari all'83% della media nazionale, collocandosi al quarto posto tra le 20 regioni italiane TL2 con il livello più basso, davanti solo a Sardegna, Calabria e Puglia. La struttura economica della regione contribuisce al divario, con una maggiore concentrazione nei settori a bassa produttività, come i servizi a bassa qualificazione (tabella 2.1), in parte trainati dal turismo (riquadro 2.2).

Tabella 2.1. La struttura industriale della Campania evidenzia l'importanza relativa del turismo

Quota di occupazione per attività economica (in %), 2021

Attività economica	Campania	Italia	UE27
Commercio all'ingrosso e al dettaglio; riparazione di autoveicoli e motocicli; trasporti e magazzinaggio; attività ricettive e di ristorazione	29,2	24,1	23,9
Amministrazione pubblica, difesa, istruzione, attività sanitarie e sociali	21,6	24,3	24,2
Industria (escluso il settore edile)	13,0	15,1	15,8
Attività professionali, scientifiche e tecniche; attività di servizi amministrativi e di supporto	11,3	11,2	12,7
Arte, spettacolo e attività ricreative; altre attività di servizi; attività di organizzazioni e organismi domestici ed extraterritoriali	9,9	9,4	6,0
Edilizia	7,5	6,7	6,6
Agricoltura, silvicoltura e pesca	3,6	4,6	4,4
Attività finanziarie e assicurative	1,8	2,0	2,3
Informazione e comunicazione	1,8	1,9	3,2
Attività immobiliari	0,5	0,6	1,0

Fonte: Banca dati dell'economia regionale dell'OCSE.

Riquadro 2.2. Il turismo sostenibile come catalizzatore di opportunità economiche in Campania

Nel 2023 la Campania ha ospitato quasi 20,7 milioni di turisti, pari al 4,6% dei turisti italiani.¹ Con le sue esternalità positive sullo sviluppo delle infrastrutture e sulla creazione di opportunità economiche, il turismo può aumentare l'attrattiva di una regione e prevenire in parte lo spopolamento (Bianchino et al., 2024^[8]). Tuttavia, le destinazioni più visitate della Campania stanno subendo pressioni crescenti a causa dell'elevata concentrazione di visitatori. Nel centro di Napoli, sulla Costiera Amalfitana, a Pompei e a Capri, il turismo squilibrato mette a dura prova le infrastrutture e i servizi. L'aumento dei costi degli alloggi legato agli affitti a breve termine contribuisce allo sfollamento dei residenti locali, mentre l'aumento del traffico marittimo e stradale aggrava l'inquinamento e la congestione. I picchi stagionali intensificano ulteriormente queste sfide, come illustrato dal sito di Pompei, patrimonio dell'UNESCO, che ha accolto oltre quattro milioni di visitatori nell'estate del 2024, con un massimo di 36 000 ingressi registrati nelle domeniche ad ingresso gratuito. In risposta a ciò, le autorità hanno introdotto un limite giornaliero di 20 000 visitatori e orari di ingresso programmati. Altre regioni hanno attuato quadri normativi simili per mitigare le pressioni turistiche, tra cui limiti al numero di visitatori e gestione digitale del traffico a Dubrovnik, restrizioni agli affitti a breve termine e allo sviluppo alberghiero a Barcellona e limiti agli arrivi delle navi da crociera a Santorini.

La Campania sta attuando iniziative mirate per garantire una distribuzione più equilibrata del turismo in tutta la regione. Queste includono la promozione delle principali attrazioni nelle zone interne, l'attuazione di programmi di formazione per migliorare le competenze locali in materia di ospitalità, gestione e marketing, e lo sviluppo di itinerari strutturati per valorizzare il patrimonio culturale, naturale, artigianale ed enogastronomico delle zone meno conosciute della regione. La regione ha avviato diverse iniziative, come la creazione dell'Atlante *regionale* dei *Cammini*, la promozione e il sostegno delle attività turistiche scolastiche e l'organizzazione di fiere dedicate.

Un'iniziativa di punta è il progetto *Sanza Borgo dell'Accoglienza* nell'area del Cilento, sostenuto da 20 milioni di euro del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR). Il progetto si concentra sul miglioramento delle infrastrutture ricettive, dei collegamenti di trasporto e dell'offerta culturale, compresa la creazione di un *albergo diffuso*, un modello di hotel in cui le camere sono distribuite in diversi edifici all'interno di una piccola città. Allo stesso modo, il progetto *Borghi Salute Benessere* promuove il patrimonio architettonico e tradizionale della regione coinvolgendo attivamente le comunità locali nel settore turistico. La Regione fornisce inoltre sostegno finanziario a iniziative come il Giffoni Film Festival, fondato nel 1971 a Giffoni Valle Piana (provincia di Salerno), che attira oltre 100 000 visitatori all'anno e funge da polo di aggregazione per i giovani, la creatività e la produzione audiovisiva.

Le iniziative dal basso contribuiscono anche a migliorare la promozione turistica nelle zone meno conosciute, compresa la rivitalizzazione dei quartieri emarginati di Napoli, sfruttando il patrimonio culturale come motore dello sviluppo economico e sociale. Ad esempio, nel Rione Sanità, uno dei quartieri più svantaggiati della città, la cooperativa *La Paranza* ha trasformato le Catacombe di San Gennaro in una grande attrazione turistica, aumentando il numero di visitatori annuali da 6 000 a 230 000 e creando opportunità di lavoro a livello locale. Questo successo ha favorito la creazione di un ecosistema più ampio di cooperative, programmi culturali e iniziative sociali, offrendo ai giovani residenti opportunità di istruzione e occupazione e rafforzando al contempo la coesione della comunità. A partire dal 2018, il quartiere genera una spesa diretta annua stimata tra 2,2 e 3,3 milioni di euro, con un impatto economico complessivo di 33 milioni di euro.

¹ Istat, Movimento dei clienti negli esercizi ricettivi.

Fonte: Missioni dell'OCSE in Campania nel luglio e novembre 2024.

Il panorama imprenditoriale della Campania è più sbilanciato verso le microimprese rispetto alla media nazionale, che tendono ad avere livelli di produttività inferiori rispetto alle grandi imprese, una tendenza particolarmente pronunciata in Italia (OCSE, 2023^[9]; Bugamelli et al., 2018^[10]). Nel 2022, le microimprese (0-9 lavoratori) rappresentavano il 95,4% di tutte le imprese della regione, rispetto al 94,4% a livello nazionale; mentre le quote delle piccole (10-49 lavoratori) e medie imprese (50-249 lavoratori) erano leggermente inferiori, rispettivamente al 4,1% e allo 0,4%, rispetto al 4,9% e allo 0,6%.³

La debolezza dello Stato di diritto e l'informalità hanno limitato gli investimenti e lo sviluppo delle imprese

Le imprese campane non solo sono in media più piccole, ma anche meno numerose, il che riflette i vincoli sottostanti alle opportunità di investimento e alla creazione di imprese. Nel 2022 la Campania contava 74 imprese ogni 1 000 abitanti, 12 in meno rispetto alla media nazionale.⁴ Le sfide legate alla capacità istituzionale e alla percezione della governance hanno talvolta ostacolato lo sviluppo delle imprese nelle otto regioni dell'Italia meridionale, dove il 62 % delle imprese lo ha identificato come un ostacolo grave o molto grave, rispetto a percentuali molto più basse nel nord-est (6 %) e nel nord-ovest (1,3 %) tra il 2018 e il 2021.⁵

Gli sforzi mirati ad attrarre investimenti, rafforzare la capacità di innovazione e sviluppare il capitale umano (riquadro 2.3) stanno gradualmente migliorando le prospettive economiche della regione. La nuova Zona Economica Speciale (ZES) del Sud, che consolida le otto precedenti ZES presenti in ciascuna delle regioni meridionali italiane, offre incentivi fiscali alle imprese che si trasferiscono nella regione e effettuano investimenti superiori a 200 000 EUR. Queste misure integrano gli sforzi più ampi compiuti nell'ambito del *Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza* (PNRR) che hanno aumentato gli investimenti, in particolare nel settore delle costruzioni. Tuttavia, gli investimenti produttivi, fondamentali per la crescita economica a lungo termine e per ridurre le disparità regionali, sono aumentati a un ritmo più lento rispetto ad altre regioni italiane nel 2024 (SVIMEZ, 2024^[11]; SVIMEZ, 2022^[12]).

Riquadro 2.3. Partenariati pubblico-privati per promuovere l'innovazione e l'istruzione superiore in Campania

In Campania, l'Università degli Studi di Napoli Federico II svolge un ruolo fondamentale nell'attrarre e formare giovani talenti nella regione. Oltre a fornire un'istruzione superiore tradizionale, l'università offre programmi innovativi sviluppati in collaborazione con il settore privato e con il sostegno della regione nel suo campus di recente istituzione a San Giovanni a Teduccio. Questo sobborgo operaio, situato a est di Napoli, era un tempo noto per gli alti tassi di criminalità e disoccupazione a seguito della chiusura di uno stabilimento di confezionamento alimentare negli anni '80. Il sito industriale abbandonato è stato trasformato in uno dei campus dell'università dopo la riqualificazione nel 2015, creando un cambiamento positivo nella comunità locale.

Uno di questi programmi è l'Apple Developer Academy, offerto in collaborazione con Apple, un programma di formazione di nove mesi nello sviluppo di software e nella creazione di start-up. Dalla sua istituzione nel 2016, il programma ha formato circa 2 700 studenti, metà dei quali provenienti dalla Campania, il 10 % da altre regioni italiane e il 40 % da contesti internazionali. Gli studenti ammessi frequentano il corso gratuitamente grazie a una borsa di studio finanziata dal Fondo sociale europeo Plus (FSE+). Dopo aver completato la formazione, il 60% dei laureati ha trovato un lavoro (il 40% in Campania) e il restante 40% ha proseguito gli studi. Un altro esempio di programma è Digita Academy, organizzato e interamente finanziato da Deloitte, che offre una formazione specializzata sulla trasformazione digitale a laureandi e laureati attraverso un lavoro basato su progetti all'interno di aziende partner in Campania. Dal 2017, Digita Academy ha formato 350 studenti, il 60% dei quali attualmente lavora con aziende della regione.

Nell'ambito dell'ESF+, sono state stanziato risorse anche a sostegno di un'iniziativa volta a rafforzare l'ecosistema dell'innovazione in Campania attraverso la creazione di partenariati che coinvolgono università ed enti specializzati nell'incubazione di imprese. L'iniziativa si concentra sull'attuazione di piani di sostegno alla creazione di imprese, mirati alle aree tematiche prioritarie e alle traiettorie tecnologiche sottostanti della strategia regionale di specializzazione intelligente (RIS3), nonché ai temi trasversali della transizione digitale e del passaggio a modelli di produzione circolari.

Fonte: Commissione europea (2020), https://ec.europa.eu/regional_policy/projects/projects-database/digital-academy-delivers-strong-economic-benefits-in-campania-italy_en; OCSE (2023⁷); Informazioni fornite dalla regione.

Le opportunità sul mercato del lavoro sono limitate nella regione

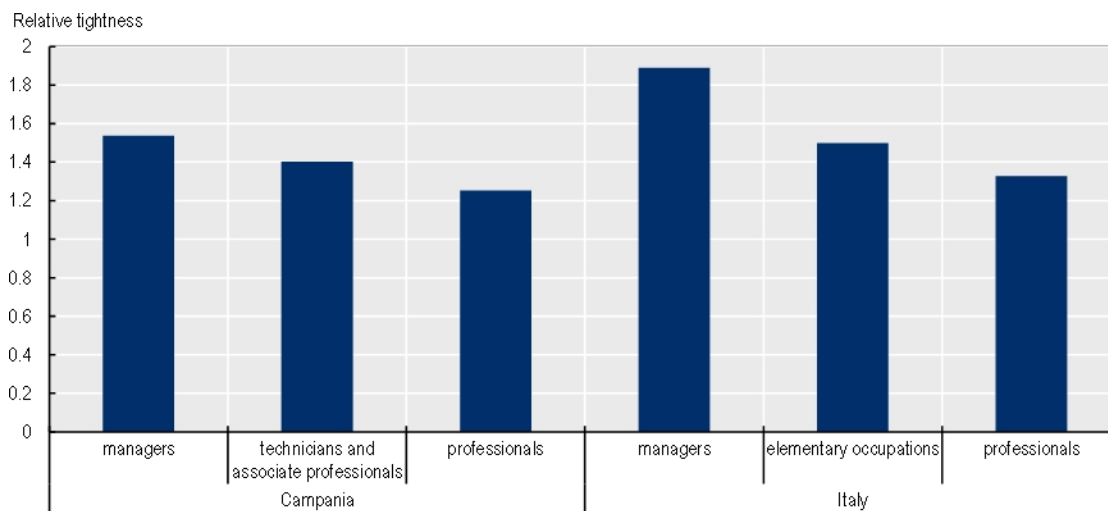
Le sfide strutturali della Campania si riflettono nel suo mercato del lavoro, dove le limitate opportunità di occupazione formale limitano la capacità della regione di trattenere i giovani talenti. Il lavoro informale è rimasto diffuso, con una percentuale stimata del 14% dell'occupazione totale, superiore alla media italiana (10%) nel 2022 ⁶. Inoltre, la Campania ha una delle percentuali più basse di popolazione in età lavorativa occupata nell'OCSE, in particolare tra le donne. Nel 2023, solo il 44% della popolazione in età lavorativa era occupata nella regione, la percentuale più bassa in Italia e ben al di sotto della media nazionale del 61%. La Campania era al settimo posto tra le 417 regioni TL2 dell'OCSE con la percentuale più bassa. ⁷ Il tasso di occupazione era il più basso a Napoli (41%) e Caserta (43%), le province con il PIL pro capite rispettivamente più alto e più basso, mentre anche Salerno (49%), Benevento e Avellino (entrambe al 52%) registravano tassi significativamente inferiori alla media nazionale. Nella regione, solo il 31,1% delle donne in età lavorativa aveva un'occupazione, una percentuale significativamente inferiore alla media nazionale del 52,5% nello stesso anno. Al contrario, il tasso di occupazione maschile si attestava al 58%, superiore a quello della Calabria e della Sicilia e relativamente più vicino alla media nazionale del 70,4%.

La Campania registra il tasso di disoccupazione più elevato tra tutte le regioni italiane, il che suggerisce che i bassi livelli di occupazione sono determinati principalmente da una domanda di lavoro insufficiente ad assorbire la forza lavoro disponibile. Nel 2023, il tasso di disoccupazione regionale era pari al 17,4%, più del doppio della media nazionale del 7,7%.⁸ Anche il numero di posti vacanti per ogni disoccupato era inferiore dell'80% rispetto alla media nazionale, evidenziando un numero limitato di offerte di lavoro rispetto alla dimensione della popolazione disoccupata rispetto alla media italiana.⁹

Tuttavia, le condizioni del mercato del lavoro erano relativamente più rigide per le professioni altamente qualificate, con i ruoli manageriali, tecnici e professionali, rispetto alla media regionale nel 2022 (Figura 2.2), rispecchiando le tendenze nazionali e segnalando la domanda di lavoratori altamente qualificati in Campania.

Figura 2.2. È relativamente più difficile coprire i posti vacanti nelle professioni altamente qualificate

Tensione relativa del mercato del lavoro rispetto alla media regionale per le tre professioni principali, 2022



Nota: la tensione relativa del mercato del lavoro per professione è calcolata a livello regionale come il numero di posti vacanti rispetto all'occupazione per una determinata professione e regione, diviso per la tensione media del mercato del lavoro nella regione.

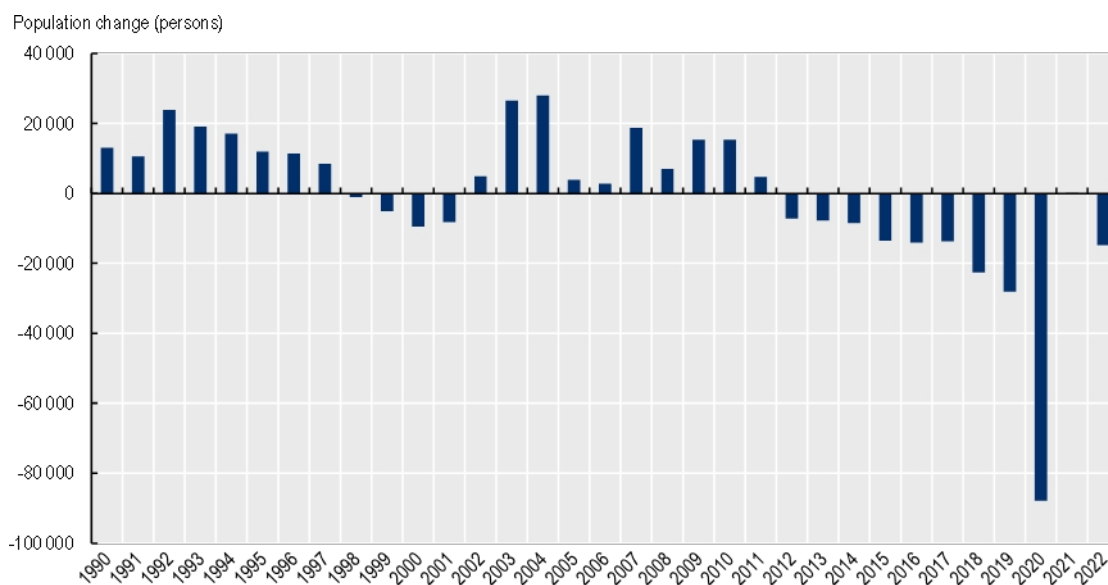
Fonte: elaborazione OCSE basata su Lightcast e EU-LFS (2022).

Le recenti tendenze demografiche mostrano lo spopolamento e l'invecchiamento della Campania

La popolazione della Campania è in calo negli ultimi anni (Figura 2.3). Dal 2000 al 2023, la popolazione della regione è diminuita dell'1,9%, ovvero di quasi 110 000 abitanti, mentre la regione media dell'OCSE ha registrato un aumento del 18% della popolazione nello stesso periodo. La Campania si colloca tra il 20% delle regioni con il tasso di crescita demografica più basso su 377 regioni dell'OCSE nel periodo 2000-23.

Figura 2.3. La popolazione della Campania è diminuita a un ritmo accelerato dal 2012

Variatione demografica (persone) per anno, 1990-2022



Nota: la variazione demografica del 2018 deve essere considerata con cautela a seguito di un'interruzione dei dati nella serie relativa al 2019.

Fonte: banca dati demografica regionale dell'OCSE (consultata il 15 ottobre 2024).

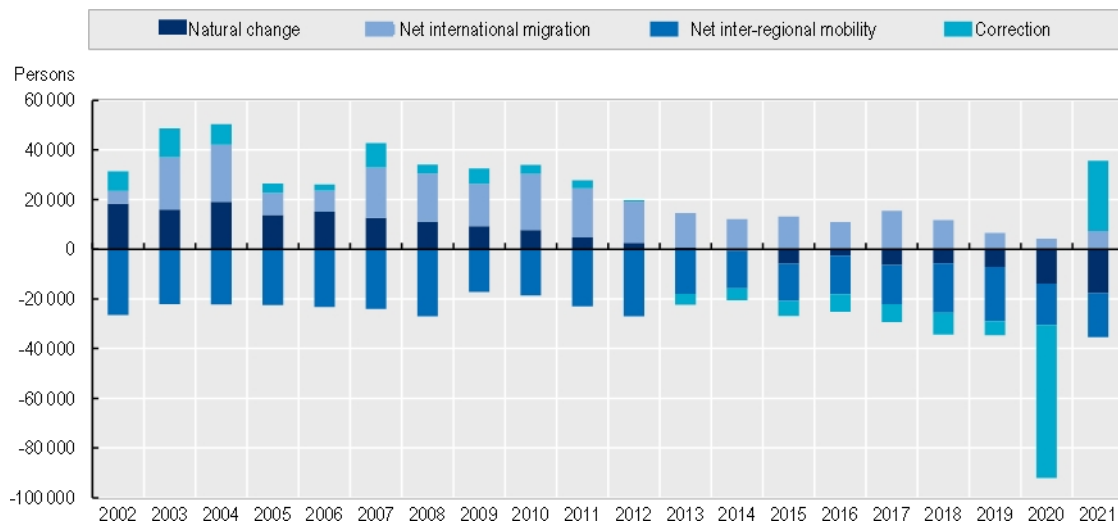
Il calo demografico registrato nel periodo 2000-23 ha interessato in misura diversa le varie province, con la diminuzione più significativa nelle province più rurali di Benevento (-8,8%) e Avellino (-7,6%), seguite da Napoli (-2,9%) e Salerno (-1,5%). Caserta è stata l'unica provincia a registrare un aumento della popolazione, con un incremento complessivo del 6,4%, anche se la sua popolazione è in calo dal 2015.

A livello comunale, più di due terzi dei comuni hanno registrato un calo demografico nel periodo 2001-22, compresa Napoli. Sebbene comuni come Giugliano in Campania, vicino al comune di Napoli, abbiano registrato un aumento della popolazione, l'area metropolitana di Napoli (definita come Area Urbana Funzionale, che comprende il comune e la sua zona di pendolarismo) ha perso popolazione negli ultimi due decenni (Capitolo 2).

Fino al 2012, la crescita demografica nella regione è stata sostenuta da un aumento naturale, con un numero di nascite superiore a quello dei decessi, e da una migrazione internazionale netta positiva, che ha contribuito a controbilanciare la tendenza di lunga data che vedeva più persone trasferirsi in altre regioni italiane che trasferirsi nella regione da altre parti del paese. Dal 2012, tuttavia, la persistente mobilità interregionale netta negativa si è aggiunta a una migrazione internazionale netta più bassa e a una crescita naturale della popolazione ora negativa a seguito di un calo del tasso di fertilità (Figura 2.4). Il tasso di fertilità storicamente elevato della Campania, il più alto tra le regioni italiane nel 2002, è sceso da una media di 1,5 figli per ogni donna in età fertile nel 2002 a 1,3 nel 2023.

Figura 2.4. Il cambiamento naturale negativo e la diminuzione della migrazione internazionale netta hanno determinato il calo demografico

Scomposizione della variazione demografica (persone) per anno, 2002-21



Nota: la correzione si riferisce a un adeguamento statistico volto ad allineare diverse fonti di dati. La correzione statistica del 2018 deve essere considerata con cautela a seguito di un'interruzione dei dati nella serie demografica utilizzata per calcolarla.

Fonte: banca dati demografica regionale dell'OCSE (consultata il 15 ottobre 2024).

Coloro che lasciano la Campania sono in maggioranza giovani adulti (15-39 anni) alla ricerca di migliori opportunità economiche in altre regioni italiane e all'estero. Nel 2022, la Campania ha registrato un saldo migratorio netto pari a -0,2% della sua popolazione giovane, rispetto all'1,1% a livello nazionale e all'1,3% nella media dell'UE27¹⁰. I giovani che lasciano la regione hanno storicamente un livello di istruzione superiore alla media dei residenti, il che porta a una fuga di cervelli dalla regione (Becker, Ichino e Peri, 2003^[13]). Altre regioni stanno sostenendo attivamente l'attrazione e la fidelizzazione dei talenti, ad esempio la "Legge regionale 2/2023 sull'attrazione, la fidelizzazione e la valorizzazione dei talenti" dell'Emilia-Romagna mira ad attirare nella regione giovani con conoscenze ed esperienze nei settori della formazione, della ricerca e dell'innovazione.¹¹

Nonostante il calo dei tassi di fertilità e l'emigrazione dei giovani, la Campania è ancora la regione più giovane d'Italia. L'indice di dipendenza degli anziani della Campania, definito come il numero di persone di età pari o superiore a 65 anni ogni 100 persone in età lavorativa (15-64 anni), era il più basso tra le regioni italiane nel 2023 (31) e ben al di sotto della media italiana (38). Tuttavia, gli indici di dipendenza degli anziani erano superiori alla media regionale (e più vicini alla media nazionale) nelle province di Salerno (34) e nelle province più rurali di Avellino (36) e Benevento (38), mentre erano inferiori alla media regionale a Caserta (28) e Napoli (30).

Le proiezioni demografiche indicano che la Campania continuerà a subire un processo di spopolamento e invecchiamento della popolazione.

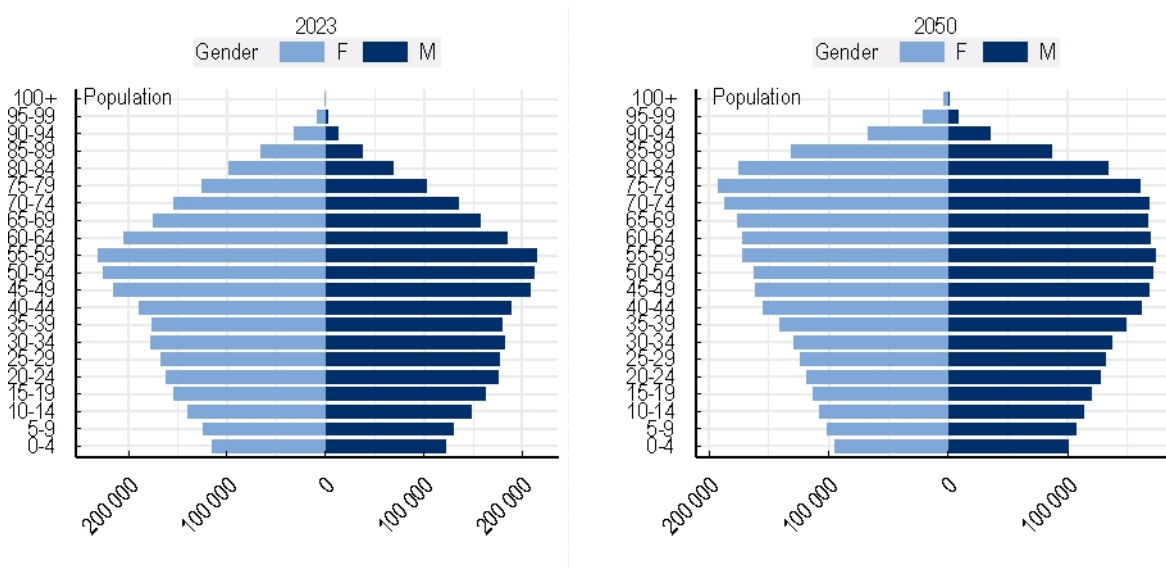
Nei prossimi decenni, con il proseguire dell'emigrazione giovanile e il numero delle nascite che rimane inferiore a quello dei decessi, si prevede che la popolazione totale della Campania diminuirà da 6,8 milioni nel 2023 a 5,6 milioni nel 2080, con una riduzione del 20%. Si prevede che metà del calo avverrà nei prossimi due decenni (2023-43). Dal 2023 al 2043, Benevento e Avellino, le province più rurali, dovrebbero perdere una quota maggiore della loro popolazione (14%), mentre Napoli e Salerno dovrebbero perdere rispettivamente quasi il 12% e il 10% della loro popolazione. Caserta dovrebbe essere la meno colpita dallo spopolamento, con un calo demografico previsto di quasi il 6%.¹²

Nei prossimi decenni, la regione dovrebbe anche invecchiare più rapidamente della media italiana, anche se la sua popolazione rimarrà relativamente più giovane. Si prevede che la piramide demografica nel 2050 avrà una

più ampia rispetto al 2023, evidenziando un aumento sostanziale della popolazione di età pari o superiore a 65 anni, in particolare di quella di età superiore ai 75 anni. Nel 2050, la base della piramide demografica dovrebbe essere più piccola rispetto al 2023, a causa della contrazione delle fasce di popolazione più giovani nella regione (Figura 2.5). Di conseguenza, si prevede che nel 2043 la Campania avrà sette persone in più di età pari o superiore a 65 anni (38) ogni 100 individui in età lavorativa (di età compresa tra 15 e 64 anni) nell', rispetto alle 31 del 2023, mentre la media nazionale aumenterà solo di tre (da 38 nel 2023 a 41 nel 2043).

Figura 2.5. Si prevede che la Campania continuerà a invecchiare nei prossimi due decenni

Popolazione attuale e prevista, per fascia d'età e sesso, 2023 e 2050



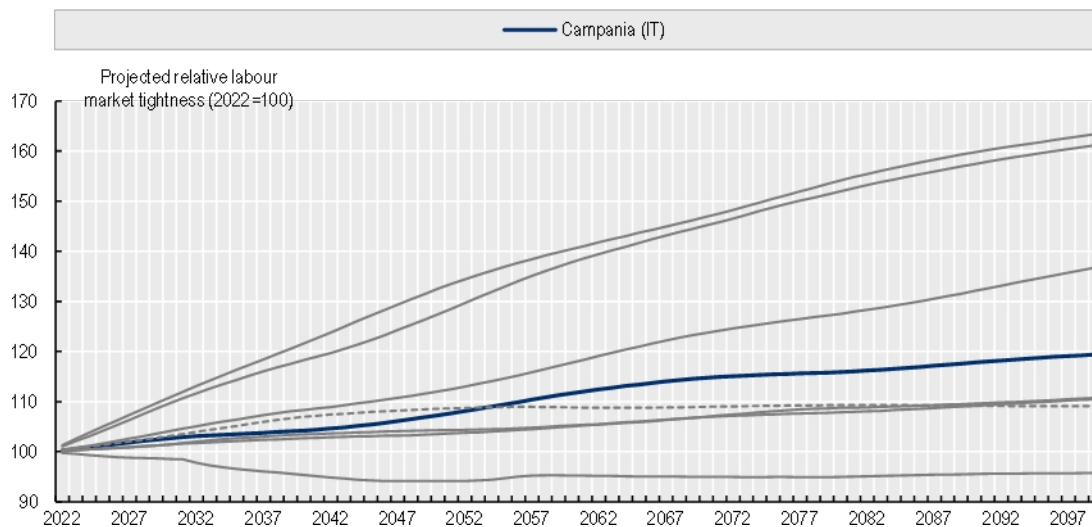
Fonte: calcoli dell'OCSE basati sulle proiezioni demografiche di Eurostat (https://doi.org/10.2908/PROJ_19RP3).

Sebbene le tendenze demografiche complessive siano simili in tutte le province, le differenze tra le province sono sostanziali. Nel 2023, Benevento, la provincia più anziana nel 2023, dovrebbe registrare il minor aumento del numero di persone di età superiore ai 65 anni ogni 100 persone in età lavorativa, mentre Avellino, la seconda provincia più anziana, registrerà l'aumento maggiore, con 5 e 8 persone in più di età superiore ai 65 anni ogni 100 persone in età lavorativa, rispettivamente. Entro il 2043, Avellino dovrebbe avere il più alto indice di dipendenza degli anziani (44), seguito da Benevento (43), mentre Caserta avrà il più basso (35).¹³ Altre proiezioni demografiche mostrano aumenti ancora più consistenti dell'indice di dipendenza degli anziani nelle province entro il 2050. Le proiezioni Eurostat indicano che ci saranno 32 persone in più di età superiore ai 65 anni ogni 100 abitanti in età lavorativa rispetto al 2023 ad Avellino, 28 in più a Salerno, 27 a Benevento e Caserta e 26 a Napoli (Allegato Figura 2.A.1).

Di conseguenza, si prevede che il cambiamento demografico metterà sotto pressione il mercato del lavoro nella regione. Sebbene attualmente il mercato del lavoro sia meno rigido rispetto alla media nazionale, le proiezioni indicano che la difficoltà nel coprire i posti vacanti, misurata in base al livello di rigidità del mercato del lavoro, aumenterà del 7% più rapidamente rispetto alla media nazionale entro il 2050 (Figura 2.6).

Figura 2.6. La Campania avrà maggiori difficoltà a coprire i posti vacanti rispetto alla media nazionale

Previsione della tensione sul mercato del lavoro data l'evoluzione della popolazione in età lavorativa, 2022-2100 (2022=100)



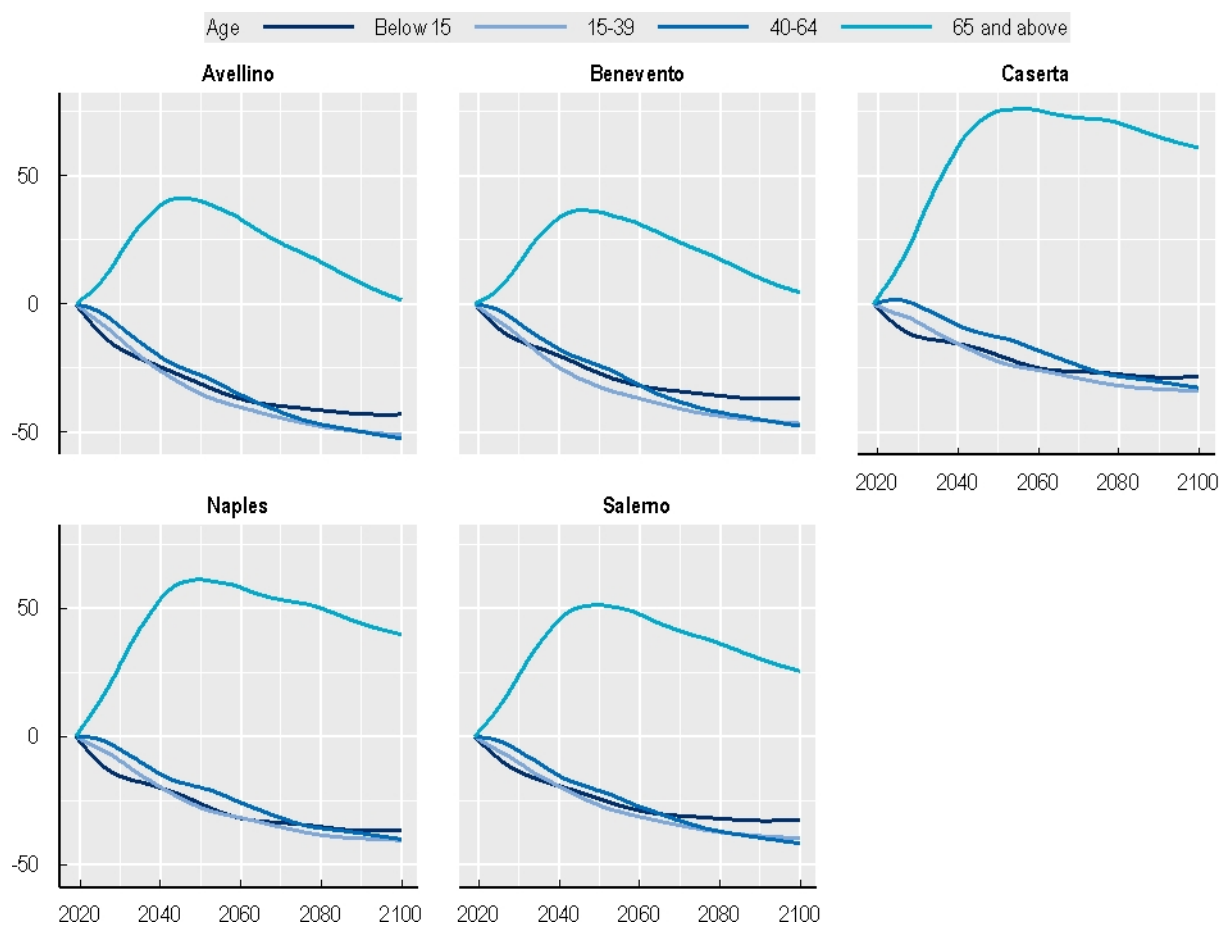
Nota: La tensione prevista sul mercato del lavoro è calcolata rispetto alle medie nazionali e normalizzata al 2022 (2022=100) per tutte le regioni del progetto per le quali sono disponibili dati: Castiglia e León (ES), Estremadura (ES), Norte (PT), Nord Vest (RO), Campania (IT), Slovacchia centrale (SK), Centro Valle della Loira (FR) e Tessaglia (EL). La tensione sul mercato del lavoro è calcolata come il numero di posti vacanti nel 2022 diviso per la popolazione in età lavorativa prevista in un anno. La tensione sul mercato del lavoro nazionale è il numero totale di posti vacanti nel 2022 diviso per la popolazione totale in età lavorativa prevista in un anno per tutte le regioni di quel paese, ad eccezione della regione di interesse. Per ciascuna regione e ciascun paese, la tensione è quindi indicizzata all'anno 2022, che è fissato a 100. Infine, la variazione regionale prevista della tensione sul mercato del lavoro è indicizzata alla variazione nazionale prevista della tensione sul mercato del lavoro, che è fissata a 100.

Fonte: elaborazione dell'OCSE basata su Lightcast e sulle proiezioni demografiche di Eurostat e dell'EU-LFS (2022).

A livello provinciale, la pressione più significativa sul mercato del lavoro è prevista a Benevento e Avellino, le due province più rurali dove si prevede il calo più consistente della popolazione in età lavorativa. Entro il 2043, la popolazione giovane in età lavorativa (15-39 anni) dovrebbe diminuire del 18% a Caserta, la provincia meno colpita, seguita da riduzioni del 22% a Napoli e Salerno, del 27% a Benevento e del 29% ad Avellino. Analogamente, si prevede una contrazione della popolazione in età lavorativa più anziana (40-64 anni), con cali che vanno dal 10% a Caserta al 17% a Napoli, al 18% a Salerno, al 20% a Benevento e al 23% ad Avellino (Figura 2.7).

Figura 2.7. Avellino e Benevento registreranno i cali più consistenti della popolazione in età lavorativa

Variatione demografica prevista rispetto al 2019 (in %), per fascia d'età e provincia, 2020-2100



Fonte: calcoli dell'OCSE basati sulle proiezioni demografiche di Eurostat (https://doi.org/10.2908/PROJ_19RP3).

Contesto istituzionale e politico

Per rispondere efficacemente al cambiamento demografico è necessario comprendere chiaramente il contesto istituzionale in cui vengono elaborate e attuate le politiche. Ciò include il quadro di governance multilivello, che definisce i ruoli e le responsabilità delle autorità nazionali, regionali e locali; il livello di decentramento fiscale, che determina l'autonomia finanziaria dei governi subnazionali nell'affrontare le sfide dell'; e i quadri politici esistenti, che forniscono informazioni sugli sforzi in corso e sulle potenziali lacune.

Moderato decentramento fiscale sostenuto dall'autonomia dei governi regionali e locali

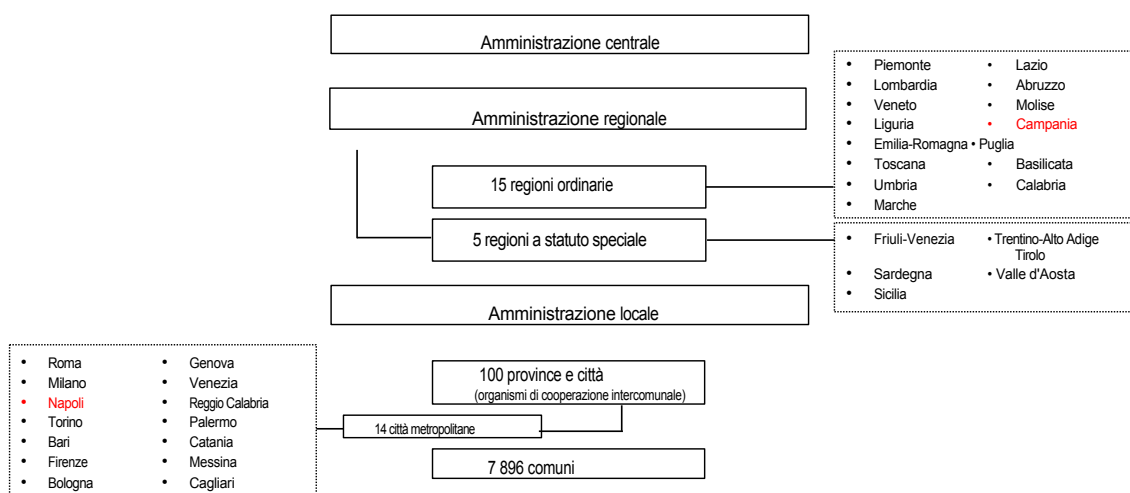
L'Italia ha gradualmente promosso il decentramento attraverso una serie di riforme legislative a partire dagli anni '90. Il processo è iniziato con la legge 142/1990 sull'autonomia locale, seguita dalla riforma Bassanini del 1997, che ha introdotto il principio di sussidiarietà - l'idea che le decisioni dovrebbero essere prese al livello di governo più locale possibile - e ha significativamente rimodellato il quadro fiscale, amministrativo e politico a livello subnazionale. Una tappa fondamentale è stata raggiunta nel 2001, quando una riforma costituzionale ha formalmente riconosciuto regioni, province e comuni come livelli di governo paritari rispetto allo Stato centrale.

Le riforme successive, come la legge quadro sul federalismo del 2009 e la riforma territoriale del 2014 (legge n. 56/2014), hanno ridefinito i ruoli delle province e istituito le città metropolitane. Tuttavia, gli sforzi volti a chiarire ulteriormente la divisione delle responsabilità tra il governo centrale e quelli regionali hanno subito battute d'arresto, in particolare con la bocciatura del referendum costituzionale del 2016, che mirava a ricentrizzare alcuni settori politici (OCSE/CGLU, 2022^[14]).

L'Italia è uno Stato unitario con un sistema di governo subnazionale a due livelli, costituito da amministrazioni regionali e locali. Tra le sue 20 regioni, 15 hanno uno status ordinario, come la Campania, mentre 5 hanno ottenuto una maggiore autonomia legislativa e finanziaria grazie alle loro caratteristiche culturali e socio-geografiche distintive (Figura 2.8). A livello locale, la governance è strutturata attorno a province, città metropolitane e comuni. Le province e le città metropolitane fungono da organi amministrativi intermedi, posizionati tra i comuni e le regioni, e svolgono principalmente la funzione di enti di coordinamento intercomunale. Esistono 100 enti di questo tipo, tra cui 14 città metropolitane. Nel 2024 l'Italia contava 7 896 comuni. In Campania ci sono cinque province (Avellino, Benevento, Caserta, Napoli e Salerno), 550 comuni e la Città Metropolitana di Napoli.

Figura 2.8. L'Italia ha un sistema di governo subnazionale a due livelli

Struttura di governance multilivello dell'Italia



Nota: il numero delle amministrazioni è aggiornato al 2024. Fonte: (Istat^[15])

Il governo nazionale è responsabile di diversi settori politici chiave, tra cui la politica estera, la difesa, la politica macroeconomica e la protezione sociale. Nel contesto del cambiamento demografico, il governo nazionale svolge un ruolo cruciale nel determinare i livelli di base della protezione sociale, influenzando così i regimi pensionistici e gli assegni familiari.

I governi regionali sono responsabili di un'ampia gamma di competenze. Ai sensi dell'articolo 117 della Costituzione italiana, le regioni hanno potere legislativo su tutte le materie che non sono esplicitamente di competenza dello Stato. In pratica, molte competenze sono condivise con il governo nazionale, che definisce gli standard di servizio, mentre il governo regionale attua le politiche entro questi limiti (tabella 2.2). La sanità è la competenza condivisa più significativa dal punto di vista fiscale, rappresentando circa l'80% della spesa pubblica regionale.

Tabella 2.2. Panoramica delle principali competenze per livello di governo

	Centrale	Regionale	Comunale
Servizi pubblici generali	<ul style="list-style-type: none"> • Organizzazione giuridica e amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali • Legislazione elettorale • Funzioni fondamentali dei comuni, delle province e delle città • Sistema giudiziario amministrativo • Affari esteri 	<ul style="list-style-type: none"> • Amministrazione regionale • Relazioni internazionali e con l'UE delle regioni* • Coordinamento delle finanze pubbliche* 	<ul style="list-style-type: none"> • Amministrazione interna (ad es. registrazione dei matrimoni)
Difesa	<ul style="list-style-type: none"> • Difesa e forze armate 		
Ordine pubblico e sicurezza	<ul style="list-style-type: none"> • Ordine pubblico e sicurezza (esclusa la polizia locale) • Diritto civile e penale 	<ul style="list-style-type: none"> • Soccorso in caso di calamità* 	<ul style="list-style-type: none"> • Polizia locale
Affari economici	<ul style="list-style-type: none"> • Politica macroeconomica • Tassazione statale • Pianificazione regionale 	<ul style="list-style-type: none"> • Grandi reti di trasporto e navigazione* • Produzione, trasporto e distribuzione di energia* • Comunicazioni* • Ricerca e sviluppo per i settori produttivi* • Porti civili e aeroporti* • Istituzioni finanziarie regionali* 	<ul style="list-style-type: none"> • Sviluppo economico (ad esempio, regolamentazione delle attività commerciali) • Trasporti locali • Manutenzione delle strade locali
Protezione dell'ambiente	<ul style="list-style-type: none"> • Protezione dell'ambiente e dell'ecosistema 	<ul style="list-style-type: none"> • Miglioramento delle proprietà ambientali* 	<ul style="list-style-type: none"> • Gestione dei rifiuti
Alloggi e servizi comunitari		<ul style="list-style-type: none"> • Pianificazione territoriale* • Sussidi per l'edilizia abitativa 	<ul style="list-style-type: none"> • Urbanistica • Edilizia sociale • Fornitura di acqua, riscaldamento e illuminazione
Salute		<ul style="list-style-type: none"> • Tutela della salute* 	
Tempo libero, cultura e religione	<ul style="list-style-type: none"> • Tutela del patrimonio culturale 	<ul style="list-style-type: none"> • Sport* • Valorizzazione dei beni culturali* 	<ul style="list-style-type: none"> • Musei, sale espositive, attività culturali e teatri
Istruzione	<ul style="list-style-type: none"> • Standard di istruzione generale (esclusa l'istruzione e la formazione professionale) 	<ul style="list-style-type: none"> • Istruzione e formazione professionale 	<ul style="list-style-type: none"> • Manutenzione degli edifici scolastici della scuola materna e primaria • Servizi scolastici (ad es. mense e scuolabus)
Protezione sociale	<ul style="list-style-type: none"> • Determinazione dei livelli base delle prestazioni relative ai diritti civili e sociali 	<ul style="list-style-type: none"> • Previdenza sociale integrativa* 	<ul style="list-style-type: none"> • Servizi sociali e assistenza comunitaria

Nota: l'elenco delle competenze è puramente indicativo e non esaustivo. *Indica responsabilità condivise tra il governo centrale e il governo regionale, per le quali il governo centrale stabilisce i principi fondamentali (legislazione concorrente). Il governo regionale ha potere legislativo sulle materie che non sono attribuite al governo centrale o alla legislazione concorrente. Le competenze regionali illustrano quelle delle regioni a statuto ordinario.

Fonte: articolo 117 della Costituzione italiana, decreto legislativo n. 267/2000 ed elaborazione dell'autore basata su un questionario dell'OCSE rivolto agli esperti del governo regionale della Campania.

Le province e le città metropolitane svolgono principalmente un ruolo di coordinamento e sovracomunale. A seguito della riforma territoriale del 2014 (Legge 56/2014), le province hanno perso il loro status di enti autonomi e non sono più elette direttamente. Esse funzionano invece come organismi di cooperazione intercomunale, guidati dai sindaci e dai consiglieri comunali dei comuni che le compongono. La riforma ha anche introdotto le città metropolitane, che hanno sostituito le province nelle principali aree urbane e hanno assunto responsabilità chiave come la pianificazione territoriale e il coordinamento dei trasporti.

I governi municipali sono l'unità amministrativa centrale a livello locale. Ai sensi dell'articolo 118 della Costituzione italiana, essi operano in base al principio della competenza generale, il che significa che sono responsabili di tutte le funzioni amministrative locali, salvo quelle esplicitamente assegnate ad un altro livello di governo.

Strategia nazionale per le aree interne	Nazionale, regionale, locale	Trasversale (territoriale)	Sviluppo territoriale integrato iniziative rivolte alle aree interne italiane
Verso un'Agenda Territoriale della Regione Campania	Regionale	Trasversale (territoriale)	Quadro integrato di sviluppo territoriale che identifica le sfide rurali quali il calo demografico
Piano nazionale di ripresa e resilienza	Nazionale, regionale, locale	Istruzione, sanità, trasporti e altro	Iniziative di investimento multisettoriali e intersettoriali, tra cui 1 miliardo di euro per rafforzare il sistema sanitario
Piano sanitario territoriale	Regionale	Sanità	Investimento di 380 milioni di euro nella costruzione di case di riposo e ospedali, per migliorare l'accesso all'assistenza sanitaria per gli anziani
Obiettivi politici nell'ambito dei programmi operativi regionali dell'UE	UE, regionale, locale	Istruzione, sanità, trasporti e altro	Iniziative di investimento multisettoriali e intersettoriali

Nota: elenco non esaustivo dei documenti politici.

Fonte: elaborazione degli autori sulla base dei documenti politici

Le riforme nazionali a sostegno delle famiglie e delle pensioni hanno cercato di affrontare il cambiamento demografico

Il governo nazionale ha adottato misure significative per ridurre i costi legati alla maternità nell'ambito dei suoi sforzi volti ad affrontare il problema dei tassi di fertilità persistentemente bassi. Una tappa fondamentale è stata l'introduzione dell'Assegno *Unico* Universale nel 2022, che ha segnato un cambiamento rispetto alle precedenti politiche familiari che spesso confondevano i confini tra sostegno alla fertilità e sostegno al reddito imponendo soglie di reddito. Il nuovo assegno garantisce l'accesso universale alle prestazioni per i figli, assicurando che tutte le famiglie ricevano sostegno indipendentemente dal livello di reddito (Madama e Mercuri, 2023^[17]). Questa riforma strutturale è stata rafforzata da misure aggiuntive introdotte attraverso leggi di bilancio annuali, come la legge di bilancio 2024, che ha esteso le esenzioni dai contributi previdenziali alle madri lavoratrici con due o più figli (precedentemente limitate a quelle con tre o più figli), ha aumentato il tasso di sostituzione salariale per il secondo mese di congedo parentale e ha aumentato l'assegno per l'asilo nido per le famiglie a basso reddito (Health Systems and Policy Monitor, 2024^[18]).

Il sistema pensionistico ha subito una serie di adeguamenti incrementali per affrontare il problema della povertà degli anziani e facilitare l'accesso al pensionamento anticipato. La riforma strutturale più significativa degli ultimi anni è stata introdotta nel 2011 dalla legge 214/2011, comunemente denominata "riforma Fornero". Attuata nel contesto di austerità fiscale seguito alla crisi finanziaria globale, la riforma Fornero mirava a contenere i costi pensionistici aumentando l'età pensionabile prevista dalla legge e introducendo l'indicizzazione automatica all'aspettativa di vita. Di conseguenza, l'età pensionabile in Italia è ora tra le più alte in Europa, fissata a 67 anni. Le misure successive hanno cercato di attenuare alcune delle disposizioni più severe della riforma Fornero, concentrandosi sulla riduzione della povertà degli anziani e sull'offerta di percorsi più flessibili verso il pensionamento anticipato. Ad esempio, il regime di prepensionamento sociale (*Anticipo Pensionistico Sociale - APE Sociale*), introdotto nel 2017, ha consentito alle persone in cattive condizioni di salute o che si prendono cura di un parente disabile di andare in pensione anticipatamente con il sostegno dell'assistenza sociale. Inoltre, sono state sperimentate opzioni di pensionamento anticipato basate sugli anni di contribuzione, tra cui il regime "Quota 100" introdotto nel 2019, che consentiva ai lavoratori di andare in pensione quando la somma della loro età e degli anni di contributi previdenziali versati raggiungeva 100, indipendentemente dall'età pensionabile prevista dalla legge.

Il governo regionale ha attuato diverse politiche territoriali e settoriali specifiche per affrontare il cambiamento demografico

Il governo regionale ha attuato iniziative territoriali incentrate sulle zone rurali che registrano il calo demografico più significativo. Questi sforzi sono integrati da politiche mirate nei settori direttamente interessati dal cambiamento demografico, quali la sanità e l'istruzione. Particolare importanza riveste il sostegno fornito attraverso il FESR e il FSE+ (Riquadro 2.4).

Si fa riferimento alla politica di sviluppo rurale per il periodo di programmazione 2023-2027, in base alla quale l'Italia delega alle regioni la pianificazione e la gestione degli interventi di sviluppo rurale. Tali interventi sono attuati attraverso i Complementi regionali di sviluppo rurale (CSR) 2023-2027, che sono i documenti regionali di attuazione della strategia nazionale. Tra le altre misure, i CSR comprendono investimenti volti a promuovere lo sviluppo socioeconomico delle zone rurali e a sostenere la diversificazione verso attività agricole non , come indicato nel Complemento di Sviluppo Rurale della Regione Campania 2023-2027, al fine di contrastare lo spopolamento delle zone interne.

Riquadro 2.4. I finanziamenti dell'UE in Campania e i programmi operativi regionali (POR)

I fondi della politica di coesione dell'UE sono una risorsa fondamentale per la Campania nell'affrontare le complesse sfide legate al cambiamento demografico. Questi fondi sono erogati attraverso i Programmi Operativi Regionali (POR) e sono gestiti dalle autorità di gestione all'interno del governo regionale.

Il Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR) è la principale fonte di finanziamento dello sviluppo regionale. Per il periodo di programmazione 2021-2027, alla Campania sono stati assegnati circa 3,8 miliardi di euro di finanziamenti FESR dall'UE, integrati da 1,6 miliardi di euro di cofinanziamenti nazionali. Il programma è strutturato attorno a cinque priorità strategiche: digitalizzazione e innovazione, sostenibilità ambientale, infrastrutture di mobilità, inclusione sociale e sviluppo territoriale integrato. Quasi la metà degli investimenti totali del FESR è destinata alla promozione della sostenibilità ambientale.

Oltre al FESR, il Fondo sociale europeo Plus (FSE+) rappresenta un'altra fonte fondamentale di sostegno, con 1 miliardo di euro di finanziamenti dell'UE e 400 milioni di euro di cofinanziamenti nazionali destinati a politiche che promuovono l'occupazione, l'istruzione e la formazione, l'inclusione sociale, l'occupazione giovanile e azioni sociali innovative durante il periodo di programmazione 2021-2027.

La Campania beneficia anche di programmi dell'UE gestiti a livello nazionale. Tra questi figurano il Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), finanziato attraverso il dispositivo per la ripresa e la resilienza, nonché lo SNAI, sostenuto in parte dal Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) e da fondi nazionali (delibere CIPE 43/2016, 80/2017 e 52/2018), nonché dai fondi SIE assegnati alla Regione e dal programma nazionale "Equità nella Salute 2021-2027". La gestione e il coordinamento di questi programmi coinvolgono diversi livelli di governo. Ad esempio, nel caso dello SNAI, le autorità di gestione regionali sono responsabili del monitoraggio degli accordi quadro del programma SNAI con i governi nazionali e locali, contribuendo a garantire la coerenza strategica dell' a e l'efficace attuazione in tutti i territori.

È stato adottato un approccio territoriale intersettoriale per affrontare il problema dello spopolamento delle zone rurali.

La Campania ha utilizzato la pianificazione territoriale per adottare un approccio più mirato e basato sul territorio nei confronti delle sue aree rurali, che devono affrontare sfide demografiche significative. Dal Piano Territoriale Regionale del 2008 al quadro politico del 2022 *Verso un'Agenda Territoriale per la Regione Campania*, la regione ha perseguito strategie che riconoscono le differenze socio-economiche tra le aree urbane e quelle rurali. Le strategie rurali si sono concentrate sul contrasto al declino demografico, sull'affrontare l'invecchiamento della popolazione e sulla conservazione del patrimonio naturale e culturale, mentre le politiche urbane mirano sempre più a ridurre l'espansione urbana e ad aumentare l'offerta di alloggi a prezzi accessibili.

Un programma chiave di investimenti territoriali è stato SNAI. Nella prima fase di interventi, 93 comuni dell'entroterra campano che hanno subito un grave declino demografico hanno ottenuto finanziamenti per 85 milioni di euro. Questi comuni hanno beneficiato di investimenti intersettoriali volti a potenziare l'innovazione, promuovere il patrimonio culturale e ambientale e rafforzare l'assistenza sanitaria locale. Anche il mantenimento e l'ottimizzazione dei servizi di trasporto sono stati una priorità, con lo stanziamento di 3,5 milioni di euro per le infrastrutture di mobilità

che comprendono programmi di rivalutazione dei percorsi e degli orari dei servizi di trasporto locale, garantendo che siano in linea con la domanda effettiva. L'attuazione di queste iniziative avrà un ruolo fondamentale nel sostenere le aree interne soggette a spopolamento, superando i potenziali ritardi derivanti dalla complessità dell' e del programma attraverso un approccio mirato alla gestione amministrativa (Regione Campania^[19]) e sottolineando la necessità di rafforzare la capacità amministrativa.

Anche le principali iniziative settoriali in materia di sanità e istruzione affrontano il cambiamento demografico

Da un punto di vista settoriale, il miglioramento dei servizi sanitari è stato una priorità fondamentale per la Campania, vista la crescente domanda di assistenza sanitaria per gli anziani. Nell'ambito della Missione 6 del PNRR italiano, la regione ha stanziato oltre 1 miliardo di euro per rafforzare il proprio sistema sanitario. In questo contesto, il nuovo Piano sanitario territoriale della Campania mira a investire 380 milioni di euro nella costruzione di case di riposo e ospedali, migliorando l'accesso all'assistenza sanitaria per i cittadini anziani. Inoltre, la Regione gestisce le risorse stanziate nell'ambito del Programma Nazionale "Equità Sanitaria" 2021-2027.

La Campania ha inoltre investito nel miglioramento dell'istruzione e della formazione, nonché nel sostegno all'occupazione e all'inclusione sociale. Questi investimenti possono contribuire a trattenere e attrarre i giovani. I programmi regionali finanziati dai fondi SIE dell'UE, come il FESR, hanno sostenuto la ristrutturazione e l'ampliamento di scuole e università, migliorando al contempo le infrastrutture tecnologiche per creare ambienti di apprendimento più attraenti. Nel periodo di programmazione 2021-27, i programmi del FESR hanno stanziato 10 milioni di euro per lo sviluppo delle competenze, promuovendo la specializzazione intelligente, la transizione industriale e l'imprenditorialità. Inoltre, oltre 150 milioni di euro sono stati destinati a investimenti nell'istruzione e nell'integrazione nel mercato del lavoro, compreso il potenziamento delle infrastrutture scolastiche, la creazione di spazi di lavoro condivisi e l'organizzazione di workshop per giovani imprenditori. Tuttavia, sarà fondamentale garantire un'attuazione efficace, poiché l'assorbimento di questi fondi è attualmente inferiore a quello dei paesi europei omologhi.

Queste questioni sono state affrontate anche dalla SNAI Campania 2014-2020, che ha stanziato oltre 7,5 milioni di euro per interventi nei settori della sanità e dell'istruzione, finanziati nell'ambito della legge di stabilità, ovvero attraverso la componente nazionale del sistema di finanziamento SNAI. Risorse significative sono già state programmate anche nell'ambito del FSE+ 2021-2027 della Campania per sostenere l'occupazione, compresa quella giovanile e femminile (riquadro 2.5).

Riquadro 2.5. Interventi programmati nell'ambito dell'ESF+ 2021-2027 in Campania al 30 giugno 2025

Al 30 giugno 2025, nell'ambito del FSE+ Campania 2021-27 sono state programmate risorse significative a sostegno dell'occupazione, compresa quella giovanile e femminile:

- 20 milioni di euro, di cui 10 milioni destinati specificatamente alle donne, sono stati stanziati per la concessione di sovvenzioni a sostegno di iniziative di lavoro autonomo e imprenditoriale per persone disoccupate e inattive.
- 50 milioni di euro sono stati stanziati per incentivare le nuove assunzioni di disoccupati (compresi i disoccupati di lunga durata), inattivi e giovani di età compresa tra i 18 e i 35 anni, attraverso incentivi occupazionali de minimis concessi agli operatori economici con sede nella regione Campania.
- Sono state programmate risorse per un totale di 32 milioni di euro a sostegno della creazione e del riconoscimento di accademie aziendali e settoriali, come l'Accademia Campana dell'Industria (ACI), in settori produttivi identificati come strategici per l'economia regionale. Si tratta di un'iniziativa formativa innovativa e multidisciplinare sviluppata in collaborazione con i principali attori industriali delle filiere strategiche della Campania.
- È inoltre in corso un intervento integrato, cofinanziato con risorse FESR, che fornisce aiuti finanziari alle imprese; in questo contesto, il FSE+ sostiene la formazione continua dei dipendenti delle imprese beneficiarie che ricevono incentivi per investimenti produttivi.
- Ulteriori investimenti per 30 milioni di euro sono stati stanziati per rafforzare il sistema di istruzione duale, attraverso il sostegno all'istruzione e alla formazione tecnica superiore (IFTS) e agli istituti tecnici superiori (ITS) in Campania, in linea con le esigenze di competenze delle imprese regionali.
- Inoltre, sono stati stanziati 105 milioni di euro per ampliare i percorsi di istruzione e formazione professionale (leFP).
- Oltre a quanto sopra, sono state stanziati risorse per sostenere il diritto all'istruzione, che attualmente ammontano a circa 130 milioni di euro, insieme a 8,5 milioni di euro destinati a borse di studio per frequentare accademie regionali di livello internazionale nei settori ICT e digitale.

Fonte: Regione Campania.

Riferimenti

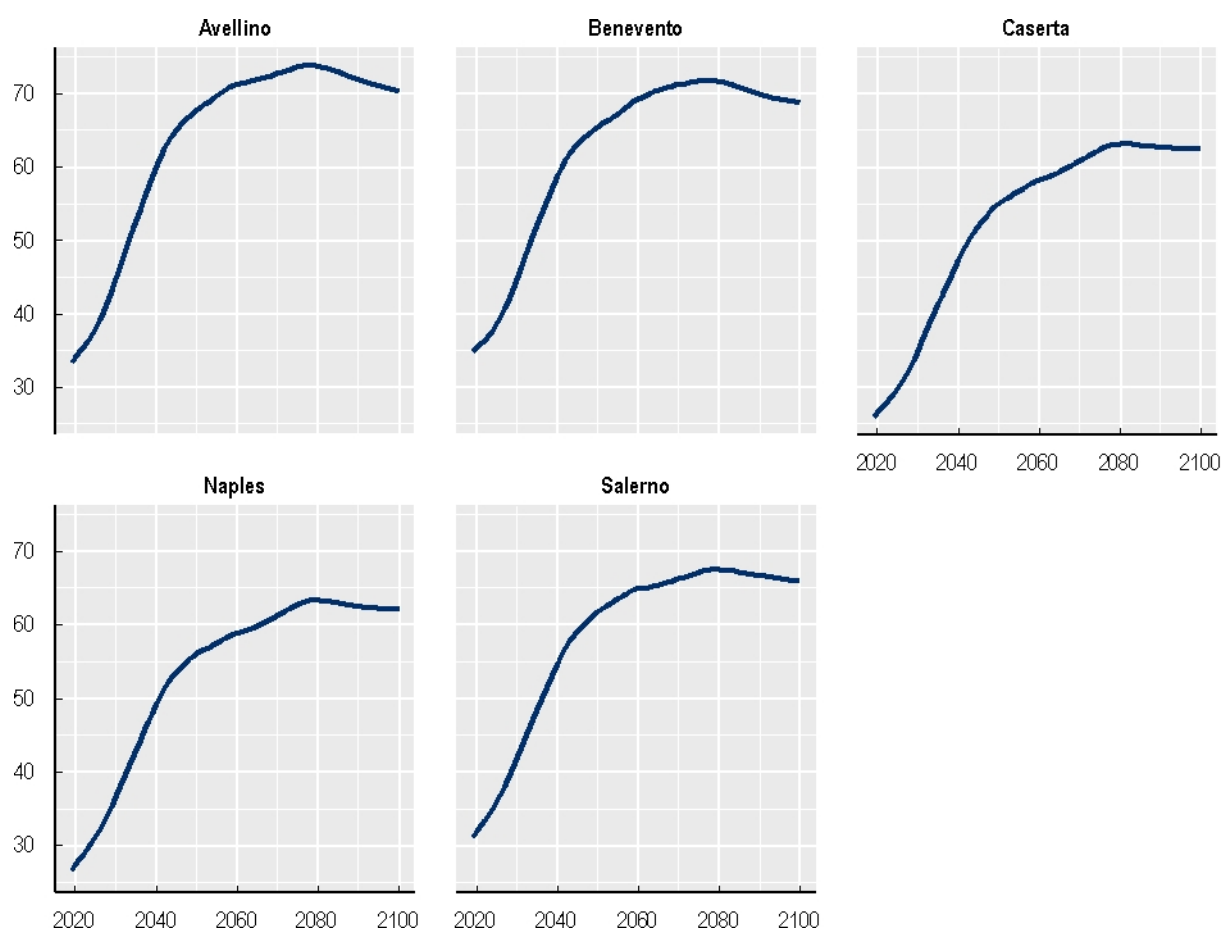
- Becker, S., A. Ichino e G. Peri (2003), "How Large is the Brain Drain from Italy?", *Giornale degli Economisti e Annali di Economia*, Vol. Volume 63/1, <https://www.econstor.eu/handle/10419/76278> (consultato il 5 marzo 2025). [13]
- Bianchino, A. et al. (2024), "Tourism as a means to counteract inner areas (ias) depopulation: the case study of Campania region", *Rivista Italiana di Economia Demografia e Statistica*, pp. 247-258, <https://www.rieds-journal.org/rieds/article/view/270> (consultato il 9 gennaio 2025). [8]
- Bugamelli, M. et al. (2018), *La crescita della produttività in Italia: una storia di cambiamenti al rallentatore*, Banca d'Italia. [10]
- Regione Campania (n.d.), *Strategia Nazionale delle Aree Interne in Campania - Stato di attuazione al 31 dicembre 2022*. [19]

- Commissione europea (2025), *Piattaforma Harnessing Talent*, [6]
https://ec.europa.eu/regional_policy/policy/communities-and-networks/harnessing-talent-platform_en
 (consultato nell'aprile 2025).
- Commissione europea (2025), *Meccanismo di potenziamento dei talenti*, [5]
https://ec.europa.eu/regional_policy/policy/communities-and-networks/harnessing-talent-platform/talent-booster-mechanism_en (consultato nell'aprile 2025).
- Commissione europea (2024), *Semestre europeo 2024: Relazione nazionale sull'Italia*, https://economy-finance.ec.europa.eu/document/download/b276f45e-e9f4-4c8a-920c-c275e8133402_en?filename=SWD_2024_612_1_EN_Italy.pdf (consultato il [3]
 12 dicembre 2024).
- Commissione europea (2023), *Sfruttare il talento nelle regioni europee*, [4]
https://ec.europa.eu/regional_policy/information-sources/publications/communications/2023/harnessing-talent-in-europe-s-regions_en (consultato nell'aprile 2025).
- Health Systems and Policy Monitor (2024), *Le recenti politiche italiane affrontano il problema del calo delle nascite*, <https://eurohealthobservatory.who.int/monitors/health-systems-monitor/updates/hspm/italy-2023/recent-italian-policies-target-the-issue-of-low-birth-rates>. [18]
- Istat (n.d.), *Numero e tipologia delle unità istituzionali*, [15]
https://esploradati.istat.it/databrowser/#/en/dw/categories/IT1,Z0910PUB,1.0/DCAR_UI/IT1,1_23_713_DF_DCAR_UI_1,1.0.
- Madama, I. e E. Mercuri (2023), "All in, contro ogni previsione. Cambiamento di rotta nella politica familiare attraverso un accordo trasversale: il caso della riforma dell'Assegno Unico Universale in Italia", *Social Policy & Administration*, Vol. 58/3, pp. 474-490, <https://doi.org/10.1111/spol.12981>. [17]
- OCSE (2024), *Indagini economiche dell'OCSE: Italia 2024*, Pubblicazioni OCSE, Parigi, [7]
<https://doi.org/10.1787/78add673-en>.
- OCSE (2024), *Banca dati OCSE sulla struttura e le finanze dei governi subnazionali*. [2]
 [16]
- OCSE (2023), *Prospettive OCSE per le PMI e l'imprenditorialità 2023*, Pubblicazioni OCSE, Parigi, [9]
<https://doi.org/10.1787/342b8564-en>.
- OCSE (2023), "Ripensare l'attrattività regionale nella regione italiana della Campania", *Documenti di sviluppo regionale dell'OCSE*, n. 109, Pubblicazioni OCSE, Parigi, <https://doi.org/10.1787/73e7b099-en>. [7]
- OCSE (2022), *Shrinking Smartly in Estonia: Preparing Regions for Demographic Change*, Studi rurali dell'OCSE, Pubblicazioni OCSE, Parigi, <https://doi.org/10.1787/77cfe25e-en>. [1]
 [1]
- OCSE/UCLG (2022), *Profili nazionali 2022 dell'Osservatorio mondiale sulle finanze e gli investimenti dei governi subnazionali*, <https://www.sng-wofi.org/country-profiles/italy.html>. [14]
 [14]
- SVIMEZ (2024), *Rapporto SVIMEZ*. [11]
 [11]
- SVIMEZ (2022), *Rapporto SVIMEZ*. [12]
 [12]

Allegato 2.A. Indice di dipendenza degli anziani previsto

Allegato Figura 2.A.1. Proiezione dell'indice di dipendenza degli anziani

Indice di dipendenza degli anziani previsto, per provincia, 2020-2100



Fonte: calcoli OCSE basati sulle proiezioni demografiche Eurostat (https://doi.org/10.2908/PROJ_19RP3).

Note

¹ I dati demografici sono stati estratti dalla banca dati regionale dell'OCSE sulla popolazione il 19/06/2024. Le informazioni si riferiscono all'ultimo anno disponibile (2023).

² I dati relativi al PIL pro capite sono stati estratti dalla banca dati regionale dell'OCSE sull'economia il 01/04/2025. Sono calcolati in USD pro capite, convertiti in PPA, a prezzi costanti (2015) e presentati per l'ultimo anno disponibile per la regione (2022) e le province (2021).

³ ISTAT, Numero di unità locali di imprese attive, per classe di dimensione dei dipendenti, 2022.
http://dati.istat.it/OECDStat_Metadata/ShowMetadata.ashx?Dataset=DICA_ASIAULP_TERRIFDATA&S howOnWeb=true&Lang=en

⁴ ISTAT, Numero di unità locali di imprese attive, per classe di dimensione delle persone occupate, 2022.
http://dati.istat.it/OECDStat_Metadata/ShowMetadata.ashx?Dataset=DICA_ASIAULP_TERRIFDATA&S howOnWeb=true&Lang=en

⁵ Dati dell'indagine mondiale sulle imprese, 2018-21.

⁶ ISTAT, Tasso di lavoro

(https://esploradati.istat.it/databrowser/#/en/dw/categories/IT1_DATAWAREHOUSE,1.0/UP_ACC_TERRI/T/UP_DCCN_OCCTSEC2010/IT1,93_379_DF_DCCN_OCCTSEC2010_3,1.0).

⁷ Banca dati regionale dell'OCSE sull'occupazione, basata su un'indagine sulla forza lavoro che utilizza le linee guida dell'OIL e raccolti dall'EU-LFS per i paesi dell'UE e tramite i delegati del gruppo di lavoro dell'OCSE sugli indicatori territoriali (WPTI), nonché dai siti web degli uffici statistici nazionali.

⁸ https://doi.org/10.2908/LFST_R_LFU3RT

⁹ Elaborazione OCSE basata su EU-LFS e Lightcast.

¹⁰ Dati Eurostat demo_r_d2jan e demo_r_magec. Il tasso netto di migrazione è calcolato come differenza tra (i) la popolazione alla fine dell'anno e (ii) la somma della popolazione all'inizio dell'anno e la variazione naturale, divisa per la popolazione all'inizio dell'anno.

¹¹ Per maggiori dettagli, cfr. <https://www.regione.emilia-romagna.it/talenti/english> (consultato il 10 luglio 2025).

¹² Calcoli dell'OCSE basati sulle proiezioni demografiche dell'ISTAT riferite allo scenario mediano.

¹³ Proiezioni demografiche dell'ISTAT.

3

Adeguare l'uso del suolo e la pianificazione territoriale al calo demografico in Campania

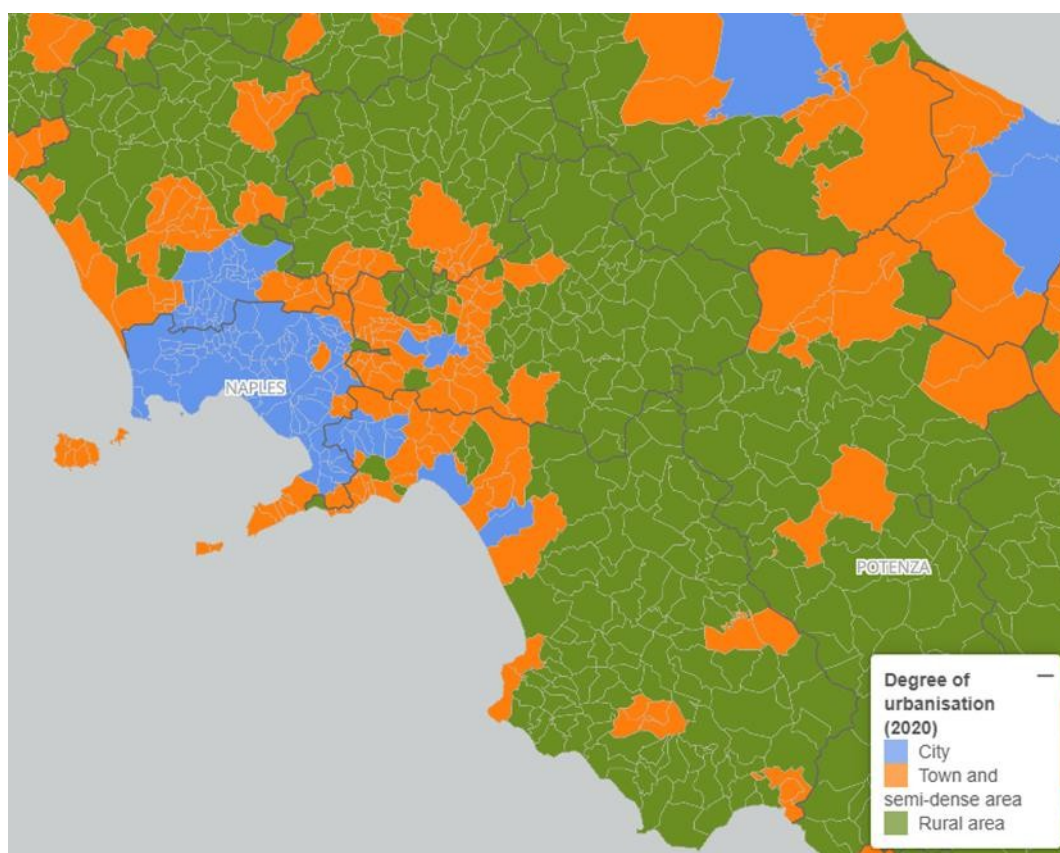
Questo capitolo esamina come la Campania possa adeguare i propri quadri di riferimento in materia di uso del suolo e pianificazione territoriale per affrontare le sfide demografiche, in particolare l'emigrazione dei giovani, l'invecchiamento della popolazione e il calo demografico nelle zone rurali interne. Analizza gli attuali modelli di uso del suolo e le dinamiche del mercato immobiliare, caratterizzato da un aumento delle nuove costruzioni nonostante il calo demografico e gli elevati tassi di sfritto. Il capitolo valuta inoltre i progressi compiuti dalla Campania nella promozione di un uso più efficiente del suolo e le misure ancora necessarie. Le raccomandazioni politiche si concentrano sull'allineamento della pianificazione territoriale alle proiezioni demografiche, sul sostegno alla densificazione intelligente attraverso la rigenerazione urbana e l'adeguamento del territorio, sull'allineamento tra domanda e offerta di alloggi e sul rafforzamento della cooperazione tra i comuni. Queste azioni possono aiutare la Campania a migliorare lo sviluppo policentrico, a proteggere le aree naturali e a promuovere uno sviluppo territoriale più sostenibile e inclusivo.

Introduzione

La Campania è una regione dell'Italia meridionale con un profilo territoriale e demografico molto diversificato. Comprende sia zone costiere e urbane densamente popolate, con Napoli al centro di un fitto agglomerato urbano, sia zone rurali interne scarsamente popolate (Figura 3.1). Mentre la densità di popolazione in alcuni quartieri supera i 34 000 abitanti per chilometro quadrato nel comune costiero di Napoli (Comune di Napoli₍₁₎), la stragrande maggioranza dei 550 comuni della Campania ha meno di 1 000 abitanti per km² (Figura 3.2). Si stima che tre quarti della popolazione totale della regione vivano nell'agglomerato urbano di Napoli-Caserta-Salerno. Nel frattempo, più della metà della popolazione e della superficie delle province di Salerno e Avellino (regioni TL3¹) e oltre la metà della superficie della provincia di Benevento sono distribuite su un territorio rurale montuoso dell'entroterra. La geografia della regione, caratterizzata dalla sua estesa costa e dalla catena montuosa degli Appennini, svolge un ruolo fondamentale nel plasmare la sua economia, attirando nel 2023 il 4,6% dei turisti italiani.

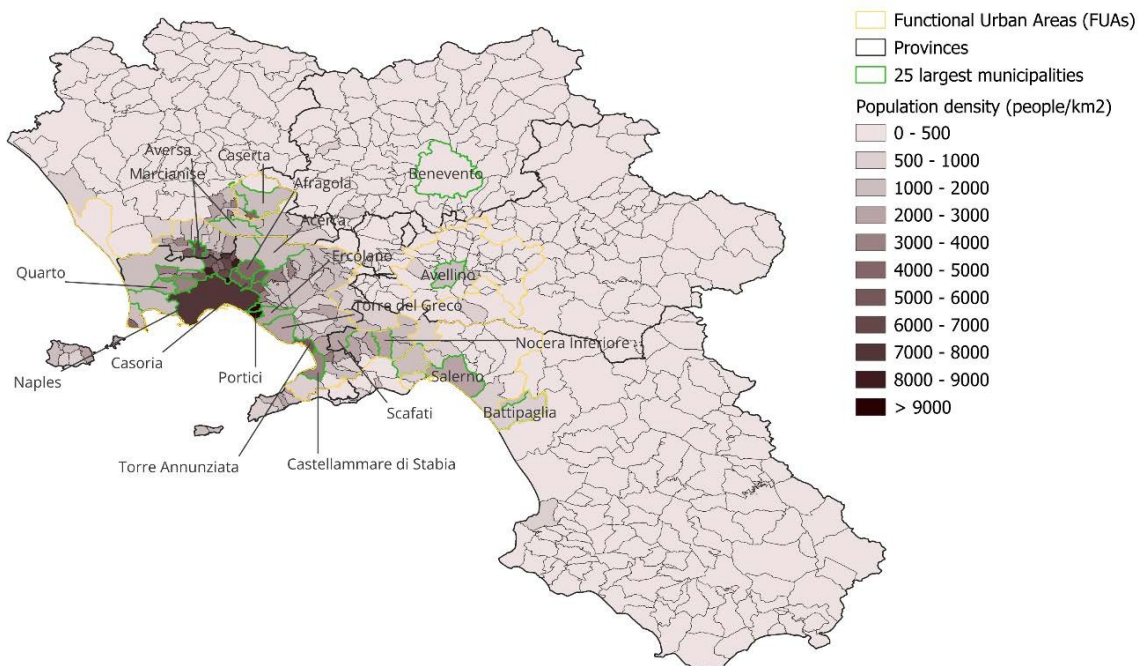
Figura 3.1. Gli insediamenti in Campania sono più densamente concentrati intorno a Napoli, mentre quelli nell'entroterra sono prevalentemente rurali

Principale tipo di copertura del suolo (2021)



Nota: i dati sono relativi al 2020 o all'ultimo anno disponibile. Fonte: portale dati locali dell'OCSE

Figura 3.2. Densità di popolazione in Campania



Fonte: [Portale dati locali dell'OCSE](#)

Napoli è il motore economico e demografico della Campania e una delle città più densamente popolate d'Europa. Con quasi 3 milioni di residenti nella città metropolitana di Napoli distribuiti su 1 171 km² – più della metà della popolazione totale della regione, ma meno del 10% della sua superficie – questo agglomerato densamente popolato crea notevoli vantaggi economici, rendendo Napoli un polo per le imprese, i servizi, la logistica e le istituzioni culturali e continuando ad attrarre talenti da tutta la regione. Tuttavia, la città deve anche affrontare sfide importanti, tra cui le strozzature infrastrutturali, la congestione del traffico, le pressioni ambientali e l'elevata domanda di alloggi. Nonostante i continui investimenti nel trasporto pubblico, nel rinnovamento degli alloggi e nella rigenerazione urbana – come la creazione della linea 6 della metropolitana e la trasformazione di una fabbrica abbandonata in un polo tecnologico che forma gli studenti per l'inserimento in lavori altamente qualificati (vedi capitolo 2) – Napoli continua a lottare con il sovrappopolamento, la disponibilità limitata di alloggi a prezzi accessibili e la carenza di servizi essenziali. Affrontare questi problemi attraverso una pianificazione territoriale integrata è fondamentale non solo per il benessere dei residenti di Napoli, ma anche per l'equilibrio territoriale e la resilienza economica della Campania nel suo complesso.

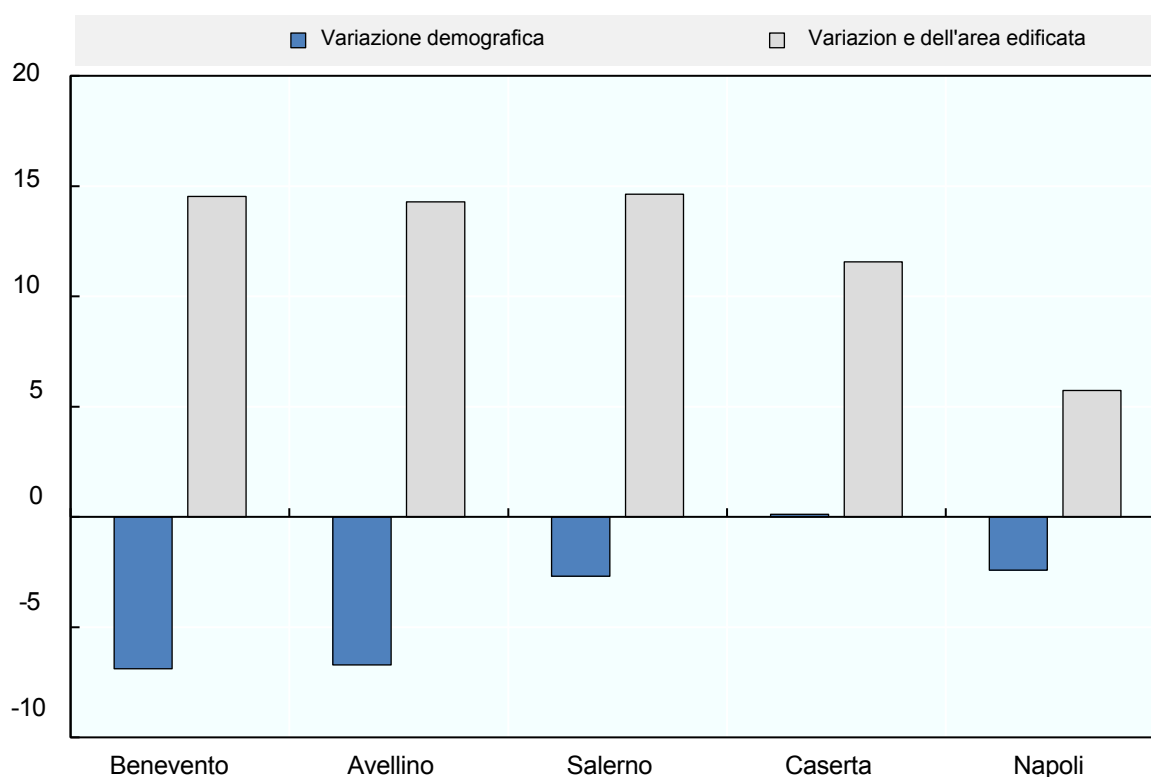
Nonostante un modesto calo demografico complessivo dell'1,9% dal 2000, le tendenze demografiche sono molto disomogenee tra i territori urbani/costiere e rurali/interni della regione. Si prevede che i comuni delle province interne di Avellino, Benevento e delle zone più interne di Salerno perderanno tra il 10% e il 20% della loro popolazione tra il 2020 e il 2030, mentre molti comuni di Napoli e dintorni dovrebbero rimanere stabili o crescere. La Campania registra anche un persistente fenomeno di emigrazione dei giovani, con una perdita netta compresa tra 7 000 e 10 000 residenti di età compresa tra i 15 e i 29 anni all'anno tra il 2008 e il 2020 che si trasferiscono in altre regioni d'Italia.

Storicamente, lo sviluppo territoriale regionale ha contribuito a rafforzare queste disparità spaziali tra i territori urbani e rurali in termini di spopolamento, scarsa qualità dei servizi e riduzione dell'attrattiva di questi ultimi. Tuttavia, questo divario offre anche l'opportunità di promuovere una pianificazione territoriale più integrata, in particolare favorendo la coesione territoriale, promuovendo una rigenerazione urbana compatta e sostenibile sia a Napoli che nei piccoli centri di servizi, e diffondendo i benefici di un turismo intenso in tutta la regione.

Lo sviluppo territoriale è aumentato in modo significativo nonostante il persistente spopolamento in molte parti della regione tra il 2010 e il 2021: ad esempio, la superficie edificata (BUA) è aumentata del 14,5% nella provincia di Benevento, mentre la popolazione è diminuita del 6,8% (Figura 3.3). Ciò potrebbe essere un segno che le tendenze demografiche non vengono sufficientemente integrate nei piani territoriali pertinenti. L'aumento della BUA, combinato con il calo demografico (vedi capitolo 2) e la frammentazione comunale (vedi capitolo 4), indica uno sviluppo urbano incontrollato e un uso inefficiente del territorio, con conseguenze negative sull'economia, l'ambiente, le infrastrutture e la qualità della vita. L'espansione urbana incontrollata può consumare terreni agricoli o naturali di grande valore e richiedere l'ampliamento delle infrastrutture, con un conseguente aumento dei costi di manutenzione di strade, servizi pubblici e spazi pubblici sottoutilizzati a causa del calo della domanda, della mancanza di economie di scala e della diminuzione delle entrate disponibili per finanziarli (OCSE, 2022^[21]). Lo sviluppo e diffuso può anche contribuire alla frammentazione sociale, all'isolamento e alla diminuzione del senso di comunità (Power, 2001^[33]).

Figura 3.3. L'area edificata sta crescendo rapidamente in alcune province in via di spopolamento

Variazione demografica rispetto alla variazione dell'area edificata (% , 2010-2020)



Nota: i dati sono ordinati in base alla maggiore discrepanza tra la variazione della superficie urbanizzata e il calo demografico.

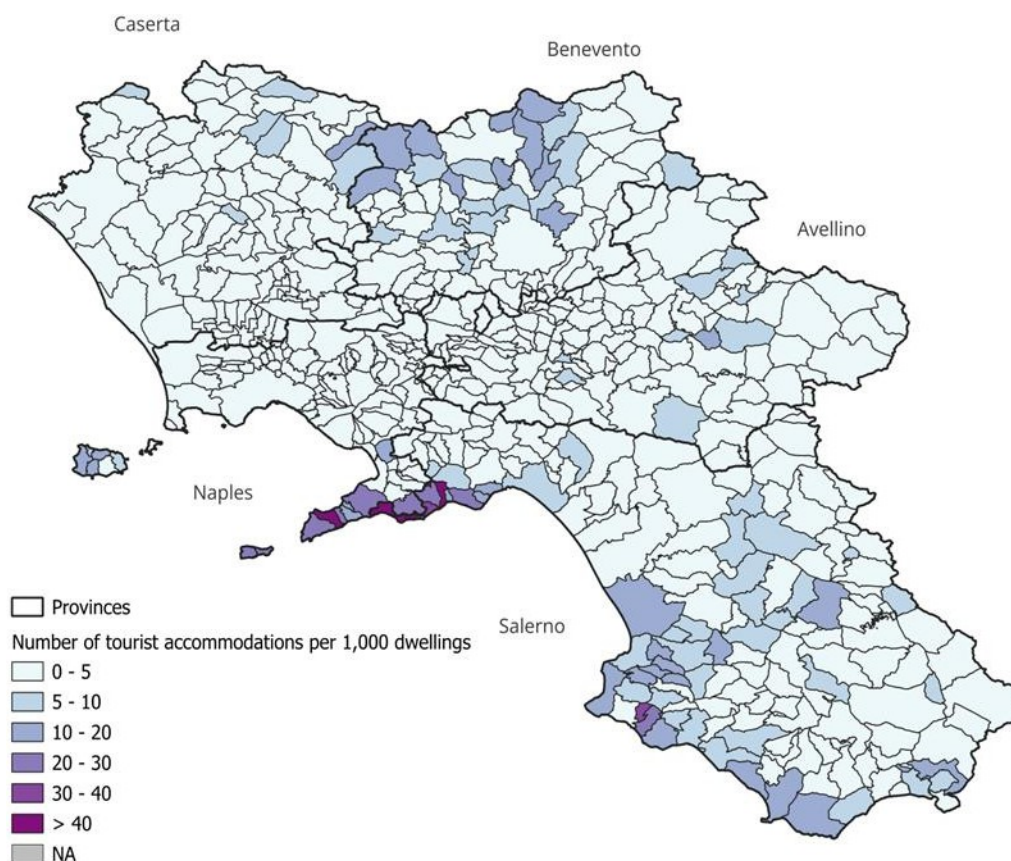
Fonte: Banca dati comunale locale dell'OCSE; Global Human Settlement Layer supportato dalla Commissione europea, dal Centro comune di ricerca e dalla Direzione generale della politica regionale e urbana.

Dal punto di vista ambientale, l'espansione non strutturata aumenta l'impronta di carbonio a causa delle maggiori distanze tra le abitazioni e i servizi, aumentando il consumo energetico e riducendo al contempo gli spazi verdi fondamentali per la sostenibilità (Jia et al., 2024^[41]) (Wang e Zhu, 2024^[51]). Molte parti delle aree in via di spopolamento della Campania sono anche vulnerabili a rischi ambientali quali l'erosione del suolo, le frane, le inondazioni e gli incendi boschivi, che esercitano una pressione crescente sia sulle comunità che sugli ecosistemi. Allo stesso tempo, la continua espansione delle aree edificate lungo il

La costa urbanizzata della regione, in gran parte guidata dalla domanda turistica (Figura 3.4), rischia di degradare ulteriormente gli habitat naturali, intensificare gli effetti dell'isola di calore urbana ed esporre le persone e le infrastrutture a maggiori rischi di alluvioni e costieri. Queste sfide sono aggravate dalla più ampia vulnerabilità della Campania ai rischi sismici e idrogeologici, che minacciano sia la sicurezza umana che lo sviluppo sostenibile dell' e territoriale. Sebbene la regione abbia compiuto sforzi significativi per promuovere un uso del suolo più efficiente e sostenibile che miri ad affrontare questi problemi, in molte aree persiste un uso del suolo inefficiente o non sostenibile.

Figura 3.4. Lo sviluppo turistico è particolarmente intenso lungo la costa della Campania

Numero di strutture ricettive turistiche ogni 1 000 abitazioni per comune (2021)



Fonte: Portale dati locali dell'OCSE

L'aumento del turismo ha intensificato le pressioni sul mercato immobiliare, con un aumento dei prezzi degli affitti soprattutto nelle zone fortemente turistiche intorno a Napoli e lungo la costa della regione. Questa tendenza rispecchia le sfide più ampie dell'UE riconosciute nella revisione intermedia della politica di coesione, che ha proposto diverse misure per affrontare le preoccupazioni relative all'accessibilità degli alloggi in risposta all'aumento del 48% dei prezzi delle case nell'UE dal 2015, riconoscendo che i costi elevati degli alloggi creano anche sfide per l'attrattiva e la competitività regionale, poiché le aziende nelle zone colpite faticano ad attrarre lavoratori a causa dei costi di vita insostenibili. Questa tendenza è particolarmente preoccupante in Campania, dove si registra parallelamente un alto tasso di sfritto.

Questo capitolo esamina i modelli di utilizzo del suolo e il quadro di pianificazione territoriale della Campania, offrendo raccomandazioni politiche per migliorare la resilienza al declino demografico. La discussione inizia con una panoramica delle tendenze di utilizzo del suolo, concentrandosi sui modelli di insediamento e sviluppo della regione. Il capitolo esplora poi le tendenze del mercato immobiliare, con particolare attenzione alla prevalenza degli immobili sfritti e al suo impatto

sull'uso del suolo nella regione. Vengono inoltre analizzati in modo e il quadro di pianificazione territoriale della Campania e gli strumenti associati. Infine, vengono fornite raccomandazioni per allineare la pianificazione territoriale alle realtà demografiche al fine di creare un modello di sviluppo più sostenibile dal punto di vista economico e ambientale.

Lo sviluppo territoriale non è sufficientemente allineato alle tendenze demografiche

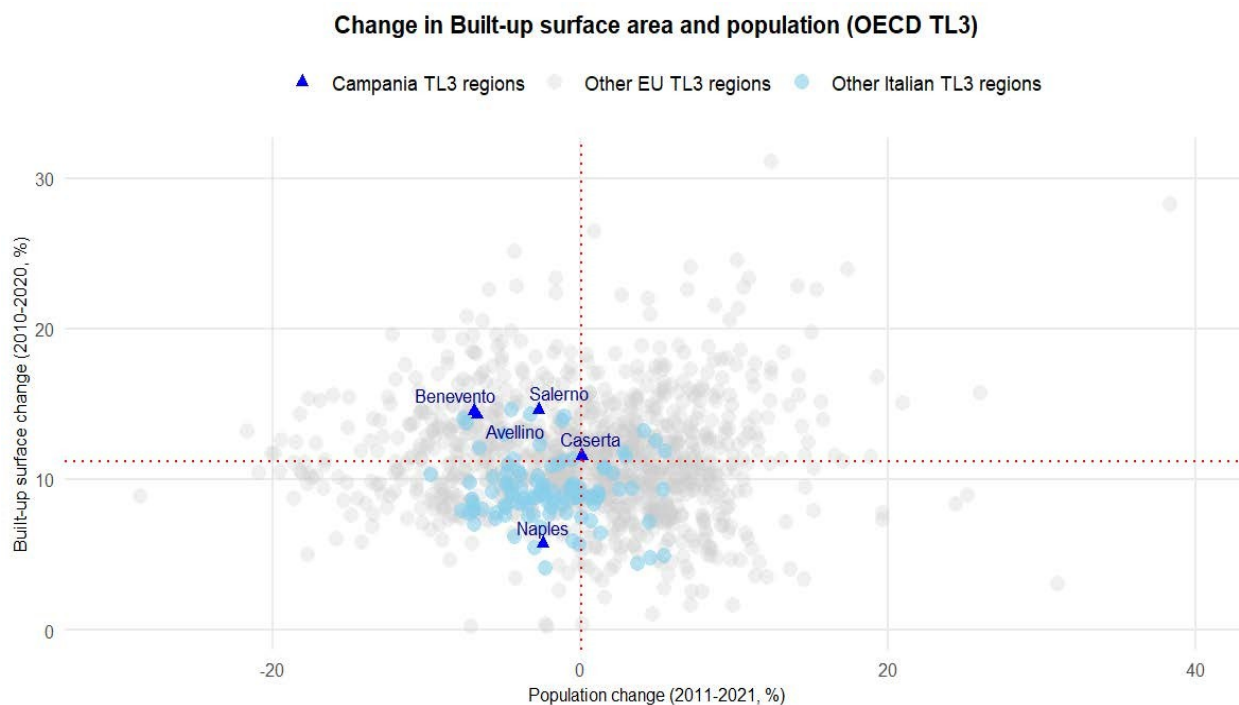
Le attuali tendenze nell'uso del suolo nella regione Campania mostrano una direzione verso uno sviluppo più sostenibile in termini di ambiente, consumo di suolo, uso delle infrastrutture e fornitura di servizi. Tuttavia, ci sono ancora sfide significative da affrontare, in particolare lo sviluppo di nuove aree a bassa densità in zone in declino che mettono a dura prova le infrastrutture e consumano suolo, nonché il patrimonio edilizio sottoutilizzato nelle aree più urbanizzate.

L'area edificata è aumentata e la popolazione è diminuita, soprattutto nelle zone rurali

L'area edificata (BUA) è aumentata e la popolazione è diminuita in tutte le province della regione tranne che a Caserta, dove la popolazione è rimasta praticamente invariata (Figura 3.3). Le tre province che hanno registrato il calo demografico più elevato sono anche le tre province che hanno registrato il maggiore aumento percentuale dell'area edificata (). Queste tre province si collocano all'82° percentile delle regioni TL3 dell'UE in termini di crescita della superficie edificata, nonostante il calo demografico (Figura 3.5).

Figura 3.5. L'aumento della superficie edificata è stato superiore alla media UE TL3 rispetto alla variazione demografica nelle province più rurali della Campania

Variazione della superficie edificata e della popolazione (TL3 OCSE, 2010-2020, %)



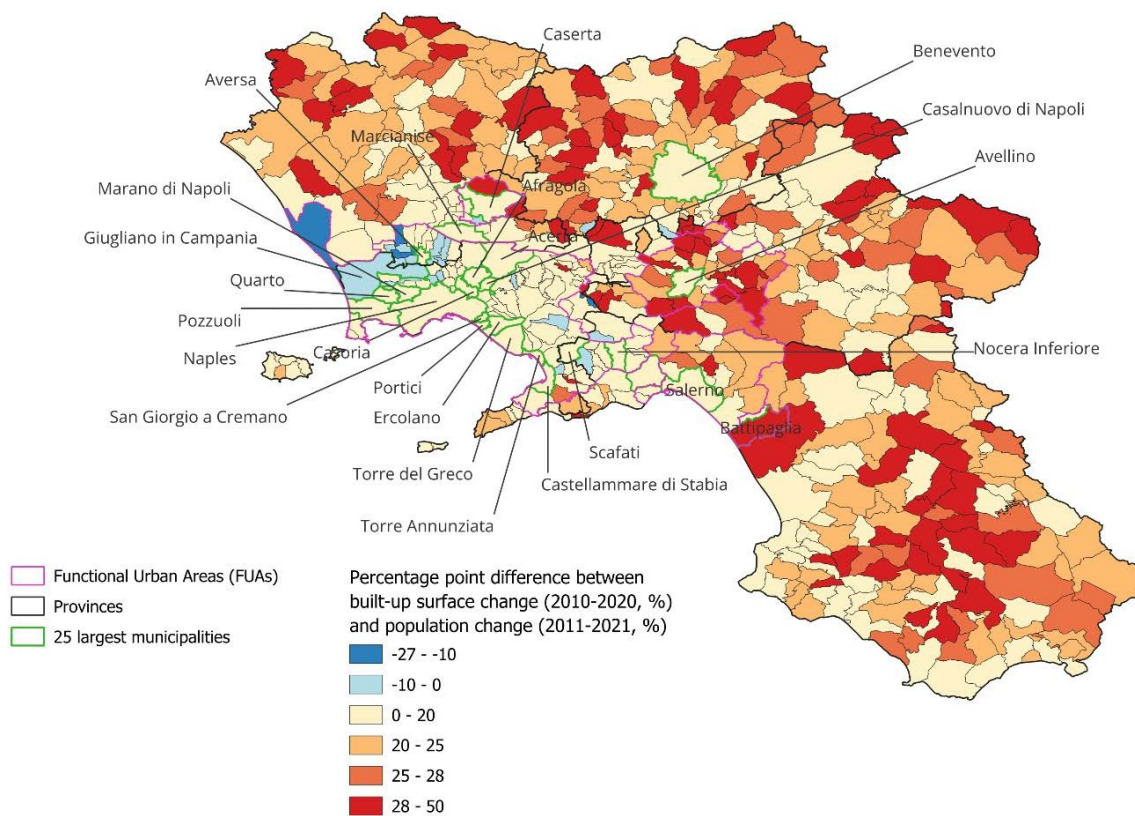
Nota: le linee tratteggiate rosse indicano le medie dei paesi dell'UE.

Fonte: Banca dati locale comunale dell'OCSE; Global Human Settlement Layer supportato dalla Commissione europea, dal Centro comune di ricerca e dalla Direzione generale della politica regionale e urbana.

Il divario tra aree urbane/rurali e costiere/interne in termini di andamento demografico e uso del suolo è evidente anche a livello comunale. Gli sforzi compiuti dal governo regionale per promuovere la rigenerazione urbana e proteggere l'ambiente limitando il consumo di nuovi terreni (cfr. la sezione sulle recenti riforme urbanistiche riportata di seguito) sembrano aver dato risultati positivi nella "cintura napoletana" e nelle zone circostanti, che costituiscono la parte fortemente urbanizzata della regione all'interno e intorno a Napoli, dove si registrano sacche di crescita demografica o di calo relativamente lieve, accompagnate da aumenti minimi della superficie edificata (figura 3.6). Al contrario, molti comuni situati nelle zone rurali interne della regione, in particolare quelli più lontani da Napoli, hanno registrato un aumento sostanziale dell'area edificata (BUA) a livello e, nonostante il ristagno o il calo demografico generale. Il forte aumento dell'area edificata in tali zone rurali e nei comuni fortemente spopolati suggerisce uno sviluppo urbano dispersivo e a bassa densità.

Figura 3.6. L'area edificata sta crescendo più rapidamente in molti comuni in fase di spopolamento

Variatione della superficie edificata (2010-2020) e della popolazione (2011-2021) (OCSE TL3, %)



Nota: il rosso più scuro indica un aumento maggiore della superficie edificata e una diminuzione più consistente della popolazione. Il blu più scuro indica un aumento minore della superficie edificata e un aumento della popolazione.

Fonte: Banca dati comunale locale dell'OCSE; Global Human Settlement Layer sostenuto dalla Commissione europea, dal Centro comune di ricerca e dalla Direzione generale della politica regionale e urbana.

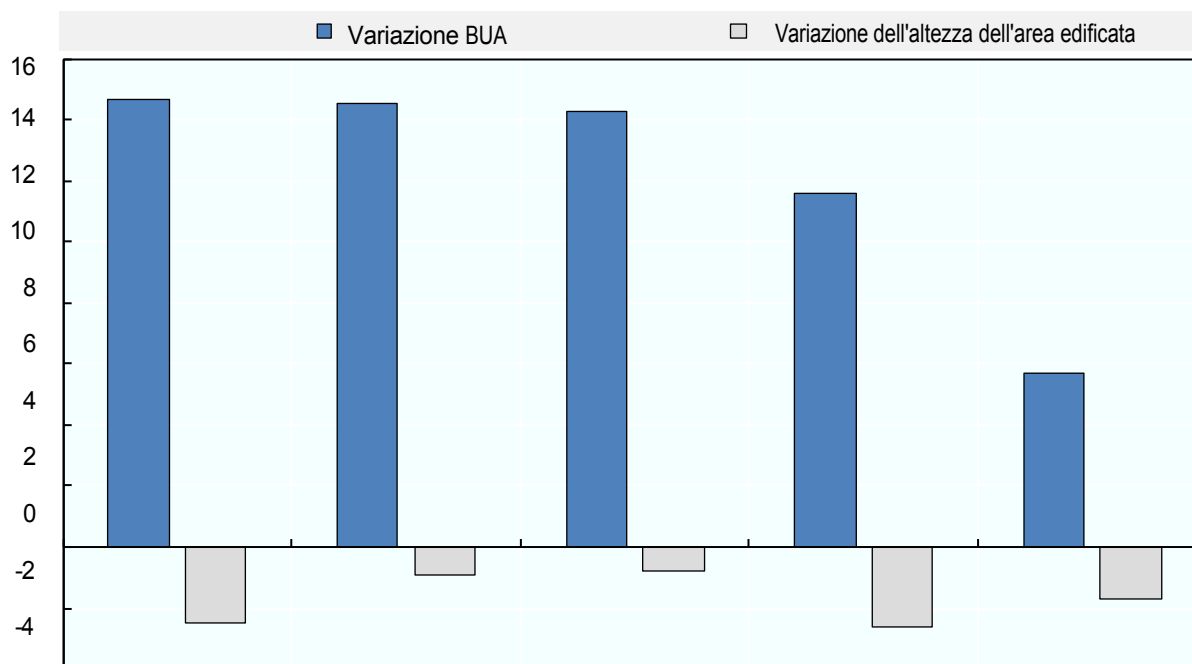
Sebbene l'uso del suolo sembri essere stato abbastanza efficiente nelle aree più urbanizzate, l'aumento più elevato della superficie edificata nelle province più rurali e in via di spopolamento suggerisce che l'adozione locale di questi approcci è in ritardo. Questa tendenza suggerisce che gli sforzi della regione per promuovere la rigenerazione urbana e limitare il consumo di suolo non vengono adottati o attuati in misura significativa nei comuni rurali più piccoli. Ciò può essere dovuto alla limitata capacità tecnica o amministrativa dei comuni rurali di aggiornare i piani locali e promuovere la rigenerazione urbana, nonché agli incentivi insufficienti per il coordinamento intercomunale della pianificazione.

Alcuni interventi di sviluppo in queste aree interne possono migliorarne la capacità produttiva e la connettività con i centri urbani. Tuttavia, tali interventi dovrebbero essere coordinati tra la regione, le province e i comuni limitrofi per garantire che lo sviluppo sia strategicamente allineato alle tendenze di spopolamento.

Il volume edificato, ovvero lo spazio tridimensionale occupato dagli edifici, è diminuito in tutte le province nello stesso periodo (Figura 3.7), indicando che l'ambiente edificato della Campania è diventato meno denso in tutte le province dell'. Sebbene sia intuitivo che uno sviluppo espansivo sia caratterizzato da edifici bassi e bassa densità, questa tendenza è particolarmente preoccupante in un contesto di declino demografico.

Figura 3.7. L'area edificata sta diventando meno densa

Variatione BUA rispetto alla variazione dell'altezza BUA (% , 2010-2020)



Fonte: Banca dati comunale locale dell'OCSE; Global Human Settlement Layer sostenuto dalla Commissione europea, dal Centro comune di ricerca e dalla Direzione generale della politica regionale e urbana.

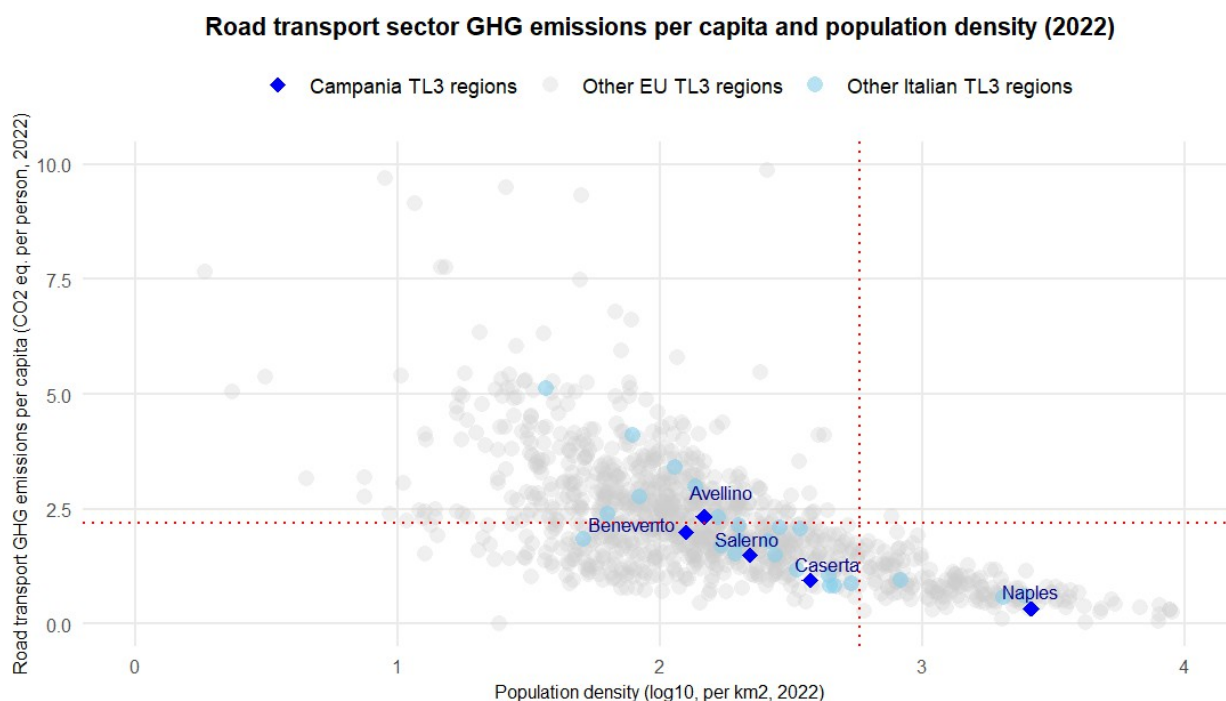
I modelli di sviluppo a bassa densità possono contribuire ad aumentare le emissioni dei trasporti

Gli insediamenti a bassa densità sparsi al di fuori delle aree urbanizzate contribuiscono alle emissioni di CO₂ e hanno un impatto negativo sull'ambiente, poiché comportano distanze di pendolarismo più lunghe, dipendenza dalle automobili private e un uso eccessivo del suolo (Song e Zenou, 2006^[6]) (Brandt, 2014^[7]). La Campania sta promuovendo lo sviluppo sostenibile dal punto di vista ambientale in diversi modi, tra cui gli sforzi per rendere più "verde" la sua flotta di scuolabus, migliorare l'accesso al trasporto pubblico nelle aree periurbane intorno a Napoli (vedi capitolo 5) e migliorare la connettività stradale tra le zone rurali e i centri di servizi. Queste iniziative dimostrano come la regione stia investendo in aree al di fuori del nucleo urbano di Napoli per aumentare l'attrattiva e promuovere la sostenibilità ambientale in tutta la Campania.

Le emissioni di gas serra (GHG) legate al trasporto su strada pro capite nelle province della Campania sono inferiori rispetto a molte regioni TL3 in Italia e in Europa (Figura 3.8). Tuttavia, le province meno popolate – Avellino e Benevento – registrano le emissioni di GHG pro capite più elevate della regione. L'uso dell'auto privata è molto diffuso, poiché i residenti delle zone rurali sono il 12% più propensi a possedere un'auto e il 20-30% più propensi a utilizzarla per le esigenze quotidiane (OCSE, 2022^[2]) (Tikoudis et al., 2024^[8]). Il proseguimento dello sviluppo a bassa densità porterà a una maggiore dipendenza dai veicoli privati inquinanti, a scapito dei mezzi di trasporto pubblico che sono più efficienti quando operano in aree più densamente popolate (). Inoltre, le iniziative volte allo sviluppo delle energie rinnovabili potrebbero incontrare difficoltà logistiche a causa degli insediamenti remoti e sparsi.

Figura 3.8. Le emissioni di gas serra (GHG) pro capite sono nella media o inferiori alla media rispetto all'Italia e all'UE

Emissioni di GHG pro capite del settore dei trasporti stradali e densità di popolazione (% , regioni TL3 dell'UE, 2022)



Nota: le linee tratteggiate rosse indicano le medie delle regioni TL3 dell'UE.

Fonte: Banca dati locale comunale dell'OCSE; Global Human Settlement Layer sostenuto dalla Commissione europea, dal Centro comune di ricerca e dalla Direzione generale della politica regionale e urbana dell'UE.

L'offerta e la domanda di alloggi sono scarsamente allineate

Le disparità territoriali tra la costa densamente popolata ed economicamente dinamica e le zone interne più remote della Campania si estendono al mercato immobiliare e al patrimonio abitativo. Circa tre quarti della popolazione della regione risiede nell'agglomerato urbano di Napoli-Caserta-Salerno, dove la pressione sul mercato immobiliare è particolarmente forte a causa dell'elevata domanda, della disponibilità limitata e delle notevoli difficoltà di accessibilità economica. Questa sfida fa seguito alle più ampie preoccupazioni relative all'accessibilità economica degli alloggi in tutta l'UE, dove il rapido aumento dei prezzi delle abitazioni ha spinto l'UE ad adottare misure politiche a livello europeo per affrontare la crisi (riquadro 3.1). Mentre nelle zone urbane e costiere più popolari si è registrato un aumento dei prezzi degli immobili negli ultimi dieci anni, trainato dalla crescente domanda da parte dei residenti locali, dei turisti e degli investitori esterni, in molte zone rurali e interne i prezzi degli immobili hanno subito una stagnazione o un calo a causa del declino demografico e dell'emigrazione.

Riquadro 3.1. L'edilizia abitativa accessibile come priorità nella politica di coesione dell'UE

Tra il 2015 e il 2023, i prezzi delle case nell'UE sono aumentati in media del 48 % (Commissione, 2024^[9]). Questa crisi di accessibilità ha minacciato di allontanare i gruppi vulnerabili dalle zone ricche di opportunità, indebolendo le comunità e le economie locali e compromettendo la competitività regionale. Riconoscendo queste sfide, la Commissione europea ha definito l'edilizia abitativa come un settore prioritario e un diritto fondamentale nell'ambito di un quadro politico di coesione modernizzato.

La politica di coesione dell'UE e la revisione intermedia

La politica di coesione è il principale strumento di investimento dell'UE, con quasi un terzo del bilancio dell'Unione (392 miliardi di euro) per il periodo di programmazione 2021-2027. Attraverso i suoi vari meccanismi di finanziamento, promuove investimenti mirati per rafforzare la coesione economica, sociale e territoriale tra gli Stati membri. L'attuale periodo di programmazione si è svolto in un contesto caratterizzato da sfide senza precedenti, tra cui la pandemia di COVID-19 e la guerra di aggressione della Russia contro l'Ucraina, che hanno profondamente ridefinito le priorità strategiche dell'UE. La revisione intermedia mira a proporre modifiche alla legislazione in materia di politica di coesione che integrino le nuove priorità dell'UE nei programmi di coesione esistenti e accelerino la realizzazione degli investimenti attraverso misure di semplificazione.

Proposte relative agli alloggi a prezzi accessibili nella revisione intermedia

La revisione intermedia mira a modernizzare la politica di coesione affrontando la crescente crisi dell'accessibilità degli alloggi in tutta Europa, in linea con il piano europeo per l'edilizia abitativa accessibile proposto e le raccomandazioni della commissione speciale del Parlamento europeo sulla crisi degli alloggi, di recente istituzione.

Propone di raddoppiare il sostegno della politica di coesione all'edilizia popolare attraverso modifiche legislative che ampliano le possibilità per gli Stati membri di riprogrammare le loro dotazioni 2021-2027 a favore degli investimenti nell'edilizia. Al fine di fornire incentivi adeguati, gli investimenti riassegnati all'edilizia popolare beneficeranno di un prefinanziamento potenziato del 30% nel 2026 e di un aumento del tasso di cofinanziamento dell'UE al 100%.

Inoltre, è stato elaborato congiuntamente con la Banca europea per gli investimenti (BEI) uno strumento finanziario modello per combinare i finanziamenti della politica di coesione con le risorse della BEI e di altre istituzioni finanziarie. Questo approccio mira ad aumentare l'impatto delle risorse della politica di coesione sull'offerta di alloggi a prezzi accessibili, sfruttando i finanziamenti privati e agevolati.

La revisione intermedia incoraggia vivamente gli Stati membri a 1) raddoppiare i fondi stanziati per gli alloggi a prezzi accessibili, 2) utilizzare efficacemente gli strumenti finanziari, 3) accelerare e snellire i processi di autorizzazione e pianificazione a livello locale e 4) sostenere progetti abitativi in linea con la nuova iniziativa europea Bauhaus.

Fonte: (Commissione europea, 2025^[10]).

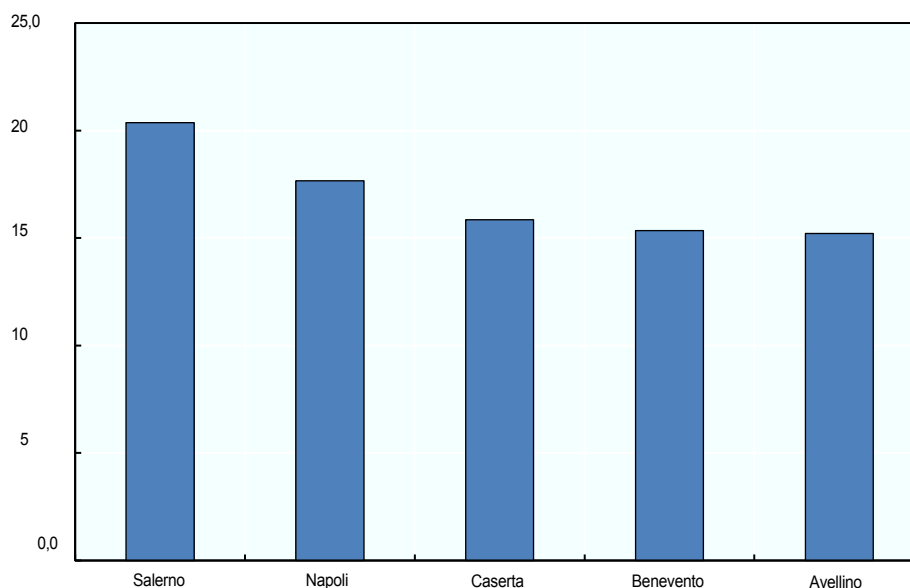
Nonostante l'esodo delle giovani generazioni alla ricerca di opportunità economiche, in molti comuni rurali e in declino si stanno verificando nuovi sviluppi, mentre il patrimonio immobiliare obsoleto di questi comuni non viene ristrutturato e spesso rimane vuoto o abbandonato. Ciò è probabilmente dovuto al fatto che la costruzione di nuovi alloggi su terreni vergini genera profitti grazie all'aumento del valore dei terreni stessi. Potrebbe anche sembrare più economico o più desiderabile costruire nuovi alloggi piuttosto che ristrutturare quelli obsoleti o di scarsa qualità, ma ciò compromette la capacità della Campania di adattarsi al cambiamento demografico.

Nel 2021, in Campania si contano 2 873 860 unità abitative, con un aumento del 17,5 % rispetto al 2011, pari a 429 376 unità. Quasi la metà del patrimonio immobiliare della regione si trova nella città metropolitana di Napoli (1 377 278 unità).

A livello provinciale, l'aumento del patrimonio immobiliare nel periodo 2011-2021 varia da 22 020 nuove unità costruite a Benevento (con un aumento del 15% all'interno della provincia) a 206 743 nuove unità costruite a Napoli (con un aumento del 17%) (Figura 3.9). Il maggiore aumento della quota di patrimonio immobiliare per provincia si è registrato a Salerno con il 20%, con 102 755 nuove unità costruite. Lo sviluppo nelle province rurali di Avellino e Benevento, in forte contrazione (Figura 3.6), è preoccupante soprattutto nel contesto dei loro tassi di sfitto particolarmente elevati (Figura 3.11).

Figura 3.9. Il patrimonio immobiliare è aumentato di almeno il 15% in ogni provincia nonostante il trend di spopolamento

Aumento della quota di patrimonio immobiliare per provincia (% , 2011-2021)



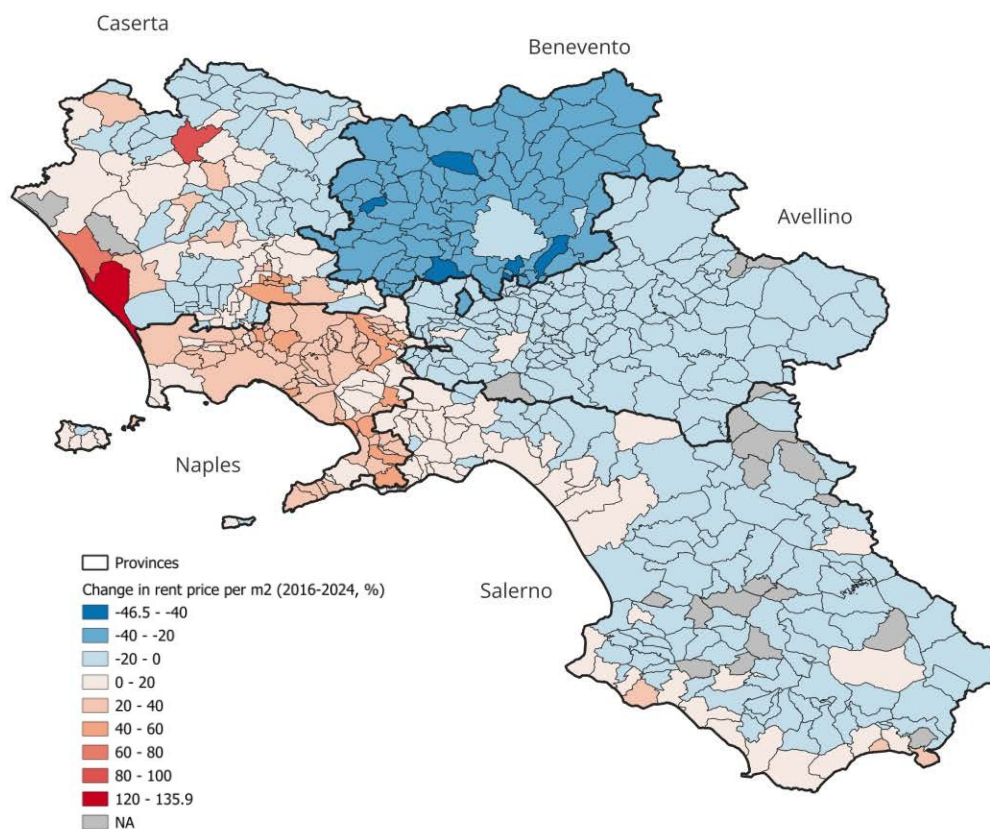
Fonte: portale dati locali dell'OCSE.

I prezzi delle abitazioni sono aumentati lungo la costa e diminuiti nelle aree in via di spopolamento

I prezzi degli affitti sono aumentati maggiormente nei comuni costieri delle province di Napoli e Caserta nel periodo 2016-2024, con un aumento del 135% nel comune di Castel Volturno (Caserta) (Figura 3.10). Al contrario, gli affitti nei comuni dell'entroterra sono diminuiti nello stesso periodo, soprattutto nelle province rurali senza sbocco sul mare di Avellino e Benevento. Si prevede che queste tendenze continueranno, con un aumento dei prezzi degli immobili nelle zone urbane e costiere più richieste a causa della domanda sostenuta di alloggi e turismo, e una stabilizzazione o un ulteriore calo nelle zone rurali e dell'entroterra con popolazione in diminuzione.

Figura 3.10. I prezzi degli affitti sono aumentati maggiormente a Napoli e dintorni e lungo la costa, mentre sono diminuiti nelle zone interne di Avellino e Benevento.

Variazione del prezzo degli affitti al m² (2016-2024, EUR)



Fonte: Portale dati locali dell'OCSE

Il calo dei prezzi degli immobili si traduce in una diminuzione del gettito fiscale derivante dalle imposte sugli immobili per i comuni piccoli e in declino che già devono fare i conti con una capacità amministrativa e di bilancio limitata, il che potrebbe incentivare tali comuni a consentire nuovi sviluppi nonostante lo spopolamento. Tuttavia, alcuni modelli di regime fiscale sugli immobili possono essere uno strumento efficace per ridurre l'espansione urbana incontrollata e promuovere uno sviluppo più denso, con diversi regimi fiscali in grado di influenzare efficacemente l'attività edilizia in termini di ubicazione, dimensioni delle unità abitative e modelli di densità. Se combinate con altri strumenti fiscali, le riforme dell'imposta sugli immobili, come l'imposta sul valore dei terreni, l'imposta a aliquota differenziata e l'imposta sugli immobili a tre aliquote, hanno il potenziale di scoraggiare la speculazione fondiaria nelle zone rurali in declino e di sostenere uno sviluppo più strategico e compatto, incentivando il riutilizzo dei terreni e delle infrastrutture esistenti piuttosto che l'espansione verso l'esterno (Taranu e Verbeeck, 2022^[11]). Il capitolo 4 tratta in modo più dettagliato le imposte locali sugli immobili.

La domanda di alloggi a prezzi accessibili nella regione è dimostrata anche dalle 31 717 domande ricevute per alloggi residenziali pubblici nel 2022, che rappresentano una pressione significativa sul mercato immobiliare (Regione Campania^[12]). La maggior parte delle domande riguarda i comuni della cintura napoletana. La Città Metropolitana di Napoli ha ricevuto quasi il 70% delle domande, seguita dalle province di Salerno con circa il 18%, Caserta con poco meno del 6%, Avellino con poco meno del 5% e Benevento con poco meno del 2% (Regione Campania, 2022^[13]). Dieci dei comuni più grandi della regione, tutti situati nella cintura napoletana, sono collegati al 50,8% delle domande; le domande per il comune di Napoli sono state 8 747, pari al 27,6% del totale. Inoltre, il numero di richiedenti misure di sostegno all'affitto è quasi raddoppiato tra gli ultimi due bandi,

passando da circa 38 000 domande nel 2021 a 72 698 nel 2022 (Regione Campania, 2021^[14]) (Regione Campania, 2022^[15]). Per far fronte a questa domanda, la Campania ha intrapreso diverse iniziative volte a modernizzare e a migliorare l'elaborazione delle richieste, anche attraverso la digitalizzazione, la semplificazione amministrativa e l'uso strategico dei fondi nazionali (Riquadro 3.2).

Riquadro 3.2. Semplificazione delle procedure amministrative per rispondere alle esigenze abitative in Campania

In risposta alla crescente domanda di alloggi in alcune parti della regione, la Campania ha intrapreso diverse iniziative per modernizzare e migliorare l'elaborazione delle richieste di sostegno abitativo attraverso la digitalizzazione, la semplificazione amministrativa e l'uso strategico dei fondi nazionali.

La regione ha adottato misure per centralizzare e digitalizzare le richieste di alloggi in un unico sistema di classificazione, al fine di valutare meglio la domanda di alloggi pubblici. Di conseguenza, ha ottenuto un quadro più chiaro della domanda in tutta la regione. In risposta al bando pubblico regionale del 2022 per l'iscrizione nel Registro delle esigenze abitative e nelle corrispondenti graduatorie di coloro che hanno diritto all'assegnazione di alloggi residenziali pubblici (ERP), sono state ricevute 31 717 domande in 383 dei 550 comuni della Campania, per lo più provenienti da Napoli e dintorni. Inoltre, durante l'ultimo bando per la richiesta di contributi per l'affitto, la regione ha sperimentato una procedura di pagamento innovativa utilizzando una piattaforma digitale che ha consentito l'erogazione simultanea di migliaia di contributi approvati direttamente sui conti bancari dei cittadini beneficiari, migliorando notevolmente la velocità con cui i residenti hanno potuto accedere al sostegno per l'affitto.

Fonte: 2022 (Regione Campania, 2021^[14]) (Regione Campania, 2022^[15]).

I nuovi sviluppi si inseriscono in un contesto caratterizzato da elevati tassi di sfritto degli alloggi.

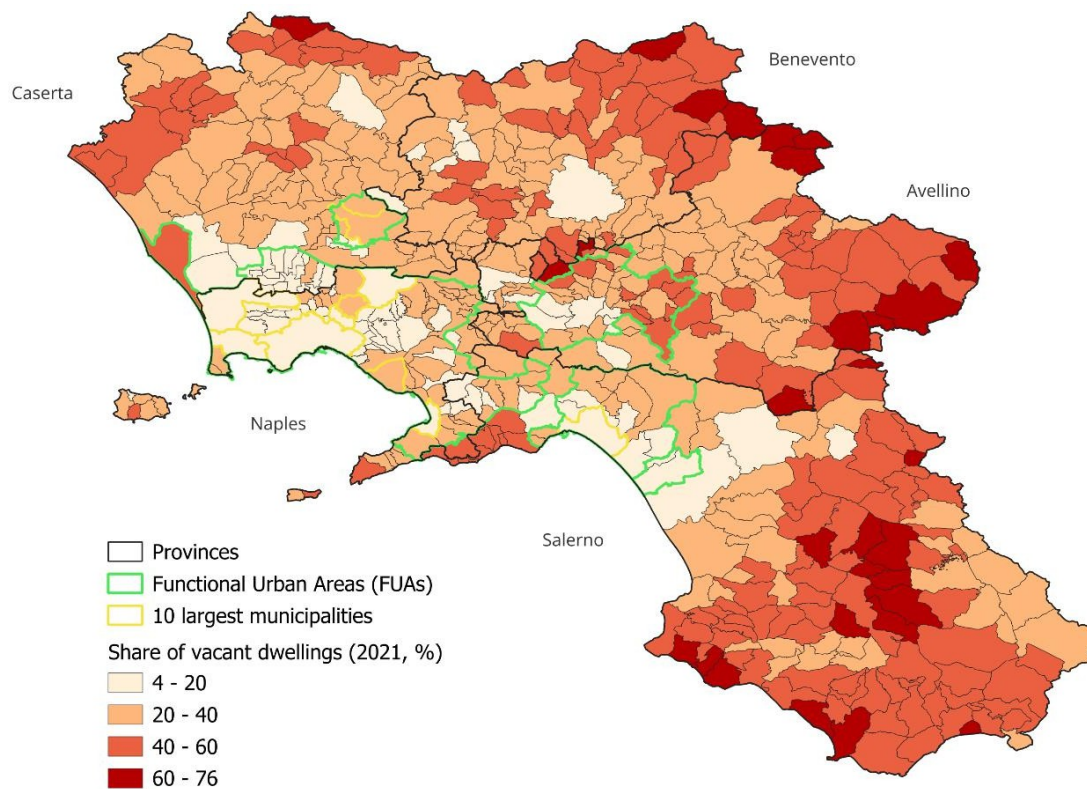
Gli elevati tassi di sfritto degli alloggi rappresentano una sfida sia nelle aree urbane che in quelle rurali della regione. Nelle aree urbane che registrano una domanda intensa e crescente di alloggi, anche per il turismo, un'elevata percentuale di unità sfitte può segnalare uno squilibrio tra domanda e offerta di alloggi. Queste unità possono rimanere vuote perché non sono accessibili, sono in cattive condizioni o sono scarsamente collegate ai servizi. Alcune unità possono anche essere mantenute sfitte a causa di investimenti speculativi o dell'utilizzo come affitti turistici a breve termine. Nelle aree rurali con popolazione in calo, gli elevati tassi di sfritto possono riflettere un declino demografico a lungo termine legato alla mancanza di opportunità economiche e allo scarso accesso ai servizi, nonché ai costi proibitivi legati alle ristrutturazioni.

Elevati livelli di immobili sfitti sia in contesti urbani che rurali possono portare a un degrado del paesaggio che riduce l'attrattiva di una zona. Nelle aree urbane, le case sfitte rappresentano opportunità mancate per sostenere lo sviluppo sostenibile riempiendo il patrimonio immobiliare già esistente. Ottimizzare l'uso delle unità sfitte può contribuire ad affrontare l'emigrazione dei giovani e l'invecchiamento della popolazione in Campania, fornendo rispettivamente agli studenti, agli adulti in età lavorativa e agli anziani alloggi accessibili di cui hanno tanto bisogno. Nelle zone rurali, potrebbero non esserci incentivi sufficienti per riempire le case sfitte o ristrutturare quelle obsolete, ma tali casi possono anche rappresentare opportunità per migliorare l'accesso ai servizi e incoraggiare la riqualificazione per il riutilizzo commerciale, sostenuta da una zonizzazione flessibile. Affrontare il problema degli alloggi sfitti attraverso ristrutturazioni mirate, riconversioni o demolizioni, a seconda dei casi, può contribuire a garantire che i sistemi abitativi sostengano obiettivi più ampi di coesione territoriale e sostenibilità ambientale, anche riducendo la necessità di nuove costruzioni (OCSE, 2025^[16]).

I tassi di sfritto sono più elevati nelle zone rurali, raggiungendo fino al 76% nei piccoli comuni rurali dell'entroterra (Figura 3.11). Circa un terzo delle unità abitative è vacante nelle province più rurali dell'entroterra di Avellino e Benevento, nonché nella provincia di Salerno, in parte rurale e dell'entroterra, con percentuali superiori alla media regionale e nazionale (Figura 3.12). Come discusso nella sezione precedente, le stesse tre province rurali dell'entroterra di Avellino, Benevento e Salerno con i tassi di sfritto più elevati hanno registrato i maggior aumenti dell'area edificata, registrando al contempo una diminuzione del volume edificato. Dato il forte calo demografico in queste province, una spiegazione di questa tendenza potrebbe essere che lo sviluppo si concentra sulla creazione di nuove abitazioni, forse seconde case o case di vacanza, o ampliamenti di abitazioni esistenti, piuttosto che sulla ristrutturazione di unità esistenti o sulla demolizione di immobili fatiscenti e inabitabili.

Figura 3.11. I tassi di sfritto sono più elevati nei comuni rurali dell'entroterra

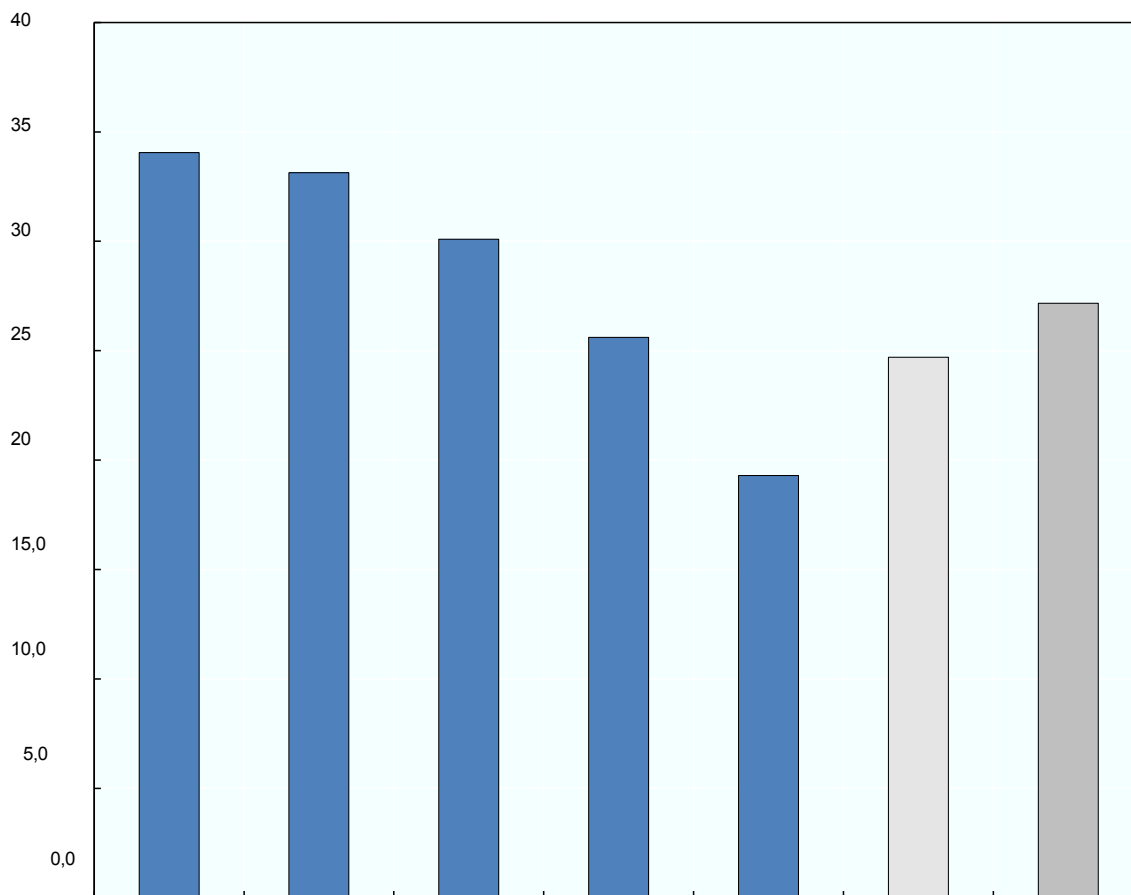
Tassi di sfritto degli alloggi in Campania per comune (% , 2021)



Fonte: [Portale dati locali dell'OCSE](#)

Figura 3.12. Un terzo delle unità abitative è vacante nelle province rurali di Avellino e Benevento

Tassi di sfritto degli alloggi in Campania per provincia (% , 2021)



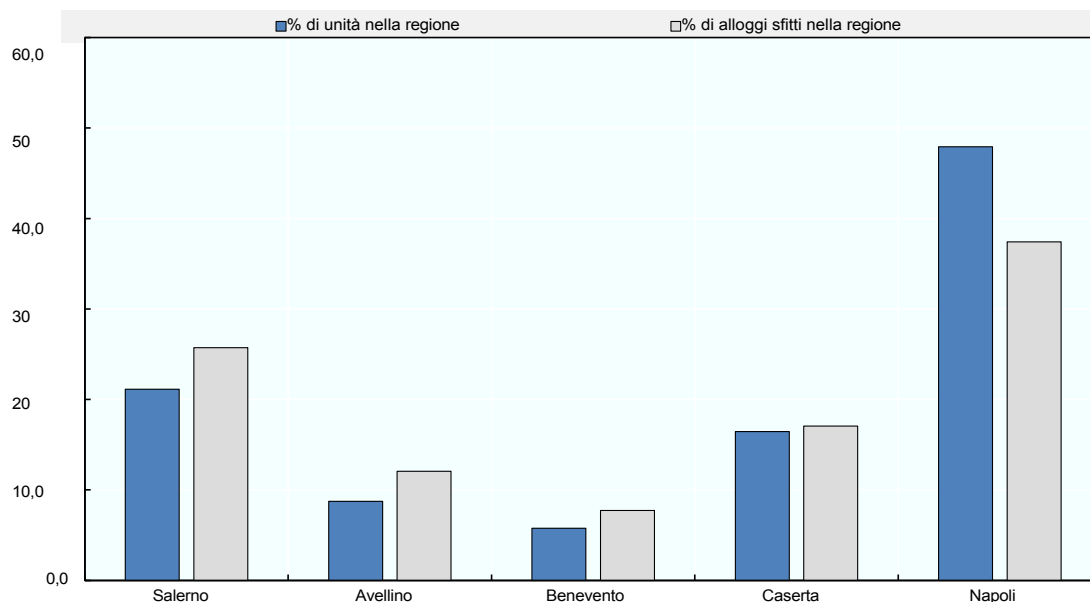
Nota: le percentuali si basano sul numero di unità abitative sfitte in una provincia rispetto al numero totale di unità abitative nella stessa provincia. Fonte: ISTAT

Per contrastare gli elevati tassi di sfritto e di abbandono delle proprietà nelle zone rurali, la regione ha utilizzato i finanziamenti della Strategia nazionale per le aree interne (SNAI), che mira a rivitalizzare queste zone attraverso il miglioramento delle infrastrutture, l'accesso ai servizi pubblici e incentivi economici. I fondi utilizzati per promuovere l'agriturismo e le attività legate al turismo sostenibile hanno contribuito a incoraggiare il ritorno delle giovani famiglie nelle zone rurali, favorendo così un uso più produttivo e sostenibile del territorio. Tuttavia, gli incentivi offerti ai proprietari terrieri per consentire la demolizione dei loro immobili potrebbero essere insufficienti, nonostante l'impatto negativo delle case abbandonate sull'attrattiva delle zone.

Le province di Salerno, Avellino e Benevento hanno ciascuna una quota maggiore di alloggi sfitti rispetto al totale delle unità abitative della regione (Figura 3.13). Il tasso di sfritto a Napoli è il più basso delle cinque province della Campania, inferiore sia alla media regionale che a quella nazionale (rispettivamente del 5% e dell'8%), ed è l'unica provincia ad avere una quota maggiore di alloggi rispetto al totale delle unità abitative della regione. Tuttavia, con 265 742 unità abitative sfitte, quelle di Napoli rappresentano il 9,2% del patrimonio immobiliare totale della regione. Molte unità sfitte potrebbero essere inadatte all'abitazione, situate in zone poco appetibili o scarsamente collegate, detenute a fini speculativi o utilizzate per affitti turistici a breve termine, facendo aumentare i prezzi e diminuendo l'accessibilità.

Figura 3.13. Le province rurali hanno una percentuale di alloggi sfitti superiore a quella degli alloggi disponibili

Quota sul totale regionale di unità abitative e alloggi sfitti (% , 2021)



Nota: i dati sono riportati in ordine di maggiore differenza tra la percentuale di alloggi sfitti e la percentuale di alloggi disponibili nella regione. Fonte: ISTAT

Il patrimonio immobiliare obsoleto potrebbe determinare una domanda di nuove unità nonostante i posti vacanti

Un altro potenziale fattore che potrebbe determinare una domanda di nuovi alloggi nonostante il calo demografico è l'invecchiamento del patrimonio immobiliare. Più di due terzi delle unità abitative in Campania hanno più di 45 anni e oltre il 29% ha più di 65 anni (tabella 3.1).

Tabella 3.1. Più di due terzi delle unità abitative in Campania hanno più di 45 anni e quasi un terzo ha più di 65 anni

Distribuzione delle abitazioni residenziali per periodo di costruzione (% del totale delle unità nella regione)

	Prima del 1919	1919-1945	1946-1960	1961-1980	1981-2000	2001-2010	2011-2015	2016-2021	Totale
Avellino	0,43	0,51	0,90	3,11	3,04	0,60	0,11	0,05	8,74%
Benevento	0,51	0,49	0,77	2,12	1,45	0,32	0,06	0,03	5,76%
Caserta	1,12	1,15	2,01	6,27	4,26	1,21	0,29	0,14	16,44
Napoli	4,16	4,05	7,27	18,18	10,53	2,39	0,89	0,45	47,92%
Salerno	1,65	1,63	2,86	7,87	5,29	1,33	0,33	0,16	21,12%
Campania	7,87	7,84	13,82	37,54	24,57	5,85	1,69	0,83	100,00

Fonte: ISTAT

Gli edifici più vecchi spesso richiedono ristrutturazioni estese e costose per soddisfare i moderni standard di efficienza energetica, le norme di sicurezza e le aspettative di vita contemporanee, compresa una migliore accessibilità per i residenti anziani o disabili. In molti casi, queste ristrutturazioni possono essere più costose o amministrativamente complesse rispetto alla costruzione di una nuova casa, in particolare se carenze strutturali, materiali obsoleti o scarso isolamento rendono la ristrutturazione poco pratica.

Inoltre, le norme urbanistiche e le leggi sulla zonizzazione potrebbero non fornire incentivi sufficienti per la ristrutturazione, mentre i nuovi progetti di costruzione possono beneficiare di sussidi governativi, procedure di autorizzazione semplificate o possibilità di progettazione più flessibili. I comuni della Campania beneficiano anche di imposte locali relative alla proprietà e ad alcuni servizi, che possono incentivare i comuni in declino a consentire la costruzione di nuove abitazioni piuttosto che insistere su costose ristrutturazioni. Ciò ha probabilmente contribuito all'effetto di "livellamento verso il basso" menzionato in precedenza, in cui i comuni piccoli, rurali e in declino competono per nuovi sviluppi nella speranza di trarre i benefici economici e sociali associati a tale attività a scapito di un uso inefficiente del territorio (). I costi associati al rispetto dei moderni standard e regolamenti in materia di alloggi, nonché la scarsa connettività ai servizi chiave, possono scoraggiare la ristrutturazione del patrimonio immobiliare obsoleto.

Quadri di riferimento per l'uso del suolo e la pianificazione territoriale in Italia e in Campania

In Italia, il governo nazionale fornisce linee guida per lo sviluppo territoriale con particolare attenzione al Sud Italia e ad altre regioni economicamente arretrate. Sebbene la Costituzione preveda che il governo nazionale elabori una legge quadro in materia di pianificazione, nessuna legge di questo tipo è stata approvata dal Parlamento. Gli strumenti disponibili comprendono altre leggi nazionali, piani strategici (come il Piano nazionale di ripresa e resilienza) e programmi di finanziamento per le infrastrutture e lo sviluppo. Nell'affrontare il cambiamento demografico, il governo nazionale fornisce orientamenti strategici e risorse finanziarie a sostegno delle politiche locali e regionali.

Le regioni svolgono un ruolo fondamentale nella pianificazione territoriale e nell'uso del suolo, adattando le linee guida nazionali alle specificità territoriali. Le regioni elaborano i Piani Territoriali Regionali (PTR) e le normative relative alla pianificazione urbana, allo sviluppo sostenibile, alla tutela del paesaggio e alla gestione del territorio, che definiscono la struttura e i processi che le province e i comuni devono seguire nella preparazione dei loro piani di utilizzo del suolo (Riquadro 3.3). Le province elaborano i *Piani Provinciali di Coordinamento Territoriale* per coordinare le decisioni in materia di uso del suolo tra i comuni e pianificare i grandi progetti infrastrutturali. Nel 2015, dieci province italiane, tra cui Napoli, sono state sostituite da Città Metropolitane. Nella Regione Campania, le decisioni sull'uso del territorio sono prese principalmente a livello locale dai comuni attraverso il Piano Urbanistico Comunale (PUC) e i più specifici Piani di Attuazione Urbanistica (PUA), nonché i Piani Strutturali Urbani (PSU), i Regolamenti Urbanistici Edilizi (RUE) e i Programmi di Valorizzazione Integrata (PIV), recentemente istituiti dalla Legge 5/2024, che ha integrato e modificato la legge regionale n. 16/2004 (Norme sulla governance territoriale).

Riquadro 3.3. Strumenti di pianificazione territoriale in Campania

Il *Piano Territoriale Regionale (PTR)*, approvato per la prima volta nel 2008 e aggiornato nel 2022, è il quadro strategico di pianificazione generale della Campania. Sebbene non vincolante, guida lo sviluppo territoriale regionale in cinque aree tematiche, tra cui la mobilità, il rischio ambientale, la diversità territoriale, lo sviluppo policentrico e l'attività economica. Incoraggia il coordinamento intercomunale e fornisce orientamenti in materia di edilizia sociale, infrastrutture e uso sostenibile del suolo. Tuttavia, non include proiezioni demografiche.

Il *Piano Paesaggistico Regionale (PPR)*, approvato in via preliminare nel 2019, è giuridicamente vincolante e disciplina la protezione e la gestione sostenibile del patrimonio paesaggistico. Comprende la mappatura, la valutazione e le linee guida per l'uso delle aree paesaggistiche e deve essere integrato nella pianificazione locale e regionale. Enfatizza la partecipazione pubblica, il monitoraggio continuo e include la Mappa della Rete Ecologica Regionale. Il PPR è concepito per integrarsi con gli strumenti di pianificazione urbana regionali e locali, al fine di garantire l'allineamento tra gli obiettivi paesaggistici e le strategie spaziali più ampie. Il PPR non include proiezioni demografiche.

I *Piani Territoriali di Coordinamento Provinciale (PTCP)* stabiliscono le linee guida per lo sviluppo equilibrato del territorio provinciale e metropolitano, coordinando le politiche urbanistiche dei comuni al fine di garantire una visione strategica condivisa. Le province sono inoltre responsabili della tutela dell'ambiente, dell'individuazione e della protezione delle aree di pregio naturalistico e paesaggistico. Gestiscono le infrastrutture di interesse sovracomunale, come le strade provinciali e le scuole superiori, e aiutano i piccoli comuni a redigere e attuare i loro piani urbanistici locali.

Il *Piano Territoriale della Città Metropolitana di Napoli (PTM)*, adottato nel 2022, fornisce una strategia di sviluppo coordinata per i suoi 92 comuni. Promuove la crescita policentrica, la rigenerazione urbana e la conservazione dell'ambiente. Il PTM integra anche meccanismi come la perequazione urbana per garantire un'equa distribuzione dei benefici e delle responsabilità dello sviluppo tra i comuni.

I *Piani Urbanistici Comunali (PUC)* sono i principali piani locali di utilizzo del territorio e regolano l'uso del suolo, la zonizzazione, le nuove costruzioni e la rigenerazione. In linea con la Legge 5/2024, i comuni sono tenuti ad aggiornare i PUC per promuovere la rigenerazione urbana, l'efficienza energetica e la resilienza alle sfide ambientali. I *Piani Urbanistici Attuativi (PUA)* sono strumenti utilizzati per regolamentare lo sviluppo di aree specifiche all'interno di un comune, in linea con i PUC.

La legge n. 5/2024 ha introdotto tre nuovi strumenti:

- Il *Piano Strutturale Urbano (PSU)* fissa obiettivi a lungo termine per l'uso del territorio, la crescita urbana e la mitigazione dei rischi, con particolare attenzione alla riduzione del consumo di suolo e alla rigenerazione delle aree sottoutilizzate.
- Il *Regolamento Urbanistico Edilizio (RUE)* definisce gli standard di costruzione e le procedure di conformità urbanistica, che riguardano la sostenibilità, la sicurezza e le licenze edilizie.
- Il **Programma Integrato di Valorizzazione (PIV)** promuove progetti strategici per lo sviluppo urbano e rurale, incoraggiando investimenti pubblico-privati in linea con gli obiettivi regionali di sostenibilità.
- Il **Programma Operativo per la Riqualificazione Urbana**, uno strumento tecnico-finanziario specifico per interventi di trasformazione complessi.

Fonte: (Regione Campania^[17]); (Telos, 2022^[18]); (Regione Campania, 2024^[19]); (Comune di Salerno^[20])

Le recenti riforme urbanistiche mirano a promuovere lo sviluppo sostenibile

Le basi dell'attuale quadro di pianificazione territoriale in Campania sono state poste nel 2004 con l'adozione della Legge Regionale n. 16/2004, intitolata "Norme sulla governance del territorio" – successivamente integrata nella recente Legge Regionale 5/2024 – che ha fornito un quadro giuridico completo per la pianificazione urbana e territoriale nella regione. La legge mirava a migliorare l'uso del suolo attraverso un sistema coordinato di strumenti di pianificazione a livello regionale, provinciale e comunale. La legge ha stabilito diversi principi significativi, tra cui l'uso sostenibile del suolo, la conservazione dell'ambiente e del patrimonio culturale, la mitigazione dei rischi e l'efficienza energetica. Promuove la partecipazione pubblica per sostenere risultati di pianificazione più inclusivi e resilienti. Ha inoltre stabilito le procedure per la formazione e l'approvazione di vari strumenti di pianificazione, tra cui il Piano Territoriale Regionale (PTR), i Piani di Coordinamento Provinciale (PTCP) e i Piani Urbanistici Comunali (PUC) (Riquadro 3.3).

Il Regolamento n. 5/2011 è stato concepito per sostenere l'attuazione della Legge 16/2004, fornendo procedure dettagliate per la formazione dei piani e introducendo incentivi per i comuni affinché aggiornino i propri strumenti di pianificazione (Regione Campania, 2011^[21]). Il regolamento 5/2011 imponeva ai comuni di approvare il documento di pianificazione preliminare entro il termine obbligatorio del 31 marzo 2021, di adottare il PUC entro il 31 dicembre 2024 e di approvarlo entro il 30 giugno 2026. Prevedeva inoltre incentivi finanziari per i comuni, con priorità per quelli privi di strumenti di pianificazione urbanistica generale, quelli con meno di 10 000 abitanti e quelli che si impegnano nella pianificazione intercomunale (Regione Campania^[17]). La legge ha inoltre delineato le modalità con cui i comuni possono attuare misure di perequazione, anche attraverso compensazioni e meccanismi di trasferimento dei diritti edilizi, al fine di incoraggiare la rigenerazione urbana e garantire un'equa distribuzione dei diritti edilizi tra i proprietari terrieri interessati dalle trasformazioni urbane (Regione Campania, 2011^[21]).

La scadenza e gli incentivi non hanno portato a un aggiornamento diffuso dei piani urbanistici dei comuni e non hanno richiesto che i piani adottati fossero coerenti con le tendenze demografiche e le proiezioni future. L'espansione urbana e lo sviluppo a bassa densità hanno continuato a consumare più terreno, anche nelle zone rurali e in quelle in declino demografico, mentre la rigenerazione urbana non ha avuto un ritmo sufficientemente sostenuto. Ciò può essere dovuto alle difficoltà nel promuovere una maggiore efficienza nell'uso del suolo, quali le capacità tecniche, di bilancio e amministrative, il limitato coordinamento intercomunale e il gettito fiscale generato dai nuovi sviluppi per i piccoli comuni rurali in declino, nonché i costi proibitivi per la ristrutturazione di edifici o quartieri fatiscenti o abbandonati.

A seguito dell'azione limitata intrapresa dai comuni, il regolamento n. 7/2019 ha modificato il regolamento 5/2011 per aumentare il sostegno finanziario e istituire un registro regionale dei commissari ad interim (*Commissari ad Acta*), che possono esercitare il potere decisionale sui comuni inadempienti in merito alla creazione dei PUC (Riquadro 3.4). Questi interventi mirano a colmare le lacune finanziarie e tecniche dei comuni che altrimenti non sarebbero in grado di istituire i PUC. Da allora, molti comuni hanno intrapreso azioni per attuare i PUC; tra il 2020 e il 2024, la regione ha finanziato un totale di 320 comuni per sostenere lo sviluppo dei PUC, di cui 198 comuni nel 2020-2021, 24 nel 2022, 50 nel 2023 e 48 nel 2024. Grazie a questi strumenti finanziari e normativi e al monitoraggio continuo, il processo di adozione dei PUC ha subito una notevole accelerazione: al 31 marzo 2025, 199 comuni (36%) avevano approvato un PUC e 148 (27%) lo avevano adottato, mentre 190 (35%) erano ancora in fase preliminare, 10 comuni (2%) avevano intrapreso i primi passi formali e 3 non avevano ancora iniziato (ANCE Campania, 2025^[22]).

Basandosi sulle innovazioni introdotte dalla legge regionale 16/2004 e ulteriormente rafforzate dalla legge 5/2024, la regione cerca di affrontare le sfide sopra menzionate promuovendo un approccio rinnovato e semplificato alla pianificazione urbana su tutte le scale territoriali. Questo quadro aggiornato dà priorità alla sostenibilità urbana e risponde alla realtà del declino demografico nelle zone interne della Campania, ancorato a una visione di governance multilivello resa operativa attraverso PIV ad ampio raggio e i relativi piani generali.

Riquadro 3.4. Il regolamento n. 7 del 2019 fornisce sostegno finanziario e poteri sostitutivi per garantire che i comuni dispongano di piani urbanistici comunali aggiornati

Per sostenere la redazione dei piani urbanistici comunali (PUC), la Regione Campania ha finanziato i PUC in 198 comuni nel periodo 2020-21, fornendo 10 000 EUR ciascuno, per un totale di 1 980 000 EUR. Per il periodo 2022-24 sono stati stanziati ulteriori 1 250 000 EUR. Nel 2022 hanno ricevuto finanziamenti 24 comuni. Nel 2023 sono stati finanziati altri 50 comuni con meno di 50 000 abitanti e nel 2024 sono stati sostenuti altri 48 comuni. In totale, 220 comuni (il 40 % della regione) hanno ricevuto sostegno finanziario per creare PUC tra il 2020 e il 2024.

La Campania mantiene anche un Registro regionale dei *commissari ad acta*, che possono esercitare poteri sostitutivi nella pianificazione comunale. Inizialmente composto da 194 professionisti qualificati (tecnici e avvocati), il registro è stato aggiornato nel 2024 con 20 nuove iscrizioni, sulla base di una nuova tornata di candidature. Il registro è gestito dalla Direzione generale per il governo del territorio.

Fonte: (Regione Campania)^[23]

Le persistenti difficoltà nell'assicurare l'adozione o l'aggiornamento dei piani urbanistici locali hanno portato successivamente all'emanazione della Legge Regionale n. 5/2024, che ha riformato e aggiornato il quadro di pianificazione per rispondere meglio alle esigenze contemporanee. La legge n. 5/2024 mira ad aumentare la priorità regionale della rigenerazione urbana rispetto al consumo di nuovi terreni, con l'obiettivo di raggiungere l'azzeramento netto del consumo di suolo entro il 2050 (Regione Campania, 2024^[19]). Incoraggia il riutilizzo di aree degradate o sottoutilizzate, integra la protezione dell'ambiente e del paesaggio e affronta i rischi naturali come i pericoli idrogeologici e sismici. Le disposizioni sostengono anche l'efficienza energetica, la mobilità sostenibile e la valorizzazione del patrimonio culturale ed ecologico.

Oltre agli obiettivi sopra citati, che si basano in gran parte sulle direttive delle precedenti leggi e regolamenti regionali in materia di pianificazione territoriale, la legge prevede anche diversi strumenti nuovi e concreti per potenziare l'azione a livello locale e regionale verso un uso efficiente e sostenibile del suolo. In primo luogo, istituisce un osservatorio regionale per monitorare il consumo di suolo, gli impatti dei cambiamenti climatici e i rischi ambientali, rappresentando un approccio più basato sui dati e preventivo alla governance territoriale. La legge istituisce anche accordi di pianificazione congiunta, che possono essere stipulati tra i comuni e sbloccare finanziamenti a sostegno degli sforzi. La legge 5/2024 conferisce inoltre alle autorità pubbliche locali il potere di utilizzare strumenti LVC, tra cui l'acquisizione di terreni o edifici, ad esempio per progetti di riqualificazione urbana, che sarebbero gestiti attraverso il PUC e altri strumenti di pianificazione territoriale comunale menzionati nel riquadro 3.3.

La legge 5/2024 potrebbe anche contribuire ad adeguare l'uso del suolo nella regione alle realtà demografiche, promuovendo l'importanza della rigenerazione urbana e la lotta contro il consumo inutile di suolo e incoraggiando il recupero e la riqualificazione del patrimonio edilizio esistente. Tuttavia, data la sua recente adozione, esistono ancora poche prove dell'impatto o dell'adozione delle componenti chiave della legge. Man mano che la legge 5/2024 matura, la regione potrà valutare quali caratteristiche della legge stanno portando all'adozione delle priorità di pianificazione regionale da parte dei comuni e riallocare le risorse e il sostegno di conseguenza.

Gli strumenti di pianificazione territoriale e di uso del suolo possono essere aggiornati e semplificati per adattare la regione al declino demografico

Negli ultimi anni la regione Campania ha intrapreso azioni volte a modernizzare la pianificazione territoriale, promuovere lo sviluppo sostenibile e migliorare la qualità della vita dei residenti, preservando al contempo il territorio. Le riforme regionali delle politiche e dei piani di urbanistica avviate nel 2004 hanno cercato sempre più di incoraggiare la rigenerazione urbana strategica, la ristrutturazione e il risanamento dell'ambiente costruito della Campania, nonché la protezione del suo vasto patrimonio naturale e agricolo.

Gli incentivi, le scadenze e il sostegno del governo regionale hanno incoraggiato l'adozione di piani urbanistici locali in molti comuni. Il sistema di pianificazione della Campania fissa obiettivi meritevoli in materia di sostenibilità ambientale, policentrismo decongestionante e rigenerazione urbana.

Non si sta ancora procedendo in modo sufficientemente efficiente all'utilizzo del territorio, che dovrebbe essere più in linea con la realtà demografica della regione, compresi la rigenerazione urbana, la ristrutturazione e il risanamento del patrimonio edilizio esistente, nonché la demolizione e la conservazione del territorio nelle aree in declino. Tali sforzi in Campania sembrano essere ostacolati dall'assenza di un collegamento formale tra la pianificazione e le tendenze demografiche, da un coordinamento verticale e intercomunale inadeguato e da una scarsa capacità amministrativa che limita l'adozione di piani comunali aggiornati, con conseguenti risposte lente alle sfide demografiche e modelli di utilizzo del territorio inefficienti sia nelle aree urbane che in quelle rurali.

Il cambiamento globale verso politiche urbane volte a promuovere uno sviluppo più sostenibile dal punto di vista ambientale ha portato a un aumento degli sforzi per frenare l'espansione urbana e a una maggiore attenzione alla rigenerazione delle aree urbane esistenti, richiedendo una pianificazione innovativa e nuovi interventi pubblici nei mercati fondiari (Colavitti e Serra, 2023^[24]). Lo sviluppo urbano è ora più strettamente legato all'accessibilità e ai servizi piuttosto che alla trasformazione del territorio, aumentando la concorrenza per le aree ben posizionate, il che a sua volta aggrava il declino demografico nelle zone rurali. In molte aree urbane della regione, l'interazione tra funzioni residenziali, commerciali e industriali non è ben armonizzata, causando congestione e compromettendo la qualità della vita; nel frattempo, nelle zone rurali, l'abbandono del patrimonio edilizio e dei terreni agricoli pone sfide significative. È necessaria una pianificazione strategica e spaziale dell' a a livello sovracomunale per gestire gli squilibri tra i centri urbani e le aree periferiche (ibid).

I piani territoriali regionali non collegano esplicitamente la pianificazione alle realtà demografiche

Il PTR ha esaminato le correlazioni tra le tendenze demografiche e il patrimonio immobiliare nel passato (ad esempio, nei periodi 1981-91 e 1991-2001), ma non definisce soglie di popolazione o proiezioni demografiche. Secondo il PTR, circa il 48,5% dei comuni e il 10,7% della popolazione si trovano in aree che devono affrontare sfide insediative, caratterizzate da spopolamento e mancanza di servizi. Nella versione 2006 del PTR, la regione si è impegnata a perseguire una strategia di "Sviluppo territoriale policentrico ed equilibrato" volta a rafforzare il policentrismo decongestionando i grandi centri urbani e valorizzando il ruolo delle città più piccole attraverso il decentramento delle attività e la riorganizzazione urbana.

Gli aggiornamenti del PTR del 2022, incentrati sulla semplificazione amministrativa, la digitalizzazione e l'impiego di task force multidisciplinari a sostegno delle amministrazioni locali, la riduzione dei ritardi e il miglioramento del coordinamento dei progetti di sviluppo territoriale, sono significativi e possono sostenere gli sforzi di adattamento al declino demografico (Regione Campania, 2022^[25]). Tuttavia, per affrontare meglio il declino demografico, il PTR può integrare esplicitamente le tendenze e le proiezioni demografiche per orientare l'uso del territorio. Ciò richiederebbe non solo l'aggiornamento del PTR stesso, ma anche l'introduzione di incentivi o l'obbligo per i piani comunali e subregionali di seguire l'esempio attraverso requisiti legali, supporto tecnico e potenziali sanzioni fiscali per garantire che la pianificazione locale sia in linea con la realtà demografica.

Il Piano regionale del paesaggio (PPR) promuove un uso più sostenibile del territorio e uno sviluppo territoriale equilibrato, sostenendo gli sforzi volti a ridurre al minimo l'impatto del turismo sui centri storici, il trasferimento delle attività costiere verso le zone interne e la rivitalizzazione delle città e dei villaggi spopolati. Incoraggia inoltre gli investimenti nelle infrastrutture digitali, nei circuiti turistici e nel riutilizzo guidato dalla comunità degli insediamenti sottoutilizzati per migliorare l'attrattiva delle zone remote. Tuttavia, sarà necessario valutare l'impatto reale del PPR, dato che lo scopo della riqualificazione del paesaggio e il relativo sviluppo sono elementi essenziali di questo piano. Oltre ai piani territoriali sopra menzionati, le realtà demografiche della regione potrebbero essere meglio integrate in diversi altri piani settoriali a livello regionale che influenzano l'uso del suolo e i modelli di insediamento. Ad esempio, il *Piano di bonifica*, che si concentra sulla decontaminazione e il recupero dei terreni inquinati o abbandonati, potrebbe essere efficacemente privilegiato utilizzando piani territoriali che integrino le proiezioni demografiche per identificare le aree con una redditività a lungo termine.

Ciò garantirebbe che gli investimenti nel recupero dei terreni sostengano gli sforzi di rigenerazione, tenendo conto al contempo della dismissione o del ripristino ecologico nelle aree con un calo demografico sostenuto.

Allo stesso modo, il Piano di sviluppo rurale potrebbe trarre vantaggio da un approccio più mirato, basato sul declino demografico rurale e sui modelli di invecchiamento, che contribuisca a promuovere il policentrismo strategico. L'obiettivo del policentrismo è quello di creare una rete di centri con funzioni complementari per migliorare la competitività regionale e il potenziale di sviluppo economico e sociale. La creazione di piccoli centri di servizi più solidi e ben collegati al di fuori di Napoli potrebbe anche contribuire a un migliore adattamento al declino demografico nelle zone rurali, garantendo che gli insediamenti siano concentrati in questi centri di servizi o in luoghi ben collegati ad essi a basso costo. Ciò contribuirebbe anche a migliorare la qualità della vita e le condizioni economiche e potrebbe quindi trattenere i residenti.

I piani generali nei territori più rurali, gli investimenti attraverso SNAI, PNRR e PINQUA e gli sforzi per limitare il consumo di nuovi terreni sostengono questo obiettivo. Tuttavia, mentre le zone interne della regione hanno molto da offrire in termini di turismo culturale, enogastronomico e naturalistico, le risorse destinate a invertire il processo di spopolamento nelle zone rurali interne in declino potrebbero avere un impatto maggiore se indirizzate strategicamente verso piccoli centri di servizi relativamente stabili e ben collegati in questi territori rurali, nonché verso i comuni immediatamente circostanti tali centri di servizi. Un migliore allineamento degli interventi con i dati demografici contribuirebbe ad allocare le risorse in modo proporzionato alle comunità rurali in modo strategico, raggiungendo un maggior numero di residenti e ottenendo un miglior rapporto qualità-prezzo. Ciò potrebbe includere la concentrazione degli sforzi di diversificazione sui centri di servizi che servono le aree circostanti in via di spopolamento, rafforzando l'accessibilità, i servizi e le infrastrutture digitali in modo coerente con scenari demografici realistici a lungo termine.

Il coordinamento verticale e intercomunale non è sufficientemente utilizzato per allineare l'uso del suolo alle tendenze demografiche

Il coordinamento verticale e intercomunale nella pianificazione territoriale e nelle decisioni relative all'uso del suolo non risponde in modo adeguato alle tendenze demografiche e di sviluppo. Ciò è fondamentale per lo sviluppo dei centri di servizi nelle zone rurali. Il coordinamento di questi piani con i piani urbanistici locali potrebbe favorire la ristrutturazione o la demolizione di immobili inadeguati e la loro sostituzione con complessi multifunzionali più densi, parchi industriali o aree naturali, che potrebbero sia limitare il consumo di nuovo suolo sia aumentare l'attrattiva delle zone rurali o in declino.

I PTCP possono coordinare le decisioni relative all'uso del suolo tra i comuni della stessa provincia, ma ciò può presentare dei limiti quando è necessaria una pianificazione che superi i confini provinciali. Alcuni dei comuni con il divario maggiore tra l'aumento della superficie edificata e il calo demografico nel periodo 2010-2020 si trovavano al di fuori dei confini della città metropolitana di Napoli (Figura 3.6). Ciò suggerisce che il coordinamento intercomunale tra province potrebbe essere utile per garantire che lo sviluppo a bassa densità non si concentri appena al di fuori dei confini dei PTCP (o, nel caso di Napoli, del PTM di Napoli). Questi piani dovrebbero anche essere aggiornati per incorporare esplicitamente le tendenze e le proiezioni demografiche, al fine di garantire la coerenza con eventuali aggiornamenti associati al PTR e ai PUC. I piani generali facilitati e sostenuti dalla regione rappresentano un metodo efficace per organizzare il coordinamento intercomunale (Riquadro 3.5).

Riquadro 3.5. I piani generali in Campania aiutano i comuni rurali ad adattarsi al cambiamento demografico

I piani generali coordinati dal governo regionale rappresentano efficaci meccanismi di pianificazione intercomunale che possono aiutare i comuni più piccoli a compensare la loro capacità limitata, realizzare economie di scala, creare centri di servizi e promuovere la rigenerazione urbana, il che aiuta queste comunità ad adattarsi al cambiamento demografico. La regione di solito avvia e finanzia i piani generali, definisce le priorità strategiche, facilita il coordinamento, fornisce supporto tecnico e di pianificazione, monitora l'attuazione e incoraggia i partenariati pubblico-privati.

Il Masterplan PIV della Valle dell'Ufita, attivato dal Consiglio Regionale della Campania il 21 marzo 2023, è inquadrato dal PTR e sostenuto dal governo regionale. Il piano mira allo sviluppo di 11 piccoli comuni rurali, nonché di un'area cuscinetto che comprende altri 17 comuni inclusi sulla base di linee guida specifiche relative alla *valorizzazione* in materia di sviluppo, ecologia, paesaggio, patrimonio e produzione, per un totale di 773 ^{km²} con una popolazione di circa 79 000 residenti nel 2020. I comuni dell'area interessata rientrano in due aggregazioni dei "Sistemi urbani" previsti dal Piano di coordinamento territoriale della Provincia di Avellino per promuovere il rafforzamento delle strutture urbane provinciali e la pianificazione coordinata a livello di diversi comuni limitrofi.

Il Masterplan delinea diverse priorità strategiche per la rigenerazione e lo sviluppo dell'area, tra cui quelle volte ad affrontare il declino demografico, aumentare la connettività dei trasporti, promuovere la rigenerazione urbana e facilitare l'accesso ai servizi per le popolazioni rurali. Ad esempio, Ariano Irpino è l'unico centro nell'area interessata che dispone di servizi pubblici e strutture sportive e ricreative di qualità, ma non è facilmente accessibile a causa della sua posizione (817 m sul livello del mare) e della qualità delle strade di collegamento, il che comporta un isolamento materiale e culturale e difficoltà di accesso ai servizi essenziali per i residenti rurali vicini, con conseguente spopolamento. Gli investimenti nelle infrastrutture che collegano questo centro di servizi alle comunità rurali nell'area interessata possono contribuire a combattere alcune delle condizioni che portano al declino demografico e al basso tenore di vita dei residenti rurali.

Altri piani generali nella regione includono:

- Terra dei Fuochi: si concentra sul risanamento ambientale, il recupero del territorio e la rivitalizzazione socio-economica delle aree colpite dallo scarico illegale di rifiuti e dall'inquinamento.
- Litorale Domitio Flegreo: mira a riabilitare la costa domiziano-flegrea attraverso il ripristino ambientale, lo sviluppo del turismo sostenibile e il miglioramento dell'accesso pubblico.
- Alta Irpinia: promuove la rivitalizzazione delle zone montane interne attraverso la valorizzazione del patrimonio culturale, lo sviluppo rurale e strategie di turismo sostenibile.
- Salerno Costa Sud: Promuove l'integrazione territoriale dei comuni costieri rispetto all'entroterra produttivo attraverso fenomeni di rigenerazione urbana integrata con lo sviluppo rurale e produttivo, le filiere commerciali e la promozione del turismo e della nautica.
- Il Cilento costiero: promuove la collaborazione tra i comuni finalizzata allo sviluppo turistico sostenibile e al collegamento con il Parco del Cilento e le aree interne.
- Il Sarnese-Nocerino e la Valle Caudina: promuovono le specificità produttive dei territori in termini di integrazione dei servizi e implementazione produttiva di settori specifici.

Fonte: (Regione Campania, 2023^[26]); (Europa Campania^[27]); Regione Campania.

La mancanza di coordinamento tra i comuni in materia di utilizzo del territorio e offerta di alloggi è probabilmente uno dei fattori principali che contribuiscono alla concorrenza tra i comuni piccoli e in declino demografico per attirare residenti e generare così entrate fiscali derivanti dalle imposte sugli immobili, aggravando il divario tra l'aumento dello sviluppo territoriale e il calo demografico. I comuni più piccoli trarrebbero inoltre vantaggio da una maggiore pianificazione intercomunale che garantisca economie di scala sia in termini di capacità tecnica che finanziaria e riduca le ridondanze nello sviluppo. Ad esempio, la pianificazione intercomunale tra i comuni rurali in declino demografico, soprattutto se sostenuta dalla partecipazione di un centro di servizi stabile, può aiutare a coordinare la creazione o il mantenimento di una scuola o di un ospedale, piuttosto che lasciare che ogni comune si sforzi di creare o mantenere questi servizi con fondi o personale limitati. La regione potrebbe prendere in considerazione l'imposizione di sanzioni che vietino l'accesso ai fondi strutturali e di e europei ai comuni che non dispongono di un PUC efficace e conforme, come è stato fatto nelle Azzorre, in Portogallo (Cavaco et al., 2021^[28]).

Le carenze di capacità delle amministrazioni locali hanno ritardato l'adozione dei PUC, consentendo il protrarsi di un utilizzo non ottimale del territorio

La Campania ha già individuato le azioni prioritarie per aumentare lo sviluppo policentrico ed equilibrato, tra cui il potenziamento delle caratteristiche uniche di ciascun centro urbano; lo sviluppo di reti di comunicazione e trasporto per interconnettere le città; l'individuazione di percorsi di sviluppo a sostegno dei centri più piccoli; il rafforzamento dei poli esistenti e lo sviluppo di nuovi; e il miglioramento del coordinamento tra i diversi livelli istituzionali e di pianificazione. Tuttavia, nonostante la loro stretta corrispondenza con le esigenze di adattamento della regione al declino demografico, molti comuni non dispongono delle risorse tecniche e amministrative necessarie per attuare efficacemente i loro piani urbanistici, in particolare nelle aree più piccole o rurali.

I comuni possono avere responsabilità eccessive nelle decisioni relative all'uso del suolo rispetto alla loro capacità di rispondere agli obiettivi a livello regionale o di affrontare i cambiamenti demografici in modo tempestivo, limitando la capacità della regione di adattarsi rapidamente alle nuove esigenze demografiche e socioeconomiche. È probabile che sia necessario un maggiore sostegno da parte della regione per il coordinamento, la valutazione e l'attuazione, al fine di garantire una modernizzazione su larga scala della pianificazione locale che rifletta le tendenze demografiche. Sebbene la regione abbia compiuto progressi nel garantire l'adozione dei PUC da parte dei comuni attraverso incentivi e requisiti legali, questo approccio potrebbe non essere sostenibile dal punto di vista fiscale. In risposta ai ritardi, il sostegno tecnico e finanziario potrebbe diventare condizionato legato allo sviluppo e agli investimenti nei centri di servizi locali, alla generazione urbana e ai limiti allo sviluppo a bassa densità. I fondi dell'UE potrebbero essere utilizzati per aumentare il sostegno tecnico e la capacità di tale adozione.

Le politiche abitative nel sistema di pianificazione territoriale possono aiutare ad adattarsi al cambiamento demografico

Il governo regionale ha investito fondi nazionali e dell'UE nella rigenerazione urbana e nella promozione di uno sviluppo più razionale e sostenibile dal punto di vista ambientale, anche attraverso la legge 5/2024. Tuttavia, le sfide abitative della Campania rimangono caratterizzate da un forte divario tra i prezzi e la domanda di alloggi tra la zona costiera urbana e le zone rurali dell'entroterra, da un'alta percentuale di case vuote e abbandonate e da un patrimonio immobiliare obsoleto. Queste tendenze pongono delle sfide agli enti locali, ai costruttori e ai residenti, richiedendo strategie innovative per ottimizzare l'uso degli alloggi esistenti e promuovere la rigenerazione ove possibile; demolire gli immobili e restituire il terreno al suo uso naturale se non recuperabile; prevenire un ulteriore deterioramento del patrimonio immobiliare; incoraggiare uno sviluppo più denso; e proteggere l'ambiente.

Mentre la regione si sta adoperando affinché i comuni adottino PUC che promuovano la rigenerazione urbana e limitino i nuovi sviluppi, l'aspetto dei PUC che riguarda le esigenze abitative potrebbe essere collegato in modo più forte alle tendenze demografiche. Ad esempio, mentre le procedure di autorizzazione in Campania offrono ai comuni alcune opportunità di commentare i progetti proposti e di richiedere alcune tasse o obblighi, il processo decisionale non è collegato alle tendenze demografiche. L'attuale processo di autorizzazione per i nuovi alloggi prevede una richiesta standard presentata al comune, verifiche di conformità con le normative urbanistiche vigenti, la raccolta di pareri da parte degli enti competenti e il pagamento di tasse di autorizzazione. Per sviluppi più complessi, come le suddivisioni di terreni o i progetti di rigenerazione urbana che coinvolgono più lotti o edifici, la proposta deve essere presentata attraverso una procedura separata che porta all'approvazione di un Programma Operativo di Riqualficazione Urbana.

Se tale piano è conforme al PUC del comune, viene approvato dal Consiglio Comunale. L'approvazione definitiva definisce anche gli obblighi per i promotori immobiliari privati coinvolti. Ciò potrebbe rappresentare un'opportunità per la regione di sfruttare i permessi di costruzione per allineare lo sviluppo alle tendenze demografiche, semplificando le autorizzazioni per ristrutturazioni, riqualificazioni, demolizioni e sviluppi ad alta densità in aree con forte domanda o connettività di qualità, negando invece le autorizzazioni per nuovi sviluppi a bassa densità in aree con bassa domanda. Un tale approccio porterebbe probabilmente a un aumento degli investimenti privati e a un rinnovato interesse per le aree ancora in stato di declino. La legge regionale 5/2024 mira ad affrontare questo problema introducendo una serie di disposizioni volte a migliorare la disponibilità e la qualità degli alloggi in Campania, incentivando al contempo la rigenerazione urbana, la riqualificazione del patrimonio edilizio esistente e la rivitalizzazione delle aree rurali e periurbane. Il Regolamento Urbanistico Edilizio (RUE) stabilisce gli standard per la costruzione, la ristrutturazione e l'uso del suolo, garantendo il rispetto dei requisiti di sostenibilità ambientale, efficienza energetica e sicurezza, definisce le procedure per l'ottenimento dei permessi di costruzione e delinea le responsabilità dei costruttori e dei proprietari immobiliari nel rispetto degli obiettivi di pianificazione urbana. Il RUE offre quindi alla regione e ai suoi comuni l'opportunità di vincolare il rilascio dei permessi di costruzione di alloggi all'andamento demografico, limitando l'edilizia a bassa densità nelle aree in declino e promuovendo l'edilizia ad alta densità nelle aree in crescita. L'iniziativa "Salva Casa Campania", volta a snellire la conformità degli alloggi con piccole irregolarità e a semplificare la gestione urbana attraverso la standardizzazione dei moduli e delle autorizzazioni tra i comuni (Grigis, 2025^[29]), è un ottimo esempio di come le autorizzazioni e la conformità possano essere sfruttate per ottimizzare l'uso del patrimonio edilizio esistente.

Mentre le politiche abitative nell'ambito del sistema di pianificazione territoriale possono essere meglio collegate alle tendenze demografiche, la regione sta investendo strategicamente in alloggi progettati per rispondere alle esigenze dei giovani in risposta all'emigrazione giovanile. Nell'ambito della sua ampia serie di iniziative volte a riabilitare e rendere operativi gli alloggi esistenti, la regione ha finanziato otto progetti per la creazione di 465 nuovi alloggi a Napoli, Portici, Benevento e Caserta, contribuendo a soddisfare la domanda in queste aree e a migliorare l'offerta di servizi residenziali universitari in tutta la Campania. Questi progetti, che prevedono il recupero di immobili inutilizzati da tempo, sono stati selezionati in base alla loro elevata qualità progettuale e mirano a superare il tradizionale modello di "dormitorio studentesco", proponendo soluzioni innovative con diverse tipologie abitative e funzioni ben integrate con la città circostante e i suoi servizi. Sono coperti al 75% da un cofinanziamento per un totale di 46 milioni di euro.

La valorizzazione del valore dei terreni può sostenere un uso efficiente del territorio e generare entrate dalla domanda turistica

Il PTR della Campania incorpora esplicitamente meccanismi in linea con la cattura del valore fondiario (LVC), in particolare attraverso la perequazione *urbanistica*. Questo approccio è descritto in dettaglio nel Regolamento regionale n. 5/2011 e nella Legge 5/2024, che delineano le modalità con cui i comuni possono attuare sistemi di perequazione, compensazione e incentivazione nell'ambito dei loro strumenti di pianificazione urbana (Regione Campania, 2011^[21]). Questi meccanismi mirano a garantire un'equa distribuzione dei benefici e degli oneri derivanti dallo sviluppo urbano tra i proprietari immobiliari, catturando così gli aumenti di valore del suolo generati dalle decisioni di pianificazione pubblica e dagli investimenti infrastrutturali.

In questo quadro e attraverso il PUC, i comuni possono designare aree di trasformazione urbana (*ambiti di trasformazione urbana*), che possono includere terreni già edificati e/o lotti liberi o sottoutilizzati, e che hanno lo scopo di facilitare la rigenerazione e la densificazione urbana utilizzando strumenti di pianificazione strutturata e perequazione. Ciò è particolarmente rilevante per la conversione di zone industriali obsolete a nuovi usi urbani, la riconfigurazione del tessuto urbano per un uso misto e lo sviluppo di terreni sottoutilizzati o liberi all'interno o in prossimità degli insediamenti, tutti elementi che possono essere utili per la creazione di centri di servizi. In queste aree, i diritti di sviluppo sono assegnati equamente tra i proprietari terrieri, indipendentemente dalla zonizzazione specifica dei loro appezzamenti, consentendo l'aggregazione di terreni per usi pubblici, come infrastrutture, spazi verdi o alloggi a prezzi accessibili, senza ricorrere all'espropriazione.

Il PTR, insieme alla Legge Regionale n. 16/2004 e alle riforme della Legge n. 5/2024, fornisce la base giuridica per queste pratiche. Integrando questi meccanismi LVC nella pianificazione regionale, la Campania mira a sfruttare l'aumento del valore dei terreni derivante dalle azioni pubbliche per finanziare ulteriori iniziative di sviluppo, favorendo così una crescita equa e sostenibile in tutta la regione. La legge 5/2024 include specificamente bonus di densità e altezza per i progetti di rigenerazione, compresi bonus del 20% per le estensioni, del 35% per le sostituzioni e fino al 30% del nuovo volume dedicato all'edilizia sociale (Moccia, 2024^[30]). Promuove inoltre lo sviluppo di Programmi di Valorizzazione Integrata (PIV) per guidare le strategie territoriali a medio e lungo termine.

Tuttavia, l'adozione di questa possibilità è stata finora limitata, poiché la legge è nuova e a causa dei limiti delle capacità tecniche e del personale nella maggior parte dei comuni. Attualmente, le principali leve per la cattura del valore fondiario nella pratica includono principalmente la riscossione da parte dei comuni di entrate dai proprietari terrieri le cui proprietà hanno un potenziale di costruzione e attraverso una tassa comunale annuale (IMU) e attraverso le tasse riscosse in cambio del rilascio di permessi di costruzione diretti o negoziati per progetti di costruzione.

Espropriazione, sanzioni per sottoutilizzo e riutilizzo dei terreni confiscati

Quando la regione lo ritiene necessario, può ricorrere all'espropriazione per pubblica utilità nei casi in cui non possiede i terreni o i beni necessari per la realizzazione di un progetto. La procedura di espropriazione segue le norme e le procedure delineate nel "Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di espropriazione per pubblica utilità", approvato a livello nazionale con decreto presidenziale n. 327 dell'8 giugno 2001. I tempi e la complessità delle procedure di espropriazione variano a seconda delle dimensioni del progetto, della sua funzione prevista e del fatto che sia o meno inserito in un quadro di pianificazione territoriale o urbanistica. Esempi di espropriazione nella regione includono grandi investimenti nei trasporti come il potenziamento delle autostrade (A1 e A2 "Mediterranea"), la linea ferroviaria ad alta velocità tra Afragola e Napoli, infrastrutture energetiche, tra cui linee di trasmissione ad alta tensione e parchi eolici, e progetti di mitigazione del rischio idrogeologico come la stabilizzazione dei pendii e la gestione dei fiumi (Regione Campania, 2025^[31]). Il meccanismo è stato utilizzato dallo Stato, dalla Regione, dai comuni e dalle società concessionarie per l'attuazione di progetti strategici e per consentire gli investimenti pubblici, indicando che la regione potrebbe migliorare il ricorso all'espropriazione per affrontare le questioni relative all'uso del suolo legate al declino demografico e per migliorare l'attrattiva regionale. La regione ha inoltre facilitato il riutilizzo, la riabilitazione e la valorizzazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata attraverso la legge regionale n. 7/2012, che rappresenta sia un metodo pratico per promuovere la riqualificazione sostenibile sia un forte simbolo di rigenerazione per la regione (Riquadro 3.6).

Riqualificazione degli immobili confiscati alla criminalità organizzata per uso sociale

In risposta alla necessità di un riutilizzo socialmente responsabile dei beni sequestrati alla criminalità organizzata, la Regione Campania ha introdotto la Legge Regionale n. 7/2012, che istituisce un programma dedicato alla riabilitazione e allo sviluppo dei beni confiscati.

La legge mira a trasformare questi beni, un tempo illeciti, in strumenti di beneficio per la comunità, sostenendone la riattivazione sociale, istituzionale e produttiva. Fornisce assistenza finanziaria e tecnica alle autorità locali e alle organizzazioni senza scopo di lucro per l'acquisizione, la ristrutturazione e la conversione funzionale di edifici e terreni, consentendone il riutilizzo per servizi pubblici, strutture culturali o educative, imprese sociali e alloggi per gruppi vulnerabili. La priorità è data ai progetti che contribuiscono allo sviluppo locale e alla coesione sociale, e il programma pone forte enfasi sulla trasparenza e sul monitoraggio per garantire la sostenibilità e la visibilità a lungo termine di queste trasformazioni.

La Campania sta attualmente attuando 106 iniziative relative al riutilizzo dei beni confiscati alla criminalità organizzata, con un investimento totale superiore a 47 milioni di euro provenienti da fonti europee, nazionali e regionali. Di questi, 87 progetti sono gestiti dalla Regione e 19 dal Ministero dell'Interno. Questi includono sia lavori di ristrutturazione che sostegno alla gestione patrimoniale.

Tra il 2019 e il 2021, la Regione ha avviato 44 progetti attraverso tre bandi pubblici, incentrati sulla ristrutturazione e la riqualificazione di beni confiscati per uso istituzionale, sociale e produttivo. Questi sono stati finanziati con 4,47 milioni di euro di risorse regionali. Nel 2019, altri 5 progetti sono stati finanziati con 750 000 euro per sostenere iniziative di start-up, innovazione sociale ed economia sociale che utilizzano beni confiscati. Nel 2021, 6 progetti hanno ricevuto un finanziamento di 276 395 euro per sostenere la gestione e il riutilizzo efficace di questi beni, con particolare attenzione allo sviluppo dell'economia sociale e ai benefici per la comunità.

Attraverso l'ESF+, è stato finanziato un programma di iniziative relative ai beni confiscati, strutturato attorno a due linee d'azione. La prima mira a rafforzare la governance dei beni immobiliari e delle imprese confiscate alle organizzazioni criminali. Si concentra sulla diffusione delle migliori pratiche, sulle attività di monitoraggio e sull'attuazione di percorsi di formazione e tutoraggio sia per le amministrazioni pubbliche che per gli enti gestori. La seconda linea d'azione sostiene misure volte a migliorare l'occupabilità, rivolgendosi in particolare alle imprese sociali e alle cooperative sociali. Sono stati approvati per il finanziamento un totale di 19 progetti. Questi progetti rappresentano non solo un metodo pratico per promuovere la riqualificazione sostenibile del patrimonio edilizio esistente, ma anche un forte simbolo di rigenerazione all'interno della regione. Attraverso questo approccio, la Regione cerca sia di rispondere alle esigenze sociali sia di ripristinare la fiducia dei cittadini in aree storicamente colpite dall'influenza criminale.

Fonte: (Regione Campania, 2012^[32]); (Regione Campania, 2022^[33])

Un quadro normativo adeguato in materia di espropriazione potrebbe aiutare la regione ad affrontare il problema dell'elevato numero di immobili fatiscenti o abbandonati, in particolare nei casi in cui la proprietà privata ostacola la rigenerazione o il raggiungimento degli obiettivi ambientali, ad esempio nei condomini parzialmente abitati e non redditizi dal punto di vista economico, colpiti dal fenomeno dello spopolamento. Consentendo alle autorità pubbliche di acquisire terreni o edifici trascurati che destano preoccupazioni dal punto di vista della sicurezza, dell'ambiente o della società, l'espropriazione rende possibili interventi mirati. Potrebbe anche essere utile consentire l'espropriazione quando gli alloggi vuoti o parzialmente vuoti diventano economicamente non redditizi. Una volta acquisiti, questi immobili possono essere riabilitati per uso pubblico, riqualificati per alloggi sociali o a prezzi accessibili, convertiti per fornire servizi essenziali alle popolazioni residue (ad esempio scuole o centri di assistenza) o strategicamente riportati allo stato naturale per sostenere la conservazione dell'ambiente. Se integrato in strategie di pianificazione territoriale più ampie,

l'espropriazione può quindi contribuire ad allineare l'uso del suolo agli obiettivi di sviluppo regionale e di sostenibilità in un contesto di declino demografico.

Un tempo, gli enti locali italiani potevano espropriare terreni non serviti a prezzi pre-sviluppo, riqualificarli, dotarli di servizi e costruire alloggi sociali e a prezzi accessibili, recuperando così l'aumento del valore dei terreni generato dalla modifica della zonizzazione, dai servizi e dagli investimenti immobiliari (OCSE/Lincoln Institute of Land Policy, PKU-Lincoln Institute Center, 2022^[34]). Tuttavia, dal 1990, le infrastrutture e i servizi pubblici, nonché la fornitura di alloggi sociali e a prezzi accessibili, sono passati da approcci basati sull'espropriazione a contributi da parte dei proprietari terrieri in cambio dell'approvazione dello sviluppo o di diritti di sviluppo trasferibili. L'Italia potrebbe riconsiderare la possibilità di conferire ai governi locali il potere di procedere all'espropriazione a prezzi pre-sviluppo per questi scopi.

L'aumento delle sanzioni per i proprietari di alloggi sfitti o terreni sottosviluppati o trascurati può anche fungere da deterrente contro l'abbandono a lungo termine e incoraggiare una gestione più responsabile del territorio. Attualmente, i proprietari terrieri privati in Campania non sono generalmente soggetti a sanzioni quando i terreni sono sottosviluppati o non edificati. Il governo nazionale potrebbe consentire ai comuni di introdurre una tassa sulle residenze secondarie e/o sugli immobili sfitti (Riquadro 3.7).

Riquadro 3.7. Attuazione di una tassa sulle case vuote a Vancouver, Canada

La città di Vancouver ha creato la Empty Homes Tax (EHT) per affrontare le sfide relative all'accessibilità e alla disponibilità degli alloggi aumentando l'offerta di alloggi in affitto. La politica richiede ai proprietari di immobili di presentare una dichiarazione annuale sullo stato della proprietà per determinare se la loro proprietà è soggetta alla tassa. L'imposta si applica alle abitazioni che rimangono vuote per più di sei mesi all'anno, a meno che non siano utilizzate come residenza principale, siano affittate per almeno sei mesi con incrementi di 30 giorni o soddisfino specifici criteri di esenzione. Questa misura ha avuto un impatto significativo sul miglioramento della disponibilità di alloggi e sulla promozione del passaggio agli affitti a lungo termine. Incoraggia inoltre un migliore utilizzo del patrimonio immobiliare esistente e scoraggia la proprietà speculativa. Le entrate generate dall'imposta sono state reinvestite in programmi di edilizia popolare, sostenendo ulteriormente gli obiettivi della politica locale in materia di alloggi. L'EHT è ora considerata uno strumento politico con un forte potenziale di replicabilità nelle città che affrontano sfide simili in materia di scarsità di alloggi e immobili sfitti.

Sin dalla sua introduzione, l'EHT di Vancouver ha avuto un impatto misurabile sul mercato immobiliare della città. Tra il 2017 e il 2023, il numero di immobili sfitti è diminuito del 58%, riflettendo un miglioramento nell'utilizzo degli alloggi. L'EHT ha inoltre generato entrate pari a 169,8 milioni di dollari canadesi, che sono state destinate a iniziative di edilizia popolare, contribuendo ad ampliare l'accesso degli abitanti. In particolare, in appena un anno dall'introduzione dell'imposta (2018-2019), sono stati aggiunti circa 5 920 appartamenti in condominio al mercato degli affitti a lungo termine, contribuendo ad aumentare la disponibilità di alloggi nella città.

Fonte: (Città di Vancouver^[35])

Raccomandazioni politiche

Una pianificazione territoriale che allinei l'uso del suolo alle tendenze demografiche può contribuire a preservare ecosistemi preziosi, mitigare il degrado ambientale e promuovere modelli di sviluppo compatti che riducano gli oneri fiscali legati all'espansione delle infrastrutture. Una combinazione di pianificazione urbana, tassazione immobiliare e strategia efficace di valorizzazione del valore dei terreni può promuovere la rigenerazione urbana, lo sviluppo sostenibile e la conservazione dell'ambiente in un contesto di declino demografico (Colavitti e Serra, 2023^[24]).

Le proiezioni demografiche dovrebbero essere sistematicamente integrate nelle decisioni di pianificazione a tutti i livelli – regionale, provinciale, intercomunale e comunale – garantendo che le scelte relative all'uso del suolo siano lungimiranti e realistiche. Ciò include la valutazione se le aree con un grave e prolungato calo demografico siano più adatte alla rigenerazione o alla demolizione strategica seguita dal ritorno del suolo a un uso rurale o ecologico, in linea con gli obiettivi di sostenibilità e coesione territoriale. La Campania potrebbe valutare la possibilità di utilizzare i fondi della politica di coesione relativi all'obiettivo strategico 2 (un'Europa più verde e a basse emissioni di carbonio) per sostenere il ritorno all'uso naturale del territorio nelle aree in declino con scarsa domanda.

I piani urbanistici locali devono essere aggiornati per incoraggiare uno sviluppo più denso e fornire incentivi più consistenti per la ristrutturazione. Una densificazione intelligente può aiutare ad affrontare queste sfide attraverso approcci in linea con i principi del New European Bauhaus, creando spazi attraenti, sostenibili e inclusivi che attraggano la forza lavoro istruita e mobile, essenziale per sfuggire alla trappola dello sviluppo dei talenti. Uno sviluppo territoriale efficiente è essenziale per proteggere i preziosi e valorosi paesaggi ambientali della Campania che costituiscono l'identità della regione. Una maggiore densità può anche facilitare la fornitura di alloggi sociali e a prezzi accessibili, una priorità riconosciuta nella revisione intermedia della politica di coesione dell'UE, affrontando direttamente le sfide abitative che contribuiscono all'emigrazione dei giovani. Data l'esposizione della Campania agli impatti climatici e alle pressioni demografiche, una densificazione intelligente può offrire benefici collaterali riducendo le emissioni, preservando il capitale naturale e creando comunità inclusive e vivaci in grado di competere con successo per i talenti in un mercato del lavoro europeo sempre più mobile, in linea con gli obiettivi 1 (un'Europa più intelligente) e 2 (un'Europa più verde) della politica di coesione. Gli sforzi potrebbero essere amplificati incentivando la rigenerazione urbana attraverso un maggiore utilizzo del LVC e di altri meccanismi nella regione, in particolare nelle aree ad alta domanda come la Città Metropolitana di Napoli, le FUA più piccole della regione e i comuni suburbani in crescita nella cintura napoletana, al fine di aumentare il sostegno finanziario ai servizi pubblici nelle aree rurali interne in declino. Un approccio più proattivo da parte della regione nei confronti degli immobili sfitti e abbandonati – attraverso l'espropriazione, la ristrutturazione, la demolizione, la gestione immobiliare o altri tipi di interventi – può in alternativa contribuire ad adeguare il patrimonio immobiliare alle esigenze abitative in prossimità dei centri di servizi o a riportare il territorio al suo stato naturale.

Legare le autorizzazioni edilizie alle tendenze demografiche e alle proiezioni future può impedire la costruzione di nuovi edifici in aree a bassa densità e scarsamente collegate e sostenere gli obiettivi di impatto zero sul territorio. La prossima revisione intermedia della politica di coesione dovrebbe rappresentare un'opportunità per convogliare ulteriori risorse del FESR verso progetti strategici di riqualificazione edilizia e di edilizia rurale che affrontino sia il declino demografico che le sfide legate all'accessibilità economica. Ad esempio, la regione potrebbe collegare le raccomandazioni in materia di edilizia abitativa volte ad affrontare il cambiamento demografico agli obiettivi della politica di coesione 4 (un'Europa più sociale) e all'azione 4.3.1 del POR, che mira a combattere le difficoltà abitative di gruppi specifici. La Campania può anche basarsi sugli sforzi attuali per fornire alloggi a misura di giovane, dando priorità al riutilizzo di edifici per il co-housing di studenti, giovani single e famiglie, nonché per hub di co-working e industrie creative, allineando tali sforzi con programmi volti ad attrarre start-up guidate da giovani o laureati che tornano nella regione.

Il rafforzamento del coordinamento comunale può facilitare l'accesso al supporto tecnico e incoraggiare la replica di iniziative di co-pianificazione di successo a livello e. Iniziative come quella della Valle dell'Ufita e altri piani generali (Riquadro 3.5) rappresentano esempi significativi di come la regione possa promuovere la co-pianificazione tra i comuni, sotto la guida della regione stessa.

Aggiornamento dei piani locali per aumentare l'efficienza e l'attrattiva dell'uso del territorio ***Aggiornamento del Piano Territoriale Regionale per riflettere le tendenze demografiche***

Per allineare pienamente la pianificazione territoriale alle esigenze regionali a lungo termine legate al declino demografico, il PTR trarrebbe vantaggio dall'integrazione esplicita delle tendenze e delle proiezioni demografiche. Sebbene la versione aggiornata del PTR del 2022 includa importanti disposizioni per rafforzare la capacità istituzionale e snellire le procedure amministrative a sostegno dell'attuazione degli investimenti del PNRR e della politica di coesione dell'UE, non collega esplicitamente gli obiettivi di pianificazione al cambiamento demografico. Ciò contribuirebbe a garantire che le riforme amministrative e le priorità di investimento rispondano ai cambiamenti demografici quali la concentrazione urbana, lo spopolamento rurale e l'invecchiamento, guidando decisioni più strategiche in materia di uso del suolo, infrastrutture e fornitura di servizi.

Sebbene il PTR non sia vincolante, la regione dovrebbe almeno aggiornare il piano per incorporare le proiezioni demografiche insieme a incentivi e sostegno più forti affinché i piani subregionali e locali facciano lo stesso, e prendere in considerazione requisiti legali e sanzioni fiscali per garantirne l'adozione. Ad esempio, il PTR potrebbe richiedere alle PUC di basare la pianificazione e il rilascio delle autorizzazioni sui dati demografici regionali o nazionali, fornire supporto tecnico a chi ne ha bisogno e sanzionare chi trascuri le tendenze demografiche.

Considerando il lungo ritardo nell'adozione dei PUC da parte dei comuni, è probabile che siano necessarie azioni coraggiose per garantire che lo sviluppo locale e i piani urbanistici siano più strettamente collegati a queste proiezioni, il che può aiutare la Campania ad adattare l'uso del territorio alle sue realtà demografiche, proteggere l'ambiente e orientare strategicamente lo sviluppo verso determinate aree, compresi i centri di servizi rurali. La Campania potrebbe anche valutare la possibilità di utilizzare i fondi della politica di coesione dell'UE relativi all'obiettivo politico 5 (un'Europa più vicina ai cittadini) per sostenere una pianificazione territoriale più granulare che rifletta la sua realtà demografica.

Garantire che tutti i comuni dispongano di piani urbanistici comunali aggiornati che riflettano le realtà demografiche

Per garantire che gli enti locali aggiornino i PUC in modo da riflettere la realtà demografica, dare priorità alla rigenerazione urbana e limitare il consumo di nuovi terreni, la regione può basarsi sulle importanti riforme urbanistiche della legge 2024/5. Gli incentivi tecnici e finanziari per i comuni che adottano o aggiornano i piani dovrebbero essere valutati in termini di efficacia e adeguati di conseguenza, data la loro lenta diffusione. Sulla base delle valutazioni della correlazione tra gli incentivi e l'adozione dei piani, dovrebbero essere applicati incentivi, supporto tecnico ed eventualmente sanzioni per garantire che tutti i comuni adottino un PUC basato sulle tendenze e sulle proiezioni dei dati demografici regionali o nazionali. Le zone di rigenerazione prioritarie (aree di trasformazione urbana) dovrebbero essere definite tramite i PUC nei centri urbani, in particolare nei centri di servizi più piccoli.

I fondi dell'UE e nazionali possono essere direttamente collegati all'adozione dei PUC e di altri piani locali che collegano esplicitamente le tendenze demografiche e le proiezioni provenienti da fonti di dati regionali o nazionali alla pianificazione e al rilascio delle autorizzazioni. La Campania può quindi valutare l'impatto dei PUC (nuovi ed esistenti) sul miglioramento dei risultati relativi all'uso efficiente del territorio, compresi i cambiamenti osservati nella crescita della superficie edificata e nei tassi di sfritto degli alloggi, magari attraverso il suo osservatorio del territorio di recente creazione.

Anche i PTCP e il Piano Territoriale della Città Metropolitana di Napoli dovrebbero essere aggiornati per incorporare esplicitamente le tendenze e le proiezioni demografiche al fine di garantire la coerenza. Anche il Piano di Bonifica e il Piano di Sviluppo Rurale della regione potrebbero trarre vantaggio da un approccio più mirato, basato sulle tendenze demografiche e sui modelli di invecchiamento.

Ad oggi, la Campania ha scelto di attendere l'adozione del Piano Paesaggistico prima di procedere con l'aggiornamento del Piano Territoriale Regionale (PTR), nonostante il primo non sia giuridicamente vincolante.

Zonizzazione della regione per politiche di pianificazione basate sul territorio attraverso l'adozione di piani generali

Nell'ambito di una strategia regionale globale per affrontare il cambiamento demografico, la Campania potrebbe esplorare una zonizzazione granulare dei territori, ad esempio al di sotto del livello NUTS3, per sostenere politiche più mirate basate sul territorio, simili all'approccio della regione di Castilla-La Mancha in Spagna (Riquadro 3.8). La suddivisione in zone dovrebbe andare oltre la dimensione della popolazione per incorporare fattori quali la densità, l'uso del suolo e la vicinanza ai centri di servizi. Tale suddivisione in zone sosterebbe i bacini di utenza per gli strumenti di pianificazione intercomunale formalizzati e favorirebbe un'allocazione delle risorse più strategica e mirata.

Riquadro 3.8. Misure per affrontare lo spopolamento nelle zone rurali della Castiglia-La Mancia, Spagna

L'esempio della regione spagnola di Castilla-La Mancha dimostra come le regioni possano adottare una risposta coordinata che anticipi i cambiamenti demografici e preveda risposte intersettoriali di fronte al declino demografico.

Nel giugno 2021, la Castiglia-La Mancia, in Spagna, ha promulgato le "Misure economiche, sociali e fiscali contro lo spopolamento e per lo sviluppo delle zone rurali" per affrontare lo spopolamento rurale attraverso un approccio intersettoriale. La legge è stata elaborata in risposta alle gravi sfide demografiche della regione, dove oltre l'80 % dei comuni ha meno di 2 000 abitanti.

La legge adotta un approccio agli investimenti basato sul territorio, integrato e adeguato alle realtà rurali. Comprende incentivi fiscali, sostegno ai piccoli imprenditori, misure mirate a sostegno delle popolazioni vulnerabili e iniziative intersettoriali.

La suddivisione in zone dei territori al di sotto del livello NUTS3 ha sostenuto un approccio politico basato sul territorio, incorporando fattori quali la densità di popolazione, l'uso del suolo e la vicinanza ai centri urbani, con sistemi di monitoraggio in atto.

Fonte: Seminario politico CE/OCSE, 19 marzo 2025, Bruxelles, Belgio.

Sostenere la densificazione intelligente per migliorare la sostenibilità ambientale e l'efficienza dei servizi pubblici

/

Incentivare la rigenerazione urbana

La regione può avvalersi degli incentivi volumetrici offerti dalla Legge 5/2024 per sostenere un maggiore ricorso ai meccanismi di valorizzazione del valore dei terreni (LVC) (Riquadro 3.9) al fine di incoraggiare la rigenerazione urbana e la crescita compatta. L'LVC potrebbe essere particolarmente efficace in aree come la Città Metropolitana di Napoli con un'elevata domanda turistica, dove l'aumento del valore dei terreni e degli immobili, determinato in gran parte dal settore turistico attraverso lo sviluppo alberghiero e gli affitti a breve termine, spesso esclude i residenti locali.

Sfruttando strumenti LVC quali obblighi dei promotori immobiliari, tasse di impatto o prelievi infrastrutturali sui nuovi sviluppi orientati al turismo, le autorità pubbliche possono recuperare una parte del valore che matura a favore dei proprietari terrieri privati grazie alle autorizzazioni concesse per lo sviluppo turistico. Questi fondi possono poi essere reinvestiti a livello locale per sostenere iniziative di edilizia popolare nei centri urbani ad alta domanda, compresa la ristrutturazione di immobili rimasti a lungo vuoti, contribuendo a mantenere la diversità sociale e lo sviluppo sostenibile. Allo stesso tempo, i proventi della LVC possono anche essere destinati alle città più piccole e ai centri di servizi nelle zone rurali, sostenendo la loro resilienza economica, le infrastrutture e l'attrattiva e contribuendo a controbilanciare le disparità regionali intensificate dallo sviluppo turistico.

Riquadro 3.9. La tassonomia OCSE-Lincoln degli strumenti di Land Value Capture

La tassonomia OCSE-Lincoln standardizza la terminologia e le definizioni dei seguenti strumenti LVC, consentendo confronti significativi tra i vari paesi e riducendo al minimo la confusione.

- **Imposta sulle infrastrutture:** tasse o diritti riscossi dai proprietari terrieri che possiedono terreni che hanno acquisito valore grazie allo sviluppo di infrastrutture avviato dal governo.
- **Obblighi dei promotori immobiliari:** contributi in denaro o in natura a copertura dei costi per infrastrutture o servizi aggiuntivi che devono essere forniti a causa di uno sviluppo privato
- **Oneri per i diritti di sviluppo:** contributi in denaro o in natura pagabili in cambio di diritti di sviluppo o potenziale di sviluppo al di sopra di una densità di riferimento prestabilita
- **Riorganizzazione fondiaria:** pratica che consiste nel riunire appezzamenti di terreno frammentati per uno sviluppo congiunto, con i proprietari che trasferiscono una parte dei loro terreni per uso pubblico

Fonte: OCSE/Lincoln Institute of Land Policy, PKU-Lincoln Institute Center (2022^[34]), *Global Compendium of Land Value Capture Policies*, OCSE Regional Development Studies, OCSE Publishing, Parigi, <https://doi.org/10.1787/4f9559ee-en>.

Per superare la limitata capacità tecnica o amministrativa di attuare questi meccanismi LVC, il governo regionale potrebbe istituire un team tecnico centralizzato – o ampliare il ruolo del Registro regionale dei commissari – per incoraggiare l'uso degli obblighi dei promotori immobiliari e offrire formazione, orientamento, metodologie e assistenza legale ai comuni, garantendo una gestione efficace e coordinata del territorio in tutta la regione. Tali sforzi potrebbero essere collegati all'obiettivo 5 della politica di coesione dell'UE (un'Europa più vicina ai cittadini) ed essere attuati a sostegno di molteplici obiettivi relativi al rafforzamento della capacità amministrativa locale nel suo programma regionale FESR 2021-2027.

Nelle zone rurali, in linea con questo approccio, la Campania potrebbe ricorrere agli obblighi dei promotori immobiliari per internalizzare i costi derivanti dallo sviluppo sparso, al fine di scoraggiare l'espansione urbana a bassa densità. Tali costi dovrebbero includere le infrastrutture, la fornitura di servizi e i costi ambientali. Per scoraggiare un ulteriore consumo di suolo dispersivo e a bassa densità, la Campania potrebbe ridurre gli oneri per i progetti nelle zone designate per la densificazione, applicando invece tariffe più elevate agli sviluppi nelle aree periferiche o ecologicamente sensibili. La regione potrebbe anche valutare la possibilità di collegare gli sforzi per riportare i terreni edificati inutilizzati al loro uso naturale ai fondi della politica di coesione dell'UE relativi all'obiettivo politico 2 (un'Europa più verde), nonché alle azioni 4.3.2 e 4.6.1 del programma regionale FESR 2021-2027 – che sostengono rispettivamente il recupero, il riutilizzo e la rifunzionalizzazione dei beni confiscati alla criminalità organizzata e il ruolo della cultura e del turismo nello sviluppo economico inclusivo (Regione Campania^[2]).

Facilitare l'adeguamento dei terreni e il trasferimento dei diritti di sviluppo nelle zone rurali

Considerando l'alto tasso di alloggi sfitti e di proprietà abbandonate nella regione, in particolare nelle zone interne in declino, la regione può incoraggiare i proprietari terrieri a consolidare i terreni frammentati in cambio di sviluppi più compatti e con servizi migliori situati altrove. Gli strumenti formali di pianificazione intercomunale e gli accordi di pianificazione congiunta per i comuni rurali dovrebbero includere incentivi per la riconversione dei terreni all'agricoltura sostenibile, all'ecoturismo o ai parchi industriali.

Si potrebbero introdurre incentivi fiscali e tecnici più forti per la ristrutturazione o, se necessario, la demolizione di proprietà inadatte e la loro sostituzione con complessi edilizi densamente popolati e multiuso, parchi industriali o riserve naturali. Le altezze consentite nei piani a tutti i livelli possono essere adeguate per favorire l'espansione verticale, incoraggiando così la riqualificazione di terreni già edificati ma abbandonati.

La semplificazione delle procedure di espropriazione per gli immobili abbandonati sosterebbe tali sforzi e potrebbe essere gestita da una banca fondiaria o da un trust.

Adeguare l'offerta di alloggi alla domanda per alleviare la pressione abitativa nelle aree urbane e sostenere l'accesso ai servizi e la conservazione dell'ambiente nelle zone rurali.

Rilascio di permessi di costruzione in linea con le tendenze demografiche attuali e future

La Campania può richiedere e sostenere i comuni nella valutazione dei permessi di costruzione sulla base delle proiezioni demografiche contenute nei PUC, PUA e RUE aggiornati, limitando le nuove costruzioni a bassa densità nelle aree rurali e in declino e promuovendo invece la ristrutturazione, la riqualificazione e lo sviluppo denso e verticale nelle aree ben collegate. Il RUE, in particolare, può consentire alla regione e ai suoi comuni di vincolare il rilascio dei permessi di costruzione alle tendenze demografiche.

Implementare incentivi e meccanismi per ridurre e gestire gli immobili sfitti

In mancanza della possibilità di tassare direttamente gli immobili sfitti, la Campania può combinare incentivi e deterrenti politici per incoraggiare i proprietari a utilizzare le case vuote o a riutilizzare i terreni inutilizzabili, come sovvenzioni pubbliche, prestiti agevolati, semplificazione delle procedure di autorizzazione e assistenza tecnica per la ristrutturazione o la demolizione, nonché l'acquisizione di immobili sfitti e la gestione diretta della riabilitazione. La Campania potrebbe anche esplorare metodi per incoraggiare i comuni a tassare direttamente gli immobili sfitti.

La Campania può istituire una banca fondiaria per acquisire immobili inutilizzati e integrarli in programmi di riabilitazione per una riqualificazione strategica. La regione potrebbe anche fornire sostegno amministrativo e finanziario e incentivi ai comuni e ai proprietari privati per l'acquisizione, la demolizione e la ristrutturazione di immobili sfitti attraverso l'ACER o il PRUACS. L'ACER potrebbe anche essere utilizzato per facilitare le ristrutturazioni e gli accordi di affitto con opzione di acquisto () relativi a questi immobili. Tali investimenti potrebbero anche essere in parte collegati all'obiettivo 2.1 del POR FESR 2021-2027 relativo alla promozione dell'efficienza energetica, ove opportuno.

Promuovere l'offerta di alloggi sociali e a prezzi accessibili

La regione può valutare l'impatto delle varie fonti di finanziamento utilizzate per promuovere la rigenerazione urbana e lo sviluppo edilizio in relazione alle tendenze e alle proiezioni demografiche, rivalutare le priorità e riassegnare i finanziamenti di conseguenza. Ad esempio, i finanziamenti utilizzati per sviluppare alloggi in aree rurali in declino che soffrono di scarsa connettività fisica e digitale potrebbero avere un impatto maggiore se investiti nello sviluppo o nella riqualificazione di alloggi densamente popolati in un centro di servizi meglio collegato. Ulteriori efficienze amministrative possono derivare dalla digitalizzazione delle domande di alloggi sociali e dalla distribuzione dei fondi di sostegno agli affitti, nonché dalla valutazione di come questi sforzi abbiano aumentato l'accesso ad alloggi a prezzi accessibili nella pratica.

La regione può anche esplorare come combinare queste varie fonti di finanziamento con altre, tra cui la politica di coesione dell'UE e i fondi strutturali europei, nonché i proventi degli strumenti LVC, per massimizzare l'impatto e ottenere economie di scala. I contributi in natura e monetari ottenuti attraverso strumenti LVC, come i bonus di densità, gli obblighi dei promotori immobiliari o i prelievi sulle infrastrutture, possono essere reinvestiti in alloggi sociali e a prezzi accessibili, infrastrutture e servizi nelle aree meno sviluppate. Anche gli immobili generati dalla ristrutturazione e dai nuovi sviluppi successivi alla demolizione potrebbero essere utilizzati per scopi sociali e di edilizia popolare. Nel breve-medio termine, gli investimenti della politica di coesione potrebbero essere utilizzati per riutilizzare gli immobili e i terreni vacanti per usi più pertinenti, come centri di servizi pubblici e alloggi sociali e a prezzi accessibili, in linea con gli obiettivi 4 (aumentare l'accesso agli alloggi) e 5 (nell'ambito delle strategie locali in materia di alloggi), nonché con l'azione 4.3.1 del POR FESR 2021-2027. Per aumentare il suo impatto, la regione potrebbe anche considerare di assumere un ruolo più proattivo nella rigenerazione urbana, nella ristrutturazione e nella costruzione di alloggi, come in Castilla y León, Spagna (riquadro 3.10).

Riquadro 3.10. Programmi abitativi REHABITARE e TUYA in Castiglia e León, Spagna

La regione spagnola di Castiglia e León sta utilizzando politiche abitative per promuovere un uso più razionale del territorio in relazione alle sfide demografiche attraverso i programmi REHABITARE e TUYA. Entrambi mirano a utilizzare meglio il patrimonio immobiliare esistente, in particolare nelle zone rurali colpite dallo spopolamento. REHABITARE si concentra sulla ristrutturazione di immobili comunali inutilizzati per trasformarli in alloggi in affitto a prezzi accessibili, mentre TUYA si rivolge ai giovani attraverso varie misure, tra cui la costruzione di alloggi sociali adatti ai giovani e alle famiglie.

Il programma REHABITARE è stato concepito per ampliare il patrimonio di alloggi sociali pubblici in affitto e sostenere il ripopolamento delle zone rurali attraverso il recupero di immobili comunali inutilizzati. Si tratta spesso di vecchie scuole, case di medici, canoniche e altri edifici di proprietà pubblica che si trovano in buone posizioni ma sono in stato di degrado. Il programma si rivolge a gruppi particolarmente protetti, in particolare ai giovani sotto i 36 anni, e cerca di limitare i nuovi sviluppi riutilizzando le risorse esistenti. Ottimizzando le risorse comunali e rivitalizzando gli spazi rurali tradizionali, REHABITARE sostiene la densità strategica, contribuisce a mantenere i servizi locali e fornisce alloggi a prezzi accessibili per attirare residenti in età lavorativa. Dal 2016, in collaborazione con i governi provinciali e le istituzioni religiose, REHABITARE ha ristrutturato 449 immobili con un investimento di 21,23 milioni di euro e prevede di ristrutturare altri 294 alloggi con un costo stimato di 26 milioni di euro.

Il programma TUYA mira a costruire oltre 1 200 unità abitative in coabitazione in tutta la regione, offrendo opzioni di affitto più convenienti e attraenti per le esigenze specifiche dei giovani, ad esempio in termini di collegamenti con il posto di lavoro o l'istruzione, con particolare attenzione alle zone rurali. Il successo di TUYA dipende dalla partecipazione attiva dei comuni, che sono responsabili dell'individuazione dei terreni, dell'aggiornamento dei piani urbanistici e della collaborazione con il governo regionale. I risultati variano a seconda della località, riflettendo le differenze nella capacità e nelle priorità dei comuni.

Fonte: (Valladolid Plural, 2024^[36]); (Europa Press, 2024^[37]); intervista dell'OCSE.

Promuovere la pianificazione territoriale intercomunale per ottimizzare la fornitura di servizi e l'allocazione delle risorse

Sviluppare strumenti formali di pianificazione intercomunale a sostegno dei piccoli comuni

Considerando la limitata adozione degli accordi di pianificazione partecipativa volontaria previsti dalla Legge 5/2024 e i limiti di capacità che molti piccoli comuni devono affrontare, la Campania intende assumere un ruolo più proattivo nella promozione e nel coordinamento della pianificazione intercomunale attraverso i PIV-Masterplan. Questi sforzi sono collegati all'obiettivo 5 della politica di coesione dell'UE (un'Europa più vicina ai cittadini), nonché alle azioni relative al rafforzamento della capacità amministrativa degli attori pubblici locali, come previsto dagli obiettivi 5.1 e 5.2 del POR FESR 2021-2027. Un maggiore sostegno alla pianificazione intercomunale sarebbe particolarmente rilevante per l'azione 5.1.1 del POR, volta a creare centri di servizi locali con una popolazione superiore a 30 000 abitanti. Un maggiore accesso ai servizi attraverso il policentrismo nei centri abitati più stabili delle zone rurali potrebbe contribuire a trattenere i giovani talenti locali.

Per affrontare il ritardo nell'adozione dei PUC, la regione potrebbe introdurre una combinazione di maggiori incentivi finanziari e procedurali, come tassi di cofinanziamento più elevati e assistenza tecnica mirata. Potrebbe anche subordinare l'accesso a specifici bandi di progetto finanziati dall'UE alla partecipazione ad accordi di pianificazione e destinare i fondi della politica di coesione dell'UE a proposte di investimento sostenute da piani territoriali intercomunali. Queste misure potrebbero essere incorporate durante la revisione intermedia del 2025 del POR FESR 2021-2027. Piano generale Inoltre, i piani di coordinamento territoriale provinciale potrebbero aiutare a coordinare le decisioni sull'uso del suolo tra i comuni all'interno di una provincia, ma facilitare il coordinamento intercomunale tra le province potrebbe rivelarsi utile per garantire che lo sviluppo a bassa densità non si accumuli appena al di fuori dei confini dei PTCP, come sembra essere il caso al di fuori della Città Metropolitana di Napoli (Figura 3.6).

I fondi pubblici potrebbero sostenere la rigenerazione urbana e altri investimenti a sostegno dei centri di servizi, a condizione che vengano attuati in modo efficace i meccanismi di coordinamento richiesti dai centri di servizi.

I fondi della politica di coesione potrebbero essere destinati a proposte di investimento sostenute da piani territoriali intercomunali, incoraggiando così lo sviluppo dei PUC. La Campania potrebbe anche aumentare la soglia dell'assistenza finanziaria offerta ai comuni per aggiornare i piani urbanistici al fine di attirare la partecipazione di città più grandi e centri di servizi. La ricerca suggerisce che le IMC che coinvolgono città di 20 000 abitanti con una maggiore capacità amministrativa sono spesso più efficaci (Barone et al., 2023^[38]).

Assumere un ruolo più attivo nella pianificazione congiunta a livello regionale

Per aumentare il ricorso agli accordi di pianificazione congiunta, il governo regionale potrebbe assumere un ruolo più attivo nell'accompagnare i comuni attraverso il processo, come ha fatto con successo nei piani generali che coprono le aree rurali (Riquadro 3.5). Ciò potrebbe includere la creazione di un'unità di supporto dedicata, l'offerta di strumenti giuridici e tecnici standardizzati e il cofinanziamento degli aggiornamenti dei PUC subordinati alla cooperazione intercomunale. Si potrebbero avviare progetti pilota in aree in declino con esigenze di servizi condivisi e si potrebbero emulare le migliori pratiche dei piani generali che coprono le aree rurali. Il rafforzamento del ruolo della regione contribuirebbe ad allineare i piani territoriali locali alle priorità di sviluppo regionale e potrebbe facilitare un maggiore accesso ai finanziamenti della politica di coesione dell'UE nell'ambito dell'obiettivo 5 della politica di coesione (un'Europa più vicina ai cittadini).

Riferimenti

- ANCE Campania (2025), *PUCampania – Stato della Pianificazione*, <https://www.pucampania.it/pucampania/>. [22]
- Barone, V. et al. (2023), "Gruppi di azione locale LEADER e aree interne. Un caso di studio italiano", *Valutazione e pianificazione dei programmi*, vol. 101, pag. 102357, <https://doi.org/10.1016/j.evalprogplan.2023.102357>. [38]
- Brandt, N. (2014), «Greening the Property Tax», *Documenti di lavoro dell'OCSE sul federalismo fiscale*, n. 17, Pubblicazioni OCSE, Parigi, <https://doi.org/10.1787/5jz5pzw9mwzn-en>.
- Cavaco, C. et al. (2021), "Spatial Planning and Regional Development in Portugal", p. 163, <https://www.forumdascidades.pt/content/publicacao-spatial-planning-and-regional-development-portugal> (consultato il 20 maggio 2025). [7]
- Città di Vancouver (n.d.), *Why an Empty Homes Tax?*, <https://vancouver.ca/home-property-development/why-an-empty-homes-tax.aspx> (consultato il 10 giugno 2025). [28]
- Colavitti, A. e S. Serra (2023), "Planning regulation and land value capture in Italy between traditional approaches and new perspectives", *City, Territory and Architecture*, Vol. 10/1, p. 16, <https://doi.org/10.1186/s40410-023-00202-8>. [35]
- Commissione, E. (2024), *Aumento dei costi degli alloggi nell'UE: i fatti (infografica)*, <https://www.europarl.europa.eu/topics/en/article/20241014STO24542/rising-housing-costs-in-the-eu-the-facts-infographics>. [24]
- [9]

- Europa Campania (n.d.), *Masterplans - Europe Campania*, [27]
https://europa.regione.campania.it/en/category/masterplan/?utm_source=chatgpt.com (consultato il 20 maggio 2025).
- Europa Press (2024), "El Plan Tuya de la Junta para vivienda joven alcanza los 317 avales hipotecarios", [37]
Europa Press, <https://www.europapress.es/castilla-y-leon/noticia-exitoso-plan-tuya-junta-vivienda-joven-alcanza-317-avales-hipotecarios-305-millones-movilizados-20240308134751.html> (consultato il 7 maggio 2025).
- Commissione europea (2025), *Una politica di coesione modernizzata: la revisione intermedia*, [10]
https://ec.europa.eu/regional_policy/information-sources/publications/communications/2025/a-modernised-cohesion-policy-the-mid-term-review_en.
- Grigis, M. (2025), "Save Home in Campania: arriva la circolare per la presentazione delle domande, cosa cambia — idealista/news", *Idealista Italia*, <https://www.idealista.it/news/finanza/casa/2025/03/12/214887-salva-casa-in-campania-arriva-la-circolare-applicativa-cosa-cambia#e3475b7cc6a67ed2e10077bdf81657eef> (consultato il 20 maggio 2025). [29]
- Jia, Y. et al. (2024), "The degradation and marginal effects of green space under the stress of urban sprawl in the metropolitan area", *Urban Forestry & Urban Greening*, Vol. 95, p. 128318, [4]
<https://doi.org/10.1016/J.UFUG.2024.128318>.
- Moccia, F. (2024), *Governo del territorio, la nuova legge regionale della Campania - Edilportale*, Edil Portale, [4]
https://www.edilportale.com/news/2024/06/urbanistica/governo-del-territorio-la-nuova-legge-regionale-della-campania_99842_23.html (consultato il 20 maggio 2025).
- Comune di Napoli (n.d.), *Comune di Napoli - Area statistica - Statistiche demografiche*, [30]
<https://www.comune.napoli.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/34362> (consultato il 20 maggio 2025).
- Comune di Salerno (n.d.), *Piani Urbanistici Attuativi (PUA) di iniziativa privata e relativi titoli abilitativi | Comune di Salerno*, [1]
<https://www.comune.salerno.it/amministrazione/settori/settore-trasformazioni-urbanistiche/ufficio-attuazione-del-puc/piani-urbanistici-attuativi-pua-di-iniziativa-privata-e-relativi-titoli-abilitativi> (consultato il 20 maggio 2025).
- OCSE (2025), *Shrinking Smartly and Sustainably: Strategies for Action*, Studi rurali dell'OCSE, Pubblicazioni OCSE, Parigi, [20]
<https://doi.org/10.1787/f91693e3-en>.
- OCSE (2022), *Shrinking Smartly in Estonia: Preparing Regions for Demographic Change*, Studi rurali dell'OCSE, Pubblicazioni OCSE, Parigi, [16]
<https://doi.org/10.1787/77cfe25e-en>.
- OCSE/Lincoln Institute of Land Policy, PKU-Lincoln Institute Center (2022), *Compendio globale delle politiche di recupero del valore fondiario*, Studi sullo sviluppo regionale dell'OCSE, Pubblicazioni OCSE, Parigi, [2]
<https://doi.org/10.1787/4f9559ee-en>.
- Power, A. (2001), "Social Exclusion and Urban Sprawl: Is the Rescue of Cities Possible?", *Regional Studies*, Vol. 35/8, pp. 731-742, [34]
<https://doi.org/10.1080/00343400120084713>.
- Regione Campania (2025), *Elenco degli espropri per pubblica utilità (IT: elenco degli espropri per pubblica utilità)*, [3]
<https://www.regione.campania.it/regione/it/amministrazione-trasparente-fy2n/altri-contenuti/atti-ablativi-espropri-elenco-degli-espropri-per-pubblica-utilita?page=1>.

- Regione Campania (2024), *Normativa Regione Campania - Governo del territorio - Legge Regionale 29 aprile 2024, n. 5.*, https://www.regione.campania.it/normativa/item.php?25a99636d340201ca19723d96c08cf6e=11d9985cb659eedbb6cfff822c5f38e&id_doc_type=1&id_tema=6&pgCode=G19I231R2061&utm_source=chatgpt.com&refresh=on (consultato il 19 maggio 2025). [19]
- Regione Campania (2023), *Masterplan Valle dell'Ufita, firmato il protocollo d'intesa - Europe Campania.*, <https://europa.regione.campania.it/en/masterplan-valle-dellufita-firmato-il-protocollo-dintesa/> (consultato il 20 maggio 2025). [26]
- Regione Campania (2022), *Piano Territoriale Regionale della Campania.* [25]
- Regione Campania (2022), *Alloggi ERP: oltre 31.000 le domande presentate.*, <https://www.territorio.regione.campania.it/news-blog/alloggi-erp-oltre-31000-le-domande-presentate-7rf99>. [13]
- Regione Campania (2022), *Affitti 2022. Approvate le graduatorie definitive (Fitti 2022. Approvate le graduatorie definitive)*, https://www.territorio.regione.campania.it/news-blog/fitti-2022-approvate-le-graduatorie-definitive#:~:text=Accedendo%20tramite%20le%20proprie%20credenziali%20SPID/CIE/CNS%20alla,%20seguente%20link:%20*%20https://bandofitti2022.regione.campania.it/Oa2a0. [15]
- Regione Campania (2022), *Riqualificazione e valorizzazione dei beni confiscati alla criminalità: dataset delle azioni per gli anni 2019-2021*, <https://dati.regione.campania.it/opendata/2022/06/24/ristrutturazione-e-valorizzazione-dei-beni-confiscati-alla-criminalita-pubblicati-i-dataset-delle-azioni-per-le-annualita-2019-20-e-21/> (consultato il 20 maggio 2025). [33]
- Regione Campania (2021), *Bandi sostegno ai fitti.*, <https://www.territorio.regione.campania.it/casa-blog/bandi-sostegno-ai-fitti>. [14]
- Regione Campania (2012), *Legge regionale n. 7/2012 Nuovi interventi per la valorizzazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata.* [14]
- Regione Campania (2011), *Regolamento 5 - Governo Del Terri*, <http://burc.regione.campania.it> (consultato il 19 maggio 2025). [32]
- Regione Campania (n.d.), *Casa - Assessorato al governo del territorio.*, <https://www.territorio.regione.campania.it/casa> (consultato nel 2025). [21]
- Regione Campania (n.d.), *Territorio e Urbanistica - Regione Campania.*, <https://www.regione.campania.it/en/printable/land-and-city-planning> (consultato il 20 maggio 2025). [12]
- Regione Campania (n.d.), *Regolamento n. 7 del 2019 - Piani Urbanistici Comunali (PUC).*, <https://www.territorio.regione.campania.it/urbanistica-blog/piani-urbanistici-comunali-puc> (consultato il 20 maggio 2025). [17]
- Song, Y. e Y. Zenou (2006), "Property tax and urban sprawl: Theory and implications for US cities", *Journal of Urban Economics*, vol. 60/3, pagg. 519-534, <https://doi.org/10.1016/J.JUE.2006.05.001>. [23]
- Taranu, V. e G. Verbeeck (2022), "Property tax as a policy against urban sprawl", *Land Use Policy*, vol. 122, pag. 106335, <https://doi.org/10.1016/J.LANDUSEPOL.2022.106335>. [6]

- Telos (2022), *Piano Territoriale Metropolitan - Napoli*, https://telositalia.it/progetto/piano-territoriale-metropolitano-della-citta-metropolitana-di-napoli-283/?utm_source=chatgpt.com (consultato il 20 maggio 2025). [18]
- Tikoudis, I. et al. (2024), "Household transport choices: New empirical evidence and policy implications for sustainable behaviour" (*Scelte di trasporto delle famiglie: nuove prove empiriche e implicazioni politiche per un comportamento sostenibile*), *Documenti di lavoro dell'OCSE sull'ambiente*, n. 246, Pubblicazioni OCSE, Parigi, <https://doi.org/10.1787/0e8469ed-en>. [8]
- Valladolid Plural (2024), *Il programma Rehabitare in Castiglia e León si sta espandendo ad altri cinque comuni di Valladolid per ristrutturare gli alloggi sociali*. – Valladolid Plural, Valladolid Plural, <https://valladolidplural.com/el-programa-rehabitar-de-castilla-y-leon-se-extiende-a-5-municipios-mas-de-valladolid-para-la-renovacion-de-viviendas-de-alquiler-social/> (consultato il 7 aprile 2025). [36]
- Wang, Z. e C. Zhu (2024), "L'espansione urbana porta ad un aumento delle emissioni di carbonio? — Prove empiriche basate sulla prospettiva del trasferimento locale dei terreni in Cina", *Journal of Cleaner Production*, vol. 455, pag. 142319, <https://doi.org/10.1016/J.JCLEPRO.2024.142319>. [5]

Nota

¹ Le cinque regioni TL3 della Campania sono le province di Avellino, Benevento, Caserta e Salerno e la Città Metropolitana di Napoli.

4 Adeguare la governance multilivello, la finanza pubblica e gli investimenti infrastrutturali al cambiamento demografico

Il calo demografico e l'invecchiamento della popolazione eserciteranno una pressione significativa sulle finanze pubbliche e sui quadri di governance multilivello in Campania. Si prevede che l'aumento della percentuale di anziani nella popolazione regionale determinerà un aumento della spesa sanitaria in percentuale del PIL di ulteriori 4 punti percentuali entro il 2080. Il calo demografico rischia inoltre di frammentare ulteriormente i piccoli comuni, il 37 % dei quali conta già meno di 2 000 residenti. L'invecchiamento e il calo demografico rischiano di aumentare le disparità tra le zone urbane e quelle rurali. Per rispondere a queste sfide è necessario rafforzare il quadro fiscale intergovernativo, garantire che gli investimenti siano lungimiranti e rafforzare la governance multilivello.

Introduzione

La Campania è attualmente la regione più giovane d'Italia, con un indice di dipendenza degli anziani del 31%, significativamente inferiore alla media nazionale del 38%. Tuttavia, l'emigrazione dei giovani e i tassi di fertilità persistentemente bassi fanno sì che questo vantaggio demografico sia destinato a erodersi rapidamente, con le province interne di Avellino e Benevento che dovrebbero essere particolarmente colpite. Oltre all'invecchiamento della popolazione, si prevede che la regione subirà anche un notevole calo demografico.

Questi cambiamenti demografici richiederanno un adeguamento delle finanze subnazionali, degli investimenti pubblici e della governance multilivello. Il cambiamento demografico aggraverà le pressioni esistenti sulle finanze pubbliche, in particolare la necessità di migliorare la qualità e la sostenibilità dei servizi sanitari. Ad esempio, l'invecchiamento della popolazione potrebbe aumentare la spesa sanitaria in percentuale del PIL di ulteriori 4 punti percentuali entro il 2080. Inoltre, l'erogazione dei servizi pubblici locali dovrà affrontare sfide crescenti, poiché molti comuni sono già di piccole dimensioni e sono destinati a ridursi ulteriormente, con conseguente esaurimento della capacità amministrativa e aumento dei costi pro capite. Affrontare queste sfide richiederà un approccio globale, che comprenda una revisione della spesa e la ricerca di modi per aumentare le entrate al fine di rafforzare le finanze pubbliche, insieme a iniziative di investimento mirate e all'adeguamento dei quadri di governance multilivello.

Il presente capitolo inizia con una valutazione dell'impatto dei cambiamenti demografici sulle finanze pubbliche subnazionali. Esamina poi l'allineamento delle attuali priorità di investimento pubblico con le tendenze demografiche ed esplora come gli investimenti pubblici possano rispondere meglio a questi cambiamenti. Il capitolo prosegue esaminando come la frammentazione territoriale, i meccanismi di coordinamento governativo e la capacità del settore pubblico possano essere messi a dura prova da un cambiamento demografico a livello e. Infine, offre raccomandazioni sull'adeguamento delle finanze pubbliche, degli investimenti infrastrutturali e della governance multilivello della Campania per affrontare meglio le sfide demografiche.

Gestire l'impatto dei cambiamenti demografici sulle finanze pubbliche subnazionali

I cambiamenti demografici eserciteranno probabilmente una pressione significativa sulle finanze subnazionali. L'invecchiamento della popolazione dovrebbe esercitare una pressione particolare sulla spesa sanitaria, che costituisce la quota maggiore della spesa pubblica regionale. Inoltre, la spesa pro capite in altri settori, come l'istruzione, potrebbe rivelarsi relativamente inelastica ai cambiamenti demografici a causa della presenza di costi fissi. In combinazione con gli effetti negativi del declino demografico sul gettito fiscale, ciò potrebbe portare a un aumento dello squilibrio fiscale.

Per valutare queste sfide, la presente sezione esamina innanzitutto le finanze pubbliche regionali, concentrandosi su come la spesa e le entrate potrebbero essere influenzate dal cambiamento demografico. La seconda parte prende in considerazione le implicazioni per le finanze pubbliche locali. Sebbene la presente sezione non esamini in dettaglio le finanze delle città metropolitane e delle province, la loro capacità di svolgere il proprio ruolo nel coordinamento intercomunale sarà affrontata in una sezione successiva incentrata sull'adattamento dei quadri di governance multilivello al cambiamento demografico.

Impatto dei cambiamenti demografici sulle finanze degli enti regionali

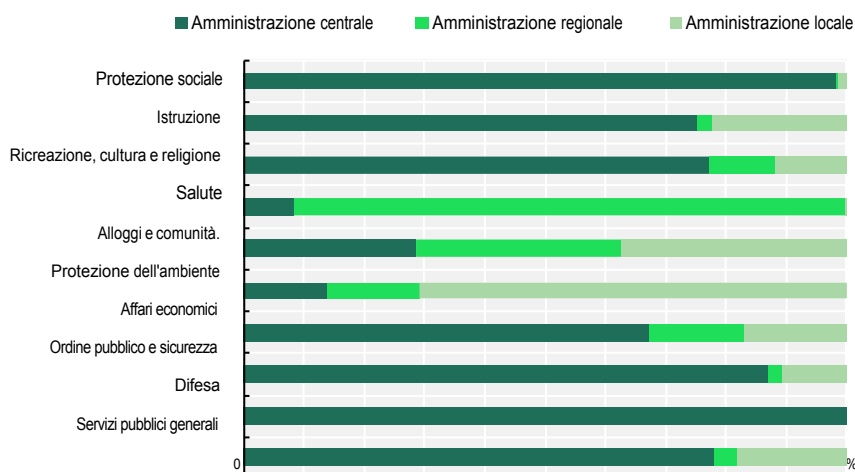
L'impatto dei cambiamenti demografici sulle finanze degli enti regionali sarà determinato in larga misura dall'aumento della domanda di assistenza sanitaria, data la significativa responsabilità della regione in questo settore. Le entrate, che sono prevalentemente finanziate dai trasferimenti del governo centrale, dovranno tenere il passo con l'aumento dei costi sanitari. Inoltre, la regione dovrà esplorare modi per aumentare il proprio gettito fiscale al fine di compensare la crescita della spesa.

Si prevede un aumento significativo della spesa pubblica regionale a causa dell'aumento della domanda di assistenza sanitaria determinato dall'invecchiamento della popolazione.

Le responsabilità di spesa dei governi regionali coprono un'ampia gamma di funzioni governative. Come illustrato nel capitolo 2, il governo centrale detiene l'autorità legislativa esclusiva su questioni nazionali quali la politica estera, la difesa e la protezione sociale, come esplicitamente indicato nella Costituzione. Nel contempo, i governi regionali come quello della Campania detengono il potere legislativo esclusivo su tutte le questioni non espressamente riservate al governo centrale. Ciò conferisce loro un'ampia autorità in settori quali la sanità, i trasporti, lo sviluppo economico e i servizi sociali. Nel 2021 il governo regionale ha rappresentato il 16% della spesa pubblica totale dell' , con responsabilità significative nel settore sanitario, che ha assorbito il 91% della spesa pubblica per la sanità (Figura 4.1).

Figura 4.1. Il governo regionale ha responsabilità significative in materia di spesa sanitaria

Spesa pubblica per livello di governo in Italia, 2021



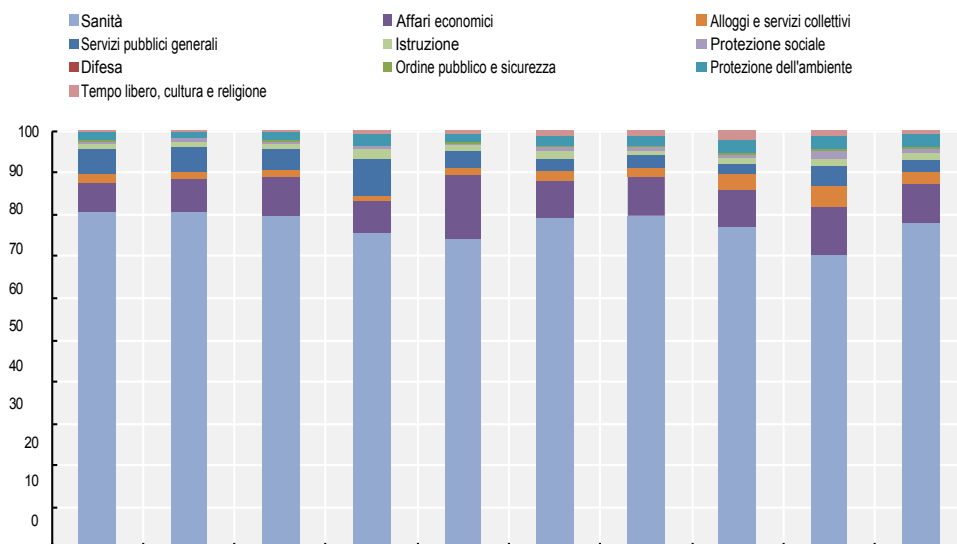
Nota: il governo regionale comprende i governi regionali ordinari e autonomi. Il governo locale comprende le province e le città metropolitane.
 Fonte: Agenzia per la coesione territoriale, CPT Data Explorer (banca dati)

Si prevede un aumento sostanziale della spesa sanitaria regionale

La sanità è la voce di spesa più significativa per la Campania. Negli ultimi anni, la sanità ha rappresentato circa l'80% della spesa pubblica totale (Figura 4.2), una percentuale significativamente superiore alla media OCSE per i paesi unitari, che nel 2020 era pari al 18%.

Figura 4.2. La sanità è la voce di spesa più significativa per la Campania

Spesa pubblica in Campania per funzione di governo, 2012-2021



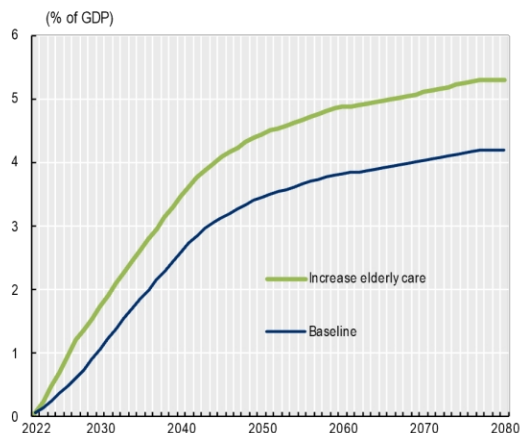
Fonte: Agenzia per la coesione territoriale, CPT Data Explorer (banca dati)

Si prevede un ulteriore aumento della spesa sanitaria a causa dell'invecchiamento della popolazione campana. L'indice di dipendenza degli anziani, che misura la percentuale della popolazione di età superiore ai 65 anni rispetto a quella di età compresa tra i 15 e i 64 anni, dovrebbe aumentare in modo significativo, passando dal 36 % nel 2023 al 67 % entro il 2050 nella provincia di Avellino, ad esempio, rispetto al 50 % previsto nell'UE entro il 2050, secondo le proiezioni di base di Eurostat. Si prevede che questo aumento dell'indice di dipendenza degli anziani comporterà un aumento della spesa sanitaria in percentuale del PIL, poiché i costi sanitari tendono ad essere più elevati per gli anziani (Commissione europea, 2024^[1]). Sulla base dei dati relativi alle proiezioni demografiche, si prevede che l'aumento dell'indice di dipendenza degli anziani determinerà un aumento della spesa sanitaria in percentuale del PIL di ulteriori 4 punti percentuali entro il 2080 (Figura 4.3, pannello a, scenario di base).

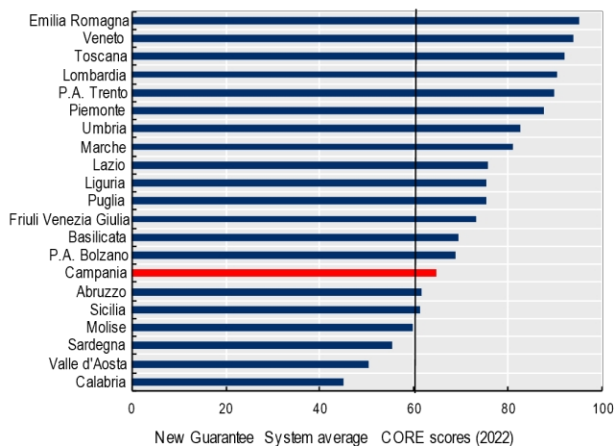
La necessità di migliorare la qualità dell'assistenza sanitaria in Campania potrebbe richiedere ulteriori spese in futuro. Secondo il monitoraggio condotto dal Ministero della Salute, nel 2022 la Campania non ha raggiunto i livelli essenziali di assistenza (LEA) nell'assistenza sanitaria a livello distrettuale, con carenze in settori quali le cure palliative e l'assistenza socio-sanitaria agli anziani (Ministero della Salute, 2022^[2]). Come osservato anche nel capitolo 4, ciò suggerisce che la regione dovrà sostenere spese sanitarie per migliorare la qualità, oltre a far fronte all'aumento della domanda dovuto all'invecchiamento della popolazione (Figura 4.3, pannello b). Ipotizzando un aumento dei costi sanitari pro capite per gli anziani (rispetto alla popolazione in età lavorativa) a livelli equivalenti a quelli della media OCSE, la spesa sanitaria in percentuale del PIL potrebbe aumentare di un ulteriore punto percentuale rispetto allo scenario di base (Figura 4.3, pannello a, scenario "Aumento dell'assistenza agli anziani"). Come verrà discusso nella sezione successiva, ciò potrebbe comportare una maggiore dipendenza dai trasferimenti governativi, poiché la maggior parte della spesa sanitaria è finanziata attraverso sovvenzioni.

Figura 4.3. Previsione di aumento della domanda di spesa sanitaria a causa dell'invecchiamento della popolazione e della necessità di migliorare la qualità dell'assistenza sanitaria

(a) Projections of growth in health expenditures from 2022 under various scenarios



(b) Quality of healthcare (NGS CORE average scores, 2022)



Nota: le proiezioni demografiche e i profili di spesa sanitaria per età sono utilizzati per valutare l'impatto dei cambiamenti nell'indice di dipendenza degli anziani sulla spesa sanitaria. Le proiezioni di output utilizzano le proiezioni demografiche per il fattore lavoro e ipotizzano una crescita costante della produttività totale dei fattori alla sua media storica e un accumulo di capitale in linea con la condizione di crescita equilibrata (per ulteriori dettagli, cfr. allegato). Lo scenario di base utilizza le proiezioni demografiche di riferimento fornite da Eurostat e mantiene costanti gli altri parametri. Lo scenario "Aumento dell'assistenza agli anziani" modifica lo scenario di base ipotizzando che i costi sanitari pro capite per gli anziani rispetto alla popolazione in età lavorativa raggiungano i livelli medi dell'OCSE in 5 anni. Per quanto riguarda il pannello (b), gli indicatori CORE del nuovo sistema di garanzia valutano la qualità del sistema sanitario nella fornitura di livelli essenziali di assistenza (LEA) in tre ambiti: prevenzione collettiva e sanità pubblica, assistenza sanitaria a livello distrettuale e assistenza ospedaliera. I punteggi vanno da 0 a 100, con un punteggio di 60 che rappresenta la soglia minima di garanzia. Il pannello (b) mostra il punteggio medio in questi tre ambiti. Fonte: Agenzia per la coesione territoriale, CPT Data Explorer (banca dati); Eurostat (banca dati); Istat (banca dati); Maisonneuve e Martins (2013^[3]); Ministero della Salute, Monitoraggio dei LEA attraverso il Nuovo Sistema di Garanzia – Relazione 2022; OCSE, OECD Data Explorer (banca dati); Penn World Table (banca dati)

L'impatto dei cambiamenti demografici sulle altre voci di spesa è meno certo

L'impatto dei cambiamenti demografici sulla spesa regionale per l'istruzione dovrebbe essere meno significativo rispetto ad altre voci, come la sanità. Ciò è dovuto al fatto che l'istruzione rappresenta una quota ridotta della spesa della regione – il 2% della spesa pubblica regionale nel 2021 (Figura 4.1) – e che i costi fissi associati all'erogazione dell'istruzione, come la formazione degli insegnanti e la costruzione di scuole, fanno sì che la spesa per l'istruzione presenti generalmente una bassa elasticità rispetto alla popolazione giovanile. Di conseguenza, la spesa per l'istruzione non diminuisce in proporzione al cambiamento demografico (McMorrow e Roeger, 1999^[4]). Inoltre, la spesa per l'istruzione può sia diminuire che aumentare in risposta al cambiamento demografico. Tassi di iscrizione più elevati e periodi di istruzione più lunghi in risposta a una carriera più lunga possono esercitare una pressione al rialzo sulla spesa totale per l'istruzione (FMI, 2016^[5]). Nel frattempo, dal punto di vista dell'economia politica, una popolazione anziana più numerosa può spostare la spesa pubblica maggiormente verso le proprie esigenze, come l'assistenza sanitaria, e meno verso l'istruzione (Grob e Wolter, 2007^[6]).

La spesa per la protezione sociale è destinata ad aumentare con l'invecchiamento della popolazione, mentre la spesa per gli affari economici potrebbe aumentare a seconda della strategia adottata dalla regione. La spesa per la protezione sociale, come le pensioni di vecchiaia e di invalidità, è destinata ad aumentare con l'invecchiamento della popolazione (OCSE, 2019^[7]). Tuttavia, poiché la responsabilità della protezione sociale spetta principalmente al governo centrale, l'impatto diretto sulle finanze regionali potrebbe essere limitato. Potrebbero comunque verificarsi effetti indiretti se la crescente pressione fiscale a livello nazionale limitasse la capacità del governo centrale di mantenere i trasferimenti alla regione.

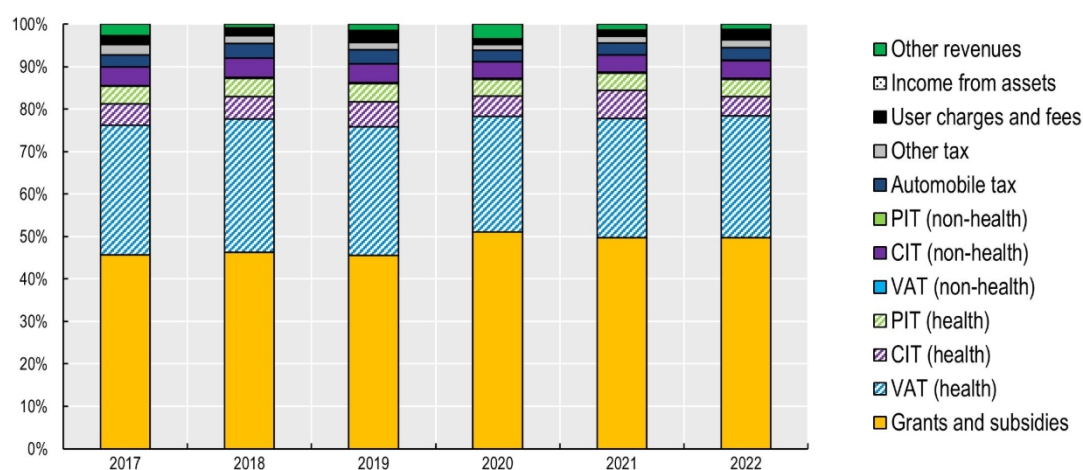
Allo stesso tempo, gli sforzi per contrastare lo spopolamento e migliorare l'attrattiva della Campania potrebbero determinare un aumento della spesa per questioni economiche, come il potenziamento delle infrastrutture di trasporto. Tuttavia, l'entità di tali investimenti dipenderà in larga misura dall'approccio strategico che la regione sceglierà di perseguire.

Si prevede che le entrate regionali dipenderanno maggiormente dai trasferimenti governativi e dalle imposte condivise

I trasferimenti dallo Stato e l'IVA ripartita per la spesa sanitaria hanno rappresentato il 79% delle entrate totali, mentre le imposte proprie, tra cui l'imposta sul reddito delle società (CIT), l'imposta sul reddito delle persone fisiche (PIT), l'IVA non correlata alla sanità e l'imposta automobilistica dell', hanno rappresentato il 18% nel 2022. Il restante 3% è costituito da diritti e tariffe a carico degli utenti, redditi da attività patrimoniali e altre entrate (Figura 4.4).

Figura 4.4. La Campania dipende in larga misura dai trasferimenti per finanziare la propria spesa

Struttura delle entrate della Campania



Nota: le entrate escludono le voci riscosse per conto di altri enti, quali altri organismi pubblici, organizzazioni o individui che non costituiscono entrate operative.

Fonte: Istat, Tabella 1 - Entrate delle regioni e province autonome per titolo, tipologia e capitolo 2017-22

Sia la composizione che i livelli complessivi delle entrate sono rimasti sostanzialmente stabili negli ultimi anni, anche se i trasferimenti del governo centrale hanno registrato un modesto aumento a seguito della pandemia. Dato che i trasferimenti e le imposte rappresentano la maggior parte delle entrate della Campania, la sottosezione seguente esamina come i cambiamenti demografici potrebbero influire su queste fonti e le loro implicazioni più ampie. Vale la pena notare che il quadro fiscale subnazionale è attualmente in fase di riforma, il che potrebbe influire sulla capacità fiscale della Campania (Riquadro 4.1). Tuttavia, i potenziali effetti di queste riforme non sono inclusi nell'analisi, poiché i loro risultati non possono essere anticipati in modo affidabile in questa fase.

Riquadro 4.1. Riforme recenti e previste del quadro fiscale subnazionale

Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) dell'Italia mira a promuovere il quadro di federalismo fiscale delineato nella Legge sul Federalismo Fiscale del 2009 (Legge n. 42/2009). In particolare, il PNRR mira a riformare i meccanismi di perequazione per riflettere meglio il fabbisogno di spesa standard e le capacità fiscali dei governi regionali, delle città metropolitane e delle province. La pubblicazione è prevista entro marzo 2026, per avviare la riforma a partire dal 2027 (Governo Italiano, 2021^[8]).

In questo contesto, nell'agosto 2023, il governo italiano ha approvato una legge di abilitazione alla riforma del sistema fiscale (Legge n. 111/2023), che prevede la graduale eliminazione dell'imposta regionale sulle attività produttive (IRAP) e la sua sostituzione con una sovrattassa sull'imposta sul reddito delle società (IRES), con l'obiettivo di semplificare la struttura fiscale. Sebbene la legge preveda che le regioni ricevano entrate equivalenti a quelle attualmente riscosse dall'IRAP, sono state sollevate preoccupazioni su come ciò potrà essere realizzato nella pratica, dato che la base imponibile dell'IRES è più concentrata dal punto di vista territoriale rispetto all'IRAP (Ferretti e Lattarulo, 2023^[9]). Ciononostante, nel maggio 2025 il Consiglio dei Ministri ha approvato un primo decreto legislativo di attuazione, che tuttavia non è ancora entrato in vigore. Sono inoltre in discussione ulteriori riforme relative all'IRPEF (imposta sul reddito delle persone fisiche).

Nel giugno 2024 l'Italia ha adottato una legge quadro, comunemente nota come legge Calderoli, che stabilisce le basi per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle regioni a statuto ordinario che ne fanno richiesta. La legge conferisce a queste regioni competenze più ampie e consente loro di conservare le risorse finanziarie necessarie per esercitare tali poteri, che altrimenti sarebbero assegnate e gestite a livello centrale. Per attenuare le disparità territoriali, la legge stabilisce che alle regioni devono essere garantite le risorse fiscali necessarie per assicurare i livelli essenziali di prestazione (LEP). Tuttavia, a seguito dei ricorsi presentati da diverse regioni che esprimevano preoccupazioni circa l'adeguatezza di tale salvaguardia, nel novembre 2024 la Corte costituzionale ha dichiarato incostituzionali alcune disposizioni, in particolare quelle relative alla mancanza di controllo parlamentare nella definizione dei LEP (Bianchi e Prota, 2025^[10]). , un disegno di legge abilitante dovrebbe essere presentato presto al Parlamento per allinearsi alla sentenza della Corte.

I trasferimenti governativi e l'IVA condivisa potrebbero diventare sempre più importanti per finanziare la spesa sanitaria.

La spesa sanitaria è finanziata principalmente attraverso la ripartizione dell'IVA e i trasferimenti dal governo centrale. Le regioni a statuto ordinario come la Campania ricevono una quota del gettito IVA totale raccolto dal governo centrale per finanziare i propri sistemi sanitari regionali, oltre che attraverso il fondo di perequazione. Questo fondo è finanziato da una parte del gettito IVA delle cosiddette regioni "in surplus", che viene poi ridistribuito alle regioni "in deficit" sulla base di fattori quali la struttura demografica per età e gli indicatori epidemiologici. Oltre all'IVA, la spesa sanitaria è finanziata anche da una parte del prelievo regionale sull'IRPEF (imposta sul reddito delle persone fisiche) e sull'IRAP (imposta regionale sulle attività produttive). In misura minore, vi sono anche entrate autogenerate provenienti dai ticket sanitari a carico diretto degli utenti, relativi alla fornitura di vari servizi sanitari.

In quanto regione a statuto ordinario, la Campania è beneficiaria netta del fondo di perequazione. Dato che il suo PIL pro capite è tra i più bassi di tutte le regioni italiane, la limitata capacità fiscale della Campania le impedisce di finanziare la spesa sanitaria attraverso le entrate raccolte direttamente nel proprio territorio. Di conseguenza, la compensazione attraverso il fondo di perequazione svolge un ruolo compensativo. Ad esempio, nel 2019, mentre la Lombardia ha finanziato circa il 40% della propria spesa sanitaria attraverso le proprie imposte e il 60% con trasferimenti IVA, la Campania ha finanziato meno del 20% attraverso le proprie imposte, facendo affidamento sui trasferimenti IVA per le spese rimanenti (Scope Ratings, 2019^[11]).

I trasferimenti IVA e i fondi di perequazione potrebbero diventare una fonte di entrate sempre più importante con l'aumento della spesa sanitaria dovuto all'invecchiamento della popolazione. Sebbene l'aumento delle entrate fiscali proprie rimanga fondamentale, storicamente è sempre stato difficile da realizzare. Pertanto, oltre a esplorare modi per aumentare le entrate proprie in generale, la regione deve anche valutare le implicazioni di una maggiore dipendenza dai trasferimenti governativi.

L'elevata dipendenza dai trasferimenti richiede un forte coordinamento politico a tutti i livelli di governo. Gli stanziamenti per i trasferimenti sanitari sono determinati attraverso negoziati tra il governo centrale e i governi regionali in occasione della Conferenza Stato-Regioni. Tuttavia, questo processo può produrre risultati non ottimali per alcune regioni a causa delle disparità nelle fonti di entrate e nelle caratteristiche socioeconomiche. Ad esempio, un meccanismo di allocazione delle risorse sanitarie basato sul consumo per fascia d'età ha svantaggiato in modo sproporzionato le regioni più giovani come la Campania (Ufficio parlamentare di bilancio, 2024^[12]). Questo squilibrio è stato successivamente affrontato attraverso l'integrazione di indicatori socioeconomici nei negoziati della Conferenza Stato-Regioni del 2023, sottolineando l'importanza di adeguamenti continui per allineare le allocazioni alle esigenze sanitarie. In particolare, il divario tra nord e sud è pronunciato, con significativi flussi finanziari redistributivi dalle regioni settentrionali più ricche a quelle meridionali meno abbienti, con il risultato che molte regioni meridionali sono beneficiarie nette dei fondi di perequazione (Scope Ratings, 2019^[13]). Questa dinamica ha alimentato le pressioni delle regioni settentrionali più ricche per mantenere una maggiore autonomia, in particolare alla luce delle recenti iniziative volte a un'autonomia regionale differenziata. Tali riforme, tuttavia, rischiano di esacerbare le disuguaglianze territoriali esistenti (Commissione europea, 2023^[14]).

L'impatto dei cambiamenti demografici sulle imposte per le spese non sanitarie è difficile da determinare in anticipo

Le principali fonti di imposte proprie per la regione sono la sovrattassa regionale sull'IRPEF, l'imposta regionale sulle attività produttive (IRAP), che è un'imposta sul reddito delle società, e la tassa automobilistica. La quota delle imposte proprie rappresentava il 18% delle entrate totali nel 2022.

Le regioni hanno un'autonomia limitata in materia di sovrattassa regionale IRPEF. Introdotta nel 1998 dal decreto legislativo n. 446 del 1997, questa sovrattassa è stata una fonte cruciale di entrate per il finanziamento dei servizi essenziali. L'autonomia di cui godono le regioni riguarda essenzialmente la possibilità di variare l'aliquota applicata, tenendo sempre conto delle stesse fasce di reddito previste per l'IRPEF, nonché di prevedere esenzioni o riduzioni del carico fiscale. Con l'entrata in vigore del decreto legislativo 68 del 2011, l'aliquota base della sovrattassa, utilizzata per determinare il gettito destinato al finanziamento del sistema sanitario, è passata dallo 0,5% all'1,23%, consentendo alle regioni di aumentare l'aliquota fino a un massimo di 2,1 punti percentuali. Fino al 2021, la Campania ha applicato un'aliquota unica per tutte le fasce di reddito, pari a 2,03 punti percentuali. A partire dall'anno fiscale 2022, la Campania ha rivisto il proprio sistema di tassazione, passando a aliquote diverse e crescenti in base al reddito, fissando l'aliquota massima al 3,33% (ovvero un'aggiunta di 2,1 punti percentuali all'aliquota base dell'1,23%) per i redditi superiori a 50.000,00 euro.

Le regioni hanno anche un'autonomia limitata sull'IRAP, simile a quella prevista per la sovrattassa regionale IRPEF. Le regioni possono variare l'aliquota, che si applica al valore della produzione e varia a seconda del settore produttivo, aumentandola entro un limite di 0,92 punti percentuali. Inoltre, le regioni soggette a un piano di risanamento del deficit sanitario sono soggette a un ulteriore aumento di 0,15 punti percentuali (Legge n. 191/2009). In Campania si applica un ulteriore aumento di 1,07 punti percentuali, che combina l'aumento massimo consentito con gli ulteriori 0,15 punti dovuti al deficit sanitario.

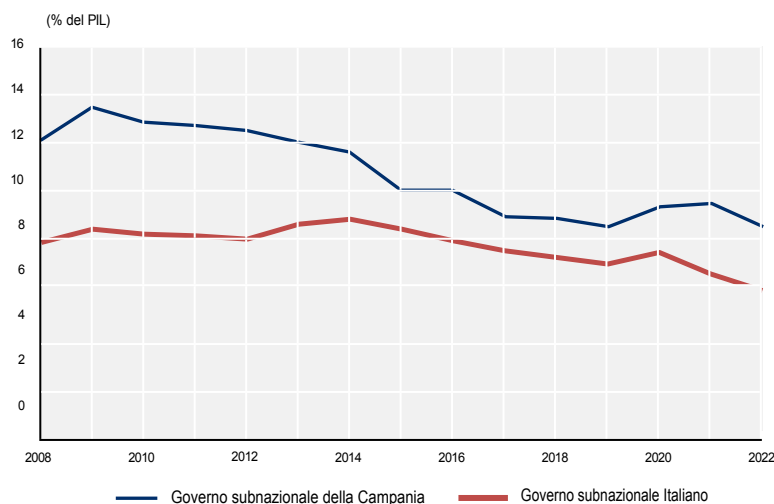
L'effetto del cambiamento demografico sul gettito fiscale dipenderà in larga misura dal modo in cui influenzerà l'economia della regione, cosa che non è chiara a priori. Poiché la Campania applica già l'aliquota massima prevista dal quadro fiscale vigente¹, il gettito futuro dell'IRPEF e dell'IRAP sarà determinato dai cambiamenti nella base imponibile, che è direttamente legata alla produzione economica (ossia al reddito delle famiglie e al fatturato delle imprese). La letteratura sugli effetti economici dell'invecchiamento della popolazione presenta risultati contrastanti. Da un lato, l'invecchiamento può influenzare positivamente la crescita economica se stimola un aumento del risparmio – poiché le persone che vivono più a lungo sono più propense a rimandare i consumi – e quindi gli investimenti in ricerca e sviluppo attraverso tassi di interesse più bassi (Prettner e Prskawetz, 2010^[15]). Dall'altro lato, può avere effetti negativi se l'invecchiamento è il risultato di un calo dei tassi di fertilità che frena anche la crescita complessiva della popolazione.

Saranno necessari ulteriori finanziamenti significativi per mantenere l'equilibrio di bilancio

Le rigide regole fiscali che regolano il quadro finanziario sub-sovrano italiano sono state fondamentali per mantenere equilibri di bilancio stabili e livelli di debito contenuti. Gli enti subnazionali italiani hanno costantemente mantenuto bilanci complessivamente in pareggio e livelli di debito contenuti durante e dopo la crisi finanziaria globale e quella del debito sovrano, grazie a regole di bilancio equilibrato come il Patto di stabilità interno (Scope Ratings, 2019^[11]). Sebbene prima della crisi la Campania avesse livelli di indebitamento superiori alla media subnazionale, la regione ha attuato misure di razionalizzazione della spesa e migliorato l'efficienza dei servizi per ridurre il debito e rafforzare la sostenibilità finanziaria, riducendo il divario con la media nazionale (Figura 4.5). Grazie alla sua prudente gestione fiscale, nel novembre 2023 S&P ha alzato il rating creditizio della Campania a BBB, raggiungendo per la prima volta la parità con il debito sovrano (Regione Campania, 2023^[16]).

Figura 4.5. Il debito della Campania è diminuito

Debito lordo del governo subnazionale della Campania in % del PIL regionale/nazionale



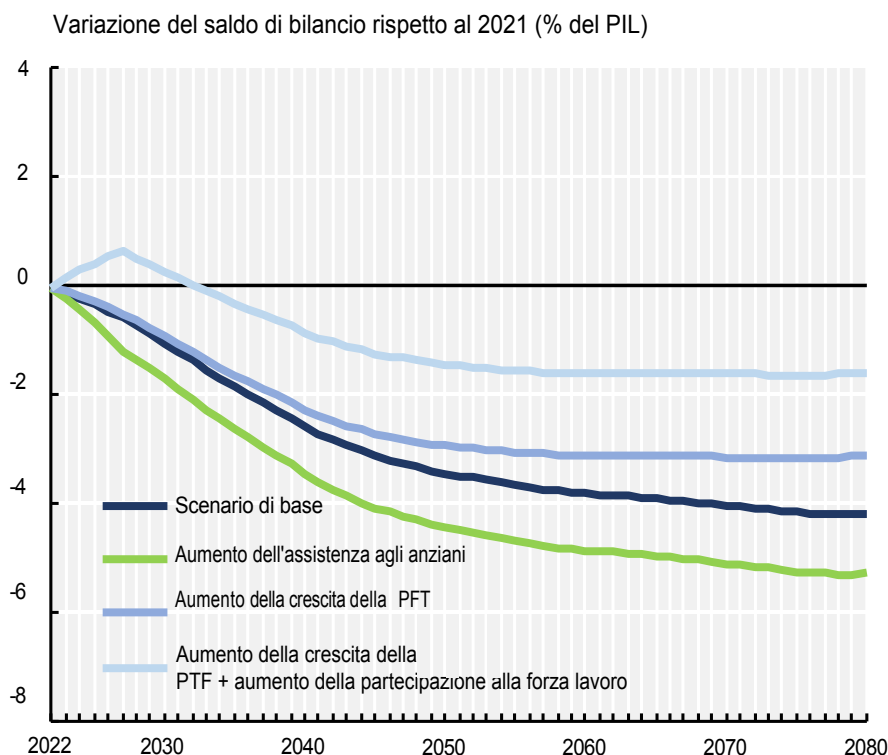
Nota: per "amministrazioni subnazionali" si intende il settore delle amministrazioni locali (S1313), che comprende regioni, province e comuni.
Fonte: Banca d'Italia, Database statistico (database); Istat, PIL (database)

Tuttavia, anche i rigorosi controlli sui costi potrebbero aver causato un sottoinvestimento nel settore sanitario. *I piani di rientro* introdotti dopo la crisi finanziaria globale hanno posto un limite alla spesa sanitaria regionale per le regioni con deficit elevati in questo settore, richiedendo una riorganizzazione dei servizi sanitari e una riduzione dei costi. Sebbene queste misure abbiano contribuito al risanamento dei conti pubblici, potrebbero anche aver portato a un sottoinvestimento in infrastrutture e personale, aggravando le disparità regionali nella qualità dell'assistenza sanitaria (Scope ratings, 2021^[17]).

Probabilmente saranno necessari ulteriori finanziamenti significativi per far fronte alle future spese sanitarie. Sulla base delle proiezioni relative alla spesa sanitaria e ipotizzando un rapporto stabile tra PIL, spesa non sanitaria e entrate, si prevede che il saldo di bilancio della Campania peggiorerà di 4 punti percentuali del PIL rispetto a uno scenario in cui la struttura demografica rimanga fissa ai livelli del 2021 (figura 4.6; per ulteriori dettagli cfr. allegato 4.A). Questo squilibrio potrebbe aggravarsi ulteriormente se la spesa sanitaria per gli anziani aumentasse in risposta all'invecchiamento della popolazione.

Figura 4.6. Sebbene l'aumento della spesa sanitaria dovrebbe peggiorare il saldo di bilancio, il miglioramento della produttività e della partecipazione alla forza lavoro contribuirà a compensare tale impatto

Impatto simulato dei cambiamenti demografici sulle finanze pubbliche in vari scenari



Nota: le proiezioni relative alla produzione utilizzano le proiezioni demografiche per il fattore lavoro e ipotizzano una crescita costante della produttività totale dei fattori alla sua media storica e un accumulo di capitale in linea con la condizione di crescita equilibrata. Lo scenario "Aumento dell'assistenza sanitaria agli anziani" aumenta il costo sanitario pro capite degli anziani rispetto ai giovani ai livelli medi dell'OCSE. Lo scenario "Aumento della crescita della TFP" aumenta la crescita della TFP del 5% rispetto al valore di riferimento. Lo scenario "Aumento della partecipazione alla forza lavoro" ipotizza un tasso di partecipazione alla forza lavoro dei 25-54enni e dei 65-74enni equivalente al livello più alto dell'UE (per ulteriori dettagli, cfr. allegato).

Fonte: Agenzia per la coesione territoriale, CPT Data Explorer (banca dati); Eurostat (banca dati); Istat (banca dati); Maisonneuve e Martins (2013^[3]); OCSE, OECD Data Explorer (banca dati), Penn World Table (banca dati)

Gli sforzi volti ad aumentare il gettito fiscale saranno essenziali per alleviare le pressioni fiscali. Con una capacità limitata di adeguare le aliquote fiscali, oltre agli sforzi in corso per affrontare il problema del settore informale (Riquadro 4.2), la Campania può puntare a rafforzare la base imponibile. L'aumento della produttività può contribuire a stimolare la produzione e, di conseguenza, ad ampliare la base imponibile. Altrettanto importante è lo sviluppo di un mercato del lavoro più forte e inclusivo, in particolare aumentando la partecipazione delle donne, dei giovani e degli anziani (Riquadro 4.3). Una maggiore partecipazione della forza lavoro può aumentare la produzione e contribuire ad attenuare la pressione fiscale associata al cambiamento demografico (Commissione europea, 2024^[18]). Le proiezioni suggeriscono che una combinazione di aumenti di produttività e maggiore partecipazione della forza lavoro potrebbe compensare in modo significativo l'impatto negativo delle tendenze demografiche sul saldo di bilancio (Figura 4.6). Questi sforzi saranno fondamentali, insieme al coordinamento con il governo nazionale, per garantire che i trasferimenti soddisfino le esigenze della regione.

Riquadro 4.2. Contrastare l'economia sommersa in Italia per aumentare il gettito fiscale

L'Italia ha un'economia sommersa di grandi dimensioni, che comprende attività economiche informali e illegali che non trovano riscontro nei conti nazionali. Tra i paesi dell'OCSE, l'Italia ha una delle economie sommersa più grandi (OCSE, 2019^[19]). Nel 2022 era stimata all'11% del PIL, con una prevalenza maggiore nel Sud, raggiungendo il 16,9% in Campania (Istat, 2025^[20]).

Un'economia sommersa di grandi dimensioni comporta tipicamente una perdita di gettito fiscale, poiché le attività economiche non dichiarate impediscono ai governi di riscuotere le imposte. Per affrontare questo problema, il governo nazionale ha rinnovato i propri sforzi per migliorare la conformità, in particolare rendendo operative le dichiarazioni IVA precompilate per alleggerire l'onere della conformità, aggiornando i sistemi tecnologici per migliorare il monitoraggio e fornire avvisi di conformità automatizzati più mirati e attuando il Piano nazionale per la lotta al lavoro sommerso nel 2022. Tale piano prevede sanzioni più severe per scoraggiare il lavoro informale e promuovere il lavoro formale attraverso incentivi finanziari (Governo Italiano, 2021^[8]). Il successo dell'attuazione sarà fondamentale per raggiungere gli obiettivi del piano di ridurre l'incidenza del lavoro sommerso di almeno 2 punti percentuali entro il 2026.

Riquadro 4.3. La forza lavoro della Campania ha un potenziale non sfruttato

Una quota significativa della popolazione in età lavorativa della Campania rimane al di fuori della forza lavoro, il che indica notevoli opportunità di espansione. Ciò si riflette non solo negli elevati tassi di disoccupazione, come discusso nel capitolo 2, ma anche nel gran numero di persone che non hanno un lavoro né lo cercano attivamente. Per definizione, i disoccupati fanno parte della forza lavoro, mentre gli inattivi no.

Nel 2023, solo il 64% dei campani di età compresa tra i 25 e i 54 anni partecipava alla forza lavoro, ben al di sotto della media nazionale del 79% e della media UE dell'87%. L'occupazione giovanile è particolarmente preoccupante, con il 22% dei giovani di età compresa tra i 15 e i 24 anni classificati come NEET (Not in Employment, Education, or Training), ovvero che non lavorano, non studiano e non seguono corsi di formazione), rispetto al 13% a livello nazionale e al 9% in tutta l'UE. Ciò comporta rischi a lungo termine, poiché l'abbandono scolastico precoce può avere "effetti negativi duraturi", aumentando la probabilità di disoccupazione, povertà ed esclusione sociale in età adulta (Commissione europea, 2024^[21]).

Anche le donne e gli anziani rappresentano un potenziale inutilizzato nel mercato del lavoro. Nel 2023, il tasso di partecipazione alla forza lavoro delle donne di età compresa tra i 25 e i 54 anni in Campania era solo del 48%, significativamente inferiore alla media nazionale del 70% e alla media UE dell'82%. Nel frattempo, il tasso di partecipazione delle persone di età compresa tra i 65 e i 74 anni si attestava al 9,6%, sostanzialmente in linea con la media nazionale del 9,9%, ma leggermente inferiore alla media UE dell'11%. Tuttavia, questo dato UE nasconde notevoli variazioni, con alcuni paesi, come l'Estonia, che raggiungono tassi fino al 29%.

Fonte: (Eurostat^[22])

Impatto dei cambiamenti demografici sulle finanze degli enti locali

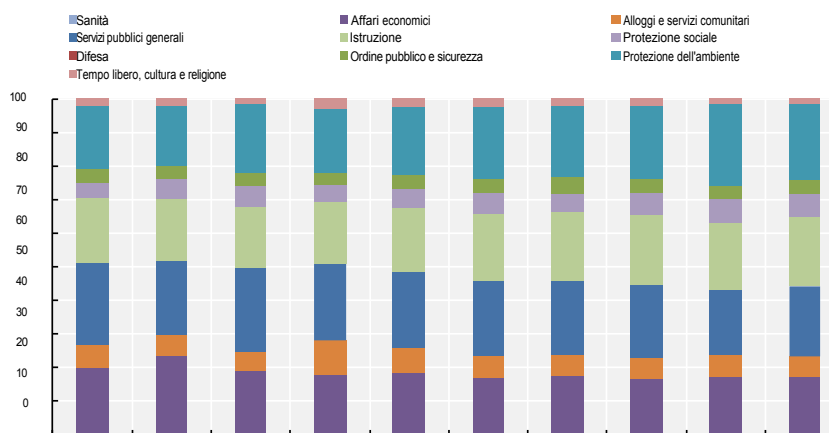
L'impatto dei cambiamenti demografici sulle finanze degli enti locali rischia di determinare un aumento della pressione fiscale. La spesa pro capite potrebbe aumentare o, nella migliore delle ipotesi, rimanere stabile, mentre il gettito fiscale pro capite rischia di diminuire. I meccanismi di trasferimento dovranno adeguarsi alla crescente pressione fiscale, parallelamente agli sforzi volti ad aumentare le entrate proprie.

Si prevede che la spesa pro capite delle amministrazioni locali aumenterà o, nella migliore delle ipotesi, rimarrà stabile

Rispetto al governo regionale, la spesa dell'amministrazione locale copre un'ampia gamma di funzioni governative. Le principali voci di spesa dell'amministrazione locale sono la protezione dell'ambiente, come la gestione dei rifiuti, l'istruzione, i servizi pubblici generali e gli affari economici, come i trasporti locali e la gestione dell' e del traffico. Nel 2021, la quota della spesa pubblica totale destinata a queste funzioni era rispettivamente del 22%, 21%, 21% e 17% (Figura 4.7).

Figura 4.7. Le principali voci di spesa dell'amministrazione locale sono la protezione dell'ambiente, l'istruzione, i servizi pubblici generali e gli affari economici.

Spesa pubblica aggregata delle amministrazioni comunali per funzione di governo, 2012-2021



Fonte: Agenzia per la coesione territoriale, CPT Data Explorer (banca dati)

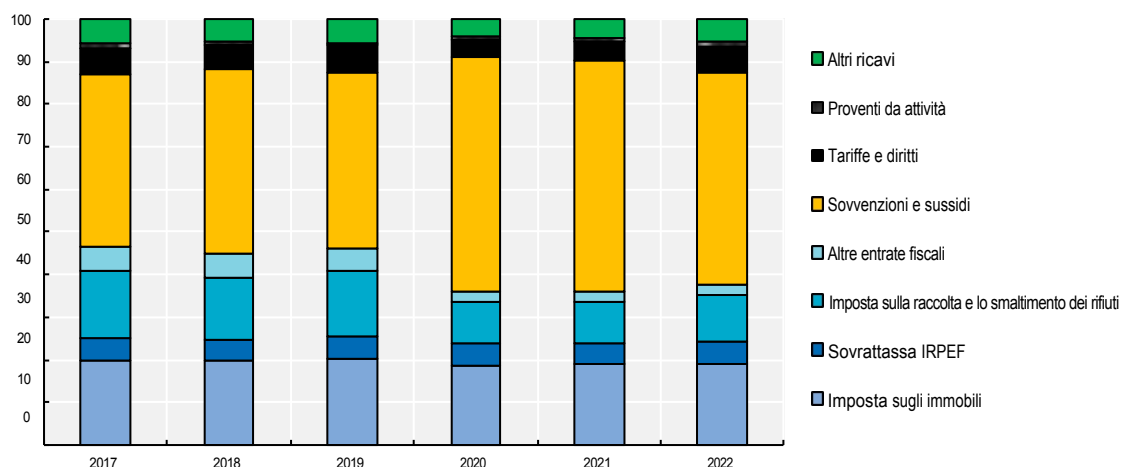
La spesa pro capite potrebbe aumentare o, nella migliore delle ipotesi, rimanere stabile a fronte dell'invecchiamento della popolazione. Si prevede che la domanda di servizi di protezione sociale per gli anziani aumenterà con l'invecchiamento della popolazione. Tuttavia, tali servizi rappresentano attualmente una piccola parte delle priorità di spesa comunale, pari a circa l'1% della spesa totale per la protezione sociale nel 2021. Per altre categorie di spesa, l'impatto del cambiamento demografico è meno evidente. La spesa pro capite potrebbe essere relativamente inelastica rispetto alle tendenze demografiche a causa della presenza di costi fissi. Ad esempio, la spesa per l'istruzione mostra spesso una bassa elasticità rispetto alle variazioni della popolazione giovanile, poiché i costi relativi alla formazione degli insegnanti e alle infrastrutture scolastiche rimangono sostanzialmente fissi (FMI, 2016^[5]). Questa dinamica suggerisce che potrebbe emergere un divario fiscale se la spesa pro capite aumentasse o rimanesse costante mentre le entrate pro capite diminuivano a causa dell'invecchiamento della popolazione.

Si prevede che il gettito fiscale pro capite degli enti locali diminuirà, con conseguente maggiore dipendenza dai trasferimenti.

Il governo municipale della Campania è finanziato prevalentemente da trasferimenti e imposte proprie. Nel 2022, le sovvenzioni e i sussidi hanno rappresentato il 49% delle entrate, mentre le imposte proprie – imposta sugli immobili, sovrattassa IRPEF, tassa sulla raccolta e lo smaltimento dei rifiuti e altre – hanno rappresentato il 38%. Il restante 13% era costituito da tariffe e diritti, redditi da patrimonio e altre entrate (Figura 4.8). Data la loro importanza, le sottosezioni seguenti analizzeranno in modo più dettagliato le imposte e i trasferimenti e valuteranno le implicazioni più ampie del cambiamento demografico su queste fonti di entrate.

Figura 4.8. Il finanziamento degli enti locali proviene prevalentemente dai trasferimenti e dalle imposte proprie

Struttura delle entrate complessive degli enti locali in Campania



Nota: le entrate escludono le voci riscosse per conto di altri enti, quali altri organismi pubblici, organizzazioni o individui che non costituiscono entrate operative. Le altre entrate comprendono anticipi ed emissioni di debito.

Fonte: Istat, Tavola 1 - Entrate dei comuni per regione, titolo, tipologia e categoria 2017-22

Entrate fiscali

Le principali fonti di gettito fiscale comunale sono l'imposta sugli immobili, la tassa sulla raccolta e lo smaltimento dei rifiuti e la sovrattassa comunale sull'IRPEF (ACI). Nel 2022 tali entrate fiscali corrispondevano rispettivamente al 19%, all'11% e al 5% del gettito comunale totale (Figura 4.8). Le aliquote fiscali variano da comune a comune, in quanto possono essere adeguate entro i limiti stabiliti dalle linee guida nazionali. Ad esempio, Napoli applica un'aliquota ACI dell'1% per i redditi superiori a una certa soglia, mentre i comuni più piccoli applicano in genere aliquote inferiori². Altre entrate fiscali includono la tassa di soggiorno, che nel 2022 rappresentava l'1% delle entrate fiscali.

I cambiamenti demografici potrebbero comportare in futuro una riduzione del gettito fiscale pro capite. Il calo demografico e l'invecchiamento della popolazione sono tipicamente associati a una diminuzione del gettito fiscale derivante dalle imposte sugli immobili, che costituisce la principale fonte di entrate comunali in Campania (Boyd, 2019^[23]). Questo calo può derivare dalla diminuzione della domanda di alloggi, dall'aumento dei tassi di sfitto, dalla riduzione degli investimenti immobiliari e dal conseguente deterioramento delle condizioni degli immobili, nonché dalla tendenza al ridimensionamento degli alloggi. Questi fattori portano a una diminuzione del reddito catastale – il valore teorico assegnato agli immobili – e, di conseguenza, a una riduzione del gettito fiscale immobiliare pro capite a livello di . Di conseguenza, i comuni potrebbero trovarsi ad affrontare un calo del gettito fiscale immobiliare e probabilmente dovranno fare maggiore affidamento su sovvenzioni e sussidi per colmare questa lacuna.

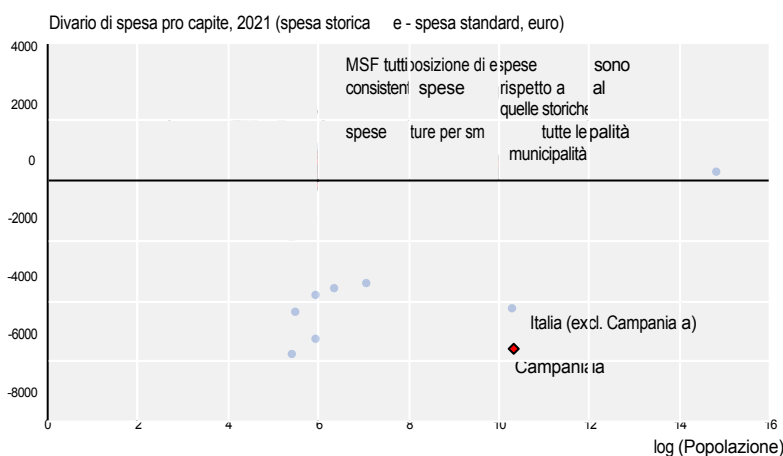
Sovvenzioni e sussidi

La principale fonte di sovvenzioni e sussidi proviene dal Fondo di solidarietà comunale (MSF). Il MSF segue un quadro di perequazione basato su un meccanismo di compensazione parziale, in base al quale il governo centrale integra, entro una certa percentuale inferiore al 100%, il divario tra i costi standardizzati per la fornitura dei servizi di base e la capacità di generare entrate (Dougherty e Forman, 2021^[24])³. I costi standardizzati - utilizzati per determinare le esigenze standard - sono calcolati per 8 funzioni essenziali dell'amministrazione comunale⁴, mentre la capacità di generare entrate è calcolata sulla base delle entrate standardizzate riscuotibili dall'ACI, dall'IMU, dalla TASI e da altre imposte e tasse. La componente di perequazione del fondo è finanziata da tutti i comuni. Tuttavia, i comuni con un divario fiscale positivo (cioè con un fabbisogno di spesa standard superiore alla capacità fiscale) ricevono risorse dal fondo, mentre quelli con un divario negativo (cioè con un fabbisogno di spesa standard superiore alla capacità fiscale) trasferiscono parte delle proprie entrate ad altri comuni. La maggior parte dei comuni della Campania sono beneficiari netti del fondo di perequazione, mentre molti comuni del Nord Italia sono contributori netti⁵.

I calcoli dei costi standardizzati potrebbero dover essere adeguati ai cambiamenti demografici per garantire la fornitura dei servizi di base. Tali calcoli si basano su fattori quali la dimensione della popolazione, i costi dei fattori produttivi e le dinamiche della domanda e dell'offerta, che tengono conto in parte della struttura demografica (L'Istituto per la Finanza e l'Economia Locale, 2018^[25]). Tuttavia, i dati dimostrano che i comuni con una popolazione più ridotta spendono costantemente più di quanto previsto nelle stime dei costi standardizzati secondo il meccanismo di ripartizione MSF (Figura 4.9). Sebbene ciò rifletta le inefficienze nella fornitura dei servizi nei comuni più piccoli, incentivandoli potenzialmente a migliorare l'efficienza, tali miglioramenti presentano limiti intrinseci. Tenendo presente questo aspetto, sebbene siano state introdotte misure correttive per assegnare maggiori finanziamenti ai comuni più piccoli e svantaggiati, l'attuale meccanismo di allocazione MSF potrebbe comunque dover tenere maggiormente conto di queste realtà strutturali per garantire che i comuni più piccoli possano continuare a fornire servizi essenziali. Sebbene questo non sia attualmente un problema urgente per la Campania, data la sua relativamente più grande rispetto ad altre regioni, è probabile che diventi sempre più rilevante con il calo demografico previsto in futuro.

Figura 4.9. I trasferimenti governativi sono insufficienti a soddisfare il fabbisogno di spesa dei comuni più piccoli

Divario di spesa nell'assegnazione MSF in base alla popolazione del comune



Nota: il divario di spesa pro capite   calcolato come differenza tra la spesa storica pro capite e la spesa standard pro capite calcolata secondo il meccanismo di ripartizione MSF. Un divario positivo indica che la ripartizione MSF della spesa standard era insufficiente a coprire la spesa storica. Un test t su due campioni, il 10% dei comuni con la popolazione pi  bassa e il restante 90%, ha evidenziato un divario di spesa statisticamente significativo tra i due gruppi. Italia (esclusa la Campania) indica i comuni delle regioni ordinarie diverse dalla Campania.

Fonte: OpenCivitas (2024), Comuni 2021 – Indicatori e determinanti

Generazione di entrate proprie e adeguamento del meccanismo di trasferimento necessari per mantenere l'equilibrio di bilancio

Nel lungo periodo, aumentare le entrate proprie e garantire trasferimenti adeguati sar  essenziale per mantenere l'equilibrio di bilancio e ridurre il peso del debito. Molti comuni sono gi  sottoposti a pressioni fiscali. Prima della pandemia, il 40% dei comuni del Mezzogiorno operava in deficit, rispetto al solo 9% del Centro-Nord, con la Campania che registrava il deficit comunale aggregato pi  elevato (Banca d'Italia, 2022^[26]). Un esempio calzante   quello di Napoli, che era sull'orlo della bancarotta, il che ha portato alla firma del Patto per Napoli nel marzo 2022, che prevede un sostegno finanziario e promuove riforme strutturali (Osservatorio

Economia e Società Napoli, 2025^[27]). Il rafforzamento della generazione di entrate proprie sarà fondamentale per compensare il calo del gettito fiscale pro capite. Inoltre, senza adeguamenti alla metodologia di allocazione dell'MSF per tenere conto dei cambiamenti demografici e dell'evoluzione della domanda di servizi pubblici, c'è il rischio che i trasferimenti non riescano a soddisfare le esigenze locali, aumentando la probabilità di difficoltà finanziarie (Padovani, Porcelli e Zanardi, 2024^[28]).

Allineare gli investimenti pubblici al cambiamento demografico

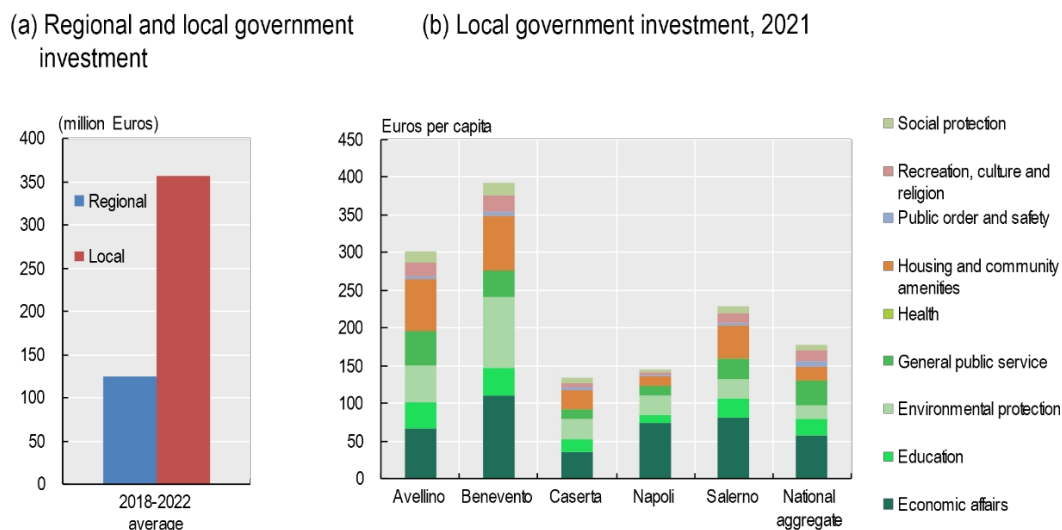
Con l'accelerarsi dei cambiamenti demografici, sarà sempre più importante allineare le priorità di investimento a questa realtà in evoluzione. La strategia appropriata dipenderà dal riconoscimento e dall'accettazione delle tendenze demografiche da parte della regione, che potrebbero portare a perseguire una strategia di espansione incentrata sulla crescita economica, un approccio di mantenimento o una pianificazione del declino controllato (Aurambout et al., 2021^[29]).

Essendo la regione più giovane d'Italia, la Campania potrebbe essere naturalmente incline ad adottare strategie espansive volte a rivitalizzare l'economia, piuttosto che prepararsi al declino demografico ed economico. Tuttavia, come sottolineato nel capitolo 1, si prevede che lo spopolamento avrà un impatto significativo, in particolare nelle zone interne di Benevento e Avellino. In questo contesto, la presente sezione valuta in che misura le attuali priorità di investimento dell' e siano in linea con il cambiamento demografico ed esamina successivamente come la regione possa mobilitare gli investimenti per rispondere meglio a questi cambiamenti demografici.

Le aree più vecchie e in declino demografico stanno investendo maggiormente nell'edilizia abitativa e nello sviluppo delle comunità

I governi subnazionali sono importanti soggetti di spesa pubblica in Italia. Come descritto nel capitolo 2, nel 2022 i governi subnazionali erano responsabili di circa il 50% degli investimenti pubblici totali. In particolare, gli enti locali forniscono la maggior parte degli investimenti pubblici a livello subnazionale. Rispetto agli investimenti pubblici a livello regionale, gli enti locali della Campania investono ogni anno circa il doppio o il triplo (Figura 4.10, pannello a).

Figura 4.10. I comuni forniscono la maggior parte degli investimenti pubblici a livello subnazionale e le aree interne investono di più pro capite, prevalentemente nell'edilizia abitativa e nello sviluppo delle comunità



Nota: gli investimenti pubblici sono definiti come investimenti fissi lordi e acquisto di terreni. I dati per il 2022 sono provvisori. L'aggregato nazionale nel pannello (b) è un aggregato delle regioni ordinarie.

Fonte: Istat, "Tavola 2 - Spese delle regioni e province autonome per titolo, macroaggregato e capitolo" e "Tavola 3b - Spese in conto capitale e per incremento di attività finanziarie dei comuni per regione, macroaggregato, missione e programma" 2018-22; OCSE, Finanza pubblica comunale aggregata e disaggregata (database)

Gli investimenti delle amministrazioni locali in Campania sono destinati principalmente agli affari economici, soprattutto alle infrastrutture stradali e al trasporto pubblico locale, che rappresentano circa il 40% degli investimenti pubblici totali nel 2021 (OCSE_[30]). Altre priorità includono la protezione dell'ambiente, come i servizi idrici e la protezione del suolo (17% degli investimenti pubblici nel 2021) e gli alloggi e i servizi comunitari (15%), per lo più legati alla pianificazione urbana.

Le aree interne investono più della media nazionale pro capite. Avellino e Benevento investono circa 300 e 400 euro pro capite, molto più della media nazionale di 180 euro pro capite (Figura 4.10, pannello b). In particolare, l'accento è posto sugli alloggi e sui servizi comunitari, che rappresentano rispettivamente il 23% e il 18% degli investimenti totali nel 2021 per Avellino e Benevento, rispetto al 10% della media nazionale. Essendo le due province più piccole della Campania, l'elevato investimento pro capite può riflettere una perdita di economie di scala: esse devono mantenere le infrastrutture di base nonostante abbiano un numero inferiore di residenti. D'altra parte, ciò comporta il rischio che gli investimenti possano essere indirizzati verso aree in via di spopolamento che non riflettono pienamente la domanda.

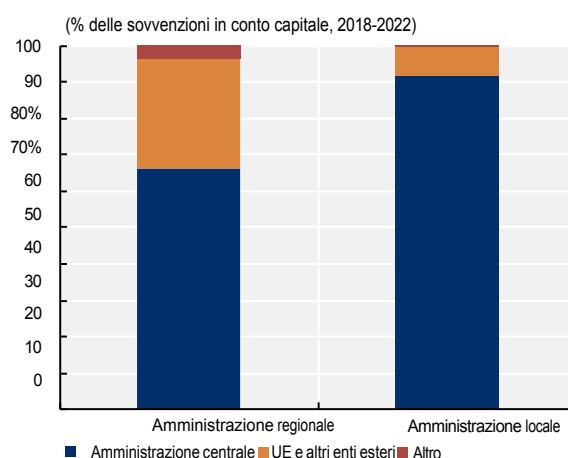
L'enfasi sugli investimenti nell'edilizia abitativa e nello sviluppo delle comunità nelle zone interne solleva interrogativi sulle priorità di investimento. Avellino e Benevento, che nel 2023 avevano i più alti tassi di dipendenza degli anziani in Campania (rispettivamente il 36% e il 38%, rispetto alla media regionale del 31%), potrebbero dare la priorità a tali investimenti per sostenere infrastrutture a misura di anziano, tra cui il miglioramento degli alloggi pubblici e delle strutture sanitarie. Tuttavia, dato il continuo calo demografico in queste regioni (cfr. capitolo 1), gli investimenti nello sviluppo edilizio e nella pianificazione urbana potrebbero non essere in linea con l'effettiva domanda di alloggi. Inoltre, sebbene i limiti dei dati disponibili impediscano un'analisi dettagliata di tali investimenti, l'espansione osservata delle aree edificate nelle regioni rurali interne (cfr. capitolo 2) suggerisce che tali spese potrebbero contribuire a un'espansione incontrollata, un risultato che va contro la necessità di servizi spazialmente concentrati in comunità in declino demografico.

I finanziamenti dell'UE e nazionali offrono alla Campania l'opportunità di adattarsi al cambiamento demografico

Oltre al governo nazionale, l'UE è una fonte fondamentale di finanziamenti per gli investimenti. In media, gli enti locali della Campania ricevono la maggior parte dei loro contributi in conto capitale – fondi destinati a investimenti a lungo termine – dal governo centrale, mentre il governo regionale riceve una quota consistente dei suoi finanziamenti – circa il 30% – direttamente dall'UE (Figura 4.11). L'importanza dei finanziamenti dell'UE potrebbe essere maggiore se si considerassero anche i fondi dell'UE erogati tramite il governo centrale.

Figura 4.11. Il governo regionale riceve una quota sostanziale dei finanziamenti direttamente dall'UE

Fonte dei contributi in conto capitale in Campania



Fonte: Istat, "Tavola 1 - Entrate delle regioni e province autonome per titolo, tipologia e capitolo" e "Tavola 1 - Entrate dei comuni per regione, titolo, tipologia e categoria" 2018-22

I programmi di finanziamento dell'UE e nazionali rappresentano opportunità fondamentali per la Campania per adattarsi al cambiamento demografico. Sebbene la maggior parte dei programmi della politica di coesione dell'UE non sia direttamente concepita per affrontare le sfide demografiche, spesso contribuiscono indirettamente affrontando le disparità socioeconomiche, che sono strettamente legate alle questioni del declino demografico e dello spopolamento rurale (Aurambout et al., 2021^[29]). Molti programmi nazionali sono inoltre cofinanziati con tali risorse dell'UE, rafforzandone ulteriormente l'impatto. In questo contesto, rivestono particolare importanza il Fondo europeo di sviluppo regionale (), il Fondo sociale europeo Plus, la Strategia nazionale per le aree interne e il Piano nazionale di ripresa e resilienza.

Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR) e Fondo sociale europeo Plus (FSE+)

Tra i vari strumenti della politica di coesione dell'UE, il Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR) è il più importante fondo di sviluppo regionale dell'UE per la Campania. Per il periodo di programmazione 2021-27, il FESR ha stanziato un totale di 3,8 miliardi di euro di finanziamenti dell'UE, integrati da 1,6 miliardi di euro di cofinanziamenti nazionali. Inoltre, il programma del Fondo sociale europeo Plus (FSE+) per la Campania ha stanziato 1 miliardo di euro di finanziamenti dell'UE per lo stesso periodo, integrati da 431 milioni di euro di cofinanziamenti nazionali.

La principale priorità di investimento del FESR è aumentare la sostenibilità ambientale, con diversi progetti volti ad affrontare il calo demografico nelle zone rurali. In linea con gli obiettivi dell'UE, il 2021-27

Il periodo di programmazione pone l'accento sulla transizione verso un'economia a zero emissioni nette di carbonio. Circa la metà delle priorità di investimento totali per la Campania è incentrata sulla promozione della sostenibilità ambientale (figura 4.12, pannello a). Circa il 6 % del bilancio è destinato alla promozione dei trasporti sostenibili, che comprende il miglioramento della mobilità nelle zone non urbane attraverso lo sviluppo di piste ciclabili e la creazione di strutture di ricarica per i veicoli elettrici. Circa il 4 % del bilancio è destinato alle priorità di inclusione sociale per migliorare l'accesso all'assistenza sanitaria. Misure quali la promozione della telemedicina mirano a garantire che i cittadini delle zone rurali e soggette a spopolamento abbiano un accesso adeguato ai servizi sanitari. Inoltre, 100 milioni di EUR (circa il 2 % del bilancio totale) sono destinati allo sviluppo integrato delle zone rurali e costiere, con l'obiettivo esplicito di affrontare le sfide poste dallo spopolamento in questi territori. A marzo 2025, la Campania ha compiuto progressi sostanzialmente in linea con il ritmo osservato durante il periodo di programmazione 2014-2020 nell'attuazione del programma regionale Campania FESR 2021-27 (riquadro 4.4).

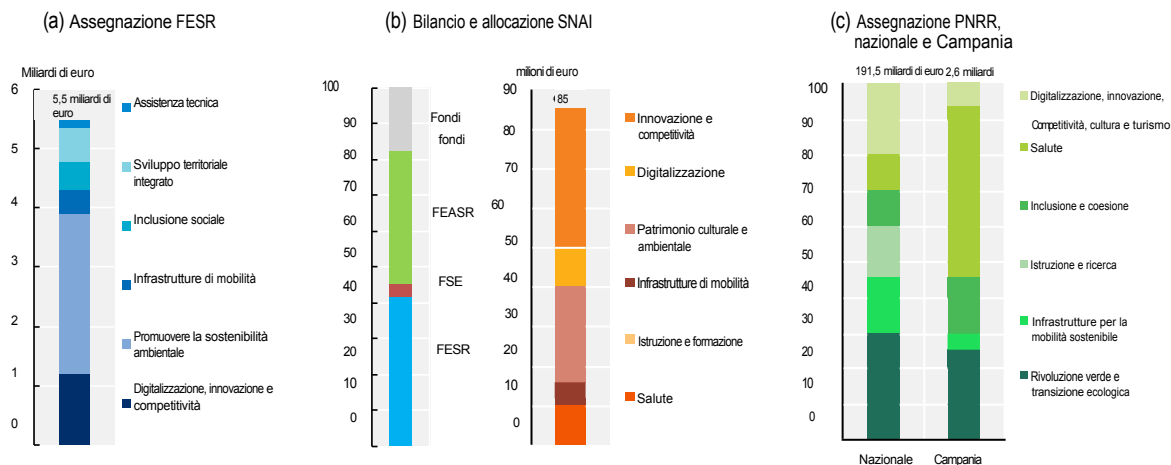
La proposta di modifica del Programma regionale Campania FESR 2021-27 mira a conseguire un migliore allineamento tra i profili finanziari e di investimento e le esigenze del territorio regionale, anche alla luce delle ulteriori fonti finanziarie complementari. È infatti emersa una domanda territoriale di investimenti, in particolare nel settore delle infrastrutture, che non può essere pienamente soddisfatta con le risorse FESR attualmente disponibili. Tra gli obiettivi strategici, l'Amministrazione regionale intende introdurre una serie di nuove priorità, tra cui:

- Rafforzamento delle capacità industriali per promuovere le capacità di difesa, con particolare attenzione alle applicazioni a duplice uso
- Promuovere l'accesso sicuro all'acqua e la gestione sostenibile delle risorse idriche, compresa la gestione integrata delle risorse idriche e la resilienza idrica
- Promuovere l'accesso ad alloggi sostenibili e a prezzi accessibili, con il duplice obiettivo di migliorare il rendimento energetico e la resilienza al rischio delle infrastrutture, conseguendo al contempo obiettivi sociali a sostegno dei gruppi svantaggiati
- Promuovere gli interconnettori energetici e le relative infrastrutture di trasmissione, distribuzione, stoccaggio e supporto, nonché la protezione delle infrastrutture energetiche critiche e lo sviluppo di infrastrutture di ricarica. Questa misura mira a sostenere gli investimenti nella sostituzione dei veicoli del trasporto pubblico con soluzioni a "emissioni zero", attraverso lo sviluppo di una rete di infrastrutture di ricarica
- Promuovere lo sviluppo territoriale integrato, attraverso l'accesso ad alloggi sostenibili e a prezzi accessibili in tutti i tipi di territori.

Le decisioni relative al processo di riprogrammazione tengono conto della necessità di individuare operazioni immediatamente attuabili e in grado di conseguire progressi coerenti con l'obiettivo N+3 fissato per la fine del 2025, nonché di garantire il pieno assorbimento delle risorse disponibili.

Con delibera regionale n. 248/2025, l'Esecutivo regionale ha incaricato l'Autorità di gestione di dare priorità alle operazioni in corso o a quelle in grado di rispettare i tempi di attuazione richiesti, subordinando l'ammissibilità al finanziamento all'accordo dell'Autorità di gestione, su richiesta del coordinatore dell'obiettivo specifico. Tali disposizioni sono state formalizzate nel decreto direttivo n. 12/2025, che ha approvato la versione 3 del «Manuale di attuazione» del programma FESR Campania 2021-2027.

Figura 4.12. La maggior parte dei programmi di investimento affronta indirettamente il cambiamento demografico affrontando le disparità socioeconomiche



Nota: le priorità del FESR corrispondono ai 5 obiettivi politici della politica di coesione dell'UE per il periodo 2021-27: un'Europa più intelligente; un'Europa più verde; un'Europa connessa; un'Europa sociale; un'Europa più vicina ai cittadini. La dotazione finanziaria della SNAI è destinata all'attuazione degli accordi di programma (APQ) decisi alla fine del 2022. La dotazione finanziaria del PNRR per la Campania è quella prevista alla fine del 2023.

Fonte: Regione Campania, (2023^[31]), *Strategia Nazionale delle Aree Interne in Campania - Stato di attuazione al 31 dicembre 2022* e PNRR Campania; Commissione europea, Cohesion Open Data Platform (banca dati)

Gli obiettivi primari del FSE+ sono sostenere le regioni nel raggiungimento dell'inclusione sociale e della coesione, attivare il mercato del lavoro e sostenere i principi e gli obiettivi principali del Pilastro europeo dei diritti sociali (cfr. anche capitolo 1).

In Campania, una delle principali priorità di investimento dell'FSE+ è l'occupazione, alla quale è destinato oltre il 28% delle risorse. Gli interventi mirano a sostenere e incentivare l'occupazione e ad aumentare e adeguare le competenze dei lavoratori per soddisfare le esigenze del mercato, in linea con gli obiettivi dell'UE.

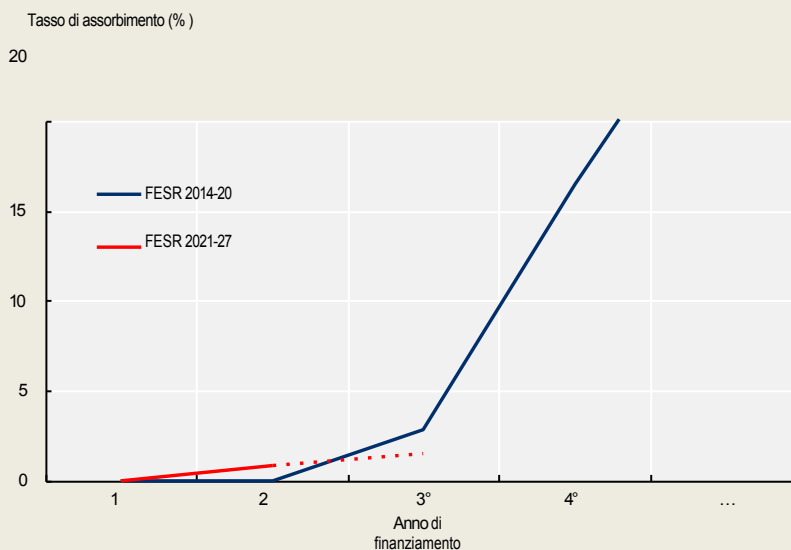
Nell'ambito della priorità "Istruzione e formazione", che dispone di un bilancio di circa 500 milioni di euro nel periodo di programmazione 2021-27, l'accento è posto sul miglioramento della qualità, dell'inclusività, dell'efficacia e della pertinenza dei sistemi di istruzione e formazione rispetto al mercato del lavoro, sull'efficacia dell'offerta formativa attraverso il sostegno alla formazione professionale e tecnica, anche al fine di combattere l'abbandono scolastico precoce da parte degli studenti nell'istruzione obbligatoria. Ciò anche per evitare che i giovani diventino NEET. Il sostegno del FSE+ è diretto anche all'istruzione tecnica superiore, al fine di aumentare il numero di studenti che, al termine dei loro studi, possiedono le competenze richieste dal mercato del lavoro. Risorse significative sono inoltre destinate al sostegno del diritto all'istruzione, che rappresenta un contributo indiretto alle famiglie.

Circa il 26% delle risorse del programma FSE+ è destinato all'inclusione sociale per migliorare l'accesso ai servizi. Le misure comprendono buoni per l'accesso agli asili nido; buoni per i minori per l'accesso gratuito alle attività sportive; azioni volte a rafforzare la governance dei servizi sociali e socio-sanitari; interventi a sostegno delle misure di welfare con assistenza personalizzata per l'utilizzo dei servizi familiari in combinazione con un buono legato alla nascita di un secondo figlio; tutte misure che dovrebbero sostenere i tassi di fertilità. Molte delle azioni indicate, se stabilizzate, potrebbero contribuire a migliorare le condizioni di vita nella regione.

Riquadro 4.4. Attuazione del programma regionale Campania FESR 2021-27

La Campania sta compiendo progressi costanti nell'attuazione del suo programma regionale FESR 2021-27. A marzo 2025 erano stati stanziati oltre 1,2 miliardi di euro, pari a circa il 23 % del bilancio previsto. Tra i progetti approvati, sono stati spesi circa 87 milioni di euro, pari all'1,6 % del bilancio previsto () (figura 4.13). Questo ritmo è sostanzialmente in linea con il tasso di assorbimento del ciclo di programmazione 2014-20.

Figura 4.13. Confronto tra i tassi di assorbimento del FESR in Campania (primi 4 anni)



Nota: il tasso di assorbimento è calcolato come quota della spesa totale rispetto alla spesa totale prevista per i programmi finanziati. L'ultimo dato disponibile per il FESR 2021-27 è relativo al marzo 2025.

Fonte: Commissione europea, piattaforma aperta di dati sulla coesione (banca dati)

Strategia nazionale per le aree interne

La Strategia nazionale per le aree interne (SNAI) affronta specificamente il problema dello spopolamento delle zone interne remote dell'Italia. Questa politica nazionale mira a contrastare il declino demografico attraverso investimenti pubblici nei settori della sanità, della mobilità e dei servizi digitali. Alla fine del 2022 erano stati stanziati circa 85 milioni di euro per 93 comuni dell'entroterra campano, con la maggior parte dei finanziamenti provenienti dall'UE (figura 4.12, pannello b).

Sebbene le priorità di investimento più generali della Campania siano incentrate sul potenziamento della produzione locale e sul rafforzamento dell'identità culturale, diverse iniziative sono volte ad affrontare il cambiamento demografico. Circa il 41% è destinato al potenziamento dell'innovazione e della competitività nella produzione locale, ad esempio nell'agricoltura, e il 27% alla promozione del patrimonio culturale e ambientale per rafforzare l'identità culturale e potenziare il turismo. Alcuni investimenti sono più direttamente mirati alle sfide demografiche. Ad esempio, circa il 10 % del bilancio è destinato al miglioramento dell'assistenza sanitaria, che comprende il decentramento dei servizi attraverso il potenziamento della telemedicina, l'ampliamento della rete di infermieri di comunità e l'aumento della capacità delle farmacie locali di fornire interventi di primo soccorso. Inoltre, il 4 % è destinato al miglioramento della mobilità, con iniziative quali la razionalizzazione delle linee e degli orari dei trasporti locali e la sperimentazione di sistemi di trasporto basati sulla domanda.

Piano nazionale per la ripresa e la resilienza

Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) prevede ingenti risorse di investimento per la Campania. In risposta alla pandemia e alla necessità di promuovere una solida ripresa dell'economia europea, il programma Next Generation EU ha istituito il Recovery and Resilience Facility (RRF) per aiutare i paesi membri. Con l'adozione da parte dell'Italia del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, il RRF ha garantito 191,5 miliardi di euro in sovvenzioni e prestiti da erogare nel periodo 2021-27. Circa il 40% delle risorse del PNRR è destinato al Sud Italia, riflettendo la necessità di un riequilibrio territoriale, con 2,6 miliardi di euro assegnati alla Campania entro la fine del 2023.

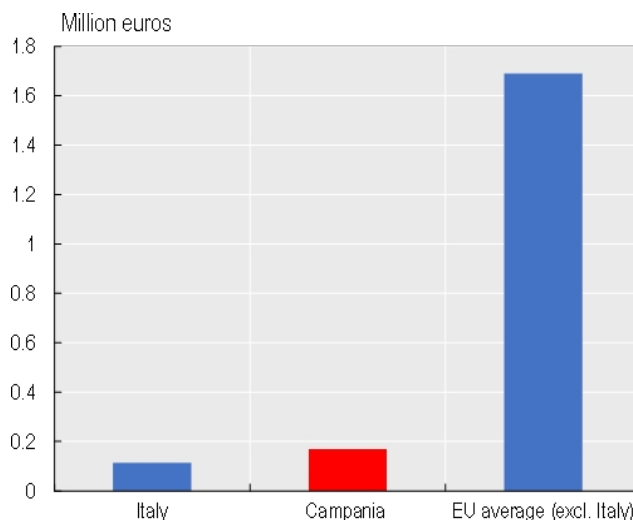
Sebbene poche iniziative di investimento del PNRR siano esplicitamente mirate al cambiamento demografico, le misure volte ad affrontare le disparità socioeconomiche nelle zone rurali sosterranno indirettamente le regioni colpite dallo spopolamento. La Campania ha destinato una quota significativa del proprio bilancio (47%) alla sanità, in contrasto con la quota nazionale dell'8% (figura 4.12, pannello c). Questi investimenti non solo affronteranno i miglioramenti indispensabili nella qualità dell'assistenza sanitaria (figura 4.3, pannello b), ma garantiranno anche l'accesso a un'assistenza sanitaria adeguata ai cittadini delle zone spopolate e remote. Ciò include iniziative quali la promozione della telemedicina, l'ampliamento dell'assistenza domiciliare e il potenziamento dei servizi sanitari comunitari. Inoltre, nella categoria "digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo", circa il 4% del bilancio è destinato alla rigenerazione dei piccoli villaggi a rischio di abbandono e alla conservazione dell'architettura rurale. Questi sforzi mirano a trattenere i residenti esistenti e ad attrarne di nuovi, compresi i turisti, contribuendo così alla rivitalizzazione di queste aree.

I progetti di investimento su piccola scala potrebbero non aver raggiunto la massa critica

I progetti finanziati dall'UE in Italia sono di portata significativamente più ridotta, il che suggerisce una frammentazione degli investimenti. Durante il periodo di programmazione 2014-2020, l'Italia ha registrato il maggior numero di progetti finanziati dall'UE tra i beneficiari dell'Unione, con oltre 800 000 progetti. Ciascuno di questi progetti era di dimensioni inferiori rispetto a quelli di altri paesi dell'UE, registrando il finanziamento più basso per progetto, pari a circa 100 000 EUR (figura 4.14, pannello b). Una questione simile è presente nel Piano nazionale di ripresa e resilienza, dove oltre 76 000 progetti hanno un valore inferiore a 70 000 euro, con la maggior parte di questi microprogetti situati nella regione nord-occidentale e centro-meridionale che comprende la Campania (PNRR Lab di SDA Bocconi, 2023^[32]). Gli sforzi di investimento in progetti su piccola scala aumentano il rischio di mettere a dura prova la capacità amministrativa e di ostacolare l'ampliamento delle iniziative necessarie per ottenere un impatto significativo (Commissione europea, 2024^[33]).

Figura 4.14. I progetti finanziati dall'UE sono caratterizzati da progetti di piccole dimensioni

Finanziamento stimato per progetto UE



Nota: il finanziamento per progetto UE è calcolato dividendo il totale dei fondi stanziati per un paese/regione dall'UE e dal governo nazionale, come indicato nella piattaforma Cohesion Open Data, per il numero di progetti UE disponibili nel paese/regione, come identificati da Kohesio, una banca dati dei progetti finanziati dalla politica di coesione dell'UE durante il periodo di programmazione 2014-20.

Fonte: Commissione europea, Cohesion Open Data Platform e Kohesio (banca dati)

Adattare i quadri di governance multilivello al cambiamento demografico

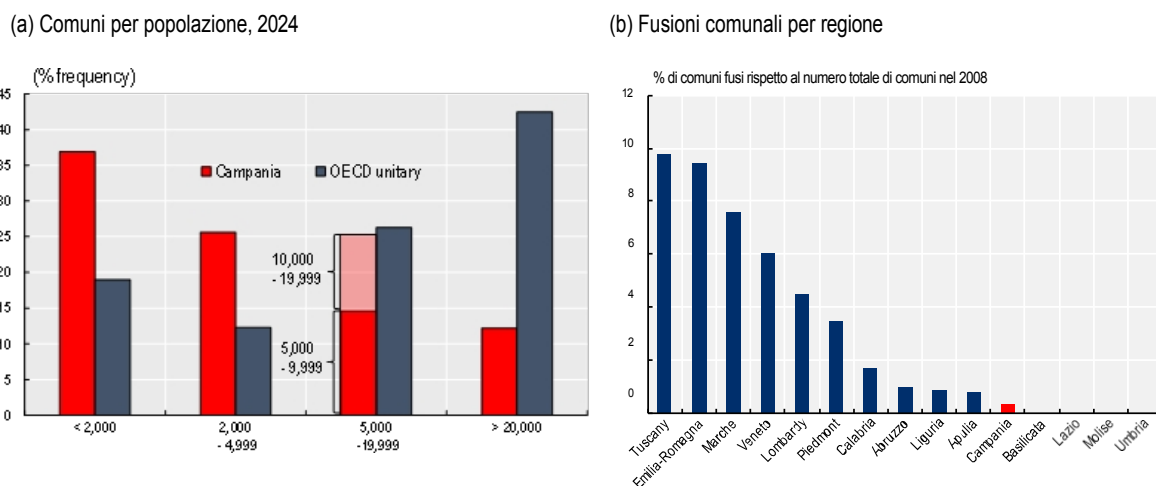
Il calo demografico è destinato ad aggravare la frammentazione territoriale, ponendo sfide all'erogazione efficiente dei servizi pubblici locali. Ciò sottolinea la necessità di valutare se l'attuale struttura territoriale sia in grado di adattarsi al cambiamento demografico. Inoltre, un efficace coordinamento delle politiche - sia tra i diversi livelli di governo che al loro interno - insieme a un settore pubblico efficiente, sarà fondamentale per attuare misure che affrontino questi cambiamenti demografici.

Questa sezione esamina la frammentazione comunale della Campania, seguita da un'analisi dei meccanismi di coordinamento intersettoriale, orizzontale e verticale necessari per fornire risposte politiche efficaci. Infine, esplorerà le implicazioni dell'invecchiamento e del calo demografico per la capacità e le prestazioni del settore pubblico.

Le fusioni comunali sono rare in Campania

I comuni della Campania sono di piccole dimensioni, il che può influire sull'efficienza dell'erogazione dei servizi pubblici locali. I comuni della Campania con meno di 2 000 abitanti rappresentavano il 37 %, rispetto al 19 % dei paesi unitari dell'OCSE in media nel 2024 (Figura 4.15, pannello a). Sebbene sia essenziale riconoscere che i comuni forniscono un'ampia gamma di servizi e che la dimensione ottimale per la fornitura dei servizi varia a seconda del tipo di servizio (BLOM-HANSEN et al., 2016^[34]), in generale i comuni più piccoli possono trarre vantaggio dalla fusione, poiché le unità più grandi possono realizzare economie di scala (Dollery e Crase, 2004^[35]), a condizione che la fusione sia eseguita senza intoppi. Nel caso delle fusioni comunali italiane, diversi studi hanno rilevato che una soglia di popolazione di 10 000 abitanti è la più adatta a fornire servizi efficienti (ad esempio in termini di bassa spesa totale pro capite) (Maria Dispotico, 2017^[36]; Agasisti e Porcelli, 2022^[37]). Ciò suggerisce che il consolidamento dei comuni più piccoli potrebbe contribuire a rafforzare la capacità del settore pubblico e a migliorare l'efficienza dell'erogazione dei servizi pubblici locali.

Figura 4.15. Le fusioni comunali sono rare nonostante la prevalenza di piccoli comuni



Nota: i dati sulla popolazione si riferiscono al 2024 per la Campania e al 2022 per i paesi unitari dell'OCSE.

Fonte: Istat, Popolazione residente al 1° gennaio (database); OCSE, Amministrazione comunale per dimensione della popolazione (database); Tuttitalia, Fusioni di Comuni in Italia

Nonostante gli sforzi compiuti per promuovere le fusioni, tali iniziative non hanno registrato progressi significativi in Campania. Al fine di incoraggiare la fusione dei comuni, la legge n. 56/2014 ha introdotto incentivi finanziari per i comuni disposti a fondersi e ha vietato la creazione di nuovi comuni con meno di 10 000 abitanti. Tuttavia, dal 2008 in Campania si è registrata una sola fusione comunale, un numero notevolmente inferiore rispetto alle regioni settentrionali (Figura 4.15, pannello b). Le sfide politiche legate alla fusione dei comuni sono notevoli, il che suggerisce che la cooperazione intercomunale sotto forma di Unioni di Comuni possa costituire un' a o un passo intermedio verso fusioni più complete (Ambrosiano, Balduzzi e Bordignon, 2014^[38]).

È fondamentale un efficace coordinamento delle politiche all'interno dei vari livelli di governo e tra di essi

L'adattamento e la mitigazione degli impatti dei cambiamenti demografici richiedono un approccio globale che abbracci diversi settori politici, tra cui la sanità, l'istruzione, la protezione sociale e gli affari economici. Ciò richiede non solo un coordinamento intersettoriale all'interno dei governi, ma anche una collaborazione tra i diversi livelli di governo. Inoltre, è essenziale un coordinamento orizzontale tra i comuni, che consenta loro di fornire congiuntamente servizi pubblici e iniziative di investimento al di là dei confini amministrativi, riducendo la frammentazione e realizzando economie di scala.

Coordinamento intersettoriale

La Campania ha intrapreso passi significativi per attuare un approccio politico integrato e intersettoriale allo sviluppo regionale. Storicamente, gli strumenti di pianificazione quali i Piani Territoriali Regionali (PTR) e i Piani Territoriali di Coordinamento Provinciale (PTCP) erano principalmente settoriali e si concentravano sull'uso del suolo e sulla pianificazione urbana. Durante il ciclo di programmazione della politica di coesione dell'UE 2014-2020, la regione ha introdotto la *Strategia Unitaria Regionale* per armonizzare i fondi dell'UE, nazionali e regionali per lo sviluppo territoriale intersettoriale. Questo approccio integrato è stato portato avanti nel periodo di programmazione 2021-2027 attraverso il Documento di Indirizzo Strategico Regionale (DRIS) (Regione Campania, 2020^[39]). Inoltre, nel 2022, la Campania ha approvato il documento "Verso un'agenda territoriale della Regione Campania", che stabilisce un quadro di pianificazione territoriale globale che integra la rigenerazione urbana, lo sviluppo rurale, la tutela dell'ambiente e il potenziamento delle infrastrutture per promuovere lo sviluppo territoriale (Regione Campania, 2022^[40]).

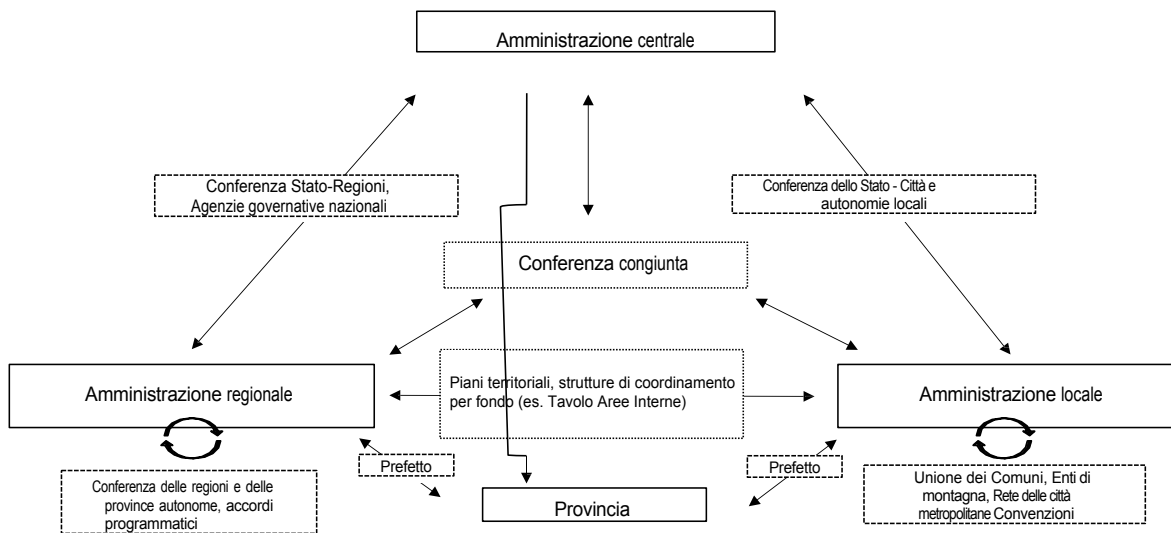
L'approccio della Campania è fortemente influenzato dalla **politica di coesione dell'UE**. Le tempistiche sia del documento "Verso un'agenda territoriale" che del DRIS corrispondono al ciclo di programmazione 2021-2027 dell'UE e sono strutturate intorno alle priorità dell'Unione. Il documento "Verso un'agenda territoriale" è in linea con l'obiettivo dell'UE di promuovere un'"Europa più vicina ai cittadini" attraverso uno sviluppo territoriale integrato, mentre le linee di programmazione del DRIS sono coordinate attorno ai cinque obiettivi strategici delineati nella politica di coesione dell'UE. Sebbene questo allineamento aumenti l'idoneità della regione a ricevere finanziamenti dell'UE, potrebbe limitare la flessibilità nell'attuazione di strategie che rispondono alle esigenze specifiche della regione (CEMR, 2022^[41]).

Cooperazione governativa verticale e orizzontale

L'Italia ha istituito varie strutture per facilitare la cooperazione governativa verticale e orizzontale. Le conferenze fungono da piattaforme chiave per il dialogo tra i diversi livelli di governo: la Conferenza Stato-Regioni promuove la cooperazione tra il governo centrale e le autorità regionali, la Conferenza dello Stato, delle Città e delle Autonomie Locali facilita l'interazione tra il governo centrale e gli enti locali, compresi i comuni e le province, e la Conferenza congiunta riunisce entrambe le conferenze per affrontare questioni che coinvolgono tutti i livelli di governo. Inoltre, la supervisione del governo centrale è mantenuta attraverso i prefetti. Anche i governi regionali e locali cooperano attraverso piani territoriali regionali e strutture di coordinamento sviluppate per l'attuazione di vari programmi di investimento. Per quanto riguarda la cooperazione orizzontale, la Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome fornisce una piattaforma per i governi regionali per allineare le politiche e condividere le migliori pratiche. Esistono anche varie forme di cooperazione intercomunale, come le convenzioni e le unioni di comuni, che facilitano il coordinamento tra i governi locali (Figura 4.16).

Figura 4.16. L'Italia ha istituito varie strutture per facilitare la cooperazione verticale e orizzontale tra i governi

Panoramica delle principali strutture di cooperazione in Italia



Nota: il diagramma è una rappresentazione non esaustiva di alcune strutture di cooperazione esistenti in Italia. Le frecce indicano le linee di comunicazione tra le entità.

Cooperazione verticale tra governo centrale e regionale

La maggior parte delle funzioni svolte dai governi regionali sono condivise con il governo centrale. La Costituzione italiana definisce diverse "funzioni concorrenti", per le quali il governo centrale definisce il quadro legislativo e il governo regionale esercita i poteri legislativi entro tali limiti. L'estensione delle "competenze concorrenti" abbraccia le principali funzioni governative quali gli affari economici, la pianificazione territoriale e la sanità (cfr. capitolo 1).

Le competenze condivise hanno creato difficoltà di coordinamento tra il governo centrale e quelli regionali. In pratica, la distinzione tra principi definiti e legislazione non è stata chiara, causando continue controversie tra il governo centrale e quelli regionali dinanzi alla Corte costituzionale (Ambrosanio, Balduzzi e Bordignon, 2014^[38]). Nel periodo 2006-2017, la questione più frequente di controversia tra il governo centrale e quello regionale ha riguardato l'attribuzione delle competenze, come definito dall'articolo 117 della Costituzione (Filippetti, Rondinella e Tuzi, 2024^[42]). Più recentemente, questi conflitti sono diventati evidenti durante la pandemia, quando il governo nazionale è stato criticato per la sua percezione di mancanza di coordinamento nelle misure sanitarie (Salvati, 2022^[43]).

Per esercitare le competenze concorrenti sarà essenziale chiarire le responsabilità a tutti i livelli di governo e promuovere un coordinamento trasparente della comunicazione. Sebbene la legislazione successiva e le sentenze dei tribunali abbiano mitigato alcune incertezze, un ulteriore chiarimento della ripartizione delle responsabilità tra i vari livelli di governo ne migliorerà l'efficacia (OCSE, 2021^[44]). Questo processo richiederà un dialogo aperto tra tutti i livelli di governo per affrontare la questione della capacità dei governi regionali di fornire servizi in un contesto di crescente pressione fiscale e di diminuzione della capacità del settore pubblico a causa dell'invecchiamento della popolazione. La questione è particolarmente delicata per quanto riguarda la spesa sanitaria, poiché il sistema dei trasferimenti si basa su accordi tra il governo centrale e quelli regionali per determinare il fabbisogno finanziario (Brosio, 2018^[45]). Le prove aneddotiche fornite nel corso di questo studio hanno anche evidenziato le difficoltà di coordinamento tra le diverse agenzie e i diversi livelli di governo nella razionalizzazione delle reti di servizi, come le scuole, che spesso portano a un rallentamento del processo decisionale. Un migliore coordinamento tra il governo centrale e quelli regionali contribuirà anche a superare il contraccolpo politico seguito al fallimento del referendum nazionale del 2016, che mirava ad abolire le "competenze concorrenti" ma è stato criticato per aver ricentralizzato il potere e minato l'autonomia regionale (Libero Pensiero, 2016^[46]).

Cooperazione verticale tra governi regionali e municipali

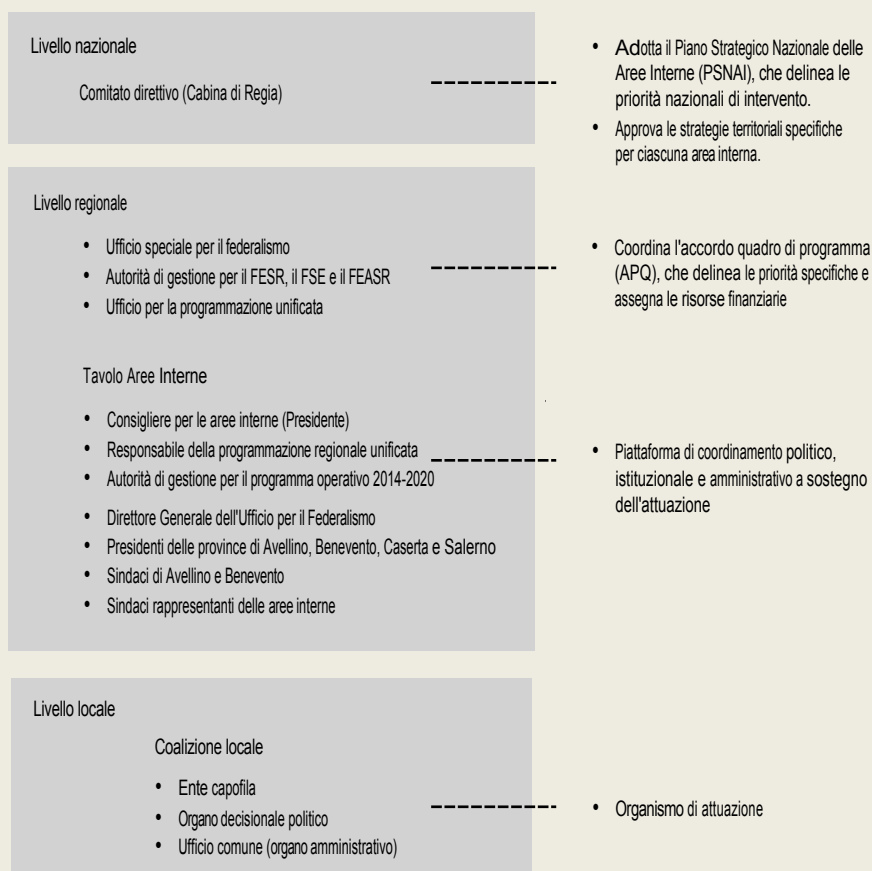
Mentre i meccanismi di cooperazione verticale con il governo centrale sono ben definiti, quelli di coordinamento verticale tra il governo regionale e quello locale variano in termini di portata e chiarezza a seconda delle diverse iniziative politiche. Ad esempio, l'attuazione della Strategia nazionale per le aree interne è sostenuta dal *Tavolo Aree Interne*, una piattaforma che riunisce gli attori regionali e locali per coordinare le iniziative di investimento. Sebbene il programma sia ancora in corso e non sia stato ancora valutato appieno, vi sono prove che questo meccanismo di coordinamento abbia prodotto risultati positivi (Riquadro 4.5). Al contrario, il PNRR pone maggiore enfasi sulla supervisione del governo centrale, con una struttura di coordinamento centrale istituita presso il Ministero dell'Economia e delle Finanze. I governi regionali e locali responsabili dell'attuazione dei progetti si concentrano principalmente sul monitoraggio e sulla rendicontazione all'amministrazione centrale (Governo Italiano, 2021^[8]). Sebbene siano stati istituiti anche meccanismi di coordinamento regionale, come la designazione da parte della Campania dell'*Ufficio Speciale Grandi Opere* come punto di contatto regionale e organismo di coordinamento, le sue interazioni principali sono con il Consiglio regionale, mentre il suo ruolo nel coordinamento diretto con i singoli governi locali rimane meno chiaramente definito.

Riquadro 4.5. Meccanismi di coordinamento della Strategia nazionale per le aree interne

Introdotta nel 2014, la SNAI è un'iniziativa nazionale volta a contrastare il declino demografico nelle aree interne del Paese. La strategia si concentra sul miglioramento dei servizi pubblici come l'istruzione, la sanità e la mobilità, promuovendo al contempo nuove attività economiche in regioni selezionate. Per il periodo 2021-27, sono stati scelti 48 comuni della Campania in base alla loro accessibilità ai servizi essenziali.

Il successo della SNAI si basa su una struttura di governance dettagliata che promuove la cooperazione istituzionale tra i diversi livelli di governo. A livello nazionale, un comitato direttivo stabilisce le priorità generali e garantisce la coerenza delle strategie proposte dalle aree interne (Figura 4.17). I governi regionali svolgono un ruolo di coordinamento, in particolare nella formulazione dell'accordo quadro di programma, che definisce in dettaglio le misure di intervento specifiche e assegna le risorse finanziarie. In Campania è stato istituito il *Tavolo Aree Interne* per favorire il coordinamento tra gli attori regionali e locali e fornire supporto amministrativo. Il processo di attuazione prevede che i comuni costituiscano un consorzio per richiedere i benefici. All'interno di questo consorzio, i comuni istituiscono un ente capofila e un organo decisionale politico e per coordinare l'attuazione. Questo passo è stato fondamentale per superare le rivalità storiche tra comuni limitrofi (Ufficio di valutazione d'impatto, 2023^[47]).

Figura 4.17. Struttura di governance della SNAI



Fonte: elaborazione dell'autore sulla base dei documenti forniti dalla Regione Campania

L'attuazione dello SNAI ha avuto un esito generalmente positivo, nonostante siano emerse alcune carenze a livello di coordinamento. Uno studio relativo al periodo 2014-2020 ha rivelato un notevole aumento dei siti commerciali in alcune aree selezionate, indicando un cambiamento istituzionale favorevole alla crescita demografica (Ufficio di valutazione d'impatto, 2023^[47]). Inoltre, i comuni coinvolti nella SNAI hanno migliorato la loro capacità di pianificazione, consentendo loro di accedere ad altri programmi regionali come LEADER (Barone et al., 2023^[48]). Tuttavia, alla fine del 2022, 32 dei 95 progetti ammissibili non erano ancora stati avviati, forse a causa della complessità dei processi della strategia (Regione Campania^[49]).

Il complesso quadro di governance della SNAI richiede una solida capacità amministrativa per funzionare in modo efficace. Il coinvolgimento di più parti interessate provenienti dai governi nazionali, regionali e locali porta spesso a priorità concorrenti. La gestione di varie risorse finanziarie, provenienti sia dai bilanci nazionali che dai Fondi strutturali e di investimento europei, aggiunge ulteriore difficoltà. Queste difficoltà sono aggravate dalla frammentazione amministrativa, che può rendere difficile per i piccoli comuni cooperare efficacemente su progetti su larga scala o che può comportare una mancanza di capacità amministrativa per gestire processi complessi di finanziamento.

Il ruolo delle città metropolitane e delle province nel coordinamento dei comuni

Le città metropolitane e le province possono svolgere un ruolo importante nel promuovere il coordinamento tra gli enti locali. Ad esempio, hanno il compito di coordinare e pianificare le reti di comunicazione e di servizi pubblici nei loro territori. Tuttavia, nonostante la loro importanza strategica, le province e le città metropolitane spesso non dispongono dell'autorità giuridica e delle risorse finanziarie necessarie per adempiere efficacemente ai loro mandati. Ad esempio, nel 2020 gli enti provinciali e metropolitani rappresentavano solo il 3% delle entrate delle amministrazioni subnazionali (Congresso dei poteri locali e regionali, 2024^[50]). La città metropolitana di Napoli, l'unica entità di questo tipo in Campania, illustra queste sfide. Nonostante l'elevata densità di popolazione, Napoli ha registrato una produttività inferiore rispetto alle città metropolitane del nord e del centro Italia, il che suggerisce che non è stata in grado di sfruttare i vantaggi dell'agglomerazione tipicamente associati alle aree urbane densamente popolate (OCSE, 2019^[51]).

Queste carenze non sono dovute solo ai budget limitati, ma anche alla mancanza di chiarezza dei ruoli istituzionali e alla debolezza dei meccanismi di governance a livello nazionale. Dopo il fallimento del referendum costituzionale del 2016, che mirava a chiarire le competenze tra i vari livelli di governo e a trasferire completamente le responsabilità e i finanziamenti delle province alle città metropolitane, il quadro istituzionale è rimasto incompleto. Di conseguenza, le province e le città metropolitane continuano a registrare significative sovrapposizioni di responsabilità con i governi regionali e municipali, in particolare in settori quali la protezione dell'ambiente e i trasporti locali (OCSE, 2019^[51]). Inoltre, la legittimità democratica di questi enti è limitata. Nelle province e nelle città metropolitane, i presidenti sono eletti indirettamente dai sindaci e dai consiglieri locali. Nel caso delle città metropolitane dell', il sindaco della capitale ricopre automaticamente la carica di sindaco metropolitano, indebolendo la responsabilità diretta di queste istituzioni nei confronti dei cittadini.

Cooperazione orizzontale tra comuni

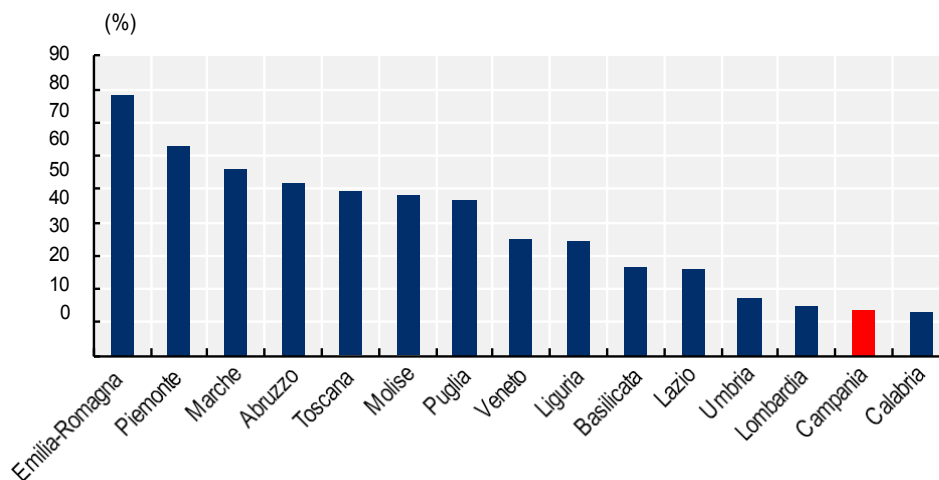
L'Italia ha adottato accordi formali per rafforzare la cooperazione intercomunale. La legge 142/1990 ha introdotto le Unioni di Comuni, una forma di collaborazione strutturata in cui due o più comuni costituiscono una nuova entità giuridica per gestire collettivamente i servizi. Ha inoltre istituito i Consorzi, simili alle unioni ma solitamente creati per scopi specifici, come l'assistenza sanitaria. Le convenzioni, al contrario, sono accordi più flessibili che consentono ai comuni di collaborare su compiti specifici senza costituire una nuova entità. Le leggi successive hanno rafforzato questo quadro, ampliando i ruoli delle unioni e rendendo obbligatoria la cooperazione per i comuni con meno di 5 000 abitanti (legge 122/2010, legge 135/2012).

La Campania è meno attiva di altre regioni nella cooperazione intercomunale (Figura 4.18). Secondo gli ultimi dati censuari del Ministero dell'Interno, la regione aveva istituito 17 Unioni di Comuni.

formata da un totale di 73 comuni, un numero significativamente inferiore considerando il numero totale dei comuni. Gli studi hanno dimostrato che, a seguito dell'obbligo per i piccoli comuni di impegnarsi nella cooperazione intercomunale, la Campania è stata tra le regioni più inclini ad adottare convenzioni – una forma di cooperazione più semplice e flessibile – piuttosto che Unioni di Comuni, che comportano procedure più formali (Bolgherini, Casula e Marotta, 2018^[52]). Gli autori suggeriscono che questa riluttanza possa derivare dallo scetticismo nei confronti delle politiche del governo nazionale, dalla collaborazione storicamente più debole tra i comuni limitrofi e dall'esitazione al cambiamento.

Figura 4.18. La Campania utilizza la cooperazione intercomunale meno di altre regioni

Percentuale di comuni in un'unione di comuni per regione



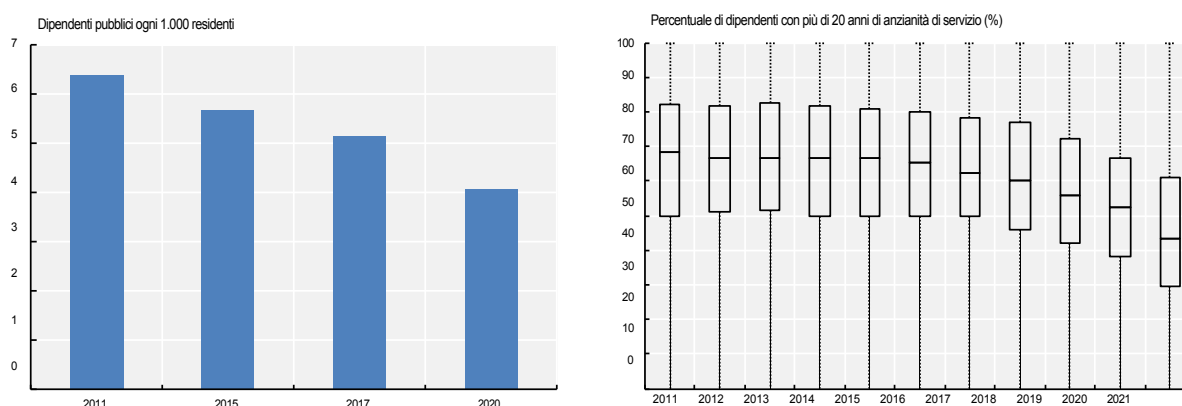
Fonte: Ministero dell'Interno, Sistema Territoriale Unico (banca dati)

Rafforzare le competenze in un'amministrazione pubblica locale in contrazione e invecchiamento

L'amministrazione pubblica locale sta subendo una contrazione. In Campania, il numero di dipendenti pubblici locali ogni 1 000 residenti è diminuito del 36% tra il 2011 e il 2020 (Figura 4.19, pannello a). A livello nazionale, le restrizioni alle assunzioni applicate nel corso degli anni 2010, volte a contenere la spesa pubblica – in particolare all'interno dei governi subnazionali – hanno ridotto la forza lavoro pubblica a uno dei livelli più bassi tra i paesi dell'OCSE in rapporto alla popolazione (OCSE, 2021^[44]). La riduzione dei dipendenti pubblici è stata particolarmente pronunciata nell'Italia meridionale, dove i vincoli di bilancio erano più severi. Gli effetti sono ancora evidenti, con i comuni della regione Centro-Sud, compresa la Campania, che gestiscono il valore più elevato di fondi PNRR per dipendente, evidenziando la pressione su una forza lavoro pubblica già sovraccarica (PNRR Lab di SDA Bocconi, 2023^[32]). Inoltre, gli sforzi legislativi e politici volti a garantire contratti a tempo indeterminato ai lavoratori pubblici temporanei, più diffusi nel Sud, hanno spesso aggirato i processi di assunzione competitivi. Ciò ha portato a un minor ricambio generazionale e a una forza lavoro con qualifiche inferiori (Aimone Gigio et al., 2020^[53]).

Figura 4.19. La pubblica amministrazione locale della Campania si sta riducendo e sta affrontando una perdita di esperienza

Dipendenti pubblici ogni 1.000 residenti (a sinistra) e anzianità di servizio dei dipendenti pubblici (a destra)



Nota: il grafico a scatola nel pannello (b) mostra i valori minimi, il primo quartile, il secondo quartile, il terzo quartile e i valori massimi.

Fonte: Istat, "Attività e organizzazione delle unità istituzionali" e "Indicatori contabili e indicatori relativi al personale delle unità istituzionali" (banca dati)

Anche la forza lavoro pubblica sta perdendo esperienza con il pensionamento dei lavoratori anziani. I dipendenti pubblici italiani sono tra i più anziani dell'OCSE e il numero di coloro che hanno diritto alla pensione è destinato ad aumentare notevolmente nei prossimi anni. Una forza lavoro pubblica meno istruita e più anziana è collegata a una minore efficienza nell'erogazione dei servizi amministrativi e a un rallentamento della spesa per gli investimenti pubblici (OCSE, 2021^[44]). L'invecchiamento della forza lavoro pubblica della Campania comporterà presto una significativa perdita di esperienza, ma anche un'opportunità di rinnovamento. Questo processo è già iniziato, poiché la percentuale di dipendenti con oltre 20 anni di servizio è in costante diminuzione nei comuni della Campania (Figura 4.19, pannello b).

La capacità amministrativa svolge un ruolo cruciale nello sfruttamento dei vantaggi della cooperazione intercomunale. Sebbene l'obiettivo primario di tale cooperazione sia quello di migliorare l'erogazione dei servizi attraverso economie di scala, la ricerca mostra risultati contrastanti. Ad esempio, la cooperazione intercomunale ha portato a una riduzione della spesa pro capite senza diminuire i livelli dei servizi pubblici in Emilia-Romagna (Ferraresi, Migali e Rizzo, 2018^[54]). Tuttavia, uno studio condotto su piccoli comuni in tutta Italia non ha riscontrato miglioramenti significativi nell'efficienza della spesa per i comuni che hanno aderito alle unioni (Luca e Modrego, 2019^[55]). Ciò potrebbe essere dovuto a carenze di coordinamento derivanti da una capacità amministrativa limitata, in particolare nelle regioni meno ricche. Al contrario, i comuni più ricchi in regioni come l'Emilia-Romagna, con strutture amministrative più solide, sembrano essere in una posizione migliore per trarre vantaggio da queste collaborazioni. Allo stesso modo, altri studi sottolineano l'importanza della capacità amministrativa, osservando che la presenza di un comune di medie dimensioni (con oltre 20 000 abitanti) nell'unione tende a determinare maggiori risparmi di spesa, grazie alle competenze amministrative che esso apporta (Gori et al., 2023^[56]).

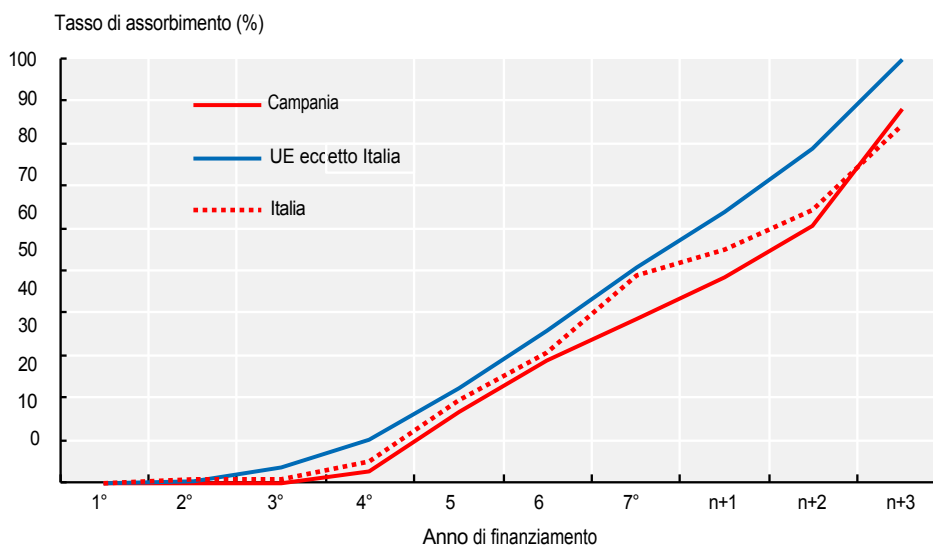
Anche la capacità amministrativa è importante per garantire l'efficacia degli investimenti pubblici. Durante il periodo di programmazione del FESR 2014-2020, alla fine del 2023 l'Italia registrava uno dei tassi di assorbimento più bassi tra i paesi dell'UE (Ciffolilli e Pompili, 2024^[57]). Anche l'assorbimento del programma regionale FESR da parte della Campania è rimasto indietro, con risultati costantemente inferiori alla media nazionale per gran parte del periodo di programmazione (Figura 4.20). Da un'indagine condotta tra i comuni italiani è emerso che la capacità tecnica è il secondo ostacolo più significativo agli investimenti infrastrutturali, dopo la disponibilità di finanziamenti (Bulman, 2021^[58]). I comuni italiani hanno classificato questo vincolo con un punteggio superiore di 10 punti percentuali rispetto alla media UE, sottolineando come la limitata capacità tecnica abbia ostacolato le iniziative di investimento. Migliorare la capacità della forza lavoro amministrativa sarà fondamentale: un recente studio sui comuni italiani ha rilevato che quelli con una percentuale più elevata di funzionari pubblici in possesso di un diploma universitario erano in grado di eseguire meglio i bilanci previsti (Morelli e Bellodi, 2023^[59]).

La Campania, consapevole della necessità di una forza lavoro qualificata, ha attuato il "Piano di lavoro" durante il periodo di programmazione 2014-20 con risorse del FSE. Questa procedura ha comportato la selezione, l'erogazione di borse di studio per la formazione e la successiva assunzione dei partecipanti che hanno completato la formazione e superato l'esame finale. L'assunzione è stata effettuata da enti pubblici, compresi i comuni, che hanno partecipato al concorso indetto dalla Regione. Sono state coinvolte in totale 140 amministrazioni pubbliche e sono stati assunti con contratti a tempo indeterminato 1 836 borsisti.

Allo stesso tempo, come già detto, la Campania sta anche sfruttando il contributo del Programma Nazionale di Assistenza Tecnica "Capacità per la Coesione – CapCoe 2021/2027", volto a rafforzare la capacità amministrativa delle autorità locali. In questo contesto, è stato attuato un piano straordinario di assunzioni per la politica di coesione durante il periodo di programmazione 2021-27 per rafforzare i comuni, le unioni di comuni, le amministrazioni regionali, le province e le città metropolitane nelle regioni meno sviluppate, tra cui la Campania.

Figura 4.20. Il tasso di assorbimento del FESR in Campania è basso

Tasso di assorbimento del FESR (2014-20)



Nota: il tasso di assorbimento è calcolato come quota della spesa totale rispetto alla spesa totale prevista per i programmi finanziati. In base alla regola n+2/n+3, i fondi devono essere spesi entro la fine del secondo/terzo anno successivo alla loro assegnazione. I dati relativi all'UE esclusa l'Italia indicano la media non ponderata dei paesi dell'UE, esclusa l'Italia.

Fonte: Commissione europea, piattaforma aperta di dati sulla coesione (banca dati)

Ampliare l'accesso alle opportunità di aggiornamento professionale per la pubblica amministrazione è particolarmente urgente in Campania. Persiste un netto divario tra Nord e Sud nell'accesso alla formazione nella pubblica amministrazione. Nel 2019, il personale comunale delle regioni settentrionali ha frequentato in media 1,5 corsi di formazione per dipendente, mentre nelle regioni meridionali solo la metà dei dipendenti comunali ha partecipato a qualche corso di formazione. Inoltre, anche il contenuto della formazione era diverso: nel Sud i corsi si concentravano prevalentemente sulla trasparenza e la lotta alla corruzione, mentre nel Nord la formazione era più spesso finalizzata al potenziamento dell'innovazione digitale e delle competenze trasversali, come la conoscenza delle lingue e l'alfabetizzazione informatica (Aimone Gigio et al., 2020^[53]). A questo proposito, la direttiva sulla formazione del 2025 (nota come direttiva Zangrillo), che impone 40 ore di formazione annuale per ogni dipendente pubblico al fine di rafforzare le capacità tecniche della forza lavoro pubblica, rappresenta un passo avanti positivo. Tuttavia, la sua effettiva attuazione rimane fondamentale.

Raccomandazioni politiche

Con l'accelerarsi dei cambiamenti demografici, sarà sempre più importante allineare le priorità degli investimenti pubblici a questa realtà in evoluzione. Il calo e l'invecchiamento della popolazione dovrebbero inoltre esercitare una notevole pressione fiscale sui governi subnazionali, principalmente a causa dell'aumento dei costi sanitari e della contrazione della base imponibile. Per affrontare questa sfida è necessario un migliore coordinamento delle strategie di investimento al fine di raggiungere una massa critica, una revisione approfondita delle spese e la garanzia di entrate sufficienti a sostenere le finanze pubbliche. Allo stesso tempo, i comuni dovranno esplorare modi per mantenere la fornitura di servizi locali essenziali nonostante il calo demografico.

Definizione di strategie esplicite per coordinare le iniziative politiche in materia di cambiamento demografico

Lo spopolamento e l'invecchiamento della popolazione spesso coincidono con disparità socioeconomiche, che richiedono un approccio intersettoriale che integri lo sviluppo economico, l'accesso ai servizi essenziali, il miglioramento dei servizi sanitari e l'ampliamento della protezione sociale. Inoltre, una prospettiva transregionale è essenziale per consentire ai comuni di coordinare i servizi pubblici al di là dei confini amministrativi, garantendo che le risposte siano adeguate alle esigenze locali (OCSE, 2021^[60]). Tuttavia, le iniziative di investimento della Campania sembrano incontrare difficoltà legate al coordinamento delle politiche. I programmi di investimento finanziati dall'UE in Campania rimangono molto frammentati rispetto ad altre regioni, limitando la loro efficacia nell'affrontare le sfide demografiche. Per rafforzare il coordinamento delle iniziative politiche, le vie principali sono:

- **Il governo regionale potrebbe prendere in considerazione l'adozione di un quadro generale per affrontare l'emigrazione giovanile e l'invecchiamento della popolazione.** Tale quadro potrebbe adattare le iniziative alle diverse situazioni demografiche, coordinare tutti i fondi disponibili e attuare un meccanismo di verifica dell'impatto sulle zone rurali, come in Castiglia-La Mancia (riquadro 4.6). Sebbene la SNAI guidata a livello nazionale fornisca un forte approccio intersettoriale e territoriale per affrontare lo spopolamento rurale, essa potrebbe essere integrata da una strategia guidata dalle regioni in grado di mobilitare tutte le risorse disponibili, comprese quelle al di fuori del quadro SNAI, per affrontare sfide territoriali più ampie. Il quadro "Verso una strategia territoriale" è un passo positivo verso una maggiore coerenza delle politiche, ma manca dell'autorità giuridica degli strumenti di pianificazione formali come i piani territoriali regionali, rendendo la sua influenza consultiva piuttosto che vincolante. Allo stesso modo, mentre le strategie di investimento intersettoriali come il documento di orientamento strategico regionale (DRIS) segnano un progresso, il loro rigoroso allineamento alle priorità e ai cicli di finanziamento dell'UE può limitare la flessibilità nell'adattamento alle esigenze locali.
- **Il governo regionale potrebbe sostenere ulteriormente l'attuazione di strumenti territoriali integrati attraverso la creazione di una piattaforma dedicata all'apprendimento tra pari.** Gli attori locali in Campania hanno acquisito esperienza pratica nell'uso di strumenti territoriali integrati come l'ITI, in particolare attraverso l'introduzione della SNAI. Tuttavia, sia in Campania che in tutta l'UE, l'efficace attuazione di questi strumenti continua a incontrare difficoltà, tra cui limiti di capacità e mancanza di un sostegno strutturato (CEMR, 2022^[41]). Per ovviare a questo problema, il governo regionale potrebbe istituire una piattaforma di apprendimento tra pari per facilitare lo scambio di conoscenze tra i comuni e gli attori locali che hanno attuato strategie integrate. Questa piattaforma contribuirebbe a diffondere le buone pratiche, a sostenere la risoluzione congiunta dei problemi e a sviluppare la capacità collettiva di realizzare interventi basati sul territorio. Ispirandosi a modelli come la rete europea CAP, la piattaforma potrebbe evolversi in un hub centrale che offre assistenza tecnica, strumenti di pianificazione interattivi, materiali di orientamento e dati per monitorare l'impatto degli investimenti integrati. Inoltre, rafforzerebbe direttamente gli obiettivi del periodo di programmazione 2021-2027 del FESR, in particolare nell'ambito dell'obiettivo strategico 5 (RSO 5.2), che mira a migliorare la capacità amministrativa degli attori locali coinvolti nella SNAI. Iniziative simili potrebbero essere messe in atto per strategie integrate rivolte alle aree urbane che devono affrontare sfide diverse da quelle delle aree rurali.

Riquadro 4.6. Coordinamento degli investimenti nell'ambito della legge sulle misure contro lo spopolamento in Castilla-La Mancha

Nel giugno 2021, la Castiglia-La Mancia, in Spagna, ha promulgato la legge "Misure economiche, sociali e fiscali contro lo spopolamento e per lo sviluppo delle zone rurali" (legge 2/2021, di seguito "la legge") per combattere lo spopolamento rurale attraverso un approccio intersettoriale e integrato. La legge è stata elaborata in risposta alle gravi sfide demografiche della regione: con oltre l'80 % dei comuni con meno di 2 000 abitanti, la Castiglia-La Mancia soffre da tempo di una bassa densità di popolazione, ulteriormente aggravata dallo spopolamento e dall'invecchiamento della popolazione.

Una caratteristica fondamentale della legge è il suo approccio basato sul territorio. La regione ha condotto un'analisi dettagliata della zonizzazione per valutare i diversi livelli di rischio di spopolamento e adattare gli interventi di conseguenza. Il processo di zonizzazione ha riguardato oltre 900 comuni su una superficie di circa 80 000 km², pari a sei volte la superficie della Campania. La classificazione si è concentrata sul grado di spopolamento, sullo sviluppo socioeconomico e sulla disponibilità di servizi pubblici, in contrasto con la strategia nazionale per le aree interne, che definisce le aree interne principalmente in base alla distanza dai servizi essenziali. I comuni classificati come scarsamente popolati o a rischio di spopolamento beneficiano di incentivi fiscali per attrarre imprese e ridurre le disuguaglianze socioeconomiche. Queste aree beneficiano anche di programmi mirati nell'ambito della Strategia regionale per combattere lo spopolamento, che stanziava oltre 3 miliardi di euro tra il 2021 e il 2031.

Un altro aspetto caratterizzante della legge è il suo approccio integrato, che garantisce il coordinamento tra gestori di fondi, settori governativi e parti interessate. Essa mette in comune i fondi disponibili per sviluppare iniziative di investimento su misura per le esigenze locali, un approccio già applicato nel suo Investimento Territoriale Integrato (ITI) 2014-20, uno dei primi casi di combinazione dei fondi FEASR, FESR e FSE nell'UE. La legge rafforza inoltre la collaborazione intergovernativa, istituendo una commissione interdipartimentale che riunisce vari settori quali il turismo, il commercio e l'industria, la protezione dell'ambiente e la politica sociale. Inoltre, il suo modello di governance aperta promuove il coinvolgimento di tutti i dipartimenti del governo regionale, i consigli provinciali, le autorità locali e altre parti interessate quali sindacati, università e associazioni civiche nel processo politico.

La legge introduce inoltre meccanismi di valutazione dell'impatto sulle zone rurali per valutare l'effetto della legislazione su tali zone. Ora, quando si redigono regolamenti, è necessario presentare relazioni sull'impatto demografico per valutarne gli effetti sull'ambiente rurale e sulle tendenze di spopolamento. Tali relazioni sono integrate anche nel processo di definizione del bilancio per aiutare a identificare e quantificare le esigenze finanziarie dei diversi territori.

Sebbene sia ancora troppo presto per valutarne appieno l'impatto – le revisioni intermedie sono previste per il 2025 – l'UE ha riconosciuto che i suoi sforzi sono fonte di ispirazione per altre regioni (ENRD, 2022^[61]). Una valutazione del precedente ITI 2014-20 ha evidenziato che uno dei risultati chiave dell'approccio integrato è stato quello di promuovere una cultura politica collaborativa, consentendo ai gestori dei fondi dell'UE di coordinare in modo più efficace l' e nell'ambito di una strategia unificata (Paton, 2020^[62]).

Rafforzare la capacità fiscale subnazionale per rispondere alle pressioni demografiche

Il cambiamento demografico rappresenta una sfida importante per la sostenibilità fiscale a lungo termine della Campania. L'invecchiamento e il calo della popolazione rischiano di aumentare la spesa sanitaria, già elevata, limitando al contempo la crescita delle entrate. Il rafforzamento della capacità fiscale della regione sarà essenziale per salvaguardare la fornitura dei servizi pubblici essenziali e mantenere la stabilità finanziaria di fronte a queste pressioni demografiche. Le considerazioni chiave sono le seguenti

- **Il governo nazionale potrebbe prendere in considerazione la revisione dei meccanismi di perequazione fiscale per riflettere meglio le sfide nelle aree scarsamente popolate e in declino demografico.** Attualmente, il

L'assegnazione del Fondo nazionale di perequazione per le spese sanitarie è regolata da una formula che tiene conto di fattori quali la struttura demografica per età e gli indicatori epidemiologici. Tuttavia, la distribuzione finale viene decisa in ultima istanza attraverso negoziati tra il governo centrale e i governi regionali nell'ambito della Conferenza Stato-Regioni. Sebbene questo approccio offra flessibilità per rispondere alle specifiche esigenze sanitarie regionali, introduce anche incertezza, poiché i criteri di ripartizione possono cambiare frequentemente e avere conseguenze significative sui bilanci regionali (Ufficio parlamentare di bilancio, 2024^[12]). Una revisione della formula sottostante, in particolare per tenere conto del potenziale aumento dei costi pro capite legato al calo demografico e alla perdita di economie di scala, potrebbe rafforzare la capacità del sistema di rispondere alle tendenze demografiche e ridurre la necessità di adeguamenti ad hoc. Allo stesso modo, i criteri utilizzati per l'assegnazione del Fondo di solidarietà comunale potrebbero tenere maggiormente conto dell'aumento della spesa pro capite e della limitata capacità fiscale dei piccoli comuni. Sebbene la legge 232/2016 preveda un finanziamento compensativo per i comuni con meno di 5 000 abitanti che ricevono assegnazioni negative dal Fondo di solidarietà comunale, queste sfide demografiche e strutturali potrebbero essere integrate in modo più sistematico nel calcolo dei requisiti standard per garantire un finanziamento adeguato e prevedibile ai comuni più piccoli.

- **Inoltre, il governo nazionale potrebbe prendere in considerazione l'introduzione di una categoria fiscale IMU specifica per gli immobili sfitti.** Ciò potrebbe promuovere un uso più efficiente del territorio, generando al contempo un gettito fiscale aggiuntivo. Una maggiore autonomia fiscale consentirebbe a questi governi di rispondere in modo più flessibile alle esigenze in evoluzione determinate dai cambiamenti demografici, sostenendo al contempo l'obiettivo più ampio del federalismo fiscale, come delineato nella revisione del quadro fiscale subnazionale contenuta nel PNRR. Sebbene i comuni abbiano attualmente l'autorità di tassare le seconde case, alcune delle quali potrebbero essere sfitte, nell'attuale quadro IMU non esiste una categoria dedicata agli immobili sfitti⁶. È importante notare, tuttavia, che un'imposta sugli immobili sfitti ben funzionante ridurrebbe, per sua natura, il numero di immobili sfitti nel tempo e quindi diminuirebbe la propria base di gettito. Inoltre, occorrerebbe valutare attentamente i costi amministrativi relativi al monitoraggio e all'applicazione (OCSE, 2022^[63]).
- **Gli enti locali potrebbero utilizzare il bilancio partecipativo come strumento per rafforzare la fiducia nelle istituzioni pubbliche e, in ultima analisi, migliorare l'adempimento degli obblighi fiscali.** Il divario tra il gettito fiscale previsto e quello effettivo rappresenta una fonte significativa di finanziamenti non sfruttati per la regione. A livello nazionale, si stima che la riscossione di solo il 30% del potenziale gettito IVA mancante potrebbe generare un ulteriore 0,8% del PIL (OCSE, 2019^[51]). Il potenziale di aumento delle entrate è probabilmente ancora più elevato in Campania, dove l'evasione fiscale è più diffusa. In risposta a ciò, il governo nazionale prevede di introdurre misure volte a migliorare la riscossione delle imposte, tra cui l'introduzione di dichiarazioni IVA precompilate per alleggerire l'onere della conformità (Riquadro 4.2). Sebbene questi sforzi si concentrino sul rafforzamento dell'applicazione della legge, essi dovrebbero essere integrati da approcci più morbidi volti a migliorare la conformità volontaria e a rafforzare la morale fiscale (OCSE, 2019^[64]). Uno di questi approcci consiste nel promuovere un maggiore coinvolgimento dei cittadini nelle decisioni relative alla spesa pubblica, il che può contribuire a rafforzare il legame percepito tra il contributo fiscale e i risultati dello sviluppo locale. Gli enti locali potrebbero prendere in considerazione varie forme di bilancio partecipativo, come le consultazioni e le giurie popolari (Riquadro 4.7). Una maggiore partecipazione civica può anche migliorare la qualità delle decisioni di investimento pubblico e ridurre i rischi di corruzione e di influenza politica (OCSE, 2019^[65]).

Riquadro 4.7. Metodi di bilancio partecipativo nei comuni italiani e oltre

Il bilancio partecipativo (PB) è un processo democratico che consente ai cittadini di influenzare direttamente l'allocazione di una parte del bilancio pubblico. Tipicamente implementato a livello locale, il PB si concentra spesso sulle spese in conto capitale, come gli investimenti in centri sportivi, parchi giochi e piste ciclabili (OCSE, 2022^[66]).

Dalla sua prima implementazione a Porto Alegre, in Brasile, alla fine degli anni '80, il PB si è diffuso in numerosi paesi e regioni. In Italia, secondo POLYAS, un fornitore di servizi di voto online, 35 comuni utilizzano attivamente il bilancio partecipativo. La maggior parte di questi si trova nelle regioni settentrionali, come la Lombardia e l'Emilia-Romagna (POLYAS^[67]), mentre in Campania sono stati registrati casi di utilizzo nei comuni di Boscotrecase (Napoli) e Vallesaccarda (Avellino) (Bassoli, Pittella e Stortone, 2021^[68]).

Il PB è spesso promosso per il suo potenziale di migliorare l'efficienza, allineando meglio la spesa pubblica alle preferenze dei cittadini, e di aumentare la trasparenza e la responsabilità del governo. Tuttavia, l'efficacia del PB dipende in larga misura dalla sua progettazione e attuazione (OCSE, 2020^[69]). In particolare, la modalità di partecipazione influisce sulla rappresentatività, sulla profondità della discussione e sulla complessità operativa del processo.

Ad esempio, le consultazioni aperte sono relativamente semplici da attuare e accessibili a un vasto pubblico. Tuttavia, tendono a mancare di profondità deliberativa e rischiano di diventare piattaforme per esprimere lamentele piuttosto che spazi per la risoluzione dei problemi. Inoltre, tali processi si basano tipicamente su partecipanti autoselezionati, che potrebbero non riflettere la popolazione più ampia. Il processo di PB di Milano del 2018 illustra questa sfida: sebbene abbia raccolto proposte dei cittadini per la spesa pubblica, la partecipazione è stata limitata a circa l'1% dei cittadini aventi diritto, prevalentemente anziani e lavoratori dipendenti, escludendo i giovani, i gruppi a basso reddito, le persone con un basso livello di istruzione e i disoccupati (Cellini e Antonucci, 2020^[70]). Per promuovere una partecipazione più inclusiva e ponderata, alcuni comuni, come Bologna e Vicenza, hanno introdotto misure quali workshop di quartiere e supporto tecnico durante lo sviluppo delle proposte prima della fase di voto.

Modelli più deliberativi, come le giurie popolari, vanno oltre, consentendo una discussione informata e raccomandazioni congiunte tra un gruppo rappresentativo di cittadini. Sebbene questi approcci richiedano maggiori risorse e siano più complessi da gestire, favoriscono un coinvolgimento più profondo e risultati più costruttivi. La selezione casuale e la stratificazione sono spesso utilizzate per garantire la rappresentanza demografica. Ad esempio, i consigli locali in Australia, compresi quelli di Canada Bay e Darebin, hanno utilizzato giurie di cittadini per deliberare e proporre l'assegnazione dei fondi di bilancio (OCSE, 2020^[69]).

Incoraggiare una maggiore partecipazione alla forza lavoro e una maggiore digitalizzazione per aumentare la produzione economica e il gettito fiscale

Sebbene la revisione dei trasferimenti governativi e l'esplorazione di nuovi poteri fiscali saranno importanti per colmare il divario tra l'aumento della spesa e le entrate limitate, la regione dovrebbe anche cercare di rafforzare la sua attuale base imponibile. Integrato da misure volte ad alleggerire l'onere della spesa, come la promozione dell'invecchiamento in buona salute per contenere i costi sanitari, come illustrato nel capitolo 5, ciò contribuirà ad evitare deficit fiscali nella regione. Creando maggiori opportunità di lavoro e promuovendo imprese più produttive, questi sforzi possono anche contribuire ad attrarre e trattenere i giovani.

Per quanto riguarda l'invecchiamento attivo, come già menzionato, è attualmente in corso di attuazione un intervento sostenuto congiuntamente dalle risorse del PR Campania FSE+ 2021-27 e del PR Campania FESR 2021-27. Lo scopo è quello di realizzare interventi strutturati e coordinati volti a facilitare un'adeguata attività fisica

tra gli anziani e le persone con disabilità, che vivono in condizioni di svantaggio socioeconomico e fragilità, sono solitamente meno attivi e più difficili da raggiungere.

Le vie principali sono:

- **I governi regionali potrebbero utilizzare maggiormente le politiche attive del lavoro per stimolare la produzione economica attraverso l'aumento della partecipazione alla forza lavoro.** Sebbene l'Italia dedichi una quota consistente del 3,0% del PIL alle politiche del lavoro – superiore alla media OCSE del 2,2% – solo il 7% di questa spesa è destinato a politiche attive, come i servizi di collocamento, i programmi di formazione e di aggiornamento professionale, rispetto a una media OCSE del 31% nel 2020. La maggior parte delle risorse è spesa in misure passive come i sussidi di disoccupazione e il sostegno sociale, che tendono ad essere meno efficaci in termini di costi nel lungo periodo (Bulman, 2021^[58]). Spostare questo equilibrio verso interventi più attivi potrebbe aiutare la Campania a sfruttare meglio il suo potenziale lavorativo e rafforzare la sua resilienza fiscale. La significativa allocazione della Campania a favore dell'"inclusione e della coesione" nel suo programma PNRR, che comprende politiche attive del lavoro, è uno sviluppo positivo in tal senso (Figura 4.12). La regione potrebbe anche sfruttare la priorità attribuita all'innovazione e alla competitività nella revisione intermedia della politica di coesione dell'UE per anticipare i programmi FSE+ e FESR a sostegno dello sviluppo delle competenze nella regione (riquadro 4.8). Parallelamente agli sforzi volti a stimolare la produttività, tali misure hanno il potenziale di mitigare gli effetti negativi del cambiamento demografico sull' e di bilancio (figura 4.6).

Riquadro 4.8. La revisione intermedia della politica di coesione dell'UE: un'opportunità per riorientare gli investimenti dell'Unione

Nell'aprile 2025 la Commissione europea ha presentato la revisione intermedia della politica di coesione dell'UE 2021-2027, proponendo modifiche ai regolamenti chiave che disciplinano il FESR, il Fondo di coesione e il Fondo per una transizione giusta. Tale revisione risponde al mutato panorama geopolitico, ecologico e tecnologico dell'Europa e mira ad allineare meglio gli investimenti regionali alle priorità strategiche emergenti. La revisione introduce nuovi settori prioritari ammissibili alla riassegnazione dei fondi di coesione esistenti:

- Innovazione e competitività
- Difesa e sicurezza
- Alloggi a prezzi accessibili
- Resilienza idrica
- Transizione energetica
- Regioni frontaliere orientali

A sostegno di questo riorientamento, la proposta offre un aumento del cofinanziamento (fino al 100%), un prefinanziamento anticipato (fino al 30%), una proroga di un anno dell'ammissibilità e norme di attuazione semplificate, garantendo alle regioni una maggiore flessibilità per rispondere alle esigenze in evoluzione.

Fonte: (Commissione europea, 2025^[71])

- **Il governo regionale potrebbe cercare di aumentare la partecipazione dei giovani al mondo del lavoro attraverso una maggiore sensibilizzazione sui propri programmi occupazionali.** Il Programma nazionale per i giovani, le donne e il lavoro mira ad affrontare il problema della disoccupazione giovanile, con 2,8 miliardi di euro stanziati per sostenere la transizione dei giovani nel mondo del lavoro. Sebbene la divulgazione sia stata identificata come una priorità all'interno del programma, è fondamentale porre l'accento sugli sforzi di sensibilizzazione. La partecipazione al precedente Programma Garanzia Giovani è stata particolarmente bassa nelle regioni meridionali come la Campania, dove la maggior parte dei giovani apprende sull'iniziativa attraverso il passaparola (OCSE, 2019^[19]). A tal fine sarà importante sfruttare ulteriormente i social network e ampliare le attività di sensibilizzazione, non solo attraverso gli uffici di collocamento, ma anche in contesti più ampi, come scuole, chiese e centri comunitari. Queste misure potrebbero contribuire a trattenere e attrarre giovani talenti, promuovendo un ambiente lavorativo più visibile, favorevole e attraente nella regione.

- Tutti i livelli di governo dovrebbero impegnarsi per ampliare l'accesso a servizi di assistenza all'infanzia accessibili e di qualità, al fine di consentire a un maggior numero di donne di partecipare al mercato del lavoro.** La disponibilità limitata di servizi di assistenza all'infanzia formali ha spesso impedito ai caregiver, principalmente donne, di entrare o rimanere nel mondo del lavoro. Nel 2022, solo il 30,9% dei bambini di età inferiore ai tre anni in Italia frequentava servizi di assistenza all'infanzia formali, rispetto alla media UE del 35,8%. Questa media nasconde forti disparità regionali: nelle regioni meridionali come la Calabria e la Campania, la copertura era inferiore al 12%, rispetto a circa il 40% in regioni come l'Umbria e l'Emilia-Romagna (Istat, 2023^[72]). Al fine di ampliare indirettamente la disponibilità di asili nido, le famiglie che ricevono buoni dal PR Campania FSE+ 2021/2027 possono utilizzarli anche presso asili nido privati autorizzati. Sebbene il sostegno alla partecipazione delle donne alla forza lavoro, ad esempio attraverso l'ampliamento degli asili nido, sia stata una priorità fondamentale del PNRR, non sono stati ancora previsti investimenti per la Campania nella categoria "Istruzione e ricerca", che comprende queste iniziative (Figura 4.12). È importante notare che nell'ambito dell'ESF+ sono attualmente in fase di attuazione misure volte a conciliare la vita professionale e quella privata. Altre misure complementari o aggiuntive di conciliazione tra vita professionale e vita privata saranno programmate e attuate nell'ambito del Programma nazionale per i giovani, le donne e il lavoro, che designerà la Regione Campania come organismo intermedio e stanzierà 72 milioni di euro.

Il governo regionale potrebbe lavorare per ampliare i programmi di sviluppo delle competenze per i lavoratori maturi oltre i 65 anni. Con l'invecchiamento della forza lavoro, sarà sempre più importante garantire che le competenze dei lavoratori anziani rimangano in linea con le esigenze del mercato del lavoro. La progettazione di programmi di apprendimento permanente su misura per i lavoratori anziani può contribuire a dotarli delle competenze necessarie per svolgere compiti non routinari e soddisfare le esigenze delle professioni ad alta intensità tecnologica nell'economia digitale (OCSE, 2019^[71]). Sebbene il Programma nazionale per la garanzia dell'occupabilità dei lavoratori (GOL), sostenuto dal PNRR, miri a riqualificare e migliorare le competenze dei lavoratori maturi, l'ammissibilità è di fatto limitata a coloro che hanno meno di 65 anni, escludendo una coorte significativa di lavoratori capaci di età superiore (Regione Campania^[73]). I programmi rivolti a questo gruppo potrebbero dare priorità a corsi di formazione brevi e pratici, adattati a compiti specifici, piuttosto che concentrarsi principalmente sulle competenze di base. La priorità data allo sviluppo delle competenze nella revisione intermedia dell'UE potrebbe anche offrire l'opportunità di accelerare i programmi FSE+ e FESR che sostengono la riqualificazione dei lavoratori maturi.
- A livello regionale, la Campania dovrebbe proseguire i propri sforzi volti ad aumentare la produttività dell'economia attraverso investimenti sostenuti nella digitalizzazione, con maggiore attenzione alle piccole imprese.** Investire nella capacità delle imprese di sfruttare i vantaggi della digitalizzazione sarà importante per promuovere l'innovazione, poiché le regioni meno produttive traggono maggiori benefici dal potenziamento delle capacità produttive – ovvero dal miglioramento della capacità di una regione di utilizzare la tecnologia, la manodopera e i metodi organizzativi per aumentare la produzione – piuttosto che dallo sviluppo di capacità tecnologiche avanzate per promuovere l'innovazione all'avanguardia (OCSE, 2020^[74]). A tal fine saranno fondamentali investimenti significativi nella digitalizzazione, nell'innovazione e nella competitività, sostenuti da programmi di finanziamento come il FESR e il PNRR. Tuttavia, la regione potrebbe prendere in considerazione la possibilità di spostare l'allocazione del bilancio maggiormente verso le piccole imprese locali, poiché le microimprese italiane sono circa il 30% meno produttive rispetto alle loro omologhe europee, mentre le grandi imprese italiane tendono ad essere già più produttive delle loro controparti (OCSE, 2024^[75]).

Migliorare l'efficienza dei servizi pubblici rafforzando il ruolo delle città metropolitane e promuovendo la cooperazione intercomunale e le fusioni comunali

Il raggiungimento di una maggiore efficienza nell'erogazione dei servizi sarà fondamentale per contribuire ad alleggerire l'onere che grava sul personale pubblico in calo. La pressione sui dipendenti pubblici rimane evidente, come si evince dal PNRR, in cui i comuni dell'Italia centrale e meridionale gestiscono il valore più elevato di fondi per dipendente, sottolineando la notevole pressione sulle amministrazioni locali. La riduzione di tale onere potrebbe portare a risultati migliori, poiché i dati suggeriscono che un numero minore e più piccolo di progetti per dipendente contribuisce a tassi di erogazione degli investimenti più elevati (Bulman, 2021^[58]). Le considerazioni chiave sono:

- **Il governo nazionale potrebbe prendere in considerazione il rafforzamento della capacità e della governance delle città metropolitane chiarendo la divisione delle responsabilità tra i diversi livelli di governo, garantendo l'elezione diretta dei sindaci e rafforzando la capacità fiscale attraverso meccanismi di perequazione.** Attualmente, i poteri limitati degli organismi metropolitani ostacolano un'efficace cooperazione intercomunale, soprattutto in settori quali le politiche integrate di utilizzo del territorio e dei trasporti (OCSE, 2019^[51]). I progressi in questo settore dipenderanno dalla risoluzione della sovrapposizione di responsabilità tra regioni e comuni, che potrebbe essere affrontata attraverso discussioni approfondite, come quelle della Conferenza Stati-Regioni, per evitare la sfiducia dell'opinione pubblica emersa durante la riforma costituzionale del 2016. Inoltre, l'elezione diretta dei sindaci delle città metropolitane garantirebbe una maggiore legittimità democratica e responsabilità nei confronti dell'area metropolitana (Congresso dei poteri locali e regionali, 2024^[50]). Come previsto dalle riforme del federalismo fiscale del PNRR, queste riforme della governance potrebbero essere integrate da una valutazione più accurata del fabbisogno di finanziamento, basata su requisiti standardizzati e sulla capacità fiscale, al fine di potenziare la capacità delle città metropolitane.
- **Il governo regionale potrebbe promuovere la cooperazione intercomunale migliorando la comunicazione sui relativi costi e benefici.** I governi regionali hanno un ruolo importante da svolgere, come dimostra l'Emilia-Romagna, che ha svolto un ruolo attivo nel facilitare il coordinamento, con un conseguente aumento dell'adozione della cooperazione intercomunale rispetto al Veneto, dove una più forte tradizione di indipendenza degli enti locali ha limitato la diffusione (Casula, 2016^[76]). In questo contesto, la Campania potrebbe adottare un approccio più proattivo comunicando chiaramente i costi e i benefici della cooperazione intercomunale, oltre a illustrare modelli di successo come quello dell'Emilia Romagna, che coinvolge almeno un grande comune quando intraprende una cooperazione intercomunale. Questi risultati potrebbero essere comunicati attraverso seminari periodici e piattaforme online (Riquadro 4.9).
- **Il governo nazionale potrebbe prendere in considerazione la possibilità di promuovere le fusioni comunali per i piccoli comuni aumentando gli incentivi fiscali o rafforzando l'applicazione delle norme.** Sebbene le fusioni non comportino automaticamente un aumento dell'efficienza, dato che la dimensione ottimale per la fornitura dei servizi varia a seconda del tipo di servizio, il continuo calo demografico in alcune zone potrebbe rendere necessario riesaminare la questione in futuro. In generale, le fusioni volontarie, come nel caso dell'Italia, tendono a portare a un numero significativamente inferiore di fusioni rispetto ad approcci più direttivi, come la fissazione di obiettivi di fusione, l'applicazione di pressioni implicite o l'imposizione di fusioni. Tra gli approcci meno invasivi, affidarsi esclusivamente a strumenti basati sull'informazione, come le valutazioni d'impatto e le linee guida, è spesso insufficiente se non accompagnato da incentivi fiscali (Klausen, 2024^[77]). Ciò suggerisce che, se l'Italia intende promuovere le fusioni comunali, potrebbe essere necessario aumentare gli incentivi finanziari o prendere in considerazione strumenti politici più assertivi, come quelli sopra menzionati.

Riquadro 4.9. Promuovere la cooperazione intercomunale: risultati di altre regioni italiane e paesi dell'OCSE

Gli incentivi finanziari svolgono un ruolo cruciale nell'incoraggiare la cooperazione intercomunale. Laddove i comuni sono riluttanti a impegnarsi nella cooperazione a causa di guadagni di efficienza poco chiari e della perdita di autonomia, gli incentivi finanziari possono aiutare a spingere i comuni verso la collaborazione. Infatti, i paesi con una cooperazione intercomunale diffusa spesso forniscono incentivi finanziari (Swianiewicz, 2011^[78]). Ad esempio, in Finlandia, dove enti di servizi condivisi gestiscono varie funzioni come la sanità, l'istruzione e i trasporti, il governo offre sovvenzioni statali per sostenere la cooperazione (OCSE, 2024^[79]).

L'Italia fornisce incentivi finanziari a livello nazionale attraverso il Fondo di solidarietà comunale, integrato da incentivi regionali ai sensi dell'articolo 33 del decreto legislativo 267/2000, come nel caso della Campania (delibera n. 1446 del 18 settembre 2008). La scarsa adesione nonostante questi incentivi finanziari suggerisce la presenza di altri ostacoli.

Un problema fondamentale potrebbe essere la scarsa consapevolezza dei responsabili politici riguardo ai vantaggi della cooperazione. I dati emergenti in Italia evidenziano i guadagni in termini di efficienza derivanti dalla cooperazione e identificano i meccanismi istituzionali che possono massimizzare tali benefici. Ad esempio, la cooperazione intercomunale che coinvolge almeno un grande comune, come si osserva in Emilia Romagna, tende a ottenere maggiori risparmi sui costi rispetto alle strutture di cooperazione con molti comuni più piccoli, che devono sostenere costi di transazione più elevati (Vidoli et al., 2023^[80]; Di Ielsi, Fiorillo e Porcelli, 2022^[81]). Promuovere tali risultati può contribuire a mettere in evidenza i vantaggi della cooperazione e guidare i comuni nella creazione di partenariati che generino i maggiori benefici.

Anche quando i benefici sono evidenti, la mancanza di fiducia tra i comuni può ostacolare la cooperazione. Per promuovere una cultura più collaborativa, è importante aumentare l'esperienza dei comuni nel lavorare insieme. Ad esempio, se il modello PNRR, che richiede ai comuni di formare consorzi per accedere alle iniziative di investimento, si rivelerà efficace, come indicato in recenti valutazioni (Ufficio di valutazione d'impatto, 2023^[47]), questo approccio potrebbe essere ampliato. Inoltre, la persuasione politica ed economica da parte dei governi regionali può incoraggiare i comuni a collaborare (Bocchino, 2018^[82]). A questo proposito, un forte impegno da parte del governo regionale a promuovere la cooperazione può inviare questo segnale. Ad esempio, l'Emilia Romagna ha un sito web dedicato ai suoi sforzi nella promozione delle Unioni, che include informazioni sui seminari relativi al funzionamento delle Unioni e sull'Osservatorio regionale delle Unioni, che monitora l'impatto delle Unioni sui servizi pubblici.

Infine, garantire l'autonomia fiscale dei comuni e degli enti di servizi condivisi è fondamentale per il successo della cooperazione. L'indipendenza finanziaria fornisce ai comuni i giusti incentivi per collaborare e realizzare misure di risparmio attraverso la cooperazione (OCSE, di prossima pubblicazione^[83]). Nel frattempo, l'autonomia fiscale è relativamente bassa in Campania, dove i comuni dipendono fortemente dai trasferimenti del governo centrale e devono rispettare rigidi limiti di indebitamento, che limitano la loro capacità di emettere obbligazioni. In Francia, alle strutture di cooperazione intercomunale è concessa l'autorità di riscuotere le imposte, offrendo loro un alto grado di autonomia fiscale che rafforza la loro capacità di finanziare servizi comuni – un fattore importante per il successo dell'IMC in Francia.

Allegato 4.A. Impatto dei cambiamenti demografici sulla spesa e sulle entrate pubbliche

Il presente allegato illustra i calcoli alla base delle figure 4.3 e 4.6, che mostrano come il cambiamento demografico aggraverà ulteriormente il saldo di bilancio in Campania nel corso del tempo. Le stime tradizionali del saldo di bilancio non tengono conto delle tendenze demografiche. Tuttavia, i cambiamenti demografici aumenteranno probabilmente la spesa per i servizi sensibili all'età, come la sanità, riducendo al contempo la popolazione in età lavorativa che contribuisce alle entrate. Lo scopo di questa analisi è fornire un quadro più realistico delle prospettive fiscali future della regione tenendo conto di questi cambiamenti. Sebbene le seguenti spiegazioni non siano necessarie per comprendere le cifre fornite nel capitolo, sono state incluse per motivi di trasparenza e per coloro che sono interessati a capire come sono state ricavate le cifre.

Seguendo l'approccio delineato dal FMI (2016^[5]), l'impatto dei cambiamenti demografici sul saldo di bilancio viene stimato utilizzando un quadro semplificato che prevede tre fasi: (1) stima della produzione a lungo termine; (2) previsione delle entrate sulla base della loro relazione a lungo termine con la produzione; e (3) previsione delle voci di spesa, distinguendo tra quelle significativamente influenzate dai fattori demografici e le altre. Sebbene il quadro prescinda dai potenziali cambiamenti comportamentali e dalle reazioni politiche che potrebbero derivare dai cambiamenti demografici, esso fornisce un metodo gestibile e flessibile per evidenziare i potenziali impatti sulle finanze pubbliche.

Stima della produzione a lungo termine

In primo luogo, la produzione a lungo termine viene stimata utilizzando un approccio basato sulla funzione di produzione. Seguendo la funzione di produzione di Cobb-Douglas con rendimenti di scala costanti, la produzione Y_t viene espressa come

$$(1) \quad Y_t = TFP_t \times K_t^{1-\beta} \times L_t^\beta$$

dove TFP_t è la produttività totale dei fattori, K_t è lo stock di capitale, L_t è il lavoro aggregato e β è la quota di lavoro nella produzione. Gli sviluppi demografici sono considerati scomponendo L_t in indicatori demografici di varie fasce d'età. Nello specifico, in termini logaritmici, la produzione è espressa come

$$(2) \quad \text{Log}(Y_t) = \text{Log}(TFP_t) + (1 - \beta) \times \text{Log}(K_t) + \beta \times \text{Log} \sum_{j=1}^J N_t^j \times LFP_t^j \times E_t^j \times w_t^j$$

dove j indica la coorte di età, N è la popolazione di ciascuna coorte, LFP e E sono rispettivamente i tassi di partecipazione alla forza lavoro specifici per coorte e il rapporto tra occupazione e forza lavoro, mentre w è il fattore di ponderazione utilizzato per correggere la differenza tra il numero di dipendenti e l'apporto effettivo di manodopera. In questo caso, l'analisi utilizza la media delle ore settimanali lavorate per fascia d'età per tenere conto dell'apporto effettivo di manodopera di ciascuna coorte.

$$(3) \quad LFP_t^j = \frac{\text{Labour force}_t^j}{N_t^j}, \quad E_t^j = \frac{\text{Employed}_t^j}{\text{Labour force}_t^j}, \quad w_t^j = \text{Effective labour input}_t^j$$

Il capitale sociale K_t è stimato utilizzando il metodo dell'inventario perpetuo

$$(4) \quad K_t = (1 - \delta) \times K_{t-1} + I_t$$

dove δ è il tasso di ammortamento e I è la formazione lorda di capitale. In questo caso, l'analisi utilizza un tasso di ammortamento del 5,9%, in linea con (FMI, 2016^[5]). Il capitale sociale iniziale K_0 è scelto in modo tale che il rapporto capitale-prodotto nel periodo iniziale sia pari al rapporto capitale-prodotto medio su un periodo di riferimento di 10 anni.

$$(5) \quad K_0 = \frac{1}{10} \sum_{t=1}^{10} \frac{K_t}{Y_t} \times Y_0$$

Inserendo i dati rilevanti, l'equazione (2) può essere utilizzata per ricavare stime della produttività totale dei fattori (TFP). Va notato che la TFP è misurata come residuo, che cattura gli errori di misurazione nei dati.

Le previsioni relative alla produzione possono ora essere calcolate sulla base di diverse ipotesi: (1) si ipotizza che la TFP cresca al suo tasso medio storico; (2) si ipotizza che la quota del lavoro nella produzione sia costante, calcolata come media a lungo termine; (3) si ipotizza che il tasso di partecipazione alla forza lavoro e il tasso di occupazione seguano il tasso medio dei cinque anni precedenti il periodo di previsione; (4) si ipotizza che il fattore di ponderazione che corregge l'input effettivo di lavoro sia costante, calcolato come media a lungo termine; e (5) si ipotizza che l'accumulazione di capitale segua la condizione di crescita equilibrata

$$(6) \quad 1 + g_t^K = (1 + g_t^{TFP})^{1/\beta} \cdot (1 + g_t^L)$$

Sulla base di queste ipotesi, la produzione è determinata dall'andamento delle variabili demografiche, utilizzando le previsioni demografiche relative alle diverse fasce d'età fornite dalla Commissione europea.

Stima delle entrate

Si presume che le entrate pubbliche rimangano al loro livello storico in percentuale del PIL. Pertanto, con la diminuzione della produzione, si presume che anche le entrate diminuiscano in modo proporzionale. Questo metodo semplice prescinde dall'utilizzo di dati sulle passività fiscali specifiche per età, che raramente sono disponibili al pubblico. Un presupposto importante è che l'elasticità delle entrate rispetto al PIL sia pari a 1, il che potrebbe non essere realistico se, ad esempio, l'invecchiamento della popolazione comportasse un aumento degli anziani che pagano le tasse senza contribuire alla produzione, aumentando di fatto le entrate pubbliche in percentuale del PIL.

Stima delle spese

Le spese sono calcolate distinguendo tra le voci che potrebbero essere significativamente influenzate dai cambiamenti demografici e quelle che non lo sono. In particolare, le spese relative alla sanità e all'istruzione sono modellizzate in modo esplicito, data la loro significativa suscettibilità ai cambiamenti demografici e il loro status di componenti di spesa importanti nella regione.

L'assistenza sanitaria è espressa come il prodotto di (1) la generosità del pacchetto sanitario (GHP) per la popolazione attiva, espressa come spesa sanitaria pro capite per la coorte di età compresa tra 0 e 64 anni rispetto al PIL per persona occupata; (2) l'inverso del tasso di partecipazione al lavoro (LP); e (3) l'indice di dipendenza (DR) moltiplicato per un coefficiente α , che misura il costo sanitario pro capite della coorte di età compresa tra 65 e 64 anni rispetto alla coorte di età compresa tra 0 e 64 anni. L'equazione è la seguente

$$(1) \quad HE = GHP \times \frac{1}{LP} \times (1 + \alpha \times DR)$$

dove

$$HE = \frac{Health\ Exp}{GDP}; \quad GHP = \frac{Health\ Exp_{0-64}/Pop_{0-64}}{GDP/Employed_{0-64}}; \quad LP = \frac{Employed_{0-64}}{Pop_{0-64}};$$

$$\alpha = \frac{Health\ Exp_{65+}/Pop_{65+}}{Health\ Exp_{0-64}/Pop_{0-64}}; \quad DR = \frac{Pop_{65+}}{Pop_{0-64}}$$

Ipotizzando che la generosità del pacchetto sanitario (GHP), il tasso di partecipazione al mercato del lavoro (LP) e il costo sanitario pro capite degli anziani rispetto ai giovani (α) siano costanti, i cambiamenti demografici incidono sulla spesa sanitaria attraverso l'evoluzione dell'indice di dipendenza.

Si ipotizza che la spesa per l'istruzione in percentuale del PIL mantenga un rapporto costante con la percentuale della popolazione sotto i 25 anni. Pertanto, con la diminuzione della percentuale della popolazione sotto i 25 anni, anche la spesa per l'istruzione in rapporto al PIL diminuisce.

Si ritiene che le altre voci siano meno influenzate dai cambiamenti demografici e si ipotizza che rimangano al loro livello storico in percentuale del PIL, analogamente al calcolo delle entrate. Anche in questo caso, un'ipotesi importante è che l'elasticità della spesa rispetto al PIL sia pari a 1.

Le ipotesi relative ai parametri chiave sono riassunte nella tabella 4.A.1 dell'allegato.

Tabella 4.A.1 dell'allegato. Ipotesi relative ai parametri chiave

	Ipotesi nell'analisi di base	Scenari alternativi
Tasso di partecipazione alla forza lavoro per fascia d'età	Costante rispetto alla tendenza media degli ultimi 5 anni. Sono stati utilizzati dati a livello nazionale per motivi di disponibilità.	Aumento del tasso di partecipazione alla forza lavoro delle fasce d'età 25-54-54 anni e 65-74 anni ai livelli più alti registrati nell'UE.
Tasso di occupazione per fascia d'età	Costante rispetto alla tendenza media degli ultimi 5 anni. Sono stati utilizzati dati a livello nazionale per motivi di disponibilità.	
Fattore di ponderazione per l'effettivo apporto di manodopera	Costante nella media a lungo termine. A causa della disponibilità dei dati, sono stati utilizzati i dati nazionali relativi alla media delle ore settimanali di lavoro abituali nel lavoro principale. Si è ipotizzato che le ore lavorate dalla coorte di età compresa tra 64 e 75 anni fossero inferiori del 20% rispetto alla coorte di età compresa tra 55 e 64 anni, in linea con le tendenze osservate in tutta l'UE.	
Produttività totale dei fattori	Tasso di crescita medio storico	Aumento del tasso di crescita della PTF del 5% rispetto all'ipotesi di base
Tasso di ammortamento del capitale	5,9% all'anno	
Proiezioni demografiche per età	Proiezioni di base fornite da Eurostat	
Generosità del pacchetto sanitario	Media a lungo termine. Si presume che il profilo regionale della spesa sanitaria per fascia d'età sia equivalente al profilo nazionale, come fornito da (Maisonneuve e Martins, 2013 ^[9])	
Costo sanitario pro capite degli anziani rispetto ai giovani (α)	Costante alla media a lungo termine di 3,1. Si ipotizza che il profilo regionale della spesa sanitaria per fascia d'età sia equivalente al profilo nazionale.	Raggiungere la media OCSE di 3,5 (FMI, 2016 ^[9]) in 5 anni e mantenersi costante in seguito
Elasticità a lungo termine delle entrate rispetto al PIL	1	
Elasticità a lungo termine dell'istruzione/PIL rispetto alla percentuale della popolazione sotto i 25 anni	1	
Elasticità a lungo termine del di altre spese rispetto al PIL	1	

Riferimenti

- Agasisti, T. e F. Porcelli (2022), "L'efficienza degli enti locali e la sua eterogeneità: evidenze empiriche da un'analisi stocastica di frontiera dei comuni italiani 2010-2018", *Applied Economics*, vol. 55/25, pagg. 2902-2927, <https://doi.org/10.1080/00036846.2022.2107988>. [37]
- Aimone Gigio, L. et al. (2020), *La dinamica del personale degli enti territoriali. Mimeo*. [53]
- Ambrosanio, M., P. Balduzzi e M. Bordignon (2014), *Crisi economica e federalismo fiscale in Italia*, Università Cattolica del Sacro Cuore, Dipartimento di Economia e Finanza (DISCE). [38]
- Aurambout, J. et al. (2021), *Shrinking Cities*, <https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC126011>. [29]
- Banca d'Italia (2022), *Criticità e prospettive della finanza comunale nel Mezzogiorno alla vigilia del Covid-19.*, <https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/qef/2022-0708/index.html?dotcache=refresh>. [26]
- Barone, V. et al. (2023), "LEADER local action groups and inner areas. An Italian case study", *Evaluation and Program Planning*, Vol. 101, p. 102357, <https://doi.org/10.1016/j.evalprogplan.2023.102357>.
- Bassoli, M., G. Pittella e S. Stortone (2021), "2018 Dataset of Participatory Budgeting in Italy", *Research Data Unipd*, <https://doi.org/10.25430/RESEARCHDATA.CAB.UNIPD.IT.00000469>. [48]
- Bianchi, L. e F. Prota (2025), "Differentiated autonomy", *Contemporary Italian Politics*, pp. 1-15., <https://doi.org/10.1080/23248823.2025.2479352>. [68]
- BLOM-HANSEN, J. et al. (2016), "Jurisdiction Size and Local Government Policy Expenditure: Assessing the Effect of Municipal Amalgamation", *American Political Science Review*, Vol. 110/4, pp. 812-831, <https://doi.org/10.1017/s0003055416000320>. [10]
- Bocchino, M. (2018), *Cooperazione intercomunale in Italia. Analisi e agenda di ricerca iniziale per il caso delle Unioni di Comuni*. [34]
- Bolgherini, S., M. Casula e M. Marotta (2018), "Municipal reaction to functional rescaling in Italy", *International Journal of Public Sector Management*, Vol. 31/4, pp. 448-465, <https://doi.org/10.1108/ijpsm-12-2016-0204>. [82]
- Boyd, D. (2019), *Demographics, Aging, and State Taxes*, https://www.pewtrusts.org/-/media/assets/2020/01/demographics_aging_and_state_taxes.pdf. [52]
- Brosio, G. (2018), *Ambition beyond feasibility? Equalization transfers to regional and local governments in Italy*, Università di Torino, Torino, <https://documentos.fedea.net/pubs/dt/2018/dt2018-09.pdf>. [23]
- Bulman, T. (2021), *Rafforzare l'efficacia del settore pubblico italiano*. [58]
- Regione Campania (n.d.), *Strategia Nazionale delle Aree Interne in Campania - Stato di attuazione al 31 dicembre 2022*. [49]

- Casula, M. (2016), "Tra vincoli nazionali ed eredità del passato: spiegare le variazioni nella cooperazione intercomunale nelle regioni italiane", *Studi regionali, Scienze regionali*, vol. 3/1, pagg. 482-490, <https://doi.org/10.1080/21681376.2016.1255856>. [76]
- Cellini, M. e M. Antonucci (2020), *Per pochi e in condizioni specifiche: L'esperienza del bilancio partecipativo (BP) nel comune di Milano*, Center for Open Science, <https://doi.org/10.31219/osf.io/wu56j>. [70]
- CEMR (2022), *ITI e CLLD - L'uso degli strumenti territoriali integrati nella politica di coesione*, https://ccre-cemr.org/wp-content/uploads/2024/04/230124_EN_analysis_ITI_CLLD_final.pdf. [41]
- Ciffolilli, A. e M. Pompili (2024), *Tassi di assorbimento dei fondi della politica di coesione*, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2023/747284/IPOL_STU\(2023\)747284_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2023/747284/IPOL_STU(2023)747284_EN.pdf). [57]
- Congresso dei poteri locali e regionali (2024), *Monitoraggio dell'applicazione della Carta europea dell'autonomia locale in Italia*, <https://www.congress-monitoring.eu/en/6-pays.html>. [57]
- Di Ielsi, G., F. Fiorillo e P. Porcelli (2022), «Le unioni di comuni in Italia: modelli di gestione associata a confronto», *Moneta e Credito*, vol. 75/297, pagg. 11-40, https://rosa.uniroma1.it/rosa04/moneta_e_credito/article/view/17740/16835. [50]
- Dollery, B. e L. Crase (2004), *Is Bigger Local Government Better? An Evaluation of the Economic Case for Australian Municipal Amalgamation Programs*. [81]
- Dougherty, S. e K. Forman (2021), «Evaluating fiscal equalisation: Finding the right balance», *Documenti di lavoro dell'OCSE sul federalismo fiscale*, n. 36, Pubblicazioni OCSE, Parigi, <https://doi.org/10.1787/253da2b8-en>. [35]
- ENRD (2022), *La legge regionale di Castilla-La Mancha (Spagna) per combattere lo spopolamento rurale*, https://ec.europa.eu/enrd/sites/default/files/enrd_publications/enrd_case_study_castilla_130622_final_0.pdf. [24]
- Commissione europea (2025), *Una politica di coesione modernizzata: la revisione intermedia*, https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/communication/mid-term-review-2025/communication-mid-term-review-2025_en.pdf. [61]
- Commissione europea (2024), *Relazione 2024 sull'invecchiamento: proiezioni economiche e di bilancio per gli Stati membri dell'UE (2022-2070)*. [61]
- Commissione europea (2024), *Raccomandazione del Consiglio sulle politiche economiche, sociali, occupazionali, strutturali e di bilancio dell'Italia*, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:52024DC0612>. [71]
- Commissione europea (2024), *Analisi per paese sulla convergenza sociale in linea con le caratteristiche del quadro di convergenza sociale (SCF)*, https://cdn.cursdeguvernare.ro/wp-content/uploads/2024/05/SWD2024132_0.pdf. [1]
- Commissione europea (2024), *Il futuro della competitività europea – Una strategia di competitività per l'Europa*, https://commission.europa.eu/topics/strengthening-european-competitiveness/eu-competitiveness-looking-ahead_en. [18]

[21]

[33]

- Commissione europea (2023), *Relazione nazionale 2023 - Italia*, https://economy-finance.ec.europa.eu/system/files/2023-05/IT_SWD_2023_612_en.pdf. [14]
- Eurostat (n.d.), *Popolazione per sesso, età, cittadinanza, situazione lavorativa e regione NUTS 2*, https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/lfst_r_lfsd2pwn_custom_15366036/default/able. [22]
- Ferraresi, M., G. Migali e L. Rizzo (2018), "La cooperazione intercomunale promuove guadagni di efficienza? Evidenza dai consorzi comunali italiani", *Journal of Regional Science*, vol. 58/5, pp. 1017-1044, <https://doi.org/10.1111/jors.12388>. [54]
- Ferretti, C. e P. Lattarulo (2023), *FISCALITÀ REGIONALE SCENARI DI POSSIBILI ALTERNATIVE ALL'IRAP*, <https://www.irpet.it/fiscalita-regionale-scenari-di-possibili-alternative-allirap/>. [9]
- Filippetti, A., S. Rondinella e F. Tuzi (2024), "La Corte costituzionale italiana e la ricentralizzazione lungo il pendolo del regionalismo", *Constitutional Political Economy*, <https://doi.org/10.1007/s10602-024-09445-0>. [42]
- Gori, G. et al. (2023), *La cooperazione intercomunale aumenta l'efficienza? Evidenza dall'Italia*. [56]
- Governo Italiano (2021), *Piano Nazionale Di Ripresa E Resilienza*, <https://www.italiadomani.gov.it/content/sogei-ng/it/en/strumenti/documenti/archivio-documenti.html?orderby=%40jcr%3Acontent%2Fdate&sort=desc&category=Legislazione%2C%20regolamenti%20e%20linee%20guida%20generali%20per%20l%27attuazione%20del%20PNRR>. [8]
- Grob, U. e S. Wolter (2007), "Demographic Change and Public Education Spending: A Conflict between Young and Old?", *Education Economics*, Vol. 15/3, pp. 277-292, <https://doi.org/10.1080/09645290701273467>. [6]
- FMI (2016), *Come valutare le implicazioni fiscali dei cambiamenti demografici: un approccio granulare*. [5]
- Ufficio di valutazione dell'impatto (2023), *L'impatto della strategia italiana per le aree interne sullo spopolamento e la crescita industriale: un'analisi differenziale differita con effetti di spillover spaziale*. [47]
- Istat (2025), *CONTI ECONOMICI TERRITORIALI*, <https://www.istat.it/comunicato-stampa/conti-economici-territoriali-anni-2021-2023/>. [20]
- Istat (2023), *I servizi educativi per l'infanzia in un'epoca di profondi cambiamenti*, <https://www.istat.it/it/files/2023/09/I-servizi-educativi-per-linfanzia-in-une-poca-di-profondi-cambiamenti-21-22.pdf>. [72]
- Klausen, J. (2024), "Governmental strategies for municipal amalgamations: evidence from 24 European countries", *Territory, Politics, Governance*, pp. 1-20, <https://doi.org/10.1080/21622671.2024.2406524>. [77]
- L'Istituto per la Finanza e l'Economia Locale (2018), *Il sistema perequativo Un inquadramento generale*. [7]
- Libero Pensiero (2016), *Appello dei Costituzionalisti*, <http://www.periodicoliberopensiero.it/pdf/periodico-giugno-2016/APPELLO-COSTITUZIONALISTI.pdf>. [25]
- [46]

- Luca, D. e F. Modrego (2019), *Più forti insieme? Valutazione dell'effetto causale della cooperazione intercomunale sull'efficienza dei piccoli comuni italiani*. [55]
- Maisonneuve, C. e J. Martins (2013), *Spesa pubblica per la sanità e l'assistenza a lungo termine: una nuova serie di proiezioni*, OCSE. [3]
- Maria Dispotico, R. (2017), *Unioni e fusioni di comuni: Quali rischi e quali opportunità per i piccoli comuni?*, [https://www.mef.gov.it/export/sites/MEF/documenti-allegati/2017/FORUMPA/Unioni e fusioni di Comuni. Quali rischi e quali opportunità Sose.pdf](https://www.mef.gov.it/export/sites/MEF/documenti-allegati/2017/FORUMPA/Unioni_e_fusioni_di_Comuni_Quali_rischi_e_quali_opportunita_Sose.pdf). [36]
- McMorrow, K. e W. Roeger (1999), *Le conseguenze economiche dell'invecchiamento della popolazione (un confronto tra UE, Stati Uniti e Giappone)*. [4]
- Ministero della Salute (2022), *Monitoraggio dei LEA attraverso il Nuovo Sistema di Garanzia – Relazione 2022*. [2]
- Morelli, M. e L. Bellodi (2023), "Politicians' Incentives and the Congested Budget Effect: Evidence from Italian Municipalities", *SSRN Electronic Journal*, <https://doi.org/10.2139/ssrn.4331565>. [59]
- OCSE (2024), *Enabling Inter-Municipal Shared Service Provision in Lithuania: Proposed Legal and Institutional Framework and Piloting Approach in Tauragė+ Functional Zone*, OECD Multi-level Governance Studies, OECD Publishing, Parigi, <https://doi.org/10.1787/f8ad6859-en>. [79]
- OCSE (2024), *Indagini economiche dell'OCSE: Italia 2024*, Pubblicazioni OCSE, Parigi, <https://doi.org/10.1787/78add673-en>.
- OCSE (2022), *Sfatare i miti sul bilancio partecipativo a tutti i livelli di governo*, <https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/topics/policy-sub-issues/fiscal-federalism-network/participatory-budgeting-note.pdf>. [75]
- OCSE (2022), *La tassazione degli immobili nei paesi dell'OCSE*, Studi di politica fiscale dell'OCSE, n. 29, Pubblicazioni OCSE, Parigi, <https://doi.org/10.1787/03dfe007-en>. [66]
- OCSE (2021), *Offrire istruzione e assistenza sanitaria di qualità a tutti: preparare le regioni al cambiamento demografico*, Studi rurali dell'OCSE, Pubblicazioni OCSE, Parigi, <https://doi.org/10.1787/83025c02-en>. [63]
- OCSE (2021), *Indagini economiche dell'OCSE: Italia 2021*, Pubblicazioni OCSE, Parigi, <https://doi.org/10.1787/07d8b9cd-en>. [60]
- OCSE (2020), *Politiche di innovazione su ampia scala per tutte le regioni e le città*, Studi sullo sviluppo regionale dell'OCSE, Pubblicazioni OCSE, Parigi, <https://doi.org/10.1787/299731d2-en>.
- OCSE (2020), *Innovative Citizen Participation and New Democratic Institutions: Catching the Deliberative Wave*, Pubblicazioni OCSE, Parigi, <https://doi.org/10.1787/339306da-en>. [44]
- OCSE (2019), *Investimenti pubblici multilivello efficaci: i principi dell'OCSE in azione*, Studi OCSE sulla governance multilivello, Pubblicazioni OCSE, Parigi, <https://doi.org/10.1787/c3bc625b-en>. [74]
- [69]
- [65]
- OCSE (2019), *Sfide fiscali e crescita inclusiva nelle società che invecchiano*, OCSE. [7]

- OCSE (2019), *Indagini economiche dell'OCSE: Italia 2019*, Pubblicazioni OCSE, Parigi, <https://doi.org/10.1787/369ec0f2-en>. [51]
- OCSE (2019), *Rafforzare le politiche attive del mercato del lavoro in Italia*, collegare le persone ai posti di lavoro, Pubblicazioni OCSE, Parigi, <https://doi.org/10.1787/160a3c28-en>. [19]
- OCSE (2019), *Tax Morale: What Drives People and Businesses to Pay Tax?*, Pubblicazioni OCSE, Parigi, <https://doi.org/10.1787/f3d8ea10-en>. [64]
- OCSE (n.d.), *Finanza pubblica municipale aggregata e disaggregata*, [https://data-explorer.oecd.org/vis?fsj0\]=Topic%2C1%7CRegional%252C%20rural%20and%20urban%20development%23GEO%23%7CSubnational%20government%20finance%20and%20employment%23GEO_SNG%23&pg=0&fc=Topic&bp=true&snb=17&df\[ds\]=dsDisseminateFinalDMZ&df\[id\]=DSD_SNGF](https://data-explorer.oecd.org/vis?fsj0]=Topic%2C1%7CRegional%252C%20rural%20and%20urban%20development%23GEO%23%7CSubnational%20government%20finance%20and%20employment%23GEO_SNG%23&pg=0&fc=Topic&bp=true&snb=17&df[ds]=dsDisseminateFinalDMZ&df[id]=DSD_SNGF). [30]
- OCSE (di prossima pubblicazione), *Cooperazione intercomunale per una governance locale efficiente: strategie giuridiche, fiscali e istituzionali*. [83]
- Osservatorio Economia e Società Napoli (2025), *Patto per Napoli*, https://www.svimez.it/wp-content/uploads/2025/04/studio_patto_per_napoli.pdf. [27]
- Padovani, E., F. Porcelli e A. Zanardi (2024), "I fattori determinanti delle difficoltà finanziarie dei comuni italiani: in che misura sono dovute a risorse inadeguate?", *International Tax and Public Finance*, vol. 31/6, pagg. 1494-1533, <https://doi.org/10.1007/s10797-024-09856-7>. [28]
- Paton, J. (2020), *Analisi dell'efficacia degli ITI in Spagna (2014-2020)*, https://iti.castillalamancha.es/sites/iti.castillalamancha.es/files/2020-03/ITI_E3_FINAL_Report_Spanish_Version-CLM.pdf. [62]
- PNRR Lab di SDA Bocconi (2023), *Principali sfide per l'attuazione del PNRR*, https://www.sdbocconi.it/upl/entities/attachment/Nota_CDP_Bocconi_PNRR_Lab_Apr23.pdf. [32]
- POLYAS (n.d.), *Bilancio partecipativo*, <https://www.polyas.it/glossario-elettorale/Bilancio-partecipativo> (consultato il 20 maggio 2025).
- Prettner, K. e A. Prskawetz (2010), "Demographic change in models of endogenous economic growth. A survey", *Central European Journal of Operations Research*, Vol. 18/4, pp. 593-608, <https://doi.org/10.1007/s10100-010-0179-y>. [67]
- Regione Campania (2023), *MIGLIORA IL RATING DEL BILANCIO DELLA REGIONE CAMPANIA: L'AGENZIA S&P GLOBAL ELEVA IL PROPRIO GIUDIZIO DA "BBB-" A "BBB" CON OUTLOOK STABILE*, <https://www.regione.campania.it/regione/it/news/primo-piano/migliora-il-rating-del-bilancio-della-regione-campania-l-agenzia-s-p-global-eleva-il-proprio-giudizio-da-bbb-a-bbb-con-outlook-stabile>. [15]
- Regione Campania (2023), *Strategia Nazionale delle Aree Interne in Campania - Stato di attuazione al 31 dicembre 2022*. [16]
- Regione Campania (2022), *Verso una Agenda Territoriale della Regione Campania*, https://prfesr2127.regione.campania.it/images/Documenti/territoriali/Verso_Agenda_Territorial_e.pdf. [31]
- [40]

- Regione Campania (2020), *Documento Regionale Di Indirizzo Strategico DRIS*,
<https://europa.regione.campania.it/en/documento-regionale-di-indirizzo-strategico/>. [39]
- Regione Campania (n.d.), *Accesso al Programma GOL*,
<https://lavoro.regione.campania.it/index.php/home/programma-gol/home-programma-gol/accesso-al-programma>. [73]
- Salvati, E. (2022), "Frammentazione e conflitto intergovernativo durante la crisi Covid-19. The complex relationship between national and regional governments in Italy", *Regional & Federal Studies*, Vol. 34/3, pp. 405-434, <https://doi.org/10.1080/13597566.2022.2100769>. [43]
- Scope Ratings (2019), *I piani di autonomia delle regioni italiane pesano sulla prevedibilità del quadro fiscale*. [13]
- Scope Ratings (2019), *I piani di autonomia delle regioni italiane incidono sulla prevedibilità del quadro fiscale*,
<https://www.scoperatings.com/#!search/research/detail/159565EN>. [13]
- Scope Ratings (2021), *Le dinamiche della spesa sanitaria mettono alla prova il quadro fiscale delle regioni italiane*, <https://www.scoperatings.com/ScopeRatingsApi/api/downloadstudy?id=71cfa738-21c6-48f6-b22a-4ce67bf3ff7e>. [11]
- Swianiewicz, P. (2011), *Lavorare insieme: cooperazione intercomunale in cinque paesi dell'Europa centrale*, Open Society Institute. [17]
- Ufficio parlamentare di bilancio (2024), *Il riparto del fabbisogno sanitario nazionale tra nuovi criteri e attuazioni incompiute*, https://www.upbilancio.it/wp-content/uploads/2024/03/Focus_3_2024_Riparto-fabb_san.pdf. [78]
- Vidoli, F. et al. (2023), "Do municipal unions improve cost efficiency for the social function? A quasi-experimental endogenous stochastic frontier approach", *Journal of Regional Science*, Vol. 64/2, pp. 308-332, <https://doi.org/10.1111/jors.12673>. [12]
- [80]

Note

¹ Ipoteticamente, la Campania potrebbe applicare la massima maggiorazione dell'IRPEF alle fasce di reddito più basse. Sebbene ciò contribuirebbe a generare entrate, aumentare il carico fiscale sui redditi più bassi potrebbe sollevare preoccupazioni in materia di equità fiscale e portare a un fenomeno di emigrazione.

² Per le applicazioni individuali delle imposte comunali, si veda [il Dipartimento delle Finanze - Fiscalità regionale e locale](#)

³ Il MSF è composto da 4 elementi principali: una componente storica volta a compensare il calo delle entrate derivante dall'abolizione dell'imposta comunale sugli immobili (ICI) e dal passaggio all'imposta municipale unica (IMU); una componente di perequazione che compensa il divario tra i costi standard dei servizi e la capacità di gettito; una compensazione per il minor gettito dell'IMU e della TASI derivante dalle esenzioni fiscali introdotte dalla legge di stabilità 2016; e risorse aggiuntive per lo sviluppo dei servizi sociali locali introdotte nel 2021. Il decreto legislativo 124/2019 prevede che la componente storica sia gradualmente eliminata a favore della componente di perequazione entro il 2030.

⁴ Queste funzioni governative sono: gestione dei rifiuti; amministrazione generale, pianificazione e strade pubbliche; servizi sociali; servizi educativi complementari; polizia locale; servizi di asilo nido; e trasporti pubblici locali.

⁵ Vedi [Le componenti e gli obiettivi del fondo di solidarietà comunale | OpenCivitas](#)

⁶ Sebbene la classificazione catastale includa la categoria F/2 per gli immobili inutilizzabili, tali immobili sono generalmente esenti dall'IMU, in quanto privi di reddito catastale e quindi non dimostrano capacità contributiva. Tale interpretazione è confermata, ad esempio, dalla Delibera n. 4/DF (16 novembre 2023) emanata dal Dipartimento delle Finanze.

5

Il presente e il futuro della fornitura di servizi in Campania

Garantire l'accesso a servizi pubblici essenziali di alta qualità ed economicamente efficienti richiede una pianificazione e una ristrutturazione a lungo termine. La Campania trarrebbe vantaggio dall'adeguamento della propria erogazione di servizi pubblici alla realtà demografica attraverso una maggiore accessibilità, la digitalizzazione e il consolidamento di alcune strutture.

Introduzione

Il calo demografico e l'invecchiamento della popolazione stanno influenzando la fornitura di servizi pubblici in tutte le regioni dell'OCSE, compresa la Campania. L'accelerazione prevista dell'invecchiamento della popolazione dovrebbe aumentare la domanda di servizi sanitari nella regione, determinando un aumento dei costi di cura per paziente e esercitando un'ulteriore pressione sulle infrastrutture sanitarie. Questa tendenza suscita preoccupazioni per la sostenibilità fiscale nel breve-medio termine. Il calo della popolazione studentesca dovrebbe comportare un aumento dei costi di istruzione per studente, mettendo ulteriormente sotto pressione le finanze subnazionali. Per garantire un'allocazione efficiente delle risorse nei settori sanitario e dell'istruzione sarà necessario ottimizzare la rete delle strutture; tuttavia, se non progettati con attenzione, tali adeguamenti potrebbero incidere in modo significativo e negativo sull'accessibilità ai servizi pubblici. Alla luce di questi cambiamenti demografici, la Campania necessita di risposte politiche innovative e multiforme per migliorare l'efficacia in termini di costi, la qualità e l'accessibilità dei suoi servizi pubblici.

Accessibilità in Campania

L'accessibilità si riferisce alla capacità delle persone di raggiungere, utilizzare e beneficiare di servizi e opportunità senza barriere, sia fisiche che digitali. Con l'evolversi dei cambiamenti demografici in Campania, mantenere l'accessibilità ai servizi pubblici richiederà approcci politici innovativi che, ad esempio, sfruttino le economie di scala e gli effetti di rete dell' e o utilizzino modelli di erogazione congiunti. La digitalizzazione rappresenta un'opportunità per colmare le lacune, integrando l'erogazione fisica dei servizi pubblici.

Le infrastrutture di trasporto della Campania collegano i residenti alle opportunità

In Italia, il governo nazionale supervisiona la pianificazione dei trasporti e le infrastrutture attraverso il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, compresi aeroporti, porti civili, autostrade e reti stradali e ferroviarie nazionali. Il governo regionale della Campania coordina a sua volta le politiche dei trasporti all'interno della propria giurisdizione e gestisce la rete stradale regionale e le reti ferroviarie regionali e locali. I comuni sono responsabili dei servizi di trasporto locali e della manutenzione delle strade locali all'interno delle loro giurisdizioni (OCSE/UCLG, 2022^[1]). Le infrastrutture di trasporto svolgono un ruolo fondamentale nel consentire la fornitura efficace e tempestiva dei servizi pubblici, facilitando l'accessibilità e la circolazione di persone e merci.

La Campania beneficia di una fitta rete di trasporti multimodali, che garantisce collegamenti a livello regionale, nazionale e transeuropeo. La regione dispone di due aeroporti e di importanti collegamenti marittimi. L'aeroporto internazionale di Napoli (Capodichino) è il più grande della Campania e collega la regione con numerose città europee, oltre che con alcune destinazioni intercontinentali. È il quarto aeroporto più grande d'Italia (e il 38° nell'Unione Europea) per numero di passeggeri trasportati (12,4 milioni nel 2023), dopo Roma Fiumicino (40,3 milioni), Milano Malpensa (25,9 milioni) e Bergamo Orio al Serio (quasi 16 milioni).¹ L'aeroporto di Salerno Costa d'Amalfi è un aeroporto regionale più piccolo, che fornisce collegamenti aerei aggiuntivi dal luglio 2024. Inoltre, il porto di Napoli è tra i più grandi del Mediterraneo per il trasporto merci e costituisce un importante collegamento con il resto d'Europa e il Nord Africa. Nel 2023 era il 55° porto dell'UE in termini di volume con 13 392 mila tonnellate. Anche il porto di Salerno, sebbene di volume inferiore con 4 755 mila tonnellate nel 2023, è importante per il trasporto merci e collega la Campania con altri grandi porti europei.²

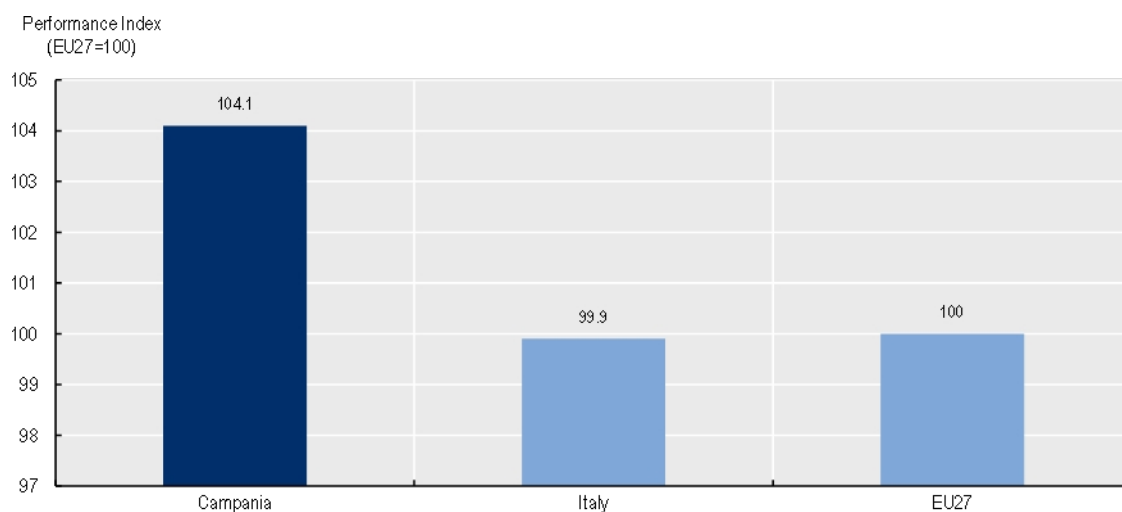
Grazie alla rete ferroviaria e stradale, la Campania è direttamente integrata nel corridoio scandinavo-mediterraneo, che collega l'Italia meridionale con l'Europa settentrionale, ed è ulteriormente collegata ai corridoi Baltico-Adriatico e Mediterraneo (Commissione Europea: Direzione Generale Mobilità e Trasporti, 2024^[2]). A livello nazionale, i treni ad alta velocità (Frecciarossa e Italo) collegano Napoli e Roma in circa un'ora, fornendo ulteriori collegamenti con altre grandi città italiane. Nuove linee ferroviarie ad alta velocità e ad alta capacità, come quelle Napoli-Bari e Salerno-Calabria, e il potenziamento e l'elettrificazione delle linee esistenti che promuovono l'accessibilità e la mobilità sostenibile sono previsti dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) che sfrutta gli investimenti strategici del Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR).³

La regione è inoltre ben servita dalle autostrade, con la A1 (Autostrada del Sole) che collega Napoli a Roma e Milano, la A3 che collega Napoli a Salerno e la A2 (Autostrada del Mediterraneo) che si estende verso sud fino alla Calabria. I collegamenti stradali con altre regioni meridionali, come la Puglia, rafforzano ulteriormente i collegamenti della Campania. All'interno della regione, strade locali ben sviluppate, superstrade e servizi ferroviari regionali e locali forniscono collegamenti all'interno delle città, con le zone rurali e all'interno di esse.

Nel complesso, le prestazioni dell'infrastruttura di trasporto esistente in Campania, misurate in base alla percentuale di opportunità accessibili entro una determinata distanza o un determinato tempo, superano sia la media italiana che quella dell'UE (Figura 5.1), in gran parte grazie alla maggiore densità della rete di trasporto della regione. Nel 2022, la Campania si è classificata al terzo posto tra le 21 grandi regioni italiane (TL2) dell'OCSE per densità autostradale e al secondo posto per densità ferroviaria.⁴ Tuttavia, il mantenimento di questa vasta rete rappresenta una sfida crescente, poiché l'invecchiamento delle infrastrutture richiede una maggiore manutenzione, soprattutto nelle zone rurali.⁵ Nelle aree urbane, in particolare a Napoli, il deterioramento delle infrastrutture stradali e dell', combinato con una densità di popolazione superiore alla media, porta a gravi congestioni del traffico (Agenzia Campana Mobilità Infrastructure e Reti³).

Figura 5.1. Le prestazioni dei trasporti in Campania sono superiori alla media italiana e dell'UE-27

Pilastro infrastrutturale dell'Indice di competitività regionale dell'UE 2.0, 2022 (UE27=100)



Nota: il pilastro delle infrastrutture si basa su misure delle prestazioni del trasporto stradale e ferroviario, misurate dalla percentuale di popolazione raggiungibile in un'ora e mezza di strada e ferrovia in un raggio di 120 km, e dall'accessibilità ai voli passeggeri, misurata dal numero giornaliero di voli passeggeri.

Fonte: Pilastro delle infrastrutture, Indice di competitività regionale dell'UE 2.0, 2022: https://ec.europa.eu/regional_policy/assets/regional-competitiveness/index.html#/IT/ITF3.

L'accessibilità fisica con i mezzi pubblici è ancora limitata nonostante i continui miglioramenti.

La governance del trasporto pubblico in Campania è strutturata su livelli strategici, amministrativi e operativi.⁶ La Direzione Generale Trasporti e Mobilità definisce la strategia regionale dei trasporti e il quadro normativo, comprese le norme di accessibilità come il raggio minimo di copertura del trasporto pubblico. Ad esempio, il Piano Regionale dei Trasporti della Campania 2020 stabilisce che i servizi di trasporto pubblico devono essere accessibili entro un raggio di 500 metri nelle aree urbane e di 1,5 km nelle aree rurali. La Direzione Generale della Mobilità è responsabile dell'assegnazione dei fondi, dell'attuazione del Piano generale della mobilità e dello sviluppo del relativo Piano settoriale con la procedura di valutazione ambientale strategica per il Piano regionale della mobilità ciclistica, il Piano regionale del trasporto merci e della logistica e il Piano regionale per la mobilità turistica in diverse fasi di sviluppo, nonché per le attività di monitoraggio volte a garantire il rispetto degli standard di servizio.

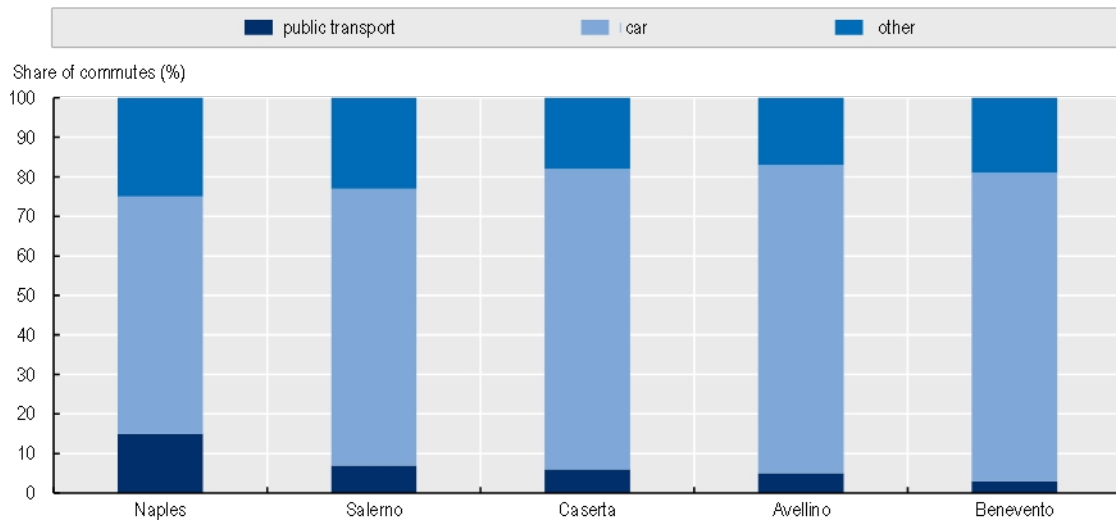
Per garantire che i servizi di trasporto pubblico rispettino le norme in materia di distanza e frequenza, vengono utilizzati sistemi di monitoraggio avanzati, tra cui il tracciamento GPS. Inoltre, l'*Agenzia Campana Mobilità, Infrastrutture e Reti* (ACaMIR) gestisce i contratti di servizio con gli operatori di trasporto pubblico, coordina i progetti infrastrutturali quali il rinnovo della flotta e i sistemi di biglietteria digitale e fornisce supporto tecnico per migliorare l'efficienza e la sostenibilità del sistema di trasporto. Per quanto riguarda i sistemi integrati di biglietteria e tariffazione, dal 2000 il trasporto pubblico campano funziona come un sistema multimodale, consentendo ai passeggeri di utilizzare un unico biglietto sia per i servizi ferroviari che per quelli autobus. Il servizio è offerto a tariffa scontata per studenti, pensionati e persone a basso reddito⁷ e copre il 100% dell'offerta ferroviaria e l'85% dell'offerta stradale della regione. Nonostante questo approccio integrato, il mercato del trasporto pubblico rimane altamente frammentato, con operatori di piccole dimensioni e poco efficienti in termini di costi che coesistono con fornitori più grandi che beneficiano di economie di scala.⁸ Come nel resto d'Italia, questa frammentazione rende difficile l'erogazione efficiente del trasporto pubblico nella regione (OCSE, 2024^[4]).⁹

Sebbene limitato rispetto all'UE, l'uso dei trasporti pubblici in Campania supera la media nazionale, mentre l'utilizzo dell'auto privata per gli spostamenti casa-lavoro rimane inferiore. Tuttavia, il tasso di utilizzo dell'auto privata sta aumentando a un ritmo più rapido, mettendo a rischio la decarbonizzazione del settore dei trasporti, in particolare considerando il parco auto vecchio e altamente inquinante e la scarsa diffusione delle alternative elettriche (OCSE, 2024^[4]). In Campania, l'11% degli spostamenti per recarsi al lavoro avviene con i mezzi pubblici, leggermente al di sopra della media nazionale del 9%, ma al di sotto della media UE¹⁰ (17%). Sebbene il parco auto privato in Campania (644 auto ogni mille abitanti nel 2022) rimanga al di sotto della media nazionale, è ben al di sopra di quella dell'UE (rispettivamente 681 e 564 auto ogni mille abitanti). Inoltre, il numero di auto private sta crescendo a un ritmo più rapido nella regione rispetto all'Italia e all'UE (dal 2018 al 2022 rispettivamente del 5,9%, 4,4% e 4,8%).¹¹

Il trasporto pubblico è più utilizzato a Napoli che a Benevento e Avellino, le province più rurali della regione. Ad esempio, solo il 3% dei residenti utilizza i mezzi pubblici per recarsi al lavoro a Benevento, rispetto al 15% di Napoli, dove il servizio è più diffuso (Figura 5.2). L'area metropolitana di Napoli è servita da diversi mezzi di trasporto pubblico, tra cui metropolitana, treno e autobus¹², che offrono un accesso alle opportunità superiore alla media rispetto alle altre 13 aree metropolitane italiane (Figura 5.3). Tuttavia, i servizi di trasporto sono notevolmente più limitati nelle zone al di fuori della città di Napoli. La metropolitana di Napoli serve l'area metropolitana e la provincia di Caserta con 3 linee e 30 stazioni, ma senza servizio in interi quartieri, in parte a causa del ricco patrimonio archeologico sotterraneo della zona che pone dei vincoli alla costruzione (Direzione Generale per la Mobilità, 2023^[5]). Una linea ferroviaria suburbana attraversa la città da ovest a est e quattro funicolari urbane collegano il centro con i quartieri situati nelle zone più elevate della città. Napoli e i suoi dintorni sono serviti da circa 90 linee di autobus urbani. Inoltre, due linee ferroviarie suburbane collegano Napoli con altre parti della regione (la Circumvesuviana e la Circumflegrea). Nelle aree al di fuori di Napoli l'offerta di trasporto pubblico è più limitata. Città come Salerno e Avellino sono servite da un sistema di metropolitana leggera e da autobus urbani. Anche Caserta e Benevento dispongono di autobus urbani che servono le città e le loro periferie. Queste aree sono servite da autobus interurbani e treni regionali che collegano le città e i paesi più piccoli della regione e nel 2023 la regione ha introdotto ulteriori servizi di trasporto di linea per migliorare la mobilità nelle zone rurali e la connettività tra queste aree e la costa.¹³

Figura 5.2. L'utilizzo dei mezzi pubblici a Napoli è superiore rispetto alle altre province

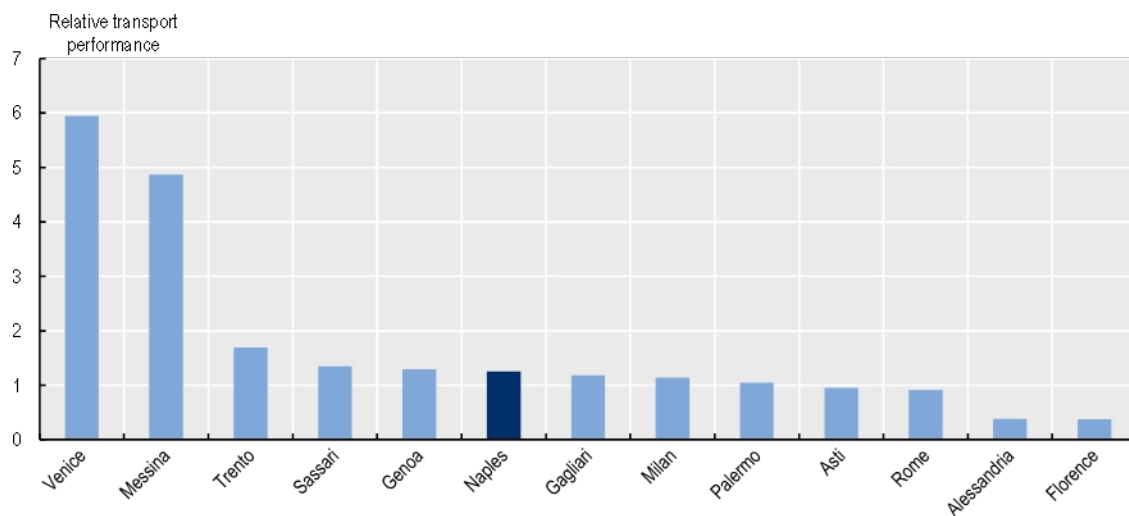
Quota di spostamenti per modalità di trasporto (in %), 2011



Fonte: calcoli dell'OCSE basati sul database comunale dell'OCSE.

Figura 5.3. Il trasporto pubblico a Napoli registra prestazioni superiori alla media rispetto ad altre 12 città italiane

Prestazioni dei trasporti nelle aree urbane funzionali (FUAs), rispetto alla media nazionale



Nota: Le prestazioni dei trasporti sono rappresentate dal rapporto tra il numero di persone raggiungibili in 30 minuti e il numero di persone che vivono in un raggio di 8 km. La media nazionale è calcolata utilizzando le informazioni relative alle 13 FUA italiane.

Fonte: calcoli OCSE.

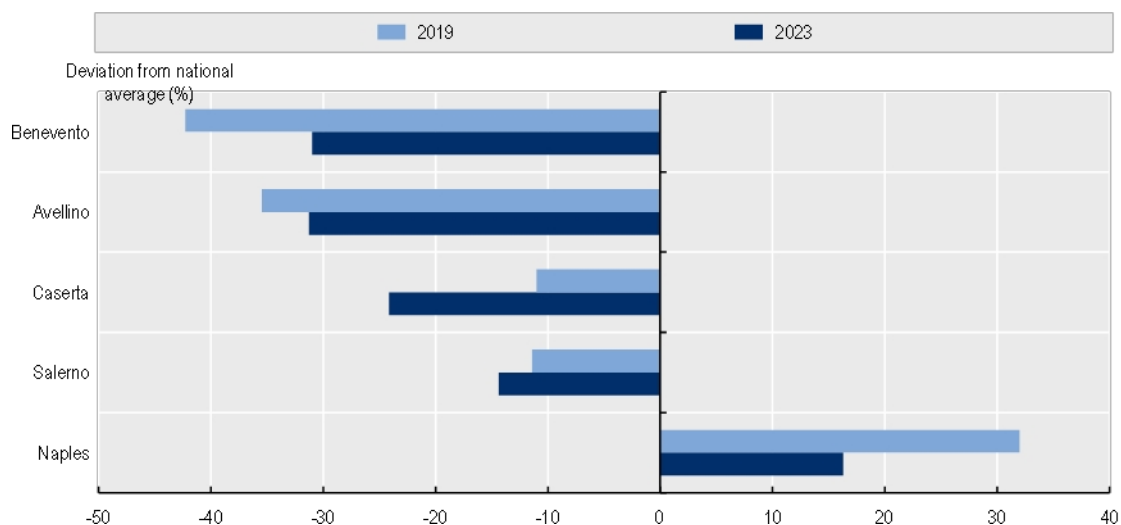
Il pieno potenziale dell'accessibilità dei servizi pubblici digitali rimane inutilizzato

L'infrastruttura digitale che definisce l'accessibilità digitale è principalmente di competenza del governo nazionale. Il Ministero dello Sviluppo Economico supervisiona le politiche, le normative e i programmi di finanziamento relativi alle infrastrutture digitali, comprese le reti a banda larga e 5G.

La Campania ha compiuto rapidi progressi nello sfruttamento dei vantaggi della digitalizzazione. In una relazione del 2023 della Corte dei conti italiana sull'attuazione del PNRR, la Campania era in testa alle regioni dell'Italia meridionale in termini di preparazione digitale con un punteggio di 47,1 su 100 basato su un indice composito che combina capitale umano, connettività digitale, integrazione della tecnologia digitale e servizi pubblici digitali.¹⁴ Rimanevano margini di miglioramento rispetto alle regioni del nord Italia e opportunità di ridurre le disparità all'interno della stessa Campania. Mentre alcune zone della Campania, come Napoli, beneficiano di velocità di connessione a Internet superiori alla media nazionale, le zone più rurali registrano connessioni più lente (Figura 5.4). Le province di Benevento e Avellino avevano le connessioni Internet più lente della regione, inferiori del 31 % alla media nazionale nel 2023, sebbene abbiano registrato miglioramenti relativi dal 2019. Ulteriori miglioramenti sono attesi nell'ambito del PNRR, che identifica gli investimenti nelle infrastrutture digitali come priorità fondamentali, in particolare nelle regioni meridionali (OCSE, 2021^[6]). La regione ha sviluppato un modello integrato di digitalizzazione regionale articolato nella DGR 226/2023 (sanità digitale), nel Piano ICT 2023-2025, nella Strategia digitale 2021-2024 e nella DGR 360/2024 (telemedicina PNRR). Queste disposizioni definiscono una governance, strumenti, infrastrutture e obiettivi concreti per l' e dei servizi pubblici, dell'assistenza sanitaria e della pubblica amministrazione nel prossimo decennio.

Figura 5.4. Internet è più veloce della media nazionale a Napoli, ma più lento nelle altre province

Velocità media di download per dispositivi fissi come deviazione dalla media nazionale (in %), 2019 e 2023



Note: I divari nella velocità di download di Internet si riferiscono ai test di velocità media di picco delle connessioni Internet fisse a banda larga, ponderati in base al numero di test. Le informazioni si riferiscono al secondo trimestre del 2019 e del 2023.

Fonte: calcoli dell'OCSE basati sui dati Ookla.

Assistenza sanitaria

Il Servizio Sanitario Nazionale italiano garantisce una copertura universale a tutti i residenti e opera con un elevato livello di decentralizzazione. La sanità è il principale settore di spesa pubblica subnazionale in Italia, rappresentando quasi la metà della spesa pubblica subnazionale totale (50%) nel 2021 rispetto alla media del 19% nell'OCSE (OCSE, 2024^[7]). Il governo nazionale assegna alle regioni le entrate fiscali generali destinate alla sanità pubblica, definisce e supervisiona il rispetto da parte delle regioni dell'erogazione del pacchetto di prestazioni garantite (noto come Livelli Essenziali di Assistenza) ed esercita la supervisione generale. Le regioni sono responsabili dell'organizzazione, della pianificazione e dell'erogazione dei servizi sanitari, compresa la costruzione e la manutenzione delle strutture sanitarie, la fornitura di attrezzature mediche e farmaci e la gestione del personale.

Un'ampia gamma di servizi sanitari preventivi, primari e comunitari è fornita attraverso le Aziende Sanitarie Locali (ASL)¹⁵, con i medici di base che fungono da gatekeeper per l'assistenza specialistica e ospedaliera. L'assistenza ospedaliera e ambulatoriale specialistica è fornita da una combinazione di fornitori pubblici e privati accreditati, con variazioni significative tra le regioni (OCSE/Osservatorio, 2023^[8]).

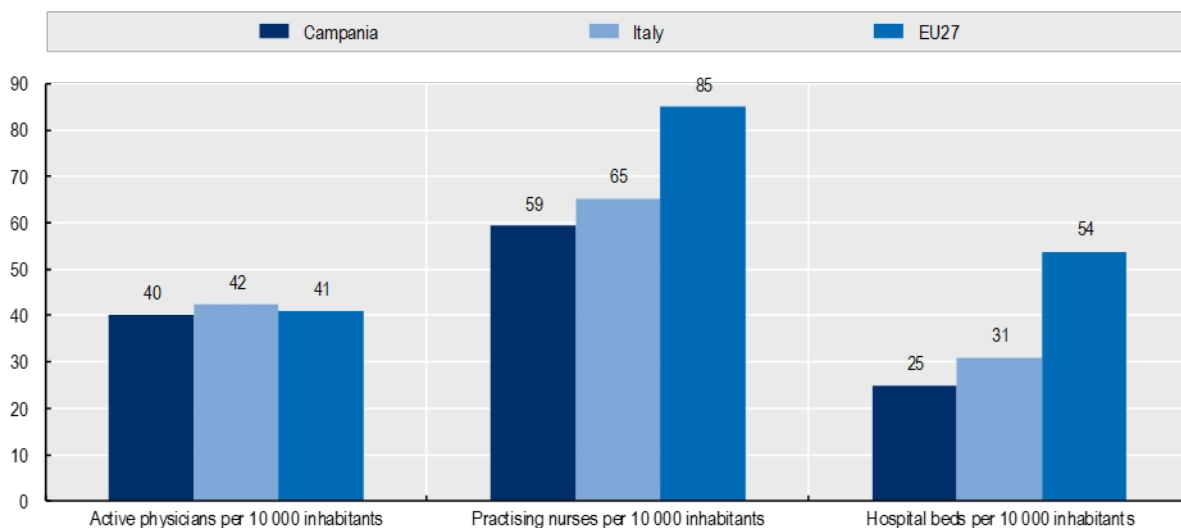
In Campania, l'assistenza sanitaria è di competenza della Direzione Generale per la Tutela della Salute ed è coordinata dal Sistema Sanitario Regionale, attraverso sette ASL, una in ciascuna delle province ad eccezione dell' e Napoli con tre (Napoli 1-Centro, Napoli 2-Nord e Napoli 3-Sud). Nella regione, l'assistenza sanitaria ha rappresentato l'80% della spesa totale della regione nel 2022 (Capitolo 3).¹⁶

Le risorse limitate compromettono la qualità e determinano risultati sanitari inferiori alla media.

Il settore sanitario della Campania opera con risorse inferiori rispetto alla media italiana e a quella dell'UE, con carenze di personale medico e di infrastrutture ospedaliere (Figura 5.5). Nel 2022, la regione contava 2 medici e 6 infermieri in meno ogni 10 000 abitanti rispetto alla media nazionale e 1 medico e 26 infermieri in meno ogni 10 000 abitanti rispetto alla media dell'UE. In Italia, il sistema sanitario ha un numero relativamente elevato di medici rispetto a molti paesi dell'OCSE e dell'UE, ma è carente in termini di personale infermieristico, con una maggiore dipendenza dai medici per svolgere compiti che altrove sono tipicamente svolti dagli infermieri (OCSE/Osservatorio, 2023^[8]). La crescente domanda di assistenza sanitaria da parte di una popolazione sempre più anziana e affetta da patologie multiple fa sì che diverse regioni, tra cui la Campania, debbano affrontare una carenza di medici, che varia in modo significativo in termini di gravità dell' e tra le diverse specialità (OCSE/Osservatorio, 2023^[8]). La regione ha anche un numero inferiore di posti letto ospedalieri, con 6 in meno ogni 10 000 abitanti rispetto alla media nazionale e 29 in meno rispetto alla media UE.

Figura 5.5. Le risorse sanitarie in Campania sono inferiori alla media italiana

Numero di medici attivi, infermieri professionisti e posti letto ospedalieri ogni 10 000 abitanti, 2022 o ultimo anno disponibile



Nota: i dati relativi all'UE-27 si riferiscono all'ultimo anno disponibile: medici e infermieri attivi (2021) e posti letto ospedalieri (2018). Fonte: Banca dati sanitaria regionale dell'OCSE e OCSE/Osservatorio (2023^[8]) per i medici e gli infermieri attivi nell'UE-27.

Negli ultimi anni, le disparità tra le medie regionali e nazionali in termini di medici e posti letto ospedalieri pro capite si sono ampliate, anche se sono stati compiuti progressi nel ridurre il divario nel numero di professionisti infermieristici. La disponibilità di posti letto ospedalieri in Campania è diminuita più rapidamente rispetto

la media nazionale, con una riduzione del 3,1% tra il 2018 e il 2022 rispetto a una diminuzione dell'1,9% a livello nazionale. Questo calo aggrava il numero già basso di posti letto ospedalieri, evidenziando il persistere delle carenze infrastrutturali sanitarie della regione. Tra il 2018 e il 2022, il numero di medici pro capite in Campania è cresciuto del 4,7%, al di sotto della media nazionale (5,7%). Al contrario, il numero di infermieri pro capite è aumentato in modo significativo del 30% nella regione, rispetto a una crescita nazionale del 13%. L'aumento del numero di professionisti sanitari riflette le tendenze generali della formazione medica in Italia, con un aumento del numero di studenti iscritti ai corsi di medicina da circa 10 000 nel 2012 a quasi 15 000 nel 2022, che ha portato a un aumento del 49% dei laureati in medicina pro capite¹⁷ (OCSE/Commissione europea, 2024^[9]). Tuttavia, l'Italia deve affrontare una grave carenza di operatori sanitari (OCSE, 2024^[4]) con un'importante emigrazione di personale medico verso altri paesi dell'UE (OCSE/Osservatorio, 2023^[8]), che colpisce più fortemente la Campania, poiché la regione ha registrato la chiusura di pronto soccorsi a causa della carenza di personale. Per affrontare la carenza di professionisti sanitari e trattenere i talenti formati a livello locale, la regione ha proposto un accordo tra il sindacato e gli ordini professionali sanitari di Napoli, che regolano la condotta professionale di specifici ruoli sanitari, per formare giovani professionisti sanitari e offrire loro opportunità di lavoro immediate in Campania.

Le risorse limitate nel settore sanitario limitano la qualità dell'assistenza nella regione, determinando a sua volta risultati sanitari inferiori alla media nazionale. Nel 2022 l'aspettativa di vita alla nascita in Campania era di 81 anni, 1,8 anni al di sotto della media nazionale, e il tasso di mortalità infantile, ovvero il numero di decessi di bambini di età inferiore a un anno ogni 1 000 nati vivi, è stato superiore alla media nazionale negli ultimi anni (2016-20).¹⁸ Per individuare e affrontare le disparità regionali nella fornitura di assistenza sanitaria, nel 2020 il governo nazionale ha introdotto il Nuovo Sistema di Garanzia, un quadro di monitoraggio della conformità rivisto, progettato per garantire che i servizi sanitari siano in linea con i Livelli Essenziali di Assistenza e soddisfino gli standard nazionali di efficacia, adeguatezza e uniformità. Questo sistema valuta le prestazioni regionali in tre aree chiave dell' : prevenzione e sanità pubblica, cure ambulatoriali e cure ospedaliere. Una valutazione effettuata nel 2023 ha concluso che sono necessari ulteriori miglioramenti in diversi settori in Campania (Agenas, 2023^[10]).

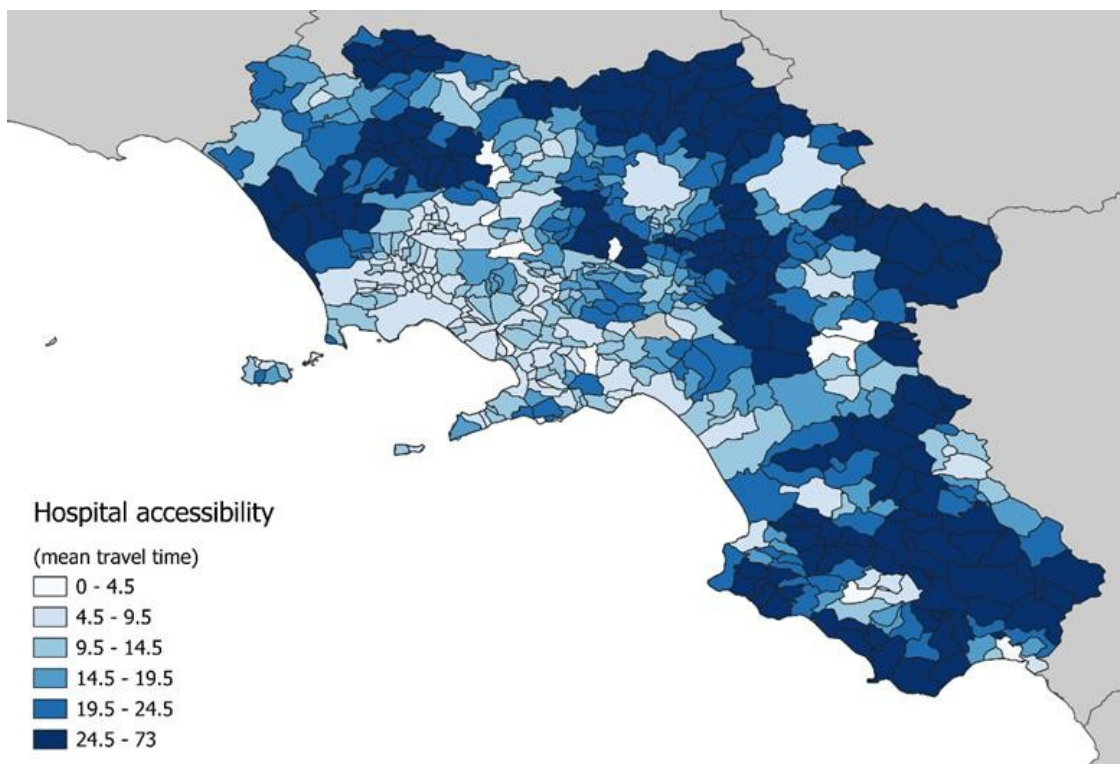
Accessibilità all'assistenza sanitaria

L'accesso agli ospedali è limitato in alcune zone della regione.

In Campania, i residenti possono raggiungere l'ospedale più vicino in meno di 20 minuti di auto nella metà dei comuni e in meno di 30 minuti nell'85% dei comuni. Questi comuni si trovano nella provincia di Napoli, collegati alle altre capoluoghi di provincia o nelle zone costiere della regione, dove l'accessibilità fisica è migliorata grazie alle infrastrutture (Figura 5.6).

Figura 5.6. L'accesso a un ospedale in alcune parti della regione può essere difficile

Tempo medio di percorrenza in auto privata fino alla struttura più vicina (in minuti), in assenza di traffico



Fonte: calcoli dell'OCSE basati sui dati GISCO.

Nella zona vicino al confine con il Molise e la Puglia della provincia di Benevento o nella zona montuosa del Matese di Caserta, la regione deve affrontare problemi di accessibilità. Ad esempio, nel Piedimonte Matese a Caserta i tempi di percorrenza possono raggiungere i 50-70 minuti in caso di emergenza (Cittadinanzattiva, 2022^[11]). Questa zona è considerata un deserto medico (Riquadro 5.1), in cui le risorse e l'accessibilità sono molto limitate.

Riquadro 5.1. Deserti medici in Italia

I deserti sanitari, aree caratterizzate dalla carenza di professionisti medici, servizi sanitari inadeguati e assistenza territoriale limitata, pongono sfide significative all'equità sanitaria. I deserti sanitari portano a disparità nell'accesso alle cure, ritardi nelle diagnosi e un minore utilizzo dei servizi preventivi, contribuendo in ultima analisi a peggiorare i risultati sanitari e ad aumentare la pressione sui servizi di emergenza. Inoltre, i deserti sanitari possono esacerbare le disuguaglianze sociali e territoriali, poiché i residenti nelle zone colpite spesso devono affrontare tempi di percorrenza più lunghi per ricevere assistenza e spese vive più elevate, e diminuiscono il senso di fiducia nelle istituzioni pubbliche. Inoltre, le aree con servizi sanitari insufficienti possono avere difficoltà a trattenere e attrarre residenti, rafforzando il declino demografico. Ciò, a sua volta, può creare un ciclo di spopolamento e un'ulteriore riduzione dei servizi, indebolendo la sostenibilità a lungo termine delle aree colpite.

Per colmare queste lacune è necessario un approccio multiforme che combini la pianificazione della forza lavoro, gli investimenti nelle infrastrutture sanitarie e politiche che incentivino la fornitura di servizi medici nelle aree scarsamente servite. Affrontare il problema dei deserti medici offre anche l'opportunità di introdurre modelli di assistenza innovativi. L'espansione della telemedicina, delle unità sanitarie mobili e delle reti sanitarie multidisciplinari basate sulla comunità potrebbe contribuire a colmare le lacune nei servizi, in particolare se combinata con incentivi finanziari per gli operatori sanitari che lavorano nelle regioni scarsamente servite. Il rafforzamento del coordinamento tra le autorità sanitarie nazionali e regionali, lo sfruttamento dei meccanismi di finanziamento europei e la promozione di partenariati pubblico-privati saranno fondamentali per garantire un accesso equo all'assistenza sanitaria e mitigare le più ampie implicazioni socioeconomiche dei deserti medici.

Fonte: OCSE/Commissione europea (2024^[9]) e Cittadinanzattiva (2022^[11]).

Il nuovo piano sanitario territoriale dovrebbe migliorare l'accesso fisico all'assistenza sanitaria.

Il nuovo piano sanitario territoriale della regione, presentato nel maggio 2024 e che sarà pienamente attuato entro il 2027, mira ad affrontare le limitazioni nell'erogazione dell'assistenza sanitaria. Il nuovo piano sanitario territoriale pone l'accento sulla prevenzione e integra l'assistenza sanitaria e i servizi sociali (di competenza della Direzione generale per le politiche sociali e socio-sanitarie). Sebbene il piano non preveda alcuna modifica alla rete ospedaliera della regione, esso comporta la creazione di nuovi tipi di strutture a sostegno dell'assistenza preventiva e ambulatoriale che miglioreranno l'accesso all'assistenza sanitaria. Ad esempio, il piano prevede la creazione di 172 case di comunità, che forniranno assistenza primaria e specialistica insieme a servizi sociali, e di 48 ospedali comunitari, progettati come strutture di assistenza a breve termine e a bassa intensità con una capacità media di 20 posti letto, dotati di infrastrutture diagnostiche di base.¹⁹ A tal fine, la regione prevede la ristrutturazione di 151 strutture esistenti e la costruzione di 69 nuove strutture sanitarie in tutte e sette le ASL e pianifica un investimento di oltre 380 milioni di euro, in parte finanziato dal PNRR (Regione Campania, 2024^[12]).

Il Nuovo Piano Sanitario Territoriale dovrebbe inoltre migliorare l'accesso all'assistenza sanitaria digitale.

Il nuovo piano sanitario territoriale pone inoltre l'accento sull'accessibilità digitale, con investimenti previsti nella digitalizzazione delle cartelle cliniche per migliorare il coordinamento tra i professionisti del settore medico, nonché nelle teleconsulenze e nel monitoraggio a distanza dei pazienti cronici al fine di ridurre i costi operativi ospedalieri, alleggerire il sovraffollamento dei principali ospedali e affrontare i costi indiretti quali le spese di trasporto dei pazienti. Attualmente, l'iniziativa SINFONIA, che comprende un portale online (Citizen's Health) e un'applicazione digitale (Sinfonia Salute), consente l'accesso ai servizi sanitari e sociali attraverso un'unica piattaforma che centralizza l'offerta di tutti i servizi pertinenti, semplificando l'accesso alle informazioni. Inoltre, l'iniziativa consente la prenotazione e il pagamento dei servizi, la consultazione delle cartelle cliniche o l'effettuazione di teleconsulti e conta più di un milione di utenti nella regione ²⁰.

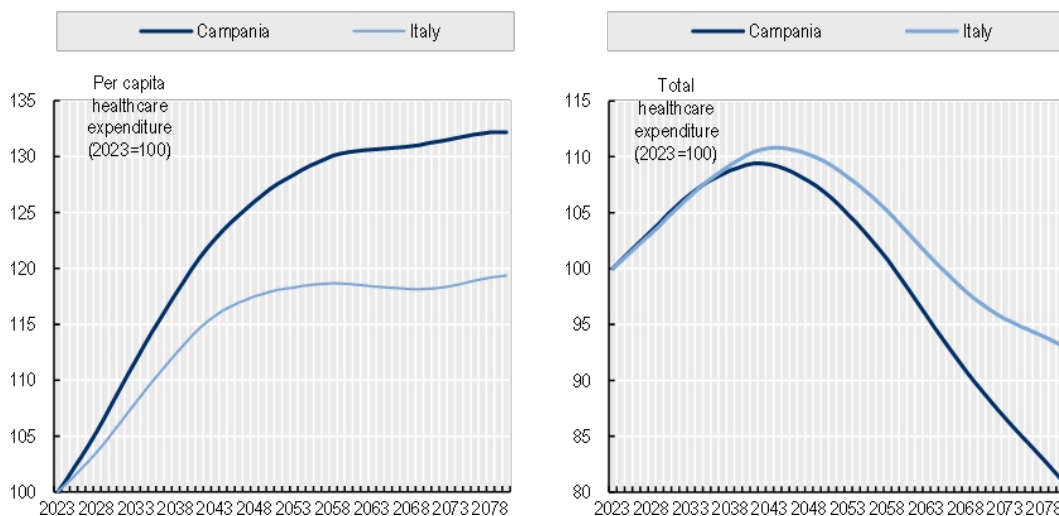
L'impatto delle tendenze demografiche sulla fornitura di assistenza sanitaria

In Campania, si prevede che la pressione finanziaria sul sistema sanitario aumenterà con il cambiamento demografico. Con l'invecchiamento della popolazione e l'allungamento della vita media, aumenterà la necessità di assistenza sanitaria, con un conseguente aumento dei costi sanitari (Morgan e Mueller, 2023^[13]). Gli anziani tendono a utilizzare i beni e i servizi sanitari con maggiore frequenza e intensità, poiché l'incidenza delle malattie croniche o delle comorbidità e la durata delle degenze ospedaliere aumentano con l'età. Nell'UE, il 60% della popolazione di età pari o superiore a 65 anni ha dichiarato di soffrire di almeno una patologia cronica (OCSE/Commissione europea, 2024^[9]). Nei paesi dell'OCSE, l'aumento dei costi sanitari inizia a un ritmo moderato e nella maggior parte dei paesi aumenta in modo significativo a partire dai 50 anni di età.

Date le attuali proiezioni demografiche, la spesa sanitaria pro capite della regione dovrebbe aumentare di quasi il 32% tra il 2023 e il 2080 (Figura 5.7, a sinistra), oltre 10 punti percentuali in più rispetto all'aumento previsto a livello nazionale. Tuttavia, poiché la regione si spopola più rapidamente, la spesa totale raggiungerà il picco prima che in Italia (il picco è previsto nel 2042 in Campania e nel 2044 in Italia) e diminuirà a un ritmo più rapido (Figura 5.7, a destra). Le proiezioni rappresentano ancora una stima al ribasso della pressione di bilancio prevista, poiché non tengono conto dell'aumento delle esigenze di assistenza a lungo termine e dell'aumento dei costi delle cure. Entro il 2050, tuttavia, la percentuale di persone che necessitano di assistenza a lungo termine dovrebbe aumentare del 30% (OCSE, 2024^[14]), con la maggior parte dei beneficiari che dovrebbero essere persone a basso reddito e incapaci di coprire i costi da sole. Inoltre, l'aumento del costo dei trattamenti innovativi, in particolare in campi come l'oncologia, metterà probabilmente a dura prova i bilanci sanitari (capitolo 3).

Figura 5.7. La spesa sanitaria pro capite in Campania sarà superiore di 10 punti percentuali alla media italiana, ma il calo demografico ridurrà la spesa sanitaria totale

Spesa sanitaria pro capite prevista (a sinistra) e totale (a destra), 2023-80 (2023=100)



Nota: le stime della spesa sanitaria prevista si basano sulle stime della spesa sanitaria per fascia d'età nel 2018 (rispetto alla media) di Morgan e Mueller (2023^[13]), sulla spesa sanitaria pro capite ricavata dalla banca dati dell'OCSE sulla sanità per il 2022 (ultimo anno per cui sono disponibili dati) e sulle proiezioni demografiche mediane dell'ISTAT.

Fonte: calcoli OCSE.

A livello provinciale, le pressioni sul sistema sanitario dovrebbero essere particolarmente forti a Caserta e Napoli, dove il numero di abitanti con maggiori esigenze sanitarie, ovvero di età pari o superiore a 65 anni, dovrebbe crescere maggiormente fino al 2043 (capitolo 1). Benevento, invece, sarà la provincia con la crescita più bassa della popolazione over 65, ma registrerà comunque un aumento sostanziale nei prossimi due decenni. Dal 2023 al 2043, il numero di persone di età compresa tra i 65 e gli 84 anni dovrebbe aumentare del 49% a Caserta e del 36% a Napoli.

e del 25% a Benevento; nello stesso periodo, si prevede che gli ultraottantacinquenni aumenteranno del 78% a Caserta, dell'81% a Napoli e solo del 18% a Benevento.

Il cambiamento demografico aggraverà inoltre la carenza di professionisti sanitari nella regione a causa dell'aumento della domanda. Inoltre, il picco dei pensionamenti dei medici è previsto per il 2025, con un ritorno ai livelli precedenti solo nel 2030. Per mitigare l'impatto di questa ondata di pensionamenti, l'Italia ha implementato misure volte a trattenere più a lungo i medici più anziani nel sistema, potenziando al contempo la formazione dei nuovi medici. Nel 2024 è stata approvata una legge che sospende temporaneamente l'obbligo per i medici impiegati presso strutture pubbliche del Servizio Sanitario Nazionale di andare in pensione all'età di 70 anni, consentendo loro di rimanere in servizio fino all'età di 72 anni. Questa legge consente inoltre alle ASL di mantenere in servizio il personale medico oltre l'età pensionabile su base volontaria, affrontando sia la grave carenza di personale sia le esigenze di formazione e tutoraggio del personale neoassunto. Inoltre, coloro che sono andati in pensione dal settembre 2023 possono essere riammessi in servizio entro questi limiti (OCSE/Commissione europea, 2024^[9]).

Istruzione della prima infanzia, primaria e secondaria

L'istruzione obbligatoria dura 10 anni (dai 6 ai 16 anni), con l'istruzione prescolare che inizia all'età di 3 anni e asili nido disponibili per i bambini di età inferiore ai 3 anni. Secondo la Costituzione della Repubblica Italiana (art. 34), l'istruzione è accessibile a tutti e l'istruzione obbligatoria è gratuita. Mentre l'istruzione prescolare è gratuita, gli asili nido spesso comportano dei costi per le famiglie (Eurodyce, 2023^[15]), con un sostegno fornito ad alcune famiglie (vedi sotto).

Nel Paese, il governo centrale e le regioni hanno potere legislativo concorrente in materia di educazione della prima infanzia (ECE), istruzione primaria e secondaria. Tuttavia, alcuni aspetti del sistema ricadono sotto il potere legislativo esclusivo del governo centrale e altri sotto quello delle regioni (Eurodyce, 2023^[15]). Il governo centrale, tramite il Ministero dell'Istruzione e del Merito, sovrintende alle norme generali e ai principi fondamentali del sistema educativo che le regioni devono rispettare e determina le condizioni essenziali che devono essere garantite in tutto il paese (ad esempio, il finanziamento delle istituzioni, gli stipendi degli insegnanti, ecc.). I governi regionali sovrintendono in modo esclusivo all'istruzione e alla formazione professionale.

Inoltre, l'offerta formativa è decentralizzata a livello locale (Eurodyce, 2023^[15]). I comuni gestiscono asili nido, strutture di istruzione prescolare, scuole primarie e servizi scolastici quali il trasporto, mentre le regioni forniscono l'istruzione secondaria, compresa l'istruzione e la formazione professionale. Le decisioni relative alla rete scolastica (compresa la chiusura di strutture) sono prese dai comuni per gli asili nido, l'istruzione prescolare, primaria e secondaria di primo grado, mentre le province decidono per l'istruzione secondaria di secondo grado (ibid.). A tutti i livelli di istruzione, tuttavia, le scuole godono di una notevole autonomia pedagogica e organizzativa. Questa combinazione di competenze e il fatto che la gestione del personale docente sia di competenza del governo centrale spiega perché la spesa per l'istruzione da parte dei governi subnazionali sia inferiore alla media OCSE (OCSE/UCLG, 2022^[11]).

In Campania, l'ECE e l'istruzione sono supervisionati dalla Direzione Generale per l'Istruzione, la Formazione, l'Occupazione e le Politiche Giovanili. Uno dei principali strumenti utilizzati dalla Campania per sostenere l'istruzione è stato il Programma Operativo Regionale FESR Campania 2014-2020, che ha finanziato numerosi progetti volti a migliorare le strutture scolastiche. Questo programma ha consentito alla regione di rinnovare e modernizzare le strutture scolastiche, migliorare l'efficienza energetica degli edifici e potenziare le infrastrutture tecnologiche, garantendo così ambienti di apprendimento più sicuri e adeguati. Oltre agli investimenti infrastrutturali, la cosiddetta Offerta Formativa Triennale ha sostenuto la formazione e l'aggiornamento continuo degli insegnanti e del personale scolastico della regione²¹. Le risorse del FSE+ sono utilizzate anche per migliorare la qualità, l'inclusività, l'efficacia e la pertinenza dei sistemi di istruzione e formazione rispetto al mercato del lavoro. Ciò include il sostegno alla formazione professionale e tecnica e la promozione dell'istruzione tecnica superiore²².

Stato attuale dell'offerta di istruzione nella prima infanzia, primaria e secondaria

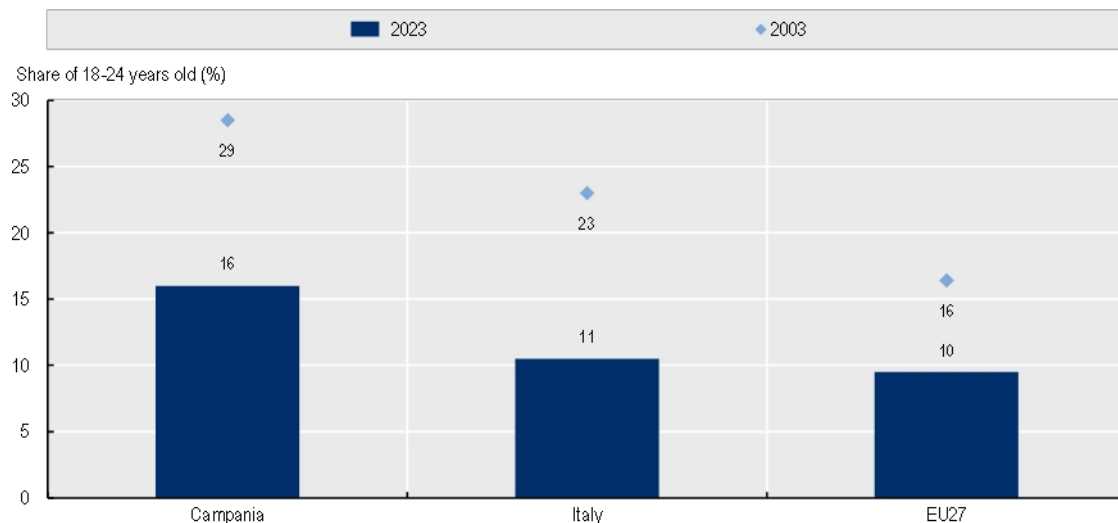
Nonostante i progressi compiuti nel periodo di programmazione 2014-20, l'ECE continua ad affrontare sfide nella regione. La Campania ha alcuni dei tassi di copertura dell'assistenza all'infanzia formale più bassi in Italia, in particolare per i bambini di età inferiore ai tre anni. Nella regione, il tasso di copertura degli asili nido nel 2022 era del 12% rispetto al 31% in Italia e al 36% nell'UE, misurato in base al numero di posti ogni 100 bambini. La Campania era, insieme alla Calabria, la regione con il tasso di copertura più basso in Italia (OCSE, 2024^[16]; Commissione europea, 2024^[17]). In Campania, i tassi di iscrizione relativamente più elevati agli asili nido per i bambini di due anni, rispetto ad altre regioni, suggeriscono una domanda latente di una maggiore copertura degli asili nido (Istat, 2023^[18]). Per i bambini di età compresa tra i 3 e i 6 anni, l'iscrizione alla scuola materna è più diffusa, anche se ancora al di sotto delle medie nazionali e dell'UE per l'ultimo anno per il quale sono disponibili informazioni. Le differenze nella spesa media per bambino negli asili nido si riflettono nelle differenze nella qualità del servizio. Sebbene non siano disponibili dati specifici per la Campania, la spesa media nelle regioni meridionali rimane al di sotto della media nazionale e significativamente inferiore a quella del centro e del nord Italia. A livello nazionale, la spesa comunale per bambino di età inferiore ai tre anni iscritto a un asilo nido ammonta a 909 EUR all'anno, con una forbice che va dai 1 520 EUR dell'Italia centrale ai 282 EUR del Sud nel 2022 (Istat, 2023^[18]).²³

Sia il governo centrale che quelli regionali stanno lavorando per aumentare la copertura degli asili nido e migliorare la qualità del servizio, con effetti positivi sul benessere, l'apprendimento e lo sviluppo dei bambini nei primi anni di vita (Heckman, Pinto e Savelyev, 2013^[19]; Braga, Checchi e Meschi, 2013^[20]; OCSE, 2022^[21]), in particolare per i bambini provenienti da famiglie a basso reddito (Phillips et al., 2017^[22]). Attraverso il PNRR, il governo centrale ha pianificato l'ampliamento della copertura degli asili nido che, se pienamente attuato, potrebbe allinearla a quella di altre parti d'Italia. A sua volta, la regione fornisce buoni alle famiglie bisognose per aiutarle a coprire i costi dell'asilo nido, attraverso il Fondo sociale europeo Plus (FSE+) che sostiene l'attuazione della Garanzia europea per l'infanzia (ad esempio, l'impegno della Commissione europea per garantire che i bambini a rischio di esclusione sociale possano accedere a servizi di base come l'assistenza sanitaria e l'istruzione).²⁴ Tuttavia, la dipendenza culturale dall'assistenza informale e le norme di genere tradizionali che limitano la domanda di servizi formali di ECE e vincolano i tassi di occupazione dei neogenitori (capitolo 1) rischiano di limitare l'impatto di queste politiche se non vengono affrontate direttamente. Sono in corso ulteriori iniziative finanziate dal FSE+ a sostegno dei genitori. Una di queste iniziative è "Genitori si diventa", che mira a sostenere la responsabilità familiare e i diritti dei bambini attraverso misure di inclusione attiva con un approccio multi-azione integrato e servizi di integrazione sociale personalizzati. Questi servizi includono anche servizi formali che possono facilitare la ricerca di lavoro per i genitori. Questo intervento è attualmente in fase di attuazione in combinazione con il buono "secondogeniti", un buono una tantum di 600 EUR.²⁵

Le sfide nell'ambito dell'istruzione della prima infanzia sono accompagnate da uno scarso rendimento del sistema di istruzione primaria e da elevati tassi di abbandono scolastico, che limitano il potenziale economico della Campania. Sebbene non vi siano dati statistici rilevanti per la Campania, le otto regioni dell'Italia meridionale ottengono punteggi inferiori alla media nazionale e dell'OCSE nei test internazionali standardizzati come il PISA. Ad esempio, nella valutazione PISA 2015 in scienze, il punteggio medio della Campania è stato di 459, rispetto a una media italiana e OCSE rispettivamente di 480 e 493 (Hippe, Jakubowski e Araújo, 2018^[23]). Inoltre, la bassa frequenza scolastica e gli alti tassi di abbandono si traducono in un'alta percentuale di giovani (18-24 anni) che hanno completato al massimo l'istruzione secondaria inferiore e non sono impegnati in ulteriori studi o formazione, ovvero i giovani che abbandonano prematuramente la scuola.²⁶ In Campania, il tasso di abbandono scolastico precoce era pari al 16 %, 5,5 punti percentuali al di sopra della media nazionale e 6,5 punti percentuali al di sopra della media UE nel 2023 (figura 5.8). L'elevata disoccupazione e le limitate opportunità di lavoro nella regione (capitolo 1) riducono gli incentivi a proseguire gli studi, contribuendo all'abbandono scolastico precoce. Ciò, a sua volta, aumenta il rischio di esclusione economica e sociale e indebolisce ulteriormente le prospettive di occupabilità e di creazione di posti di lavoro.

Figura 5.8. Il tasso di abbandono scolastico precoce è ancora superiore all'obiettivo politico chiave dell'UE del 10%, nonostante i progressi compiuti

Percentuale di giovani di età compresa tra i 18 e i 24 anni che hanno completato al massimo l'istruzione secondaria inferiore e non proseguono gli studi o la formazione, 2003 e 2023



Fonte: banca dati regionale dell'OCSE sull'istruzione.

Ridurre il tasso di abbandono scolastico al di sotto del 10% è un obiettivo politico fondamentale e la Campania ha compiuto progressi negli ultimi due decenni, in linea con la media nazionale e al di sopra della media UE. Ad esempio, la regione sta dedicando risorse del FSE+ per ampliare l'offerta formativa per i bambini in tutta la regione attraverso iniziative come "Scuola Viva"²⁷, che funge anche da strumento per combattere l'abbandono scolastico, aumentare la frequenza scolastica e fornire le competenze necessarie ai giovani che vivono in comunità colpite dalla criminalità, come Caivano e l'area nord di Napoli, nonché per sostenere le loro famiglie e la loro integrazione nel mercato del lavoro.²⁸ Un altro incentivo per mantenere i giovani a scuola è il percorso di istruzione e formazione professionale (IeFP), un programma al quale la regione ha destinato 105 milioni di euro del PR Campania FSE+ 2021-2027 – Priorità occupazione giovanile. A complemento di questi sforzi vi sono iniziative a livello nazionale finanziate con il sostegno del FSE+, come il progetto "Free to choose" che offre ai bambini della Campania, della Calabria e di Catania esperienze sociali ed educative salutari. L'iniziativa mira ad affrontare le cause profonde dei comportamenti illegali, con particolare attenzione alla prevenzione e alla resilienza della comunità.²⁹

Accessibilità all'istruzione nella prima infanzia, primaria e secondaria

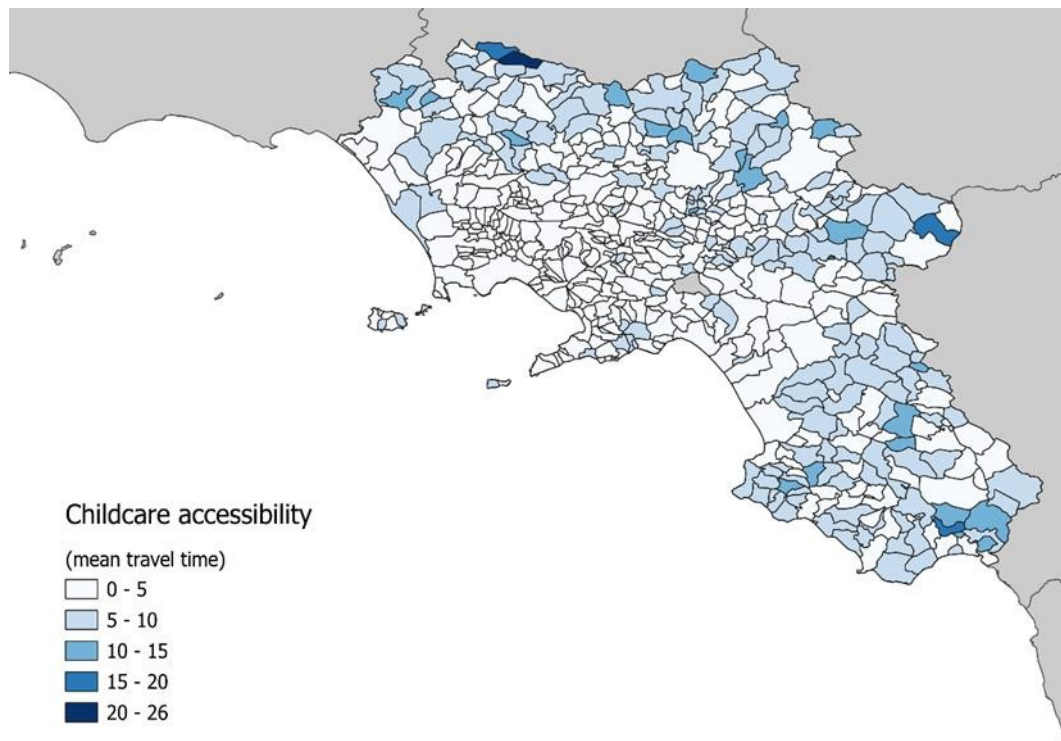
Le normative nazionali stabiliscono i criteri relativi ai tempi di percorrenza degli studenti, in particolare per quanto riguarda il trasporto scolastico. Ai sensi del Decreto Legislativo 13 aprile 2017, n. 63 Regolamento in materia di diritto allo studio e all'istruzione, i tempi di percorrenza degli studenti non devono superare i 60 minuti, sebbene possano essere applicate variazioni in base alle caratteristiche locali. I tempi di percorrenza degli studenti sono monitorati dai comuni e dalle amministrazioni scolastiche locali responsabili della fornitura, dell'organizzazione e della supervisione dei servizi di trasporto scolastico. Le informazioni vengono raccolte periodicamente e verificate per garantire che i tempi di percorrenza siano conformi alla normativa vigente.

Nella maggior parte dei comuni le strutture scolastiche sono raggiungibili a piedi

In Campania, i residenti di metà dei comuni hanno accesso a strutture educative per la prima infanzia raggiungibili a piedi. L'asilo più vicino è raggiungibile in quattro minuti di viaggio in metà dei comuni e in tre su quattro comuni in meno di sei minuti (Figura 5.9).

Figura 5.9. Gli asili sono facilmente accessibili nella regione

Tempo medio di percorrenza in auto privata fino alla struttura più vicina (in minuti), in assenza di traffico



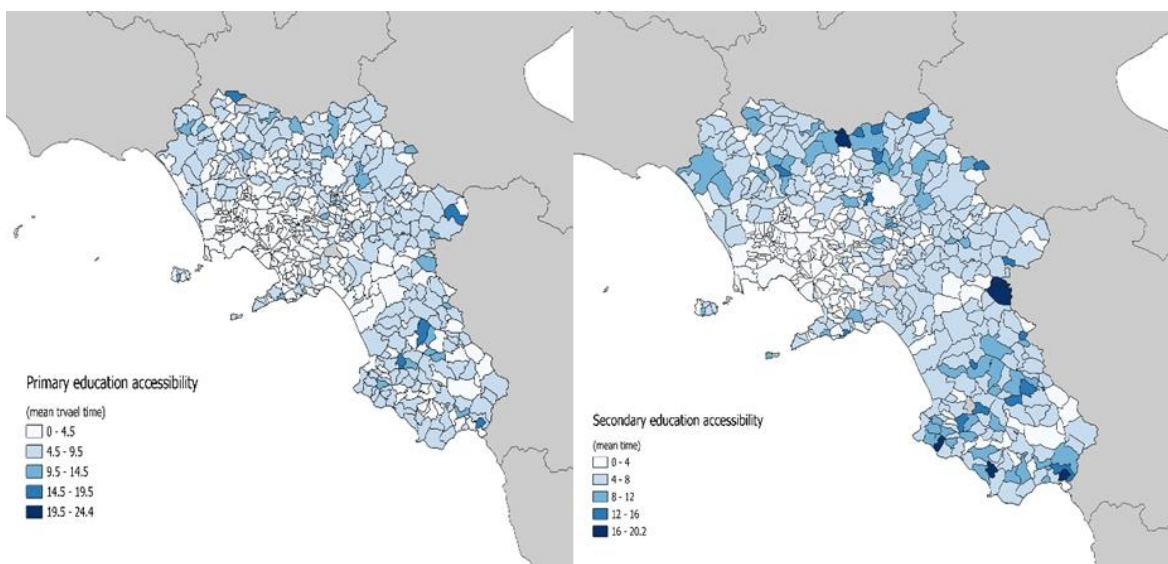
Nota: l'analisi dell'accessibilità include le strutture per l'infanzia (livello ISCED 2011 02) destinate ai bambini dai 3 ai 6 anni. Non sono disponibili dati comparabili per le strutture di assistenza all'infanzia (livello ISCED 2011 01) destinate ai bambini da 0 a 3 anni.

Fonte: calcoli dell'OCSE basati sui dati GISCO.

Analogamente, nella metà dei comuni della Campania i residenti possono accedere alle scuole primarie e secondarie a piedi o con un tragitto in auto di quattro e cinque minuti rispettivamente (Figura 5.10). Tuttavia, l'accessibilità è più limitata in alcune zone. Sia per le scuole primarie che per quelle secondarie, la maggior parte dei comuni della provincia di Salerno presenta tempi di percorrenza relativamente più lunghi. Nel caso delle scuole primarie, anche Letino-Gallo Matese a Caserta e Aquilonia ad Avellino registrano tempi di percorrenza relativamente più lunghi per raggiungere le strutture scolastiche più vicine.

Figura 5.10. Le scuole primarie e secondarie sono facilmente accessibili nella maggior parte dei comuni della Campania

Tempo medio di percorrenza in auto privata fino alla struttura più vicina (in minuti), in assenza di traffico



Fonte: calcoli dell'OCSE basati sui dati GISCO.

Per colmare le lacune in materia di accessibilità fisica e migliorare la mobilità degli studenti, nel 2024 la regione ha pubblicato un invito a manifestare interesse per l'assegnazione di scuolabus elettrici ai piccoli comuni nell'ambito del programma operativo regionale FESR Campania 2021-2027. Di conseguenza, nel 2025 saranno consegnati 87 nuovi autobus elettrici ai comuni selezionati con meno di 15 000 abitanti, di cui 16 autobus da condividere e tra due o più comuni limitrofi. L'assegnazione comprende 41 autobus ai comuni della provincia di Salerno, 21 ad Avellino, 14 a Caserta, 8 a Benevento e 4 a Napoli³⁰.

L'accesso digitale all'istruzione non è disponibile per tutti gli studenti della regione.

L'accessibilità digitale all'istruzione è limitata, in particolare per gli studenti provenienti da famiglie a basso reddito e dalle province rurali di Benevento e Avellino, dove le connessioni Internet sono le più lente della regione. La pandemia di COVID-19 ha messo in luce notevoli difficoltà nell'accessibilità digitale all'istruzione in Campania tra gli studenti delle scuole secondarie. Uno studio condotto a Napoli tra aprile e maggio 2020 ha rilevato che circa il 20% degli studenti non aveva accesso a un computer, il che li escludeva di fatto dalle opportunità di apprendimento a distanza (Ferraro et al., 2020^[24]). Questo divario digitale non solo ha interrotto la continuità educativa, ma ha anche aumentato il rischio di disimpegno degli adolescenti, con potenziali conseguenze sociali a lungo termine. Per rispondere a questa esigenza, è ora disponibile un sostegno finanziario per l'assistenza all'infanzia durante la sospensione dei servizi educativi e delle scuole, compresi buoni fino a 500 euro per l'acquisto di personal computer (14 milioni di euro in totale), per le famiglie residenti in Campania con figli di età inferiore ai 15 anni.

L'impatto delle tendenze demografiche sull'istruzione della prima infanzia e sull'offerta formativa

Il calo della popolazione in età scolare sta portando a una riduzione delle iscrizioni e a un aumento del costo pro capite dell'istruzione, in particolare nelle zone rurali e in via di spopolamento. Ciò comporta a sua volta la chiusura o l'accorpamento di scuole in Campania. Negli ultimi dieci anni la regione ha attuato diverse politiche per adeguare la rete scolastica al calo del numero di studenti. Tuttavia, la percentuale di chiusure scolastiche è stata inferiore al calo del numero di studenti, determinando una diminuzione delle dimensioni delle scuole e un aumento del costo dell'istruzione per studente.

Dal 2019 al 2022, la popolazione studentesca è diminuita del -4,1% per le scuole dell'infanzia, del 6,2% per le scuole primarie e rispettivamente del 2,8% e del 3,7% per l'istruzione secondaria inferiore e superiore; mentre il numero di scuole è diminuito rispettivamente dell'1,7% e dell'1,5% per le scuole materne e primarie ed è aumentato dell'1,6% e dello 0,8% per le scuole secondarie inferiori e superiori³¹.

Nei prossimi due decenni, con il continuo calo del numero di studenti, sono previsti ulteriori sforzi per adeguare la rete scolastica. A livello provinciale, il calo dei bambini in età prescolare dovrebbe variare da quasi un quinto a Caserta (-19%) a quasi un quarto a Benevento (-23%) dal 2023 al 2043. Analogamente, per gli studenti delle scuole primarie, il calo dovrebbe variare tra il -23% a Caserta e il -27% a Napoli e Avellino. Il calo tra i bambini in età scolare secondaria dovrebbe essere ancora più pronunciato, variando dal -28% a Salerno al -35% a Napoli.³²

Le decisioni dal basso su come migliorare l'uso efficiente delle risorse, anche attraverso il coinvolgimento delle amministrazioni locali e dei presidi scolastici, possono essere un modo efficace per adattare i necessari consolidamenti alle esigenze dell' e delle diverse aree. La raccolta e lo sfruttamento delle conoscenze locali possono supportare soluzioni più personalizzate rispetto a un approccio dall'alto verso il basso.

Raccomandazioni politiche

Sviluppare competenze nella pubblica amministrazione per guidare l'adattamento al cambiamento demografico

La Campania dovrebbe rafforzare la propria capacità amministrativa per gestire il calo demografico. Migliorare l'uso dei dati e dei metodi analitici, anche per la valutazione ex ante ed ex post dell'impatto delle politiche, consentirebbe alla Campania di elaborare politiche più efficaci, indirizzando gli investimenti verso quelli con il rendimento più elevato in un contesto di risorse limitate e in diminuzione. La Campania può prendere in considerazione riforme dei processi di assunzione per garantire un sistema competitivo e basato sul merito, in conformità con i quadri giuridici nazionali, le norme di trasparenza e i vincoli fiscali, dando priorità all'assunzione di professionisti con le competenze necessarie per affrontare le sfide demografiche ed economiche emergenti. Questi sforzi sarebbero allineati a livello nazionale con il PNRR, che dà priorità alle riforme strutturali per migliorare l'efficacia della pubblica amministrazione.

Inoltre, la Campania potrebbe formare all'interno delle università regionali i professionisti assunti nell'ambito del PNRR per contribuire a rafforzare la capacità amministrativa dei comuni. La Campania potrebbe anche richiedere l'inclusione dell'analisi costi-benefici, dei metodi di misurazione e delle previsioni nel portafoglio formativo della CE. La regione ha già attuato un programma regionale per l'occupazione, *il Piano per il Lavoro*, cofinanziato dal FSE+ nel periodo 2014-2020, volto a creare opportunità di lavoro per i giovani, in particolare attraverso la formazione e l'inserimento in ruoli della pubblica amministrazione, affrontando al contempo la carenza di personale e le lacune di capacità nel settore pubblico (Regione Campania, 2017^[25]). La Campania sta inoltre sfruttando il sostegno del Programma nazionale di assistenza tecnica "Capacità per la coesione" (CapCoe) 2021-2027, che mira a rafforzare la capacità amministrativa per migliorare l'efficacia degli interventi della politica di coesione in tutta Italia. Il programma investe nel capitale umano e nella formazione, fornisce supporto tecnico specializzato per l'attuazione della politica di coesione e facilita l'accesso a strumenti, informazioni e conoscenze. Nell'ambito di questo programma, è stato avviato un piano di assunzioni straordinario per rafforzare i comuni, le unioni di comuni, le amministrazioni regionali, le province e le città metropolitane nelle regioni meno sviluppate per il periodo di programmazione 2021-2027, compresa la Campania.

Rafforzare l'accessibilità dei servizi e sottolinearne l'importanza in modo generale

Mantenere le strade e decongestionare il traffico automobilistico per migliorare l'accesso fisico ai servizi pubblici

Per migliorare l'accessibilità fisica in tutta la regione, la Campania dovrebbe dare priorità alla manutenzione delle strade regionali più trafficate, sostenere e garantire la manutenzione delle strade locali da parte dei comuni e continuare a investire nell'espansione e nella modernizzazione della propria rete di trasporto pubblico per garantire una mobilità affidabile e inclusiva a tutti i suoi residenti.

Per decongestionare i centri urbani, compreso quello di Napoli, la regione può anche incentivare iniziative di carpooling. Nelle aree urbane, i comuni possono tassare i veicoli con un solo occupante che accedono ai centri urbani congestionati o istituire tasse di congestione a livello cittadino come alternativa per migliorare l'accessibilità, il che a sua volta contribuirebbe ulteriormente alla decarbonizzazione (OCSE, 2024^[4]).

Sfruttare le risorse esistenti nelle aree con trasporti pubblici limitati

Gli 87 comuni con meno di 15 000 abitanti che, nell'ambito dell'invito a manifestare interesse del 2024, otterranno uno scuolabus elettrico potrebbero riutilizzarlo durante le ore non scolastiche per migliorare l'accessibilità. I costi di esercizio delle flotte elettriche sono bassi rispetto agli autobus con motore a combustione, grazie all'elettricità più economica rispetto al carburante e alle spese di manutenzione ridotte (senza cambi d'olio, con meno parti mobili e senza sistema di scarico), rendendo il loro uso intensivo economicamente vantaggioso. Ciò potrebbe essere sperimentato come servizio di trasporto pubblico su richiesta, sulla base delle esperienze di altre regioni (riquadro 5.2) e con l'obiettivo finale di adattare il servizio al contesto e alle esigenze locali. Con il sostegno della regione e in coordinamento con i comuni, il servizio potrebbe essere sperimentato in aree più ampie, con ogni autobus comunale che copre un percorso specifico che li collega ai centri regionali più vicini con accesso ai servizi essenziali. La Campania dovrebbe monitorare le prestazioni e raccogliere feedback per perfezionare i progetti pilota su richiesta.

Riquadro 5.2. Esempi di trasporto su richiesta in altre regioni

Il trasporto su richiesta ha il potenziale per soddisfare le esigenze di trasporto nelle aree rurali in via di spopolamento. Nelle zone rurali la domanda di trasporto è bassa e non costante, e i servizi di trasporto convenzionali non sono in grado di soddisfare le esigenze di trasporto delle popolazioni rurali in modo economicamente efficiente (ITF, 2015^[26]). Il trasporto su richiesta è emerso come una potenziale soluzione, offrendo flessibilità e adattabilità alle esigenze locali, fornendo un servizio porta a porta o utilizzando punti di prelievo e di consegna predefiniti, entrambi operativi solo quando c'è richiesta. Il trasporto su richiesta funge sia da mezzo di mobilità locale che da collegamento con le opzioni di trasporto convenzionali, come la rete di autobus regolari o i servizi ferroviari (ITF, 2015^[26]).

In Francia, il trasporto su richiesta è stato implementato in varie regioni, tra cui l'Occitania, una delle regioni meno densamente popolate del paese. Il servizio opera su prenotazione, seguendo orari e itinerari prestabiliti, e collega gli abitanti ai centri urbani con servizi essenziali. Il servizio di trasporto pubblico, ora universale, è accessibile a tutti a un prezzo conveniente. Analogamente, nella regione spagnola di Castilla-La Mancha, dove il trasporto su richiesta è in vigore dal 2022, le linee collegano gli abitanti ai centri urbani con servizi essenziali (ad esempio ospedali, servizi amministrativi e mercati settimanali) e ad altri mezzi di trasporto (Delgado Urrecho e Martínez Fernández, 2016^[27]). Attualmente, il servizio copre un totale di 26 aree, tra cui 721 comuni, con una popolazione di 438.024 persone. In pratica, il servizio viene richiesto tramite un'applicazione mobile con 15 ore di anticipo, oppure contattando un call center il giorno precedente, per prenotare un posto. Le tariffe partono da 1,3 euro e sono regolamentate per rimanere accessibili, con un massimo di 0,0831 euro al km e sconti per giovani e anziani. Il trasporto su richiesta in Castilla-La Mancha è gestito da 3 minibus con 10-25 posti ciascuno e 10 taxi, con un massimo di 9 posti ciascuno, e opera con 8 autisti e 2 impiegati amministrativi. Per questo progetto, il governo di Castilla-La Mancha ha ricevuto il premio eMobility Innovation Award nel 2023 all'eMobility Expo World Congress.

Fonte: Presentazione della regione Castilla-La Mancha sul trasporto sensibile alla domanda durante la seconda missione dell'OCSE in Campania (12-15 novembre 2024).

Sostenere la fornitura di servizi pubblici digitali

Per garantire che la Campania possa sfruttare appieno i vantaggi dell'accessibilità ai servizi pubblici digitali, i governi nazionali, regionali e municipali dovrebbero garantire l'esistenza di una solida infrastruttura digitale nella regione, comprese le province rurali. Per colmare il divario di connettività nelle zone rurali e remote, i governi possono integrare gli sforzi volti a promuovere la concorrenza e gli investimenti sul mercato e ridurre i costi di implementazione con interventi mirati (OCSE, 2021^[28]). Questi potrebbero includere la promozione di modelli di aggregazione della domanda per migliorare la sostenibilità finanziaria degli investimenti infrastrutturali e il potenziamento dei partenariati pubblico-privati che combinano il sostegno pubblico con le capacità del settore privato. I finanziamenti pubblici, spesso assegnati attraverso strumenti basati sul mercato come le aste inverse, possono incentivare ulteriormente la diffusione della rete nelle regioni scarsamente servite. Anche gli approcci bottom-up, comprese le reti municipali e comunitarie ad accesso aperto, contribuiscono ad ampliare la copertura, in particolare nelle aree in cui gli incentivi commerciali sono limitati. Inoltre, rimane fondamentale affrontare le persistenti sfide dell'"ultimo miglio", insieme all'uso di obblighi di copertura nelle aste di spettro per estendere la connettività wireless anche alle comunità più remote.

La Campania dovrebbe garantire che le competenze digitali siano facilmente accessibili a tutti i segmenti della popolazione, compresi gli anziani. La Campania potrebbe prendere in considerazione la promozione di iniziative di apprendimento intergenerazionale come mezzo per favorire l'inclusione digitale e rafforzare la coesione sociale. Si potrebbe trarre ispirazione dall'iniziativa Seniors e-connect³³ lanciata dalla Biblioteca pubblica di Toronto nel 2024, che mette in contatto adolescenti con residenti di età superiore ai 65 anni.

Oltre a migliorare l'alfabetizzazione digitale, tali iniziative contribuiscono a costruire relazioni intergenerazionali più solide e a rafforzare i legami comunitari. La Campania può sfruttare gli sforzi in corso, in particolare il piano nazionale di resilienza e ripresa PNRR Misura 1.7.2 - "Rete di servizi di facilitazione digitale" che include un programma di formazione per i cittadini sull'uso degli strumenti digitali con oltre 15 milioni di euro dei 135 milioni di euro totali stanziati alla Campania. A luglio 2025, la Campania ha già raggiunto il 55 % dell'obiettivo previsto di coinvolgere 274 000 cittadini nella formazione entro dicembre 2025, aprendo 347 punti di facilitazione in tutta la regione³⁴.

Adeguare l'assistenza sanitaria per soddisfare l'aumento della domanda e promuovere la prevenzione

Affrontare la carenza di professionisti sanitari

La Campania dovrebbe adeguare il proprio settore sanitario affrontando innanzitutto il problema dell'invecchiamento e della carenza di professionisti medici che già affligge la regione, al fine di poter soddisfare l'aumento della domanda di assistenza sanitaria previsto nei prossimi due decenni. Per affrontare la carenza di professionisti sanitari è necessaria una combinazione di politiche, tra cui continuare a incentivare i medici a prolungare la loro carriera oltre l'età pensionabile standard, riformare i programmi di istruzione e formazione per aumentare il numero di studenti nei corsi di medicina, ridistribuire le responsabilità tra gli operatori sanitari e reclutare professionisti stranieri a livello nazionale. I medici e gli infermieri formati all'estero rimangono una minoranza in Italia (rispettivamente l'1% del totale dei medici e il 3,5% degli infermieri nel 2022) e il loro potenziale per migliorare la resilienza del settore sanitario in Campania rimane inutilizzato (OCSE/Commissione europea, 2024^[9]).

A livello regionale, l'accordo proposto tra il sindacato e gli ordini professionali sanitari di Napoli per formare giovani professionisti sanitari e offrire loro immediate opportunità di lavoro in Campania dovrebbe essere attuato, valutato e, se efficace, esteso. A livello nazionale, regionale e comunale, altre politiche potrebbero includere l'erogazione di incentivi finanziari ai professionisti che esercitano la professione nelle zone rurali, come pagamenti forfettari per facilitare l'insediamento e/o pagamenti ricorrenti o bonus come aumenti salariali generali, che potrebbero crescere con la diminuzione della densità di popolazione e con l'aumentare degli anni di pratica in queste zone (OCSE, 2021^[29]).

Monitorare le infrastrutture mediche fisiche per garantire che la capacità sia in linea con la domanda

La Campania dovrebbe rivalutare se le infrastrutture mediche fisiche disponibili saranno sufficienti a soddisfare l'aumento previsto della domanda dovuto all'invecchiamento della popolazione nei prossimi decenni, in particolare a Caserta e Napoli, tenendo conto della riorganizzazione in corso del settore sanitario nell'ambito del Nuovo Piano Sanitario Territoriale sostenuto dal PNRR.

Identificare le lacune nella fornitura di telemedicina per promuoverne efficacemente l'uso

Per i processi medici che possono essere forniti a distanza, la regione dovrebbe sfruttare iniziative come SINFONIA o gli sforzi di digitalizzazione in corso nell'ambito dell'attuale riforma del settore sanitario per valutare quali sono le lacune nell'attuale offerta di telemedicina e cosa è necessario per ampliarne la diffusione, in particolare nelle zone in cui l'accessibilità fisica all'ospedale più vicino richiede più di 60 minuti di auto e dove l'espansione della telemedicina potrebbe migliorare significativamente l'accesso all'assistenza sanitaria. Identificare chi sono il milione di utenti dell'iniziativa SINFONIA e quanti di loro utilizzano la telemedicina potrebbe fornire informazioni su dove l'utilizzo possibile rimane basso e quali ostacoli impediscono una più ampia diffusione. Inoltre, comprendere il profilo degli utenti, compresi i dati demografici, l'ubicazione e i tipi di teleconsulti effettuati, aiuterebbe la Campania a progettare interventi mirati per colmare le lacune esistenti. Dato che la connettività Internet a Napoli è superiore alla media nazionale, la città potrebbe fungere da progetto pilota per valutare l'efficacia e i limiti della telemedicina nella regione nel breve periodo. Nel medio periodo, la regione dovrebbe avviare ulteriori progetti pilota nelle zone rurali, dove la fornitura di telemedicina sarà più necessaria. Inoltre, se iniziative come il monitoraggio a distanza degli anziani che utilizzano dispositivi indossabili dimostrano risultati positivi, occorre valutarne la scalabilità per garantire una copertura più ampia in tutta la regione, dando priorità alle aree in cui l'accessibilità all'assistenza sanitaria è più limitata. Inoltre, per rispondere a esigenze sanitarie specifiche, si potrebbero utilizzare cliniche mobili. Tuttavia, in un contesto di carenza di professionisti sanitari, occorre dare priorità alle alternative per evitare lunghi tempi di viaggio che ridurrebbero ulteriormente l'effettivo orario di lavoro dei professionisti medici.

Investire nella prevenzione per promuovere un invecchiamento sano e ridurre l'incidenza delle malattie croniche

Promuovere un invecchiamento sano richiede un approccio preventivo che incoraggi le persone a rimanere fisicamente e mentalmente attive per tutta la vita. Investire nella prevenzione può contribuire a mitigare il previsto aumento della spesa sanitaria, in particolare con l'invecchiamento della popolazione. La Campania può basarsi sugli interventi già in corso, compresi quelli attuati con il finanziamento congiunto del PR Campania FSE+ 2021-2027 e del PR Campania FESR 2021-2027, che mirano a realizzare azioni strutturate e coordinate per promuovere un'adeguata attività fisica tra gli anziani e le persone con disabilità che vivono in condizioni di svantaggio socioeconomico e vulnerabilità, gruppi che sono tipicamente meno attivi e più difficili da raggiungere,³⁵ e il Programma nazionale per l'equità nella salute 2021-2027 (per interventi mirati alla prevenzione del cancro). Investire nella prevenzione può contribuire a mitigare il previsto aumento della spesa sanitaria, in particolare con l'invecchiamento della popolazione. L'ampliamento dei programmi di screening per le malattie ad alta prevalenza nella regione può ridurre ulteriormente la pressione futura sul sistema sanitario, consentendo una diagnosi e un intervento precoci.

L'assistenza preventiva dovrebbe riguardare tutte le province, con particolare attenzione a Caserta e Napoli, dove si prevede che la percentuale della popolazione di età superiore ai 65 anni aumenterà maggiormente nei prossimi due decenni. In pratica, la Campania può anche sfruttare strumenti digitali come l'iniziativa SINFONIA per promuovere l'attività fisica e mentale tra gli utenti, ricordando loro l'importanza di tali attività per la salute. I servizi sociali potrebbero condurre campagne informative per promuovere l'invecchiamento attivo nella regione e garantire che le misure di prevenzione raggiungano i più bisognosi, sfruttando i continui investimenti della Campania nella telemedicina.

Ottimizzare le risorse nel settore dell'istruzione

Ottimizzare strategicamente la rete delle scuole primarie e secondarie

La creazione di cluster scolastici (ovvero la condivisione dell'amministrazione scolastica tra le scuole) o la co-locazione dei gradi scolastici (ad esempio integrando l'istruzione primaria, secondaria inferiore e superiore all'interno dello stesso edificio) può contribuire a mantenere i livelli di accessibilità all'istruzione primaria e secondaria, allineare l'offerta di servizi alla domanda e migliorare l'efficienza dei costi. L'ottimizzazione è necessaria in tutte le province, e in particolare a Napoli e Avellino, dove si prevede che la popolazione in età scolare diminuirà maggiormente nei prossimi due decenni, al fine di evitare ulteriori aumenti del costo per studente, garantendo al contempo la continua accessibilità fisica alle strutture scolastiche.

La chiusura delle scuole dovrebbe essere studiata in modo da ridurre al minimo gli effetti negativi sulle comunità e prevenire un ulteriore spopolamento nelle aree svantaggiate. Laddove sia necessario chiudere le scuole sottoutilizzate, i comuni dovrebbero dare priorità alla chiusura delle scuole secondarie, poiché le scuole primarie influenzano le scelte residenziali e sostengono la vitalità delle aree locali (Di Cataldo e Romani, 2023^[30]). Le decisioni relative alla chiusura delle scuole dovrebbero inoltre mirare a ridurre al minimo gli effetti negativi sull'accesso all'istruzione nelle aree già caratterizzate da un'accessibilità fisica inferiore alla media, come Letino-Gallo Matese a Caserta e Aquilonia ad Avellino per le scuole primarie, nonché in tutta la provincia di Salerno per le scuole primarie e secondarie.

Con il sostegno del Ministero dell'Istruzione e del Merito, la Campania potrebbe sperimentare l'adozione di modelli di apprendimento online o misti, integrando i vantaggi dell'insegnamento digitale e in presenza che garantiscono il coinvolgimento degli studenti e preservano la dimensione sociale dell'apprendimento, al fine di ampliare le opportunità di istruzione nelle aree della Campania dove l'accessibilità fisica è più limitata (OCSE, 2023^[31]). Per sfruttare appieno i vantaggi di questi modelli, la Campania dovrebbe garantire un accesso equo a una connessione Internet affidabile, a un dispositivo digitale e ad ambienti di apprendimento domestici e comunitari favorevoli, in particolare per gli studenti a basso reddito.

Aumentare i tassi di copertura degli asili nido e sostenere l'istruzione della prima infanzia

La Campania dovrebbe sostenere i comuni nell'aumentare l'attuale tasso di copertura degli asili nido e allinearli alla domanda effettiva, considerando il previsto calo del numero di bambini in età prescolare nei prossimi due decenni. Garantire la continuità dei meccanismi di sostegno finanziario, come i buoni per le famiglie a basso reddito, potrebbe incoraggiare un maggiore utilizzo degli asili nido una volta che i posti saranno disponibili, in particolare tra le famiglie a basso reddito. Attraverso il PR Campania FSE+ 2021-2027 sono disponibili buoni che riducono il costo degli asili nido per le famiglie che soddisfano specifici requisiti dell'Indicatore di Situazione Economica Equivalente (ISEE). A partire dal 2024, 2 151 domande hanno soddisfatto i criteri di finanziamento e sono stati emessi 916 buoni. Circa il 45 % è stato rilasciato a famiglie della provincia di Napoli, il 28 % a quelle della provincia di Salerno, circa l'11 % ciascuna alle province di Benevento e Caserta e il 5 % alla provincia di Avellino³⁶. La Campania dovrebbe valutare la necessità di formare ulteriori professionisti dell'ECCE e promuovere la formazione di ulteriori operatori dell'infanzia. La Campania potrebbe incentivare gli insegnanti in esubero dell' e della scuola materna e primaria a riqualificarsi e passare al lavoro negli asili nido. Nei piccoli comuni, la Campania potrebbe sostenere la sperimentazione di strutture intergenerazionali che offrano sia assistenza all'infanzia che assistenza agli anziani nella stessa struttura.

Integrare l'offerta di servizi pubblici sostenendo iniziative dal basso

I comuni possono sostenere le iniziative promosse dalla comunità assegnando spazi pubblici sottoutilizzati alle organizzazioni che contribuiscono positivamente alla fornitura di servizi a livello locale. Sfruttare le iniziative promosse dalla comunità può integrare la fornitura di servizi pubblici e migliorare la resilienza sociale ed economica, in particolare nelle regioni che registrano un calo demografico. Le cooperative comunitarie e le ONG locali, come *la Cooperativa La Paranza* nel Rione Sanità di Napoli, che lavora per rivitalizzare il quartiere e creare opportunità di apprendimento e di lavoro per i giovani, svolgono un ruolo chiave nella promozione dello sviluppo locale.

Nelle zone più rurali, le iniziative dal basso possono colmare le lacune nei servizi, come avviene in altri paesi e regioni (riquadro 5.3). A Pietraroja (Benevento), ad esempio, i residenti locali hanno aperto le loro fattorie per ospitare i bambini, compensando in parte la mancanza di strutture formali di istruzione e cura della prima infanzia con il sostegno finanziario del comune. Altre iniziative includono la promozione dell'agriturismo, che crea nuove opportunità economiche e sostiene le economie locali. L'economia sociale, compreso il coinvolgimento delle chiese nell'istruzione, nella sanità e nei servizi sociali, rimane essenziale per la coesione della comunità nella regione, in particolare per gli anziani.

Riquadro 5.3. *Yui*: sostegno reciproco basato sulla comunità per gli anziani in Giappone

Nella società giapponese in rapido invecchiamento, una forma tradizionale di mutuo soccorso (*yui*) svolge un ruolo fondamentale nel sostegno agli anziani. Le reti comunitarie radicate nello *yui* forniscono assistenza informale, aiutando gli anziani a mantenere la loro indipendenza e favorendo al contempo l'inclusione sociale. Gruppi di volontari locali, associazioni di quartiere e iniziative intergenerazionali offrono assistenza nelle attività quotidiane, sostegno emotivo e risposta alle emergenze. Questi sistemi di sostegno informali integrano i servizi di assistenza formali, mitigando l'isolamento sociale e migliorando il benessere degli anziani.

Storicamente, *il termine yui* indicava accordi di cooperazione lavorativa tra gli abitanti dei villaggi, in particolare nell'agricoltura e nella costruzione di case. Al di là della sua funzione pratica, *lo yui* favoriva forti legami sociali e un senso collettivo di responsabilità. Sebbene la modernizzazione abbia trasformato le strutture sociali, i principi dello *yui* rimangono profondamente radicati nelle comunità giapponesi, in particolare nei momenti di crisi. La continua rilevanza di queste reti di mutuo soccorso sottolinea il ruolo degli approcci guidati dalla comunità nell'affrontare le sfide poste da una società che invecchia.

Fonte: (Haapio-Kirk, 2024^[32])

Riferimenti

- Agenas (2023), *Modello di valutazione multidimensionale della performance manageriale nelle aziende ospedaliere*, <https://www.agenas.gov.it/comunicazione/primo-piano/2240-evento-agenas-modello-di-valutazione-multidimensionale-della-performance-manageriale-nelle-aziende-ospedaliere> (consultato il 6 marzo 2025). [10]
- Agenzia Campana Mobilità Infrastrutture e Reti (n.d.), *Documento programmatico per la sicurezza stradale: Piano direttore della mobilità regionale (Allegato 2)*. [3]
- Braga, M., D. Checchi e E. Meschi (2013), "Educational policies in a long-run perspective", *Economic Policy*, Vol. 28/73, pp. 45-100, <https://doi.org/10.1111/1468-0327.12002>. [20]
- Bucci, M. et al. (2021), *Questioni di Economia e Finanza (Occasional Papers): I divari infrastrutturali in Italia: una misurazione caso per caso*, Banca d'Italia, https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/qef/2021-0635/QEF_635_21.pdf?language_id=1 (consultato il 22 novembre 2024). [33]
- Cittadinanzattiva (2022), *Action for Health and Equity - Addressing Medical Deserts (AHEAD): rapporto nazionale dall'Italia*, https://ahead.health/wp-content/uploads/2022/09/AHEAD_Country-report-Italy_English.pdf (consultato il 21 novembre 2024). [11]
- Delgado Urrecho e Martínez Fernández (2016), «El transporte a la demanda como sistema de movilidad alternativo en áreas rurales de baja densidad demográfica el caso de Castilla y León», <https://portalinvestigacion.uniovi.es/documentos/61b997518bc05f42e93852e7>. [27]

- Di Cataldo, M. e G. Romani (2023), "Tagli razionali? L'impatto locale della chiusura delle scuole sottodimensionate", https://www.unive.it/pag/fileadmin/user_upload/dipartimenti/economia/doc/Pubblicazioni_scientifiche/working_papers/2023/WP_DSE_dicataldo_romani_03_23.pdf (consultato il 5 giugno 2024). [30]
- Direzione Generale per la Mobilità (2023), *Piano direttore della mobilità trasporti e infrastrutture in Campania*. [5]
- Eurodyce (2023), "Sistema educativo nazionale: Italia". [15]
- Commissione europea: Direzione generale Mobilità e trasporti (2024), *I trasporti nell'Unione europea - Tendenze e questioni attuali*, Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea, <https://data.europa.eu/doi/10.2832/131741> (consultato il 22 novembre 2024). [2]
- Commissione europea (2024), *Semestre europeo 2024: Relazione nazionale sull'Italia*, https://economy-finance.ec.europa.eu/document/download/b276f45e-e9f4-4c8a-920c-c275e8133402_en?filename=SWD_2024_612_1_EN_Italy.pdf (consultato il 12 dicembre 2024). [17]
- Ferraro, F. et al. (2020), "Distance Learning in the COVID-19 Era: Perceptions in Southern Italy", *Education Sciences*, Vol. 10/12, p. 355, <https://doi.org/10.3390/educsci10120355>. [24]
- Haapio-Kirk, L. (2024), *Invecchiare con gli smartphone in Giappone*, <https://press.uchicago.edu/ucp/books/book/distributed/A/bo247100701.html>. [32]
- Heckman, J., R. Pinto e P. Saveliev (2013), "Comprendere i meccanismi attraverso i quali un influente programma per la prima infanzia ha migliorato i risultati degli adulti", *American Economic Review*, vol. 103/6, pagg. 2052-2086, <https://doi.org/10.1257/aer.103.6.2052>. [19]
- Hippe, R., M. Jakubowski e L. Araújo (2018), "Disuguaglianze regionali nel PISA: il caso dell'Italia e della Spagna", *relazioni tecniche del JRC*. [23]
- Istat (2023), "I servizi educativi per l'infanzia in un'epoca di profondi cambiamenti: stato dell'arte, inclusività e qualità dell'offerta Zerotre 2021/2022", <https://www.istat.it/it/files/2023/09/I-servizi-educativi-per-linfanzia-in-unepoca-di-profondi-cambiamenti-21-22.pdf> (consultato il 14 dicembre 2024). [18]
- ITF (2015), *Esperienze internazionali sulla fornitura di trasporti pubblici nelle zone rurali*, <https://doi.org/10.1787/5jlwvz97dbbs-en>. [13]
- Morgan, D. e M. Mueller (2023), «Comprendere le misure internazionali della spesa sanitaria: adeguamento della spesa sanitaria in base all'età», *Documenti di lavoro dell'OCSE sulla sanità*, n. 162, Pubblicazioni OCSE, Parigi, <https://doi.org/10.1787/043ed664-en>. [26]
- OCSE (2024), *Education at a Glance 2024: OECD Indicators*, Pubblicazioni OCSE, Parigi, <https://doi.org/10.1787/c00cad36-en>. [13]
- OCSE (2024), *Is Care Affordable for Older People?*, Studi sulle politiche sanitarie dell'OCSE, Pubblicazioni OCSE, Parigi, <https://doi.org/10.1787/450ea778-en>. [16]
- OCSE (2024), *Indagini economiche dell'OCSE: Italia 2024*, Pubblicazioni OCSE, Parigi, <https://doi.org/10.1787/78add673-en>. [14]
- [4]

- OCSE (2024), *Governi subnazionali nei paesi dell'OCSE: dati chiave, edizione 2024*. [7]
- OCSE (2023), *Prospettive dell'OCSE sull'istruzione digitale 2023: verso un ecosistema efficace per l'istruzione digitale*, Pubblicazioni OCSE, Parigi, <https://doi.org/10.1787/c74f03de-en>. [31]
- OCSE (2022), *Value for Money in School Education: Smart Investments, Quality Outcomes, Equal Opportunities*, Pubblicazioni OCSE, Parigi, <https://doi.org/10.1787/f6de8710-en>. [21]
- OCSE (2021), *Colmare il divario digitale nei paesi del G20*, Pubblicazioni OCSE, Parigi, <https://doi.org/10.1787/35c1d850-en>. [28]
- OCSE (2021), *Delivering Quality Education and Health Care to All: Preparing Regions for Demographic Change*, Studi rurali dell'OCSE, Pubblicazioni OCSE, Parigi, <https://doi.org/10.1787/83025c02-en>. [29]
- OCSE (2021), *Indagini economiche dell'OCSE: Italia 2021*, Pubblicazioni OCSE, Parigi, <https://doi.org/10.1787/07d8b9cd-en>. [6]
- OCSE/Commissione europea (2024), *Health at a Glance: Europe 2024: State of Health in the EU Cycle*, Pubblicazioni OCSE, Parigi, <https://doi.org/10.1787/b3704e14-en>. [9]
- OCSE/Osservatorio (2023), *Stato di salute nell'UE Profilo sanitario dell'Italia 2023*, https://health.ec.europa.eu/state-health-eu/country-health-profiles_en (consultato il 1° febbraio 2025). [8]
- OCSE/UCLG (2022), «Profili nazionali 2022 dell'Osservatorio mondiale sulle finanze e gli investimenti dei governi subnazionali».
- Phillips, D. et al. (2017), *Puzzling It Out: The Current State of Scientific Knowledge on Pre-Kindergarten Effects A Consensus Statement*, Brookings, https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2017/04/consensus-statement_final.pdf (consultato il 14 marzo 2025). [1]
- Regione Campania (2017), *Piano per il lavoro Regione Campania*, <https://www.regione.campania.it/regione/it/tematiche/piano-lavoro/piano-per-il-lavoro-regione-campania?page=1>. [22]
- Regione Campania (2024), *Piano operativo regionale Investimenti Missione 6 Salute*. [25]
- Regione Campania (2024), *Piano operativo regionale Investimenti Missione 6 Salute*. [12]

Note

¹ Eurostat, passeggeri trasportati (escluso il transito diretto), https://doi.org/10.2908/AVIA_PAOA.

² Eurostat, peso lordo delle merci movimentate in tutti i porti per direzione, comprese tutte le merci caricate e scaricate, https://doi.org/10.2908/MAR_GO_AA.

³ Nell'ambito del Programma Operativo Regionale FESR Campania 2021-2027, la Priorità 2bis si concentra sulla promozione della mobilità urbana multimodale e sostenibile, mentre la Priorità 3 mira a migliorare le infrastrutture di mobilità attraverso lo sviluppo della rete transeuropea dei trasporti (TEN-T) e il rafforzamento dei sistemi di trasporto locali, regionali e nazionali.

⁴ La densità del sistema di trasporto è tra le più elevate in Italia. Ciò aumenta le esigenze in termini di manutenzione, efficienza e sicurezza. Ad esempio, la densità autostradale per regione nel 2022 (misurata in km di autostrade per 1 000 km²) era pari a 37 (ITF3), solo dopo 70 (ITC3) e 40 (ITH3) tra le 19 regioni con dati disponibili, con una media di 28,2 (Sardegna e provincia di Trento escluse dalla media). Inoltre, la densità ferroviaria per regione nel 2022 (misurata in km di autostrade per 1 000 km²) era pari a 80 (ITF3), solo dopo 90 (ITC3) per le 20 regioni con dati disponibili, con una media di 56,3.

⁵ Si tratta di una sfida che riguarda tutto il Mezzogiorno, dove gli investimenti nelle infrastrutture sono tradizionalmente in ritardo. In media, nell'ultimo decennio, l'importo pro capite degli investimenti pubblici è stato di circa 780 EUR per le regioni del Mezzogiorno e delle isole, rispetto a oltre 940 EUR per le regioni del Centro-Nord (Bucci et al., 2021^[33]). Il PNRR italiano sta affrontando questi divari di investimento.

⁶ Disciplinato dalla legge regionale n. 3 del 28 marzo 2002.

⁷ Come definito dall'Indicatore di Situazione Economica Equivalente (ISEE).

⁸ Le aziende di trasporto pubblico locale integrate sono EW ABCD MOBILITÀ, AIR CAMPANIA SPA, ANM, BUSITALIA CAMPANIA, ATC, CONSORZIO CIAV, COSAT SCARL, DAV, EAV, SITA SUD, TRENITALIA, TROTTA BUS SERVICE, AUTOLINEE EREDI ARTURO LAMANNA, FRANCESCO & GIUSEPPE MANSI e MAZZONE TURISMO (<https://www.unicocampania.it/aziende>).

⁹ Sono in corso misure volte a ridurre la frammentazione. Secondo i piani attuali, dal 1° gennaio 2026 il nuovo quadro gestionale e organizzativo sarà pienamente operativo. Esso prevede l'avvio dei servizi di trasporto pubblico aggiudicati tramite la procedura di gara a costo netto condotta dall'ACaMIR, con una durata di dieci anni, che copre quattro lotti del Bacino Unico Regionale Ottimale. Si prevede che questa riforma ridurrà drasticamente il numero di contratti di servizio, dagli attuali circa 90 ai quattro attualmente in fase di finalizzazione con gli operatori aggiudicatari della gara, oltre agli operatori del lotto urbano di Napoli.

¹⁰ <https://www.eea.europa.eu/en/analysis/indicators/share-of-buses-and-trains>

¹¹ Eurostat, numero di autovetture per mille abitanti. Fonte: https://doi.org/10.2908/TRAN_R_VEHST (Campania e Italia), https://doi.org/10.2908/ROAD_EQS_CARHAB (UE).

¹² https://urban-mobility-observatory.transport.ec.europa.eu/resources/case-studies/sump-naples-metropolitan-area_en (consultato il 30 aprile 2025).

¹³ Legge regionale n. 11 del 5 luglio 2023.

¹⁴ <https://www.corteconti.it/HOME/StampaMedia/Notizie/DettaglioNotizia?Id=6b5b7a77-3d20-4295-8e0f-a73a66092631> (consultato il 29 luglio 2025)

¹⁵ Le autorità sanitarie locali sono organizzazioni di gestione sanitaria basate sulla popolazione attraverso le quali viene fornita parte dell'assistenza sanitaria.

¹⁶ Come nel resto d'Italia, anche in Campania esistono fornitori di servizi sanitari sia pubblici che privati: l'assistenza sanitaria pubblica è finanziata con le tasse ed è accessibile a tutti i residenti, mentre quella privata è generalmente coperta da assicurazioni private o pagata direttamente dai cittadini.

¹⁷ In Italia, il numero di laureati in medicina ogni 10 000 abitanti è aumentato da 11,1 (nel 2012) a 16,7 (nel 2022), superando la media dell'UE-27 (da 11,1 nel 2012 a 15,5 nel 2022). Statistiche sanitarie dell'OCSE 2024 ed Eurostat (hlth_rs_grd, hlth_rs_grd2).

¹⁸ Eurostat e banca dati regionale sulla salute dell'OCSE.

¹⁹ Il piano prevede anche la creazione di 58 centri operativi territoriali per rafforzare il coordinamento dei servizi sanitari in tutta la regione, come indicato nella risposta della Campania al questionario preparato dall'OCSE nell'ambito di questo progetto (2024) e <https://europa.regione.campania.it/en/la-nuova-sanita-territoriale/> (consultato il 12 dicembre 2024).

²⁰ <https://sinfonia.regione.campania.it/> e <https://europa.regione.campania.it/en/premio-dei-premi-dellinnovazione-al-sistema-di-sanita-digitale-della-campania-sinfonia/> (consultato nel gennaio 2025).

²¹ Risposta della Campania al questionario preparato dall'OCSE nell'ambito di questo progetto (2024).

²² Informazioni fornite dalla Campania.

²³ La spesa media comunale per bambino negli asili nido era pari a 1 390 EUR nel nord-est, 921 EUR nel nord-ovest e 366 EUR nelle isole nel 2022.

²⁴ https://employment-social-affairs.ec.europa.eu/policies-and-activities/social-protection-social-inclusion/addressing-poverty-and-supporting-social-inclusion/investing-children/european-child-guarantee_en contiene dettagli sulla Garanzia europea per l'infanzia.

²⁵ <https://sinfonia.regione.campania.it/preview/vouchermamme> (consultato il 29 luglio 2025)

²⁶ L'istruzione secondaria inferiore è equivalente al livello 2 dell'ISCED 2011.

²⁷ <https://www.scuolavivacampania.it/> (consultato il 7 marzo 2025).

²⁸ Decreto legge n. 123 del 15 settembre 2023.

²⁹<https://european-social-fund-plus.ec.europa.eu/en/projects/italian-project-helps-young-people-live-life-free-crime> (consultato il 7 marzo 2025).

³⁰<http://burc.regione.campania.it>

³¹ ISTAT. I dati relativi alle scuole si riferiscono alle scuole pubbliche. In linea con la distribuzione per età per grado scolastico e per evitare doppie conteggi, i dati relativi alla popolazione considerano i bambini dai 3 ai 6 anni per le scuole dell'infanzia, dai 7 agli 11 anni per le scuole primarie, dai 12 ai 14 anni per le scuole secondarie di primo grado e dai 15 ai 19 anni per le scuole secondarie di secondo grado.

³² ISTAT. I bambini in età prescolare comprendono i bambini di età compresa tra 0 e 4 anni, mentre in pratica l'età prescolare va da 0 a 5 anni; i bambini in età scolare primaria comprendono i bambini di età compresa tra 5 e 9 anni, mentre in pratica l'età scolare primaria va da 6 a 11 anni e i bambini in età scolare secondaria comprendono i bambini di età compresa tra 10 e 19 anni, mentre in pratica l'età scolare secondaria va da 10 a 19 anni.

³³<https://www.torontopubliclibrary.ca/support-us/volunteering/seniors-e-connect/>.

³⁴ I facilitatori digitali presso punti dedicati supportano i cittadini nell'apprendimento delle nozioni di base relative all'utilizzo dei principali servizi digitali forniti dalla pubblica amministrazione, compresa l'assistenza individuale per l'utilizzo di Internet, SPID, comunicazione digitale, sicurezza informatica, scelta e utilizzo dei dispositivi, nonché corsi di formazione collettivi e workshop per l'acquisizione delle competenze di base secondo il modello europeo DigComp (sito, gestione dei file, privacy, lavoro da casa, PA digitale). Inoltre, viene fornita formazione sull'uso dei servizi digitali della Regione Campania, in particolare quelli relativi alla sanità digitale, ovvero il Portale della Salute del Cittadino e l'App Sinfonia Salute, che consentono ai cittadini di consultare la propria cartella clinica elettronica, prenotare un servizio sanitario con il CUP unico regionale, scegliere o cambiare il proprio medico di base, pagare i ticket online e consultare le prescrizioni dei farmaci.

³⁵ Con la delibera regionale n. 207 del 19 aprile 2023, la Regione Campania ha stanziato un importo massimo di 27 000 000 EUR per la realizzazione di progetti a sostegno degli anziani e delle persone con disabilità. Tali progetti mirano a promuovere l'autonomia personale, l'interazione sociale, le competenze sociali, l'impegno culturale e l'inclusione sociale, nonché la prevenzione sanitaria attraverso lo sport. L'iniziativa comprende anche l'ammodernamento e il miglioramento tecnologico delle strutture sportive. L'obiettivo generale è quello di migliorare l'accesso ai servizi culturali e ricreativi, comprese le attività sportive, anche attraverso interventi infrastrutturali sulle strutture utilizzate per i programmi destinati agli anziani e alle persone con disabilità.

³⁶ Dati forniti dalla Campania sulla base di <https://surf.regione.campania.it/surf> (consultato nel luglio 2025).

Prepararsi al cambiamento demografico in Campania, Italia

Questo rapporto analizza le strategie di adattamento demografico in Campania, una regione italiana che si estende dalla costa tirrenica alle zone montuose dell'entroterra. Sede di Napoli, un vivace centro urbano, e di un ricco patrimonio culturale e ambientale, la Campania deve affrontare sfide urgenti: accelerazione dell'emigrazione giovanile, invecchiamento della popolazione e disparità crescenti tra la sua dinamica fascia costiera e le zone interne in declino. Tra il 2008 e il 2020, la regione ha perso ogni anno tra i 7.000 e i 10.000 residenti di età compresa tra i 15 e i 29 anni, che si sono trasferiti in altre parti d'Italia. Si prevede che il calo demografico raggiungerà l'11% tra il 2023 e il 2043, rispetto all'1,9% registrato tra il 2000 e il 2023.

Il rapporto esplora risposte politiche innovative in tre dimensioni: uso del suolo e pianificazione territoriale in territori frammentati; governance multilivello e finanza subnazionale; modelli di erogazione dei servizi che mantengono l'accesso all'assistenza sanitaria, all'assistenza all'infanzia, all'istruzione e ai trasporti nonostante la dispersione della popolazione. Integrando dati e valutazioni in questi settori, il rapporto individua percorsi pratici per la resilienza demografica ed evidenzia come le strategie di adattamento possano trasformare le pressioni demografiche in opportunità di sviluppo sostenibile e attrattività regionale. Il rapporto è stato elaborato nell'ambito del pilastro 2 del meccanismo di potenziamento dei talenti della Commissione europea, un'iniziativa che sostiene le regioni nella formazione, nel mantenimento e nell'attrazione di persone con le competenze e le capacità necessarie per mitigare l'impatto della transizione demografica.



STAMPA ISBN 978-92-64-41442-6
PDF ISBN 978-92-64-81857-6

