

Come far rinascere i paesi spopolati?

I primi risultati della Strategia nazionale per le aree interne

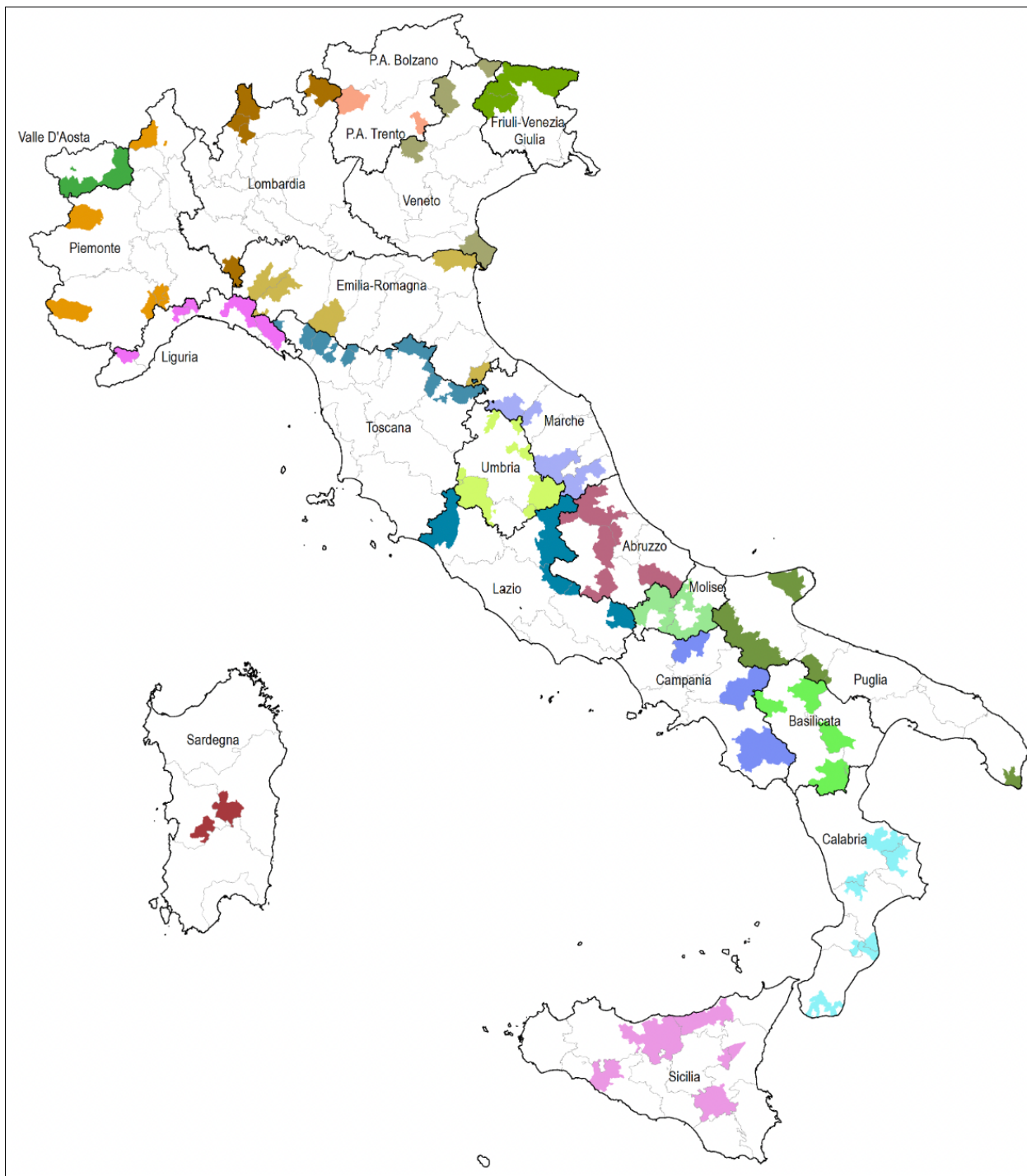
Luglio 2023

*Ben **13,5 milioni di italiani**, oltre il **20% della popolazione**, vivono nelle **cosiddette aree interne**, cioè a una distanza significativa - più di 20 minuti - dai centri che forniscono servizi essenziali come scuole secondarie, ospedali e stazioni ferroviarie. Sono **aree storicamente gravate da debolezza economica e produttiva**, bassi livelli di reddito e ricchezza, **alti tassi di spopolamento**, emigrazione giovanile, scarsa natalità e invecchiamento degli abitanti. Il **53 per cento degli 8.000 comuni italiani** affronta quotidianamente le difficoltà dovute a questa **marginalizzazione**. Come farli rinascere?*

***Entro il 2027** la Strategia nazionale per le aree interne, di cui è appena iniziato il secondo ciclo di programmazione, prevede interventi per migliorare i servizi di cittadinanza e creare opportunità economiche in **1.904 comuni** (di cui 35 nelle isole minori) con **4.570.731 abitanti**. Sul tavolo ci sono cifre importanti: **più di 591 milioni di euro** di fondi nazionali, oltre ai fondi strutturali europei. **Approvata nel 2014, la SNAI è stata attuata a partire dal 2018 in 19 aree pilota**. E ci sono già indicatori in grado di dirci qualcosa sull'efficacia di questa politica.*

Il punto di partenza

A partire dal Trattato di Lisbona, molte politiche UE sono state mirate a ostacolare la povertà e le disuguaglianze tra i diversi territori e all'interno dei Paesi svantaggiati. Nel 2014, per le aree interne italiane il Programma Nazionale di Riforma (PNR) ha previsto una specifica politica *place-based*: la Strategia nazionale aree interne (SNAI). L'obiettivo è quello di contrastare da una parte lo spopolamento e dall'altra promuovere progetti di sviluppo.

Figura 1. Distribuzione delle 72 aree pilota del primo ciclo di programmazione SNAI (2014-2020)

Fonte: Dipartimento delle Politiche di coesione

Periferia vs centro

Il differenziale di produttività del lavoro tra l'agricoltura e il resto dell'economia è storicamente uno dei fattori chiave che spiega il **differenziale di sviluppo tra aree rurali e urbane**.

Negli ultimi anni, a causa di una combinazione di globalizzazione e cambiamenti tecnologici, molte aree metropolitane di dimensioni

medio-piccole, oltre alle regioni rurali, sono state caratterizzate da una partecipazione alla forza lavoro e da un reddito più bassi, mentre molte grandi aree metropolitane sono state più prospere in termini di reddito e occupazione.

Ciò ha aumentato il **divario tra le regioni del centro e quelle della periferia** in molti Paesi: **in Italia il divario interessa il 53 per cento dei comuni, con una popolazione di 13,5 milioni di**

persone (20 per cento del totale).

Questa eterogeneità spaziale è una delle principali determinanti della **disuguaglianza di reddito**, che a sua volta ha un'associazione negativa con la crescita.

Come rimediare? Le politiche di coesione

Per compensare gli squilibri che potrebbero avvantaggiare alcune aree del centro a scapito di quelle della periferia, molte istituzioni nazionali e internazionali, come l'Unione Europea (UE), hanno sviluppato **politiche di coesione, mirate alle aree con prestazioni insufficienti**. I primi esempi sono le **zone d'impresa**, i **Fondi strutturali UE** e le **politiche per i cluster industriali**.

Queste politiche hanno **l'obiettivo dichiarato di ridurre le disparità economiche** generalmente derivanti dalla lontananza geografica e sono attuate attraverso **strumenti centralizzati**.

Invariabilmente, hanno attirato nel tempo **sostenitori e oppositori**. Da un lato, una politica di coesione è stata riconosciuta come necessaria per compensare le regioni più arretrate per gli effetti negativi che la riduzione delle barriere ha avuto sulle loro economie.

Dall'altro, è stata considerata uno spreco di risorse, con costi elevati in termini di efficienza e, di conseguenza, di crescita economica. In particolare, per quanto riguarda le politiche *place-based*, è stato evidenziato che le attività economiche possono spostarsi da altre regioni verso le aree *target* senza migliorare il benessere dei residenti locali.

Spreco o risorsa? Cosa dicono le valutazioni

Non esiste ancora un consenso generale sull'**efficacia delle politiche di coesione**. Nel complesso **sembrano avere un impatto positivo sulla crescita**, ma la direzione, la dimensione e la significatività dei risultati sembrano essere molto eterogenei a seconda dell'orizzonte temporale e del livello di focalizzazione territoriale (Becker et al., 2010; Mohl e Hagen, 2010; Rodriguez-Pose e Fratesi, 2004).

Effetti positivi su investimenti, occupazione, produttività e salari sono stati dimostrati sia nell'UE che in Cina da Giua (2017), Becker et al. (2018), Lu et al. (2019) e Fattorini et al. (2020). In alternativa, un **impatto limitato dei fondi strutturali UE** sullo sviluppo locale e sulla produttività totale dei fattori è stato evidenziato da Ciani e De Blasio (2015) e Albanese et al. (2021).

Inoltre, negli Stati Uniti è stato dimostrato che **le politiche rivolte alle aree economicamente depresse producono ricadute negative sulle aree limitrofe** non trattate, che subiscono un calo del numero di imprese e dell'occupazione che compensa gli effetti positivi del programma (Hanson e Rohlin, 2013).

L'esperienza italiana

La **Strategia nazionale per le aree interne (SNAI) è una politica territoriale** – come spiega il sito dell'Agenzia per la coesione – diretta al miglioramento della qualità dei servizi ai cittadini e delle opportunità economiche nei territori interni e a **rischio marginalizzazione**, contemplata per la prima volta nel Programma Nazionale di Riforma (PNR) del 2014 e definita nell'Accordo di Partenariato 2014 – 2020.

Sono "interne" quelle aree caratterizzate da

una significativa **distanza dai principali centri di offerta di servizi**, ma anche da una **disponibilità elevata di importanti risorse ambientali** (idriche, sistemi agricoli, foreste, paesaggi naturali e umani) e **culturali** (beni archeologici, insediamenti storici, abbazie, piccoli musei, centri di mestiere).

Nel breve periodo, la Strategia ha il duplice obiettivo di **adeguare la quantità e la qualità dei servizi di salute, scuola e mobilità** (cosiddetti servizi di cittadinanza), e di **promuovere progetti di sviluppo** che valorizzino il

patrimonio naturale e culturale di queste aree, puntando anche su **filiere produttive locali**. Nel lungo periodo, l'obiettivo è quello di **invertire le attuali tendenze demografiche**.

A partire dal **2014**, il Comitato tecnico per le aree interne ha avviato, sulla base di una **mappingatura** nazionale, la selezione delle aree sulle quali concentrare gli interventi 2014-2020.

Il principale criterio utilizzato è quello della lontananza dai servizi essenziali (un'articolata offerta scolastica secondaria, un ospedale sede di DEA di I livello e almeno una stazione ferroviaria di categoria silver).

Le aree sono state distinte in:

- **Aree intermedie** (da 20 a 40 minuti di automobile)
- **Aree periferiche** (fino a 75 minuti)
- **Aree ultraperiferiche** (oltre 75 minuti).

Nel **2015** il Comitato ha individuato le aree pilota (cosiddette aree di progetto) sulla base della capacità di co-pianificazione dei comuni, organizzati in consorzi: la SNAI punta, infatti, a incentivare la gestione associata dei servizi.

Le aree selezionate sono zone periferiche, spesso montane, che hanno subito negli ultimi decenni **forti fenomeni di spopolamento e abbandono della superficie agricola** e in cui le risorse agro-silvo-pastorali rappresentano un

elemento fondamentale per la tenuta economica, sociale e ambientale.

Per il primo ciclo di programmazione (2014-2020) **sono state selezionate 72 aree pilota** (Figura 1), **con 1.077 comuni e più di due milioni di cittadini**. Interessano un territorio di circa 51.000 kmq e rappresentano il 13,4% di tutti i comuni italiani; il 26% dei comuni classificati come aree interne; il 3,4% della popolazione nazionale e il 15,5% della popolazione delle aree interne; il 17% di tutta la superficie nazionale e il 28,4% della superficie di tutte le aree Interne italiane.

Tra il 2018 e il 2020, secondo il Rapporto annuale SNAI, **le prime 19 aree pilota, corrispondenti a 269 comuni, hanno ricevuto pagamenti per un importo superiore a 29 milioni di euro** (Tabella 1).

In media, il finanziamento ricevuto da ogni comune-pilota varia **da circa 70.000 euro nel 2018 a 172.000 alla fine del 2020**. Poiché i comuni trattati sono di piccole dimensioni (la popolazione media residente non supera i 2.400 abitanti) **simili pagamenti possono fare la differenza nell'economia locale**.

Si prevede che le cifre aumenteranno in futuro, dato che i fondi complessivamente programmati per le 72 aree pilota ammontano a 390 milioni di euro (**circa 1,5 milioni per comune, 625 euro per abitante**).

SNAI, identikit dei candidati

Le aree interne sono caratterizzate da **elevate criticità socioeconomiche**, oltre che da differenze nella composizione e nella struttura della popolazione e delle amministrazioni locali. Il numero delle **unità produttive** è, in media, inferiore rispetto ai grandi centri: **700 unità in meno**. Anche il **reddito pro-capite è inferiore**: 20.264 euro annui contro 23.325.

Nonostante la maggiore superficie (43,5 kmq contro 30,86) i comuni delle aree interne hanno in media **una popolazione pari a un quarto di quella dei centri** (3.2645 abitanti contro 11.724) e **una maggiore percentuale di over 65** (25,34% contro 21,69%): l'invecchiamento è evidente, come l'alto numero di abitanti fuori dal mercato del lavoro.

I dati fotografano altri due principali problemi che affliggono le aree interne: **spopolamento e abbandono**. Questo è in parte attribuibile al fatto che i comuni sono situati principalmente in **zone montane** (476 metri di altitudine media), e quindi lontani da centri industriali e commerciali e da centri logistici e di distribuzione più accessibili.

Altre caratteristiche riguardano la **minore percentuale di sindaci donna e la maggiore percentuale di comuni amministrati da liste civiche**. Ciò evidenzia una debole capacità di innovare e adattare la propria struttura organizzativa e di governance.

Tabella 1: Progressi finanziari della SNAI. Trattamenti nelle aree pilota (2018-2020)

Trattamenti	Totale programmato	Pagamenti		
		2018	2019	2020
Totale trattamenti	389,858,749	2,805,298	5,163,059	21,275,816
Per comune	1,449,289	70,132	48,708	172,972
Per abitante	625	1,701	2,551	7,621
Numero di aree pilota	19	3	5	11
Numero di comuni	269	40	106	123
Numero di abitanti nelle aree pilota	623,892	65,984	214,517	343,391
Abitanti medi nei comuni	2,319	1,650	2,024	2,792

Fonte: elaborazione degli autori su dati del Dipartimento delle Politiche di coesione

L'attuazione

In molti comuni delle aree pilota, a partire dal 2018, sono state attivate pratiche e iniziative di *welfare* nei settori che favoriscono lo sviluppo locale: **l'agricoltura, il turismo, l'efficienza della pubblica amministrazione, la gestione e il riciclo dei rifiuti, l'energia e la manutenzione**. Inoltre, sono stati migliorati e resi più efficienti i **servizi essenziali**, soprattutto per quanto riguarda il settore socio-sanitario, i trasporti e i sistemi di istruzione e formazione. Nel **settore della cura e dell'assistenza** alla persona sono state introdotte figure professionali innovative, come gli **infermieri di famiglia** e le **ostetriche di comunità**. Con le risorse della SNAI sono state aperte anche **strutture sanitarie per anziani e malati** che necessitano di assistenza a lungo termine. Molti investimenti hanno riguardato il settore dell'**istruzione**. Sono stati ammodernati e riqualificati vecchi edifici, sono state create **nuove strutture scolastiche con tecnologie digitali avanzate** e sono stati attivati programmi di apprendimento e offerte formative innovative. Allo stesso modo, nel settore dei **trasporti**, sono stati avviati e sperimentati importanti progetti nello spirito di una mobilità sostenibile, con sistemi di reperibilità per lavoratori e studenti e con piste ciclabili.

OpenCoesione: come sono state spese le risorse?

In base al monitoraggio effettuato dal sito del governo OpenCoesione, i 1.788 progetti finanziati coi fondi SNAI nel ciclo 2014-2020 sono relativi a:

- Trasporti e mobilità 27%
- Cultura e turismo 18%
- Inclusione sociale e salute 15%
- Istruzione e formazione 9%
- Competitività delle imprese 8%
- Energia 7%
- Ambiente 6%
- Reti e servizi digitali 5%
- Ricerca e innovazione 3%
- Capacità amministrativa 3%
- Occupazione e lavoro 1%

I risultati

La SNAI ha generato qualche effetto sull'invecchiamento e lo spopolamento? Esaminando la percentuale di popolazione over 65 - è il fattore demografico che spiega la sopravvivenza o l'estinzione di una comunità - non sono stati registrati cambiamenti significativi. Ciò può essere dovuto al breve periodo di implementazione della Strategia.

La SNAI ha prodotto effetti sulle attività produttive? Si segnala un effetto positivo sia nell'anno della sua introduzione che in quello successivo, con un aumento persistente del numero di unità locali. In media, i comuni che hanno ricevuto i finanziamenti hanno circa 4 unità locali in più il primo anno e 5 in più il secondo. L'aumento è riconducibile o a un maggior numero di nuove aperture o a un minor numero di chiusure di attività esistenti. I risultati sono robusti e superano diversi test statistici.

Ci sono stati effetti di *spillover* sui comuni limitrofi? La politica sembra aver generato effetti positivi anche sul numero di attività dei comuni limitrofi, entro un raggio di 10 km.

E adesso? Il nuovo ciclo 2021-2027

Nella programmazione comunitaria 2021-2027 **la SNAI è confermata** e si prevede di semplificarne l'approccio, per accompagnare il **passaggio dalla fase sperimentale alla strutturazione di una vera e propria politica nazionale**, accrescendo il numero di aree trattate.

Il 29 settembre 2022 il Comitato tecnico ha definito le nuove aree di progetto. Includono:

- **56 nuove aree** che complessivamente coinvolgono 764 comuni in cui risiedono 2.056.139 persone;
- **67 aree già identificate** nel 2014-2020 e ora confermate: si tratta di 1.105 comuni con 3.380.359 abitanti;
- il **"progetto speciale Isole Minori"** che coinvolge 35 comuni e 213.093 abitanti.

Complessivamente si tratta di **124 aree di progetto**, che coinvolgono **1.904 comuni** e **4.570.731 persone**.

Conclusioni

La SNAI si è dimostrata, nella fase-pilota esaminata dal dossier, **una strategia promettente**: nei comuni trattati non ha influenzato significativamente la struttura della popolazione, ma ha favorito, nei primi due anni, l'insediamento di nuove attività o la continuità di impianti che avrebbero chiuso senza il trattamento.

Osservazioni

Lo studio non prende in considerazione gli anni successivi al 2020 per evitare due principali confondenti che hanno avuto luogo nel 2020: i cambiamenti istituzionali che hanno coinvolto la SNAI alla scadenza della programmazione di coesione europea 2014-2020, e l'epidemia di Covid-19 che ha aggravato i problemi sociali, economici e territoriali. Il PIL

italiano, nel 2020, ha infatti registrato una perdita dell'8,9% (ISTAT, 2021). La povertà e le disuguaglianze, soprattutto nella sanità e nell'istruzione, nelle aree interne sono aumentate in modo significativo.

Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) rifinanzia la SNAI con risorse significative, che si sommano ai finanziamenti approvati nella fase più acuta dell'emergenza pandemica. Oltre ai fondi per il rafforzamento della Strategia, nei prossimi anni saranno assegnate altre risorse, nell'ambito della programmazione europea 2021-2027 delle politiche di coesione. **L'UE, quindi, riconosce l'importanza della SNAI** come politica in grado di invertire le tendenze negative.

Il dossier

Lo studio analizza il ruolo della SNAI nell'affrontare lo spopolamento e nell'aumentare le attività imprenditoriali. A tal fine, è stato utilizzato un dettagliato *panel dataset* contenente informazioni sui comuni italiani negli anni 2014-2020 e sui comuni trattati situati nelle aree pilota. Da un punto di vista metodologico, è stato sfruttato uno dei più recenti sviluppi nell'econometria della valutazione delle politiche: lo stimatore IW sviluppato da Sun e Abraham (2021), che generalizza lo stimatore DID tenendo conto dell'ingresso scaglionato nel trattamento.

Lo studio è stato realizzato da

GIANLUCA MONTURANO

Università di Modena e Reggio Emilia

GIULIANO RESCE

Università degli Studi del Molise

MARCO VENTURA

Sapienza, Università di Roma

Focus a cura di

UFFICIO VALUTAZIONE IMPATTO

Senato della Repubblica

uvi@senato.it



Quest'opera è distribuita con Licenza Creative Commons Attribuzione - Non commerciale - Non opere derivate 4.0 Internazionale