

SPOPOLAMENTO DELLE AREE INTERNE E POLITICHE DI CONTRASTO

La valutazione di impatto generazionale a contrasto dello spopolamento delle aree interne

SOMMARIO: 1. Introduzione. 2. Centri VS Aree Interne. 2.1 Un declino differenziato. 2.2. La qualità della vita. 3. La Valutazione di Impatto Generazionale: strumento innovativo.

DI LUCIANO MONTI E GIUSEPPE TERONE

ABSTRACT: L'articolo si propone di verificare come la Valutazione di Impatto Generazionale (VIG) possa rappresentare uno strumento innovativo per misurare gli effetti delle politiche pubbliche sulle nuove generazioni e orientare interventi mirati a contrastare lo spopolamento. In particolare, la carenza di servizi essenziali favorisce l'emigrazione giovanile dalle Aree Interne del Paese.

Inserita nella Strategia Nazionale per le Aree Interne (SNAI), la VIG potrebbe rappresentare un argine strutturale al declino dei territori periferici.

ABSTRACT: *The paper shows how the Generational Impact Assessment represents an innovative tool for measuring the effects of the public policies on the new generations and to orient policies in order to counteract the depopulation. Particularly, the lack of essential services favours the new generations' emigration from the internal areas.*

As a part of the National Strategy for Inner Areas, the Generational Impact Assessment can represent an "embankment" to prevent the peripheral areas' decline.

1. Introduzione.

La Strategia Nazionale per le Aree Interne (SNAI) definisce le Aree interne come costituite da «piccoli Comuni (Intermedi, Periferici e Ultraperiferici), connotati da scarsa accessibilità ai servizi essenziali, opposti ai Centri (Poli, Poli intercomunali, Comuni di Cintura) dotati, invece, di infrastrutture che garantiscono tali servizi essenziali»⁽¹⁾. Nello specifico, cercando quindi di guardare al territorio non secondo confini naturali o politici ma secondo confini sociali (servizi), si pone l'attenzione su istruzione, sanità e mobilità, identificando i Centri in prossimità dei Comuni.

L'istruzione è per definizione un servizio rivolto ai giovani: il servizio scolastico è di utenza giovanile (dai tre anni ai diciotto/diciannove) e quello universitario vi è strettamente connesso. La sanità è un servizio che, spesso, può determinare la preferenza per la residenza in un Comune piuttosto che in un altro, soprattutto per le giovani coppie con figli. La mobilità, infine, lega questi due settori tra loro e vi aggiunge anche quello dell'occupazione: non sempre le aree interne riescono a soddisfare le esigenze lavorative dei propri abitanti, costringendo alcuni (specialmente giovani) a trasferirsi o a fare da pendolari. Un aspetto particolare della mobilità è anche la connettività, che permette di stare al passo con i progressi dettati dalla transizione digitale. Perciò, tutti

1 F. LICARI, S. MICCOLI, *La demografia delle aree interne: dinamiche recenti e prospettive future*, ISTAT, 29 luglio 2024, p. 1.

e tre i settori, strettamente connessi l'uno con l'altro, presentano delle sfumature che possono incidere in maniera molto significativa sulla attrattività di un piccolo comune e una valida alternativa ai comuni di maggiore dimensione, dove il problema abitativo comincia a diventare insostenibile.

Infatti, l'invecchiamento «e la diminuzione della popolazione, specialmente giovane [...], benché siano fenomeni che attualmente caratterizzano [...] tutta la popolazione, si sono verificati in maniera più intensa in territori depressi da un punto di vista economico e produttivo, e non in grado di trattenere la propria popolazione»⁽²⁾. Le Aree interne, proprio per il fatto di non essere Centri, acquisiscono spesso queste peculiarità negative. Ciò appare ancora più chiaro prendendo in considerazione la trasformazione demografica del secolo scorso, specialmente nella sua seconda metà, quando «da un antico assetto territoriale si è passati ad uno nuovo e diverso, nel quale le città hanno assunto via via un ruolo predominante»⁽³⁾. Secondo la più recente rilevazione del ciclo di programmazione 2021-2027 della SNAI, sono oltre quattromila i Comuni siti nelle Aree interne, cioè il 48,5% del totale⁽⁴⁾, dove, al 1° gennaio 2024, abita circa un quarto della popolazione residente in Italia⁽⁵⁾. Ciò significa che si devono attenzionare circa la metà dei Comuni italiani nei campi dell'istruzione, della sanità e della mobilità. Queste problematiche rendono i territori ancor più fragili, innescando un circolo vizioso per cui le poche opportunità e gli scarsi servizi disincentivano nuove nascite e spingono i più giovani a migrare verso i Centri se non all'estero. Con l'abbandono dei giovani delle Aree interne, queste sono soggette a un più rapido invecchiamento e sentono sempre meno il bisogno, anzi la necessità di adottare misure per mantenere in loco le nuove generazioni (specialmente nel campo dell'istruzione). Il rapporto ISTAT 2024 enfatizza questo aspetto, specificando che lo spopolamento «che interessa oggi le aree più marginalizzate si distingue per essere accompagnato da un fortissimo invecchiamento demografico. La relazione tra i due fenomeni è bidirezionale: in passato l'emigrazione ha contribuito all'intensificarsi del processo di invecchiamento; nei tempi recenti quest'ultimo sembra contribuire al processo di spopolamento anche per mezzo del crollo delle nascite, fenomeno a sua volta dovuto all'erosione della platea dei potenziali genitori a opera dell'emigrazione»⁽⁶⁾. Discutere e approfondire questi temi sarebbe insufficiente -o controproducente- senza considerare le profonde differenze che intercorrono tra i territori del Centro-Nord e del Mezzogiorno.

	Aree interne	Centri	Totale
CENTRO-NORD			
Comuni in declino	31,9	41,7	73,6
Comuni in crescita	7,6	18,7	26,4
Totale	39,5	60,5	100,0
MEZZOGIORNO			
Comuni in declino	62,0	27,6	89,7
Comuni in crescita	5,3	5,0	10,3
Totale	67,4	32,6	100,0
ITALIA			
Comuni in declino	41,6	37,2	78,8
Comuni in crescita	6,9	14,3	21,2
Totale	48,5	51,5	100,0

Tabella 1 Comuni in declino e comuni in crescita

Fonte: F. LICARI e S. MICCOLI, *La demografia delle aree interne: dinamiche recenti e prospettive future*, ISTAT, 29 luglio 2024

2 ISTAT, *Rapporto annuale 2024*, p. 161.

3 Ibidem.

4 Cfr. F. LICARI, S. MICCOLI, cit., p. 1.

5 Ibidem.

6 ISTAT, *Rapporto annuale 2024*, p. 161.

Come evince dalle elaborazioni ISTAT riguardanti il decennio 2014-2024, il Mezzogiorno risulta essere l'area del Paese in cui, in generale, la popolazione declina maggiormente. Il tessuto comunale è caratterizzato da una larga maggioranza di Comuni in aree interne che, più dei centri, declinano (vedi tabella 1 sotto). Il Sud si attesta come la zona più in difficoltà. I centri del Centro-Nord risultano essere, contemporaneamente, le realtà settentrionali che perdono più popolazione e ne guadagnano di più. L'osservazione è interessante dal punto di vista qualitativo: quali caratteristiche e potenzialità in più hanno i centri che crescono rispetto a quelli che declinano nel Centro-Nord? Come scoprirlo e rendere scalabili quelle che potrebbero essere delle buone pratiche? Come rendere le considerazioni qualitative in dati quantitativi da poter sfruttare amministrativamente? Queste problematiche coincidono con quanto ravvisato dalla Commissione Europea in una comunicazione del gennaio 2023, denominata *Valorizzare i talenti nelle regioni d'Europa*⁽⁷⁾. Le regioni europee sono valutate in base ad una serie di indicatori di tipo demografico⁽⁸⁾, di soglie che indentificano quelle aree in una condizione di "trappola dei talenti". L'Italia, purtroppo, risulta avere molte regioni in questa non invidiabile condizione. Per approfondire il tema e cogliere appieno le problematiche particolari per ogni territorio, aiuta anche l'analisi dell'indice di attrazione dei territori. Calcolato sui vari domini territoriali, esso è definito come «il rapporto tra i flussi in entrata nell'area e il totale dei flussi generati dal dominio territoriale in esame. Quantifica la capacità del territorio di attrarre flussi in entrata»⁽⁹⁾.

Questo indice consente l'analisi di diverse materie: può essere applicato allo studio, al lavoro, alla sanità. Oltre alle regioni del Sud (dove però non è in Trappola dei talenti la Campania, vi sono anche alcune regioni del centro nord come evidenziato in Figura 1 sotto. La Figura 1 sotto si riferisce a dati ISTAT del 2023 relativi all'attrazione regionale sulla sanità. Più l'indice è alto, più entrate ci sono nella regione di riferimento per strutture ospedaliere. In coda all'indice della Sanità, Calabria, Sicilia, Sardegna e Basilicata (vedi Figura 1).



Figura 1 Sistema degli indicatori sociali regionali e provinciali,

https://www.sisreg.it/index.php?option=com_content&view=article&id=99&Itemid=113

7 Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, 17.1.2023.

8 I principali indicatori della trappola dei talenti sono: il declino accelerato della popolazione in età lavorativa (25-64 anni), una quota bassa e stagnante di persone che hanno raggiunto il grado di istruzione terziaria, elevato tasso di emigrazione giovanile. Cfr. *Harnessing talent in Europe's regions, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee of the Regions*, European Commission, 17.1.2023

9 ISTAT, *Popolazione insistente per studio e lavoro*, nota metodologica, p. 5.

Per risolvere le fughe delle giovani generazioni non si può non badare a queste misure e tentare di risolvere le lacune di quei territori che risultano poco attivi. Nello specifico caso della sanità, poi, c'è da distinguere tra quei territori in cui c'è presenza di servizi sanitari indirizzati ai giovani (o a loro più utili) e quei territori che ne sono sprovvisti. Si pensi a servizi relativi alla salute mentale e al benessere psicologico (centri accessibili, sportelli di ascolto nelle università), ai medici di base e ai pediatri per le giovani coppie, consultori e sanità digitale. Su questo, le Aree interne sono sofferenti e carenti. L'insieme di queste dinamiche, che incidono profondamente sulle opportunità delle nuove generazioni e, indirettamente, sul futuro del Paese, rende evidente la necessità di strumenti come la Valutazione di Impatto Generazionale (VIG) capaci di rilevare gli effetti a lungo termine delle politiche sulle Aree interne.

Da queste considerazioni e da queste domande nasce la necessità di approfondire il tema delle Aree interne, ricercando soluzioni innovative affinché si interrompa il circolo vizioso che porta i Comuni più lontani dai Poli a invecchiare, dunque a investire meno in misure generazionali e infine ad invecchiare ancora di più.

2. Centri VS Aree Interne.

2.1 Un declino differenziato.

Il ricambio generazionale, inteso come capacità di una generazione di sostituire la generazione precedente e strettamente legato al tasso di natalità, non è più una garanzia. Questo problema sociodemografico riguarda l'intero continente europeo⁽¹⁰⁾

e affligge particolarmente i Paesi dell'Europa Meridionale⁽¹¹⁾. Negli ultimi anni il tasso di crescita naturale si è ridotto notevolmente in questi Paesi, nello specifico la Grecia, il Portogallo e l'Italia hanno registrato pessimi dati⁽¹²⁾.

Il nostro Paese è afflitto dal fenomeno ormai noto come "inverno demografico" sull'intero territorio nazionale⁽¹³⁾. Nel 2024, la dinamica demografica è caratterizzata dal «minimo storico di fecondità»⁽¹⁴⁾ e un calo rispetto delle nascite rispetto al 2023 del 2,6%⁽¹⁵⁾. Ai fini di questo studio, e come accennato nella introduzione, bisogna considerare il problema sotto due punti di vista: la differenza Nord-Centro-Sud e la differenza tra Centri e Aree Interne.



Figura 2 Popolazione residente per variazione in migliaia
Nostra Elaborazione propria su dati ISTAT.

10 Cfr. I. MARCHAIS, *Declining birth rate in Europe: addressing the demographic emergency*, Notre Europe Jacques Delors Institute, Policy brief July 2022, p. 2.

11 Cfr. Ibidem.

12 Cfr. Ibidem.

13 Cfr. F. LICARI, S. MICCOLI, cit., p. 2.

14 M. BATTAGLINI, M. SIMONE, *Indicatori demografici anno 2024*, ISTAT, 31 marzo 2025, p. 2.

15 Cfr. Ibidem.

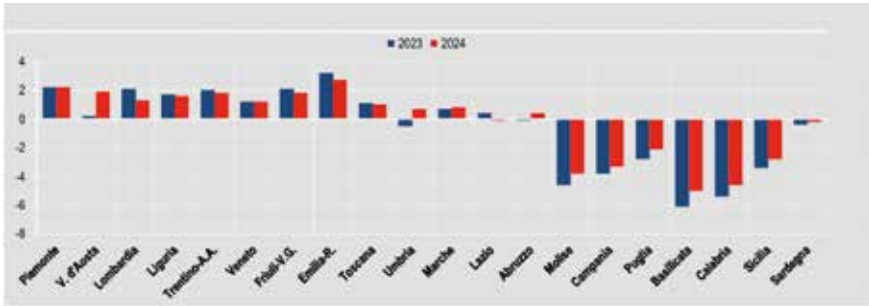


Figura 3 Rilevazione dei trasferimenti di residenza 2023

Fonte Istat. Ripresa da M. BATTAGLINI, M. SIMONE, *Indicatori demografici anno 2024*, ISTAT, 31 marzo 2025, p.7

Nella Figura 2 si ha uno sguardo panoramico dell'Italia divisa per macroaree (NUTS 1 Nord-Ovest, Nord-Est, Centro, Sud e Isole). Le regioni del Nord sono quelle che chiudono il bilancio del 2024 in positivo, risultando come più attrattive sia per gli immigrati stranieri che per gli italiani che cambiano Comune di residenza⁽¹⁶⁾. Mentre le regioni del Nord rallentano sulla crescita naturale ma recuperano con un tasso migratorio (interno ed esterno) positivo, le regioni del Sud sono in negativo su entrambi i fronti. Nello specifico, risulta particolarmente interessante il tasso migratorio interno illustrato nella Figura 3, che premia le regioni settentrionali e, in parte, quelle centrali. Le regioni meridionali, nessuna esclusa⁽¹⁷⁾, sono gravemente colpite dall'emigrazione.

Per quel che riguarda la differenza tra Centri e Aree interne, si registrano tassi di crescita naturale negativi e consistenti nelle seconde, con un grave disequilibrio tra morti e nascite⁽¹⁸⁾. Anche se prendiamo in considerazione il tasso di crescita totale, che tiene conto anche del saldo migratorio, il dato non migliora. Nelle «Aree interne del Paese [...] si osserva una perdita di popolazione più intensa rispetto ai Centri [...] (-2,4 per mille, contro -0,1 per mille), con un picco negativo per le Aree interne del Mezzogiorno (-4,7 per mille)»⁽¹⁹⁾.

Da questa breve descrizione, risultano evidenti due conclusioni. La prima riguarda l'attrattività delle diverse aree del Paese: il Mezzogiorno risulta essere un territorio meno magnetico per migranti esterni, migranti interni e nuove famiglie. La seconda verte sulle difficoltà delle Aree interne rispetto ai Centri: i secondi resistono allo spopolamento con più fermezza delle prime, staccandole considerevolmente. Incrociando questi due punti, notiamo che le Aree interne del Mezzogiorno ricoprono il ruolo di zone più svantaggiate del Paese.

Si tratta di zone dell'Appennino meridionale come Abruzzo, Molise, Basilicata e Calabria⁽²⁰⁾ che, già nella Figura 1, risultavano poco attrattive.

Come anticipato, in questo stesso contesto si iscrive anche l'invecchiamento come problema collegato direttamente alla denatalità. La tendenza all'invecchiamento è generalizzata su tutto il territorio nazionale⁽²¹⁾, ma nei Comuni Periferici e Ultraperiferici è fortemente accentuata. Già al 1° gennaio 2023 i Comuni Periferici e Ultraperiferici rilevavano una popolazione anziana «più che doppia di quella

16 Cfr. M. BATTAGLINI, M. SIMONE, *Indicatori demografici anno 2024*, ISTAT, 31 marzo 2025, p. 7.

17 Ibidem.

18 Cfr. F. LICARI, S. MICCOLI, cit., p. 3.

19 M. BATTAGLINI, M. SIMONE, cit., p. 2.

20 Cfr. M. BATTAGLINI, M. SIMONE, cit., p. 7.

21 Cfr. ISTAT, *Rapporto annuale 2024*, p. 164.

giovane»⁽²²⁾, con un indice di vecchiaia notevolmente elevato rispetto ai Comuni Polo o Intercomunali.

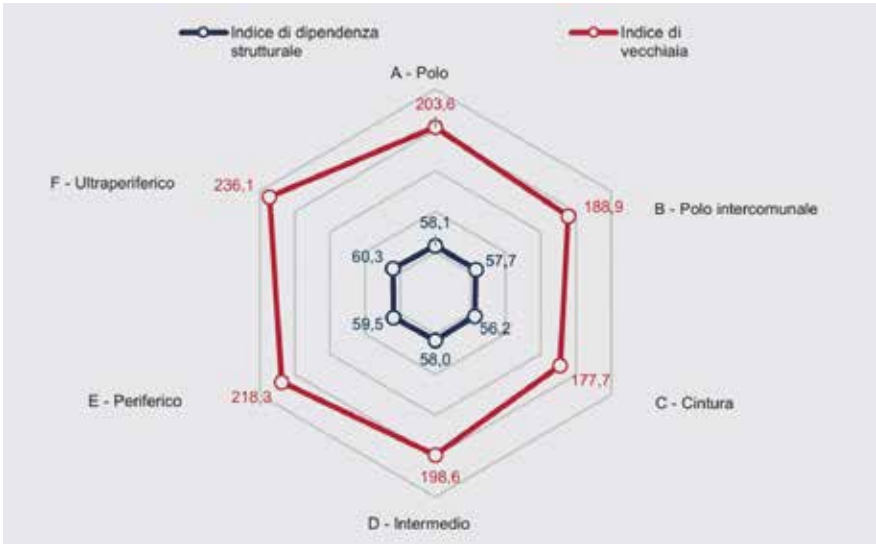


Figura 4 *Indice di dipendenza strutturale e indice di vecchiaia*
Fonte: ISTAT, Rapporto annuale 2024, p. 166.

Nel corso del decennio 2014-2024 la popolazione over 65 è cresciuta in tutta Italia, con una corrispettiva riduzione della popolazione tra i 15 e i 39 anni. Come evince dalla Figura 5 e dalla Figura 8, le Aree interne del Sud si confermano le più colpite dai fenomeni negativi. Attirano particolarmente l’attenzione le province appenniniche di Frosinone, L’Aquila e Isernia che descrivono un nucleo interno che si allarga alle vicine province di Rieti, Latina e all’interezza di Abruzzo e Molise.

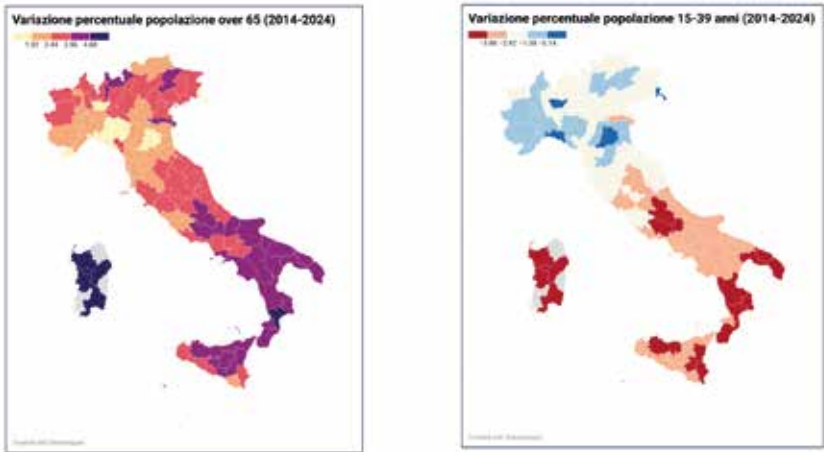


Figura 6 *Variazione popolazione over 65 (a sinistra) vs popolazione 15-39 (a destra)*
Elaborazione propria su dati ISTAT

22 Ivi, p. 165.

Tuttavia, da un'indagine più precisa sull'invecchiamento, si ricava un'osservazione interessante. Guardando ai dati ISTAT sull'aspettativa di vita a sessant'anni per classificazione SNAI e ripartizione territoriale, si nota una tendenza comune a tutte le zone d'Italia.

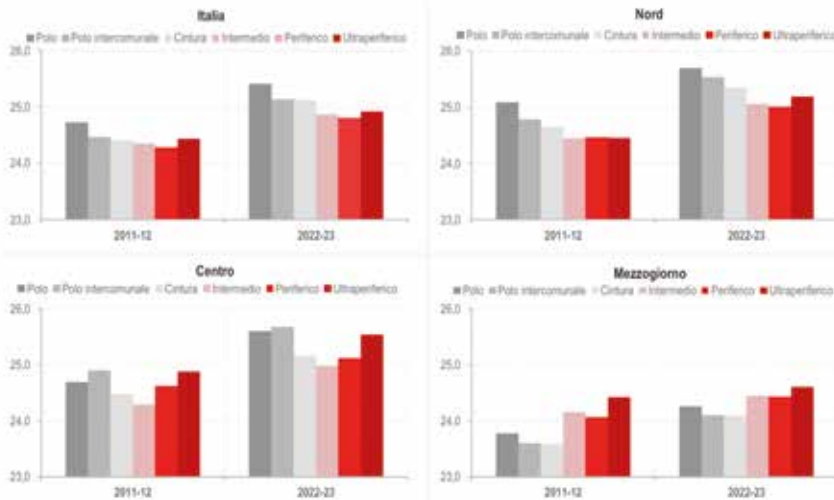


Figura 7 Ripartizione territoriale

Fonte: F. LICARI, S. MICCOLI, cit., p. 4.

Al procedere da un Polo ad un'Area interna, l'aspettativa di vita decresce per poi risalire nei Comuni Ultraperiferici (vedi sopra figura 8). Se da un lato la decrescita ci appare intuitiva, dal momento che nella definizione stessa di Aree interne offerta dalla SNAI esse risultano meno fornite di servizi essenziali (tra cui la sanità) dall'altro, il dato dei Comuni Ultraperiferici segnala che manca un dato nell'analisi. Nel Centro-Italia anche nei Comuni Periferici c'è un'inversione di tendenza e nel Mezzogiorno addirittura a partire dai Comuni Intermedi. Così, questi dati ci lasciano spunti utili per approfondire le differenze tra Centri e Aree interne, indicandoci che esse non si arrestano a semplici processi demografici o alle disparità dal punto di vista urbanistico e di servizi.

Pertanto, possiamo presumere che «le aree ultraperiferiche [offrano] una migliore qualità della vita»⁽²³⁾, ma che nel Nord questa differenza è compensata «da una più ampia disponibilità di servizi in corrispondenza dei Poli e dei Comuni cintura»⁽²⁴⁾.

2.2 La qualità della vita.

Alla luce di queste considerazioni, siamo di fronte ad una condizione che costringe i giovani a migrare dalle Aree Interne verso i Poli urbani (specialmente quelli settentrionali) per motivi di studio, lavoro, servizi e opportunità, lasciandosi alle spalle una qualità della vita migliore.

Infatti, nei Comuni situati in aree periferiche, «i servizi essenziali carenti, combinati con la mancanza di opportunità, spesso agiscono come fattori di spinta: le persone sono incoraggiate a lasciarle e a seguire il flusso, generando così spirali negative di

²³ F. LICARI, S. MICCOLI, cit., p. 3.

²⁴ Ibidem.

sottosviluppo»⁽²⁵⁾. A questo proposito, i dati raccolti dalla Fondazione per la Ricerca Economica e Sociale ETS nel VI rapporto annuale (2023) sul divario generazionale restituiscono un quadro sulla mobilità giovanile nell'illustrare l'indagine sul futuro dei giovani. Guardando agli studenti intervistati per lo svolgimento dell'indagine che provengono da Comuni sotto i 15.000 abitanti, solo il 21,2% dei rispondenti, di lì a 7 anni, si immagina a costruire il proprio futuro nella loro città d'origine⁽²⁶⁾.

Ai fini di questa analisi, risulta molto importante non confondere la qualità della vita con lo standard di vita, in quanto la prima è un concetto «astratto, e multidimensionale»⁽²⁷⁾ e il secondo si relaziona con l'economia, il reddito e il lavoro. Perciò, se da una parte bisogna tener conto dell'aspetto economico per quel che riguarda le opportunità di realizzazione personale offerte da un territorio, dall'altra per definire la qualità della vita in senso stretto si devono soppesare «l'ambiente circostante, la salute fisica e mentale, l'istruzione, il tempo libero e di riposo e l'appartenenza sociale»⁽²⁸⁾.

Il rischio di povertà, l'inquinamento acustico e altri fattori tipici dell'ambiente sociale urbano contribuiscono ad aumentare lo stress, negativamente correlato alla salute mentale⁽²⁹⁾, che gioca un ruolo cardine nel definire la qualità della propria vita. Alcune indagini in tal senso dimostrano come l'aumento dei rischi per alcune malattie mentali (come il nervosismo, disturbi d'ansia e psicosi) sia correlato⁽³⁰⁾ agli ambienti urbani. Alcuni studi, condotti in diverse parti del mondo (America Latina, Cina, Germania), rilevano presenze più pesanti di disordini psicotici come la schizofrenia nelle grandi aree urbane⁽³¹⁾.

Nelle differenze che intercorrono tra aree urbane e aree rurali, ci sono alcuni elementi ricorrenti che si possono definire. Si tratta di tassi di inquinamento più alti (relativi a qualità dell'acqua e dell'aria), inquinamento acustico, design urbani con alti edifici che danno un senso di oppressione, presenza più massiccia di minacce fisiche (come violenza e incidenti)⁽³²⁾. Ci sono incrementi di stress legati a tutto questo e ad altri problemi minori, come una prolungata esposizione all'illuminazione urbana o alla diversa scansione del tempo tra città e periferia. Alcuni fattori che diminuiscono i livelli di stress sono «[accessibilità] a spazi verdi e maggiore possibilità di camminare»⁽³³⁾, associati anche con livelli inferiori di depressione e maggiori indici di salute e benessere fisico. In particolare, l'Italia ha registrato nel 2023 rischi di povertà più elevati nelle città rispetto alle periferie o alle aree rurali⁽³⁴⁾.

Perciò, in generale, possiamo dire che la qualità della vita risulta maggiore in Comuni periferici, che si trovano nelle Aree interne. I Poli, benché offrano maggiori e migliori servizi, includono anche maggiori rischi per la salute e minori possibilità di creare legame sociale. Il capitale sociale, definito come quella rete di persone e

25 G.V. SONZOGNO, G. URSO, A. FAGGIAN, *Migration propensity of peripheral youth: insights from Italy*, Regional Studies, Regional Science, vol. 9, pag. 712. Traduzione mia.

26 Cfr. Osservatorio Politiche Giovanili della Fondazione per la Ricerca Economica e Sociale ETS, *VI Rapporto 2023 sul divario generazionale. Le politiche pubbliche alla prova della VIG*, 2023, p. 127.

27 M. G. CARTA, E. AGUGLIA, F. CARACI, L. DELL'OSSO, G. DI SCIASCIO, F. DRAGO, E. DEL GIUDICE, C. FARAVELLI, M. C. HARDOY, M. E. LECCA, M. F. MORO, S. CALÒ, M. CASACCHIA, M. C. ANGERMAYER, M. BALESTRIERI, *Quality of Life and Urban/Rural Living: Preliminary Results of a Community Survey in Italy*, Clinical Practice & Epidemiology in Mental Health, n. 8, 2012, p. 169.

28 Ibidem.

29 Cfr. O. GRUBNER, M. A. RAPP, M. ADLI, U. KLUGE, S. GALEA, A. HEINZ, *Cities and Mental Health*, MEDICINE, p. 121.

30 La correlazione non è da confondere con la causalità. Su quest'ultima si potranno condurre studi più approfonditi e appositi in futuro.

31 Cfr. Ibidem.

32 Cfr. O. GRUBNER, M. A. RAPP, M. ADLI, U. KLUGE, S. GALEA, A. HEINZ, cit., p. 124.

33 Ibidem.

34 EUROSTAT, *Key figures on European living conditions*, 2024 edition, p. 16.

relazioni sociali che sostiene la vita di un individuo, risulta paracadute essenziale contro lo stress. Nelle grandi città, dati i tempi di percorrenza (nonostante la facilitata mobilità) e l'ampiezza del contesto in cui si è inseriti, la creazione di un tale legame è più complessa, lunga e difficile. A questo proposito, lo studio condotto dalle Università di Cagliari, Udine, Pisa, Bari, Firenze, L'Aquila nel 2012 ha notato che visitare «amici, vicini o parenti si rivelato avere un effetto positivo più forte sugli adulti più maturi [older adults] che vivono in aree rurali rispetto a coloro che vivono in aree urbane»⁽³⁵⁾. Probabilmente, ciò è dovuto al fatto che nelle grandi città lo spostamento per arrivare al luogo della visita è causa di stress per i diversi fattori elencati in precedenza, mentre nei Comuni più piccoli (come sono quelli delle Aree interne) questo aspetto ansiogeno si sorpassa.

Nonostante tutto questo, i Poli l'hanno vinta sui Comuni Periferici e Ultraperiferici.



Figura 8 La spirale della povertà

A. CARRARO, C. ARCIPRETE, G. REES, *Crescere nelle aree interne*, MAPS Italia – Executive summary, UNICEF Innocenti – Global office of Research and Foresight, 2023, p. 3

I numerosi studi concentrati sulla risoluzione di queste disparità spesso non guardano con sufficiente attenzione alle tematiche infantili e giovanili, non tenendo conto della «multidimensionalità del benessere»⁽³⁶⁾. Si attiva il circolo vizioso ben riassunto nella Figura 8, per cui la povertà territoriale genera povertà infantile, dalla quale deriva lo spopolamento e la conseguente rarefazione dei servizi. La spirale negativa si chiude facendo morire interi territori. Per l'Italia, ricchissima di Aree interne, significherebbe l'abbandono di circa metà dei suoi Comuni. È importante sottolineare come questi territori siano custodi un grande patrimonio naturale e patrimonio storico-culturale⁽³⁷⁾. La presenza di dimore storiche (castelli e ville per lo più) offre un'opportunità per il cosiddetto «turismo delle radici»⁽³⁸⁾ che creerebbe un motore economico di ripartenza per queste aree.

Per uscire da questo vicolo cieco la soluzione è concentrarsi sulle giovani generazioni, affinché le giovani coppie si trovino in condizione di mettere su famiglia

35 M. G. CARTA, E. AGUGLIA, F. CARACI, L. DELL'OSSO, G. DI SCIASCIO, F. DRAGO, E. DEL GIUDICE, C. FARAVELLI, M. C. HARDOY, M. E. LECCA, M. F. MORO, S. CALÒ, M. CASACCHIA, M. C. ANGERMAYER, M. BALESTRIERI, cit., p. 173.

36 A. CARRARO, C. ARCIPRETE, G. REES, *Crescere nelle aree interne*, MAPS Italia – Executive summary, UNICEF Innocenti – Global office of Research and Foresight, 2023, p. 3.

37 Cfr. L. MONTI (a cura di), *V Rapporto 2024 Osservatorio Patrimonio culturale privato*, Fondazione RiES, Gangemi Editore International, p. 42.

38 Cfr. Ibidem.

anche in un'Area interna, per dare respiro e speranza ad un territorio che ne risulterebbe arricchito. La ragione del benessere derivato da un processo demografico inverso a quello odierno è la stessa del perché oggi la situazione è così negativa: il legame tra la presenza (o assenza) di giovani e la presenza (o assenza) di servizi è ciò che descrive la ricchezza (o la povertà) di un territorio.

Come noto, al giorno d'oggi non è semplice, per una giovane coppia, mettere su famiglia in un'Area periferica⁽³⁹⁾. Nonostante ciò, uno studio dimostra che essere occupati diminuisce la propensione di un giovane a spostarsi e lasciare così l'Area interna dove vive, sottolineando che non basta la semplice presenza di giovani su un territorio ma quanto sia importante (talvolta cruciale) la presenza di opportunità e di realizzazione per un Comune⁽⁴⁰⁾. Questo particolare aspetto potrà assumere, in futuro, un importante campo di ricerca e approfondimento, dato l'aumento del lavoro a distanza⁽⁴¹⁾, ponendo la qualità della vita come discriminante sempre più importante nella scelta di vita delle giovani famiglie. Le possibilità di lavorare da casa e la coscienza di una migliore qualità della vita nei centri periferici rispetto alle città e alle metropoli devono essere il motore che spinge gli amministratori locali dei piccoli Comuni delle Aree interne a adottare strumenti innovativi in favore delle giovani generazioni. I Comuni delle Aree interne, infatti, possono diventare il punto di partenza per quei giovani che cercano un luogo sicuro dove mettere su famiglia o possono rappresentare la felice opportunità del tornare o del restare per coloro che sognano di vivere nel loro luogo d'origine.

A questo proposito, risulta interessante uno studio sulla migrazione di ritorno dalle città alle zone rurali condotto sulle province della Germania. Tra le ragioni di un ritorno non vi è solo il fatto di descrivere le zone rurali come «luoghi di calma, semplicità e decelerazione»⁽⁴²⁾ ma in molti casi si tratta di «ritornare al tipo di ambiente residenziale [dell'infanzia]»⁽⁴³⁾. Nel caso tedesco, trasferirsi nella propria regione d'origine è una motivazione molto frequente «dopo aver completato un'educazione più elevata»⁽⁴⁴⁾. Per di più, lo studio rileva tra le motivazioni anche gli elevati costi dettati dal mercato immobiliare urbano a fronte di quello rurale e la pianificata/aspettata nascita di un figlio⁽⁴⁵⁾. Questo suggerisce che, se ne avessero avuto l'opportunità, molti di coloro che hanno lasciato l'area rurale per la città non lo avrebbero fatto.

Si potrebbe prendere spunto dall'esperimento tedesco delle politiche di ritorno, messe in atto in zone rurali della Germania Est (come la Sassonia) per favorire un rientro dei giovani emigrati. Le iniziative sono regionali e locali, ma i tratti comuni possono essere riassunti con: servizi di informazione sul mercato del lavoro locale, servizi di consulenza, informazioni pratiche sulla vita nella regione (mercato immobiliare, servizi pubblici, qualità della vita), comunicazione e networking, sviluppo di hub territoriali (coordinamento con amministrazioni locali)⁽⁴⁶⁾. Come comprendere di cosa ogni singola Area interna, caso per caso, ha bisogno?

39 Cfr. G.V. SONZOGNO, G. URSO, A. FAGGIAN, *Migration propensity of peripheral youth: insights from Italy*, Regional Studies, Regional Science, vol. 9, 2022, pagg. 718-719.

40 Cfr. G.V. SONZOGNO, G. URSO, A. FAGGIAN, *Migration propensity of peripheral youth: insights from Italy*, Regional Studies, Regional Science, vol. 9, pag. 719.

41 Cfr. Ibidem.

42 A. STEINFÜHRER, F. OSTERHAGE, C. TIPPEL, J. KREIS, A. MOLDOVAN, *Urban-rural migration in Germany: A decision in favour of "the rural" or against "the urban"?*, Journal of Rural Studies, Volume 111, 2024, p. 8.

43 Ibidem.

44 Ibidem.

45 Ivi, p. 9.

46 Cfr. M. MESITER, J.C. PETERS, A. ROSSEN, *Welcome back! The impact of "return initiatives" on return migration to rural regions*, Journal of Economic Geography, Volume 24, Issue 5, settembre 2024, pp. 763-767.

3. La Valutazione di Impatto Generazionale: strumento innovativo.

La qualità della legislazione può essere ricondotta a due domini: la chiarezza della sua scrittura e la sua efficacia (intesa in termini di effetti). Per quanto riguarda la prima, è importante ricordare che la Presidenza del Consiglio ha già dato indicazioni su come muoversi nel 2001, emanando la Circolare 2 maggio 2001, n. 10888 denominata “Guida alla redazione dei testi normativi”. Seguendo quelle istruzioni a tutti i livelli della normazione (dai regolamenti comunali alle leggi costituzionali) si otterrebbe una coerenza normativa nella stesura degli atti. Sul fronte dell'efficacia, invece, in «Italia [...] non riesce ancora a sedimentarsi una diffusa cultura della valutazione e della misurazione dei risultati e degli effetti delle politiche e della legislazione»⁽⁴⁷⁾. Pertanto, abbiamo leggi che agiscono ma poco controllo su come agiscono e quanto efficaci siano i provvedimenti introdotti.

Nel contrasto allo spopolamento delle Aree interne e, in particolare, alla fuga dei giovani dai Comuni periferici, la valutazione delle politiche pubbliche può giocare un ruolo importante.

Si è osservato, nella sezione precedente, che ogni macro-territorio italiano è diverso dall'altro, che ogni regione è diversa dall'altra e che, infine, ogni Comune ha le proprie peculiarità come nei punti di forza così anche in quelli di debolezza. I territori delle Aree interne, in difficoltà dal punto di vista socioeconomico e quindi demografico, hanno bisogno di una maggiore attenzione sul tema delle politiche pubbliche.

Il modello di Valutazione di Impatto Generazionale (VIG) che si sta affermando presso numerosi comuni⁽⁴⁸⁾, servirebbe come strumento innovativo, nei singoli Comuni delle singole Aree interne non tanto per aumentare le risorse destinate ai giovani (operazione velleitaria) ma piuttosto, in primo luogo, a orientare gli investimenti previsti nel Documento unico di Programmazione verso una maggiore attenzione ai giovani, facendo sì che i provvedimenti genericamente riservati alla collettività cittadina si concentrino almeno in parte sulle nuove generazioni, (le cosiddette misure potenzialmente generazionali)⁽⁴⁹⁾ e, in secondo luogo, ad avviare progetti di coprogettazione con le associazioni giovanili locali per meglio definire i target delle misure destinate ai giovani (misure generazionali) e quelle potenzialmente tali.

Naturalmente, bisogna fare delle ulteriori considerazioni. La semplice adozione formale della VIG nei Comuni delle Aree interne non è la panacea al male dello spopolamento. La VIG deve essere una delle colonne che sorregge il ponte che conduce alla attrattività locale

Infatti, deve essere inquadrata all'interno di una strategia di politiche pubbliche più ampia, che abbia come tema centrale il rafforzamento dell'attrattività delle Aree interne e, quindi, il contrasto allo spopolamento. Una tale strategia deve riguardare i Comuni, ma non può essere lasciata alla esclusiva gestione di questi ultimi. Essi, con l'adozione della VIG, vengono messi in una condizione di consapevolezza maggiore del territorio ma non acquisiscono automaticamente le capacità di risoluzione dei problemi.

Facilitati tuttavia dalla prossimità delle associazioni giovanili locali, potrebbe essere in tale contesti più semplice avviare una vera e propria coprogettazione degli interventi, alimentando così un approccio dal basso che coinvolga successivamente

47 V. MARTINELLI, *La valutazione di impatto generazionale (VIG). Il metodo proposto e le prime sperimentazioni a livello nazionale, regionale e locale*, in *Le politiche pubbliche alla prova della VIG VI Rapporto 2023*, Fondazione RIES, p. 17.

48 Cfr. L. MONTI, *Legiferare meglio: la valutazione di impatto generazionale del Documento Unico di Programmazione*, Rivista di Diritto ed Economia dei Comuni, n. 2/2024.

49 Cfr. Linee Guida ANCI per la Valutazione di impatto generazionale dei Documenti Unici di Programmazione dei Comuni, versione 1.0, febbraio 2025 e cfr. Linee guida per la valutazione dell'impatto generazionale delle politiche pubbliche, COVIGE, Dipartimento per le Politiche giovanili e il Servizio civile universale.

gli altri livelli di governo e dia verat attuazione al modello europeo che a fianco dello *Youth Check* pone proprio lo *Youth Dialogue* e lo *Youth empowerment*.

Infine, il perimetro di valutazione della VIG locale estero anche alla dimensione economica, potrebbe in prospettiva aprire le porte alla sperimentazione di bilanci intergenerazionali veri e propri, come di recente auspicato da un parere del Comitato economico e sociale europeo (CESE)⁽⁵⁰⁾.

50 CESE, Valutazione dell'impatto delle politiche pubbliche a medio e lungo termine attraverso il bilancio intergenerazionale (parere d'iniziativa) SOC/827, 18/9/2025