

I DIVARI TERRITORIALI NEL PNRR: DIECI OBIETTIVI PER IL MEZZOGIORNO

Com'è noto, una componente significativa del territorio italiano è caratterizzata da divari rilevanti e persistenti. Il Mezzogiorno è il territorio arretrato più esteso dell'area euro, che ha sofferto in modo accentuato la Grande crisi del 2008 e, da ultimo, l'impatto della pandemia. Tuttavia, è anche un contesto dalle grandi potenzialità e differenziazioni interne, dove risiedono oltre venti milioni di abitanti (circa un terzo della popolazione italiana), con un tessuto produttivo che – pur debole e incompleto – potrebbe generare effetti positivi per il Paese.

Quello dei ritardi del meridione d'Italia è da più di un secolo una priorità nazionale e un ambito privilegiato di attenzione nel dibattito e nelle politiche per lo sviluppo e la coesione sociale¹. Non a caso, l'attualità e urgenza della "questione meridionale" è un punto qualificante del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (da ora: PNRR), cui viene dedicata una priorità trasversale ("ridurre i divari di cittadinanza") e destinate risorse ingenti (circa il 40% del totale) per finanziare riforme e interventi, talvolta esclusivi per le 8 regioni del Sud.

In presenza di *policy* così ampie e ambiziose è compito della Statistica Ufficiale contribuire a valorizzare il potenziale informativo disponibile per sostenere il processo decisionale e valutativo. In quest'ottica, il presente lavoro fornisce 10 "istantanee" ispirate ai principali orientamenti strategici e tematici del PNRR, e non ha alcuna ambizione specifica riguardo alla ricchezza contenutistica del Piano, né – ancor meno – al vastissimo dibattito sul Mezzogiorno. Il taglio è di tipo storico-comparativo, incentrato sui *trend* del Mezzogiorno rispetto al Centro-Nord e sull'articolazione dei divari interni, di livello sub-regionale.

Essendo la principale risposta comunitaria alla crisi indotta dalla Pandemia da Covid-19, il PNRR presenta un impianto operativo molto articolato e complesso. In estrema sintesi, esso si propone di contribuire al riequilibrio dei *gap* territoriali a un duplice livello: a) sul piano della coesione socio-economica, riguardo ai differenziali strutturali tra sistemi economico-produttivi territoriali che hanno ripercussioni critiche sull'assetto socio-demografico; b) sul piano dell'accesso ai "diritti di cittadinanza", talvolta anche ai più elementari, che si sostanziano nel livello e nella qualità di rilevanti infrastrutture e servizi alle persone.

La prima delle due direttrici viene richiamata esplicitamente nella declaratoria relativa alla priorità 3 del Piano ("Riduzione dei divari") e in alcune valutazioni previsionali di impatto. A questo proposito, nel contributo si riprendono quattro classici temi chiave: (1) le *performances* del sistema produttivo (con ricorso al "PIL pro-capite"); (2) la qualità del capitale umano (con la *proxi* "livello d'istruzione"); (3) le opportunità lavorative dei giovani ("tasso di occupazione"); (4) la relativa propensione migratoria ("indice" e "tasso migratorio"). La seconda direttrice, connessa ai "diritti di cittadinanza", evoca l'impianto operativo del PNRR, articolato in sei Missioni ossia in linee di intervento tematiche molto ampie che chiamano in causa, rispettivamente, il livello e la qualità delle infrastrutture (missioni 1-3) e dei principali servizi socio-sanitari ed educativi (missioni 4-6). In merito, sono stati approfonditi i seguenti temi: (M1) reti digitali ("*digital divide*"); (M2) reti idriche ("efficienza"); (M3) rete ferroviaria ("elettrificazione"); (M4) servizi di istruzione ("competenze degli studenti"); (M5) servizi per l'infanzia ("diffusione degli asili nido"); (M6) servizi sanitari ("emigrazione sanitaria").

Le evidenze salienti

In generale, il lavoro conferma la persistenza di divari strutturali di vario genere e livello, anche molto ampi; di rado si apprezzano processi di convergenza significativi col resto del Paese. Le differenze interne – anche *infra*-regionali – sono molteplici, e tendono a delineare contesti più o meno critici che talvolta ricalcano criteri di perifericità geografica (distanza dal Centro-Nord), e in altri casi di marginalità territoriale (cosiddette "aree

¹ Per la bibliografia si rinvia all' "Allegato metodologico e bibliografico", in cui sono presenti – oltre a selezionati richiami all'amplessima letteratura sul Mezzogiorno - alcuni estratti mirati sul PNRR e una migliore descrizione del *framework* (qui solo accennata) e della meta-informazione sugli indicatori utilizzati. I dati esaminati sono sempre aggiornati all'ultima annualità disponibile alla chiusura del lavoro.



interne”). *Nell’insieme sembra emergere una difficile sostenibilità dei divari, per l’impatto inedito sulla struttura demografica della società meridionale, che appare sempre più fragile nelle prospettive future.*

Più in dettaglio:

- 1) *Da oltre un ventennio il “PIL pro-capite” nel Mezzogiorno si aggira intorno al 55-58% del Centro-Nord; nel 2021 il PIL reale è di circa 18mila euro (33mila nel Centro-Nord). Tutto il Mezzogiorno si colloca sotto la media nazionale: la Regione di coda (Calabria) ha un Pil pro-capite pari al 39,5% della migliore (Trentino Alto Adige).*
- 2) *Il livello d’istruzione nel Mezzogiorno conferma una grave arretratezza: migliora nelle giovani generazioni ma lo svantaggio è ancora molto ampio. Nel 2020, un terzo (32,8%) dei meridionali in età 25-49 anni (24,5% nel Centro-Nord) ha concluso al più la terza media; il 22,6% (27,6% nel Centro-Nord) ha un titolo terziario.*
- 3) *La condizione lavorativa vede fortemente penalizzati i giovani meridionali. Dal 2000 in poi si registrano abbastanza stabilmente circa 3 occupati ogni 10 in meno nel Mezzogiorno rispetto al Centro-Nord (25-34 anni). Tranne rare eccezioni, l’intero Mezzogiorno presenta tassi di occupazione giovanile molto inferiori alla media.*
- 4) *Ne scaturisce una preoccupante ripresa dell’emigrazione di massa. Nel 2020, Sud e Isole hanno perso ben 42 giovani residenti (25-34 anni) ogni 100 movimenti anagrafici nei flussi interni extra-regionali (+ 22 nel Centro-Nord) e 56 su 100 in quelli esteri (49 nel Centro-Nord). Il fenomeno è accentuato nelle province con bassa occupazione e nelle cosiddette “aree interne”.*
- 5) *Nell’ultimo ventennio il processo di digitalizzazione è stato molto rapido, ma il Mezzogiorno non ha ancora recuperato il gap di partenza: il 60% circa dei residenti ha opportunità ridotte di accesso alla Banda ultra-larga, e circa 1 su 5 (17,3%) vive in contesti molto distanti da questo standard (4,2% nel Centro-Nord).*
- 6) *L’obsolescenza delle reti idriche è un fattore critico data la sempre più grave siccità che interessa il Paese. Nel Meridione spesso si registrano perdite per circa la metà dell’acqua per uso civile. Livelli di inefficienza superiori alla media caratterizzano tre quarti delle province del Mezzogiorno (1/4 nel Centro-Nord).*
- 7) *Il Mezzogiorno presenta una dotazione di infrastrutture di trasporto visibilmente inferiore alle altre ripartizioni. La densità della rete ferroviaria è nettamente più bassa, soprattutto nell’alta velocità (0,15 Km ogni 100 Km² di superficie; 0,8 al Nord; 0,56 al Centro). Negli ultimi decenni l’ampliamento è stato molto modesto (+0,3% contro +7,1% del Centro-Nord) mentre è aumentato il gap qualitativo (58,2% di rete elettrificata; 79,3% del Centro-Nord).*
- 8) *Nel Mezzogiorno, gli outcome dell’istruzione sono notevolmente peggiori: le competenze degli studenti risultano più basse in tutte le discipline e il gap aumenta nei diversi gradi d’istruzione. Nel 2021-’22 il 42,7% degli studenti meridionali di V superiore presenta competenze “molto deboli” in matematica (28,3% in Italia; 15% nel Nord-Est) e solo il 6,7% si colloca a un livello “molto buono” (14,9% in Italia; 22,6% nel Nord-Est).*
- 9) *I servizi per l’infanzia sono cruciali per la crescita del bambino e per l’occupabilità delle donne con figli. L’offerta di questi servizi è in crescita su tutto il territorio nazionale, ma i gap restano significativi. Due terzi dei bambini (0-3 anni) nel Mezzogiorno vive in contesti con livelli di offerta inferiori agli standard nazionali e il 17,8% in zone con una dotazione molto bassa o nulla (5,3% nel Centro-Nord);*
- 10) *Divari territoriali rilevanti caratterizzano l’efficienza, appropriatezza e qualità dei servizi sanitari. Nel Mezzogiorno – soprattutto in alcune regioni coinvolte dai Piani di Rientro (6 su 7 in questa ripartizione) - la contrazione della spesa pubblica ha inciso negativamente sui LEA (Livelli Essenziali di Assistenza). Permane una diffusa “emigrazione sanitaria”: i ricoveri extra-regionali sono il 9,6% di quelli interni (6,2% nel Centro-Nord). In oltre 1 Provincia su 5 (21,1%; 7,2% nel Centro-Nord) tale mobilità sanitaria è molto intensa.*

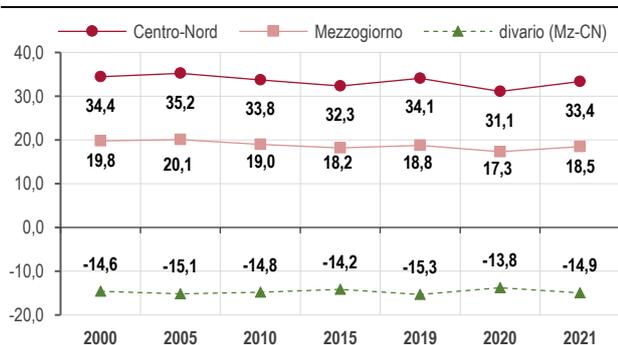
I ritardi del Mezzogiorno stanno aumentando i rischi di un eccessivo e non reversibile impoverimento demografico. Fra il 2011 e il 2020 si è registrato il primo calo di popolazione nella storia recente del Mezzogiorno (-642mila abitanti; +335mila nel Centro-Nord). A tendenze invariate, nel 2030 i residenti scenderanno per la prima volta sotto la soglia critica dei 20 milioni di abitanti, con una riduzione su base decennale di circa 4 volte rispetto al Centro-Nord (-5,7% e 1,5%).

La perdita di popolazione si concentra nei più giovani, cui fa da contrappunto il maggior peso della popolazione anziana. Intorno al 2035 l’età media della popolazione di Sud e Isole potrebbe superare quella del Centro-Nord, nel 2011 ancora nettamente inferiore (39 anni contro 43,2 del Centro-Nord). Tali fenomeni inediti, se non governati con urgenza, possono far incamminare il Mezzogiorno verso un’involuzione radicale e molto problematica nella funzionalità e sostenibilità della propria struttura sociale.

PIL pro-capite

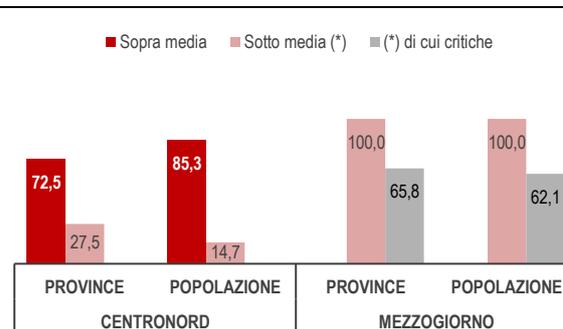
Il PIL pro-capite è – di norma – un riferimento primario nella disamina dei divari territoriali. Negli ultimi decenni, nelle principali economie avanzate, i differenziali in termini di PIL sono aumentati spesso più a livello interno che fra Paesi differenti. Riguardo all'Italia, il Mezzogiorno si conferma l'area in ritardo di sviluppo più popolosa d'Europa, con un processo di convergenza molto altalenante e che ormai da tempo sembra essersi arrestato. A parte una breve fase positiva a cavallo del cosiddetto "miracolo economico", dal 1950 ai giorni nostri il PIL in termini reali è cresciuto sistematicamente meno nel Mezzogiorno. Se nel ventennio 1951-'71 si è registrato un processo di convergenza fra tutte le aree del Paese, dagli anni Settanta tale progressivo avvicinamento è proseguito fra il Centro e il Nord mentre il Mezzogiorno è arretrato leggermente. Il risultato di questo doppio movimento è che, ai giorni nostri, l'Italia appare ancora divisa in due.

FIGURA 1. TREND DEL PIL PRO-CAPITE. CENTRO-NORD, MEZZOGIORNO E DIVARI. Anni 2000-2021. Valori concatenati 2015, x 1000 euro



Elaborazione su fonte: Istat

FIGURA 2. PROVINCE (E POPOLAZIONE RESIDENTE) RISPETTO ALLA MEDIA NAZIONALE DEL PIL PRO-CAPITE. CENTRO-NORD E MEZZOGIORNO. Anno 2019, valori %



Elaborazione su fonte: Eurostat

Nella fase più recente, lo *shock* pandemico ha interessato l'economia e la società italiana in una fase di stagnazione ventennale, che non aveva ancora consentito di riassorbire le perdite di PIL e occupazione sofferte con l'ultima Grande crisi. Tuttavia, i problemi di stagnazione dell'economia apparivano accentuati soprattutto nelle regioni meridionali. Osservando l'andamento del PIL pro-capite dal 2000 al 2021 (Figura 1)², è possibile rilevare sia il generale rallentamento indotto dalla fase recessiva (decennio 2005-2015), sia la tendenza a una sostanziale stabilità del divario. Più in particolare, si percepisce come l'onda lunga della Grande crisi del 2008 abbia interessato soprattutto la già debole capacità produttiva del Mezzogiorno e – viceversa – come la pandemia abbia prodotto conseguenze negative soprattutto sul Centro-Nord. Tale dinamica si evidenzia bene nell'andamento dei valori del differenziale: costantemente a svantaggio del Mezzogiorno: nel 2015 questo è di circa 14mila euro pro-capite, di poco inferiore all'anno base della serie, e aumenta visibilmente nel 2019. La riduzione successiva segnala come lo *shock* pandemico abbia interessato negativamente soprattutto il sistema produttivo del Centro-Nord, benché in questa fase la *performance* delle regioni meridionali si attesti sui valori più bassi del periodo in esame. Lo scenario più recente - caratterizzato per un rimbalzo del PIL nazionale nel 2021 (+6,7%) - conferma dinamiche difformi: la ripresa è stata più rapida e intensa nel Nord (+7,5% nel Nord-Ovest; +7,1% nel Nord-Est) che nel Centro (+5,9%) e nel Mezzogiorno (+6%). Si profila un ampliamento della forbice, non da ultimo per gli effetti fortemente asimmetrici dell'incremento dei beni energetici conseguenti ai recenti eventi bellici³.

La Figura 2 segnala come nella fase pre-pandemica la quasi totalità delle province meridionali (eccetto pochi casi, *in primis* Cagliari, Chieti, L'Aquila) presenti distanze molto ampie – sovente di livello "critico"⁴ - dalla media nazionale. E' un quadro molto diverso dal resto del Paese, poiché l'intera popolazione del Mezzogiorno vive in territori con un Pil pro-capite inferiore alla media nazionale (14,7% nel Centro-Nord), e oltre 6 residenti ogni 10 in aree con un PIL pro-capite largamente inferiore. Si noti che quest'ultima condizione è del tutto assente nel resto del Paese. Emergono, altresì, marcate differenziazioni interne alla ripartizione: la provincia di Coda (Agrigento) ha un PIL pro-capite prossimo alla metà (53,6%) della migliore (Cagliari: 29.300 euro). La maggior parte delle province (26 su 38) si colloca al di sotto della soglia dei 20mila euro pro-capite, dove sono presenti tutte le province siciliane, calabresi e campane (eccetto i capoluoghi di queste ultime due regioni).

² Si tratta dei valori concatenati del PIL con anno di riferimento 2015, utilizzabili in serie storica essendo depurati dalla dinamica dei prezzi (tramite il cosiddetto "deflatore del Pil"). La Figura 2, relativa al solo 2019, si basa sui valori PIL a prezzi di mercato

³ Per approfondimenti sui conti economici aggiornati: Istat, 23 dicembre 2022. Si veda anche: Svimez, novembre 2022 (parte I)

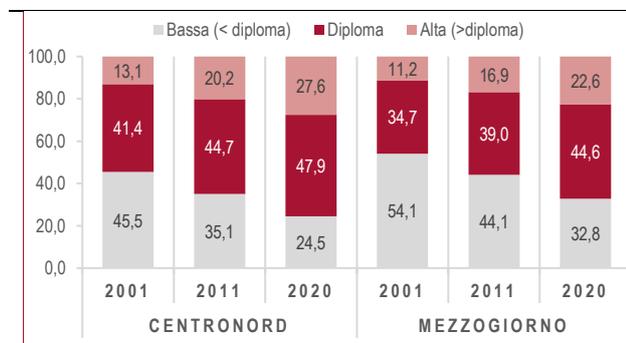
⁴ La soglia "critica" è la differenza fra valore medio e deviazione standard, metodo riproposto anche oltre.

Istruzione

Ai divari economici interni al nostro Paese se ne associano storicamente numerosi altri, di ordine “immateriale”, considerati determinanti per lo sviluppo e ricondotti in vario modo ai concetti di capitale umano e sociale. Anche il PNRR richiama più volte la necessità di incidere sulla più bassa “qualità del capitale umano” nel Mezzogiorno. L’Ocse definisce il capitale umano come “un mix di doti, capacità e di competenze individuali innate e di conoscenze acquisite a scuola e nella formazione professionale” (OECD, 2007, pp. 4-5). Benché la scuola contribuisca solo in parte a qualificarlo, essa ne è una leva sostanziale.

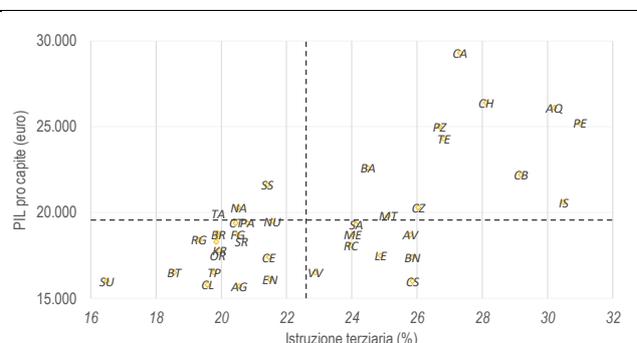
E’ noto come l’Italia si collochi in fondo alla graduatoria europea dei livelli d’istruzione: bassa componente di diplomati, propensione ancora significativa ad abbandonare gli studi al conseguimento della licenza media, quota ridotta di titoli di studio terziario. Tale situazione peggiora nel Mezzogiorno, dove sull’istruzione persiste un quadro di particolare arretratezza. Benché di recente emerga una diminuzione degli abbandoni precoci, in queste aree la popolazione resta meno istruita anche nelle fasce più giovani.

FIGURA 3. ANDAMENTO DEI LIVELLI D'ISTRUZIONE NELLA POPOLAZIONE (25-49 ANNI). CENTRO-NORD E MEZZOGIORNO.
Anni: 2001; 2011; 2020, valori %



Elaborazione su fonte: Istat (Censimenti popolazione)

FIGURA 4. PROVINCE DEL MEZZOGIORNO PER ALTO LIVELLO D'ISTRUZIONE (25-49 ANNI) E VALORI MEDI DI PIL PRO-CAPITE (PREZZI DI MERCATO). Anno 2020 (*)



Elaborazione su fonte: Istat - (*) Pil anno 2019

A livello europeo il diploma di secondo grado è il principale spartiacque fra la “bassa” (al più il titolo secondario di primo grado) e l’“alta istruzione” (almeno un titolo di istruzione terziaria). In merito, le tendenze riferite alla fascia d’età centrale (Figura 3) segnalano ovunque un processo virtuoso, per l’effetto congiunto del decremento della “bassa” istruzione e, viceversa, dall’aumento dei titoli secondari e terziari. Nel 2020, in Italia su 18,5 milioni circa di residenti in età 25-49 anni, oltre 5 milioni (27,3%) avevano conseguito al più la licenza media (bassa istruzione) a fronte di poco meno di 4,8 milioni con un’istruzione terziaria (25,9%). Nel Mezzogiorno la quota di residenti nel medesimo profilo anagrafico (circa 6,3 milioni) con bassa istruzione si attesta su un terzo circa dei casi (32,8%; 24,5% nel Centro-Nord) (Figura 3). Va da sé che nel meridione la quota di diplomati e, soprattutto, di titoli di livello terziario è inferiore (rispettivamente di 3,3 e 5 punti)⁵.

Nella variazione *inter*-censuaria si nota ovunque una crescita dei titoli alti, leggermente più significativa nel Centro-Nord (+552mila unità, 19,7%) rispetto al Mezzogiorno (+208mila, 17%). Tuttavia, il decremento di quelli bassi appare più deciso: -1,9 milioni circa nel Centro-Nord (-38,9%); -1,1 milione nel Mezzogiorno (-34,7%). Ne deriva una progressiva qualificazione dei livelli d’istruzione, più contenuta nel Meridione. Peraltro, qui nell’ultima annualità l’istruzione di livello terziario pesa meno dei titoli bassi (alta/bassa istruzione = 0,7), contrariamente al Centro-Nord (1,1). Confrontando la composizione per macro-area, si può osservare una certa somiglianza della distribuzione del Mezzogiorno nel 2020 con quella del Centro-Nord del 2011. Quasi come se all’attuale *gap* territoriale corrispondesse un ritardo temporale di circa un decennio.

Pertanto, se da un lato si evidenziano notevoli passi in avanti nei livelli d’istruzione del Mezzogiorno, il divario appare ancora piuttosto marcato. In quest’area geografica il 50% delle province (in cui risiede l’80% di abitanti) si colloca nel raggruppamento con una “bassa istruzione” molto diffusa, situazione del tutto marginale nel Centro-Nord (1,4% delle province e 0,7% di popolazione residente). Di contro, in quest’ultima ripartizione prevalgono le componenti con quote ampie di istruzione terziaria (55,1% di province, 67,6% di residenti),

⁵ Nel 2001, nella medesima fascia d’età, nel Mezzogiorno si contano oltre 4 milioni di persone con un titolo inferiore al diploma, e oltre 1,1 milioni con al più la licenza elementare, mentre meno di 850mila persone avevano un titolo post-diploma. Questo quadro risente ancora parzialmente dei progressi del sistema scolastico: parte di questa popolazione aveva iniziato gli studi negli anni Sessanta. Nel 2011 il mutamento è visibile: nel livello basso si contano 3,2 milioni di persone (-20% circa) e in quello alto oltre 1,2 milioni (+49% circa). Nel 2020, nel livello basso confluiscono poco più di 2 milioni di persone, e oltre 1,4milioni in quello alto. Su base ventennale, in volume nel Mezzogiorno la bassa istruzione si è dimezzata, mentre quella terziaria è aumentata in modo molto consistente (circa il 70%).

minoritarie nel Mezzogiorno (rispettivamente: 31,5% e 19,2%). Livelli di “alta istruzione” molto superiori alla media si rilevano nel 19% di province del Centro-Nord, dove risiede oltre un terzo della popolazione della macro ripartizione (35,2%) e nel 10,5% del Mezzogiorno (solo 5,3% di residenti).

Considerando contestualmente il PIL pro-capite, si può osservare come questo tenda ad aumentare dove il grado d’istruzione è più elevato, e a ridursi nello scenario opposto (incidenza crescente di “bassa istruzione”). Nelle province con alta incidenza dei titoli di studio terziario i valori medi del Pil sono sempre più elevati: nel Centro-Nord si hanno oltre 37mila euro in media nel cluster con elevata istruzione terziaria, meno di 29mila in quello opposto; nel Mezzogiorno, si hanno rispettivamente oltre 23mila euro di PIL pro-capite nel cluster migliore, e meno di 18mila in quello critico. Dove è significativa la “bassa istruzione” i valori medi sono più bassi, soprattutto nel Mezzogiorno (circa 25mila euro nello scenario migliore contro 18mila). La Figura 4 evidenzia tale relazione con riferimento alle sole province del Mezzogiorno (e limitatamente al segmento dell’alta istruzione). Nel primo quadrante ricadono i contesti caratterizzati da quote elevate di istruzione terziaria cui si associano valori crescenti di PIL pro-capite. Di converso, nel terzo quadrante si hanno le province caratterizzate da livelli ridotti di istruzione terziaria e valori via via più contenuti di PIL pro-capite. Un certo numero di casi sfugge a questo schema: questi si concentrano, perlopiù, nel quarto quadrante dove si associano un’istruzione terziaria elevata e un Pil inferiore alla media. Si tratta, in alcuni casi significativi, di territori caratterizzati dalla presenza di importanti Atenei (Salerno, Cosenza, Lecce, Reggio Calabria, etc.), la cui prossimità presumibilmente catalizza una domanda di istruzione qualificata dal contesto locale.

Occupazione giovanile

Le alterne vicende dell’economia italiana degli ultimi anni hanno avuto un impatto significativo sull’occupazione, di tipo problematico e non uniforme sul piano territoriale e demografico-sociale. Il recente *shock* indotto dalla pandemia ha acuito una situazione generale del mercato del lavoro già molto critica e disallineata dalle tendenze dei principali paesi europei.

Si è già detto come la fase pre-pandemica avesse evidenziato problemi di stagnazione dell’economia italiana, più accentuati nel Mezzogiorno ma che non aveva risparmiato neppure le aree avanzate del Paese. La Grande crisi del 2008 ha avuto ripercussioni rilevanti e protratte sui livelli di occupazione. Ciò in quanto - a differenza di quella degli anni Trenta – questa è stata duratura a causa soprattutto della successiva ricaduta (*double dip*) e di una debole e tardiva inversione di tendenza. La fase più critica per l’occupazione si colloca fra il 2008 e il 2013, periodo nel quale in Italia, nella fascia d’età 15-64 anni, si passa da 22,6 milioni di occupati a 21,4 milioni, con una perdita di oltre 1,2 milioni di unità (-5,4%). Tale perdita si concentra soprattutto nel Mezzogiorno (626mila; 51,1%), che pure contava solo il 26,5% degli occupati italiani (a fronte di una popolazione nella stessa fascia d’età del 35,1%). La leggera crescita successiva si è arrestata nel marzo-aprile 2020 a causa della pandemia: “ad aprile 2021, al netto della stagionalità, il numero di occupati (22,34 milioni) resta inferiore del 3,5% (814mila unità) rispetto al febbraio 2020” (Istat, 2021, p. 27).

In questa lunga stagnazione i differenziali sul piano territoriale si sono acuiti. Il bilancio del ventennio 2000-’20 restituisce un quadro molto diverso fra Centro-Nord e Mezzogiorno rispetto alla fase antecedente la Grande crisi: mentre nel primo caso, a fine periodo si registra comunque una moderata crescita, nelle regioni meridionali il segno risulta visibilmente negativo. Il progressivo indebolimento dell’occupazione è dovuto anche all’incremento dei lavoratori fragili e/o precari (atipici o non standard: ossia tutte le tipologie diverse dal profilo di dipendente a tempo indeterminato o autonomo con dipendenti, con impegno full-time) indotto dalle trasformazioni strutturali del mercato del lavoro e dall’andamento del ciclo economico. Questo fenomeno è particolarmente ampio nel Mezzogiorno: qui nel 2021 quasi un terzo degli occupati sono classificabili come lavoratori non-standard (circa un quinto nel Centro e ancora meno nel Nord). Anche la quota di lavoratori “vulnerabili” o “doppiamente vulnerabili” nel meridione ha un’incidenza superiore alla media nazionale (rispettivamente, 22,7% e 5,4%, a fronte dei 18,1% e 3,6% dell’Italia). Tale andamento generale, indotto da un *mix* di dinamiche storiche e fenomeni contingenti, interessa *in primis* le donne e i giovani, non a caso – insieme al Mezzogiorno – questioni di interesse trasversale nel PNRR. Gli approfondimenti che seguono riguardano proprio questi ultimi, le cui difficoltà occupazionali nel meridione sono richiamate esplicitamente dal PNRR come causa dell’emigrazione e radice del preoccupante depauperamento demografico (si veda oltre).

FIGURA 5. ANDAMENTO DEL TASSO DI OCCUPAZIONE GIOVANILE (25-34). CENTRO-NORD, MEZZOGIORNO, DIVARIO.
Anni: 2000-2021, valori %.

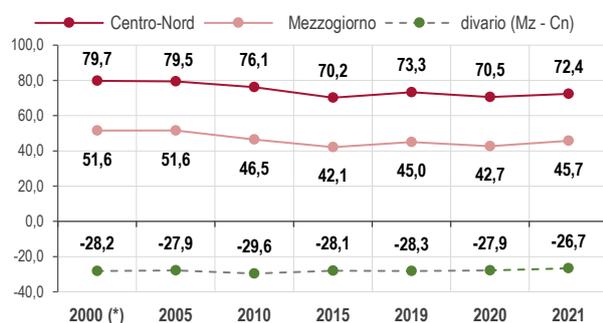
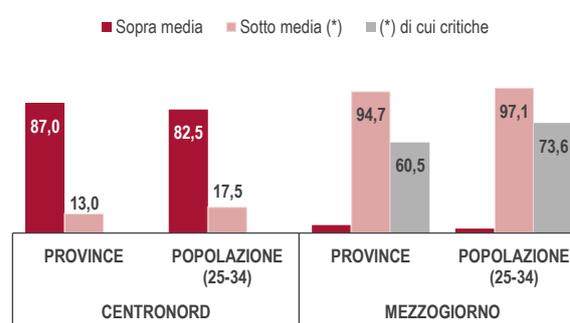


FIGURA 6. PROVINCE (E RELATIVA POPOLAZIONE 25-34 ANNI) IN BASE ALLA MEDIA NAZIONALE DEL TASSO DI OCCUPAZIONE (25-34). Anno 2021, valori %.



(*) regolamento precedente⁶
Elaborazione su fonte: Istat

La serie storica del tasso di occupazione (Figura 5) conferma quanto detto finora. Nell'anno base, in Italia risultano occupati 7 giovani su 10, che salgono a circa 8 su 10 nel Centro-Nord (82,4% al Nord e 74% nel Centro Italia) mentre calano a circa 5 nel Mezzogiorno. Ne deriva un differenziale negativo a svantaggio di quest'ultimo di circa 3 occupati su 10. Successivamente, l'andamento risente visibilmente dell'impatto significativo della Grande crisi: nel 2010 a livello nazionale si registra un calo di circa 5 punti (65,4%), più marcato nel Mezzogiorno, e nel 2015 la sua onda lunga fa registrare i valori in assoluto più contenuti del periodo: nel meridione gli occupati si attestano intorno ai 4 residenti ogni 10 in quella fascia d'età, a fronte del 70% nel Centro-Nord. Il calo è molto significativo: il 2015 segna il punto più basso fra quelli considerati nella curva⁷. Il periodo successivo – fatta eccezione per il 2020 - è caratterizzato da una lieve ripresa. Per il 2021 questa appare leggermente più significativa nel Mezzogiorno, dove il tasso di occupazione torna su livelli pre-pandemia, e ciò consente di ridurre leggermente il gap storico. Si tratta di verificare nel medio periodo la tenuta effettiva di questa tendenza, che appare fragile – oltre che per l'impatto degli eventi bellici - considerando che in termini assoluti gli occupati nel Mezzogiorno in questa fascia d'età nel 2021 (1,05 milioni) restano comunque al di sotto del 2019 (1,08). In ogni caso, a fine periodo il divario appare sostanzialmente inalterato, con la doppia aggravante che nelle regioni del Sud la quota di occupati in questa fascia d'età è ormai stabilmente minoritaria rispetto alla popolazione di riferimento e che la qualità "dei lavori" si è gradualmente deteriorata.

Questa situazione, peraltro, risulta tendenzialmente generalizzata, interessando larga parte del tessuto sociale del Mezzogiorno (Figura 6), e ciò sottolinea ulteriormente la portata del dualismo. Nel 2021 la quasi totalità delle province di Sud e Isole presenta valori dell'indicatore inferiori alla media nazionale (62,6%; solo Teramo con 71,3% e Pescara con 64,1% risultano sopra). Tutto il restante territorio della ripartizione si colloca al di sotto, e nella maggioranza dei casi molto al di sotto, con punte di criticità particolarmente evidenti in contesti caratterizzati dalla presenza di aree urbane densamente popolate, dove i giovani occupati costituiscono poco più di un terzo dei residenti in quella fascia d'età (Palermo 36,9%; Catania 37,1%; Taranto 37,7%; Napoli 38,4%).

Emigrazione giovanile

Lo scenario occupazionale sommariamente descritto spiega la significativa ripresa dell'emigrazione dal Mezzogiorno, fenomeno che, com'è noto, ne ha accompagnato la storia fin dall'Unità d'Italia. Nelle due grandi ondate migratorie - ossia in quella prevalentemente transoceanica a cavallo del Novecento e in quella più composita del secondo dopoguerra, quando le nuove destinazioni europee si sommano ai flussi interni diretti verso il "triangolo industriale" – si generò un "esodo gigantesco" di poco meno di 10 milioni di meridionali (Bevilacqua, 1993). Tali flussi si sono ridotti dai primi anni Settanta alla metà degli anni Novanta del secolo scorso, in virtù di un certo miglioramento del quadro macro-economico specifico.

⁶ Dal 2021 la rilevazione Forze di lavoro ha recepito le indicazioni del Regolamento UE 2019/1700. L'Istat ha provveduto a ricostruire le serie storiche dei principali indicatori del mercato del lavoro a partire dal 2004 (in proposito: <https://www.istat.it/it/archivio/8263>). Tuttavia, le variazioni rispetto alla precedente metodologia si attestano, di norma, su valori molto contenuti (in genere pochi decimali)

⁷ Il valore più basso del Tasso di occupazione in questa fascia d'età si registra nel 2014: 59,2% a livello nazionale; 41,1% nel Mezzogiorno, mentre il 2015 è il punto più basso per il Centro-Nord.

Più di recente, i trasferimenti fra ripartizioni ricominciano a crescere di intensità: nel decennio 1995-2005 il tasso migratorio passa da 390 per mille a 552 per mille (+41,5%) e la propensione a migrare si sposta anagraficamente in avanti (da 20-25 anni a 25-30 e più) (Istat, 2012, pp. 11-32).

La serie storica dell'Indice Migratorio⁸ (da ora: IM), dato dal rapporto fra il saldo (iscrizioni - cancellazioni anagrafiche: I - E) e il totale dei flussi (I + E), fornisce ulteriori evidenze in proposito (Figura 7). Essa ricostruisce i movimenti anagrafici almeno extra-regionali di giovani con cittadinanza italiana residenti nel Centro-Nord o nel Mezzogiorno, con età 25-34 anni, distinti fra trasferimenti interni extra-regionali (I-ER) ed esteri (E)⁹. I due tipi di migrazioni hanno profili diversi: nella prima si ha un andamento tendenzialmente speculare fra le ripartizioni, sempre a vantaggio del Centro-Nord; la seconda è ovunque negativa, sintomo di una scarsa attrattività dell'Italia nello scenario internazionale, che peggiora sensibilmente dopo la Grande crisi.

Nell'anno base, l'IM verso l'estero segnala a livello nazionale una perdita media di circa 31 giovani ogni 100 movimenti, con entità quasi doppia nel Mezzogiorno rispetto al Centro-Nord. In termini assoluti, il passivo è di oltre 5mila unità (oltre 3mila nel Sud e Isole): queste cancellazioni riguardano 10.890 giovani (48% nel Mezzogiorno) e le iscrizioni circa 5.700 (37% nel Mezzogiorno). Nel 2010, le cancellazioni salgono a poco più di 12mila (+12% circa), con un passivo maggiore nel Centro-Nord (73% di tutte le cancellazioni). Ciò ribadisce quanto già emerso con riferimento alla dinamica occupazionale: la Grande crisi non ha risparmiato alcuna zona del Paese. Nel 2015 si registra una vera e propria impennata delle cancellazioni (31.324, +158% sul 2010), a fronte di una crescita modesta dei flussi opposti (+16%). L'incremento delle prime è, stavolta, più severo nel Mezzogiorno (+231% su base quinquennale; +130% nel Centro-Nord) che in questa annualità segnala il passivo peggiore della serie storica. A fronte di ciò, le iscrizioni restano sostanzialmente stabili fino al 2015 crescendo poi in modo importante nel periodo successivo (14.472 nel 2019, 12.776 nel 2020), ma sempre meno delle cancellazioni (rispettivamente: 42.917 e 40.042). Nell'ultima fase, i valori risalgono ovunque, ma più lentamente nel Sud e Isole. A fine periodo il passivo nei movimenti con l'estero dei giovani italiani resta visibilmente superiore a quello iniziale; la forbice fra macro-ripartizioni si riduce per effetto della maggiore crescita dei flussi in uscita dal Centro-Nord.

Limitatamente ai movimenti interni, a partire dalla seconda metà degli anni Novanta si rileva una ripresa di flussi extra-regionali consistenti, soprattutto lungo la tradizionale direttrice Sud-Nord (in prevalenza verso il Nord-est). Il picco a inizio Duemila si attenua leggermente nel quinquennio successivo, per poi aumentare di intensità per tutta la fase pre-pandemica. Riguardo alla popolazione generale, dal 2010 al 2019 i movimenti in uscita dal Mezzogiorno verso il Centro-Nord hanno interessato nel complesso 1,1 milione di persone, con un bilancio negativo di oltre 500mila residenti (Istat, gennaio 2021, p. 8).

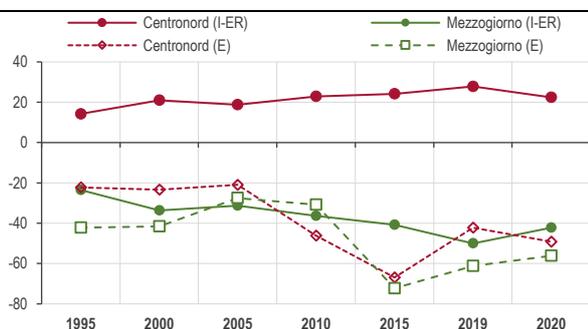
L'indice migratorio riferito alla fascia d'età considerata evidenzia un andamento tendenzialmente speculare fra le due macro-ripartizioni¹⁰: nel Mezzogiorno si registra un *deficit* significativo e crescente a fronte di un andamento opposto per il Centro nord (Figura 7). In quest'ultimo caso, si passa da un attivo di 14 giovani ogni 100 movimenti registrati dalle anagrafi, fino a un picco esattamente doppio nel 2019. Di converso, la perdita nel Mezzogiorno si aggrava progressivamente: da un passivo di 24 unità ogni 100 movimenti anagrafici nell'anno base si passa a un massimo di 50 nel 2019. Nel 2020 le tendenze ovviamente si attenuano pur restando consistenti: il passivo nel Mezzogiorno resta di entità quasi doppia all'anno base. A fine periodo, dunque, i divari risultano notevolmente più ampi.

⁸ Nella versione classica l'indice ha un campo di variazione tra 1 (caso limite in cui siano presenti solo iscrizioni) e -1 (situazione teorica opposta). Il rapporto percentuale in numero intero fornisce un'informazione diretta sul saldo effettivo ogni 100 movimenti anagrafici

⁹ La cittadinanza italiana circoscrive l'analisi a fenomeni di mobilità residenziale e migratori specifici del nostro Paese. I flussi almeno di livello *extra-regionale* sono di norma considerati più affini (per ragioni di portata spazio-temporale) al concetto di migrazione

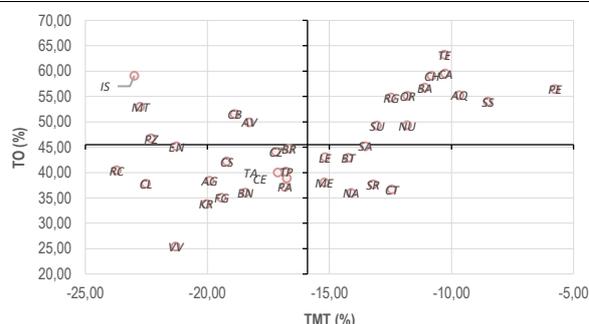
¹⁰ L'eccedenza del Centro-Nord non è il complemento a 100 del Mezzogiorno in ragione del fatto che, nei valori dell'indicatore, vengono conteggiati anche gli spostamenti fra regioni appartenenti alla medesima ripartizione. I dati puntuali degli spostamenti dall'una all'altra ripartizione, nelle medesime annualità considerate nella Fig. 7 sono i seguenti: da Mezzogiorno a Centronord 33.346, 50.869, 40.738, 38.929, 33.851, 45.980, 36.042; da Centronord a Mezzogiorno 17.659, 21.098, 18.296, 15.127, 11.359, 12.063, 12.102

FIGURA 7. ANDAMENTO DELL'«INDICE MIGRATORIO» INTERNO EXTRA-REGIONALE (I-ER) ED ESTERO (E) NELLA POPOLAZIONE GIOVANILE (25-34 ANNI). CENTRO-NORD E MEZZOGIORNO. Anni 1995-2020, valori %



Elaborazione su fonte: Istat

FIGURA 8. PROVINCE DEL MEZZOGIORNO PER TASSO MIGRATORIO TOTALE (TMT) E TASSO DI OCCUPAZIONE (TO) NELLA POPOLAZIONE GIOVANILE (25-34 ANNI). Anno 2020, valori %



Il Tasso Migratorio Totale (TMT), che fornisce indicazioni più precise (di *stock*) sull'impatto di iscrizioni e cancellazioni sulla popolazione residente nel contesto di riferimento, consente alcuni approfondimenti di dettaglio provinciale sul Mezzogiorno¹¹. Nel caso specifico, è significativo esaminare congiuntamente questo parametro con il Tasso di Occupazione (TO) – per omogeneità di analisi, qui relativo al 2020 - poiché se ne ricavano almeno quattro casistiche caratterizzate da profili strutturali e problematiche peculiari (Figura 8).

Emerge, anzitutto, un'evidente relazione diretta fra i due fenomeni. Benché i valori del TMT restino sempre negativi, nelle province in cui il TO è più elevato questi tendono di norma a migliorare. E' un'evidenza circa il nesso esistente fra la ricerca di uno sbocco occupazionale e la propensione alla mobilità in uscita dei giovani meridionali. Tale relazione è abbastanza nitida per oltre i due terzi dei casi provinciali (26 su 38), collocati nel primo e terzo quadrante delineati rispettivamente dai valori medi delle province meridionali di TMT e TO. Il restante terzo di casi (12) presenta alcune eccezioni, più o meno marcate.

E' possibile formulare un'ipotesi interpretativa in chiave tipologica, richiamando anche i valori degli indicatori del PIL pro capite e dei livelli d'istruzione (Prospetto 1). La prima tipologia ricade nel primo quadrante: è il cluster "avanzato" in quanto include i casi con *performances* migliori di TMT e TO rispetto ai valori medi della Ripartizione. Si tratta di 11 province (su 38, il 29%) collocate in larga misura (9) in Abruzzo e Sardegna, cui si aggiungono i casi di Bari e Ragusa. Il raggruppamento si caratterizza per un TMT negativo ma meno squilibrato e un TO medio relativamente elevato. Vi si associano, peraltro, i migliori valori di PIL pro-capite e livelli d'istruzione nella media. Nelle 6 province con i tassi migratori meno squilibrati (nell'ordine: Pescara, Sassari, L'Aquila, Cagliari, Teramo, Chieti) si rilevano i valori di PIL e TO più alti della macro-ripartizione, e livelli d'istruzione generalmente migliori (eccetto Sassari). Le province abruzzesi si distinguono per valori elevati di PIL, quelle sarde (compresa Sassari ed eccetto il capoluogo) per livelli d'istruzione contenuti.

Nel secondo quadrante ricade un piccolo gruppo di casi con un TO superiore alla media della ripartizione associato a un TMT elevato. Si tratta delle province più piccole della ripartizione in termini di dotazione demografica (252mila abitanti di media, meno della metà dei 531mila di media generale della Ripartizione), le quali sono caratterizzate da una comune collocazione sulla dorsale appenninica. Tali realtà risentono, probabilmente più di altre, delle tipiche penalizzazioni delle cosiddette "Aree Interne" in termini di mobilità e di offerta di servizi, e dei problemi che ne derivano in termini di tenuta demografica. Tutte queste province fanno infatti parte a pieno titolo della mappa delle Aree interne, come si evince dall'elevata quota di popolazione residente in Comuni compresi in tale classificazione e dalla bassa densità di popolazione¹². Tali situazioni, caratterizzate da potenzialità di sviluppo non valorizzate, sono oggetto di attenzione specifica del PNRR.

¹¹ Il TMT è dato dal rapporto percentuale fra saldo immigratorio (iscrizioni-cancellazioni) e popolazione residente nella stessa fascia d'età. I valori segnalano l'impatto in termini di guadagno o di perdita che ne deriva in termini di dotazione demografica

¹² Isernia è la Provincia italiana con la quota in assoluto più elevata di popolazione residente in Aree interne: ben il 43,6%. Terni, la seconda in questa graduatoria, ha un valore del 25,9%. Anche Campobasso (21,8%), Potenza (20,5%) e Avellino (14,4%) presentano quote fra le più elevate sul piano nazionale. Matera è – insieme a Isernia e poche altre - una delle province in cui anche il capoluogo viene classificato come Area interna. Per approfondimenti aggiornati: Istat, 20 luglio 2022

PROSPETTO 1. CLUSTER DI PROVINCE DEL MEZZOGIORNO IN BASE AI VALORI MEDI DEL TASSO DI OCCUPAZIONE E DEL TASSO MIGRATORIO. Anno: 2020, valori %.

Cluster	Province (n)	Popolazione (media)	Densità (abitanti / Km ²)	Popolazione aree interne (%)	PIL pro capite (euro, anno 2019)	Istruzione (25-49 anni)		Tasso di Occupazione (25-34 anni)	Tasso Migratorio Totale (x 1000 ab. 25-34)
						Bassa	Alta		
1 – avanzato	11	404.670	152,6	6,7	22.564	31,1	24,2	55,7	-10,5
2 - interno	5	252.828	77,8	21,2	21.260	24,2	27,5	52,0	-21,0
3 – in ritardo	15	474.670	159,8	8,5	17.533	33,1	21,9	38,6	-19,1
4 - urbano	7	1.051.232	573,1	8,8	18.571	33,9	21,8	39,9	-14,0
Totale	38	531.426	223,1	10,4	19.671	31,5	23,3	45,5	-15,9

Elaborazione su fonte: Istat

Il terzo quadrante è quello più popolato (15 province, 39,5%), qui definito “in ritardo” poiché presenta i valori più bassi di TO e TMT, cui si associano i livelli medi più contenuti di PIL pro-capite e un grado d’istruzione inferiore alla norma (in ambedue i segmenti). In questo raggruppamento non è agevole identificare un tratto distintivo, se non – nelle gran parte dei casi – una comune appartenenza geografico-amministrativa. Vi ricadono, infatti, province con grandi realtà urbane (Palermo, Reggio Calabria) o molto densamente popolate (Caserta, Taranto) accanto a realtà di dimensioni molto contenute (Vibo Valentia, Crotone); territori interni (Enna, Caltanissetta) e aree costiere (Brindisi, Trapani); etc. Tuttavia, in questo quadrante sono presenti tutte le province calabresi, 5 province siciliane su 9 (fra cui il capoluogo), 3 province pugliesi, e 2 province campane (Benevento, Caserta). Presentano il profilo più critico un gruppo di 5-6 province, in prevalenza calabresi (Reggio Calabria, Vibo Valentia, Crotone) e siciliane (Caltanissetta, Agrigento), che (insieme a Foggia) si collocano nella coda della distribuzione. Nel suo insieme, il raggruppamento “in ritardo” sembra risentire soprattutto di difficoltà più generali, anche in termini di perifericità geografica, che caratterizzano ampi territori di alcune regioni del Mezzogiorno, nel caso specifico rilevanti poiché coinvolgono oltre un terzo dei residenti della Ripartizione (oltre 7,3 milioni di abitanti).

Il quarto quadrante si caratterizza per un TO inferiore alla media ma per valori leggermente migliori del TMT. Contrariamente al quadrante precedente, presenta una casistica piuttosto articolata anche sul piano geografico. I principali tratti distintivi sono: la presenza di importanti aree urbane (Napoli, Salerno, Catania); una dotazione demografica notevole (oltre 1 milione di residenti in media); una densità di popolazione molto elevata (573 ab/km²; 2,5 volte la media generale); talvolta, la presenza di una solida industria turistica (Lecce, Salerno, Messina). In contesti di questo tipo è presente tipicamente una domanda piuttosto ampia di lavoro precario, stagionale, irregolare, che consente l’adozione di strategie occupazionali anche *in loco*. Non a caso, qui si ritrovano un PIL pro-capite basso e livelli d’istruzione contenuti, soprattutto per il segmento “terziario”.

Digital divide

La Missione 1 del PNRR mira a ridurre i divari strutturali di competitività, produttività e digitalizzazione dell’Italia. Quest’ultimo tema è il principale filo conduttore della Missione, nonché elemento chiave del PNRR: la digitalizzazione è presente in varie componenti del Piano e assorbe il 27% circa delle risorse. La crisi pandemica ha evidenziato l’urgenza di investire sulla riduzione dei divari digitali, che nella fase del *lockdown* hanno penalizzato fortemente chi non aveva competenze e opportunità adeguate per comunicare, lavorare, studiare. Il PNRR prevede numerose azioni per il Mezzogiorno in quest’ambito, a partire dalla capillarità dell’infrastruttura, per aumentare la propensione all’utilizzo della rete anche nei servizi al cittadino.

In Italia si registra un certo ritardo nella digitalizzazione, per quanto dal 2015 siano in atto importanti programmi, *in primis* di natura infrastrutturale. L’emergenza sanitaria ha dato nuovo impulso alla materia, con la previsione di nuovi interventi e la riorganizzazione di quelli già in cantiere.

Negli ultimi anni la propensione degli italiani all’uso di *internet* è progressivamente aumentata (Figura 9). Nell’anno 2000 dichiarava di avere accesso alla rete dalla propria abitazione solo il 15,4% delle famiglie; tale quota era più bassa nel Mezzogiorno (11,1%). Negli ultimi 20 anni la crescita è stata molto rapida e tendenzialmente generalizzata. Nel 2010 oltre la metà delle famiglie italiane (52,4%) aveva accesso alla rete e nel 2020 circa 8 su 10 (79%). L’incremento è di intensità simile nelle due macro-ripartizioni, ma il Mezzogiorno non ha ancora recuperato il *gap* di partenza, che nel 2021 si attesta intorno al 6% circa.

Un punto qualificante della digitalizzazione del territorio italiano è costituito dalla progressiva implementazione di infrastrutture veloci, in particolare della cosiddetta “banda ultra-larga”, che consente alle reti di inviare dati ad altissima velocità. Dal marzo 2015 l'Italia ha una propria “Strategia per la banda ultra-larga”, coerente con gli indirizzi Europei in materia (il “Piano per la Banda ultra-larga” del dicembre del 2012), e di recente (maggio 2021) adattata alle previsioni del PNRR. Lo scopo principale è di rendere disponibile una connettività di questo tipo a tutte le famiglie e per tutte le zone abitate entro il 2030.

Tuttavia, a questo livello, i divari territoriali sono ancora piuttosto accentuati. Sul piano nazionale, nel 2020 il 77,8% delle famiglie italiane dichiara di avere accesso alla rete attraverso una connessione a banda larga (54,3% fissa e 38,1% mobile). Tale quota si attesta intorno al 72% nel Mezzogiorno (72,8% nel Sud e 72% nelle Isole), con una presenza contenuta soprattutto degli accessi da rete fissa (48,7% nel Sud e 43,4% nelle Isole). Divari significativi si rilevano anche riguardo all'ampiezza dei Comuni di residenza: nei piccoli Centri (< 2000 abitanti) gli accessi sono inferiori di circa 8 punti (71,6%) rispetto alle realtà urbane medio-grandi (>50mila abitanti: 79,1%), con una penalizzazione soprattutto sull'accesso alle reti ultra-veloci (42,7% contro 56,2%).

FIGURA 9. ANDAMENTO DEL "GRADO DI DIFFUSIONE DI INTERNET NELLE FAMIGLIE": CENTRO-NORD, MEZZOGIORNO, DIVARIO. Anni 2000-2021, valori %.

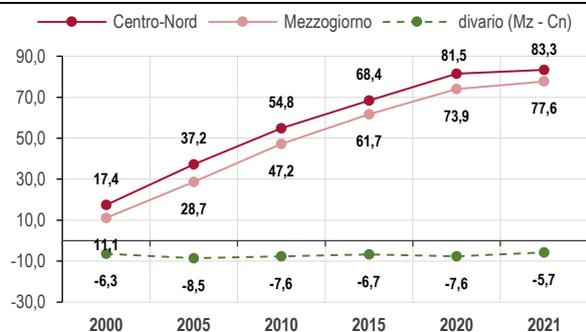


FIGURA 10. PROVINCE (E RELATIVA POPOLAZIONE) IN BASE ALLA MEDIA NAZIONALE DI "PENETRAZIONE DELLA BANDA ULTRA-LARGA". Anno 2020, valori %.



Elaborazione su fonte: Istat

Elaborazioni Istat su dati AGCom

L'indice di “Penetrazione della banda ultra-larga”, che si riferisce alla quota di sottoscrittori di abbonamenti in Banda ultra-larga sulla popolazione residente, conferma i progressi compiuti ma anche il persistere di divari territoriali significativi. Tale componente nel 2015 a livello nazionale risultava particolarmente bassa (poco più del 2% a fronte di una media europea del 22%) ma nel 2020 lievita al 20,4%. L'incremento è stato molto significativo soprattutto a partire dal 2018 (12,7% a fronte del 7% dell'anno precedente): si passa da una quota del 22% circa nelle regioni del Nord, al 22,8% del Centro, per scendere al 18,4% al Sud e al 17,5% nelle Isole. Si noti anche come nelle regioni del Centro-Nord una quota largamente maggioritaria di popolazione risiede in contesti caratterizzati da un'ampia diffusione della banda ultra-larga, e ciò determina maggiori opportunità in termini di “connettività”. Nel Mezzogiorno lo scenario è opposto: 3 province su 4, in cui risiede il 60% circa della popolazione, hanno una quota di accessi inferiore alla media nazionale e poco meno di 1 residente su 5 vive in contesti molto distanti da questo *standard*.

I territori più urbanizzati e con elevata densità di popolazione – *in primis* i principali capoluoghi di regione – confermano una penetrazione delle reti ultraveloci analoga o superiore alla norma. Si tratta, in genere, di province con elevata popolazione residente (740mila contro 440mila sotto la media) o alta densità abitativa (250 ab/km² contro 146). I livelli più bassi di connettività ultra-veloce (valori inferiori al 13,5%, circa due terzi della media) si riscontrano in una serie di province medio-piccole della Sardegna (Nuoro 10,1%; Sud Sardegna 10,3%; Oristano 12,7%) ovvero posizionate sulla dorsale appenninica meridionale, nelle cosiddette “aree interne” (Benevento 12,7%; Avellino 12,8%; L'Aquila 13,1%; Campobasso 13,3%; Potenza 13,2%), nonché Agrigento (14%) e Trapani (14,6%). Si tratta di aree critiche non solo sul piano orografico, ma anche meno abitate e quindi meno remunerative per gli operatori privati delle TLC. Sono le cosiddette “aree bianche” in ritardo di digitalizzazione, che includono quote significative di popolazione, ma che richiedono incentivi e cofinanziamenti statali – previsti nel Piano del 2015, e riproposti nella Missione 1 – proprio per portare internet veloce anche nelle zone a “fallimento di mercato”.

Reti idriche

L'efficienza delle reti idriche è un tema rilevante della Missione 2 del PNRR ("Rivoluzione verde e transizione ecologica")¹³. Ciò, non soltanto in ragione del peso finanziario, pur importante, quanto - soprattutto - per motivazioni connesse al cambiamento climatico, e in particolare alla ricorrente e sempre più grave siccità che interessa ampie zone del Paese. Di recente, l'Ispra ha stimato che il 28% del territorio italiano è a rischio desertificazione, principalmente nel Mezzogiorno, ma anche in Veneto, Piemonte ed Emilia Romagna. E' l'effetto degli eventi siccitosi che, soprattutto a partire dal 1980, interessano l'Italia e l'Europa, per il perdurare di precipitazioni scarse e di riduzione dell'apporto idrico ai corsi d'acqua e alle falde acquifere. Ne consegue "uno squilibrio tra la disponibilità della risorsa idrica e la domanda per sopperire ai diversi usi, tra cui il potabile" (Ispra, 10 luglio 2022, p. 1), aggravato dagli sprechi nella distribuzione dell'acqua per uso civile. Nel nostro Paese, nel 2020 "sono andati persi 41 metri cubi al giorno per km di rete nei capoluoghi di provincia/città metropolitana, il 36,2% dell'acqua immessa in rete (37,3% nel 2018)" (Istat, marzo 2022, p. 1).

Come la scarsità di precipitazioni, anche l'inefficienza delle reti idriche è un problema di rilievo crescente. Negli ultimi due decenni, nella distribuzione dell'acqua potabile si passa da un livello nazionale medio di erogazione del 71,5% (dato 1999) delle immissioni in rete al 57,9% del 2020. Ne deriva uno spreco pari mediamente al 42,1% della risorsa idropotabile; in termini assoluti le perdite passano da circa 2,2 miliardi di metri cubi del 1999 a 3,4 miliardi nel 2020 (+52,7%)¹⁴. L'inefficienza specifica, associata alla ricorrente siccità, incide inevitabilmente sui livelli di servizio. Sempre nel 2020 (ultimo dato disponibile), in Italia sono stati erogati in media 216 litri al giorno di acqua potabile per abitante (236 nei capoluoghi di Provincia) a fronte dei 270 litri del 1999 (-25%). Le quantità risultano leggermente superiori nel Centro-Nord (225 litri/abitante al giorno nel 2020) rispetto al Mezzogiorno (199), dove però la riduzione appare meno marcata (-10,1% contro -24,5%).

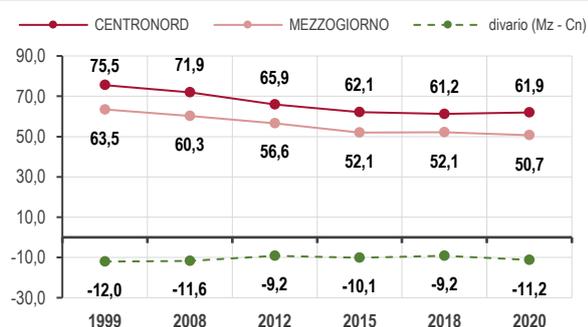
Il calo di efficienza caratterizza l'intero periodo più recente in ambedue le ripartizioni (Figura 11) ma gli sprechi sono sempre superiori nel Mezzogiorno: qui nel 1999 viene erogata una quota pari ai due terzi circa delle immissioni, a fronte dei tre quarti nel Centro-Nord. L'efficienza si riduce progressivamente ovunque, ma nel 2020 nel Meridione l'obsolescenza è tale da comportare perdite per circa la metà dell'acqua potabile. Non a caso, in queste Regioni la soddisfazione delle famiglie per il servizio risulta particolarmente bassa. Nel resto del paese il *trend* negativo appare a lungo relativamente più severo, ma nell'ultimo periodo sembra arrestarsi. Al contrario, nel Mezzogiorno l'ultima fase fa registrare un aumento importante delle perdite (+7,8% sul 2018) che amplia nuovamente il divario invertendo il *trend* della fase precedente (-3,5% nel 2018 sul 2015).

Alcuni dati di livello provinciale confermano una situazione più problematica nel Mezzogiorno (Figura 12), dove prevalgono ampiamente livelli bassi di efficienza, i quali interessano circa tre province su quattro in cui risiedono due abitanti su tre. E' una composizione molto diversa dal Centro-Nord, dove tale situazione riguarda meno di una provincia su quattro e il 15% circa dei residenti. Nel Mezzogiorno i livelli di efficienza delle reti idropotabili non raggiungono mai *standard* elevati (molto superiori alla media nazionale), mentre nel Centro-Nord 16 province (23,2%) hanno livelli di efficienza superiori al 70%. Le situazioni migliori della ripartizione meridionale si riscontrano nelle province di Barletta-Andria-Trani (66,8%), Vibo Valentia (63,4%), Brindisi (63,3%), Cosenza (62%), Isernia (61,2%), Caltanissetta (60,9%). Si noti che, con la sola eccezione di Foggia, nel periodo considerato tutte le province pugliesi (e in aggiunta la sola Isernia) segnalano un miglioramento nei livelli di efficienza della rete, in contro-tendenza rispetto al resto delle province meridionali. Di converso, le situazioni più critiche riguardano due province abruzzesi (Chieti e L'Aquila), le due province lucane, alcune realtà siciliane (Ragusa e Siracusa) e le province di Oristano e Crotone. In quasi tutti questi casi, si registra un calo di efficienza notevole rispetto al 1999, talvolta pari o superiore al 25%.

¹³ Sulle reti idriche in rapporto al PNRR si rimanda anche a: Istat, 29 gennaio 2021, pp. 29 e segg.; per approfondimenti su un set più ampio di indicatori si veda: Istat (2022b), pp. 75 e segg. (goal 6)

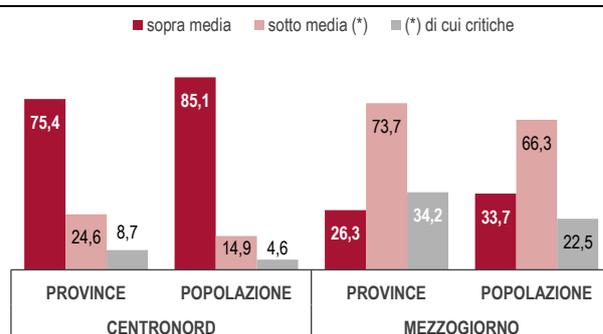
¹⁴ Le cosiddette "perdite" possono dipendere da vari fattori, in parte fisiologici, in parte amministrativi, ma soprattutto dall'obsolescenza degli impianti o altri limiti di natura "fisica". In proposito: Istat, 29 gennaio 2021, pp. 31-32

FIGURA 11. ANDAMENTO DEL LIVELLO DI “EFFICIENZA IDRICA”. CENTRO-NORD, MEZZOGIORNO, DIVARIO. Anni dal 1999 al 2020, valori %.



Elaborazione su fonte: Istat "Censimento delle acque per uso civile" (per il 2020 dati provvisori)

FIGURA 12. PROVINCE (E RELATIVA POPOLAZIONE) IN BASE ALLA MEDIA NAZIONALE DI “EFFICIENZA DELLE RETI IDRICHE”. Anno 2020, valori %.



Come prevedibile, tutto ciò sembra influire sui livelli di servizio: di norma, le quantità di acqua erogate sono superiori nelle situazioni caratterizzate da perdite più contenute. Ciò vale sia per il Centro-Nord (nelle province efficienti, 221 litri al giorno pro-capite; 196 in quelle inefficienti) che per il Mezzogiorno (219 litri al giorno contro 190). Pertanto, l'efficienza può riverberarsi sulla qualità di vita dei cittadini: nel nostro Paese le misure di razionamento sono sempre più frequenti e diffuse, e implicano una riduzione e talvolta una sospensione delle forniture. Se non si riesce a invertire la tendenza, in prospettiva i livelli del servizio idropotabile potrebbero risentirne in maniera importante. Non a caso, dove l'efficienza è bassa si osserva una più accentuata riduzione delle quantità erogate rispetto al 1999, andamento visibile sia per il Centro-Nord (-30,2% nelle province inefficienti; -23,9 in quelle più efficienti) sia per il Mezzogiorno (-15% contro + 3%). In quest'ultimo caso, alcune province relativamente virtuose (Isernia, Vibo Valentia) segnalano un dato in netta controtendenza: solo in questi casi limitati le quantità erogate giornalmente risultano in leggero aumento.

Più in generale, si rileva una certa sovrapposizione fra province meno efficienti e riduzione delle forniture di acqua potabile. Fra le 15 province meno efficienti in assoluto, di cui 11 meridionali, si rileva di norma un *trend* negativo piuttosto accentuato delle quantità di acqua disponibili, talvolta prossimo o superiore al 20%. Molte di queste aree sono fra le principali destinatarie degli investimenti in infrastrutture idriche del PNRR. E' del tutto auspicabile che tali interventi possano invertire effettivamente la tendenza agli sprechi, poiché si paventa il rischio di "una possibile riduzione significativa della disponibilità della risorsa idrica naturale rinnovabile sull'intero territorio nazionale: da un minimo di riduzione dell'ordine del 10% nella proiezione a breve termine (al 2030) [...], a un massimo dell'ordine 40% (con punte anche maggiori del 90% per alcune aree del sud Italia) nella proiezione a lungo termine (al 2100)" (SNPA, giugno 2021, p. 60).

Ferrovie

Il PNRR prevede un rafforzamento delle reti di trasporto su rotaia - non limitato all'Alta velocità, e con particolare attenzione al Mezzogiorno - cui si riconosce una funzione strategica per la riduzione dei divari territoriali e per contrastare il depauperamento demografico e socio-economico dei territori meno collegati.

La dotazione complessiva di infrastrutture di trasporto (porti, strade, ferrovie) segnala – a parte poche eccezioni – un livello visibilmente superiore nel Nord Italia, mentre il Centro-Sud si caratterizza per un buon posizionamento solo nelle grandi città (Istat, 2021, pp. 220-222). Per le ferrovie si rileva un quadro analogo: l'indice di densità segnala 6,3 Km di rete ferroviaria ogni 100 Km² di superficie per il Nord Italia, 6 per il Centro e 4,6 per il Mezzogiorno¹⁵. Un gap ancora più marcato si rileva nella densità dell'alta velocità: 0,8 Km ogni 100 Km² di superficie al Nord Italia; 0,56 al Centro; solo 0,15 nel Mezzogiorno.

Il PNRR si propone di "ammodernare" molti tratti delle ferrovie del Mezzogiorno a partire dall'elettrificazione della rete. Nel 2020 in Italia la rete non elettrificata incide per oltre un quarto sul totale (4.664 Km, il 27,9%), risultando in leggero decremento rispetto al 2005 (4.817 Km; 29,8%) e con un peso rilevante nel Mezzogiorno, dove il 41,8% del totale è costituito dalle cosiddette "linee diesel" (2.390 Km su 5.714). Campania e in parte Puglia presentano una situazione migliore (21,9% e 28,1% di rete non elettrificata) rispetto alla Sardegna (100% di rete non elettrificata), al Molise (77,4%), alla Calabria (42,7%) e alla Sicilia (42,2%).

¹⁵ In particolare, quella gestita da RFI, circa l'81,9 del totale (dato 2010). Le reti in concessione sono presenti soprattutto nel Mezzogiorno (RFI 72,2%), e in particolare in Sardegna (RFI 41,1%), Puglia (56,4%); Basilicata (65,3%) (Istat, 2020, pp. 167 e segg)

Nel corso degli anni si registra una riduzione molto lenta della quota di rete non elettrificata (Fig. 13)¹⁶, che passa da 5.648 Km del 1996 (su un totale, elettrificato e non, di circa 15.966 Km) a 4.664 Km del 2020 (totale 16.709 km). In circa un quarto di secolo, dunque, i tratti di rete meno efficienti si sono ridotti di 984 Km (-17,4%) mentre l'estensione totale ha fatto registrare un incremento di 743 Km (+ 4,65%). Tale evoluzione ha interessato tutto il territorio nazionale, ma con ampiezza e intensità non uniforme. Il prolungamento della rete è stato relativamente significativo nel Centro-Nord, dove dal 1996 al 2020 si è passati da 10.271 Km a 10.995 Km di rete totale, con un *trend* positivo del 7,1%. Nel resto del Paese la variazione è stata ben più modesta (da 5.696 Km a 5.714 Km, +0,33%). Hanno beneficiato di questi interventi soprattutto l'Emilia Romagna (+265 km), la Lombardia (+174), il Lazio (+117 Km); fra le regioni del Sud, solo la Campania fa segnare un saldo positivo di una certa importanza (+117 km). Nello stesso arco di tempo l'estensione della rete aumenta solo in Molise e Basilicata (15 e 3 km), mentre Sicilia, Puglia, Sardegna, Abruzzo hanno un saldo negativo (per la dismissione di tratti obsoleti). Nel Mezzogiorno anche il *trend* di elettrificazione è più lento (2.753 Km nel 1996; 2.390 nel 2020: -13,2%) rispetto al Centro-Nord (da 2.895 Km a 2.274 Km: -21,5%). Il differenziale qualitativo si è, così, progressivamente ampliato (Figura 13), analogamente all'estensione cresciuta in modo piuttosto importante nel Centro-Nord.

FIGURA 13. ANDAMENTO DELL'INDICE DI "ELETTRIFICAZIONE DELLA RETE FERROVIARIA" (SOLO RFI). CENTRO-NORD, MEZZOGIORNO E DIVARIO. Anni dal 1996 al 2020, valori %

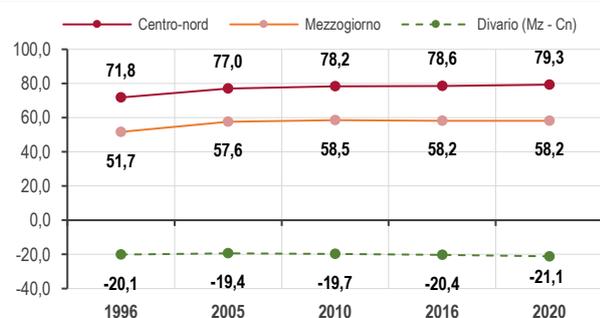
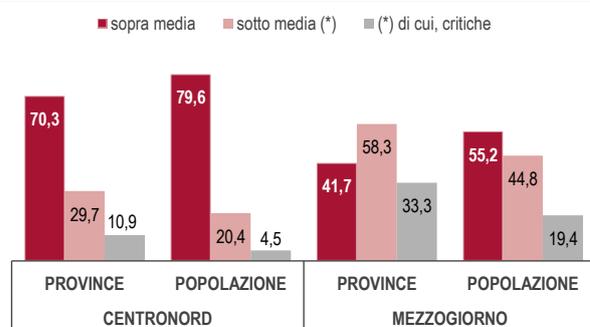


FIGURA 14. PROVINCE (E RELATIVA POPOLAZIONE) IN BASE AL GRADO DI "ELETTRIFICAZIONE DELLA RETE FERROVIARIA". Anno 2005, valori %.



Elaborazione su Fonte: Istat (ASTI - Atlante Statistico delle Infrastrutture)

La Figura 14 fornisce un quadro di sintesi sulle diverse esigenze di ammodernamento della rete aggiornato all'ultimo dato disponibile (2005); considerate le variazioni minime intercorse nella fase successiva, tale situazione è da considerarsi rispondente a quella attuale. Le esigenze di ammodernamento si confermano con tutta evidenza più diffuse nel Mezzogiorno, dove: (a) circa 6 Province su 10 (58,3%) presentano un grado di elettrificazione inferiore alla media nazionale; (b) una provincia su tre (33,3%) – in cui risiede il 19,4% della popolazione – presenta un livello molto basso, inferiore a un terzo dell'estensione complessiva (4,5% del Centro-Nord); (c) infine, in sette province del Mezzogiorno la rete è interamente non elettrificata (nel Centro-Nord solo in provincia di Belluno). I contesti più arretrati afferiscono soprattutto alle due isole maggiori e a territori più complicati, sul piano orografico e in quanto geograficamente periferici. In Sardegna la rete gestita da FS è interamente non elettrificata nonché in larga parte a binario singolo (377 Km su 42: 88,3%). La stessa situazione si rileva in Sicilia, per le Province di Trapani e Ragusa, e in Calabria per la Provincia di Crotona e il versante ionico. Le province dell'Appennino meridionale risultano molto al di sotto degli *standard* nazionali: Campobasso (72% non elettrificata) e Isernia (82,6%); Avellino (81,9%); Catanzaro (74,5%).

Competenze degli studenti

La Missione 4 del PNRR intende rafforzare i servizi a supporto di un'economia ad alta intensità di conoscenza, a partire dal sistema di Istruzione, formazione e ricerca. Per il Mezzogiorno si mira a ridurre i divari di competenza, l'abbandono scolastico e le diverse forme di povertà educativa.

¹⁶ Ci si riferisce alla "lunghezza della rete ferroviaria delle FS in esercizio a binario semplice non elettrificato", e "doppio non elettrificato", espresso in Km. Non si considera la "rete ferroviaria in concessione e gestione commissariale governativa", che nel 2005 ha un'estensione totale di 3.523 Km, ed è presente in modo molto disomogeneo sul territorio (si veda l'Allegato Statistico)

Si è già detto come nelle analisi settoriali emergano in modo ricorrente le peculiari difficoltà del Mezzogiorno sul tema, riconducibili alle molteplici forme della “dispersione scolastica”, un fenomeno complesso che si manifesta in percorsi formativi relativamente più brevi e in una certa debolezza negli apprendimenti. Nelle più recenti rilevazioni di settore (i programmi “Timms” e “Pirls” di IEA; il programma PISA dell’Ocse) emerge che “le due aree del Nord Italia si posizionano al di sopra della media nazionale e internazionale, che il Centro oscilla intorno alle media italiana, e che le due aree del Mezzogiorno si collocano al di sotto della media nazionale e internazionale” (Martini, 2020, p. 4)¹⁷.

FIGURA 15. COMPETENZE DEGLI STUDENTI DI 3^A MEDIA IN MATEMATICA. RIPARTIZIONI E MEDIA ITALIA. Anni dal 2013 al 2022, punteggi medi (*).

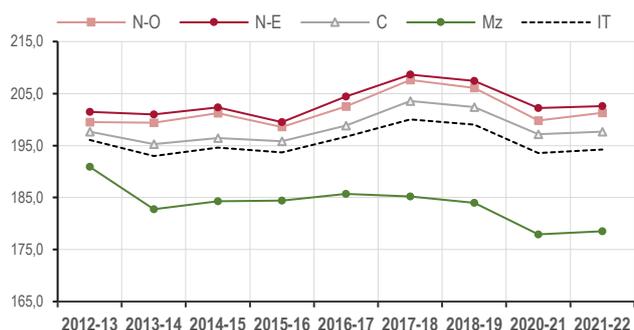
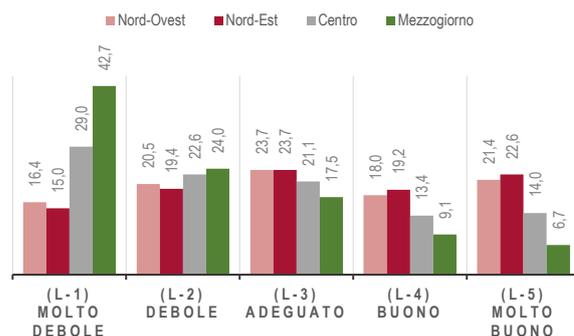


FIGURA 16. STUDENTI DI V SUPERIORE PER LIVELLO DI COMPETENZA IN MATEMATICA. Anno 2022, valori %.



(*). Stima delle abilità secondo il modello di Rasch su scala nazionale corretto per il cheating¹⁸
Elaborazione su fonte: INVALSI

Anche nelle rilevazioni periodiche dell’Invalsi i livelli medi di competenza degli studenti risultano sistematicamente più bassi nel Mezzogiorno in tutte le discipline, aumentando nei diversi gradi d’istruzione. La serie storica relativa al terzo anno della scuola secondaria di primo grado è esemplificativa di questi divari (Figura 15): essa fornisce l’andamento dei punteggi medi limitatamente alle prove di matematica, materia più rappresentativa degli apprendimenti in questione poiché si impara soprattutto a scuola e risente meno di contesti esterni. Il trend medio è relativamente stabile fino al 2016, cui segue una fase di crescita qualitativa molto più attenuata nel Mezzogiorno, che si arresta ovunque in concomitanza della pandemia. Le prove più recenti segnalano una frenata del calo osservato nel 2021. Il profilo evolutivo è piuttosto simile fra le aree del Centro e del Nord mentre la divaricazione di Sud e Isole dal resto del Paese appare via via più pronunciata già prima della fase pandemica. Nell’ultima rilevazione il divario negativo fra il Mezzogiorno e la media nazionale in matematica è di 15,7 punti (5,2 nell’anno base), superiore a quello rilevato in Italiano (-9,9) ma leggermente più ampio per la lingua Inglese, soprattutto nell’ascolto (-19,6; -15,9 nella lettura).

Le statistiche ufficiali segnalano andamenti divergenti nella qualità degli apprendimenti mano mano che si progredisce nel percorso di studi, soprattutto dalla terza media in poi. Ciò alimenta la cosiddetta “dispersione scolastica implicita” (inadeguatezza degli apprendimenti) fino al conseguimento di un titolo di studio superiore, nonché i rischi di esclusione sociale. In aggiunta alla “bassa istruzione”, questo fenomeno determina una “dispersione scolastica totale” (esplicita + implicita) molto estesa in alcune aree del Mezzogiorno¹⁹.

Le stime sulla “dispersione implicita” si basano su una scala con 5 livelli progressivi di competenza: dal livello 1 “risultato molto debole” al livello 5 “risultato molto buono”. La scala consente di stimare i deficit di apprendimento per ciascun grado d’istruzione. Si conferma (Figura 16) che nel 2022 un’ampia maggioranza relativa (42,7%) degli studenti meridionali di V superiore si colloca nel livello più basso in matematica, quota molto superiore alla media nazionale (28,3%) e più che doppia rispetto al settentrione. Si noti che una composizione analoga, con differenze a tratti più attenuate, si rileva per le materie Italiano e Inglese. Nel complesso emerge che circa 2 studenti meridionali su 3 si approssimano al diploma con competenze

¹⁷ Fra gli studenti del IV anno di studi, la media italiana nella lettura (PIRLS 2016) è di 548 punti, migliore di quella internazionale (541), ma largamente inferiore nel Mezzogiorno (525). In matematica, nello stesso gruppo (TIMSS 2015) il punteggio medio nazionale è di 507 (500 di media internazionale), visibilmente inferiore nel Mezzogiorno (477) (ibidem). Si veda anche: Istat, 2022a, pp. 256-257

¹⁸ Su questa metodologia: Falzetti P. (a cura di), 2017; Falorsi P. D, Falzetti P., Ricci R., 2019. Sulla valutazione per “livelli” (Figura 16), si veda: Ricci, 2019; Invalsi, 2022

¹⁹ La “dispersione scolastica totale” nel Centro-Nord varia fra il 15 e 20% dei giovani in età 15-24 anni; nel Mezzogiorno coinvolge il 25%, con punte anche superiori a un terzo in Campania, Calabria, Sicilia, Sardegna (Ricci, 2019).

inadeguate in matematica, con un differenziale marcato anche nel raggruppamento di eccellenza: qui confluisce oltre il 20% degli studenti settentrionali, il 14% delle regioni centrali e il 6,7% del Mezzogiorno.

Oltre che più accentuata, la bassa qualità degli apprendimenti è un fenomeno più diffuso nel Meridione. Nella scala dei valori medi per il livello 1 (competenze molto deboli) le prime 25 posizioni sono occupate solo da province meridionali, e le prime 10 da alcune siciliane (Agrigento, Siracusa, Palermo, Caltanissetta), sarde (Oristano, Sassari), calabresi (Crotone, Cosenza), campane (Napoli, Salerno). Sovente i medesimi contesti si ritrovano nelle posizioni di coda del Livello “molto buono”, dove solo Isernia ha valori di poco superiori alla media nazionale (16,1% contro 14,9%), e nel livello 4 solo Campobasso (15,4% contro 14,2% di media nazionale).

Le ragioni di tali differenze sono molteplici e complesse, ma “a parità di tutte le altre condizioni - quindi eliminando l’effetto delle differenze di genere, della regolarità nel percorso di studi, della composizione sociale e dell’origine immigrata - rimane comunque una differenza endogena degli esiti territoriali, a vantaggio del Nord Ovest e del Nord Est, e a chiaro svantaggio del Mezzogiorno” (Invalsi, 2022, p. 38).

Servizi socio-educativi (per l’infanzia)

Alla Missione 5 del PNRR (“Inclusione e coesione”) si attribuisce un ruolo di grande rilievo nel perseguimento degli obiettivi trasversali a tutto il Piano. Riguardo al Mezzogiorno essa riprende - fra gli altri - il tema della valorizzazione dei servizi socio-educativi per minori (M5C3), già oggetto di attenzione (e investimenti *ad hoc*) nell’ambito della Missione 4. L’intento è di rendere l’accesso agli asili nido e alla scuola materna più equilibrato sul piano territoriale e prossimo agli standard europei, per sostenere la genitorialità e per ridurre il *gap* nel tasso di occupazione fra donne con figli in età pre-scolare e donne senza figli.

L’importanza della formazione nei primi anni di vita del bambino è richiamata in numerosi documenti europei, in quanto diritto all’educazione e cura a costi sostenibili e di qualità e in funzione dell’occupabilità delle donne. Com’è noto, i servizi socio-educativi per l’infanzia fanno parte dei servizi pubblici locali, gestiti da un comune, una provincia o altro ente territoriale. Il loro sviluppo in Italia è stato graduale ma piuttosto lento, legato alle necessità di conciliazione tra la cura dei più piccoli e la partecipazione delle donne al mondo del lavoro (Barberi, 2015). Le principali norme di settore²⁰ segnalano da tempo la necessità di aumentarne il numero e la diffusione sul territorio, e di costruire dei processi di continuità con la successiva scuola dell’infanzia.

A oggi, tali servizi non sono sufficientemente sviluppati in molte parti d’Italia, e - benché cresciuti nel tempo - il livello resta ancora fra i bassi in Europa, soprattutto nel Mezzogiorno. A fine 2019, prima dell’emergenza Covid, in Italia risultano attivi 13.834 servizi per la prima infanzia, costituiti principalmente da “micro-nidi” (78,8%) e dalle “sezioni primavera” (12,6%). I posti complessivi sono 361.318, equamente suddivisi fra strutture a titolarità pubblica e privata. La copertura rispetto ai residenti da 0 a 2 anni è del 26,9%, in graduale incremento negli anni (22,5% nel 2013; 24% nel 2016; 25,5% nel 2018), ma ancora ben al di sotto del parametro del 33% stabilito nel lontano 2002 nel Consiglio Europeo di Barcellona.

Il *gap* risente soprattutto delle forti disparità nell’offerta territoriale: Nord-est e Centro Italia presentano una copertura sopra il *target* europeo (rispettivamente 34,5% e 35,3%), il Nord-ovest è prossimo all’obiettivo (31,4%) mentre Sud (14,5 %) e Isole (15,7%), pur in miglioramento, risultano ancora ben distanti. Inoltre, nel 2019 soltanto sei regioni hanno superato tale Obiettivo: la Val D’Aosta è prima con 43,9 posti disponibili ogni 100 bambini 0-2 anni, cui seguono 5 regioni del Centro e del Nord-est (Umbria, Emilia-Romagna, Toscana, Lazio, Friuli-Venezia Giulia), alcune tradizionalmente all’avanguardia su questo piano. Si collocano al di sotto della media nazionale (26,9%) quasi tutte le Regioni del Mezzogiorno (eccetto la Sardegna); Calabria e Campania chiudono la classifica con valori di poco superiori al 10%.

²⁰ La Legge 1044/1971 ha istituito l’asilo nido comunale, sostituendo gli istituti assistenziali dell’Opera Nazionale Maternità e Infanzia (ONMI). La Legge 107/2015 e il D.Lgs. 65/2017 ne hanno ribadito il rilievo educativo, prevedendone l’articolazione in: “nido o micro-nido” per bambini da tre mesi a due anni; “sezioni primavera” per il terzo anno; “servizi integrativi” (D.Lgs. 65/2017, art. 2 comma 3)

FIGURA 17. DIFFUSIONE DEI SERVIZI PER L'INFANZIA. CENTRO-NORD, MEZZOGIORNO E RELATIVI DIVARI. Anni dal 2004 al 2019, valori %.

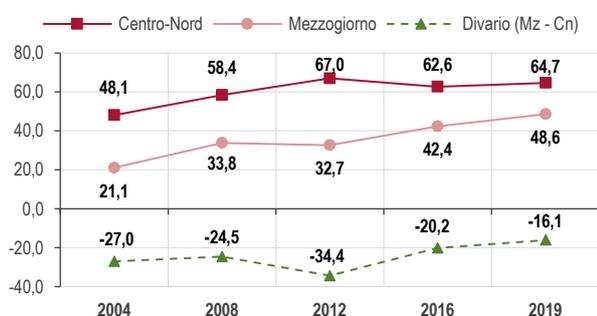
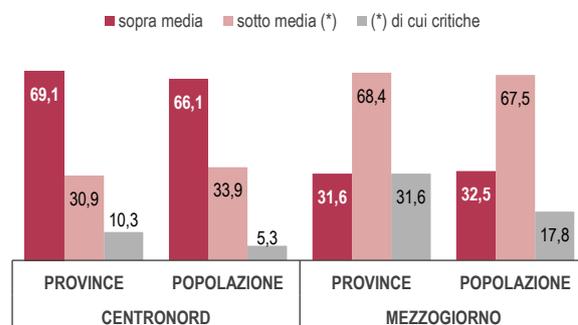


FIGURA 18. PROVINCE (E POPOLAZIONE RESIDENTE 0-3 ANNI) RISPETTO ALLA MEDIA DI "DIFFUSIONE DEI SERVIZI PER L'INFANZIA". Anno 2019, valori %.



Elaborazione su fonte: Istat

Divari macro e micro-territoriali si associano spesso fra loro, con differenze molto ampie tra i maggiori centri urbani, dove il servizio è più diffuso, e comuni "interni" o di dimensioni ridotte dove la domanda debole e dispersa non ha incentivato lo sviluppo dei servizi²¹. L'indicatore sul "Grado di diffusione dei servizi per l'infanzia", che si riferisce alla quota di Comuni provvisti di servizi socio-educativi per la popolazione fino a tre anni d'età, conferma una distribuzione territoriale storicamente non uniforme (Figura 17). Nel 2004 circa 1 Comune su 2 nel Centro-Nord ha almeno un servizio specifico, e in almeno tre regioni (E. Romagna, Liguria, Toscana) questi sono presenti in oltre due terzi dei Comuni. Nel Mezzogiorno tale quota si riduce di molto: l'offerta è presente in poco più di 1 Comune su 5, con valori molto bassi soprattutto in Molise (2,2%) e Calabria (6,6%). Successivamente si rileva un *trend* incrementale generalizzato, che in una prima fase (fino al 2012) è particolarmente sostenuto nel Centro-Nord, e ciò comporta un ampliamento dello svantaggio del Mezzogiorno. In seguito, l'intensità della crescita è più marcata nel meridione, grazie all'impatto positivo di alcuni provvedimenti mirati (i Piani di azione per la coesione avviati nel 2012 e alcuni sostegni previsti dal D.Lgs 65/2017), e il gap fra ripartizioni nel 2019 scende per la prima volta sotto il 20%.

Tuttavia, in molti contesti del Sud e delle Isole permane una debole offerta di tali servizi, con differenze, non di rado, molto significative anche a livello *infra*-ripartizionale. Ad esempio, la Sardegna ha uno *stock* di posti (29,6 per 100 bambini 0-2 anni) superiore alla media nazionale (26,9) e – soprattutto - di circa 3 volte rispetto alla Calabria (10,9), alla Campania (10,4) e di 2,5 alla Sicilia (12,4). Nel 2019 in circa due terzi delle province meridionali la capillarità è inferiore alla media nazionale (59,3%), in un terzo anche di molto (Figura 18). Nelle posizioni di testa confluiscono alcune province pugliesi (Bari; Barletta-Andria-Trani; Taranto) Salerno e Ragusa. Nel livello più critico, spesso risultano serviti meno di un terzo dei Comuni: è il caso delle 5 province calabresi; di tutta la Sardegna (eccetto Cagliari); di Caltanissetta e Potenza.

Ne consegue un livello di adeguatezza molto difforme rispetto alla domanda potenziale: il 66,1% dei bambini da 0-3 anni nel Centro-Nord vive in province con una capillarità superiore alla media; il 67,5% nel Mezzogiorno in contesti con valori inferiori. L'utenza potenziale che risiede in zone penalizzate, è superiore di oltre tre volte nel Mezzogiorno (17,8%; 5,3% nel Centro-Nord). Tutto ciò, deriva solo in parte da connotazioni strutturali del contesto: ad esempio, la densità di popolazione non sempre influisce in modo univoco sulla capillarità. In generale, i divari in questione sembrano derivare da un mix di fattori, fra cui un significativo *gap* nella spesa pubblica e alcuni altri aspetti connessi alla condizione lavorativa della madre e di reddito delle famiglie, che nell'insieme risultano più penalizzanti in ampie aree di Sud e Isole (Istat, novembre 2021, p. 4)

²¹ Fra le 10 maggiori città italiane, solo quelle meridionali si collocano ampiamente sotto la quota dei 30 posti ogni 100 bambini minori di 3 anni: Catania (6,8); Palermo (11,8); Napoli (12,8); Bari (16,3). Firenze (49,4) è la città con l'offerta più ampia, cui seguono: Bologna (47,6); Roma (47,1); Torino (40,7); Genova (37,9); Milano (37,8) (cfr. Openpolis, agosto 2021)

Emigrazione ospedaliera

Nella primavera e autunno del 2020 – quando l'Italia è stata interessata dalle prime ondate della pandemia - si sono palesate importanti fragilità del Servizio Sanitario Nazionale (SSN): lo *stress* della domanda correlata al *Covid-19* ha limitato le prestazioni ospedaliere scoraggiando la domanda non urgente. Il PNRR focalizza alcune criticità del SSN (Missione 6), che – sebbene presenti esiti relativamente adeguati - in prospettiva potrebbe risentire negativamente delle tendenze demografiche, epidemiologiche e sociali in atto.

Peraltro, anche su questo piano sussistono da tempo rilevanti squilibri territoriali. Un rigoroso studio sulle *performances* dei 21 sistemi sanitari regionali della seconda metà del Duemila segnalava per le Regioni del Sud “i peggiori indici di efficienza, appropriatezza e qualità dei servizi sanitari (ospedalieri)” (Formez, 2007, p. 182). Inoltre, incrociando una serie di indicatori di funzionalità con parametri di spesa pro-capite, emergeva che “tra le regioni con bassi livelli di spesa ma elevati risultati, sono paradigmatici i casi di Lombardia, Veneto, Marche, Umbria e Toscana. Al contrario, le Regioni con bassa spesa e bassi risultati sono tutte nel Sud: Puglia, Basilicata, Calabria, Sicilia, Sardegna” (ibidem, pp. 185-186).

In tempi recenti il quadro non appare molto mutato, e anzi si parla di “sanità più diseguale” (Viesti, 2021, pp. 298 e segg). La bassa spesa sanitaria, che in Italia continua a essere inferiore alla media Europea²², ha prodotto una “contrazione del sistema sanitario”, più accentuata nel Mezzogiorno dove il finanziamento pubblico è, di norma, più basso. Nel 2018, le regioni con una spesa pubblica per abitante superiore alla media nazionale (1.911 euro/ab.) sono quasi tutte del Centro-Nord (8 casi su 9, eccetto il Molise). Viceversa, sotto la media ricade quasi tutto il Mezzogiorno, con Calabria (1.705) e Campania (1.783) nelle posizioni di coda (Istat, 2020c, pp. 101 e 115). E' il portato dei cosiddetti “Piani di rientro” (avviati nel 2007 e riproposti nel 2017) che nell'ultima fase hanno interessato 6 Regioni del Sud (Abruzzo, Molise, Campania, Puglia, Calabria, Sicilia) oltre al Lazio. Ne sono scaturite: una riduzione importante del personale sanitario (medici e soprattutto infermieri); della dotazione di strutture, macchinari e di posti letto negli ospedali; dei servizi territoriali.

Tutti questi aspetti hanno inciso in senso problematico sulla qualità del sistema sanitario, soprattutto nel Mezzogiorno. Il monitoraggio periodico dei LEA (Livelli Essenziali di Assistenza) segnala *performance* sensibilmente inferiori per le Regioni in Piano di rientro su molti fronti (prevenzione, assistenza distrettuale, esiti, etc.), cui si associano più diffusi problemi di salute e percezioni soggettive peggiori (Istat, 2020c). L'effetto più evidente dei crescenti divari qualitativi in sanità è rappresentato dalla ricerca di cure ospedaliere in regioni diverse da quella di residenza. Il fenomeno è riconducibile storicamente a più fattori: oltre alla prossimità geografica (la vicinanza a strutture regionali di chi abita lungo i confini; l'essere fuori sede per motivi di studio o lavoro), può incidere il grado di fiducia (o soddisfazione) verso i servizi locali, le liste di attesa, l'alta specializzazione, e così via.

Nel 2020, le giornate di degenza di pazienti ricoverati in una regione diversa dalla propria sono circa 351mila, date le limitazioni indotte dalla pandemia in sensibile calo rispetto al 2019 (492.567; -28,8%)²³. Dal 1999 in poi, tale insieme si è ridotto progressivamente, e a fine periodo (2020) il saldo negativo è di circa 285mila giornate (-13.500 circa ogni anno), con un differenziale negativo del 44,8% (-22,5% sul dato 2019). Tale diminuzione deriva soprattutto dalla minore mobilità *extra*-regionale dal Mezzogiorno: era il 47,6% del totale nel 2000 e cala negli anni fino al 43,8% del 2019 (42% nel 2020). Dal 1999 al 2019, la riduzione nel Sud e Isole è del 28,8% (-51,4% al 2020), contro il 16,9% del Centro-Nord (-38,9% al 2020). Nello stesso periodo diminuiscono anche le giornate di degenza ospedaliera *infra*-regionale, soprattutto nel Mezzogiorno (-46,3%; -31,9% nel Centro-Nord). Sono i sintomi della “contrazione” del sistema, non a caso più evidenti in contesti interessati dai piani di rientro (soprattutto Calabria, Puglia, Campania).

²² Nel 2019 ammonta all'8,7% del PIL (9,9% media UE) con una media pro-capite di 2.525 euro (3.523 nell'UE). Soprattutto le risorse pubbliche (74%) sono inferiori alla media UE (80%), a causa del forte rallentamento dopo la “Grande crisi” (2010-2018), cui è corrisposta un'intensa crescita della spesa delle famiglie che oggi è piuttosto elevata (23% del totale) (Commissione Europea, 2021, p. 9)

²³ Si tratta dei ricoveri ospedalieri in regime ordinario per “acuti” (sono esclusi i ricoveri dei reparti di “unità spinale”, “recupero e riabilitazione) in una regione diversa da quella di residenza. E' esclusa, pertanto, la mobilità *infra*-regionale

FIGURA 19. ANDAMENTO DELL' EMIGRAZIONE SANITARIA EXTRA-REGIONE. CENTRO-NORD, MEZZOGIORNO E DIVARIO. Anni dal 2000 al 2020, valori %.

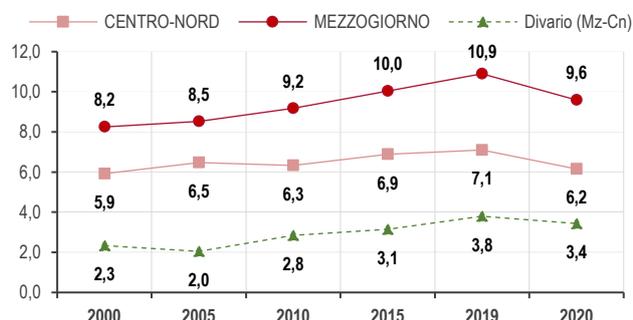
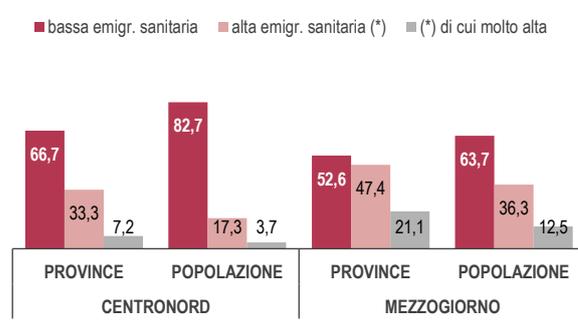


FIGURA 20. PROVINCE (E POPOLAZIONE RESIDENTE) IN BASE ALLA MEDIA NAZIONALE DELL'INDICE DI "EMIGRAZIONE SANITARIA". Anno 2020, valori %.



Elaborazione su fonte: Istat

Questo diverso andamento territoriale si conferma nel *trend* di lungo periodo dell'indicatore di "emigrazione ospedaliera". Il rapporto tra le dimissioni ospedaliere effettuate in regioni diverse da quella di residenza e il totale delle dimissioni dei residenti nella regione è una *proxi* della capacità attrattiva dei servizi sanitari del territorio. Sul piano nazionale, nel 2019 l'indicatore si attesta intorno all' 8,4% (7,3% nel 2020), con una certa tendenza incrementale (era 6,7 nel 1999, 7,4 nel 2010) che deriva da un aumento generalizzato ma più sostenuto nel Mezzogiorno, dove è storicamente ben più elevato (Figura 19). Ciò ha comportato un progressivo ampliamento del divario, sintomo di una crescente propensione a curarsi fuori dal proprio territorio, malgrado i (o forse, a causa dei) piani di risanamento. Le regioni più esposte al fenomeno sono Campania, Calabria e Sicilia (56% del totale dei ricoveri extra-regione del Mezzogiorno). Lombardia, Emilia Romagna e Veneto – tradizionali regioni attrattive di utenza dal Sud Italia – presentano i valori più bassi dell'indicatore.

La differente intensità dell'emigrazione sanitaria appare ancora più evidente se si considerano le componenti territoriali e di popolazione interessate a vari livelli (Figura 20). Considerando il dato più aggiornato relativo al 2020, anno di restrizioni straordinarie alla mobilità territoriale (ma il quadro non si discosta molto dal 2019), il fenomeno appare molto diffuso soprattutto nel Mezzogiorno, dove oltre un terzo della popolazione vive in contesti caratterizzati da una mobilità sanitaria *extra-regionale* elevata (17,3% nel Centro-Nord). Risiede in aree "critiche" oltre 1 abitante su 10 del Mezzogiorno (3,7% nel Centro-Nord). La probabilità di doversi recare in altra regione per curarsi è particolarmente elevata in Calabria: qui tre province su 5 (Reggio Calabria, Vibo Valentia, Cosenza) confluiscono nel livello critico. Un'emigrazione sanitaria molto elevata si riscontra in un raggruppamento di casi con quote significative di residenti in "aree interne" (Campobasso 27,0; Isernia 28,2; Potenza 22,8; Matera 28,9; Teramo 20,4), che si conferma fattore di particolare svantaggio anche nell'accesso ai servizi sanitari.

Considerazioni conclusive

Il PNRR è un'opportunità storica per il rilancio del paese; lo è, al contempo, per alimentare approfondimenti e riflessioni su talune rilevanti criticità che lo caratterizzano. In questo lavoro si è inteso focalizzare alcuni aspetti connotativi del Piano per ricostruire una mappa, mirata e necessariamente parziale, dei divari interni all'Italia, ponendo al centro dell'attenzione "lo snodo" del Mezzogiorno. Su tali aspetti è opportuno tornare brevemente per alcune considerazioni d'insieme e per sottolineare la delicatezza delle prospettive future.

A questo scopo, vengono riprese (Prospetto 2) alcune informazioni relative ai 10 indicatori esaminati, per delineare i tratti principali dei differenziali riscontrati fra Mezzogiorno e resto del Paese secondo una doppia chiave di lettura: (a) il confronto fra il valore medio di ciascun indicatore per le due macro-ripartizioni consente di apprezzare l'entità e ampiezza dei differenziali; (b) il dato sulla popolazione residente nei contesti più critici fornisce un'indicazione sulla diffusione e sul potenziale impatto socio-territoriale di quel differenziale. Si tratta di due tipiche informazioni funzionali alla valutazione *ex ante* di una *policy*, volta a identificare "le variabili e i territori bersaglio", ossia quei fenomeni e contesti che – in quanto caratterizzati da configurazioni critiche – dovrebbero essere posti in cima alle priorità secondo il principio di un utilizzo tendenzialmente ottimale di risorse scarse (ovvero, del risultato migliore possibile a parità di spesa).

PROSPETTO 2. SCHEMA RIEPILOGATIVO SUI PRINCIPALI DIFFERENZIALI TERRITORIALI RELATIVI AGLI INDICATORI CONTEMPLATI DAL MODELLO DI ANALISI. CONFRONTO CENTRO-NORD E MEZZOGIORNO. Valori medi e %

Indicatori	Centro-Nord		Mezzogiorno	
	Valore medio	Residenti in aree critiche (*)	Valore medio	Residenti in aree critiche (*)
1) Pil pro capite (migliaia euro, 2021)	33,4	0,0	18,5	62,1
2a) Bassa Istruzione (25-49 anni %, 2020)	24,5	0,6	32,8	57,0
2b) Alta Istruzione (25-49 anni %, 2020)	27,6	3,6	22,6	48,3
3) Occupazione giovanile (25-34 anni %, 2021)	72,4	0,0	45,7	73,6
4) Tasso Migratorio Totale (25-34 anni %, 2020)	-0,9	0,0	-15,9	48,5
5) Penetrazione banda ultra larga (% , 2020)	19,8	4,2	16,6	17,3
6) Efficienza reti idriche (% , 2020)	61,9	4,6	50,7	22,5
7) Rete ferroviaria elettrificata (% , 2005)	77,2	4,5	57,1	19,4
8) Competenze in Matematica (media, 2021-22) (**)	200,5	0,0	178,5	55,1
9) Asili nido (% , 2019)	64,6	5,3	48,6	17,8
10) Emigrazione ospedaliera (2020)	6,2	3,7	9,6	12,5

(*) Popolazione residente (%) in province con valori molto distanti dalla media nazionale (< Media – Dev Std); Pil pro-capite: anno 2019

(**) Centro-Nord: valore stimato (su medie ripartizionali)

I diversi valori riportati nel Prospetto 2 consentono di apprezzare la vischiosità e ampiezza dei ritardi del Mezzogiorno rispetto al resto del paese, i quali si ripropongono malgrado una lunga storia di interventi per lo sviluppo e la coesione. Ribadiscono, in sostanza, la stringente attualità della “questione meridionale”: si ravvisa una persistenza dei differenziali, e solo in pochi casi una significativa convergenza.

Gli indicatori di contesto evidenziano *gap* importanti nel valore della ricchezza prodotta, del livello d’istruzione, del tasso di occupazione dei giovani. Ne derivano nuovi fenomeni migratori che restano una costante irrisolta e – a differenza dal passato – una minaccia per il futuro di gran parte del Mezzogiorno. Anche in ragione di importanti interventi in atto, gli scarti sembrano ridursi sul fronte delle infrastrutture, a partire dalla digitalizzazione e in parte sull’efficientamento delle reti idriche, anche se – su questo fronte – le tendenze appaiono discontinue e in taluni casi localizzate, e contestuali a un certo arretramento di alcune aree del Centro-Nord. La funzionalità e accessibilità dei servizi alle persone è un ambito piuttosto penalizzante per le regioni meridionali. I tre casi esaminati hanno evidenziato – pur nelle peculiarità di ciascuno - un importante differenziale di livelli e qualità che incide negativamente su vari fronti: il corretto sviluppo dei bambini; la funzione genitoriale soprattutto delle donne; il persistere degli svantaggi di genere sul mercato del lavoro; la qualità degli *outcomes* scolastici, e quindi del futuro capitale umano; le opportunità di prevenzione e cura della salute. Tutti questi aspetti sono essenziali per lo sviluppo e fondativi dei diritti di cittadinanza, ma non sembrano ben attuati per quote ampie di popolazione del Mezzogiorno.

Di norma, questi fenomeni impattano sulla struttura demografica di un territorio, giacché contribuiscono a renderlo più o meno “vivibile e ospitale”. Non a caso, si delinea il rischio di un eccessivo impoverimento demografico del Mezzogiorno. Fra il 2011 e il 2020, la popolazione residente in queste aree ha fatto registrare per la prima volta un calo (-642mila abitanti; +335mila nel Centro-Nord) dovuto a un saldo naturale divenuto negativo e alla ripresa dei flussi migratori. A tendenze invariate nel 2030 i residenti in questi territori scenderanno per la prima volta sotto la soglia critica dei venti milioni di abitanti, con una riduzione su base decennale di circa 4 volte rispetto al Centro-Nord (-5,7% e 1,5%)²⁴.

²⁴ L’Istat prevede per il 2030 19.131mila abitanti per il Mezzogiorno, ossia poco meno della metà (49,3%) del Centro-Nord (38.823mila residenti). Nel 2011 i residenti nel Sud e Isole erano 20.182mila circa, il 52% del Centro-Nord (38.814.037). Nello scenario previsionale mediano si stimano per il 2050 16.620.654 residenti, con una riduzione sul 2011 di oltre 3,5milioni di persone, e un peso ancora più ridotto (44,3%) sul Centro-Nord (37.544mila abitanti). In proposito, si veda anche: Banca d’Italia, aprile 2022. Sul tema più generale del calo demografico in Italia, si rimanda a: Istat, 14 marzo 2022.

FIGURA 21. ETÀ MEDIA DELLA POPOLAZIONE RESIDENTE. CENTRO-NORD E MEZZOGIORNO. Valori osservati (2001-2020) e previsioni (2030-2050)

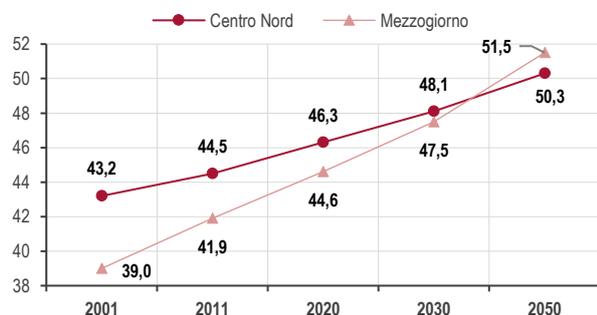
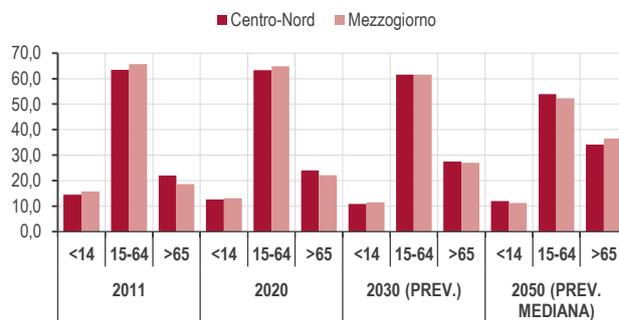


FIGURA 22. POPOLAZIONE PER GRANDI FASCE D'ETÀ. CENTRO-NORD E MEZZOGIORNO. Valori osservati (2011-2020) e previsioni (2030-2050), valori %.



Elaborazione su fonte: Istat

La perdita di popolazione si concentra soprattutto nelle fasce d'età più giovani: nel Mezzogiorno, i residenti fino a 14 anni nel 2011 superavano i 3,17 milioni, scesi a 2,64 milioni nel 2020 (-16,9%), con una previsione al 2050 di 1,86 milioni di unità (poco più della metà del 2011). A ciò corrisponde un contestuale incremento del peso della popolazione anziana. Si prevede che intorno al 2035 l'età media della popolazione di Sud e Isole supererà quella del Centro-Nord, solo fino a pochi anni fa nettamente inferiore (Figura 21). La fisiologica piramide demografica ne risulterebbe profondamente alterata, con un'erosione della componente giovanile, un peso crescente degli ultra-sessantacinquenni e una perdita progressiva nella popolazione in età da lavoro (Fig. 22). Ciò potrebbe determinare il venir meno della funzione di serbatoio di popolazione attiva, assolta nel tempo da queste regioni a supporto delle aree più sviluppate del paese. Inoltre, si avrebbe un effetto negativo sulla capacità di creare reddito (data la contrazione di forza lavoro), un aumento dei bisogni di cura degli anziani, una contestuale riduzione della domanda di altri servizi pubblici e privati per la componente giovanile (educativi, ludico-ricreativi) e una tendenziale caduta del gettito fiscale, necessario per finanziare il *welfare* locale.

Gli esiti dei ritardi del Mezzogiorno stanno accentuando le fragilità della sua struttura socio-economica attraverso una sorta di "tsunami demografico"²⁵. Si tratta di un processo piuttosto ben delineato e di portata rilevante, che merita grande attenzione perché sembra prospettare un impatto inedito sulla struttura demografica di queste comunità. Se non si riesce a porre un freno, le tendenze in atto possono condurre verso un'involuzione progressiva e non sostenibile del capitale umano di molta parte del Mezzogiorno, che storicamente è stato il suo principale patrimonio. A oggi, le cosiddette "aree interne" potrebbero essere solo la parte più avanzata ed esposta di questa prospettiva.

Per chiarimenti tecnici e metodologici

Francesco Gaudio

gaudio@istat.it

²⁵ La definizione è ripresa da Svimez (2011) e anche da Giannola (2015)