

2. Dinamiche insediative in Italia: spopolamento dei comuni rurali

Stefano De Rubertis

1. Introduzione

In Europa, a seguito della rivoluzione industriale, incominciò un significativo esodo rurale destinato a perdurare, sebbene con intensità varie e variabili.

L'espulsione di manodopera dall'agricoltura, i più elevati salari nelle nascenti attività industriali e terziarie, "l'accaparramento di terre da parte del capitalismo di origine mercantile", congiuntamente ad altre circostanze localmente differenziate (condizioni fisico-ambientali, accessibilità, struttura fondiaria, redditi...) determinarono l'intensità e la portata dell'esodo rurale nelle regioni europee (Gentileschi, 1991, p. 208). Il processo, in varie forme, è proseguito fino ai nostri giorni. In effetti, se "all'inizio dell'Ottocento la popolazione che viveva in città era appena il 10% di quella complessiva" (Formica, 1996, p. 388), attualmente ne costituisce più della metà (World Bank, 2019).

Il fenomeno dello spopolamento riguarda non soltanto le regioni periferiche più povere dell'Unione; esso è parte di un generale processo di crescente polarizzazione urbano-rurale, che finora è stato più evidente nell'Est europeo, negli stati baltici e nelle regioni mediterranee. Mentre nelle regioni rurali il saldo naturale è più basso e la popolazione "invecchia" di più, il nord-ovest e le grandi città dell'Ue sono "premiare" da flussi di migrazione interna provenienti dall'Europa danubiana e da quella mediterranea. Alle difficoltà delle regioni d'origine che perdono drammaticamente forza lavoro e rischiano la desertificazione (non solo) economica corrisponde, nelle regioni di destinazione, la complicata

gestione della convivenza tra persone con diverse provenienze e caratteristiche (van Herwijnen *et al.*, 2018).

Com'è noto, l'esodo rurale comporta "cambiamenti strutturali profondi. Alla partenza degli agricoltori si accompagna quella delle altre categorie di produttori ai quali viene a mancare il supporto demografico minimo per il mercato dei propri prodotti o servizi" (Gentileschi, 1991, p. 207). Peraltro, il cambiamento del ruolo delle città e la loro espansione e dispersione, anche favorita dai progressi nei trasporti, hanno reso sempre meno netto il "confine" tra spazio urbano e spazio rurale (Formica, 1996, p. 388).

In Italia, i movimenti demografici interni sono sempre stati importanti, e, in particolare negli ultimi anni, mostrano una rinnovata vitalità, a livello sia intercomunale sia interregionale. Si tratta di flussi che hanno un impatto economico e sociale ben superiore a quello dei flussi internazionali, sui quali però la politica e i media italiani sembrano aver concentrato maggiore attenzione (ISTAT, 2019). La popolazione nel complesso invecchia e invecchia più rapidamente nelle aree in cui è più forte l'emigrazione di giovani, aggravandone le difficoltà economiche e il disagio sociale, in una spirale che pare inarrestabile.

L'obiettivo del presente contributo è di rappresentare i cambiamenti demografici intervenuti nelle aree rurali e di fornire alcune preliminari indicazioni sulle particolari dinamiche di differenti tipologie insediative del Paese. È quindi offerto un quadro estremamente sintetico delle dinamiche di lungo periodo che hanno interessato l'Italia, dalla polarizzazione urbana del dopoguerra alla depolarizzazione selettiva degli anni '70 e '80, fino ai più recenti sviluppi (paragrafo 2). In maggiore profondità, è analizzato l'andamento demografico dei comuni rurali, utilizzando due differenti parametri per la loro identificazione, quello più tradizionale dell'Ocse e quello più recente dell'Eurostat (paragrafo 3). Infine, individuato quello che potremmo definire il nocciolo duro delle aree rurali italiane (costituite da comuni che definiamo iper-rurali) se ne presentano i caratteri essenziali anche in relazione alle analisi e agli obiettivi proposti dalla Strategia nazionale per le aree interne (paragrafo 4).

2. Dinamiche insediative di lungo periodo

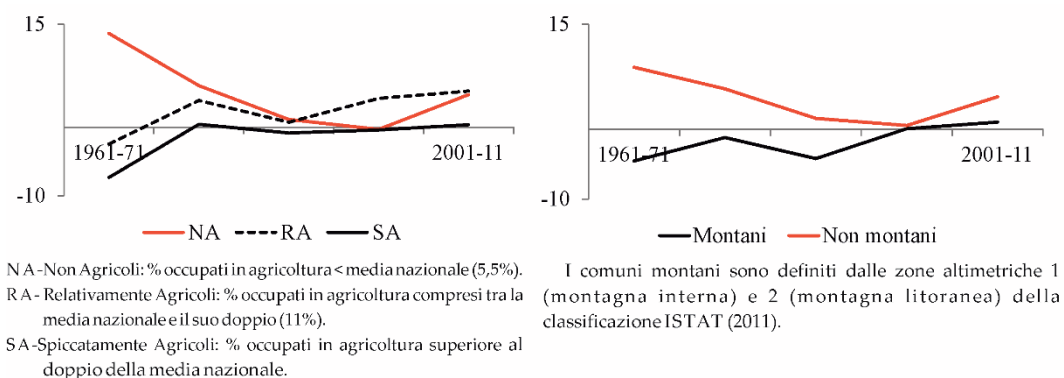
Nel caso italiano, gran parte della migrazione è stata rappresentata da esodo rurale, con flussi importanti che, secondo le epoche e le congiunture, si sono diretti all'estero, nelle grandi città industriali del Nord o nei più vicini centri urbani in grado di garantire migliori opportunità e servizi (Gentileschi, 1991). Fino alla metà del Novecento, in Italia, gli spostamenti città-campagna avevano proceduto lentamente (Celant *et al.*, 1999; Dell'Agnesse, 1991) e con mutevoli modalità: in una fase di proto-industrializzazione, nel Centro-Nord si era infittita la trama urbana fiorita nei secoli precedenti; al Sud, dove sorgevano solo poche città, perlopiù costiere, persistevano “vasti entroterra esclusivamente rurali” (Celant *et al.*, 1999, p. 13).

Dal secondo Dopoguerra, i movimenti dalla campagna verso la città crebbero a due differenti scale: una locale, alla quale la popolazione dei centri urbani minori si spostava verso i centri regionali più grandi, e una interregionale, in corrispondenza della quale i grandi centri urbani industrializzati del Nord drenavano la popolazione delle aree rurali meridionali, in misura molto intensa negli anni del cosiddetto boom economico (Celant *et al.*, 1999; Dell'Agnesse, 1991).

“Nel periodo di massima crescita polarizzata (1958-'64) mentre i saldi naturali erano quasi ovunque positivi, a causa di una diffusa emigrazione dalle campagne verso le città, si registrarono saldi demografici positivi soltanto sul 23% del territorio nazionale, cioè principalmente nelle grandi agglomerazioni urbane e lungo alcune direttrici assiali, padane e costiere” (Celant *et al.*, 1999, p.14). Flussi migratori interni di una certa consistenza muovevano “dalle aree rurali, dal Mezzogiorno e in parte dal Nord-est”, diretti “soprattutto verso Lombardia, Piemonte e Lazio” (ISTAT, 2018, p.4).

Al consolidamento dei poli urbani settentrionali corrispose una drammatica desertificazione di molte aree rurali montane e meridionali, con significative conseguenze in termini di abbandono delle terre, delle connesse pratiche agricole e pastorali e di manutenzione del territorio. In figura 1, si può apprezzare la forte perdita di residenti dei comuni agricoli e dei comuni montani, soprattutto nel decennio 1961-'71.

Figura 1 – Variazioni (%) di popolazione residente nei comuni italiani (dal 1961-'71 al 2001-'11) distinti per quota di occupati in agricoltura e per zone altimetriche al 2011



Fonte: ISTAT, *Censimenti della popolazione e delle abitazioni, anni vari, nostra elaborazione.*

Il fenomeno di polarizzazione urbana si attenuò nel corso degli anni '70, in parte per la riduzione delle occasioni di lavoro nei grandi poli del Nord (Dell'Agnese, 1991), ma anche, più in generale, per le grandi trasformazioni culturali, sociali e produttive che stavano ridisegnando "forme, strutture e funzioni" di città e aree metropolitane (Rossi e Vanolo, 2010, p. 35; Dematteis e Emanuel, 1999). La città si fece città diffusa, i centri minori crebbero secondo schemi che un'autorevole letteratura definiva di contro-urbanizzazione e si fecero sempre più sfumati i confini tra urbano e rurale.

Il passaggio dalla fase d'intensa polarizzazione a quello di "relativa diffusione della crescita demografica" è stato accompagnato da una propagazione di elevati livelli di esternalità fino ad allora concentrati in poche grandi città. Le reti di centri di dimensioni intermedie che si erano emancipati dalla loro condizione di perifericità potevano contare su "valorizzazione di potenzialità socio-culturali [...] diffusione delle infrastrutture [...] redistribuzione territoriale dei redditi e della domanda di beni e servizi di consumo finale" e sulla contemporanea crescita delle diseconomie nelle grandi città. Le imprese si riorganizzarono anche spazialmente e le più grandi si fecero "rete", delocalizzando o rilocalizzandosi lungo i nodi e i reticoli urbani, i quali, sostanzialmente ne divennero fondamentale infrastruttura. Rimasero debolmente coinvolti nel processo il Mezzogiorno e le cosiddette aree interne (Dematteis e

Emanuel, 1999, p. 91, 94 e 99). La popolazione residente nei comuni con meno di 10mila abitanti continuava a diminuire, passando dal 45% del 1951 al 35% del 1971 (ISTAT, 2018).

“Tra gli anni '70 e '80 [...] anche in Italia si sono manifestati i processi di contro-urbanizzazione, suburbanizzazione e disurbanizzazione, tipici, nello stesso periodo, degli altri paesi industrializzati occidentali. [...] i comuni centrali dei maggiori sistemi urbani hanno cominciato a perdere popolazione, mentre la crescita demografica si estendeva a corone sempre più esterne e si formavano le trame reticolari della ‘città diffusa’ [...]” (Dematteis, 1997, p. 26). Il ritmo di crescita della “popolazione italiana aveva rallentato” come mai era accaduto dal Dopoguerra (Vitali, 1990, p. 79). Si realizzava un generale fenomeno di de-concentrazione, probabilmente favorito dal welfare degli anni '60, che aveva dato origine a “una rete capillare di infrastrutture elementari, fisiche e sociali, capaci di produrre a scala territoriale quelle precondizioni dello sviluppo che nei decenni precedenti erano appannaggio esclusivo delle principali aree urbane” (Emanuel, 1997, p. 175) e che attualmente, come vedremo più avanti, la Strategia nazionale per le aree interne (SNAI) intenderebbe ricostituire.

Nonostante tutto, lo svuotamento delle aree rurali e montane perse intensità ma continuò anche negli anni '70 e '80 (figura 1) come effetto della “progressiva destrutturazione di vecchi sistemi rurali [e dell'] allentamento dei vincoli ecologici”. Lo spopolamento dei comuni alpini alimentò l'urbanizzazione dei vicini “grandi corridoi vallivi”, mentre in pianura la modernizzazione agricola liberava forza lavoro e creava nuove ulteriori sollecitazioni all'esodo rurale (Emanuel, 1997, p. 170).

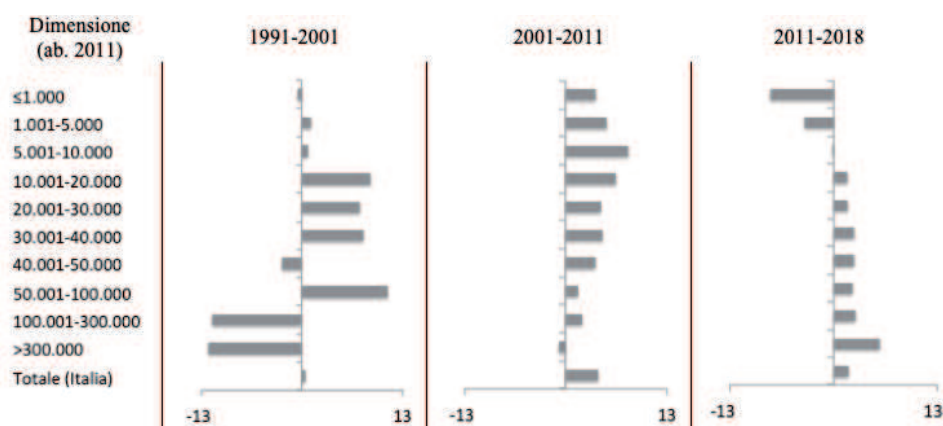
Nel 1986, il numero di residenti diminuì: non accadeva dal 1918. I flussi migratori interni ed esterni si erano molto attenuati, visto che non era più strettamente necessario migrare per ottenere condizioni di vita soddisfacenti. “Le modificazioni sociali connesse al più elevato grado di benessere” si associarono a “una sostanziale riduzione della natalità”, che si portò “rapidamente su valori prossimi o inferiori a quelli della mortalità” (ISTAT, 2018, p. 5).

Nell'intervallo 1991-2001, le città con più di 100mila abitanti persero quasi il 10% dei residenti (figura 2). Le più colpite furono le principali metropoli italiane, con perdite che toccarono in valore assoluto punte di oltre 240mila abitanti (Roma). Milano, Torino e Genova persero quote comprese tra il 10 e il 12% dei residenti. I comuni di taglia medio-piccola, al contrario, risultavano in crescita. Nello stesso decennio, riprese la migrazione dal Mezzogiorno verso il Nord Italia, segno di un crescente disagio economico, mentre l'immigrazione internazionale consentì una ripresa della crescita della popolazione totale (ISTAT, 2018).

Nel successivo periodo intercensuario (2001-'11), scomparvero i tassi di riduzione a due cifre: i picchi si registrano al Sud, nelle città di Napoli e Palermo (-4%) e Catania (-5,5%). Anche Milano e Genova continuarono a perdere popolazione, ma a ritmi molto più contenuti del periodo precedente (-2 e -3,7%, rispettivamente).

Raggruppando i comuni italiani in classi basate sulla dimensione demografica che avevano nel 2011 (figura 2), emergono alcune interessanti particolarità.

Figura 2. Variazioni demografiche (1991-2018) dei comuni italiani per classi dimensionali



Fonte: ISTAT, *Censimenti e Demoistat, anni vari*, www.istat.it; nostra elaborazione.

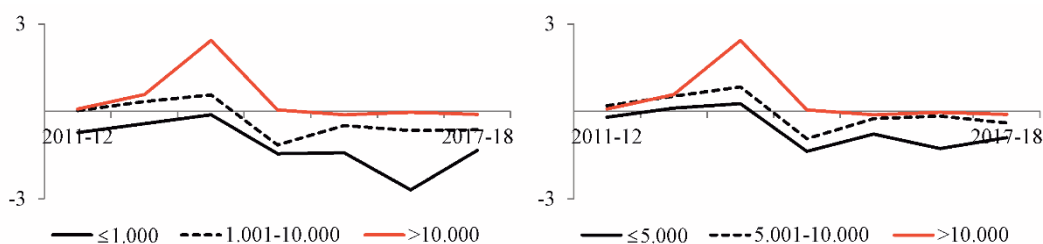
I piccolissimi comuni, di dimensione inferiore a 1.000 abitanti, evidenziavano ancora lievi perdite nell'intervallo censuario '91-'01, crescevano nel decennio successivo, per poi veder diminuire vistosamente i propri residenti tra il 2011 e il 2018.

Vicende non troppo dissimili hanno conosciuto i comuni che alla data dell'ultimo censimento avevano una taglia compresa tra i 1.000 e i 5mila abitanti, mentre i comuni della classe immediatamente superiore (5-10mila abitanti) hanno accusato un bilancio negativo solo negli ultimi anni (2011-'18).

I comuni con popolazione compresa tra i 10mila e i 40mila e tra i 50 e i 100mila abitanti, sono cresciuti ininterrottamente, sebbene con ritmi decrescenti.

I comuni con più di 300mila abitanti, dopo le emorragie che ancora si rilevavano nel 1991-'01, hanno visto una relativa stabilizzazione nel decennio 2001-'11 e hanno ricominciato a crescere a partire dal 2011, ridando vita a forme di polarizzazione urbana e, simmetricamente, di spopolamento rurale.

Figura 3. Variazioni % Residenti nei comuni per selezionate classi dimensionali 2011-2018



Fonte: ISTAT, Demoistat, anni vari, nostra elaborazione.

Come evidenziato nella figura 3, dopo l'ultimo censimento, le variazioni annuali di popolazione dei comuni con meno di 10mila abitanti rivelano una costante contrazione demografica, con l'eccezione del 2013-'14 che risente degli adeguamenti anagrafici alle risultanze censuarie (i dati si riferiscono al 1° gennaio di ogni anno). Dalla stessa figura, infine, si può evincere la drammatica consistenza delle perdite registrate dai comuni con meno di 1.000 abitanti.

Il saldo demografico italiano è peggiorato con la Grande recessione iniziata nel 2008: il Paese, diventato meno attrattivo, ha visto ridurre l'immigrazione e crescere l'emigrazione di giovani. "Tra il 2010 e il 2017 il saldo migratorio netto per i cittadini italiani è stato complessivamente negativo per oltre 400 mila unità". Inoltre, i 5 milioni di stranieri che

vivono in Italia rappresentano poco più dell'8% della popolazione residente, cioè una quota più bassa di quella registrata in Spagna (9,5%) o in Germania (11%) (ISTAT, 2018, p. 8).

La mobilità residenziale interna al Paese è tuttora di un certo rilievo. I flussi intercomunali sono in crescita da tre anni consecutivi e, nel 2018, hanno raggiunto quota 1,4 milioni. Un quarto di questi ha portata interregionale e, anche in questo caso, la tendenza è in crescita. Migrazioni significative si dirigono dal Mezzogiorno verso il Nord Italia, il Nord-est in particolare (ISTAT, 2019). Tutte le regioni meridionali presentano saldi migratori negativi; le situazioni più gravi si colgono in Calabria (-4,4‰), in Basilicata (-4,0) e in Molise (-3,8); soltanto l'Abruzzo (-0,6 ‰) sfiora il pareggio di bilancio. Nel 2018, il Mezzogiorno ha perso 65mila abitanti, più della metà dei quali risiedeva in Campania e Sicilia. "Rispetto ai movimenti con l'estero, sui quali spesso si concentra l'attenzione politica e mediatica", le migrazioni interne sono caratterizzate da un loro maggiore impatto sullo sviluppo delle popolazioni locali e sul "tessuto sociale ed economico dei territori. Ne sono un chiaro esempio le migrazioni interregionali, il cui spettro d'azione, misurato in termini di tassi immigratori ed emigratori, è quasi ovunque più rilevante di quello riguardante i trasferimenti con l'estero" (ISTAT, 2019, p. 8).

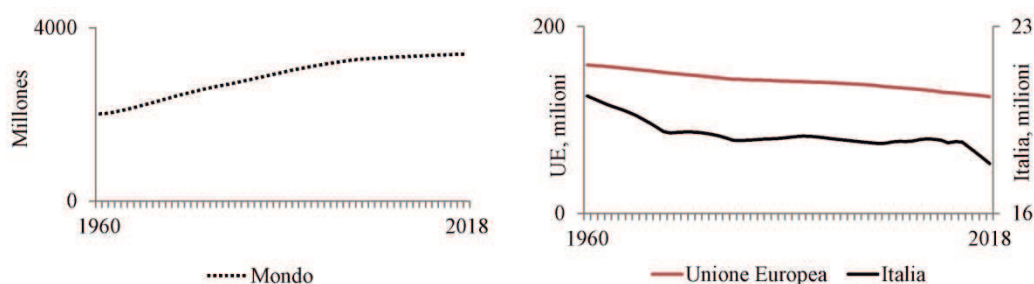
Importanti quanto le tensioni territoriali, anche quelle intergenerazionali sono in crescita. La popolazione continua a invecchiare e invecchia più rapidamente dove la migrazione priva il territorio della propria popolazione attiva. Al 1° gennaio 2019, i quasi 14 milioni di over 65enni rappresentano poco meno di un quarto della popolazione residente: è il risultato di una tendenza pluridecennale di riduzione della mortalità. Così, mentre a partire dal 2015 la popolazione italiana non ha fatto che ridursi, gli anziani sono aumentati di mezzo milione di unità. Sono meno folte le classi di età più giovani (nello stesso periodo la popolazione con meno di 15 anni si è ridotta di 420mila unità) e quelle della popolazione attiva che costituisce il 64% del totale (38,6 milioni). "L'indice di dipendenza degli anziani risulta oggi pari al 35,6%, quello di vecchiaia al 173%, cosicché l'età media della popolazione supera abbondantemente i 45 anni" (ISTAT, 2019, p. 9).

3. Comuni italiani

Come è noto, nella seconda metà del secolo scorso, all'impetuosa crescita della popolazione mondiale ha corrisposto un importante fenomeno di inurbamento, per cui, nonostante la popolazione rurale sia significativamente cresciuta, è diminuita la sua incidenza sul totale. Anche in Europa, l'incremento demografico del secolo scorso e le migrazioni verso le città hanno riscritto la geografia della popolazione del continente.

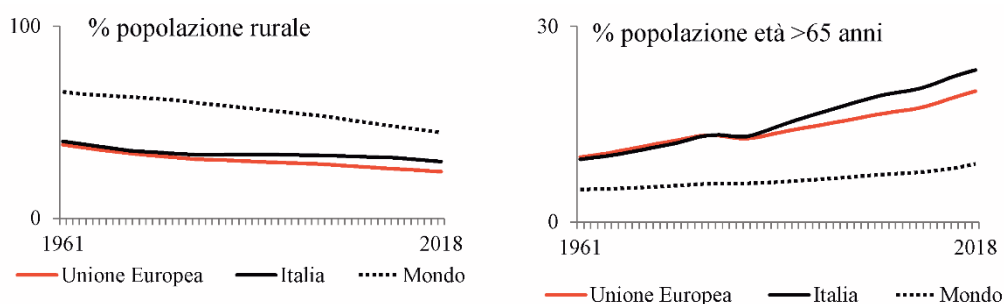
In Italia, dopo gli anni '60 del Novecento, la popolazione rurale è diminuita molto più lentamente che nel resto d'Europa (figura 4): la divaricazione è divenuta sensibile a partire dalla seconda metà degli anni '80, accompagnata da un concomitante comprensibile "invecchiamento" della popolazione rurale. Negli ultimi anni, il processo ha assunto ritmi molto più elevati (figura 5).

Figura 4. Popolazione rurale in Italia, in Europa e nel Mondo (1960-2018)



Fonte: World Bank, 2019, nostra elaborazione.

Figura 5. Quota (%) di popolazione rurale e quota (%) di popolazione con più di 65 anni di età in Italia, in Europa e nel Mondo (1960-2018)



Fonte: nostra elaborazione su dati World Bank, 2019.

A dispetto dell'intuitività del concetto, non è affatto scontata la scelta del criterio di definizione delle aree rurali, solitamente identificate e delimitate in base alla densità di popolazione (come nel caso dei dati finora citati). In effetti, sono notevoli le difficoltà che possono derivare dalla varietà di scale e dalla varia dimensione delle unità territoriali di riferimento (solitamente amministrative) in corrispondenza delle quali possono essere eseguite le misurazioni. Per ridurre gli effetti distorsivi di questi fattori, Eurostat ha formulato una nuova proposta di classificazione del territorio europeo, denominata Degurba (*Degree of urbanization*). Degurba è basata su un procedimento organizzato in tre fondamentali passaggi.

Il primo consiste nell'identificazione delle aree rurali definite come residuali rispetto ai poli e ai cluster urbani. Le terre abitabili sono divise secondo una "griglia a maglia regolare di 1 kmq" [ISTAT, 2017; Eurostat, 2019]. Sono quindi considerati:

- centri urbani, le aree coperte da gruppi di celle contigue con una densità di almeno 1.500 ab./kmq. e contenenti complessivamente almeno 50.000 abitanti;
- cluster urbani, le aree coperte da gruppi di celle con densità di almeno 300 ab./kmq., contenenti complessivamente almeno 5.000 abitanti.

Tabella 1. Caratteristiche dei comuni rurali secondo classificazione Degurba e Ocse (2011)

Caratteristiche dei comuni	Numero comuni	Altitudine media (metri)	Superficie media (kmq)	Densità popolaz 2011	Residenti 2011 (migliaia)	Residenti 2018 (migliaia)	Densità servizi base (imprese/pop 2011, %)
Criterio Degurba-Eurostat							
Rurali	5.498	432,10	39,7	86,9	14.680	14.297	4,0
Intermedi	2.324	209,28	29,4	579,5	25.220	25.591	5,1
Urbani	270	114,77	53,8	2.126,8	19.464	20.223	6,9
Criterio OCSE							
Rurali	4.826	469,30	43,4	61,8	11.425	11.013	3,9
Non-rurali	3.266	192,35	28,2	643,1	47.940	49.098	5,8
Totale	8.092	357,52	37,2	296,4	59.365	60.111	5,4

Fonte; ISTAT, anni vari; Eurostat, 2019a; nostra elaborazione.

Il rispetto del doppio parametro (densità e popolazione complessiva) è un requisito necessario; quindi può accadere che celle con elevata densità non risultino “urbane” per difetto di popolazione complessiva della cella stessa e delle celle adiacenti. Le celle che non costituiscono centri o cluster urbani sono definite “aree rurali”.

Il secondo passaggio previsto dalla metodologia Degurba consiste nell’individuazione della tipologia dominante nella regione amministrativa di interesse: la regione è rurale (Degurba 3) se la maggior parte della popolazione vive in aree classificate rurali; la regione è intermedia (Degurba 2) se la quota di popolazione che vive nelle aree rurali è compresa tra il 20 e il 50% del totale; la regione è prevalentemente urbana (Degurba 1) se la quota di popolazione rurale è inferiore al 20% del totale.

Il terzo passaggio consente di classificare come “intermedie” anche le regioni rurali che ospitano un centro di oltre 200mila abitanti che rappresentino almeno il 25% della popolazione regionale. Analogamente, sarà classificata come “centro urbano” una regione intermedia con oltre 500mila abitanti che rappresentino almeno il 25% della popolazione regionale [EUROSTAT, 2019].

Si possono rilevare alcune importanti analogie e differenze tra i risultati della classificazione Degurba con quelli derivanti dall’applicazione (ai dati censuari del 2011) della più tradizionale definizione di “rurale” fornita dall’Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (Ocse):¹

- Degurba individua circa 600 comuni rurali in più rispetto al metodo Ocse; di conseguenza i comuni non-rurali sono circa 2.500 nel primo caso e oltre 3mila nel secondo (tab. 1); la differenza deriva dal fatto che Degurba ha il pregio di essere svincolata dalla dimensione estremamente variabile dei feudi comunali ma ha il difetto di includere anche comuni con elevatissima densità di popolazione;

¹ Secondo l’Ocse, “le <zone a predominanza rurale> sono aree nelle quali oltre il 50% della popolazione risiede in comuni rurali. Per comuni rurali si intendono i comuni con una densità di popolazione inferiore a 150 abitanti per kmq” (Istat, 2017 p. 242).

- di conseguenza, la popolazione rurale secondo il criterio Ocse è sensibilmente meno numerosa di quella individuata dal criterio Degurba;
- l’altitudine media dei comuni e la loro superficie media sono maggiori nella classificazione Ocse;
- i comuni rurali del criterio Ocse sono “più agricoli”, nel senso che l’incidenza della popolazione attiva in agricoltura è maggiore (tab. 2);
- in entrambe le classificazioni, i comuni rurali presentano una bassa densità di servizi “di base” per abitante (circa 4%).

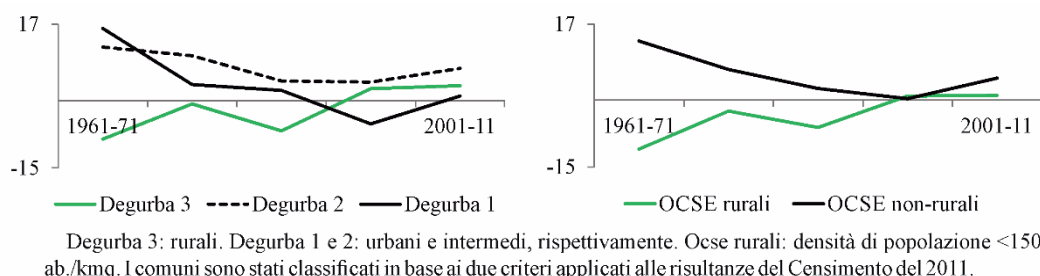
Più in dettaglio, la figura 6 illustra l’andamento della popolazione dei comuni rurali e non-rurali secondo le due classificazioni. In entrambi i casi si colgono i buoni risultati conseguiti dai comuni rurali negli anni in cui, in generale, nel paese si è assistito a una significativa ripresa demografica dei piccoli comuni.

Tabella 2. Occupati nei comuni rurali per sezione di attività economica (2011)

Tipologie	Rurali Degurba 3	Rurali OCSE	Italia
Numero comuni	5.498	4.826	8.092
Occupati totali	5.650.272	4.298.263	23.017.843
<i>Occupati per settore (% del totale)</i>			
Agricoltura, silvicoltura e pesca	10,1	10,9	5,5
Industria	30,4	29,5	27,1
Commercio, alberghi e ristoranti	19,1	19,1	18,8
Trasporto ... servizi di inf. e comunicazione	5,6	5,3	6,9
Attività finanziarie [...] supporto alle imprese	8,9	8,5	12,7
Altre attività	25,9	26,8	29,0
Totale	100,0	100,0	100,0

Fonte: ISTAT, anni vari; Eurostat, 2019a; nostra elaborazione.

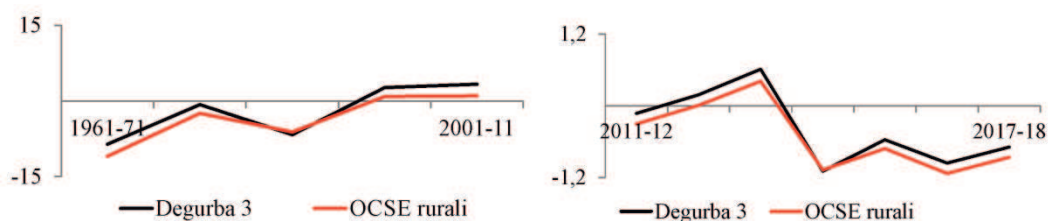
Figura 6. Dinamiche demografiche nei comuni rurali e non-rurali secondo i criteri di classificazione Eurostat e Ocse (1961-2011)



Fonte: ISTAT, Censimenti, anni vari; nostra elaborazione.

Nella figura 7, è evidente quanto sia simile l'evoluzione della popolazione rurale secondo le due classificazioni, ma si nota anche che i rurali "secondo Degurba" presentano quasi sempre performance migliori, anche nell'ultimo periodo inter-censuario. Ciò è dovuto al fatto che, come detto, tale cluster include un certo numero di comuni che, per altri versi, presentano caratteristiche più tipicamente urbane.

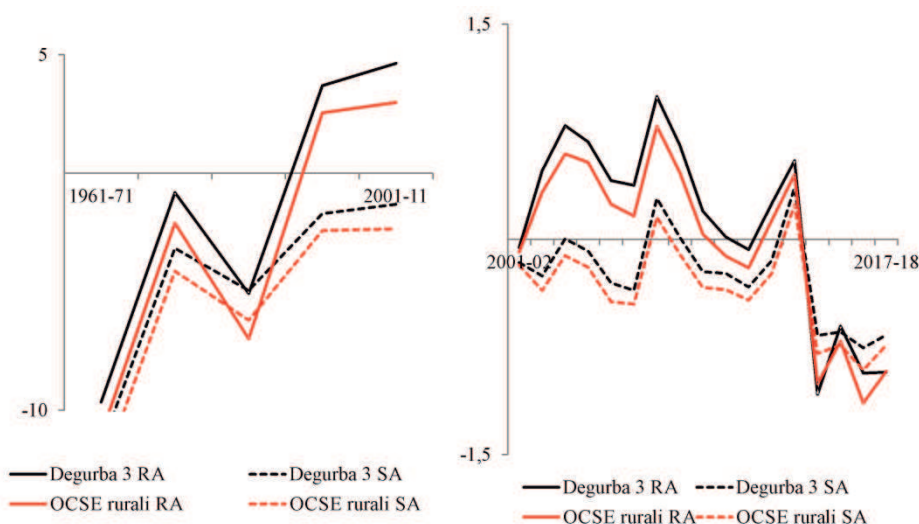
Figura 7 - Dinamiche demografiche nei comuni rurali secondo i criteri di classificazione Eurostat e Ocse (1961-2011 e dettaglio 2011-2018)



Fonte: ISTAT, Censimenti, anni vari; nostra elaborazione.

E' importante notare come i comuni rurali che abbiamo definito "relativamente agricoli" (RA) siano quasi sempre risultati più attrattivi di quelli definiti "spiccatamente agricoli" (SA). Soltanto negli ultimi anni i comuni SA hanno perso quote di popolazione inferiori a quelle dei comuni RA, denotando un'inedita resilienza (figura 8). E' opportuno ricordare che, anche in questo caso, il picco registrato nel 2013-'14 è dovuto all'adeguamento dei dati anagrafici ai risultati censuari.

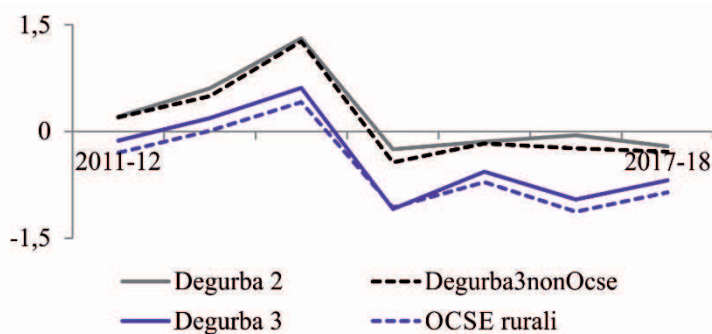
Figura 8. Dinamiche demografiche nei comuni rurali e non-rurali secondo i criteri di classificazione Eurostat e Ocse (1961-2011 e dettaglio 2011-2018), limitatamente ai comuni definiti relativamente (RA) e spiccatamente (SA) agricoli



RA: comuni relativamente agricoli con % occupati in agricoltura compresi tra la media nazionale (5,5%) e il suo doppio (11%), nel 2011. SA: comuni spiccatamente agricoli con % occupati in agricoltura superiore al doppio della media nazionale, nel 2011.

Fonte: ISTAT, Censimenti, anni vari; nostra elaborazione.

Figura 9. Variazioni demografiche dei comuni rurali secondo uno solo dei criteri (alternativamente OCSE o Degurba) e dei comuni



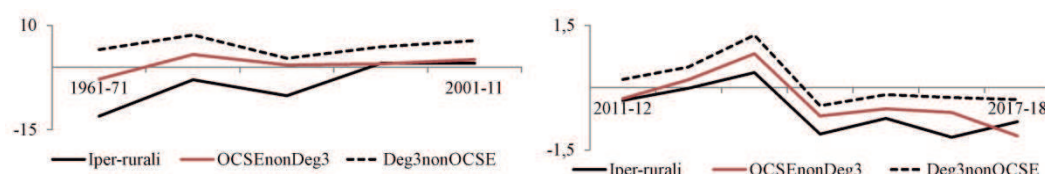
Degurba3nonOcse include i comuni che fanno parte di Degurba3 (rurali) ma che non risultano rurali in base al criterio Ocse.

Fonte: ISTAT, Censimenti, anni vari; nostra elaborazione.

Insomma, sembrano configurarsi tre diversi cluster di comuni rurali caratterizzati da livelli crescenti di perdite di popolazione: quelli definibili rurali solo secondo Degurba, quelli definibili rurali solo secondo Ocse e

quelli che risultano rurali secondo entrambe le classificazioni. Questi ultimi, che denominiamo iper-rurali, sono quelli che hanno evidenziato le maggiori emorragie demografiche (figura 10).

Figura 10. Variazioni demografiche dei comuni rurali secondo criteri OCSE ma non secondo criteri Degurba, rurali secondo criteri Degurba ma non OCSE, rurali secondo entrambi i criteri

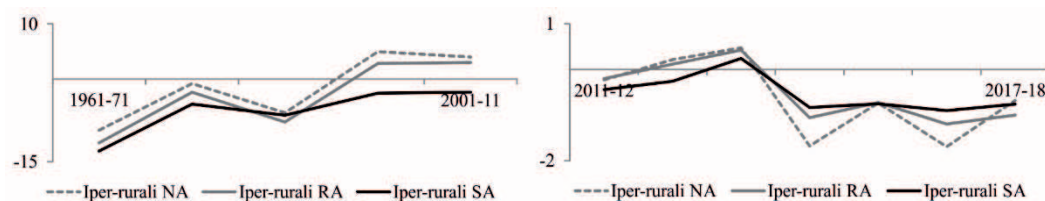


Fonte: ISTAT, Censimenti, anni vari; nostra elaborazione.

4. Comuni iper-rurali e aree interne

Nell'ambito del relativamente ristretto gruppo dei comuni iper-rurali, sono a loro volta i comuni spiccatamente agricoli (SA) a soffrire di più nel lungo periodo (figura 11). Tuttavia, sono proprio questi ultimi che negli anni più recenti hanno perduto minori quote di popolazione rispetto ai comuni relativamente agricoli (RA) e soprattutto rispetto ai non-agricoli (NA). Potrebbe essere un segno del rinnovato *appeal* del mondo agricolo e più in generale dello stile di vita rurale ?

Figura 11. Variazioni demografiche dei comuni iper-rurali



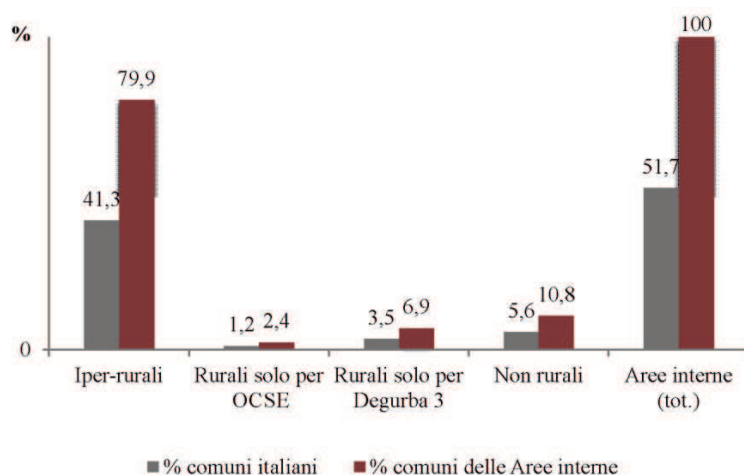
RA: comuni relativamente agricoli con % occupati in agricoltura compresi tra la media nazionale (5,5%) e il suo doppio (11%), nel 2011. SA: comuni spiccatamente agricoli con % occupati in agricoltura superiore al doppio della media nazionale, nel 2011.

Fonte: ISTAT, Censimenti, anni vari; nostra elaborazione.

Prendendo in esame l'accessibilità, secondo i dati SNAI (Strategia nazionale per le aree interne), i comuni italiani sono classificabili in:

- centri (comune o aggregato di comuni confinanti dotati di: tutta l’offerta scolastica secondaria; almeno un ospedale sede di DEA di I livello; almeno una stazione ferroviaria di categoria “silver”);
- aree di cintura (a 20 minuti di distanza massima dai servizi dei centri), assimilate ai centri;
- aree intermedie (a 40 minuti di distanza massima dai servizi dei centri), costituenti Aree interne (AI);
- aree periferiche (a 75 minuti di distanza massima dai servizi dei centri) , costituenti Aree interne (AI);
- aree ultra-periferiche (oltre 75 minuti di distanza massima dai servizi dei centri), costituenti Aree interne (AI).

Figura 12. Comuni appartenenti ad aree interne per grado di ruralità



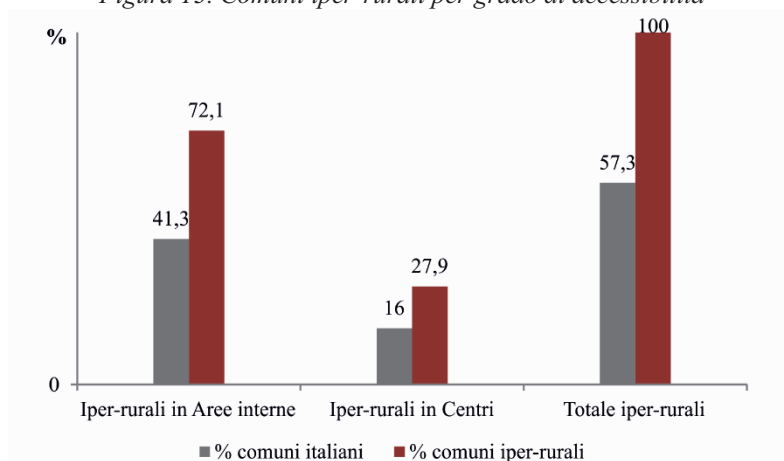
Fonte: ISTAT, Censimenti; Eurostat, 2019a; SNAI, 2018; nostra elaborazione.

Le aree interne presentano quindi un’accessibilità problematica, rappresentano circa il 52% dei comuni italiani, ospitano il 22% della popolazione e coprono il 60% della superficie del Paese (SNAI, 2018).

Tra le due categorie di comuni, quelli delle aree interne e quelli che abbiamo definito iper-rurali, si osserva una notevole sovrapposibilità. Come si evince dalla figura 12, l’80% dei comuni con problemi di accessibilità, classificati come aree interne nella SNAI, appartiene alla categoria dei comuni iper-rurali. D’altra parte, la gran parte di questi ultimi accusa significativi problemi di accessibilità, cioè sono classificati

come in aree interne dalla SNAI, come desumibile dalla figura 13. Insomma grado di ruralità e grado di accessibilità dei comuni risultano in qualche misura correlati.

Figura 13. Comuni iper-rurali per grado di accessibilità

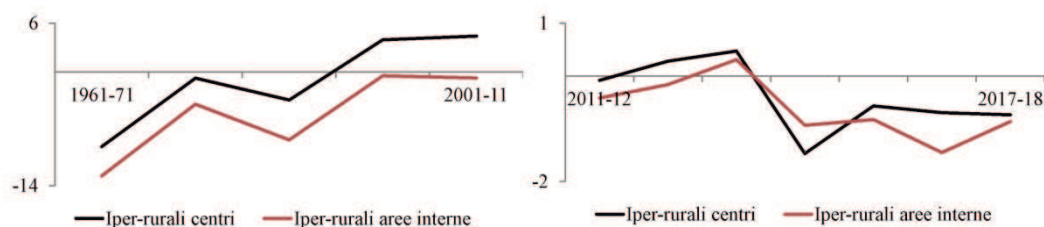


Fonte: ISTAT, Censimenti; Eurostat, 2019a; SNAI, 2018; nostra elaborazione.

I comuni non rurali (urbani secondo criterio sia OCSE sia Degurba) sono soltanto l'11%, un'esigua minoranza.

Osservando la figura 14, sorprende un poco che la performance dei "centri" sia quasi sempre negativa: perdono popolazione quindi anche quei comuni che secondo SNAI hanno migliore accesso ai servizi essenziali di sanità, istruzione e mobilità. Tuttavia, gli stessi centri iper-rurali (e le aree di cintura ad essi assimilate) hanno sempre avuto andamenti migliori di quelli delle aree interne (con la sola eccezione dell'intervallo 2014-'15).

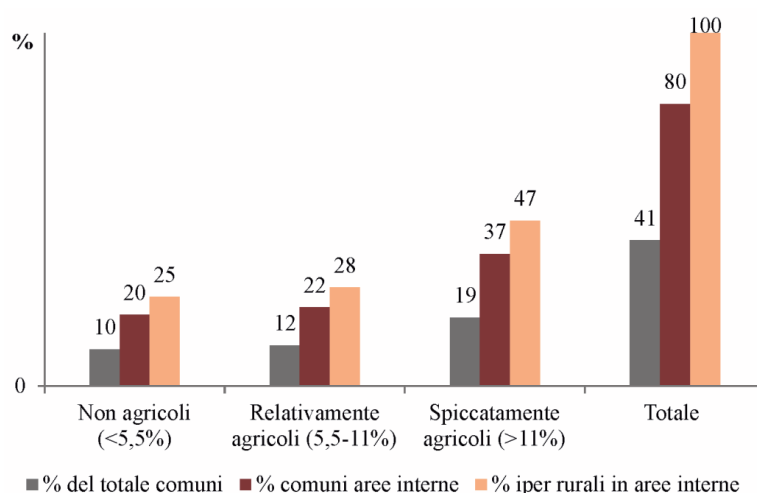
Figura 14. Variazioni demografiche comuni iper-rurali, distinti in centri e aree interne, secondo classificazione SNAI



Fonte: ISTAT, Censimenti, anni vari; SNAI, 2018; nostra elaborazione.

Per gli anni più recenti, avevamo già constatato un'inattesa resilienza dei comuni spiccatamente agricoli; in questo caso, il risultato è un po' più scontato, visto che rileviamo una migliore tenuta dei comuni dotati di maggiore accessibilità.

Figura 15. Comuni iper-rurali delle aree interne secondo quote di attivi in agricoltura



RA: comuni relativamente agricoli con % occupati in agricoltura compresi tra la media nazionale (5,5%) e il suo doppio (11%), nel 2011. SA: comuni spiccatamente agricoli con % occupati in agricoltura superiore al doppio della media nazionale, nel 2011.

Fonte: ISTAT, Censimenti; Eurostat, 2019a; SNAI, 2018; nostra elaborazione.

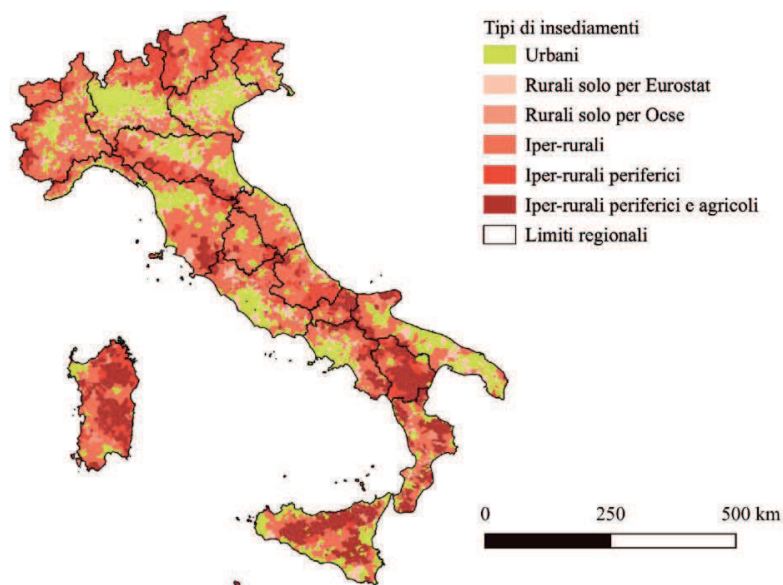
Può essere utile notare, inoltre, che, di tutti i comuni iper-rurali, quelli con elevate quote di attivi in agricoltura (spiccatamente agricoli e relativamente agricoli, insieme) rappresentano circa il 60% dei comuni delle aree interne (figura 15). D'altro canto, di tutti i comuni classificati da SNAI come aree interne (che, come detto, sono denotati da un'accessibilità modesta), il 75% è costituito da comuni iper-rurali.

Si confermano quindi le difficoltà e la marginalità delle aree rurali (interne) agricole. Come conseguenza dello spopolamento, in queste aree, si riduce progressivamente la superficie agricola utilizzata, mentre aumenta quella a foreste (che ovviamente si trova per la maggior parte nelle aree interne), il reddito pro capite è sensibilmente più basso rispetto al resto del Paese e il divario cresce muovendo da nord verso sud (SNAI, 2018).

I comuni rurali caratterizzati da una prevalenza dell'occupazione agricola e con accessibilità medio-bassa sono stati in passato i più esposti al fenomeno dello spopolamento e sembrano esserlo tuttora.

Nella figura 16, sono rappresentati i comuni in base al tipo di ruralità, definito utilizzando in combinazione i criteri Ocse ed Eurostat. Sono così individuati i comuni urbani, i comuni iper-rurali e, tra questi, quelli definiti periferici e ultra-periferici dalla SNAI e quelli con un tasso di attivi in agricoltura superiore al doppio della media nazionale (spiccatamente agricoli). In sostanza, criteri demografici (Ocse e Degurba) sono sovrapposti al grado di accessibilità su cui è basata la classificazione Snai e al tasso di occupazione in agricoltura.

Figura 16. I comuni italiani per tipo di insediamento



N.B. Le tipologie Urbani e Iper-rurali includono comuni classificati rispettivamente come urbani e rurali secondo i metodi Ocse e Eurostat. Iper-rurali periferici si riferisce ai comuni iper-rurali classificati come periferici o ultra-periferici dalla Snai. Iper-rurali agricoli sono comuni con una quota di attivi in agricoltura superiore al doppio della media nazionale.

Fonte: ISTAT, Censimenti; Eurostat, 2019a; SNAI, 2018; dati di nostra elaborazione, carta di Marcello Sozzo.

Il risultato è una sorta di mappa del rischio di spopolamento dei comuni italiani. Si colgono fenomeni di contiguità spaziale e soprattutto la notevole concentrazione del fenomeno lungo l'asse appenninico e l'arco

alpino. Addensamenti importanti si colgono anche in Trentino-Alto Adige, Veneto, Toscana e, in generale nel Mezzogiorno. Qui però vi sono anche delle configurazioni insediative con caratteristiche apparentemente più favorevoli al contrasto del declino demografico, almeno per le variabili considerate.

L'attenzione ai problemi generati dallo spopolamento non è solo recente. Si contano numerose azioni dirette e indirette, più o meno strutturate, per la rivitalizzazione dei luoghi abbandonati (Dal Borgo e Bergaglio, 2018).

I problemi di gestione dei servizi pubblici e di razionalizzazione dei costi sono stati prevalentemente affrontati promuovendo (con incentivi nazionali e regionali) forme di collaborazione intercomunale, dalle unioni alle fusioni di comuni, il cui esito è tuttavia limitato, visto che produce effetti significativi soprattutto sull'ottimizzazione dei costi dei servizi pubblici, senza incidere direttamente sulle cause dello spopolamento (D'Amico e De Rubertis, 2014).

Decisamente più interessanti sono le iniziative, sempre più frequenti, dei comuni più vulnerabili che mirano a guadagnare attrattività, scommettendo sul recupero di funzioni economiche, spesso in chiave turistica. Ma l'intervento più strutturato messo in atto è quello previsto dalla SNAI che incoraggia la cooperazione intercomunale sollecitando la formulazione di proposte progettuali "dal basso".

Il disegno della strategia parte proprio dal presupposto che le aree interne soffrano di marginalità economica e funzionale, accusino una debole dotazione di servizi essenziali accessibili con tempi e costi ragionevoli e che siano soggette anche in futuro ad elevatissimo rischio di spopolamento (Morazzoni e Zavettieri, 2018; Prezioso 2017; Sommella 2017). L'obiettivo dichiarato è invertire il processo di abbandono, incrementando l'occupazione e valorizzando il capitale territoriale. Allo scopo la strategia intende agire su due fronti:

- assicurare a ogni territorio le precondizioni necessarie per lo sviluppo, garantendo a tutta la popolazione i diritti essenziali minimi, come peraltro sancito dalla Costituzione italiana (in particolare art.3);

– accompagnare i progetti di sviluppo localmente proposti.

Il primo punto, relativo alle precondizioni, implica investimenti statali e “un attento coordinamento dei governi locali, regionali” per garantire il diritto a istruzione, sanità e mobilità a tutti i cittadini italiani.

Il secondo punto, relativo allo sviluppo, richiede un ruolo proattivo di ogni territorio:

“la strategia di sviluppo economico per le Aree interne nasce dall’intersezione della prospettiva nazionale con quella locale. Lo ‘sguardo nazionale’ [...] permette di cogliere anche la loro varietà e la loro complessità, ma non è in grado di declinare questi caratteri individuando i progetti locali idonei a promuovere lo sviluppo locale. Solo la comunità locale può declinare e trasformare in progetto la varietà e la complessità della società locale e del capitale territoriale che la caratterizza facendo leva sui soggetti innovatori che in alcuni casi già operano nelle Aree interne, spesso in isolamento dalla società e dall’economia locale, ma collegati a reti commerciali, di valori e di competenze, sovra-territoriali. È però a livello nazionale che si possono eliminare quegli elementi...” [SNAI, 2018, p.19].

La connessione esplicita tra dinamiche demografiche e qualità della vita orienta lo strumento di policy verso la costruzione di opportunità economiche che migliorino l’attrattività delle aree interne e, nel lungo periodo, invertano il trend demografico.

Secondo la SNAI, il principale punto di debolezza delle Aree interne sarebbe la sottoutilizzazione dell’imponente capitale territoriale di cui dispongono: know-how agricolo e artigianale, attrattori turistici, capitale storico-artistico e naturale... Solo per fare un esempio, si stima che l’80% delle superfici “a bosco” - base della filiera del legno - sia nelle aree interne.

Il costo della strategia sarebbe compensato dalla riduzione dei costi di tutela del territorio: attualmente lo spopolamento riduce la prevenzione dei danni idrogeologici e l’abbandono dell’agricoltura tradizionale si traduce in una progressiva perdita di biodiversità.

I progetti di sviluppo da sostenere dovrebbero essere di origine endogena e rispondere ai bisogni locali, tuttavia la strategia ne restringe notevolmente la potenziale varietà, limitando gli ambiti di intervento a:

- tutela attiva del territorio (manutenzione del capitale naturale; prevenzione del danno idrogeologico e della perdita di biodiversità; servizi ecosistemici...);
- valorizzazione delle risorse naturali, culturali e del turismo sostenibile;
- incremento della tipicità dei sistemi agroalimentari, favorendo nuova occupazione e mantenimento biodiversità;
- sviluppo delle filiere locali di energia rinnovabile (ridurre costi e favorire de-carbonizzazione utilizzando biomasse agricole e forestali);
- valorizzazione del know-how e dell'artigianato (risorse nascoste, *saperi* locali, fondati sulla cultura locale).

Nonostante queste limitazioni, la SNAI si prospetta come strumento di policy tipicamente *place-based*, con una particolare attenzione per obiettivi di crescita più che di sviluppo in senso lato. La strategia si ripropone di rimuovere gli ostacoli che bloccano l'innovazione "produttiva, sociale e amministrativa", attraverso processi partecipati guidati da una visione condivisa che consentano di "piegare le politiche settoriali fondamentali (scuola-salute-mobilità-rete) alle esigenze/opportunità" dei territori (SNAI 2018, p. 7).

5. Conclusioni

Esaurita la fase della contro-urbanizzazione che aveva caratterizzato la fine del secolo scorso, le più grandi città italiane videro stabilizzare il numero di residenti nel decennio 2001-'11, per poi ricominciare a crescere negli ultimi anni, ridando vita a un processo di polarizzazione urbana. In anni di stagnazione o decrescita demografica, ciò si è tradotto in un ulteriore spopolamento delle aree rurali e dei centri di minori dimensioni: i piccoli e piccolissimi comuni, hanno visto diminuire vistosamente i propri residenti tra il 2011 e il 2018. D'altra parte, l'esodo rurale non era mai cessato del tutto, sebbene avesse talvolta perduto intensità.

Le aree rurali, caratterizzate da piccoli insediamenti diffusi, bassa densità demografica, relativa lontananza dai più grandi centri urbani sono

quelle che nel lungo periodo hanno accusato le più gravi emorragie demografiche.

Applicando ai comuni italiani due diversi criteri di misura della ruralità (Ocse ed Eurostat), sono stati individuati tre cluster di comuni rurali, ognuno caratterizzato da livelli crescenti di spopolamento: quelli definibili rurali soltanto secondo il criterio Eurostat (Degurba), quelli definibili rurali soltanto secondo il criterio Ocse e quelli che risultano rurali secondo entrambi i criteri. Questi ultimi, che abbiamo denominato comuni iper-rurali, sono quelli che hanno evidenziato le maggiori emorragie demografiche. Nel periodo analizzato, inoltre, sono i comuni iper-rurali spiccatamente agricoli ad aver dimostrato la maggiore vulnerabilità, sebbene, negli ultimissimi anni, proprio questi stiano evidenziando un'inattesa resilienza.

I comuni caratterizzati da accentuata ruralità hanno un più problematico accesso ai servizi di interesse generale, reso ancora più difficoltoso dalla bassa qualità dei collegamenti con i centri urbani in cui essi (i servizi) sono presenti.

In effetti, in tutta Europa, le difficoltà delle regioni rurali sembrano essere associate a difficoltoso accesso ai servizi pubblici, a difficoltà nei trasporti, a mancanza di innovazione e competitività, a governance inadeguata. Si tratta di regioni che negli approcci Espon sono definite "*inner peripheries*", cioè non periferiche in senso fisico, ma marginali da un punto di vista funzionale. L'inadeguatezza dei servizi di base localmente disponibili innesca una spirale di declino: lo spopolamento riduce la sostenibilità dell'offerta, i servizi si riducono ulteriormente e si contrae l'occupazione. Lo spopolamento accelera, soprattutto nelle fasce di popolazione in età lavorativa, aumenta il numero di anziani e crolla il tasso di fertilità (van Herwijnen *et al.*, 2018). Le migrazioni possono diventare selettive, incoraggiando il fenomeno cosiddetto di "brain drain", a vantaggio delle aree più attrattive.

Si tratta della stessa analisi che ha ispirato l'intervento più strutturato finora messo in atto dal governo italiano per fronteggiare lo spopolamento rurale: la Strategia Nazionale per le Aree Interne (SNAI). La SNAI sembra idealmente voler controbilanciare le politiche di sviluppo incentrate sulle

aree metropolitane e che, in mancanza di correttivi, alimenteranno ulteriormente i fenomeni di polarizzazione urbana. La SNAI punta a garantire i servizi essenziali minimi a tutte le aree del Paese e incentiva la formulazione di proposte progettuali “dal basso”, allo scopo di migliorare la qualità della vita e invertire le dinamiche demografiche delle aree interne che, come abbiamo visto, coincidono largamente con le aree più spiccatamente rurali del Paese.

La SNAI intende mobilitare processi partecipativi, collaborazioni inter-istituzionali alle differenti scale di governo e partenariati pubblico-privato. Si tratta di “ingredienti” che potrebbero effettivamente favorire processi bottom-up, anche se gli effetti, indubbiamente e a dispetto dell’emergenza, potranno risultare evidenti soltanto nel medio-lungo periodo. Inoltre, come detto, il relativo isolamento di alcune aree rurali si traduce in disagi accessibili ai luoghi in cui le cose accadono, con conseguente difficoltà a partecipare a reti collaborative e decisionali più ampie, aggiungendo marginalità (come osservano per l’intera Europa van Herwijnen *et al.*, 2018) in termini di “decision-making and governance arrangements”, a discapito della stessa capacità di progettazione che la SNAI intende sollecitare.

Bibliografia

- Celant A., Dematteis G., Fubini A., Scaramellini G. (1999), Caratteri generali e dinamica recente del fenomeno urbano in Italia. In G. Dematteis (a cura di), *Il fenomeno urbano in Italia: interpretazioni, prospettive, politiche*, Milano: Franco Angeli, pp. 13-54.
- D’Amico R., De Rubertis S. (2014), *Istituzioni per lo sviluppo tra comune e regione*. Unione Europea e prove di ente intermedio in Italia, Soveria Mannelli: Rubbettino Editore.
- Dal Borgo A.G., Bergaglio M. (2018), Sustainable places in Italian urban settings: abandonments and returnings at the time of Agenda 2030, *Geography notebooks*, 1 (2), pp. 15-30.

- Dell'Agnese E. (1991), Le dinamiche demografiche. En G. Corna-Pellegrini, E. Dell'Agnese, E. Bianchi, *Popolazione, società e territorio*, Milano: Unicopli, pp. 87-196.
- Dematteis G. (1997), Le città come nodi di reti: la transizione urbana in una prospettiva spaziale. In G. Dematteis, P. Bonavero (a cura di), *Il sistema urbano italiano nello spazio unificato europeo*, Bologna: Il Mulino, pp. 15-36.
- Dematteis G., Emanuel C. (1999), La diffusione urbana: interpretazioni e valutazioni. In G. Dematteis (a cura di), *Il fenomeno urbano in Italia: interpretazioni, prospettive, politiche*, Milano: Franco Angeli, pp. 91-104.
- DEMOISTAT, (anni vari), *Demografia in cifre*, ISTAT, www.demo.istat.it.
- Emanuel C. (1997), Trame insediative e transizione demografica nei sistemi urbani. In G. Dematteis, P. Bonavero (a cura di), *Il sistema urbano italiano nello spazio unificato europeo*, Bologna: Il Mulino, pp. 169-204.
- EUROSTAT (2019), *Methodological manual on territorial typologies*. 2018 edition, Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- EUROSTAT (2019a), *Local Administrative Units (LAU)*, <https://ec.europa.eu>.
- Formica C. (1996), *Geografia dell'agricoltura*, Roma: La Nuova Italia Scientifica.
- Gentileschi M.L. (1991), *Geografia della popolazione*, Roma: La Nuova Italia Scientifica.
- Gentileschi M.L. (2009), *Geografia delle migrazioni*, Roma: Carocci.
- ISTAT (2017), *Forme, livelli e dinamiche dell'urbanizzazione in Italia*, Roma: www.istat.it.
- ISTAT (2018), *L'evoluzione demografica in Italia dall'Unità a oggi*, www.istat.it.
- ISTAT (2019), *Report. Stime per l'anno 2018. Indicatori demografici*, <https://www.istat.it>.
- ISTAT *Censimenti, anni vari*, www.istat.it.
- Morazzoni M., Zavettieri G.G. (2018), Tutela attiva e sistemi agroalimentari nelle aree interne italiane, *Geography notebooks*, 1 (2), pp. 45-66.
- Prezioso M. (2017), Aree interne e loro potenzialità nel panorama italiano e europeo. Introduzione al tema. In G. De Santis (a cura di), *L'Umbria tra marginalità e centralità*, *Geotema*, XXI (3), pp. 68-75.

- Rossi U., Vanolo A. (2010), *Geografia politica urbana*, Roma-Bari: Editori Laterza.
- SNAI (2013), *Strategia nazionale per le Aree interne: definizione, obiettivi, strumenti e governance. Documento tecnico collegato alla bozza di Accordo di Partenariato trasmessa alla CE il 9 dicembre 2013*, www.agenziacoesione.gov.it.
- SNAI (2018), *Relazione annuale sulla strategia nazionale per le aree interne presentata al Cipe dal Ministro per la Coesione Territoriale e il Mezzogiorno Claudio De Vincenti*, www.agenziacoesione.gov.it.
- SNAI (2019), *Relazione annuale sulla strategia nazionale per le aree interne presentata al Cipe dal Ministro per il Sud Barbara Lezzi*, www.agenziacoesione.gov.it.
- Sommella R. (2017), Una strategia per le aree interne italiane. In G. De Santis (a cura di), *L'Umbria tra marginalità e centralità*, *Geotema*, XXI (3), pp. 76-79.
- Van Herwijnen M., Daly G., Iotzov V. (2018), *Fighting rural depopulation in Southern Europe*, Espon, www.espon.eu.
- Vitali O., (1990), *Mutamenti nelle aree urbane. Popolazione e occupazione dal 1951 al 1987*, Milano: Franco Angeli.
- World Bank, (2019) *Data. Agriculture & Rural development*, data.worldbank.org/indicator