

La Campania nella dimensione europea: politiche e processi territoriali

1. Politiche, assetto e funzionalità del sistema territoriale regionale campano

Da oltre un decennio, la Campania ha avviato un processo di riorientamento ed allineamento delle politiche e degli strumenti di programmazione regionale agli obiettivi europei di coesione economica e sociale e di sviluppo sostenibile e competitivo, indirizzando il quadro degli interventi normativi e degli strumenti operativi al rispetto dei principi enunciati a Lisbona (2000) e Gothenburg (2001).

Secondo questo schema, le politiche destinate ad incidere sulla competitività (in particolare attraverso l'innovazione tecnologica ed il capitale umano) e sulla qualità dell'ambiente hanno rappresentato una priorità in materia di programmazione e pianificazione multilivello per lo sviluppo dell'intero territorio regionale e delle sub-aree territoriali.

Tale orientamento ha trovato, dunque, conferma nelle linee guida dei documenti strategici regionali e nei principali strumenti di programmazione operativa e di pianificazione territoriale: dal *Programma Operativo Regione Campania (POR) 2000-2006* alla nuova programmazione del *Programma Operativo Regionale 2007-2013*, dai *Programmi Operativi* del Fondo Sociale Europeo e del Fondo Europeo di Sviluppo Regionale 2007-2013, al *Piano di Sviluppo Rurale PSR 2007/2013*, dal *Piano Territoriale Regionale* alle azioni ed ai progetti regionali ed interregionali di natura settoriale.

Nelle stesse linee strategiche di sviluppo del POR della Campania 2000-2006, si sottolinea la volontà di una coerenza piena con i dettami di Li-

sbona/Gothenburg: "La revisione di medio periodo ha fornito l'occasione per rafforzare le priorità fissate dai Consigli europei di Lisbona e Gothenburg nell'ottica di assicurare che la strategia di sviluppo delineata per la Regione sia coerente con l'obiettivo europeo 'di diventare l'economia della conoscenza più competitiva e più dinamica del mondo' (Lisbona) e di promuovere la sostenibilità ambientale e una più consapevole e responsabile gestione delle risorse naturali (Gothenburg)" (Regione Campania, 2000, pp. 22 ss.).

Nello specifico, in linea con quanto stabilito nel nodo strategico di fondo del Quadro Comunitario di Sostegno per il Mezzogiorno d'Italia, l'obiettivo generale del *POR Campania 2000-2006* è stato individuato "nella crescita dell'occupazione, per donne e uomini, da perseguirsi secondo una strategia di sviluppo sostenibile ed equo, di miglioramento della qualità della vita, di un armonico ed equilibrato sviluppo del territorio, accrescendo la competitività regionale nello scenario nazionale, europeo e mediterraneo". A perseguimento di tale obiettivo, sono state predisposte le misure dell'*Asse I - Risorse naturali* e dell'*Asse III - Risorse Umane*: le prime, rivolte alla difesa del suolo, all'efficienza nella gestione dei servizi ambientali locali, all'aumento delle risorse disponibili nelle aree meno servite, alla valorizzazione del patrimonio ambientale disinquinato, conservato e fruibile (Gothenburg); le seconde, finalizzate a ridurre il *mismatching* tra domanda e offerta di lavoro, sostenendo l'integrazione tra il sistema della formazione ed il sistema produttivo e potenziando la competitività dei sistemi produttivi locali (Lisbona).



I risultati conseguiti dalla Campania fino al 2005 rispetto ai principali *benchmark* europei², ancora distanti dagli obiettivi europei, hanno rappresentato il punto di partenza per la programmazione 2007-2013. La Regione, nell'ottica della concentrazione e dell'aumento dell'efficacia degli interventi, ha adottato un approccio di programmazione unificata dei Fondi Strutturali e del Fondo nazionale per le Aree Sottoutilizzate (FAS), avviando Programmi Operativi del Fondo Europeo per lo Sviluppo Regionale (FESR), del Fondo Sociale Europeo (FSE) ed il Programma Regionale di Sviluppo Rurale (PSR). In dettaglio:

I) il *POR Campania FESR 2007-2013* si pone quale obiettivo quello di promuovere uno sviluppo regionale equilibrato e sostenibile, incrementando il PIL ed i livelli occupazionali attraverso la qualificazione e il riequilibrio dei sistemi territoriali e della struttura economica e sociale;

II) il *Programma Operativo, Obiettivo Convergenza, FSE 2007-2013* mira al perseguimento di una sinergia tra la Politica di Coesione e la Strategia di Lisbona attraverso: la valorizzazione e lo sviluppo delle risorse umane; investimenti mirati ad aumentare le attività formative; la creazione di nuove iniziative produttive e la promozione e diffusione dell'innovazione;

III) il *Piano di Sviluppo Rurale PSR 2007/2013* della Regione Campania nasce con l'obiettivo di accrescere la competitività del settore agricolo mediante azioni sinergiche sul capitale umano, sulle dotazioni strutturali delle aziende e sulla qualità dei prodotti; di potenziare l'agro-ambiente al fine di attenuare l'impatto dell'agricoltura e della silvicoltura sull'ambiente naturale; di migliorare la qualità di vita nelle zone rurali e promuovere la diversificazione delle attività economiche nelle stesse aree.

L'insieme delle politiche e degli strumenti a sostegno di un armonico ed equilibrato sviluppo del territorio regionale, al fine di accrescerne la competitività nello scenario nazionale, europeo e mediterraneo, rischia però di risultare inefficace se non accompagnato da specifici interventi di raccordo delle «fratture territoriali» interne ad un contesto regionale che possiamo leggere come «aggregazione di microregioni con identità proprie», quale risultato di *autoidentificazioni socio-istituzionali* e di *auto-rappresentazioni* delle comunità locali (Bencardino et. al., 2005, p. 95).

Con una geografia immutata negli anni, il territorio campano si presenta, infatti, come un sistema articolato in due sub-regioni storico-geografiche ampiamente differenziate per natura fisica e

connotazione sociale ed economica: una *Campania litoranea*, corrispondente quasi interamente alle fasce costiere della provincia di Napoli, Salerno ed, in parte, della provincia di Caserta, storicamente area più dinamica del territorio regionale, nodo centrale degli scambi culturali e commerciali fin dall'epoca della colonizzazione greca ed, oggi, sede di grandi agglomerati urbani e funzionali; una *Campania interna*, denominata "l'Altra Campania", corrispondente all'Alto casertano, alla provincia di Avellino e di Benevento ed, in parte, al territorio interno della provincia di Salerno, caratterizzata da uno scenario maggiormente diversificato con strutture economiche e sociali statiche, contrassegnate da processi involutivi, lungo la dorsale appenninica (Alta Irpinia, Fortore Tammaro, Colline Salernitane, Matese), e più ricche e dinamiche nelle aree di pianura (Giuglianese; Agro Nocerino-Sarnese; Agro Acerrano-Nolano, Piana del Sele), con marcati segmenti di specializzazione produttiva nelle filiere agroalimentari (frutticola, ortofloricola, zootecnica ad indirizzo lattiero-caseario) e, soprattutto nel corso dell'ultimo decennio, indici di antropizzazione crescenti.

Se a tale quadro, derivante da una lettura asettica dell'apparato territoriale campano, sovrapponiamo una visione interpretativa delle dinamiche che si sviluppano *nei* e *tra* i sistemi territoriali regionali sospinte da relazionali e variabili di natura immateriale, otteniamo uno schema del policentrismo regionale che, analizzato nei suoi due aspetti complementari morfologico e relazionale³, richiama la tradizionale suddivisione tra Campania litoranea e Campania interna:

i) un primo sistema rappresentato dalle "polarità storiche" di Napoli e Salerno accanto alle quali, sovente *tra* queste, si sono collocate in tempi più recenti "nuove polarità";

ii) un secondo sistema tipico della Campania interna, caratterizzato da forme di organizzazione territoriale mancanti di un polo urbano predominante ed imperniate, invece, su più "centri urbani di media grandezza" – le cosiddette città medie (Caserta, Benevento ed Avellino) – legati gli uni agli altri da interdipendenze di prossimità fisica e relazionale e da relazioni, invece, fortemente gerarchiche ai territori che ricadono nelle rispettive aree di gravitazione⁴.

Secondo la classificazione ESPON, nel primo caso si potrebbe parlare di un «policentrismo metropolitano» in cui, intorno ai centri principali di Napoli e Salerno, si è sviluppata una rete di nuove polarità, ad essi connessa e su questi convergente (ESPON, 2005). Si tratta di aree che hanno

conosciuto, soprattutto nel corso degli ultimi due decenni, una fase di rapida urbanizzazione, originata da una consistente pressione demografica e da processi di delocalizzazione di attività produttive e di servizi che hanno profondamente mutato il profilo socio-economico del territorio.

Sono esempi di “nuove polarità” all’interno degli aggregati insediativi della conurbazione napoletana alcuni centri dell’area Vesuviana, del Giuglianese e dei Campi Flegrei ed alcuni territori dell’Agro Acerrano-Nolano. Allo stesso modo, nell’area di gravitazione del capoluogo salernitano si configurano quali “nuove centralità” i sistemi urbani dell’Agro nocerino sarnese e della fascia litorale della piana del Sele, un tempo frangia periurbana del centro di Salerno, oggi veri e propri nodi della rete.

Nel secondo caso, invece, le dinamiche territoriali esistenti non ci consentono di parlare di forme organizzative di tipo policentrico, poiché siamo ancora nello stadio del «monocentrismo integrato» (ESPON, 2005), in cui nei centri minori è riscontrabile una specializzazione funzionale organizzata localmente ma, comunque, dipendente dal centro principale. I sistemi territoriali interni si caratterizzano, infatti, per la presenza di pochi e ben individuabili centri urbani (Benevento, Caserta, Avellino) che operano quale polo di irradiazione di flussi di relazioni unidirezionali che, a partire dalle corone più prossime al nucleo, si irradiano verso l’esterno, collegandosi ai nodi vicini.

L’ipotesi, dunque, di un assetto policentrico integrato ed equilibrato del territorio campano passa sia per azioni di decentramento di attività dai capoluoghi campani (Napoli, Salerno, Avellino, Benevento e Caserta) e di riorganizzazione delle aree metropolitane, al fine di costruire nuove identità e luoghi centrali, sia attraverso un’azione di sviluppo definibile a “concentrazione decentrata”, ovvero finalizzata a ridurre gli squilibri regionali mediante la creazione di reti di interazione sociale, economica, istituzionale e progettuali tra le centralità metropolitane ed i centri urbani interni di media grandezza, quali centralità – seppur di livello differente – di un’unica maglia regionale.

In tale scenario, così come confermato da diversi studi europei ed italiani sui modelli funzionali urbani, Napoli è chiamata a svolgere una funzione di “ancoraggio” per gli altri sistemi territoriali regionali, in quanto unica *Metropolitan European Growth Area*⁵ e «polarità d’eccellenza» dell’Asse innovativo Nord-Sud (Torino, Milano, Firenze, Roma, Napoli) (Vanolo, 2003).

Il quadro conoscitivo delle dinamiche di sviluppo territoriale regionale, delle funzionalità urbane e del rapporto urbano-rurale viene, di seguito, arricchito attraverso l’applicazione al contesto campano del modello STeMA: sia la scelta di politiche regionali, che l’analisi dell’impatto delle stesse sui singoli sistemi territoriali provinciali, sarà effettuata tenendo conto del contesto territoriale *ex-ante* – indagato attraverso specifici indicatori di dotazione funzionale – e, dunque, delle differenti tipologie territoriali in esame.

2. La risposta dei sistemi territoriali campani alle politiche regionali: possibili scenari futuri

L’analisi degli indicatori assoluti scelti per lo studio, da una parte dello *Status quo* in cui i sistemi territoriali campani si trovano relativamente a variabili economiche, infrastrutturali, ambientali, di *government* e, dall’altra, dell’attitudine degli stessi sistemi verso forme più spinte di integrazione e coesione socio-economica, di innovazione e di competitività, restituisce un quadro territoriale regionale di generalizzata debolezza rispetto a tutte le dimensioni di analisi considerate.

Dalla territorializzazione di «decise *policy choices*» emerge, però, chiaramente come la capacità da parte dei singoli contesti provinciali di raggiungere e/o consolidare livelli soddisfacenti di Innovazione e Ricerca, Interazione Globale/Locale, Innovazione e Ricerca, Uso di Risorse e Fondi sia differente, dato il diverso contesto di partenza e le dinamiche che si innescano dall’interazione di “mix” di interventi territoriali: in generale, le province di Napoli e Salerno mostrano una buona capacità di risposta, anche in riferimento a politiche settoriali; mentre i contesti provinciali di Caserta, Avellino e Benevento riescono, nella maggior parte dei casi, a migliorare le *performance* iniziali solo attraverso politiche integrate, segno di una minore competitività endogena e propensione al cambiamento.

Di seguito si riportano i principali risultati dell’analisi dei dati *ex-ante* e degli effetti delle politiche adottate, tenendo conto sia del “cambiamento quantitativo” che la programmazione regionale può produrre sul territorio (scarto tra la situazione *ex-ante* e quella *ex-post*, ovvero successiva all’implementazione delle politiche), sia della “misura qualitativa” del cambiamento, legato ai diversi effetti che una medesima politica può realizzare in funzione del contesto in cui è applicata. L’analisi dei risultati – per una maggiore chiarezza concettuale ed espositiva e secondo la comune metodo-



logia di ricerca – sarà condotta per dimensione e, a scalare, tipologia, settore, categoria, indicatore, evidenziando, di volta in volta, le interrelazioni ed i passaggi di scala maggiormente significativi.

2.1. Determinante Innovazione e Ricerca

Dall'analisi dei dati *ex-ante* il territorio regionale appare dotato nel suo complesso di un buon livello di diffusione dell'**Innovazione e Ricerca** con valori che raggiungono l'eccellenza nelle province di Salerno e Napoli, sono buoni a Caserta ed, invece, deboli nelle restanti province (Benevento ed Avellino). Contrariamente a quanto si è verificato per le precedenti determinanti, le *performance* iniziali sono confermate dal processo di territorializzazione: se, infatti, a livello regionale l'attuazione di una serie di politiche a supporto della conoscenza e dell'innovazione determinano un ulteriore miglioramento, nelle singole province campane il livello complessivo di Innovazione e Ricerca rimane invariato. Ampi spazi di intervento sono, comunque, esistenti soprattutto nei contesti territoriali in difficoltà, in cui politiche mirate determinano variazioni positive di singoli indicatori ma, anche, di settori e tipologie.

Nello specifico, rispetto alla tipologia *Società Virtuale* un intervento congiunto di politiche di *Capitale Umano* e di *Innovazione*, se da una parte conferma semplicemente i livelli di sviluppo e di competitività già raggiunti da Salerno, Napoli e Caserta, dall'altra determina un sensibile innalzamento dei valori di tutti gli indicatori considerati nei sistemi provinciali "deboli" di Benevento ed Avellino. In questi ultimi, infatti, l'indicatore *Popolazione Virtuale* riceve un forte stimolo sia da interventi di *Offerta di Educazione* e di *Internazionalizzazione del Capitale Umano*, sia da alcune politiche per l'*Invecchiamento* volte a sostenere processi diffusi di *Integrazione Sociale e Culturale* e di *Riduzione della Povertà*. Nello stesso tempo, gli indicatori *Imprese Virtuali* e *Istituzioni Virtuali* migliorano attraverso politiche rivolte al potenziamento delle *Infrastrutture per la R&S*, al *Supporto ai Progetti di Cooperazione Trans-nazionale*, allo *Sviluppo di Reti di Telecomunicazione* ma, anche, con azioni di *Sviluppo Economico*.

L'interazione di tali scelte di politica porta l'intera tipologia *Società Virtuale* a raggiungere – sia a Benevento che ad Avellino – un buon livello di sviluppo nella territorializzazione.

Investimenti nelle stesse politiche di *Capitale Umano* e di *Innovazione* consentono, anche, un certo miglioramento della «potenziale capacità di creazione di conoscenza» dei sistemi territoriali.

Ciò si verifica, in particolare, nella provincia di Caserta che mostra a livello regionale il più basso valore di potenziale, a causa di scarse *performance* sia in termini di *Strutture per la Formazione* che di *Formazione del Capitale Umano*. In tale contesto, infatti, tutti gli indicatori considerati mostrano nella fase di territorializzazione un, seppur contenuto, miglioramento portando la tipologia *Strutture Innovative per la Conoscenza* ad un valore sufficiente. Inoltre, sebbene il livello *ex-ante* di tale tipologia sia complessivamente positivo, politiche a sostegno dello *Capitale Umano* si rendono necessarie anche nelle restanti province.

In tali contesti, infatti, gli interventi visti in precedenza determinano un miglioramento degli indicatori della *Dipendenza Innovativa*, della *Popolazione Laureata* e dell'intero settore del *Capitale Umano*; nel caso di Napoli, con la territorializzazione i valori assoluti subiscono un ulteriore apprezzamento.

In definitiva, altri parziali miglioramenti dello *Status quo* si possono ottenere attraverso politiche strutturali mirate al potenziamento degli indicatori *Infrastrutture di R&S* e *Sviluppo del Livello di Telecomunicazioni*. In tal senso, l'infrastrutturazione, il supporto a *Progetti di Cooperazione Trans-regionale* e *Best Available Techniques (BAT)*, lo sviluppo e la diffusione delle ICT tra le *Istituzioni* e le *Imprese*, ecc., diventano fondamentali sia per l'intero contesto regionale che per Salerno, Caserta ed Avellino che riescono a migliorare una situazione *ex-ante* debole; così come consentono a Napoli e Benevento di svilupparsi ulteriormente.

2.2. Determinante Interazione Globale-Locale

L'analisi dei dati *ex-ante* mostra una realtà regionale ancora in ritardo nell'intraprendere azioni sistemiche per uno sviluppo del territorio competitivo e dinamico, a conferma di quanto emerso dalla lettura della precedente determinante. Tale condizione, sia a livello regionale che su scala provinciale, viene in parte superata dalla territorializzazione di una serie di scelte politiche attuate sul territorio; ancora una volta, però, se per Napoli e Salerno con la territorializzazione si raggiungono livelli soddisfacenti, per le restanti province (Caserta, Avellino e Benevento) il livello complessivo di *performance* rimane, in molti casi, ancora basso.

Rispetto alla prima tipologia di analisi, *Interazione Economica*, tutti i sistemi territoriali provinciali mostrano nell'*ex-ante* uno scarso valore: ciò è determinato sia da un indice di *Autosufficienza Ener-*

getica assolutamente negativo, sia da una forte incidenza sull'economia locale degli indicatori appartenenti alla categoria *Costi* (Pressione Fiscale, Tassazione, ecc.). Allo stesso modo, sono negative – con l'esclusione della provincia di Napoli e Salerno e del dato regionale – anche le *performance* legate all'*Internazionalizzazione* (*Investimenti Diretti Esteri* ed *Integrazione Commerciale di Beni e Servizi*) e all'*Identità Produttiva Locale* che risulta particolarmente debole per tutte le province.

Sempre con riferimento a questa tipologia sono, invece, positivi i valori in tema di *Accessibilità* e *Vulnerabilità*, la cui forza si riflette sull'intero settore della *Localizzazione Strategica* che è, dunque, positivo.

L'adozione di politiche per l'*Occupazione* a supporto della creazione di imprese e della mobilità dei lavoratori, combinate a quelle per la comunicazione (*Trasporti/Reti*) volte a potenziare l'accessibilità fisica e tecnologica, determina una risposta positiva della tipologia *Interazione Economica* in tutti i sistemi provinciali campani. Allo stesso modo, interventi in tema di accessibilità, di corretto utilizzo delle risorse naturali e delle politiche energetiche consentono alle province campane di confermare i buoni livelli esistenti in tema di *Localizzazione Strategica*, con un effetto moltiplicativo molto positivo per l'*Interazione Economica*, grazie al forte miglioramento degli indicatori della categoria *Costi*.

Infine, anche l'*Identità Produttiva Locale* migliora con politiche rivolte all'*Occupazione*, all'*Uso di Risorse Rinnovabili* e all'incremento dell'accessibilità fisica, anche se in questo caso i cambiamenti sono meno evidenti rispetto alle politiche precedenti e, addirittura, nulli nelle province di Benevento, Salerno ed Avellino che rimangono ancora a valori medio-bassi.

Alla luce, dunque, dei risultati ottenuti è evidente che l'*Interazione Economica* può migliorare sia attraverso politiche rivolte al sistema produttivo ed occupazionale, che hanno riflessi positivi anche sull'identità produttiva locale, sia attraverso politiche per lo *Sviluppo di Reti di Telecomunicazione* ed il miglior sfruttamento delle risorse naturali.

Queste stesse politiche, incrociate ad interventi di supporto al *Welfare*, riescono a migliorare anche le condizioni del *Sistema Assicurativo*, particolarmente debole in tutti i sistemi provinciali ed, anche, a livello regionale. Tali *performance*, migliorate ed integrate con quelle della categoria *Attitudine Gestionale* (capitalizzazione dei mercati di capitali ed Unità Locali delle imprese) determinano un miglioramento della tipologia dell'*Interazione Finanziaria* nella province di Caserta, confermano la buona posizione di Avellino, Salerno e Benevento,

e consentono a Napoli di raggiungere una situazione di eccellenza.

Per quanto riguarda, inoltre, l'*Interazione Ambientale*, il livello raggiunto sia a scala regionale che provinciale – eccezion fatta per Salerno – risulta ancora lontano dai dettami della strategia di Gothenburg. Nonostante, infatti, l'adesione all'Associazione Nazionale di Coordinamento delle Agende 21 Locali, la sottoscrizione della Carta di Aalborg, l'avvio di progetti il cui obiettivo specifico è contribuire al raggiungimento degli impegni di Kyoto ed il recepimento delle Linee di indirizzo regionali in materia di VAS pochi sono gli enti locali (province, comuni, Comunità montane, Enti parco) che hanno concretamente avviato un processo partecipato di Agenda 21 Locale e predisposto Piani di azione a lungo termine per uno sviluppo durevole e sostenibile. Politiche, dunque, a favore di un impegno concreto ed una maggiore cooperazione per l'ambiente, insieme ad interventi in favore dell'interazione economica e finanziaria, portano a condizioni per lo sviluppo competitivo eccellenti nelle province di Caserta e Napoli e, comunque, positive, nei restanti sistemi territoriali provinciali.

L'ultima tipologia considerata – *Interazione Sociale* – è, ovviamente, influenzata da scelte legate sia al sistema economico-produttivo, sia al sistema socio-economico. In questo caso, infatti, politiche in favore della *Creazione d'Impresa* ed a sostegno della *Mobilità del Lavoro* e delle *Pari Opportunità*, determinano un aumento significativo della *Popolazione Attiva* e della *Mobilità del Lavoro*, soprattutto, nelle province di Caserta, Benevento e Salerno, dove i dati *ex-ante* sono su livelli bassi. In tali territori, le suddette azioni di *policy* non solo incrementano il valore dei singoli indicatori, ma determinano un effetto moltiplicativo molto positivo per l'intera tipologia *Interazione Sociale*.

Dall'altra parte, la mobilità sia nel mondo del lavoro e della formazione (ricercatori, studenti, ecc.), sia nel settore turistico (*Turismo in Entrata*, *Turismo in Uscita*) è legata ad interventi nelle telecomunicazioni e nell'accessibilità fisica: lo sviluppo delle ICT, di *network* di condivisione di risorse materiali ed immateriali e di infrastrutture per l'accessibilità, rappresentano fattori di sviluppo endogeno fondamentali in termini di competitività territoriale ed alla luce del rinnovato rapporto locale-globale. Azioni di *policy* in tale direzione consentirebbero alle province di Napoli, Salerno e Caserta di conservare e potenziare la propria supremazia nel contesto regionale sia nel settore turistico che negli scambi culturali, ed ai sistemi territoriali di Avellino e Benevento di rafforzare



quelle spinte dinamiche presenti nel territorio (in chiave di mobilità del lavoro per Avellino e di mobilità turistica e culturale per Benevento). È opportuno sottolineare come, rispetto a questa tipologia, sia l'analisi dei dati *ex-ante* che la territorializzazione delle *policy* restituisce un quadro regionale in cui in una generale debolezza emergono le positive *performance* della provincia di Napoli e Caserta.

Il quadro complessivo riferito alla determinante **Interazione Globale/Locale** si viene, così, a delineare: in generale, i singoli sistemi provinciali hanno la possibilità di scegliere tra diverse linee politiche che consentono lo sviluppo di nuove capacità competitive legate al *milieu* locale; capacità che se adeguatamente messe a sistema rendono i territori attrattivi e, dunque, competitivi – non più e non solo – ad una scala locale, bensì globale.

2.3. Determinante Qualità

Nell'ambito della determinante **Qualità**, i risultati dell'analisi dei dati *ex-ante* relativi alla tipologia della *Qualità della Vita* evidenziano la necessità in tutte le province campane di intervenire con politiche di sostegno e potenziamento sia delle variabili economiche (*Potere di Acquisto* e *Propensione al Consumo*), che di quelle *Infrastrutturali e di Coesione*. Rispetto al primo settore (*Variabili Economiche*), in tutti i sistemi territoriali considerati, infatti, è assolutamente insufficiente il potere di acquisto della popolazione a causa, in particolare, di un *PIL* pro-capite molto inferiore alla media delle regioni italiane, così come molto bassi sono i livelli di *Occupazione*, relativamente al secondo settore di analisi (*Variabili Infrastrutturali di Coesione*), sebbene le condizioni di *status* siano maggiormente positive, in tutte le province è necessario intervenire sulla capacità ricettiva in termini di *Leisure* e sullo sviluppo delle *Telecomunicazioni* in termini di *Accessibilità* territoriale.

Nell'ambito del sistema regionale è, però, la provincia di Avellino a presentare il più basso livello di *Qualità della Vita*, risultando molto poco performante in tutti i campi di analisi a causa sia di evidenti deficienze nella categoria del *Leisure* che in quella della *Accessibilità Fisica*.

A Caserta e Benevento è, nello specifico, la componente economica ad influenzare maggiormente il basso livello complessivo della *Qualità della Vita*: in questo caso, infatti, politiche di sostegno allo sviluppo economico ed occupazionale (supporto alla creazione di imprese, alla mobilità dei lavoratori, al controllo dell'inflazione, alla dif-

fusione di Strumenti per il Business, ecc.), consentono ai territori di colmare almeno in parte il forte ritardo nel settore economico rispetto alle altre realtà provinciali.

In generale, tali azioni, unitamente a politiche di sviluppo e coesione infrastrutturale, così come emerge dalla lettura dei dati *ex-post* territorializzati, determinano un discreto miglioramento nelle province di Napoli e di Salerno che, comunque, vantano una migliore situazione di partenza in termini di opportunità culturali, sistema ricettivo, ecc.; mentre un lieve cambiamento si ha negli altri sistemi provinciali (Benevento, Caserta ed Avellino), in cui tali interventi risultano a volte insufficienti a causa di una serie di *deficit* relativi non solo al tessuto economico-produttivo, ma in termini di *Capitale Umano*, *Innovazione*, *Infrastrutture per R&S*, *Strutture per l'Integrazione Sociale*, ecc.

Anche in tema di *Qualità Ambientale*, l'analisi *ex-ante* mostra valori sostanzialmente bassi per tutte le province campane, a causa della sostenuta pressione ambientale in termini di produzione di rifiuti solidi urbani e di rifiuti pericolosi e dell'insufficiente risposta da parte della collettività pubblica e privata.

A ciò si aggiunge una scarsa capacità di far fronte alle esigenze del *Cambiamento Climatico*. Altrettanto necessarie risultano le politiche a tutela delle *Risorse Naturali* (acqua ed aria): i valori *ex-ante* delle *Emissioni* di gas serra e dei *Prelievi di Acqua* sono, infatti, molto elevati soprattutto nelle province di Napoli, Salerno e Caserta.

È necessario, dunque, intervenire sulla *performance* di *Rischi Naturali*, ricorrendo a politiche per favorire l'uso di risorse rinnovabili, la protezione delle risorse naturali, la riduzione degli sprechi e l'uso/sviluppo di tecnologie ambientali "friendly". Dalla territorializzazione di tali scelte politiche, tutte le province migliorano sostanzialmente le proprie *performance* di partenza.

L'intero sistema territoriale regionale si caratterizza, inoltre, per una forte *Vulnerabilità Sociale* dovuta essenzialmente al *Rischio di Esclusione Sociale* – molto elevato nelle periferie del polo urbano di Napoli e nelle aree interne del casertano –, ed alla mancanza di *Pari Opportunità*, con valori molto bassi dell'*Occupazione Femminile* nell'intero sistema regionale. Meno impattanti sulla tipologia analizzata sono, invece, le variabili del settore *Attitudine alla Coesione* che presentano una buona situazione di partenza rispetto al *Livello di Educazione di Base* ed agli *Elementi Economici per la Coesione Sociale* in tutte le province.

Intervenendo con politiche di *Capitale Umano* e di supporto alla *Interazione Sociale*, Napoli, Salerno

ed Avellino riescono a ridurre il rischio di esclusione giovanile e ad ottenere risultati di eccellenza nella già presente attitudine al benessere ed alla coesione sociale; Benevento e Caserta, invece, continuano a registrare una vulnerabilità sociale molto elevata, con un grado di *Qualità Sociale e Coesione* ancora lontano dai dettami di Lisbona. I fattori condizionanti sono, però, differenti: a Caserta pesa molto l'assenza di un *Sistema di Welfare* e la carenza del sistema di *Educazione di Base* che sono tra le principali cause del degrado sociale e della micro delinquenza diffusa, soprattutto, tra i giovanissimi; a Benevento, invece, il processo di *Interazione Sociale* è iniziato solo da un decennio puntando, anche in termini di investimenti finanziari, sull'importante funzione sociale svolta dalle strutture preposte alla formazione e su piani di *Coesione Sociale*, volti a coinvolgere in particolare le aree interne provinciali.

2.4. Determinante Uso Risorse e Fondi

Il livello attuale delle province campane in termini di **Uso di Risorse e Fondi** complessivamente per lo sviluppo economico, la qualità della vita ed il clima e le risorse naturali è ancora lontano dall'impegno richiesto dalle strategie di Lisbona e Gothenburg per le aree europee.

Relativamente a questa determinante, la situazione allo stato attuale appare fortemente omogenea tra i singoli sistemi territoriali provinciali: in generale, infatti, in tutte le province il *Livello di Intervento per la Strategia di Lisbona* risulta sostanzialmente apprezzabile, così come – ad eccezione di Avellino – sono soddisfacenti le *Politiche per la Strategia di Gothenburg*. All'interno di tali tipologie, però, le variabili, mostrano una situazione *ex-ante* differente.

In dettaglio, rispetto agli interventi in attuazione della strategia di Lisbona, se da un lato sono positive le *performance* raggiunte dalle province campane in tema di *R&S* ed *Aiuti di Stato*, dall'altro sono insufficienti le risorse investite per lo sviluppo del *Capitale Umano* e dell'*Occupazione*, allo stesso tempo, rispetto alla strategia di Gothenburg, gli investimenti strutturali nel settore del *Clima* e delle *Risorse Naturali* sono buoni (ad eccezione sempre di Avellino) in tutti i sistemi provinciali, mentre scarse sono le risorse impiegate per la *Salute Pubblica* e per la lotta alla *Povertà*.

A tale omogeneità di valori nell'intero territorio regionale, corrisponde una capacità di risposta alle azioni di *policy* differente da parte dei singoli contesti provinciali.

Nello specifico, ad Avellino e Benevento politiche, da un lato volte a ridurre il *Digital Divide*, la scarsa diffusione di *Tecnologie* nelle imprese e nella P.A., la *Povertà*, e dall'altro a sostegno della *R&S* e della *Formazione del Capitale Umano*, consentono un miglioramento delle *Performance di Lisbona*, ed un miglior ritorno d'investimento degli *Aiuti di Stato* e dei *Fondi Spesi*. Per quanto riguarda la provincia di Avellino, quello che emerge dall'esercizio di territorializzazione delle scelte politiche è che il sistema è "rigido" rispetto ad interventi settoriali, mentre acquista competitività dall'interazione di questi. Rispetto, infatti, agli obiettivi di Lisbona, politiche di incentivazione dell'*Innovazione* e del *Capitale Umano* sortiscono un cambiamento positivo solo se adottate congiuntamente a politiche a supporto dell'*Occupazione* e del contrasto all'*Invecchiamento*. Lo stesso accade per gli interventi in favore della strategia di Gothenburg: tra le politiche strutturali, sono gli interventi sull'*Efficienza dell'Accessibilità* che portano il sistema territoriale analizzato ad un buon livello di competitività se adeguatamente supportato da politiche di *Trasporto/Reti*; tra le politiche di *performance*, parziali miglioramenti si ottengono agendo in maniera integrata con interventi rivolti al *Reinserimento della Popolazione Anziana*, all'*Offerta di Formazione* ed all'*Internazionalizzazione del Capitale Umano*.

Una risposta completamente differente rispetto alle stesse politiche si ottiene nel sistema territoriale di Salerno: in questo caso, interventi su indicatori puntuali restituiscono un miglioramento considerevole dei settori e delle tipologie di analisi considerati. Tra le politiche legate alla strategia di Lisbona, la sola azione a supporto delle *Infrastrutture di R&S* e della *Creazione di Imprese* determina, infatti, una crescita di competitività dell'intero sistema socio-economico. Allo stesso modo, interventi a sostegno dell'utilizzo di *Risorse Rinnovabili*, di prevenzione del *Rischio Naturale* e della *Salute pubblica* rafforzano ulteriormente l'intera tipologia *Livello di Intervento per la Strategia di Gothenburg*.

Le province di Napoli e Caserta, infine, si caratterizzano per una maggiore capacità di risposta in fase di territorializzazione delle *scelte di policy*. Ciò è, evidente, laddove dall'attuazione di politiche per la *Creazione e Diffusione dell'Innovazione*, di sviluppo del *Capitale Umano*, di *Infrastrutturazione* fisica del territorio e di sostegno dell'*Occupazione*, le *performance* legate alla strategia di Lisbona raggiungono valori di eccellenza.

In tali territori, inoltre, interventi puntuali in tema di *Invecchiamento* e *Salute Pubblica* consentono il raggiungimento degli obiettivi di Gothen-



burg sia in termini di strutture che di *performance*. Anche in tali contesti, l'utilizzo dei Fondi europei per lo sviluppo regionale e la realizzazione di progetti per la cooperazione e coesione rappresenta una leva importante su cui puntare per lo sviluppo della competitività in sostenibilità del territorio.

3. Conclusioni: sintesi e prospettive

L'analisi dei contesti territoriali provinciali e del quadro delle attuali politiche regionali consente alcune riflessioni sul modello di sviluppo regionale adottato e la direzione futura:

I) il sistema economico e competitivo regionale riflette l'articolazione fisica ed insediativa del territorio che, nel tempo, ha generato aree di diversa connotazione sociale ed economica, con identità, specializzazioni e percorsi di sviluppo differenti. In particolare, è evidente la "frattura" tra le *aree costiere*, caratterizzate dalla presenza di insediamenti a forte sviluppo urbano e diffusione delle connesse attività economiche (industrie, servizi, turismo, ecc.) ed infrastrutturali, e le *aree interne* a prevalente connotazione naturale ed agricola, interessate da utilizzazioni antropiche solo in corrispondenza dei sistemi urbani, con evidenti debolezze di terziarizzazione del sistema produttivo, di accessibilità e di diffusione dell'innovazione;

II) a livello locale, l'articolazione delle politiche e degli strumenti in favore dello sviluppo territoriale si inquadra, così come per tutte le regioni del Mezzogiorno, in un chiaro disegno strategico finalizzato alla competitività, alla coesione economica e sociale ed allo sviluppo sostenibile. Il rilancio della competitività dei sistemi territoriali campani non è, dunque, frenato da problemi di sotto-dimensionamento quantitativo delle risorse economico-finanziarie, né dalla mancanza o inadeguatezza degli strumenti di intervento, bensì dall'assenza di un *modello di governance* capace di sprigionare sinergie e complementarietà tra ambiti differenti, esaltandone l'identità territoriale. Il territorio regionale resta, infatti, un contenitore di iniziative integrate rispetto ad un dato sistema territoriale provinciale, ma che difficilmente si ricompongono in un processo di sviluppo regionale unitario.

Provare a ragionare sul "cosa accadrebbe se" si attuassero politiche integrate a livello regionale – così come si è fatto nell'applicazione al contesto campano del modello STeMA – può essere, dunque, un utile esercizio per materializzare dinamiche ed interazioni tra sistemi territoriali altrimenti

nascoste e prefigurare percorsi di sviluppo che, necessariamente, sfuggono ad un livello di pianificazione provinciale. I risultati della territorializzazione delle *policy* regionali rispetto alle quattro determinanti di analisi – *Qualità, Globale & Locale, Innovazione & Ricerca, Risorse e Fondi* – hanno, infatti, evidenziato come la reiterazione indifferenziata di politiche d'intervento su tutto il territorio regionale sia, in molti casi inefficace se non accompagnata da interventi specifici sulle condizioni di contesto dell'ambiente competitivo in cui si va ad operare.

Al riguardo, è particolarmente significativo sottolineare il differente impatto a livello territoriale provinciale di mix di politiche regionali, dato il diverso contesto di partenza:

I) rispetto alla determinante *Qualità*, l'attuazione di politiche di sostegno allo sviluppo economico ed occupazionale, di integrazione sociale ed ambientale e di infrastrutturazione economica e fisica consentono solo a Napoli di trasformare le pre-condizioni dello sviluppo esistenti in reali fattori di vantaggio competitivo territoriale. Per il resto, Salerno è la provincia campana che, allo stato dell'arte, ha avviato un percorso di sviluppo maggiormente coerente con gli obiettivi di Lisbona-Gothenburg; a Benevento e Caserta ci sono ampi spazi di manovra per rafforzare le eccellenze di cui il territorio è dotato e colmare i ritardi esistenti; Avellino, invece, necessita di interventi strutturali multisettoriali per poter aspirare ad entrare nell'arena europea;

II) rispetto alla determinante *Interazione Globale & Locale*, l'adozione di politiche per l'*Occupazione* a supporto della *Creazione di Imprese* e della *Mobilità* dei lavoratori, combinate a quelle per la comunicazione (*Trasporto/Reti*) mirate al potenziamento dell'*Accessibilità* fisica, determina una risposta positiva in tutti i sistemi provinciali. Allo stesso modo, interventi in tema di accessibilità e di *Politiche per l'Energia* consente a tutte le province di confermare i buoni livelli esistenti in tema di *Localizzazione Strategica*, con un effetto moltiplicativo molto positivo per l'*Interazione Economica*. Infine, anche l'*Identità Produttiva Locale* migliora se in questo caso le province di Benevento, Salerno ed Avellino rimangono ancorate a valori medio-bassi;

III) tra le possibili linee di intervento a supporto dell'*Innovazione e Ricerca*, appaiono particolarmente importanti per lo sviluppo delle potenzialità di crescita campane quelle legate al *Capitale umano*: come evidenziato dall'esercizio delle scelte politiche e dalla loro territorializzazione esse, infatti, hanno effetti positivi sia nella tipologia *Società Virtuale* che in quella *Strutture Innovative per la*

Conoscenza; effetti che uniti agli investimenti nella dotazione di infrastrutture per l'innovazione possono portare, nel lungo periodo, a processi cumulativi di apprendimento che si traducono in innovazione territoriale, soprattutto, nei contesti più deboli di Benevento ed Avellino;

IV) rispetto alla determinante *Risorse e Fondi* il quadro delle territorializzazione delle politiche appare sostanzialmente buono e, soprattutto, dimostra che, laddove sono presenti parziali fattori di criticità - come nel caso di Napoli e Salerno - i sistemi locali sono pronti al cambiamento; così come laddove le debolezze sono più generalizzate, comunque, ci sono margini di miglioramento.

La territorializzazione ha, infatti, dimostrato che politiche orientate alla Strategia di Lisbona determinano un netto miglioramento nelle province di Napoli e Caserta ed effetti positivi nelle altre province, con la sola esclusione di Avellino in cui la situazione rimane sostanzialmente immutata. Allo stesso tempo, interventi in favore della Strategia di Gothenburg rafforzano la funzionalità già elevata di Napoli, consentono a Benevento, Salerno e Caserta di migliorare le proprie *performance* e ad Avellino di iniziare un percorso di crescita importante. Infine, per tutti i sistemi territoriali analizzati, investimenti nella cooperazione ed un miglior utilizzo dei Fondi europei rappresentano un'opportunità per accrescere la competitività endogena.

Note

¹ Pur nell'unità di intenti e nella condivisione dei risultati raggiunti, sono da attribuire a Massimiliano Bencardino i sottoparagrafi 2.1 e 2.4, ad Angela Cresta il paragrafo 1, ad Ilaria Greco il paragrafo 2 (2.2, 2.3) ed il paragrafo 3.

² Il tasso di occupazione è inferiore di oltre 25 punti percentuali dal *benchmark* europeo; l'occupazione femminile è pari a meno della metà dell'obiettivo; modesta resta anche la qualità dell'occupazione complessivamente offerta dal sistema produttivo e istituzionale, con una presenza tuttora minoritaria delle attività legate all'economia della conoscenza (il tasso di scolarizzazione superiore regionale ha uno scarto di più del 15% rispetto al target 2010; la spesa in R&S è pari ad un terzo rispetto a quanto richiesto da Lisbona; il tasso di apprendimento permanente è meno della metà rispetto all'obiettivo fissato).

³ *L'aspetto morfologico* tiene conto della distribuzione delle aree urbane in un dato territorio; quello *relazionale* della rete di flussi e di cooperazione fra le aree urbane su scale differenti.

⁴ La Campania presenta una particolare conformazione dell'armatura urbana in cui: il 78,6% dei centri ha meno di 10.000 ab., con oltre il 20% con una dimensione compresa tra i 1000 e i 2000 ab. La gran parte dei centri minori (meno di 10.000 ab.) è concentrata nelle province di Benevento (96% c.a. del territorio provinciale), Avellino (95%), Salerno (1'85,4%) e Caserta (76,9%). La provincia di Napoli ha al suo interno la gran parte dei centri di media dimensione: il 71,4% dei comuni con più di 50.000 ab., il 60, 8% di quelli tra i 30 e i 50.000 ab., il 72,2% di quelli tra i 20 e i 30.000 ab.

⁵ Delle 76 *Functional Urban Areas* (FUAs) a livello europeo considerate quali *Metropolitan European Growth Areas* (MEGAs), le 6 italiane sono identificate nei poli di Milano, Torino, Genova, Bologna, Roma e Napoli. Napoli, nella classificazione interna delle MEGAs, rientra nella terza categoria insieme a Bologna.

