Finanza Locale Monitor

Research Department

Luglio 2025

INTESA SANPAOLO

Finanza Locale Monitor

Local Public Finance

La spesa sociale dei Comuni: un'analisi dei bilanci

Secondo i dati Istat relativi al 2022, oltre 2,3 milioni di persone in condizione di vulnerabilità sono state prese in carico dai servizi sociali gestiti dai Comuni. Questi ultimi costituiscono il fulcro operativo del sistema di welfare locale, agendo in stretta sinergia con le Regioni e le Aziende Sanitarie Locali (ASL). L'evoluzione della spesa sociale dei Comuni degli ultimi anni riflette l'aumento della domanda di servizi, nonché alcuni interventi normativi, come quelli riguardanti i servizi di accoglienza degli stranieri. Dopo una fase di stagnazione nella prima parte dello scorso decennio, a partire dal 2016 si è registrata una crescita costante della spesa. Nel 2022, la spesa sociale ha raggiunto i 10,9 miliardi di euro, con un incremento del 5,8% rispetto all'anno precedente. Le aree di intervento che hanno conosciuto i maggiori aumenti riguardano il sostegno alla povertà, alle situazioni di disagio e alle persone senza dimora. Nel periodo 2016–2022, l'incremento della spesa sociale è stato particolarmente marcato nel Mezzogiorno, a fronte del permanere di ampi divari nella spesa pro-capite tra le diverse aree del Paese, che evidenziano un persistente squilibrio territoriale.

L'analisi dei bilanci comunali del 2023 conferma un quadro fortemente disomogeneo: oltre alle differenze geografiche, incidono anche fattori istituzionali, come l'appartenenza a Regioni a Statuto Speciale – che talvolta predispongono programmi e fondi aggiuntivi – e, soprattutto, la dimensione demografica del Comune. I Comuni di piccole dimensioni, infatti, risultano spesso carenti in alcuni ambiti di intervento, quali i servizi per la disabilità o per i soggetti a rischio di esclusione sociale, presentando livelli di spesa sociale inferiori alla media. Nonostante il ruolo imprescindibile che i Comuni svolgono nella promozione del benessere collettivo e nel contrasto alle disuguaglianze, la loro capacità di azione è limitata da vincoli di bilancio stringenti. Tali restrizioni compromettono la possibilità di programmare e garantire interventi stabili.

Le Aree Interne, tra spopolamento e vincoli di bilancio

Una delle lenti utilizzate negli ultimi anni per analizzare le economie locali è quella delle cosiddette Aree Interne. La distinzione tra Centri e Periferie, e la definizione stessa di Area Interna, si basa sulla distanza, ovvero la lontananza dai servizi essenziali. La classificazione è fondata sul tempo di percorrenza necessario per raggiungere i poli di servizi più vicini, intesi come centri dove sono offerti servizi di istruzione secondaria superiore articolata, servizi sanitari intermedi e servizi di mobilità. Nelle Aree Interne risiedono oltre 13 milioni di italiani, pari al 23% della popolazione. Le Aree Interne hanno evidenziato maggiore fragilità, sia dal punto di vista del territorio, sia a causa del graduale abbandono dello stesso sia, infine, dal punto di vista del tessuto sociale ed economico, con una minore presenza di imprese e di occupati, un'istruzione mediamente più bassa e una minore produttività media. Inoltre, i Comuni che appartengono alle Aree Interne sono quelli che stanno subendo la trasformazione demografica in maniera più intensa, con uno spopolamento maggiore dovuto non solo ad una dinamica naturale sfavorevole, ma anche all'emigrazione verso altri territori.

Per quanto riguarda la finanza locale, i Comuni delle Aree Interne mostrano mediamente una minore autonomia di finanziamento, anche a causa di basi imponibili più esigue e meno dinamiche (con una crescente incidenza di redditi da pensione), oltre a una inferiore capacità di riscossione, a fronte di spese più rigide. Ciò si riverbera anche sui servizi offerti a livello comunale, per i quali la spesa è mediamente limitata e relativamente sbilanciata a favore degli anziani. Da alcuni anni è stato identificato il problema ed è stata lanciata la Strategia Nazionale per le Aree Interne (SNAI). Per quanto le tendenze demografiche probabilmente non potranno essere invertite, alcune politiche possono essere attuate per rendere più attrattive le Aree Interne, contrastandone almeno in parte lo spopolamento.

Luglio 2025

Nota Trimestrale

Research Department

Industry & Local Economies Research

Laura Campanini
Economista

Ha collaborato:
Ref. Ricerche

Valentina Ferraris

Indice

La spesa sociale dei Comuni: un'analisi dei bilanci 3
Il ruolo dei Comuni e la governance della spesa sociale territoriale 3
I Livelli Essenziali delle Prestazioni 4
Le evoluzioni della spesa sociale dei Comuni 5
I beneficiari dei servizi 10
La spesa sociale secondo i dati della BDAP. I risultati dell'analisi per il 2023 13
I limiti derivanti dai vincoli di spesa 18

Le Aree Interne, tra spopolamento e vincoli di bilancio 20
La fuga dai Comuni più remoti e il rischio spopolamento 20
Aree Interne più fragili, soprattutto al Sud 25
La finanza locale: minore autonomia di finanziamento per le Aree Interne 27
La finanza locale: maggiore rigidità di spesa, meno spesa sociale per i più giovani 31
È possibile un rilancio delle Aree Interne? 35

La spesa sociale dei Comuni: un'analisi dei bilanci

Le politiche sociali rappresentano uno strumento fondamentale per rispondere alle sfide del nostro tempo, quali l'invecchiamento della popolazione e l'acuirsi delle disuguaglianze socio-economiche. In tale ambito, i Comuni svolgono un ruolo centrale nell'attuazione e nella gestione degli interventi di welfare territoriale. La governance delle politiche sociali si configura come un sistema multilivello: lo Stato definisce i livelli essenziali delle prestazioni da garantire uniformemente su tutto il territorio nazionale; le Regioni svolgono funzioni di programmazione e coordinamento a livello regionale; i Comuni, infine, sono responsabili della progettazione e gestione del sistema locale dei servizi sociali.

In questo contributo, dopo aver evidenziato il ruolo dei Comuni e il sistema di governance della spesa sociale, si analizza l'evoluzione della loro spesa sociale, utilizzando fonti informative diverse. I dati provenienti dalla rilevazione annuale Istat fanno riferimento alla sola componente netta della spesa dei Comuni e consentono di approfondire l'analisi sui beneficiari dei servizi, ma sono disponibili solo fino al 2022. Per un aggiornamento al 2023 si utilizzano i dati che provengono dai bilanci delle Amministrazioni.

Il ruolo dei Comuni e la governance della spesa sociale territoriale

Le politiche sociali sono essenziali per affrontare le sfide contemporanee, quali la transizione demografica e le disuguaglianze socioeconomiche. Mirano a prevenire, accompagnare e proteggere le persone e le famiglie più fragili, garantendo loro benessere, partecipazione e inclusione sociale.

Nel sistema di governance italiano, **le politiche sociali si sviluppano su più di livelli di intervento; quelle territoriali rappresentano il livello operativo più vicino ai cittadini e alle loro esigenze e svolgono quindi un ruolo fondamentale nella gestione complessiva del welfare**. La governance dei servizi sociali si configura come un sistema articolato e multilivello, che coinvolge una rete di attori istituzionali e amministrativi. I livelli di governo sono diversificati, con competenze specifiche assegnate a ciascuno.

Lo Stato detiene la competenza esclusiva nel fissare e tutelare i Livelli Essenziali delle Prestazioni (LEP), al fine di garantire un adeguato livello dei servizi e il pieno riconoscimento dei diritti sociali e civili su tutto il territorio nazionale.

Le Regioni esercitano, invece, la potestà legislativa esclusiva in materia di assistenza sociale e sono responsabili della programmazione e del coordinamento delle politiche sociali a livello regionale, assicurandone l'adeguamento alle esigenze delle comunità locali.

Ai Comuni spettano le funzioni amministrative, di progettazione e di gestione del sistema locale dei servizi sociali, che vengono pianificati, organizzati e gestiti per garantire un'efficiente allocazione delle risorse e l'accessibilità ai servizi. I Comuni sono responsabili della pianificazione, organizzazione e gestione dei servizi sociali a livello locale, garantendo che le risorse siano allocate in modo efficiente e che i servizi siano accessibili a tutti i cittadini, indipendentemente dalla loro posizione geografica o condizione socioeconomica.

Nella gestione generale del welfare territoriale, **l'intervento dei Comuni rappresenta un elemento cruciale: esso si configura come uno strumento fondamentale per l'inclusione sociale delle fasce più vulnerabili della popolazione**, contribuendo a ridurre le disuguaglianze e a promuovere la coesione sociale. Il ruolo dei Comuni è fondamentale, nell'impianto della governance dei servizi sociali, risultando i principali attori nella gestione e nell'erogazione dei servizi e delle prestazioni, operando in stretta collaborazione con le Regioni e le Aziende Sanitarie Locali (ASL).

La Legge quadro di riforma dell'assistenza (L.328/2000) prevede infatti che i Comuni siano titolari della gestione di interventi e servizi socio-assistenziali a favore dei cittadini. Il loro ruolo nella gestione della spesa sociale territoriale è quindi non trascurabile.

Al fine di superare però la frammentazione degli interventi sociali (soprattutto dove i Comuni hanno dimensione molto ridotta) e uniformare l'offerta dei servizi, coordinando peraltro gli interventi sociali con quelli sanitari, educativi e abitativi, sono stati creati gli **Ambiti Territoriali Sociali (ATS).** Gli ATS rappresentano aggregazioni sovracomunali, istituite ai sensi della Legge 328/2000 (Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali) con l'obiettivo di organizzare in forma associata la programmazione, il coordinamento e la gestione dei servizi sociali e socio-sanitari a livello locale. Costituiti da uno o più Comuni associati, gli ATS mirano principalmente a garantire un'offerta coordinata, efficace ed efficiente di interventi di welfare sul territorio, pur essendo privi di personalità giuridica.

Secondo i dati Istat più recenti, oltre 2,3 milioni di persone in condizioni di vulnerabilità sono state prese in carico dai servizi sociali territoriali nel 2022.

I Livelli Essenziali delle Prestazioni

In base al sistema di governance dei servizi socio-assistenziali, lo Stato ha la competenza esclusiva di determinazione dei Livelli Essenziali delle Prestazioni (LEP), che devono essere garantiti a tutti i cittadini indipendentemente dal territorio in cui risiedono, e ai quali devono pertanto essere destinate risorse sufficienti perché siano erogate le prestazioni.

L'individuazione dei LEP e dei fabbisogni standard nell'ambito dei servizi sociali è un'operazione non semplice, a causa dei numerosi livelli istituzionali che operano in tale ambito e della molteplicità dei beneficiari. Il monitoraggio dei LEP è reso difficoltoso dal frazionamento delle competenze (dato che, oltre ai Comuni, per alcune tipologie di servizi entrano in gioco le ASL, gli ATS e le Regioni). Inoltre, essendoci una molteplicità di servizi (interventi, contributi economici, prestazioni mediante strutture) e di beneficiari, non è semplice individuare per ogni prestazione gli utenti potenziali e stimare i costi standard.

La definizione dei Livelli Essenziali delle Prestazioni (LEP) in termini finanziari è ancora in corso. Per una piena determinazione delle risorse necessarie è fondamentale anche conoscere i costi standard – ossia il costo dei servizi erogati in condizioni ottimali di efficienza e appropriatezza – e i fabbisogni standard, che rappresentano le necessità finanziarie degli enti in funzione delle specificità territoriali e delle caratteristiche socio-demografiche dell'utenza.

Il legislatore ha già identificato alcune tipologie di LEP, come ad esempio il rapporto tra assistenti sociali e utenti (fissato a uno ogni 5mila abitanti), nonché i tassi di copertura relativi ai servizi per gli asili nido e al trasporto scolastico degli studenti con disabilità: per il periodo di transizione, precedentemente all'adozione dei LEP, o per altri ambiti per i quali non sono stati individuati i LEP, sono stati definiti obiettivi di servizio come ad esempio, per il periodo 2022-2027 per il servizio di asili nido e per quello di trasporto scolastico degli studenti disabili.

A partire dal 2020, per i servizi sociali di competenza comunale si è adottato un approccio metodologico differente rispetto al passato. Inizialmente, infatti, la spesa era determinata sulla base di una funzione vincolata alle risorse disponibili, seguendo dunque il criterio della spesa storica. Tuttavia, con il nuovo assetto metodologico, si è superato tale vincolo, facendo riferimento a un **sistema di territori cosiddetti benchmark**. I fabbisogni standard sono stati rapportati alla spesa dei territori, con caratteristiche di contesto simili, dove i Comuni garantivano un maggiore livello di servizi a costi efficienti. **La nuova stima ha determinato un fabbisogno standard superiore alla spesa storica, e quindi la necessità di mettere a disposizione risorse aggiuntive**, stanziate nelle leggi di Bilancio (con quella per il 2021 sono state previste risorse

aggiuntive per i Comuni delle RSO; con quella per il 2022 sono state garantite risorse anche ai Comuni di Sicilia e Sardegna).

Le risorse vincolate al raggiungimento degli obiettivi di servizio sono state successivamente spostate nel Fondo speciale equità livello dei servizi per il periodo 2025-2030, posto al di fuori del Fondo di solidarietà comunale, recependo quanto indicato dalla sentenza 71 del 2023 della Corte Costituzionale[1] . Per il 2025 si tratta di circa 859 milioni di euro.

Con la legge di bilancio per il 2023 (L.197/2022), il processo di definizione è stato oggetto di una significativa accelerazione, prevedendo un percorso strutturato per l'individuazione dei LEP attraverso l'istituzione di una Cabina di Regia presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri. A supporto dei lavori di tale organismo è stato altresì istituito un Comitato tecnico-scientifico, con funzioni consultive e di approfondimento.

Le evoluzioni della spesa sociale dei Comuni

I dati di contabilità nazionale circa le uscite della PA per funzione di spesa evidenziano alcuni elementi per la valutazione dell'aggregato delle uscite[2]. Dall'analisi di tali dati emerge come **la maggior parte della spesa per la protezione sociale sia sotto forma di trasferimenti** (prevalentemente per pensioni), mentre la componente di consumi, che include anche i redditi pagati al personale occupato, oltre alla produzione di beni e servizi, rappresenta solo una quota modesta, circa il 5% delle uscite complessive.

Nella sottovoce delle prestazioni in denaro, il peso delle Amministrazioni locali è contenuto, dato che ad esse è riportabile circa l'1% delle prestazioni (4,6 miliardi di euro nel 2023), ma è decisamente maggiore il loro ruolo per quanto riguarda le prestazioni in natura, sotto forma di beni e servizi prodotti. **Nel 2023, la spesa per produzione o acquisto da produttori market di beni e servizi da parte delle Amministrazioni locali ammontava a 8,8 miliardi, il 40% del totale**.

Le uscite delle Amministrazioni pubbliche per la protezione sociale (2023, dati non consolidati)

Milioni di euro	PA	Amm. Centrali	Amm. Locali	Enti previdenza
Redditi da lavoro dipendente	4.725	73	1.672	2.980
Acquisto di beni e servizi non market prodotti da produttori market	10.883	6.981	3.890	12
Consumi intermedi	5.810	129	3.144	2537
Imposte sulla produzione	261	3	98	160
Prestazioni sociali diverse dai trasferimenti sociali in natura	424.486	9.936	4.625	409.925
Altri trasferimenti correnti	1.477	143.377	777	2.484

Fonte: elaborazioni REF Ricerche su dati contabilità nazionale Istat

Per avere un quadro più o meno completo dell'offerta socio-assistenziale realizzata dai Comuni si può ricorrere alla rilevazione condotta annualmente dall'Istat integrando i dati dei bilanci con dati statistici sui servizi e gli interventi sociali erogati, raccolti mediante un'indagine presso i Comuni, le associazioni di Comuni e tutti gli Enti che contribuiscono all'offerta di servizi per delega da parte dei Comuni (come consorzi, unioni di Comuni, comunità montane, ATS, etc.). Le informazioni raccolte riguardano le spese sostenute per fornire interventi e servizi sociali a livello locale e il numero di utenti serviti. La gestione dei servizi socio-assistenziali è difatti esercitata dai Comuni, singolarmente o in forma associata tra Comuni limitrofi. L'offerta socio-assistenziale realizzata dai Comuni e rilevata nell'indagine è integrata però anche da interventi gestiti da Regioni e Province, che concorrono così alla spesa.

[1] Si veda Finanza Locale Monitor di gennaio 2024.

[2] Tali dati non consentano di distinguere ulteriormente i livelli amministrativi.

Secondo tale indagine, **la spesa impegnata dai Comuni nel 2022 per i servizi sociali (inclusi gli asili nido) è stata di 10,9 miliardi di euro,** di cui però una parte è costituita dalla compartecipazione pagata dagli utenti, pari a 812 milioni di euro, e dalla compartecipazione del Sistema Sanitario Nazionale, pari a 1,2 miliardi di euro (l'11% del totale). Al netto di queste compartecipazioni, la spesa sostenuta dai Comuni è stata di oltre 8,8 miliardi di euro.

Il ruolo della spesa sostenuta dai soli Comuni è superiore in alcune aree di intervento (Immigrati, Multiutenze, Famiglie e minori) ed è comunque maggioritario per tutte, per quanto per alcune vi sia un non trascurabile ruolo delle compartecipazioni del SSN (Dipendenze, Disabili, Anziani) o degli utenti (Anziani, Famiglie e minori).

Prevalentemente, gli 8,8 miliardi di euro di spesa dei Comuni sono destinati a interventi e servizi diretti (per circa il 40%); poco meno di un terzo delle risorse (il 32%) è invece allocato al finanziamento delle strutture che si occupano di fornire servizi di assistenza, e il 28% a trasferimenti in denaro ai beneficiari, per circa 2,5 miliardi di euro nel 2022.

La composizione della spesa dei Comuni (2022)

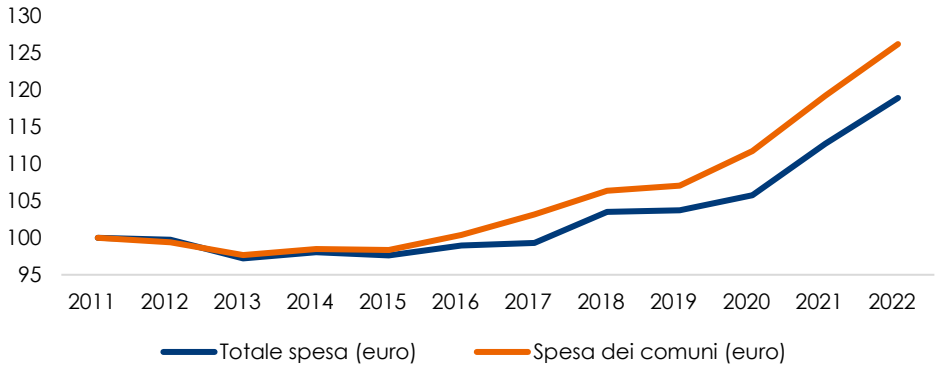
Milioni di euro	Totale	Netta*
Famiglia e minori	3.687	3.308
Disabili	2.843	2.441
Dipendenze	68	27
Anziani (65 anni e più)	2.423	1.309
Immigrati, Rom, Sinti e Caminanti	454	452
Povertà, disagio adulti e senza dimora	900	800
Multiutenza	528	528
Totale	10.903	8.865

Nota: (*) Al netto delle compartecipazioni degli utenti e del SSN. Fonte: elaborazioni REF Ricerche su dati contabilità nazionale Istat

Poiché la rilevazione Istat è ormai condotta da parecchi anni, è possibile ricostruire anche le evoluzioni recenti della spesa socio-assistenziale dei Comuni. Come evidenziato nel grafico che segue, **la spesa ha sperimentato un lungo periodo di stagnazione tra il 2011 e il 2016.**

Va rilevato che il periodo è quello in cui l'applicazione del Patto di Stabilità Interno comportava vincoli stringenti ai conti comunali, nell'ottica di contribuzione al consolidamento della finanza pubblica complessiva: questo ha comportato limiti importanti alle capacità di spesa dei singoli Comuni, tradottisi in una minore possibilità di supporto alle fasce più in difficoltà della popolazione. Considerando la grave crisi attraversata dall'Italia in quegli anni, per effetto della recessione dell'economia, è evidente come la spesa sociale abbia evidenziato una minore incisività, a seguito di una carenza di risorse, proprio quando probabilmente i bisogni erano maggiori.

La spesa sociale complessiva e dei Comuni (indice base 2011=100)



Fonte: elaborazioni REF Ricerche su dati rilevazione Istat

Le urgenze di carattere sociale prodotte dalla crisi hanno spinto, dalla metà dello scorso decennio, a modificare l'impostazione delle politiche sociali. Va evidenziato che, in questo stesso periodo, le maggiori risorse destinate ai Comuni si sono sovrapposte ad un allargamento degli strumenti e delle disponibilità assegnate ad altri livelli di Governo. Al riguardo si ricorda **l'introduzione del Reddito di Cittadinanza,** come misura principale di sostegno economico, dal 1° aprile 2019 al 31 dicembre 2023. In seguito, il 1° gennaio 2024 è entrato in vigore **l'Assegno di Inclusione**, che sostituisce il Reddito di Cittadinanza con una dotazione di risorse inferiore e criteri di eligibilità più restrittivi.

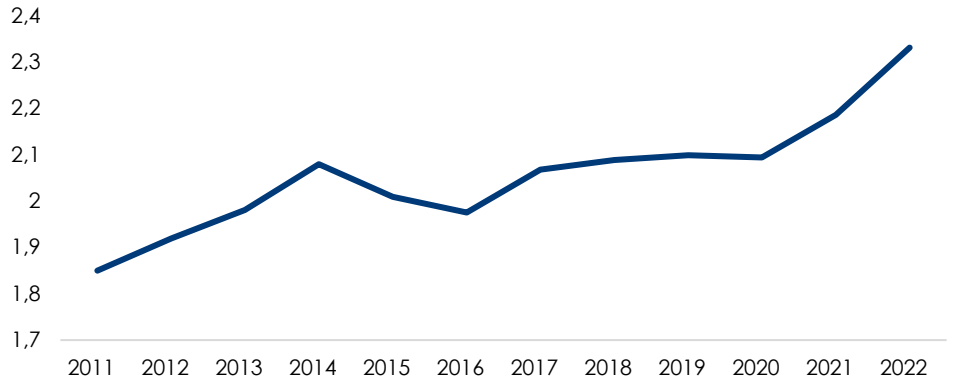
Circa la spesa sociale dei Comuni, dal 2016, dopo la revisione delle norme sui vincoli di bilancio in una direzione meno restrittiva, si è osservata una ripresa.

La spesa è cresciuta in maniera pressoché costante (con la sola eccezione del 2019) per tutto il periodo successivo. Tra il 2016 e il 2022 è complessivamente aumentata di 1,8 miliardi (il 26% cumulato). Al netto dell'effetto dei prezzi[3], l'incremento complessivo è stato del 15%.

Ciò evidenzia come, **negli ultimi anni, si stia assistendo ad una ritrovata vivacità dell'offerta di servizi socio-assistenziali da parte dei Comuni**. Da una parte questo riflette una maggior flessibilità di spesa, consentita dalle riforme alla normativa sui vincoli di finanza pubblica. Dall'altra, vi è anche una **crescita dei bisogni**, come evidenziato dall'aumento del numero di persone prese in carico dai servizi sociali professionali, che rappresentano il punto di ingresso per accedere alla maggior parte degli altri servizi e prestazioni. Tra il 2016 e il 2022 l'incremento del numero di utenti presi in carico è stato del 18%, e solo nel 2022 l'aumento è stato del 7%.

[3] Usando il deflatore del PIL.

L'accesso ai servizi sociali: utenti presi in carico dai servizi professionali (milioni)

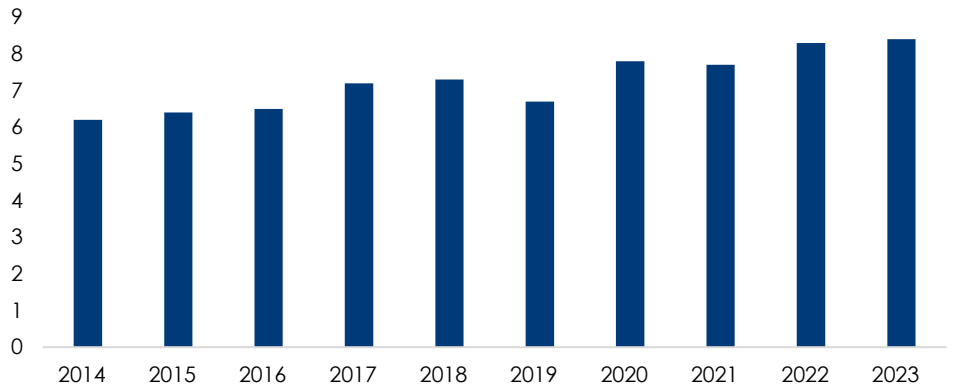


Fonte: elaborazioni REF Ricerche su dati rilevazione Istat

Peraltro, i dati, fermandosi al 2022, non tengono conto, se non in misura marginale, dei diversi interventi di restrizione del Reddito di Cittadinanza (poi abolito nel 2024, e solo per alcuni nuclei sostituito dall'Assegno di Inclusione). Ciò implica che essi non riflettano ancora la necessità da parte delle Amministrazioni locali (e in particolare dei Comuni) di intervenire a compensazione del minore impegno da parte dell'Amministrazione Centrale a sostegno dei nuclei più fragili.

D'altra parte, la necessità di interventi in ambito sociale è resa urgente anche alla luce del fatto che **l'area del disagio ha continuato ad allargarsi negli ultimi anni**, nonostante la fase di ripresa dell'economia. Al proposito, basti considerare l'andamento della popolazione in condizioni di povertà assoluta: **l'incidenza delle famiglie povere è passata dal 6,2% del 2014 all'8,4% nel 2023.** L'incremento è stato particolarmente marcato nei Comuni più piccoli.

Famiglie povere in Italia (incidenza % famiglie in povertà assoluta sul totale)



Fonte: elaborazioni REF Ricerche su dati rilevazione Istat

Incidenza della povertà assoluta per tipologia di Comuni (quota % famiglie in povertà assoluta sul totale)

	2014	2023
Italia	6,2	8,4
Nord	4,2	7,9
Centro	5,5	6,7
Mezzogiorno	9,6	10,2
Comuni grandi (Centro area metropolitana)	6,0	8,1
Comuni medi (>50mila abitanti, Periferia area metropolitana)	6,0	7,9
Comuni piccoli (<50mila abitanti, non periferia area metropolitana)	6,3	8,8

Fonte: elaborazioni REF Ricerche su dati rilevazione Istat

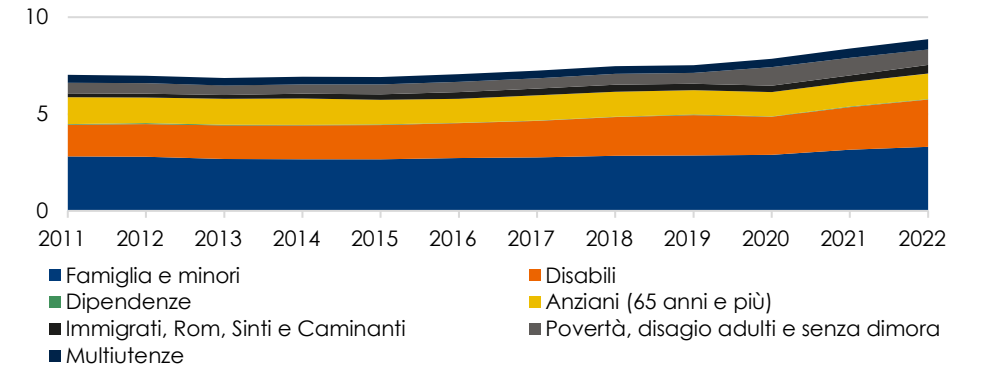
Guardando alla composizione della spesa, la crescita nell'ultimo periodo non ha interessato nella stessa misura tutte le aree di utenza: **l'andamento è stato particolarmente vivace per l'area "Povertà, disagio adulti e senza dimora" (per la quale la spesa nominale tra il 2016 e il 2022 è aumentata del 49%)**, per l'area "Disabili" e per quella "Immigrati, Rom, Sinti e Caminanti", così come per le "Multiutenze", che hanno registrato incrementi cumulati superiori al 30% nello stesso periodo. È invece decisamente **più limitata la dinamica della spesa sociale per gli anziani**, cresciuta del 6% nell'intero periodo.

La crescita nell'area "Povertà" è stata particolarmente marcata nel biennio 2020-21, quando i Comuni si sono trovati a fronteggiare gli impatti sociali dell'emergenza sanitaria, potendo però ricorrere anche a fondi speciali messi a disposizione dallo Stato.

Ne consegue che nel 2022 la struttura della spesa socio-assistenziale dei Comuni risulta abbastanza diversa da quella prevalente all'inizio del decennio precedente: è aumentato il peso delle aree "Disabili", "Immigrati, Rom, Sinti e Caminanti" e "Povertà, disagio adulti e senza dimora"; si riduce lievemente la rilevanza dell'area "Famiglia e minori", mentre scende nettamente quella dell'area "Anziani".

Ciò riflette evoluzioni differenti a livello di aree di utenza ma anche effetti di decisioni di policy, ad esempio riguardo alle priorità oppure circa le competenze di intervento in alcuni ambiti. Ad esempio, l'andamento della spesa sociale dei Comuni nell'area "Immigrati" riflette le modifiche degli ultimi anni nel sistema di accoglienza.

L'evoluzione della spesa sociale dei Comuni per aree di intervento (miliardi di euro)



Fonte: elaborazioni REF Ricerche su dati rilevazione Istat

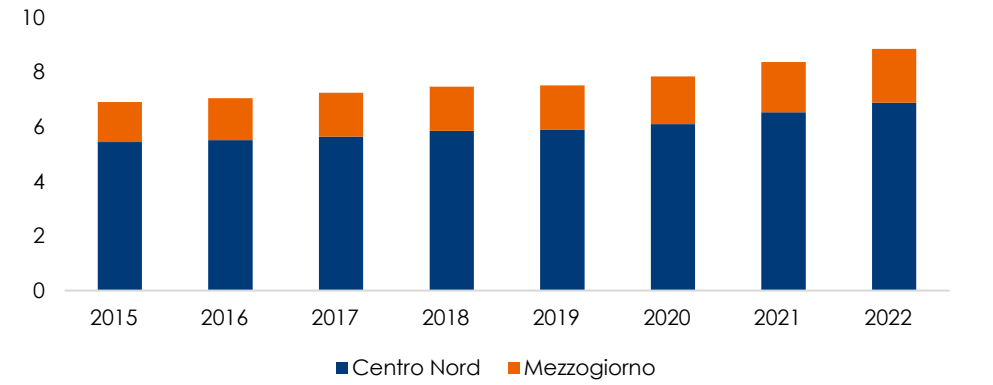
Anche a livello territoriale si sono osservate evoluzioni abbastanza differenziate; **nel periodo 2016-2022 la spesa sociale dei Comuni è aumentata in tutte le ripartizioni, ma in maniera più vivace al Sud** (escluse le Isole), dove l'incremento cumulato è stato del 40%, circa il doppio della crescita osservata al Nord (+22%). Questo comporta anche una maggior rilevanza della spesa sociale meridionale, che complessivamente (includendo anche le Isole) costituiva poco più di un quinto

della spesa complessiva nazionale (22,3%) nel 2016, mentre nel 2022 ne rappresenta ormai un quarto.

Il Mezzogiorno presenta un andamento della spesa sociale dei Comuni differente rispetto alle tendenze del Centro-Nord in due aree: "Anziani" e "Dipendenze". La spesa sociale per gli anziani è difatti cresciuta nel Centro-Nord, per quanto meno di quanto si sia osservato in altri comparti della spesa, mentre nel Mezzogiorno si è ridotta complessivamente dell'11%. Per quanto riguarda le dipendenze, invece, la spesa (peraltro modesta) è rimasta pressoché costante al Centro-Nord, mentre è moderatamente aumentata nel Mezzogiorno.

Nonostante le dinamiche generalmente più vivaci osservate nel Mezzogiorno, **i dati della rilevazione Istat evidenziano livelli di spesa pro-capite ancora mediamente più elevati nelle Regioni del Nord**; in particolare, la spesa risulta più alta nelle Regioni a Statuto Speciale - RSS (ad esclusione della Sicilia).

La composizione della spesa sociale dei Comuni per ripartizione (miliardi di euro)



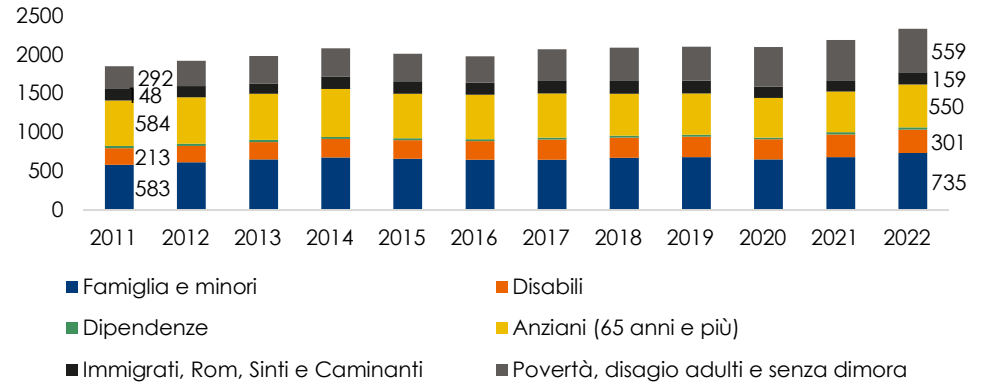
Fonte: elaborazioni REF Ricerche su dati rilevazione Istat

I beneficiari dei servizi

La rilevazione Istat ha il vantaggio di raccogliere dati riguardanti anche i beneficiari delle prestazioni fornite dai Comuni, ampliando quindi lo sguardo oltre il mero livello finanziario delle risorse stanziate. Ciò consente anche di comprendere se l'evoluzione della spesa sia riconducibile più a dinamiche dei beneficiari oppure a cambiamenti nei livelli di spesa pro-capite.

Tra il 2016 e il 2022 si è osservato un marcato incremento del numero di utenti dei servizi socio-assistenziali dei Comuni, ma in misura non omogenea tra le aree o tra le tipologie di interventi. Guardando ai servizi sociali professionali, ai quali è necessario accedere per essere presi in carico e beneficiare di altri servizi, il numero di utenti è cresciuto nel periodo in esame per tutte le voci ma, in particolare, per quanto riguarda **"Immigrati, Rom, Sinti e Caminanti" "Famiglie e minori" e "Povertà, disagio adulti e senza dimora".** Si è invece ridotto il numero di utenti presi in carico nella voce "Anziani (65 anni e più)". Quest'ultima evoluzione è per certi versi sorprendente, considerando che la dinamica demografica negli ultimi anni ha comportato un aumento della popolazione anziana.

Utenti presi in carico dal servizio sociale professionale (migliaia)

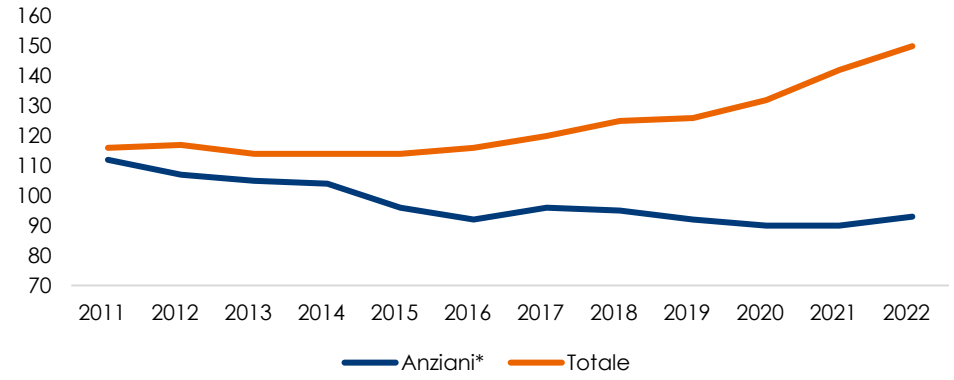


Fonte: elaborazioni REF Ricerche su dati rilevazione Istat

Vi sono probabilmente anche delle scelte allocative che, a fronte dell'emersione di nuove sacche di bisogno negli ultimi anni, hanno cercato di rispondere spostando parte delle risorse a discapito di altre aree di intervento più tradizionali. Ciò è evidente soprattutto nella prima parte del periodo analizzato, quando si rileva un calo dell'incidenza della platea di beneficiari alla voce "Anziani" sulla popolazione di riferimento, parzialmente ripreso solo nel 2022. La crescita della popolazione più anziana, in altre parole, non si è tradotta in un incremento di pari portata degli utenti.

Tra il 2016 e il 2022 la spesa pro-capite (rapportata alla popolazione di riferimento, e non solo agli utenti) per gli anziani è rimasta pressoché ferma.

Spesa sociale dei Comuni sulla popolazione di riferimento (euro pro-capite)



Nota: (*) spesa nell'area "Anziani" su popolazione di 65 anni e più. Fonte: elaborazioni REF Ricerche su dati rilevazione Istat

Va però evidenziato che, **nell'ultimo triennio, sulla riduzione dei beneficiari appartenenti all'area "Anziani" ha impattato soprattutto la pandemia.** Il calo maggiore di utenti si è osservato nei servizi che richiedono compresenza di più utenti (Attività ricreative, sociali, culturali; attività di integrazione sociale; centri diurni; centri di aggregazione), che hanno risentito fortemente delle restrizioni introdotte in seguito alla pandemia (soprattutto per i più fragili, come appunto gli anziani). I dati annuali mostrano molto chiaramente la caduta nel 2020, alla quale è seguita una piccola ripresa, che però nel 2022 era ancora insufficiente a recuperare i livelli pre-pandemici.

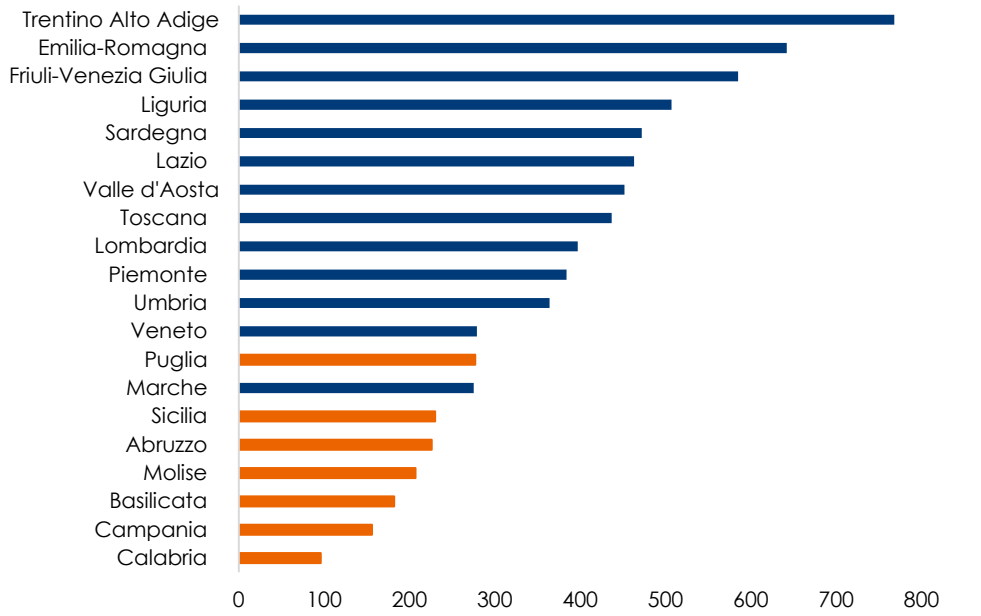
Come esito di queste tendenze vi è stata una **ricomposizione della spesa, che attualmente risulta molto a favore di "Famiglia e minori"**, ai quali va il 37% della spesa complessiva, e "Disabili", che ricevono invece il 28%. Le altre voci si spartiscono il restante terzo di risorse: la quota principale va agli anziani (che assorbono il 15%), seguiti dall'area "Povertà, disagio adulti e senza dimora".

Il tasso di copertura dei servizi (calcolato come rapporto percentuale tra il numero di utenti e la popolazione di riferimento) risulta relativamente più elevato per alcune tipologie di servizio: nello specifico, il 5% dei disabili risultava coperto dall'assistenza domiciliare socio-assistenziale, un altro 1,4% dall'assistenza socio-assistenziale integrata con i servizi sanitari e il 3,3% dagli assegni di cura; per gli anziani, invece, le tre tipologie di servizi coprono meno del 2% della popolazione.

I dati della rilevazione Istat evidenziano inoltre una certa eterogeneità territoriale dei livelli di spesa nei vari ambiti di intervento. Poiché i livelli di spesa dipendono anche dalle caratteristiche sociali, demografiche ed economiche dei territori, una maniera per confrontarle correggendo per queste differenze (e quindi evidenziare più che altro le questioni allocative, o comunque di scelta di spesa, sottostanti) è quella di prendere le spese pro-capite calcolate sulle popolazioni di riferimento.

Per quanto riguarda l'area "Famiglie e minori", la spesa pro-capite risulta più alta in Trentino-Alto Adige, Friuli-Venezia Giulia, Emilia-Romagna e Liguria, mentre è particolarmente bassa in Calabria (dove si spende meno di un quarto di quanto venga speso mediamente in Italia per ogni minore). In generale, nel Mezzogiorno la spesa per minore è la metà della media nazionale, con l'eccezione della Sardegna, che presenta livelli di spesa pro-capite superiori alla media nazionale di oltre il 25%.

Spesa sociale dei Comuni pro-capite per "Famiglie e minori" (2022, euro pro-capite, su popolazione di riferimento)

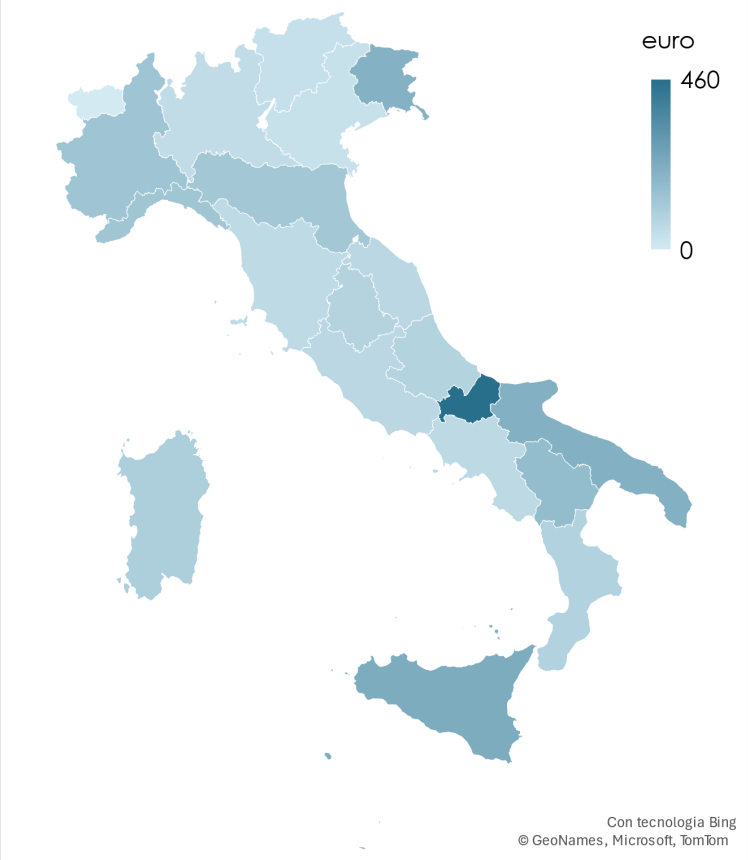


Nota: calcolata su popolazione 0-17 anni. Fonte: elaborazioni REF Ricerche su dati rilevazione Istat

Il quadro non appare troppo dissimile per le altre voci: si conferma un livello di spesa pro-capite più elevato nel Centro-Nord, e in particolare nelle RSS (inclusa la Sardegna), mentre il Mezzogiorno tende ad avere spese più basse, anche correggendo per la diversa composizione socio-demografica. Alcuni casi peculiari si rilevano nella spesa per la voce "Immigrati, Rom, Sinti e Caminanti", dove la spesa pro-capite è calcolata considerando la popolazione di stranieri residenti: in questo caso il Mezzogiorno evidenzia livelli di spesa più elevati rispetto alla media nazionale. In parte questo dipende da alcuni costi fissi, non necessariamente legati alla sola presenza di stranieri residenti, ma anche di coloro che transitano (come i centri di accoglienza rifugiati), che sono più frequenti nei punti di accesso al territorio italiano. Dal 2013, i Comuni hanno ottenuto nuove risorse attraverso il Sistema di Protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati (SPRAR),

permettendo l'implementazione di progetti di accoglienza. A partire dal 2020, il "Sistema di Accoglienza e Integrazione" ha ripristinato la possibilità per i richiedenti asilo, precedentemente esclusi dal 2018, di accedere ai programmi di seconda accoglienza.

Spesa sociale dei Comuni pro-capite per "Immigrati, Rom, Sinti e Caminanti" (2022, euro pro-capite, su popolazione di riferimento)



Nota: calcolata su popolazione straniera residente. Fonte: elaborazioni REF Ricerche su dati rilevazione Istat

La spesa sociale secondo i dati della BDAP. I risultati dell'analisi per il 2023

I dati finora commentati, provenienti dalla rilevazione annuale Istat, fanno riferimento alla sola componente netta della spesa dei Comuni, ovvero quella parte di spesa interamente sostenuta dai Comuni, senza quindi le compartecipazioni da parte degli utenti e i rimborsi del SSN.

La rilevazione Istat ha il vantaggio di essere il risultato di una combinazione ed elaborazione di diverse fonti informative, dando così un quadro piuttosto completo dei servizi sociali dei Comuni, considerando non solo la spesa effettuata, ma anche i beneficiari raggiunti.

I limiti sono semmai nell'aggiornamento, che per alcuni dati arriva al 2022, per altri si ferma al 2021, dato che è necessario del tempo per effettuare tutte le operazioni di raccolta, controllo, correzione e validazione dei dati.

Per poter disporre di un quadro più aggiornato, limitandosi però ai soli aspetti di spesa, si possono analizzare i dati di bilancio riguardanti le uscite (in particolare, gli impegni di competenza) riportati nei rendiconti consuntivi trasmessi alla RGS e raccolti nella banca dati BDAP. I dati fanno riferimento al 2023, anno per il quale c'è già una certa completezza per numerosità di Comuni presenti nel database.

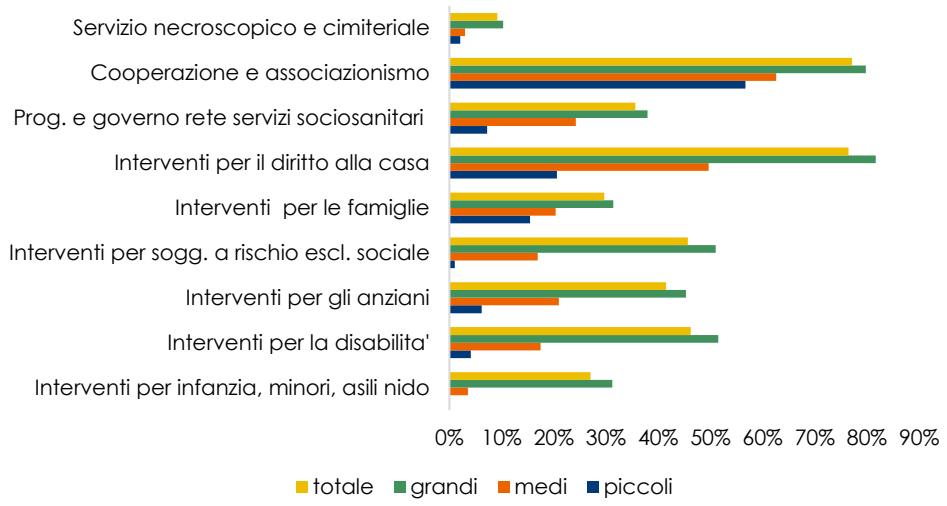
Gli impegni di spesa sono però al lordo delle compartecipazioni di utenti e SSN. Inoltre, non si tiene conto della parte di spesa effettuata da organismi aventi personalità giuridica propria (che quindi sono tenuti a presentare i loro bilanci) – come unioni di Comuni o Comunità montane, che in alcuni territori possono avere un ruolo non trascurabile – oppure della spesa finanziata con risorse da trasferimenti dalle Regioni.

Un primo aggregato possibile per valutare la spesa sociale è dato dalla somma degli impegni afferenti alla Missione[4] 12 (Diritti sociali, politiche sociali e famiglia): secondo i dati della BDAP, nel 2023 la somma complessiva risulta pari a 11,3 miliardi di euro. All'interno della Missione 12, però, ricadono diversi programmi: infanzia e minori (inclusi gli asili nido); disabilità; anziani; soggetti a rischio esclusione sociale; famiglie; interventi per il diritto alla casa; servizi socio-sanitari locali; cooperazione e associazionismo; servizi necroscopici e cimiteriali.

I dati evidenziano come **la spesa pro-capite, che a livello nazionale risulterebbe in media pari a circa 159 euro per abitante, sia in realtà molto differenziata tra i diversi Comuni**. Contano diversi fattori: come sempre, la dimensione territoriale influisce sui livelli di spesa, ma pesano anche altri fattori: in primo luogo la dimensione del Comune. I Comuni più grandi riescono a offrire livelli di spesa più elevati e anche una maggior varietà di programmi.

Dall'analisi dei dati dei bilanci, infatti, si evince che per alcuni programmi i Comuni, in particolare quelli più piccoli (con meno di 10 mila abitanti), hanno talvolta impegni di spesa pari a zero[5] . I programmi per i quali è più frequente l'assenza di dati sono la cooperazione e l'associazionismo e gli interventi per il diritto alla casa[6]: meno di un quarto dei Comuni ha difatti dati di spesa per questi programmi. Ma ce ne sono altri (disabilità, soggetti a rischio esclusione sociale) dove oltre metà dei Comuni piccoli non ha dati di spesa, mentre risultano più diffusi tra i Comuni medio-grandi.

Frequenza di Comuni con dati nulli per programmi della Missione 12 (% sul totale, 2023)



Nota: piccoli: fino a 10 mila abitanti; medi: tra 10 mila e 60 mila abitanti; grandi: oltre 60 mila abitanti. Fonte: elaborazioni REF Ricerche su dati BDAP e Istat

[4] Nei bilanci dei Comuni, le Missioni costituiscono le funzioni e gli obiettivi strategici. Sono organizzate in modo da rendere trasparente come le risorse vengono spese in base alle diverse aree di attività.

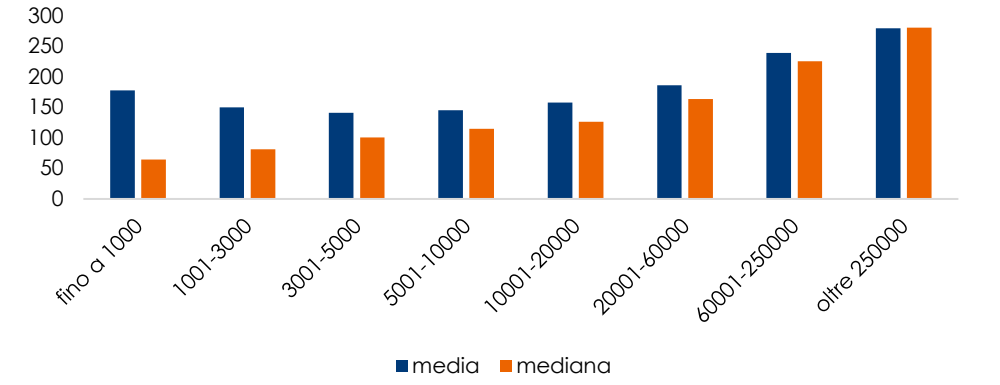
[5] Ciò suggerisce che non vi siano programmi finanziati (almeno per il 2023) nell'anno, anche se non si possono escludere errori di compilazione.

[6] Si veda Finanza Locale Monitor di ottobre 2022 per una rassegna in merito.

Questo è probabilmente dovuto alle minori risorse disponibili, che portano a focalizzarsi sui servizi a maggior utenza (famiglie, minori).

I piccoli Comuni che invece hanno spese nei vari programmi evidenziano valori pro-capite di spesa elevati, a causa di diseconomie di scala, date dalla presenza di alcuni costi fissi (quando il servizio esiste) che sono ripartibili su una popolazione più ristretta. Ciò è reso evidente, nel grafico seguente, dal confronto della distribuzione **della spesa pro-capite media, che per le classi di Comuni più piccoli risente dei pochi alti valori,** e di quella mediana, che invece evidenzia l'andamento crescente della spesa sociale per abitante all'aumento della dimensione dei Comuni. I risultati sono anche condizionati dall'esclusione dalle fonti dati utilizzate dei servizi gestiti in maniera consortile, che risultano diffusi nei comuni più piccoli.

Spesa sociale dei Comuni per dimensione demografica (euro per abitante, 2023)



Fonte: elaborazioni REF Ricerche su dati BDAP e Istat

A livello territoriale, la spesa media pro-capite risulta molto alta in Sardegna, mentre è particolarmente modesta in Piemonte e in Valle d'Aosta. La Sardegna, grazie allo statuto speciale, riesce a realizzare misure ulteriori[7] con fondi regionali e attuate a livello comunale. Nel caso della Valle d'Aosta, il dato potrebbe riflettere il fatto che la maggior parte dei servizi, e di conseguenza della spesa, è gestita dalle Unités des Communes valdôtaines, che in quanto enti locali pubblicano bilanci a parte.

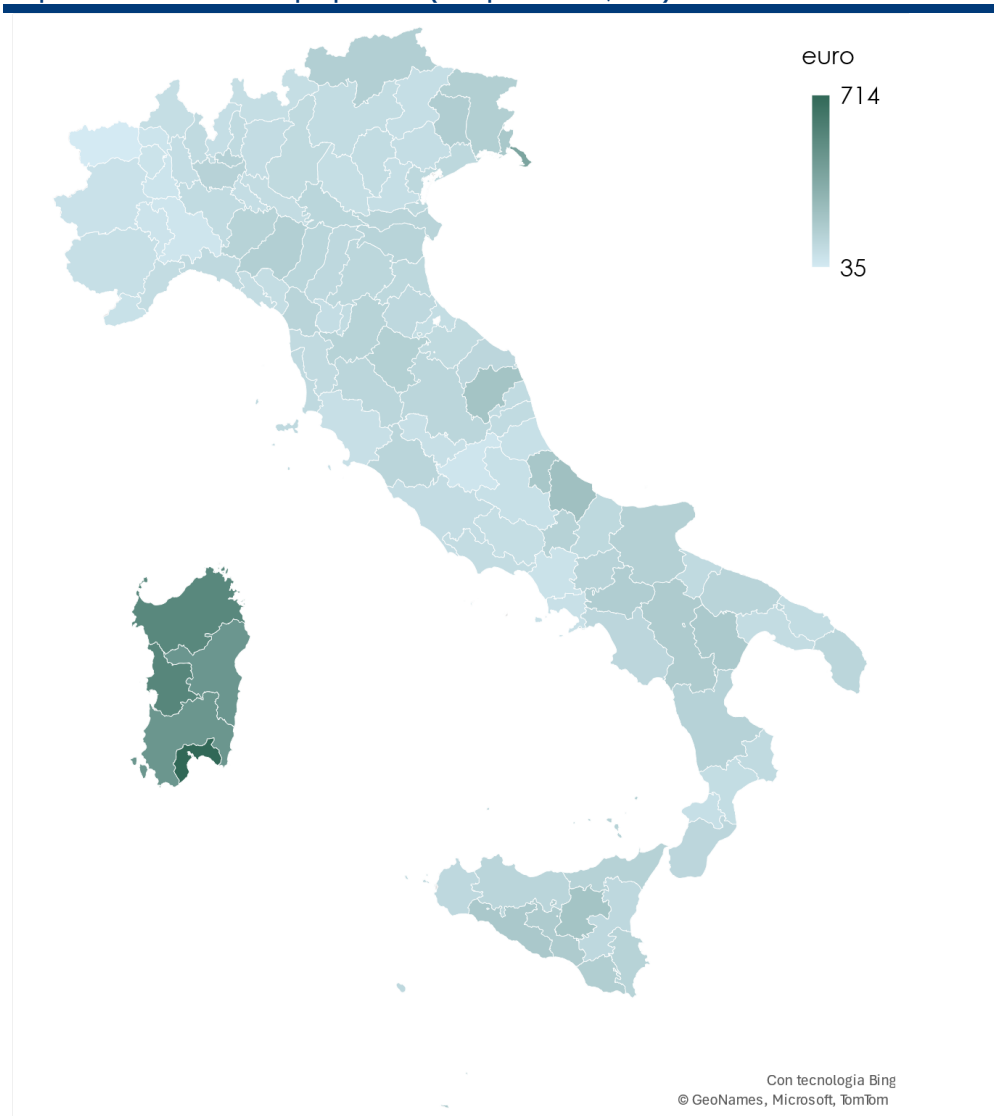
Occorre una certa cautela nel confrontare i risultati dell'analisi sui bilanci con i dati della rilevazione Istat, che sono validati e controllati e sono quindi tra loro coerenti.

Una definizione più vicina a quella adottata dall'Istat è data dall'aggregato ristretto, che esclude i servizi necroscopici e cimiteriali dai programmi considerati. Questo nuovo aggregato risulta complessivamente pari a 10,5 miliardi di euro nel 2023, corrispondente a una spesa pro-capite media di 139 euro.

I dati sulla spesa pro-capite evidenziano livelli medi più alti nelle Isole e nel Sud: ciò però riflette la presenza di alcuni valori estremamente elevati per alcuni Comuni, che alzano la media. Le mediane, che non sono influenzate dal valore degli estremi superiori, mostrano invece un livello pro-capite nel Sud inferiore a quello riscontrato nel Nord e nel Centro, in coerenza quindi con i risultati della rilevazione Istat. Fa invece sempre caso a sé la ripartizione delle Isole, sulla quale pesa il caso specifico della Sardegna.

[7] Ad esempio, il Reddito di Inclusione Sociale (REIS).

La spesa sociale* dei Comuni per provincia (euro per abitante, 2023)



Nota: (*) escludendo i servizi necroscopici e cimiteriali. Fonte: elaborazioni REF Ricerche su dati BDAP e Istat

Anche per quanto riguarda le dimensioni dei Comuni e il loro grado di urbanizzazione, si conferma quanto già osservato: **la spesa pro-capite sale all'aumentare della dimensione e del grado di urbanizzazione, e per i Comuni più piccoli si osserva una maggiore disomogeneità**.

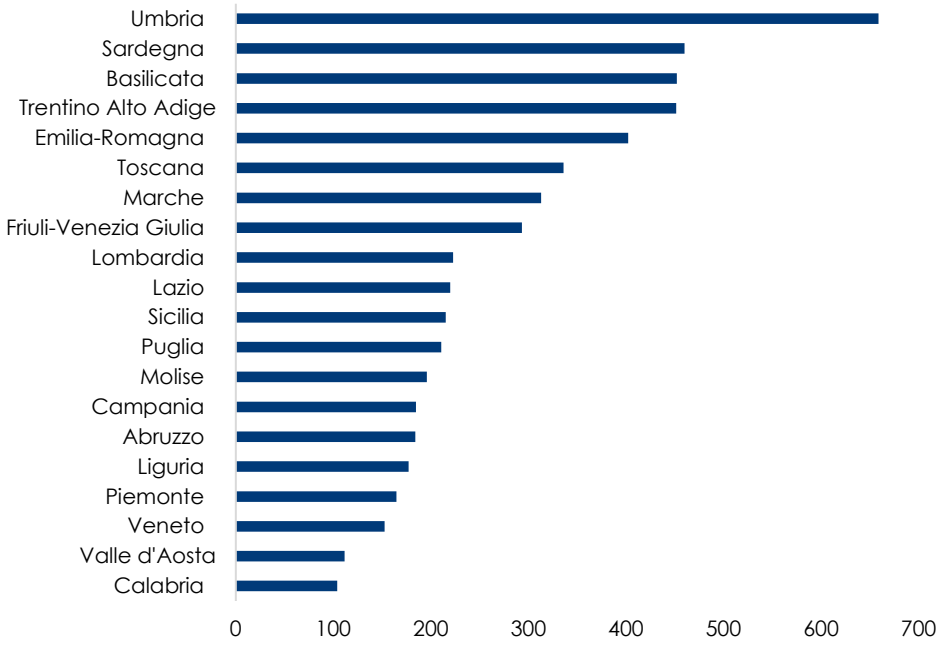
Per quanto riguarda i diversi programmi proposti, nel Centro-Nord si rileva un maggior impegno per l'infanzia (con livelli assoluti più alti di spesa e una maggior incidenza della stessa sul totale), e per gli anziani. Invece, al Sud pesa di più la spesa a favore dei soggetti a rischio di esclusione sociale e per le famiglie.

Correggendo la spesa pro-capite dell'infanzia per le caratteristiche demografiche territoriali, ovvero per la popolazione fino a 14 anni, si rileva ancora come il Sud sia in posizione arretrata: in particolare, se la spesa media per ogni bambino è di 240 euro a livello nazionale, questa risulta superiore in regioni come Umbria, Sardegna, Trentino-Alto Adige e Basilicata, mentre è modesta in Calabria (che ha una spesa media inferiore alla metà della media nazionale), Valle d'Aosta e Liguria. Al di là delle differenze territoriali, incide soprattutto la differenza di spesa legata alla

dimensione comunale: Comuni più grandi[8] possono offrire servizi più ampi e variegati, e presentano una spesa media per bambino tripla rispetto a quella media dei Comuni piccoli[9].

Anche per gli anziani, il calcolo di una spesa pro-capite che tenga conto della composizione demografica conferma la posizione molto arretrata della spesa media nel Sud: se la spesa per ogni anziano (considerando la popolazione con oltre 75 anni) è in media di 135 euro, nel Sud si ferma a 67 euro, meno della metà. Le regioni dove la spesa è più alta sono Trentino-Alto Adige, Friuli-Venezia Giulia, Marche e Sardegna. Umbria, Campania, Molise e Calabria sono invece le regioni dove la spesa resta più bassa.

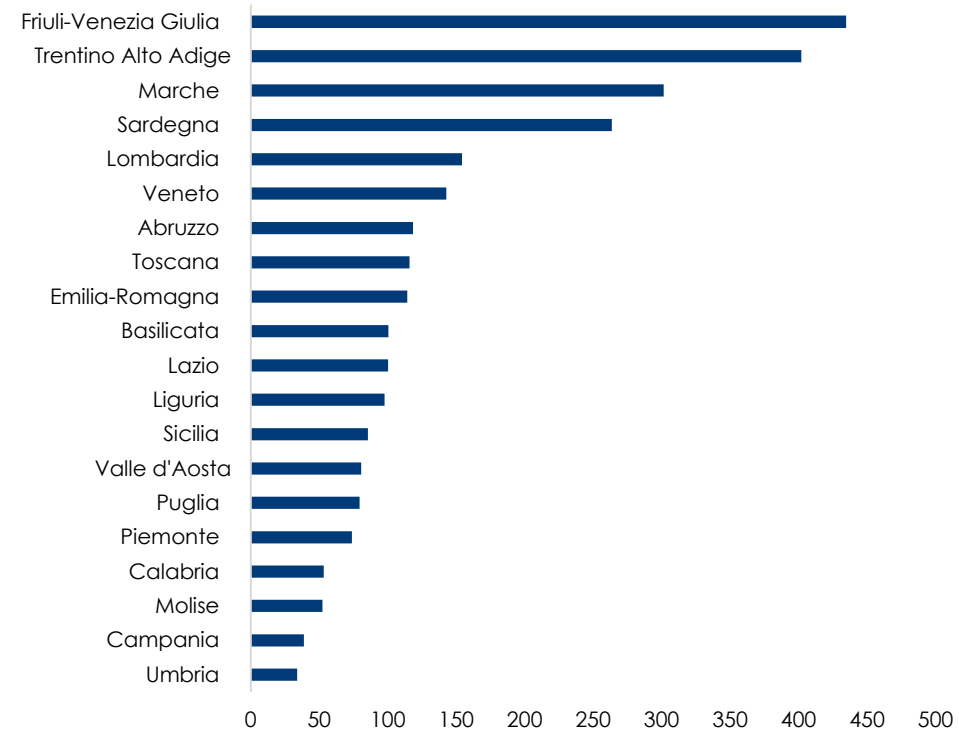
Spesa sociale per infanzia, minori e per asili nido (euro pro-capite*, 2023)



Nota: (*) calcolato su popolazione 0-14 anni. Fonte: elaborazioni REF Ricerche su dati BDAP e Istat

[8] Oltre i 60 mila abitanti.
[9] Fino a 10 mila abitanti.

Spesa sociale per gli anziani (euro pro-capite*, 2023)



Nota: (*) calcolato su popolazione con almeno 75 anni. Fonte: elaborazioni REF Ricerche su dati BDAP e Istat

I limiti derivanti dai vincoli di spesa

I dati dell'Istat, così come le analisi sui bilanci dei Comuni, hanno evidenziato come la spesa sociale dei Comuni sia estremamente diversificata, sia nei livelli di spesa che nella sua composizione, risentendo di diversi fattori, come la dimensione comunale, la demografia, il territorio di appartenenza (e, in particolare, la possibilità di accedere ad alcune risorse regionali ulteriori), nonché alle particolari forme organizzative prevalenti.

In un contesto di invecchiamento della popolazione, aumento delle disuguaglianze economiche e sociali, e trasformazioni del mercato del lavoro, i Comuni si trovano al centro di una crescente domanda di servizi sociali. L'emergere di nuove vulnerabilità – legate non solo alla povertà economica, ma anche all'isolamento, alla non autosufficienza, alla disoccupazione e alle migrazioni – impone alle Amministrazioni locali di rispondere con interventi tempestivi, mirati e adeguati.

Tali esigenze si scontrano però con i vincoli sulle risorse, che limitano la capacità di intervento degli enti. Per quanto siano stati allentati i vincoli di finanza pubblica per le Amministrazioni comunali, vige tuttora l'obbligo di un saldo di competenza[10] non negativo; anzi, la Legge di Bilancio per il 2025 ha reso obbligatorio il raggiungimento dell'equilibrio di bilancio, ovvero di un saldo non negativo tra entrate e spese di competenza in una definizione più restrittiva, perché

[10] Dato dalla differenza tra entrate e spese complessive di competenza e che tiene conto degli utilizzi dell'avanzo di amministrazione, del recupero dell'eventuale disavanzo e del Fondo pluriennale vincolato (FPV) di entrata e di spesa.

esclude la possibilità di utilizzare le entrate accertate destinate a garantire i vincoli sulla spesa e la copertura degli accantonamenti[11]. Ciò comporta che i margini di manovra siano meno ampi.

La rilevazione Istat ha evidenziato come la maggior parte della spesa sociale dei Comuni (al netto delle compartecipazioni) è finanziata con risorse proprie, sebbene un ruolo rilevante – ma secondario – l'abbiano anche i fondi regionali vincolati per le politiche sociali. Questo comporta spazi limitati per un ampliamento degli impegni di spesa, in un contesto caratterizzato da entrate tributarie poco dinamiche (in particolare l'IMU) e comunque da una scarsa capacità di agire sulla leva fiscale, a meno di aumentare la dipendenza dai trasferimenti da altre Amministrazioni.

I fondi per il welfare sociale sono numerosi, ma non tutti destinati alla gestione comunale (es. Assegno maternità, o Assegno di inclusione), e al momento hanno una dote finanziaria, per il 2025, pari a 10,4 miliardi di euro, in riduzione per 1 miliardo di euro rispetto al 2024. La ricombinazione tra domanda crescente e vincoli di finanza pubblica appare dunque complessa.

[11] Si veda Finanza Locale Monitor di gennaio 2025.

Le Aree Interne, tra spopolamento e vincoli di bilancio

Il territorio italiano è caratterizzato da estreme differenze, sia dal punto di vista morfologico, sia di specializzazione economica, sia per quanto riguarda la demografia, intesa non solo come distribuzione della popolazione ma anche come dinamica della stessa.

Dopo anni di politica di coesione fondata principalmente sulla dicotomia Centro-Nord vs Mezzogiorno, dove gli aggregati erano considerati sostanzialmente omogenei al loro interno, ci si è resi conto che non solo le macro-ripartizioni sono caratterizzate invece da enorme eterogeneità, ma lo sono anche le suddivisioni regionali o provinciali. Per fare un esempio, la stessa regione Lombardia (10,4 milioni di abitanti e quasi 24 mila chilometri quadrati) è caratterizzata da molti territori tra loro diversi, passando dalla Città Metropolitana di Milano e dai grossi centri urbani caratterizzati da cinture densamente popolate, alle vallate montane, alcune soggette a spopolamento, alla zona di pianura dove abita più di un terzo della popolazione. Considerare come un unicum tale realtà è fuorviante.

Una delle lenti utilizzate negli ultimi anni per analizzare le economie locali è quella delle cosiddette Aree Interne, ovvero aree periferiche oggetto di attenzione da parte della Strategia Nazionale per le Aree Interne (SNAI), ovvero una politica di coesione volta a contrastare il declino demografico e a promuovere lo sviluppo di questi territori, lanciata nella programmazione 2014-20 su iniziativa di Fabrizio Barca, allora Ministro per la coesione territoriale.

La distinzione tra Centri e Periferie, e la definizione stessa di Area Interna, si basa sulla distanza, ovvero la lontananza dai servizi essenziali. La classificazione è basata sul tempo di percorrenza necessario per raggiungere i poli di servizi più vicini, intesi come centri dove sono offerti servizi di istruzione secondaria superiore articolata (almeno un liceo e un istituto tecnico/professionale), servizi sanitari intermedi (un ospedale sede di DEA, Dipartimento di Emergenza Urgenza e Accettazione, di primo livello[12]) e servizi di mobilità (una stazione ferroviaria di tipo "silver"[13]).

In queste pagine proveremo a tratteggiare un quadro delle caratteristiche di questi territori, utilizzando i dati più recenti disponibili a livello comunale. Si tratta di dati riguardanti diversi aspetti, che vanno dalla demografia, agli indicatori di fragilità individuati da Istat, a indicatori di bilancio; lo scopo è quello di individuare le caratteristiche comuni ai territori, così come se ci sono peculiarità legate ad altri elementi (es. la ripartizione geografica).

In particolare, molti di questi territori corrono un rischio di spopolamento, a causa di una variazione negativa della popolazione residente molto più intensa rispetto a quella che caratterizza altre aree, con ricadute sulla finanza pubblica, anche locale, e sull'esistenza stessa dei territori.

La fuga dai Comuni più remoti e il rischio spopolamento

Utilizzando la mappatura più recente delle Aree Interne, sviluppata dall'Istat per la programmazione 2021-27 della SNAI e che ha ampliato il numero di Comuni classificati come Area Interna, è possibile distinguere **i Comuni italiani in sei categorie, definite in base alla distanza**

[12] Un ospedale DEA di primo livello è una struttura ospedaliera che eroga servizi di emergenza-urgenza, con un livello di complessità intermedio tra il pronto soccorso di base e i centri di riferimento per patologie ad alta specializzazione, gestendo sia le emergenze di base che quelle che richiedono un'attenzione più specifica, come interventi diagnostico terapeutici di medicina generale, chirurgia generale, ortopedia e traumatologia, cardiologia con UTIC, e prestazioni di laboratorio di analisi chimico-cliniche e microbiologiche, di diagnostica per immagini e trasfusionali, mentre quelle di massima complessità sono riservate ai DEA di secondo livello.

[13] Si tratta di una stazione di medie dimensioni che gestisce servizi di media e lunga percorrenza, oltre a quelli regionali e metropolitani, con una frequentazione consistente (oltre i 2.500 frequentatori medi/giorno circa).

dal centro di offerta dei tre servizi essenziali considerati (istruzione secondaria superiore, ospedale con DEA di primo livello, stazione ferroviaria di tipo "silver"):

- **Polo, Polo Intercomunale** (che presentano congiuntamente l'offerta dei tre servizi essenziali);
- **Cintura** (a distanza contenuta da un Polo o da un Polo Intercomunale);
- **Intermedi, Periferici e Ultraperiferici** (l'assenza di uno dei servizi essenziali fa sì che un Comune non sia classificato come Polo; la sua classificazione dipenderà dalla distanza relativa rispetto al Polo più vicino, ovvero al Comune che offre tre servizi essenziali congiuntamente).

Le ultime tre categorie di Comuni sono quelli considerati come Aree Interne; si tratta complessivamente di oltre **3.800 Comuni**, circa la metà del totale, **dove vivono più di 13 milioni di persone, quasi un quarto della popolazione italiana**. Non si tratta quindi di una realtà residuale. Tra le Aree Interne, la categoria più numerosa, sia come numero di Comuni sia come popolazione residente, è quella dei Comuni intermedi a cui appartengono oltre 1.900 Comuni e dove abitano più di 8 milioni di persone.

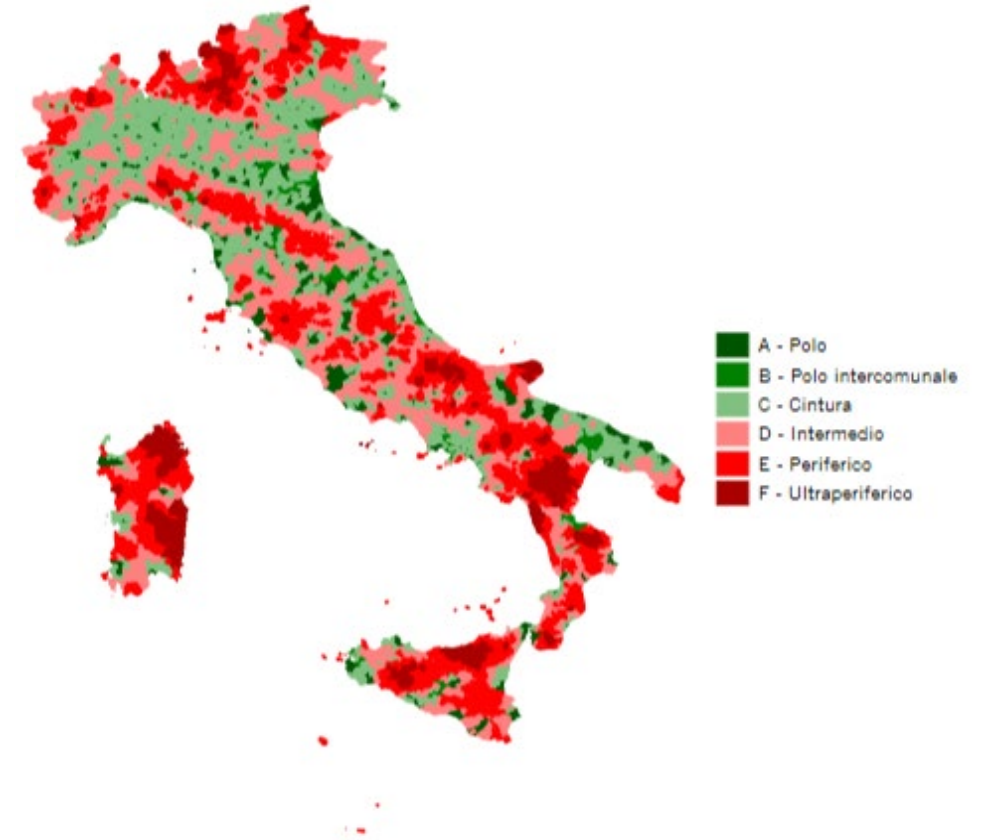
I Comuni secondo la mappatura 2021-27 delle Aree Interne

		N. Comuni	Popolazione (migliaia)
Centri	Poli	182	20.333
	Poli Intercomunali	59	1.565
	Cintura	3.823	23.730
Periferie	Intermedi	1.927	8.029
	Periferici	1.523	4.614
	Ultraperiferici	382	711

Fonte: elaborazioni REF Ricerche su dati Istat

Per quanto le Aree Interne siano presenti lungo tutto il territorio italiano, la loro distribuzione risulta maggiormente concentrata nel Mezzogiorno, dove rappresentano oltre il 70% dei Comuni. Le Aree Interne sono **prevalentemente Comuni in territorio montuoso** (circa la metà dei Comuni classificati come Aree Interne sono in zona di montagna, come evidenzia anche l'altitudine media più elevata rispetto a quella dei Poli); i Comuni delle isole minori sono tutti classificati come Aree Interne.

La classificazione e distribuzione dei Comuni (2023)

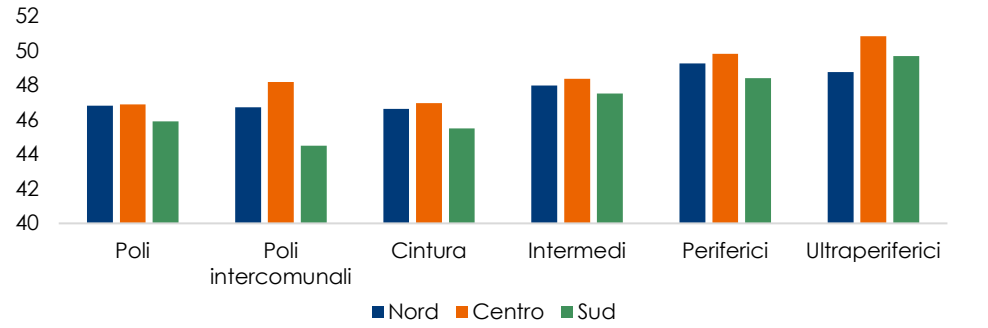


Fonte: elaborazioni REF Ricerche su dati Istat

L'Istat evidenzia come la densità abitativa nelle tre categorie di Aree Interne (Intermedi, Periferici e Ultraperiferici) decresce significativamente all'aumentare della distanza dai centri di offerta dei servizi essenziali. Ci sono però Comuni che, pur avendo una popolazione elevata, sono stati classificati come Area Interna a causa della mancanza di alcuni servizi essenziali. Rilevanti i casi di Matera, Nuoro ed Enna, che risultano Area Interna pur essendo capoluogo di Provincia a causa dell'assenza di una stazione ferroviaria di tipo "silver", e Isernia per l'assenza di un ospedale con servizio DEA di primo livello.

I dati sulla demografia forniscono ulteriori dettagli interessanti circa le caratteristiche di questi Comuni. Le elaborazioni sull'età media, ad esempio, evidenziano piuttosto nettamente come **la popolazione delle Aree Interne sia mediamente più anziana.** L'andamento dell'età media non è lineare; i Comuni intermedi, infatti, tendono ad avere una popolazione mediamente più giovane dei Poli, e questo potrebbe riflettere la scelta di molte famiglie giovani di trasferirsi nelle aree a ridosso dei Poli, caratterizzate da prezzi delle abitazioni generalmente inferiori. Le Aree Interne e soprattutto i Comuni Periferici ed Ultraperiferici sono invece caratterizzati da un'età media più elevata. Per quanto la maggiore anzianità riscontrata per le Aree Interne sia generalizzata, la differenza rispetto ai Centri (Poli, Poli Intercomunali e Intermedi) è **particolarmente ampia nel Mezzogiorno.**

Età media per tipologia di Comune e ripartizione (anni, 2023)

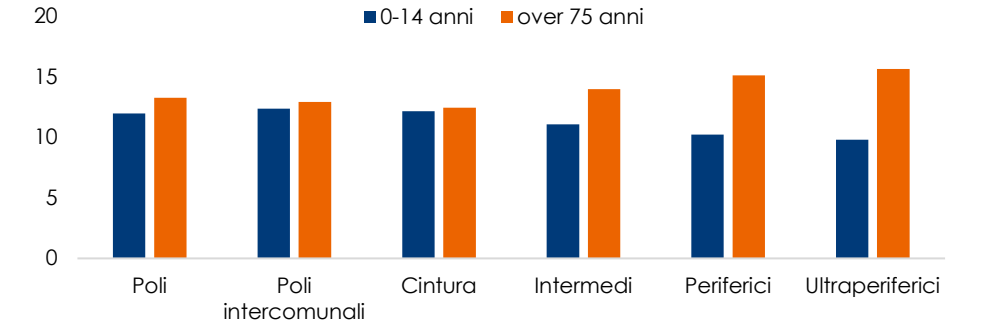


Fonte: elaborazioni REF Ricerche su dati Istat

Ciò deriva da una minore presenza soprattutto di persone molto giovani: la quota di popolazione fino a 14 anni è inferiore nelle Aree Interne, soprattutto nei Comuni Ultraperiferici (dove i giovanissimi non superano il 10% della popolazione totale, in media). Ancora una volta, benché le differenze si riscontrino in tutte le ripartizioni, appaiono più ampie nel Mezzogiorno.

Specularmente, le Aree Interne sono caratterizzate da una quota di persone molto anziane (over 75) maggiore rispetto ai Centri: inoltre, **lo squilibrio tra popolazione molto anziana e popolazione molto giovane è molto ampio. Ciò implica, tra le altre cose, squilibri anche in termini di assistenza agli anziani, più preoccupanti proprio nei Comuni classificati come Aree Interne**.

Quota di popolazione giovane e anziana per tipologia di Comune (% su popolazione residente, 2023)



Fonte: elaborazioni REF Ricerche su dati Istat

Questi numeri suggeriscono il primo problema che contraddistingue le Aree Interne, ovvero **il forte invecchiamento della popolazione, nonché la sempre più esigua presenza di giovani.** Sono esiti, questi, di fenomeni in atto da tempo: il principale è la "fuga dalle Aree Interne", verso i Centri, in cerca di maggiori opportunità e di maggior prossimità ai servizi, che riguarda soprattutto le fasce più giovani della popolazione, meno radicate. La migrazione interna aggrava peraltro gli effetti della dinamica naturale della popolazione, che per effetto delle coorti di giovani più esigue "produce" meno nascite a fronte dei decessi, ed è dunque negativa.

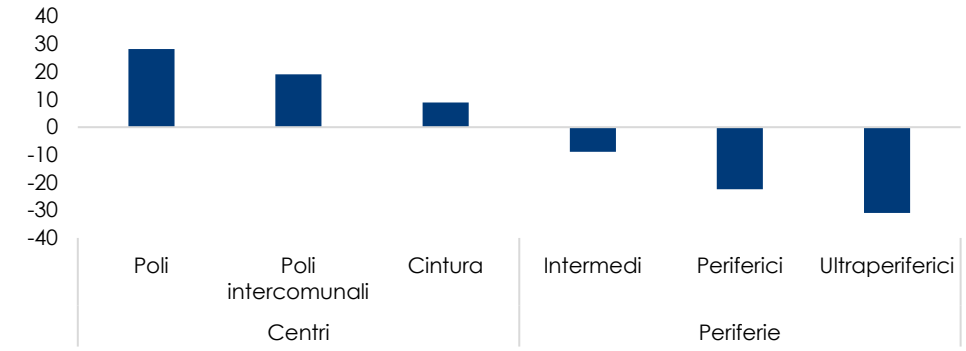
Non è un caso che Istat abbia incluso la variazione della popolazione (valutata su un periodo piuttosto lungo, 2011-21)[14] nel calcolo del suo indice composito di fragilità comunale. Territori che

[14] Il tasso di crescita della popolazione fornisce una misura dell'incremento (o decremento) della popolazione comunale nel periodo osservato. Un tasso di crescita positivo indica che la popolazione è in aumento (il Comune attrae popolazione), mentre un tasso negativo è indice di una diminuzione (il Comune perde popolazione). Il tasso di incremento è dato dal rapporto tra il saldo migratorio totale del periodo osservato e la popolazione residente iniziale al 31 dicembre 2011. Il saldo migratorio totale

si spopolano sono luoghi dove è sempre più difficile offrire alcuni servizi (si pensi ad esempio alle scuole, che vanno incontro ad accorpamenti e soppressioni quando l'utenza diminuisce), dove anche la sorveglianza e la conservazione del territorio è abbandonata, e dove pure le opportunità di sviluppo si riducono, dando vita ad un circolo vizioso, che porta a ulteriore spopolamento.

Nel decennio 2011-21 la popolazione italiana nel suo complesso si è lievemente ridotta (e negli ultimi anni il decremento demografico è andato accelerando); le tendenze sono però state molto differenti tra i territori. I Centri hanno evidenziato mediamente un aumento della popolazione nel periodo in esame, più intenso per i Poli ma comunque positivo per tutte le categorie, mentre **le Aree Interne evidenziano tutte dei cali, particolarmente profondi per i Comuni Periferici e Ultraperiferici**.

Variazione media della popolazione 2011-21 (media dei tassi di variazione per Comune, per 1000 abitanti)

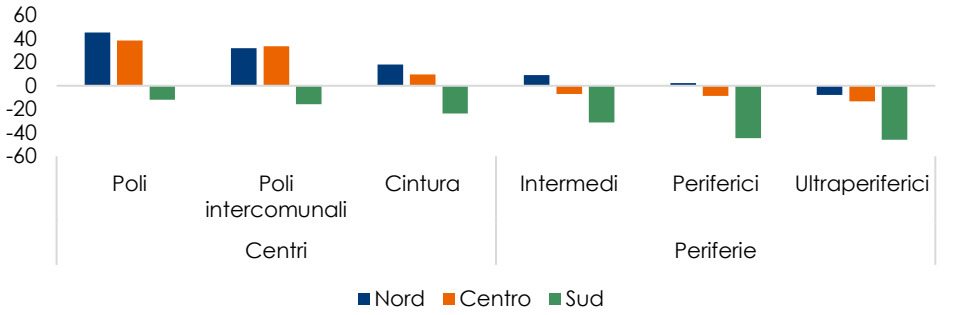


Fonte: elaborazioni REF Ricerche su dati Istat

I dati evidenziano differenze anche nelle tendenze della popolazione nelle diverse ripartizioni: il Nord ha evidenziato una crescita della sua popolazione nel periodo in esame, grazie al saldo migratorio favorevole, e ciò si osserva anche nelle Aree Interne, ad eccezione dei Comuni Ultraperiferici. La popolazione residente nel Centro è cresciuta, seppure lievemente, e ciò è dovuto ad un incremento più contenuto della popolazione dei Comuni Poli o Intermedi e ad un calo che ha interessato invece le Aree Interne. Il Mezzogiorno, invece, ha evidenziato andamenti differenti, dato che il calo della popolazione ha interessato anche i Centri. Se, quindi, il **Centro-Nord sembra più interessato da una migrazione dalla periferia al centro, il Sud è invece interessato anche da una migrazione verso le altre ripartizioni, che appaiono più attrattive**.

è ottenuto come residuo dalla differenza tra la variazione totale della popolazione al 2011 e la variazione del saldo naturale nel periodo osservato.

Variazione media della popolazione 2011-21 per ripartizione (media dei tassi di variazione per Comune, per 1000 abitanti)



Fonte: elaborazioni REF Ricerche su dati Istat

Aree Interne più fragili, soprattutto al Sud

I dati demografici si associano ad altri indicatori che Istat ha raccolto per calcolare l'Indice composito di fragilità comunale, con l'obiettivo di individuare le aree maggiormente vulnerabili, così da facilitare l'analisi delle trasformazioni territoriali nel tempo. L'indice misura **l'esposizione dei singoli Comuni italiani a rischi di origine naturale e antropica, oltre a criticità demografiche, sociali ed economico-produttive.**

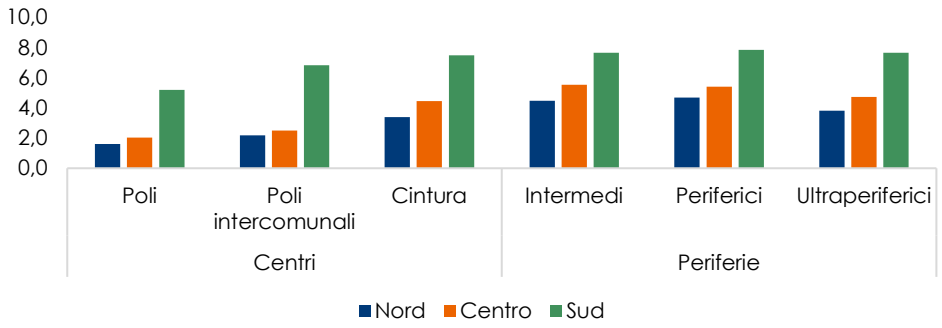
L'indice composito aggrega diversi indicatori che descrivono differenti declinazioni della fragilità, come: **l'esposizione del territorio a fattori di rischio naturali** (in particolare le frane, che sono la manifestazione più tipica degli eventi idrogeologici); **il consumo del suolo; l'accessibilità ai servizi essenziali; la pressione antropica determinata dal traffico veicolare; la raccolta indifferenziata dei rifiuti** (che indica l'impatto della produzione di rifiuti urbani sull'inquinamento ambientale); **la presenza di aree protette e l'attività di protezione delle risorse naturali** (che incide inversamente sulla fragilità); **l'indice di dipendenza della popolazione**, che misura il carico sociale sulla popolazione in età lavorativa; **il livello di istruzione; l'occupazione** (che incide inversamente sulla fragilità); **la variazione della popolazione**; **la densità del tessuto produttivo** (che incide inversamente sulla fragilità); **la quota di occupati in unità locali a bassa produttività**.

I Comuni classificati come Aree Interne evidenziano mediamente livelli di fragilità (misurati dall'indicatore composito di fragilità) superiori a quelli dei Comuni Centri[15]; inoltre, la fragilità tende ad aumentare all'allontanarsi dai Poli (anche per effetto dell'indicatore di accessibilità ai servizi essenziali, che è peraltro il criterio in base al quale si definiscono le Aree Interne). I Comuni Ultraperiferici hanno in media[16] un decile di appartenenza in base alla fragilità più che doppio di quello osservato in media per i Poli.

[15] Il valore riportato dall'Istat dell'Indice composito di fragilità comunale è il decile di appartenenza del singolo Comune nella distribuzione: più elevato è il decile, maggiore è l'Indice di fragilità comunale associato. I Comuni Periferia mediamente appartengono al sesto decile, mentre i Comuni Centro al quarto.

[16] Data la distribuzione dei Comuni secondo l'indice di fragilità comunale, nella Figura si mostra a quale decile appartengano mediamente i Comuni sulla base della dimensione centro-periferia e a seconda della ripartizione territoriale di appartenenza.

Indice composito di fragilità comunale, per tipologia di Comune e ripartizione (2022, decile medio* di appartenenza dei Comuni)



Nota: (*) più elevato è il decile, maggiore è l'indice di fragilità comunale associato. Fonte: elaborazioni REF Ricerche su dati Istat

Va però riscontrato che il livello della fragilità comunale è spiegato non solo dalla dimensione "Poli-Aree Interne" ma anche dalla ripartizione geografica: infatti, **la differenza tra Centri e Aree Interne è particolarmente ampia nel Centro-Nord, mentre tende a ridursi nel Mezzogiorno, a causa della maggior fragilità anche dei Comuni classificati come Centri.** I Poli, nel Sud, hanno mediamente livelli di fragilità superiori a quelli medi osservati nei Comuni Periferici del Nord e del Centro: nel Mezzogiorno in media i Comuni si posizionano tra il settimo e l'ottavo decile, mentre nel Nord tra il terzo e il quarto.

D'altra parte, come si è visto in precedenza, è nel Mezzogiorno che si sta assistendo allo spopolamento anche dei Comuni Centri; anche per altri indicatori confluenti nell'indicatore composito di fragilità i Comuni Centri del Mezzogiorno presentano livelli più sfavorevoli di quanto non facciano i Comuni Area Interna del Centro-Nord.

Componenti dell'indice di fragilità comunale, per tipologia di Comune (2022, valori medi)

	Centri			Periferie		
	Poli	Poli Intercom.	Cintura	Intermedi	Periferici	Ultraperiferici
Incidenza % della superficie delle aree con pericolosità da frane elevata e molto elevata	4,2	2,7	5,5	9,9	13,1	13,4
Incidenza % del suolo consumato	22,4	23,3	13,7	6,8	4,5	3,0
Indice di accessibilità ai servizi essenziali (tempo per raggiungerli)	0,0	0,0	19,0	33,8	50,8	80,0
Tasso di motorizzazione ad alta emissione per 100 abitanti	17,7	17,4	19,0	24,5	26,7	28,2
Raccolta indifferenziata dei rifiuti urbani per abitante	182,4	150,6	134,6	157,8	182,1	195,9
Incidenza % della superficie comunale coperta da aree naturali protette terrestri	10,1	13,6	10,4	16,1	25,3	45,6
Indice di dipendenza della popolazione rettificato	72,1	73,4	71,4	74,5	76,9	77,3
Incidenza % della popolazione di età compresa fra 25 e 64 anni con bassi livelli di istruzione	29,8	34,3	36,7	38,7	39,3	39,5
Tasso di occupazione 20-64 anni	66,9	66,4	68,3	63,4	61,5	61,2
Tasso di incremento della popolazione	28,2	19,1	8,9	-8,9	-22,5	-31,0
Densità delle unità locali dell'industria e dei servizi per mille abitanti	17,0	13,7	10,7	9,5	10,1	11,7
Incidenza % degli addetti delle unità locali a bassa produttività nominale del lavoro (industria e servizi)	8,6	8,4	8,7	11,7	12,9	13,7

Fonte: elaborazioni REF Ricerche su dati Istat

Si osserva altresì come i Comuni Ultraperiferici, mediamente, mostrino livelli di fragilità inferiori ai Comuni Periferici, in virtù soprattutto degli indicatori ambientali, grazie quindi al minore consumo di suolo e alla maggior presenza di aree protette nei loro territori.

Come ha ricordato Corazza[17], il dilagare della fragilità nelle Aree Interne del Centro-Nord evidenzia come "nessun territorio sia immune, quando è interno, dal rischio di emarginazione", ma anche che le Aree Interne non sono tra loro uguali e la fragilità si concentra soprattutto in alcune Regioni, tipicamente del Mezzogiorno.

La finanza locale: minore autonomia di finanziamento per le Aree Interne

I dati sugli indicatori di bilancio, rilasciati annualmente dai Comuni nell'ambito della pubblicazione dei documenti di programmazione e bilancio degli Enti, consentono una valutazione sintetica della situazione finanziaria degli Enti locali, fornendo informazioni su diversi aspetti dei bilanci, tra cui l'autonomia finanziaria, la rigidità della spesa e l'affidabilità dei residui passivi. Si tratta pertanto di elaborazioni fatte dagli stessi Comuni a partire dai dati elementari dei propri bilanci.

In aggiunta a questi indicatori, presentiamo anche alcune grandezze rilevanti per i bilanci comunali, riguardanti sia il lato delle entrate che quello delle uscite, per poter ricostruire un quadro ancora più completo.

Proviamo a proporre una veloce rassegna di questi indicatori, con la ormai consueta distinzione tra Aree Interne e Centri. Per ovviare a eventuali annualità particolari, trattandosi di dati strutturali, si è presa la media di un periodo piuttosto ampio (2018-22, con la sola esclusione del 2020, che è stato un anno fuori dalla norma anche per i bilanci comunali).

Per questa analisi, sono state incrociate le informazioni derivanti dai dati Istat sui certificati consuntivi (per quanto concerne gli indicatori di bilancio) e dalla BDAP sui bilanci comunali con i dati riguardanti i singoli Comuni, e in particolare con l'informazione circa l'appartenenza di ciascuno a una determinata classe Centri-Periferie, oltre ai dati reddituali di fonte Istat.

Dal lato delle entrate, si osserva in generale **una minore autonomia di finanziamento delle Periferie rispetto ai Centri, e di conseguenza una maggiore dipendenza dai trasferimenti da altre Amministrazioni.** Il grado di autonomia impositiva (calcolato come rapporto tra le entrate del Titolo 1[18] e il totale delle entrate correnti), che misura la possibilità del Comune di prelevare risorse esercitando la sua capacità impositiva, risulta mediamente pari al 62%[19] per il totale dei Comuni; tuttavia, per quelli classificati come Centri il grado di autonomia risulta superiore, di quasi 9 punti percentuali, rispetto al livello medio riscontrato per le Periferie. Tale differenza, pur con entità variabili, si riscontra per tutte le ripartizioni: in generale, quindi le Aree Interne, in particolare i Comuni Periferici ed Ultraperiferici[20], evidenziano un minor grado di autonomia impositiva. Va peraltro sottolineato come a tale indicatore concorrano anche le entrate da fondo perequativo per i territori con minore capacità fiscale, che quindi dovrebbero smussare le differenze e rappresentano entrate sulle quali i Comuni non hanno reale autonomia.

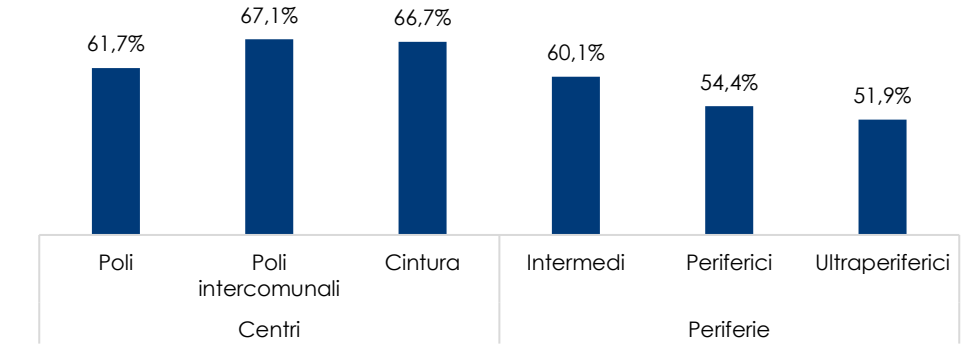
[17] Corazza L. (2025) Il futuro delle aree interne. Lavoro e cittadinanza per un nuovo equilibrio dei luoghi, Rivista giuridica del Mezzogiorno, a. XXXIX, 2025 n.1.

[18] Entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa, valutate sugli accertamenti (dati di competenza).

[19] Media degli indicatori riportati dai Comuni negli anni 2018-22, escludendo il 2020. Il valore risulta coerente con quanto riportato dai consuntivi Istat per i Comuni, che per il 2022 indicavano un grado di autonomia impositiva, calcolato sul totale delle entrate accertate a livello nazionale dai Comuni, pari al 59%.

[20] Con l'eccezione degli Ultraperiferici nel Centro, che beneficiano di maggiori entrate da tassazione sugli immobili (IMU).

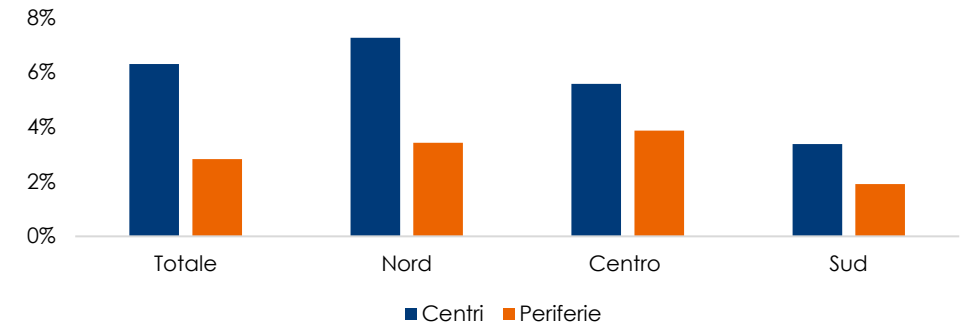
Grado di autonomia impositiva (% di entrate correnti da entrate tributarie, contributarie e perequative media 2018-22, escl. 2020)



Fonte: elaborazioni REF Ricerche su dati Istat

La minore autonomia impositiva che si osserva nei Comuni delle Aree Interne deriva soprattutto dalla **minore incidenza, sulle entrate complessive, del gettito da addizionale Irpef,** a causa di basi imponibili mediamente più ristrette. Il reddito imponibile medio nelle Periferie è inferiore del 16%[21] rispetto a quello medio dei Centri: ciò riflette la minore occupazione e la scarsa presenza di imprese[22]. Non sorprende pertanto che i Comuni delle Aree Interne evidenzino un'incidenza dell'addizionale Irpef sulle entrate totali pari alla metà dell'incidenza che si osserva invece in media per i Centri. La differenza è ancora più marcata nel Centro-Nord, mentre nel Sud appare ridotta a causa di un livello mediamente più basso in generale, conseguenza di basi imponibili più limitate.

Incidenza dell'addizionale Irpef (% entrate totali da addizionale Irpef, media 2018-23, escl. 2020)

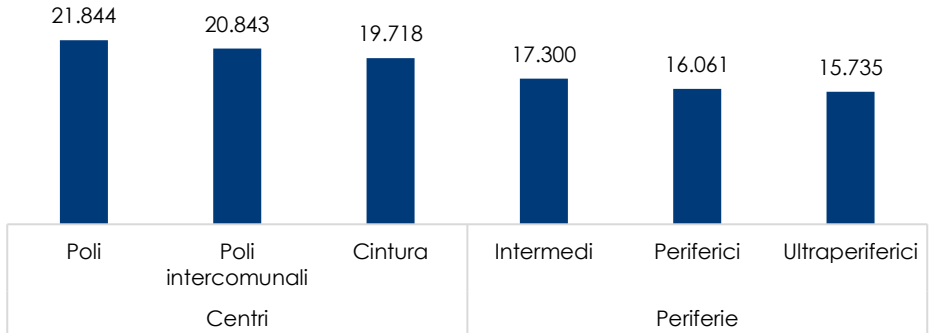


Fonte: elaborazioni REF Ricerche su dati BDAP

[21] Elaborazioni sui dati reddituali 2021 di fonte Istat.

[22] Come evidenzia la componente "densità del tessuto produttivo" dell'Indice composito di Fragilità Comunale, che assume valore inferiore a 10 unità locali ogni 1000 abitanti in media per le Aree Interne, a fronte di un valore medio superiore a 17 nei Poli.

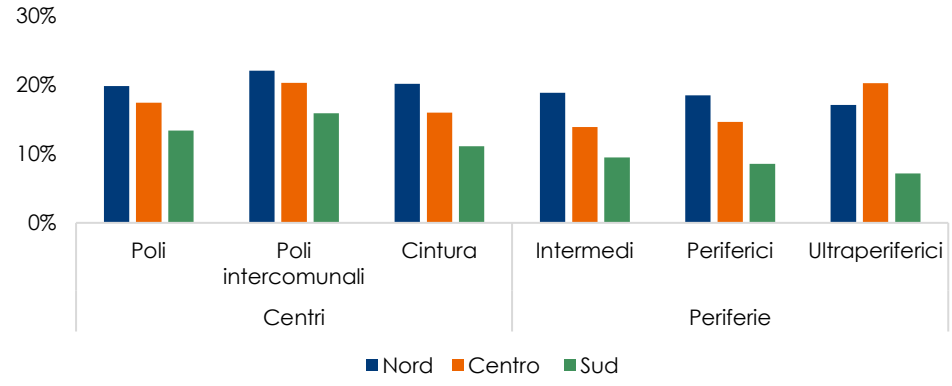
Reddito imponibile Irpef pro-capite per tipologia di Comune (euro per contribuente, 2021)



Fonte: elaborazioni REF Ricerche su dati Istat

Anche per quanto riguarda la principale imposta comunale (come gettito), ovvero **l'IMU,** si riscontra una differenza piuttosto ampia nell'incidenza di questa sul totale delle entrate comunali tra Centri e Periferie. Se per i primi l'IMU rappresenta il 18% delle entrate, **mediamente, nelle Aree Interne l'incidenza media è ridotta al 14%,** anche se all'interno di questa classe si osservano alcune differenze sia per le categorie più fini (in particolare, gli Ultraperiferici evidenziano incidenze pari a poco più della metà di quanto osservato per i Poli Intermedi), sia tra le ripartizioni, con il consueto arretramento del Mezzogiorno. Ciò riflette una **distribuzione diseguale dei valori catastali, con valori più alti concentrati nei Centri, oltre a scelte differenti in termini di aliquote adottate.** Le differenze tra Nord e Sud, per le Aree Interne, potrebbero rispecchiare anche differenze nella distribuzione delle prime case (che sono esenti dall'imposta), maggiormente presenti nel Sud, e delle seconde case.

Incidenza dell'IMU e altre imposte sugli immobili (% entrate totali da IMU e altre imposte sugli immobili, media 2018-23, escl. 2020)



Fonte: elaborazioni REF Ricerche su dati BDAP

Invece, per quello che concerne l'**imposta di soggiorno, il quadro è ribaltato a favore delle Aree Interne**, e in particolare dei Comuni Periferici ed Ultraperiferici, per i quali tale imposta rappresenta una quota di entrate quasi doppia rispetto sia ai Poli che ai Poli Intermedi. Ciò riflette in parte gli effetti di composizione, dato che per le Aree Interne il peso di altre fonti di entrata è ridotto, ma anche una maggior vocazione turistica di parte di questi Comuni, in particolare nelle zone montane e marittime. Istat (2022)[23] evidenzia anche come le Aree Interne potenzialmente potrebbero attrarre flussi turistici maggiori rispetto ai Centri, data l'elevata capacità di posti letto;

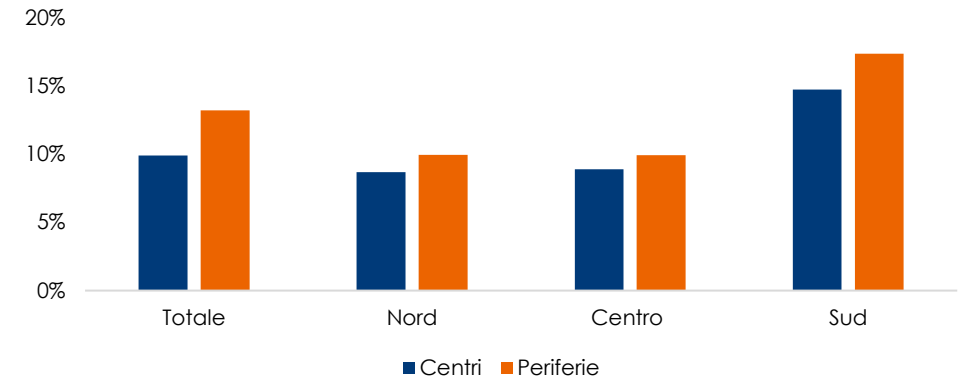
[23] Istat (2022). La geografia delle aree interne nel 2020: vasti territori tra potenzialità e debolezze, 20 luglio 2022

inoltre, le Aree Interne godono di una permanenza media più elevata, con soggiorni più lunghi da parte dei turisti.

A livello territoriale risalta la forte incidenza dell'imposta di soggiorno sulle entrate dei Comuni Ultraperiferici del Nord, che sono prevalentemente Comuni montani. Ad ogni modo è da sottolineare come l'imposta di soggiorno svolga, anche nelle Aree Interne, un ruolo secondario e trascurabile, rappresentando al più l'1% delle entrate comunali.

Specularmente al minor grado di autonomia impositiva e al minor ruolo svolto dalle principali imposte proprie comunali, **le Aree Interne evidenziano una maggior incidenza dei trasferimenti correnti, che rappresentano mediamente il 13% delle entrate totali** (mentre nei Centri si fermano sotto il 10%). Anche in questo caso, il dato medio cela differenze anche ampie tra le categorie che compongono le Aree Interne, ma soprattutto a livello territoriale. I Comuni del Mezzogiorno mostrano incidenze dei trasferimenti più elevate, che raggiungono il 19% per i Comuni Ultraperiferici.

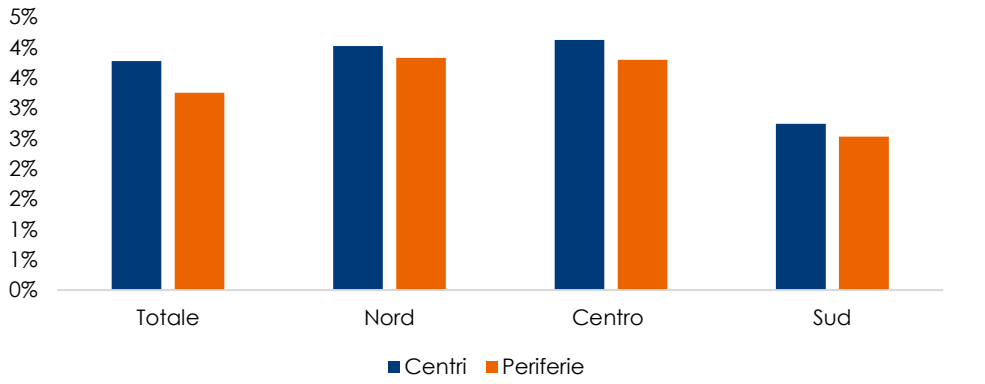
Incidenza dei trasferimenti correnti (% entrate totali da trasferimenti correnti, media 2018-23, escl. 2020)



Fonte: elaborazioni REF Ricerche su dati BDAP

Ulteriori fonti di finanziamento sono costituite dalle entrate extratributarie, dall'accensione di prestiti e dall'utilizzo degli avanzi di amministrazione di esercizi precedenti. Per quanto riguarda le prime, i dati sui proventi da vendita di beni e servizi evidenziano un ruolo più ridotto di tali risorse per le Aree Interne, soprattutto nel Mezzogiorno (dove però il peso è modesto anche per i Centri, effetto probabilmente di una minor presenza di servizi, come gli asili nido per i quali agli utenti è richiesta una retta).

Incidenza delle entrate da vendita di beni e servizi (% entrate totali da proventi della vendita di beni e servizi, media 2018-23, escl. 2020)



Fonte: elaborazioni REF Ricerche su dati BDAP

L'avanzo di amministrazione, in rapporto alle entrate correnti, in media appare maggiore nelle Periferie, ma ciò riflette la presenza di alcuni valori particolarmente elevati. Escludendo tali valori outlier, si riscontrano valori mediani più bassi per le Aree Interne rispetto ai Centri, che mostrano così una maggior capacità di autofinanziamento. Infine, anche le entrate da accensione di prestiti risultano più basse nei Comuni Aree Interne.

In generale, quindi, **le Aree Interne sono meno autonome nel loro finanziamento. Ciò viene confermato anche dall'indicatore del grado di dipendenza dalle altre amministrazioni, che pur risente anche di altri fattori (come la ripartizione territoriale o il fare parte di una Regione a Statuto Speciale). Oltre alla maggior dipendenza da fonti esterne di finanziamento, come i trasferimenti (che però spesso sono vincolati), i Comuni facenti parte delle Aree Interne risultano anche caratterizzati da una minore capacità di riscossione delle risorse che spetterebbero loro: un basso indice di riscossione segnala problemi nella gestione del processo di recupero crediti (ad esempio, inefficienze burocratiche, difficoltà a individuare i debitori, o evasione fiscale/tariffaria), il che si traduce in minori risorse disponibili per i servizi e gli investimenti.**

Anche per quanto riguarda i residui attivi che i Comuni segnano in bilancio si riscontra una **minore efficacia di gestione da parte delle Aree Interne**, che evidenziano mediamente indici più elevati di accumulazione di residui attivi e tassi di smaltimento invece inferiori. Questo lascia supporre che parte delle risorse iscritte in bilancio come residui attivi (crediti verso cittadini, imprese e altri soggetti), se non smaltiti – ovvero riscossi – per lunghi periodi, rischia di non essere più affidabile.

La finanza locale: maggiore rigidità di spesa, meno spesa sociale per i più giovani

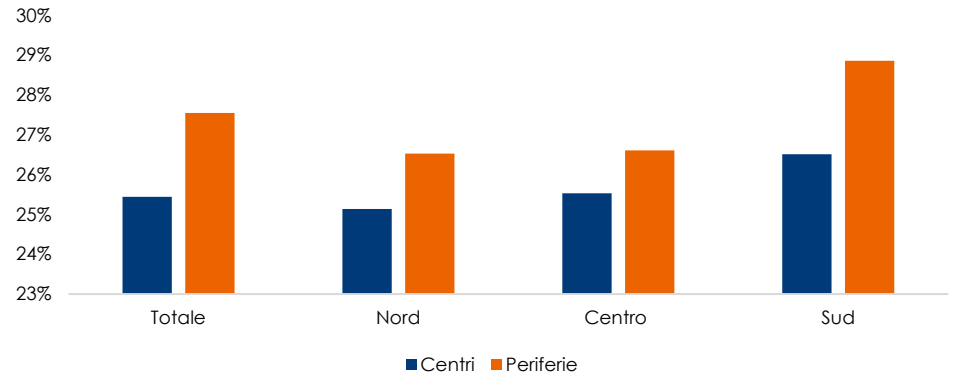
Anche dal lato delle spese, il quadro mostra alcune criticità maggiori che caratterizzano la finanza locale dei Comuni che fanno parte delle Aree Interne.

Innanzitutto, gli indicatori di bilancio evidenziano come questa tipologia di Comuni (che, ricordiamo, rappresentano circa la metà del totale) sia contraddistinta da una **maggiore rigidità della spesa**[24] rispetto ai Comuni classificati come Centri. Quanto più la spesa è rigida (ovvero, pesano maggiormente alcune voci in qualche misura "vincolate", non direttamente modificabili dall'Ente nel breve periodo), tanto più il Comune ha poco margine di manovra per rispondere a

[24] Calcolata come rapporto tra la somma di alcune voci di spesa più rigide (spese per i redditi da lavoro dipendente e spese per il rimborso per i prestiti) e la somma delle entrate correnti (tributarie, contributive e perequative, entrate extratributarie e trasferimenti correnti).

nuove esigenze o a variazioni nelle entrate. Questo può indicare una difficoltà peculiare dei Comuni Aree Interne; inoltre, l'analisi sulle entrate ha evidenziato come queste siano relativamente più costituite da trasferimenti (rispetto ai Comuni Centri), e quindi anch'esse meno flessibili ma legate a decisioni politiche delle Amministrazioni trasferenti. Tali risultati dipendono in parte anche dalla dimensione dei Comuni delle Aree Interne, che tende a essere inferiore e quindi con una maggiore incidenza dei costi fissi.

Rigidità della spesa (% spese correnti costituita da spese per il personale e spese per il rimborso prestiti, media 2018-22 (escl. 2020)



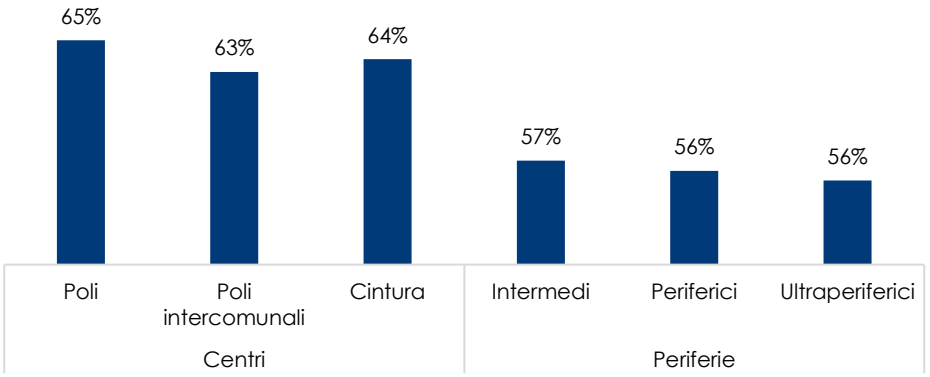
Fonte: elaborazioni REF Ricerche su dati Istat

Le spese per il rimborso prestiti, rispetto alle entrate correnti, risultano effettivamente più elevate per le Aree Interne, e in particolare per i Comuni Periferici o Ultraperiferici, soprattutto al Nord.

Anche gli oneri sul debito risultano più pesanti, in termini di entrate correnti, per le Aree Interne, soprattutto nel Mezzogiorno.

Ulteriori variabili disponibili dai diversi database Istat tratteggiano le Aree Interne come meno efficienti nello smaltimento dei residui passivi; questi Comuni risultano più lenti a liquidare i debiti accumulati verso i fornitori (e altri soggetti) iscritti in bilancio negli anni passati, che gravano sulle potenzialità di compiere altre spese (dato che concorrono a ridurre il saldo).

Indice di smaltimento dei residui passivi (rapporto tra pagamenti in conto residui nel corso dell'anno e i residui passivi a inizio anno, media 2018-22, escl. 2020)



Fonte: elaborazioni REF Ricerche su dati Istat

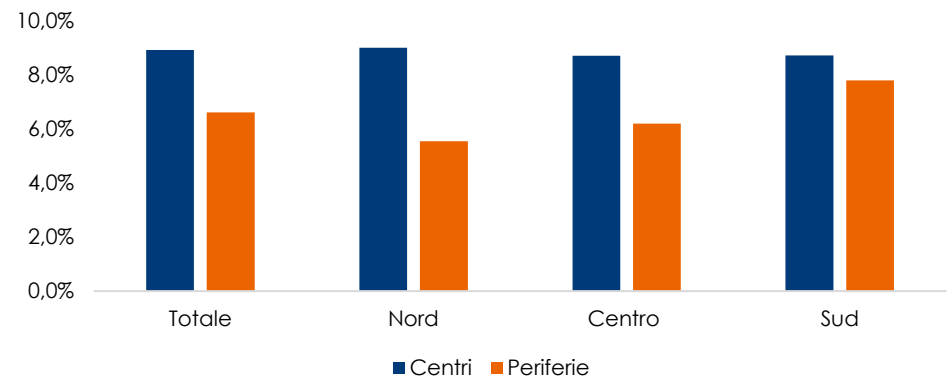
Nelle spese in conto capitale, i Comuni delle Aree Interne si contraddistinguono per avere una maggior quota di spese per trasferimenti (contributi agli investimenti), mentre per i Comuni Centri

pesa relativamente di più la spesa per investimenti diretti, che però richiedono spesso anche capacità amministrative che risultano più carenti nelle Aree Interne, dove la quota di dirigenti e anche la quota di personale con laurea sono mediamente inferiori tra i dipendenti.

La questione cruciale, per le Aree Interne, è comunque data dall'offerta di servizi, che nella loro assenza definiscono l'essere o meno Area Interna. Oltre ai tre servizi essenziali considerati da Istat per la definizione di Area Interna (scuola secondaria di secondo grado, ospedale con servizio DEA, stazione ferroviaria con treni di media e lunga percorrenza), vi sono però altre tipologie di servizio, la cui presenza può aiutare a contrastare la tendenza all'abbandono di questi Comuni. Si tratta di servizi non sempre di competenza comunale (ad esempio l'attivazione di scuole primarie o secondarie di primo grado, che dipende anche dal raggiungimento di numeri minimi di alunni iscritti, oppure la presenza di presidi sanitari territoriali), ma per altre categorie di interventi i Comuni possono avere un ruolo.

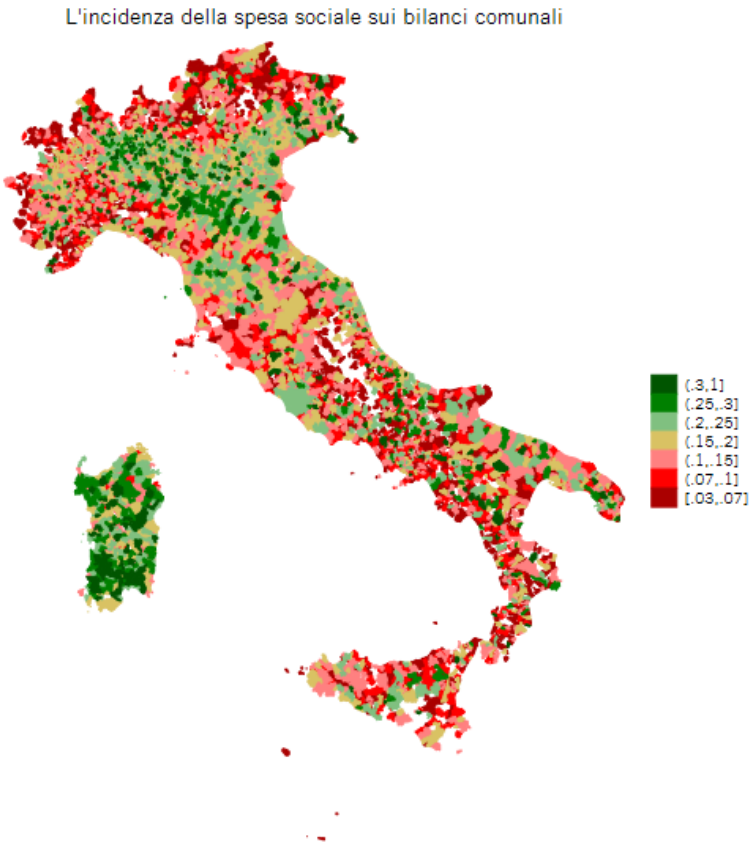
Tuttavia, i Comuni delle Aree Interne tendono a destinare una quota inferiore delle proprie spese alla spesa sociale, e dunque relativamente minori risorse al finanziamento dei servizi comunali sul territorio. Considerando ad esempio l'aggregato delle spese che nei bilanci comunali sono classificate sotto la Missione "Diritti sociali, politiche sociali e famiglia", si osserva come nei Comuni più periferici tali spese rappresentino una quota modesta del totale; in particolare, le differenze rispetto alle spese che si possono permettere invece i Comuni Poli sono maggiori nel Centro-Nord, mentre nel Sud la spesa anche nelle Aree Interne è più rilevante. La maggior spesa nel Mezzogiorno risente in particolare del caso specifico della Sardegna che, come evidenziato anche nella prima parte di questa pubblicazione, prevede un finanziamento regionale non trascurabile a programmi poi gestiti e forniti dai Comuni.

Incidenza della spesa sociale (quota % spese correnti Missione 12 (Diritti sociali, politiche sociali e famiglia) sulle spese totali, media 2018-23, escl. 2020)



Fonte: elaborazioni REF Ricerche su dati BDAP

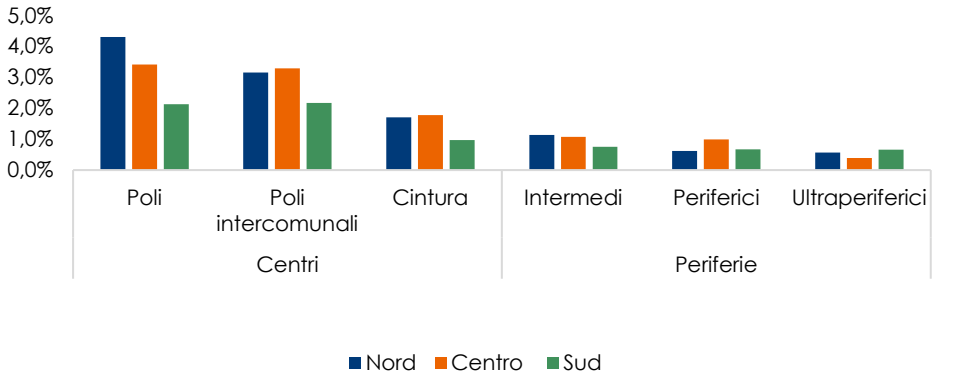
L'incidenza della spesa sociale sui bilanci comunali



Fonte: elaborazioni REF Ricerche su dati BDAP

Scendendo nel dettaglio dei programmi offerti, si osserva come le differenze maggiori con i Centri si rilevino soprattutto riguardo agli interventi rivolti all'infanzia e ai minori (includendo anche gli asili nido); la quota media di spese destinate a questa finalità nelle Aree Interne è infatti la metà di quella che invece è mediamente utilizzata nei Centri. Le differenze con i Centri sono meno ampie nel Mezzogiorno, ma solo perché anche i Comuni Poli spendono poco (la metà della quota dei Poli del Centro-Nord). Tale risultato non è ovviamente sorprendente: nei Comuni Aree Interne (e, in particolare, nei Periferici e Ultraperiferici) la presenza di minori nella popolazione è modesta, e ciò spiega la quota inferiore di spesa ad essi destinata, anche per la difficoltà di attivare tali servizi in assenza di un'utenza minima. È però anche vero che l'assenza di certi tipi di servizi disincentiva le famiglie giovani a vivere nelle Aree Interne, accentuando così il fenomeno di migrazione verso i Centri e quindi lo spopolamento, dando così il via a un circolo vizioso.

Incidenza della spesa sociale per infanzia e minori (inclusi asili nido, quota % spese correnti per interventi per l'infanzia, i minori e gli asili nido sulle spese totali, media 2018-23, escl. 2020)



Fonte: elaborazioni REF Ricerche su dati BDAP

Differenze si rilevano in realtà anche per altri programmi (anziani, famiglie, soggetti a rischio di esclusione sociale), ma molto più limitate.

La ridotta spesa destinata ai giovani nelle Aree Interne si può notare anche per altre voci di spesa: la spesa per istruzione prescolastica (che è competenza comunale), i servizi ausiliari all'istruzione (tra cui ad esempio mense e trasporti scolastici) e le politiche giovanili. Per tutti questi programmi di spesa si osserva, oltre a un arretramento generale del Mezzogiorno, una minore quota di spesa ad essi destinata nei Comuni Aree Interne, e in particolare in quelli Periferici e Ultraperiferici. È però da sottolineare che nelle Aree Interne vive il 22% della popolazione più giovane (fino a 14 anni); la carenza di servizi, quindi, colpisce una quota non trascurabile di cittadini.

È possibile un rilancio delle Aree Interne?

Le pagine precedenti di questo studio hanno evidenziato come i Comuni che stanno subendo la trasformazione demografica in maniera più intensa, con uno spopolamento maggiore dovuto non solo a una dinamica naturale sfavorevole, ma anche all'emigrazione verso altri territori, siano prevalentemente quelli classificati come Aree Interne, soprattutto i Periferici e Ultraperiferici. Questa è la ragione per cui si è scelto di utilizzare tale lente peculiare per le analisi. Analisi che hanno peraltro evidenziato come, oltre allo spopolamento, altre caratteristiche poco favorevoli distinguano questi territori, creando anche dei circoli viziosi che tendono a esacerbare i problemi.

Le Aree Interne mostrano maggiore fragilità, sia dal punto di vista del territorio, sia a causa del graduale abbandono dello stesso, sia sul fronte del tessuto sociale ed economico, con una minore presenza di imprese e di occupati, un'istruzione mediamente più bassa e una minore produttività media. Anche per quanto riguarda la finanza locale, i Comuni delle Aree Interne presentano mediamente una minore autonomia di finanziamento, anche a causa di basi imponibili più esigue e meno dinamiche (con una crescente incidenza di redditi da pensione), oltre a una capacità inferiore di riscossione, a fronte di spese più rigide. Ciò si riflette anche sui servizi offerti a livello comunale, per i quali la spesa è mediamente limitata e relativamente sbilanciata a favore degli anziani.

La questione del rilancio delle Aree Interne risulta piuttosto dibattuta. Da alcuni anni è stato identificato il problema ed è stata lanciata la **Strategia Nazionale per le Aree Interne (SNAI)**, prima per la programmazione 2014-20, e successivamente per quella 2021-27. La SNAI rappresenta una politica pubblica finalizzata all'incremento della qualità dei servizi rivolti ai

cittadini e al potenziamento delle opportunità economiche nelle Aree Interne soggette a rischio di marginalizzazione. **L'obiettivo è fornire una strategia di supporto e sviluppo per le aree periferiche e ultraperiferiche a rischio di declino demografico, valorizzando il ruolo delle Comunità nel mantenimento del territorio sotto gli aspetti idrogeologico, paesaggistico e culturale**.

Gli obiettivi della Strategia sono perseguiti mediante due azioni complementari: **il potenziamento dei servizi essenziali e l'attuazione di progetti di sviluppo locale**. La prima è finanziata con risorse prevalentemente nazionali e la seconda utilizzando invece fondi europei FESR e FSE all'interno dei programmi regionali.

Per la SNAI 2021-27 sono stati stanziati 310 milioni di euro di risorse statali: con la Legge di Bilancio 2020 sono stati allocati 200 milioni al Fondo di rotazione per il rafforzamento delle Aree Interne, di cui 100 milioni destinati successivamente al contrasto degli incendi boschivi in tali aree; altri 110 milioni di euro sono stati assegnati nel 2021.

Ulteriori risorse a disposizione delle Aree Interne sono rappresentate dal finanziamento previsto nel Piano Nazionale Complementare al PNRR (finanziato con risorse nazionali), che destina risorse pari a 300 milioni di euro per il finanziamento di interventi di messa in sicurezza e manutenzione della rete viaria delle Aree Interne (considerato il ruolo rilevante che le strade hanno per connettere tali Aree ai Centri). A queste si sono aggiunti ulteriori 50 milioni di euro stanziati con la Legge di Bilancio 2021.

Anche il PNRR ha un ruolo per il sostegno delle Aree Interne; sono presenti due linee di investimento (facenti parte della Missione 5 – Inclusione e coesione – Componente 3) direttamente rivolte alle Aree Interne. La prima (Potenziamento servizi e infrastrutture sociali di comunità) prevede risorse pari a 500 milioni di euro – di cui 400 milioni a valere sul Fondo per lo Sviluppo e la Coesione, FSC, a cui si aggiungono 225 milioni già per misure in essere – e ha lo scopo di promuovere nei Comuni Area Interna la creazione di nuovi servizi e infrastrutture sociali, o di migliorare quelli esistenti. Con la revisione del 2024, tale investimento è uscito dal PNRR; il finanziamento è stato quindi spostato interamente a carico dei fondi per la politica di coesione.

Il secondo investimento (Strutture sanitarie di prossimità territoriale) prevede risorse pari a 100 milioni di euro e ha l'obiettivo di potenziare la disponibilità di servizi sanitari sul territorio, garantendo l'accesso alle cure della popolazione nelle aree più marginali.

Vi sono comunque all'interno del PNRR altri interventi che, pur non essendo rivolti esclusivamente alle Aree Interne, possono essere ritenuti complementari alla Strategia per le Aree Interne (vedi tabella di seguito).

Le misure del PNRR per le Aree Interne

Milioni di euro	Submisura	Descrizione	Risorse post modifica	Risorse iniziali
Rivolte ai Comuni delle Aree Interne	M5C3I1.1.1	Misura in uscita dal Piano_Aree Interne - Potenziamento servizi e infrastrutture sociali di comunità	0	725
	M5C3I1.1.2	Aree Interne - Strutture sanitarie di prossimità territoriale	100	100
Che indirettamente possono collaborare agli obiettivi della Strategia per le Aree Interne	M1C1I1.1	Infrastrutture digitali	900	900
	M1C1I1.4.1	Esperienza dei cittadini - Miglioramento della qualità e dell'utilizzabilità dei servizi pubblici digitali	813	813
	M1C1I1.4.2	Inclusione dei cittadini - Miglioramento dell'accessibilità dei servizi pubblici digitali	80	80
	M1C1I1.4.3	Rafforzamento dell'adozione dei servizi della piattaforma PagoPA e dell'applicazione "IO"	561	580
	M1C1I1.4.4	Rafforzamento dell'adozione delle piattaforme nazionali di identità digitale (SPID, CIE) e dell'Anagrafe nazionale (ANPR)	285	255
	M1C1I1.4.5	Digitalizzazione degli avvisi pubblici	245	245
	M1C1I1.4.6	Mobilità come servizio per l'Italia	40	40
	M1C2I3.1.2	Italia 5G - Corridoi 5G, Strade extraurbane (+ 5G Aree bianche)	1.116	2.020
	M1C2I3.1.3	Scuola Connessa	261	261
	M1C2I3.1.4	Sanità Connessa	335	502
	M1C2I3.1.5	Collegamento isole minori	61	61
	M1C3I2.1	Attrattività dei borghi	1.020	1.020
	M1C3I2.2	Tutela e valorizzazione dell'architettura e del paesaggio rurale	600	600
	M2C2I1.1	Sviluppo agro-voltaico	1.099	1.099
	M2C2I1.2	Promozione rinnovabili per le comunità energetiche e l'autoconsumo	2.200	2.200
	M2C2I4.1.1	Ciclovie Turistiche	267	400
	M2C4I2.1.B	Misure per la gestione del rischio di alluvione e per la riduzione del rischio idrogeologico	1.200	1200
	M2C4I2.2	*Misura in uscita dal Piano_Interventi per la resilienza, la valorizzazione del territorio e l'efficienza energetica dei Comuni*	*0*	*6000*
	M4C1I1.1	Piano per asili nido e scuole dell'infanzia e servizi di educazione e cura per la prima infanzia	3.245	4.600
	M4C1I1.5	Sviluppo del sistema di formazione professionale terziaria (ITS)	1.500	1.500
	M5C2I2.3.1	Social housing - Piano innovativo per la qualità abitativa (PinQuA) - Riqualificazione e incremento dell'edilizia sociale, ristrutturazione e rigenerazione della società urbana, miglioramento dell'accessibilità e sicurezza urbana	2.145	2.145
	M5C3I1.4	Investimenti infrastrutturali per Zone Economiche Speciali	564	630
	M4C1I3.3	Piano di messa in sicurezza e riqualificazione dell'edilizia scolastica	4.399	3.900
	M7C1I16.1	Sostegno per l'autoproduzione di energia da fonti rinnovabili nelle PMI	320	320

Fonte: elaborazioni REF Ricerche su dati Italia Domani

Rimane la domanda di base, ovvero se valga la pena rilanciare le Aree Interne.

All'interno dello stesso Piano Strategico Nazionale delle Aree Interne, recentemente diffuso dal Governo nell'ambito della SNAI, **si riconosce come alcune tendenze demografiche siano ormai irreversibili**, perlomeno in alcuni territori, data la struttura demografica dominante (a causa dell'assottigliamento progressivo delle coorti in età riproduttiva): per poter almeno in parte controbilanciare tali tendenze è necessario che si realizzino condizioni favorevoli sia per una maggiore attrattività verso le nuove generazioni (mediante migrazioni, interne o dall'estero) sia

per la genitorialità. Queste due condizioni sono difficili da ottenere per le Aree Interne, almeno al momento attuale, data la loro marginalità e l'assenza di molti servizi (soprattutto rivolti ai giovani). È anche vero che le Aree Interne non sono tutte uguali: un'analisi del Censis, riportata nel Piano Strategico, evidenzia come siano riscontrabili quattro cluster, caratterizzati da diverse combinazioni di variabili demografiche, economiche e infrastrutturali. Vi sono alcune aree, localizzate prevalentemente nel Centro-Nord, che hanno alcune combinazioni più favorevoli, mentre altre risultano più svantaggiate.

Per quanto sia molto difficile invertire le tendenze demografiche, alcune politiche possono comunque essere attuate per rendere più attrattive le Aree Interne, contrastandone almeno in parte lo spopolamento. Le Aree Interne, perlomeno quelle meno marginali, possono aiutare a ridurre la pressione abitativa sui Centri maggiori, a patto di migliorare i collegamenti dei trasporti, sviluppare anche la copertura Internet (perché senza sono inutili tutti gli incentivi per attrarre i nomadi digitali, o anche solo i lavoratori in smart working) e fornire servizi pubblici fondamentali per attrarre famiglie giovani (asili, trasporti scolastici, scuole), ma anche incentivi ai servizi privati (ad es. farmacie, sportelli bancari).

Abbandonare le Aree Interne, d'altra parte, non è equo verso quegli oltre 13 milioni di italiani (il 23% della popolazione) che ancora ci vivono. E non è nemmeno saggio, poiché l'abbandono del territorio implica anche rischi per chi non ci abita, dato che un territorio abbandonato e non controllato è a rischio elevato (ad esempio, a rischio idrogeologico).

Importanti comunicazioni

Gli economisti che hanno redatto il presente documento dichiarano che le opinioni, previsioni o stime contenute nel documento stesso sono il risultato di un autonomo e soggettivo apprezzamento dei dati, degli elementi e delle informazioni acquisite e che nessuna parte del proprio compenso è stata, è o sarà, direttamente o indirettamente, collegata alle opinioni espresse.

La presente pubblicazione è stata redatta da Intesa Sanpaolo S.p.A. Le informazioni qui contenute sono state ricavate da fonti ritenute da Intesa Sanpaolo S.p.A. affidabili, ma non sono necessariamente complete, e l'accuratezza delle stesse non può essere in alcun modo garantita. La presente pubblicazione viene a Voi fornita per meri fini di informazione ed illustrazione, ed a titolo meramente indicativo, non costituendo pertanto la stessa in alcun modo una proposta di conclusione di contratto o una sollecitazione all'acquisto o alla vendita di qualsiasi strumento finanziario. Il documento può essere riprodotto in tutto o in parte solo citando il nome Intesa Sanpaolo S.p.A.

La presente pubblicazione non si propone di sostituire il giudizio personale dei soggetti ai quali si rivolge. Intesa Sanpaolo S.p.A. e le rispettive controllate e/o qualsiasi altro soggetto ad esse collegato hanno la facoltà di agire in base a/ovvero di servirsi di qualsiasi materiale sopra esposto e/o di qualsiasi informazione a cui tale materiale si ispira prima che lo stesso venga pubblicato e messo a disposizione della clientela.

Comunicazione dei potenziali conflitti di interesse

Intesa Sanpaolo S.p.A. e le altre società del Gruppo Bancario Intesa Sanpaolo (di seguito anche solo "Gruppo Bancario Intesa Sanpaolo") si sono dotate del "Modello di organizzazione, gestione e controllo ai sensi del Decreto Legislativo 8 giugno 2001, n. 231" (disponibile sul sito internet di Intesa Sanpaolo, all'indirizzo: https://group.intesasanpaolo.com/it/governance/dlgs-231-2001) che, in conformità alle normative italiane vigenti ed alle migliori pratiche internazionali, prevede, tra le altre, misure organizzative e procedurali per la gestione delle informazioni privilegiate e dei conflitti di interesse, che comprendono adeguati meccanismi di separatezza organizzativa, noti come Barriere informative, atti a prevenire un utilizzo illecito di dette informazioni nonché a evitare che gli eventuali conflitti di interesse che possono insorgere, vista la vasta gamma di attività svolte dal Gruppo Bancario Intesa Sanpaolo, incidano negativamente sugli interessi della clientela.

In particolare le misure poste in essere per la gestione dei conflitti di interesse tra il Gruppo Bancario Intesa Sanpaolo e gli Emittenti di strumenti finanziari, ivi incluse le società del loro gruppo, nella produzione di documenti da parte degli economisti di Intesa Sanpaolo S.p.A. sono disponibili nelle "Regole per Studi e Ricerche" e nell'estratto del "Modello aziendale per la gestione delle informazioni privilegiate e dei conflitti di interesse", pubblicato sul sito internet di Intesa Sanpaolo S.p.A. all'indirizzo https://group.intesasanpaolo.com/it/research/RegulatoryDisclosures. Tale documentazione è disponibile per il destinatario dello studio anche previa richiesta scritta al Servizio Conflitti di interesse, Informazioni privilegiate ed Operazioni personali di Intesa Sanpaolo S.p.A., Via Hoepli, 10 – 20121 Milano – Italia.

Inoltre, in conformità con i suddetti regolamenti, le disclosure sugli interessi e sui conflitti di interesse del Gruppo Bancario Intesa Sanpaolo sono disponibili all'indirizzo https://group.intesasanpaolo.com/it/research/RegulatoryDisclosures/archivio-dei-conflitti-di-interesse ed aggiornate almeno al giorno prima della data di pubblicazione del presente studio. Si evidenzia che le disclosure sono disponibili per il destinatario dello studio anche previa richiesta scritta a Intesa Sanpaolo S.p.A. – Industry & Local Economies Research, Via Romagnosi, 5 - 20121 Milano - Italia.

Intesa Sanpaolo Research Department - Responsabile Gregorio De Felice	
Industry & Local Economies Research	
Stefania Trenti (Responsabile)	stefania.trenti@intesasanpaolo.com
Ezio Guzzetti	ezio.guzzetti@intesasanpaolo.com
Industry Research	
Ilaria Sangalli (Responsabile)	ilaria.sangalli@intesasanpaolo.com
Letizia Borgomeo	letizia.borgomeo@intesasanpaolo.com
Anita Corona (sede di Roma)	anita.corona@intesasanpaolo.com
Enza De Vita	enza.devita@intesasanpaolo.com
Luigi Marcadella (sede di Padova)	luigi.marcadella@intesasanpaolo.com
Enrica Spiga	enrica.spiga@intesasanpaolo.com
Anna Cristina Visconti	anna.visconti@intesasanpaolo.com
Regional Research	
Giovanni Foresti (Responsabile)	giovanni.foresti@intesasanpaolo.com
Romina Galleri (sede di Torino)	romina.galleri@intesasanpaolo.com
Sara Giusti (sede di Firenze)	sara.giusti@intesasanpaolo.com
Anna Maria Moressa (sede di Padova)	anna.moressa@intesasanpaolo.com
Massimiliano Rossetti (sede di Ancona)	massimiliano.rossetti@intesasanpaolo.com
Carla Saruis	carla.saruis@intesasanpaolo.com
Rosa Maria Vitulano (sede di Roma)	rosa.vitulano@intesasanpaolo.com
Innovazione e alta tecnologia	
Serena Fumagalli (Responsabile)	serena.fumagalli@intesasanpaolo.com
Local Public Finance	
Laura Campanini (Responsabile)	laura.campanini@intesasanpaolo.com