



Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia  
Dipartimento di Economia Politica



## Materiali di discussione

\\ 588 \\

### Sviluppo e povertà rurale nelle regioni dell'Unione Europea

di

Paola Bertolini<sup>1</sup>  
Marco Montanari<sup>2</sup>

Giugno 2008

Università di Modena e Reggio Emilia,  
Dipartimento di Economia Politica,  
Via Berengario 51,  
41100 Modena, Italy

1  
2

e-mail: [paola.bertolini@unimore.it](mailto:paola.bertolini@unimore.it)

e-mail: [marco.montanari@unimore.it](mailto:marco.montanari@unimore.it)



# SVILUPPO E POVERTA' RURALE NELLE REGIONI DELL'UNIONE EUROPEA

Paola BERTOLINI<sup>1</sup> e Marco MONTANARI<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Dipartimento di Economia Politica, Università di Modena e Reggio Emilia, Via Berengario 51, 41100, Modena

## **ABSTRACT**

The paper represents a first tentative analysis of the phenomenon of rural poverty in the European Union's regions. In the first part, the paper discusses the problem of defining rural areas and examines the indicators used for international comparisons, notably the OECD definition, which provides the most widely used classification of rurality. Afterwards, we propose a different typology of rural and non-rural areas, based on population density and the share of employment in agriculture. Three categories of regions ("Predominantly Urban", "Intermediate" and "Predominantly Rural") are identified and then compared with regard to the following socio-economic aspects: income, demography, education and labour market. The analysis includes the whole EU-27 territory at NUTS3 level and uses EUROSTAT data, supplemented in some cases by national data. The conclusions of the paper underline the relevance of the rural poverty phenomenon in Europe.

## **SOMMARIO**

Lo scopo del lavoro è quello di condurre una prima indagine esplorativa sul tema della povertà rurale nelle regioni dell'Unione Europea. Il lavoro affronta nella parte iniziale la discussione sulla definizione di area rurale, esaminando i principali indicatori che vengono proposti a tale proposito a livello internazionale, con particolare riferimento alla definizione proposta dall'OCSE, che è la più utilizzata per i confronti internazionali. Lo studio propone poi una diversa distinzione tra aree rurali e non rurali basata sulla densità della popolazione e sull'incidenza dell'occupazione nel settore dell'agricoltura. Nel paper vengono distinte le aree "urbane", "intermedie" e "rurali", che vengono messe a confronto tra di loro rispetto ai seguenti aspetti socio-economici: reddito, caratteristiche demografiche, istruzione, mercato del lavoro. Lo studio è esteso a tutta l'area dell'Unione Europea a 27 membri; il livello di disaggregazione territoriale per l'individuazione delle 3 tipologie (urbano, intermedio, rurale) viene condotta a livello NUTS3 e si avvale dei dati disponibili nel database EUROSTAT, integrato in alcuni casi con statistiche nazionali. Le conclusioni del lavoro evidenziano la rilevanza del fenomeno della povertà rurale.

## 1. INTRODUZIONE

L'obiettivo di fronteggiare il fenomeno della povertà ed esclusione sociale è presente all'interno dell'agenda delle istituzioni comunitarie fin dagli anni '70, con un impegno da parte della Commissione Europea in azioni e programmi anti-povertà; tuttavia soltanto in anni recenti, ed in particolare con il Consiglio Europeo di Lisbona del marzo 2000, il problema è stato oggetto di maggiore attenzione, con il lancio di una strategia che prevede un coordinamento tra le politiche nazionali, sulla base di obiettivi comuni, di piani di azione nazionali e di indicatori condivisi. Ha preso corpo quindi da questo momento la componente "inclusione sociale" della strategia di Lisbona, a cui ha fatto poi seguito il Consiglio Europeo di Laeken (dicembre 2001): in tale circostanza viene formalmente adottato un insieme di 18 indicatori statistici di esclusione sociale comuni a tutta l'Unione, sulla base dei quali osservare e monitorare il fenomeno in maniera comparabile, uniforme e omogenea all'interno dei diversi Paesi membri.

La crescita di sensibilità europea sul tema della povertà ha portato a dare maggiore attenzione anche alla rilevazione statistica inerente tale tema. L'attuale rilevazione SILC (Statistics on Income and Living Conditions), lanciata nel 2003, sostituisce quella precedente avviata nel 1994 (European Community Household Panel) e vede tutti gli stati membri impegnati nella rilevazione, inclusi i Nuovi Stati Membri. Tuttavia i dati dell'UE non permettono di distinguere tra aree rurali ed urbane, nonostante il tema della povertà rurale possa avere maggiore importanza in seguito agli ultimi allargamenti ad Est (Commissione Europea, 2008). Il tema della povertà rurale è molto discusso relativamente ai paesi in via di sviluppo ed alle aree emergenti; inoltre anche gli Stati ed il Canada assegnano importanza a questo aspetto che viene sistematicamente monitorato al fine di varare politiche di integrazione idonee ad intervenire sugli aspetti specifici della povertà rurale. Nell'Unione Europea, la carenza di attenzione su tale tema è un ritardo rispetto allo scenario internazionale.

Il presente paper esamina il tema della povertà rurale, partendo dal problema della definizione di regione rurale in una realtà, quale quella europea, che presenta aspetti peculiari rispetto al resto del mondo. Ad esempio, rispetto agli Stati Uniti ed al Canada, la separazione tra dimensione territoriale urbana e rurale è in generale meno forte, data la dispersione della popolazione sul territorio e la vasta presenza di centri urbani di piccola e media dimensione. Ciò complica il problema della individuazione delle aree rurali dell'UE.

Il paper, dopo aver analizzato il principale approccio usato a livello internazionale dall'OCSE per la definizione della ruralità, propone una definizione alternativa e la applica ad alcuni indicatori socio-economici al fine di valutare l'esistenza di un rischio di povertà peculiare alle aree rurali. L'indagine viene condotta per tutte le regioni dell'UE 27 basandosi su dati EUROSTAT e su statistiche nazionali.

## 2. DEFINIRE LA RURALITA' IN EUROPA: L'APPROCCIO OCSE

Il concetto di ruralità è difficile da definire. Dal punto di vista teorico, vari modelli sono stati proposti per spiegare perché l'attività economica tende a concentrarsi in alcune regioni ed in alcune aree, spesso quelle urbane. In particolare si possono ricordare le teorie della causazione cumulativa (Myrdal, 1957; Kaldor, 1970), la teoria dei poli di crescita (Perroux, 1955), il modello centro-periferia (Friedman, 1972), la nuova geografia economica (Krugman, 1991). Tali modelli presentano una visione gerarchica dello spazio e tendono a vedere le aree rurali come dipendenti dalla città, dove solitamente si concentra l'attività industriale.

Altri approcci hanno avuto origine dalla discussione sui distretti industriali e sulla rilevanza dei sistemi locali basati principalmente sulle PMI. Su questi temi si è sviluppato un ampio ed interessante dibattito (Piore et al., 1991; Becattini et al., 1993; Sforzi, 1987; Bellandi, 1996), che mette in rilievo la dimensione locale, dove elementi economici, sociali e culturali interagiscono e giocano un ruolo cruciale nella definizione dei modelli di sviluppo. In questo ambito, l'idea di un'organizzazione gerarchica dello spazio è stata abbandonata e le condizioni di successo dell'attività economica sono collegate alle caratteristiche specifiche del contesto locale.

Nella pratica, ogni Paese dell'UE ha la sua propria definizione di ruralità, mentre non esiste una definizione di area rurale a livello comunitario. Secondo la Commissione Europea (Commissione Europea, 2006a), la complessità di una definizione comune è dovuta alle diverse percezioni degli elementi che caratterizzano la ruralità ed alla difficoltà di raccolta dei dati necessari a livello territoriale altamente disaggregato.

I criteri più frequentemente utilizzati a livello nazionale sono la popolazione (di solito la dimensione del maggiore centro abitato dell'area) e la densità (espressa come numero di abitanti per chilometro quadrato); tuttavia, le soglie variano da paese a paese (Commissione Europea, 2008). Un tale grado di eterogeneità impedisce di realizzare confronti internazionali usando le definizioni nazionali di ruralità.

A livello internazionale, l'approccio usato più frequentemente è quello proposto dall'OCSE (OCSE, 2005; 2006). Secondo la tipologia OCSE, le regioni sono classificate come Prevalentemente Urbane (PU), Intermedie (IR) o Prevalentemente Rurali (PR). Questa tipologia consente confronti internazionali tra regioni ed è basata su tre criteri.

Il primo criterio identifica le comunità rurali in base alla densità di popolazione. Una comunità, che corrisponde normalmente al livello LAU2 di Eurostat (comuni, municipalità e simili), è considerata rurale se la sua densità di popolazione è inferiore a 150 abitanti per chilometro quadrato.

Il secondo criterio classifica le regioni in base alla percentuale di popolazione residente in comunità rurali. Quindi, una regione NUTS3 o NUTS2<sup>1</sup> è classificata come:

---

<sup>1</sup> In Italia, il livello NUTS3 corrisponde alle province, mentre il livello NUTS2 alle regioni.

- *Prevalentemente Rurale (PR)*, se più del 50% della sua popolazione vive in comunità rurali.
- *Prevalentemente Urbana (PU)*, se meno del 15% della sua popolazione vive in comunità rurali.
- *Intermedia (IR)*, se la percentuale di popolazione residente in comunità rurali è compresa tra il 15% e il 50%.

Il terzo criterio si basa sulla dimensione dei centri urbani. Quindi:

- Una regione che sarebbe classificata come PR in base alla regola generale è invece considerata IR se ha un centro urbano con più di 200.000 abitanti che rappresenti almeno il 25% della popolazione regionale.
- Una regione che sarebbe classificata come IR in base alla regola generale è invece considerata PU se ha un centro urbano con più di 500.000 abitanti che rappresenti almeno il 25% della popolazione regionale.

E' importante notare che anche le regioni IR presentano elementi significativi di ruralità e possono perciò essere incluse tra le regioni rurali: infatti in documenti e studi meno recenti erano chiamate "significativamente rurali" (Commissione Europea, 2006b).

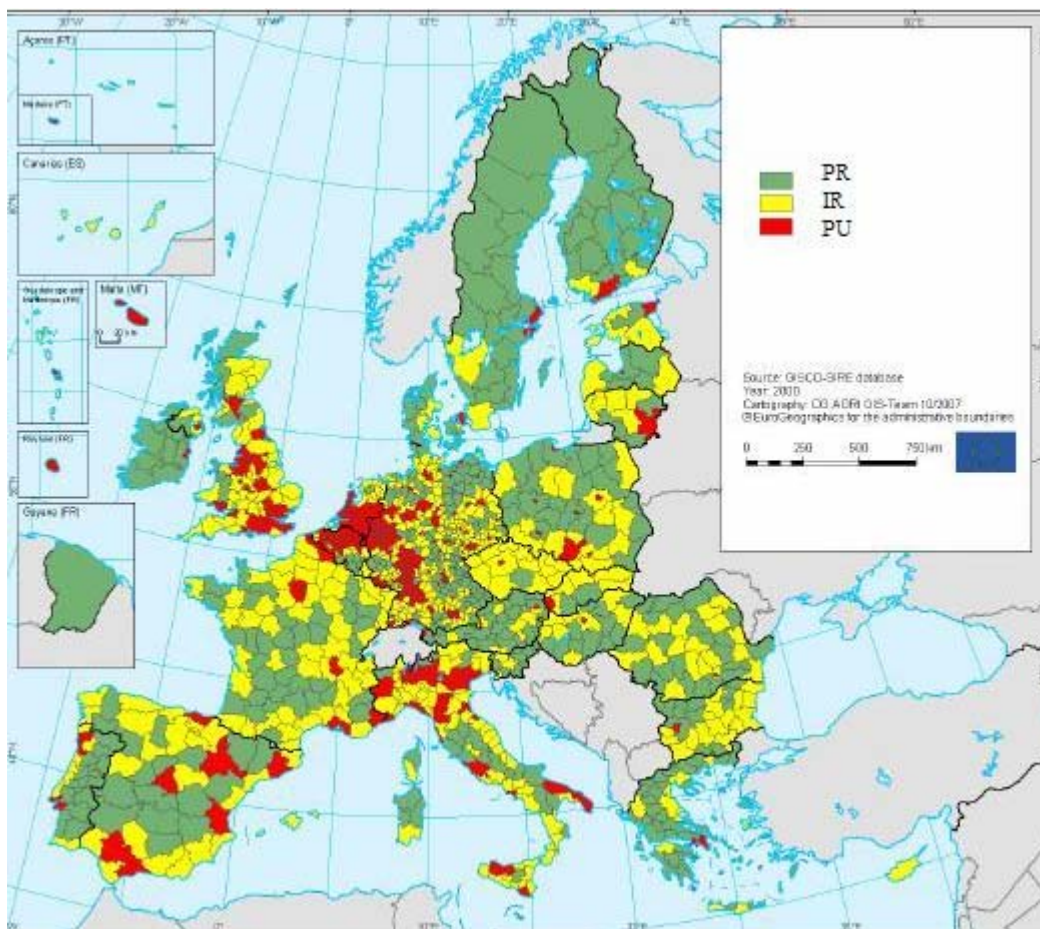
In base alla definizione OCSE, la maggior parte dell'UE è classificata come rurale (cioè, PR o IR). Infatti, solo il 26% delle regioni NUTS3 appare urbano (PU), mentre il 40% è considerato PR ed il 34% IR. Come accade anche in altre aree altamente industrializzate, come gli USA ed il Canada, la dimensione rurale dell'UE è molto significativa.

La Figura 1 mostra una chiara distribuzione geografica: 1) i paesi dell'Europa orientale e meridionale (ad eccezione dell'Italia), la Scandinavia, l'Irlanda e la Francia mostrano una prevalenza di regioni rurali; in molti paesi dell'Est (con l'unica rilevante eccezione della Polonia) solo la regione della capitale è classificata come PU; 2) solo in 3 paesi dell'Europa Occidentale (Belgio, Paesi Bassi e Regno Unito) c'è una netta prevalenza di regioni PU; 3) tra i paesi più grandi, l'Italia e la Germania presentano una situazione intermedia.

La distribuzione della popolazione tra regioni PR, IR e PU rispecchia in gran parte il modello precedente (vedi Tabella 1 sotto). Si nota un'elevata concentrazione di popolazione in aree PR ed IR nei paesi dell'Est, in Scandinavia, in Francia ed in Irlanda, mentre il Belgio, i Paesi Bassi ed il Regno Unito sono i paesi con le percentuali più alte di popolazione residente in regioni PU.

Invece, nell'Europa Meridionale la distribuzione della popolazione è meno chiara: infatti il Portogallo, la Spagna e la Grecia mostrano una certa concentrazione di popolazione nelle aree PU. Si può quindi affermare che la prevalenza della popolazione rurale non è una caratteristica di tutti i paesi periferici dell'UE e che, allo stesso tempo, non tutti i paesi situati nel centro geografico ed economico dell'UE (come, ad esempio, la Francia) presentano una forte prevalenza della popolazione urbana.

Figura 1 Mappa delle regioni NUTS3 secondo la definizione OCSE



Fonte: Commissione Europea (2007)

### 3. UNA DEFINIZIONE ALTERNATIVA DI RURALITA'

La definizione OCSE non tiene conto delle condizioni socio-economiche di una regione, come, ad esempio, la sua struttura produttiva. Esiste in realtà una notevole eterogeneità nei percorsi di sviluppo delle regioni rurali, ben più complessa dell'immagine tradizionale e generica di "svantaggio rurale". All'interno dello stesso paese, si possono identificare aree rurali ricche e meno ricche, che si basano ancora sull'agricoltura o che presentano un'economia più orientata verso i servizi -come il turismo- e l'industria -come l'industria agro-alimentare.

Ad uno stadio avanzato di sviluppo economico, come nel caso dell'UE, il legame tra ruralità e agricoltura sembra diventare più debole a causa dello sviluppo dell'industria e dei servizi nelle aree rurali; tuttavia, l'agricoltura rimane ancora uno dei tratti distintivi delle aree rurali (Commissione Europea, 2008).

In questo paper proponiamo perciò una semplice ma efficace definizione di ruralità, applicabile a tutte le unità territoriali a livello NUTS3 per tutti i 27 Stati membri dell'UE, più i

paesi dello Spazio Economico Europeo (Norvegia, Islanda, Liechtenstein). Tale definizione prende in considerazione i seguenti elementi a livello NUTS3:

Densità = abitanti per km quadrato;

"Densità aggiustata" = (popolazione totale - popolazione del maggiore centro abitato della regione<sup>2</sup>)/area. L'area di una regione è espressa in km quadrati;

Occupazione nel settore primario (agricoltura, caccia, foreste e pesca) = percentuale di persone occupate nel settore primario sul totale delle persone occupate.

L'anno di riferimento è il 2001, pur con qualche variazione dovuta alla disponibilità di dati. La scelta di queste variabili è suggerita dal fatto che, quando è usata per identificare le aree rurali, la misura tradizionale di densità (popolazione totale/area) può essere distorta verso l'alto se la maggior parte della popolazione è concentrata in un'unica città. Al contrario, la misura che proponiamo rimuove il maggiore centro urbano dal calcolo della densità e quindi permette di verificare se la restante parte della regione NUTS3 è densamente popolata oppure no. Inoltre, la percentuale di occupati nel settore primario è un indicatore della dipendenza di un'area dall'agricoltura, che chiaramente influenza il suo grado di ruralità.

La nostra definizione, che chiameremo per semplicità nel resto del paper "Ruralità Aggiustata" (RA), classifica poi le regioni NUTS3<sup>3</sup> in tre categorie (in modo da mantenere la confrontabilità con la definizione OCSE) nel modo seguente:

- *Prevalentemente Rurale* (PR), se almeno uno dei due criteri seguenti è soddisfatto:
  - a) Densità < 50 abitanti per km quadrato;
  - b) Densità aggiustata < 100 abitanti per km quadrato + occupazione nel settore primario > 150% media nazionale.
- *Prevalentemente Urbana* (PU), se almeno uno dei due criteri seguenti è soddisfatto:
  - c) Densità > 250 abitanti per km quadrato;
  - d) Densità aggiustata > 100 abitanti per km quadrato + occupazione nel settore primario < media nazionale.
- *Intermedia* (IR): tutti gli altri casi.

Per quanto riguarda le regioni PR, il criterio a) classifica come PR le regioni con una densità molto bassa, mentre il criterio b) consente di includere anche quelle regioni che presentano una densità aggiustata più alta (ma sempre inferiore rispetto alle regioni urbane), ma hanno

---

<sup>2</sup> Questi dati provengono dai vari istituti statistici nazionali.

<sup>3</sup> Per la Germania sono usate le regioni NUTS2. La ragione di questa scelta è la non disponibilità a livello NUTS3 di vari indicatori socio-economici usati in questo paper per la Germania, poiché tale paese è suddiviso in un numero estremamente ampio di regioni NUTS3 (439).

anche un peso dell'occupazione nel settore primario molto elevato rispetto alla media nazionale.

Per quanto concerne, invece, le regioni PU, il criterio c) classifica come PU le regioni con una densità molto elevata, mentre il criterio d) consente di includere anche quelle regioni che presentano sia una densità aggiustata abbastanza elevata che un peso dell'occupazione nel settore primario inferiore alla media nazionale.

La soglia per la densità aggiustata (100 abitanti per km quadrato) è più bassa di quella OCSE per la densità (150 abitanti per km quadrato), perché, per costruzione, il valore della densità aggiustata per qualsiasi unità NUTS3 è inferiore a quello della densità, dal momento che la popolazione del maggiore centro urbano è esclusa dal calcolo.

La scelta della media nazionale come riferimento con cui confrontare la percentuale di occupati nel settore primario è suggerita dal fatto che la rilevanza dell'agricoltura varia sensibilmente tra i diversi Stati membri dell'UE. Di conseguenza, ogni riferimento ad un unico valore (come la media UE) per tutte le regioni NUTS3 potrebbe essere fuorviante, perché ridurrebbe il numero delle regioni rurali nei paesi in cui la percentuale di occupati nel settore primario è bassa, mentre farebbe aumentare sensibilmente tale numero nei paesi in cui l'occupazione nel settore primario è ancora piuttosto ampia.

I principali punti di forza e di debolezza della definizione OCSE e della definizione RA possono essere così riassunti.

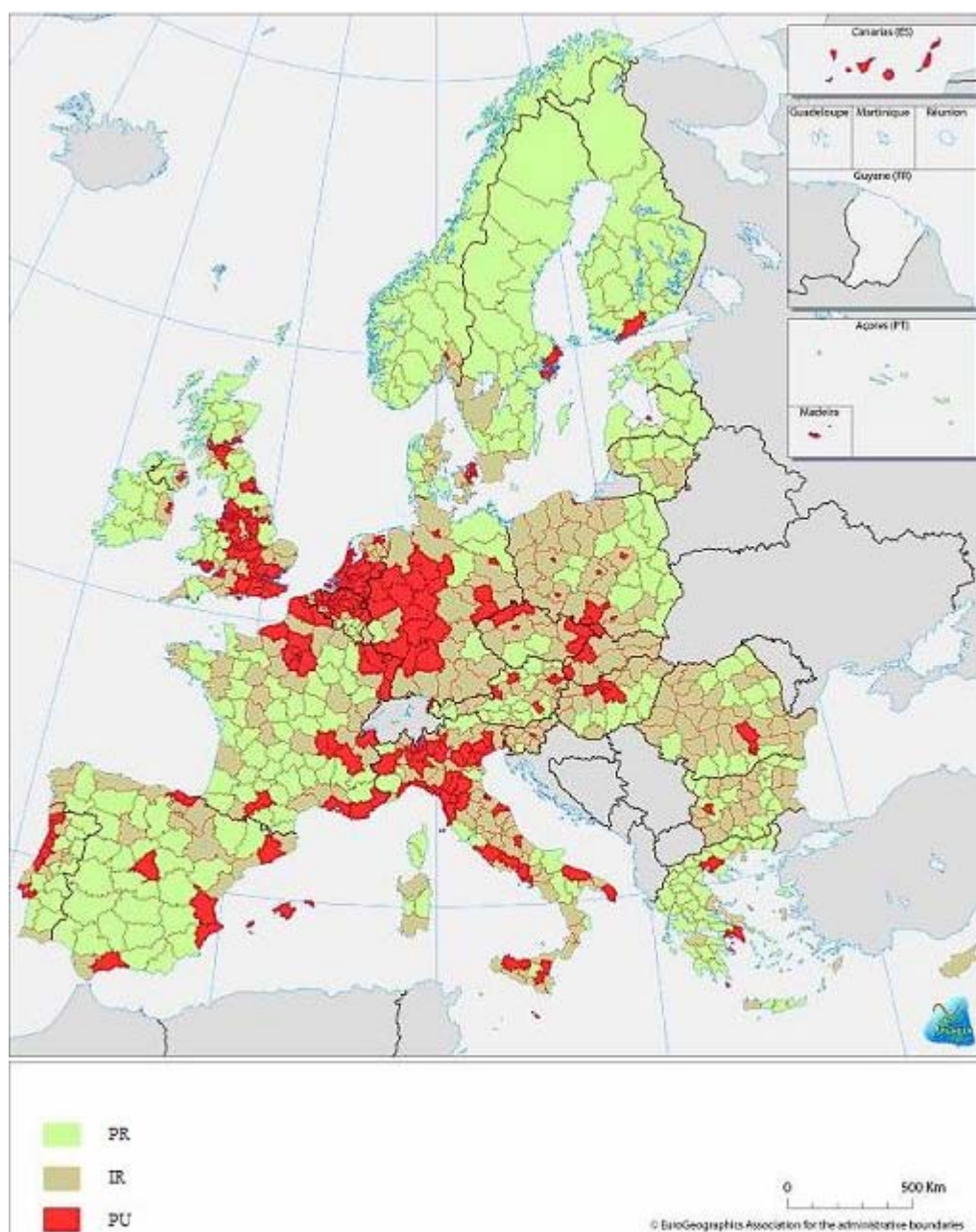
In primo luogo, per ogni possibile definizione di ruralità esiste un chiaro trade-off tra semplicità e capacità di considerare l'eterogeneità tra paesi. In altre parole, se deve essere usata per confronti internazionali, una definizione deve adottare qualche soglia comune, che tuttavia può non essere appropriata per tutti i paesi. La definizione OCSE permette confronti tra regioni di differenti paesi, ma, nel caso degli Stati UE, tende a sovrastimare la ruralità nel caso di paesi piccoli con pochi grandi centri urbani, come, ad esempio, Irlanda, Portogallo o Slovenia (Commissione Europea 2008).

Due specifici vantaggi della definizione RA rispetto a quella OCSE sono la possibilità di verificare se la popolazione di una regione NUTS3 è concentrata in un'unica città o è più uniformemente distribuita e l'inclusione della rilevanza del settore primario. Invece, un vantaggio della definizione OCSE è l'analisi della popolazione a livello LAU2 (comuni e municipalità), mentre la definizione RA si limita al livello NUTS3.

Confrontando i risultati ottenuti applicando la definizione RA e la definizione OCSE all'UE-27 ed allo Spazio Economico Europeo, si possono notare alcune differenze. In generale, la definizione RA fa apparire l'Europa più urbana rispetto alla definizione OCSE (Figura 2).



Figura 2 Mappa delle regioni NUTS3 secondo la definizione RA



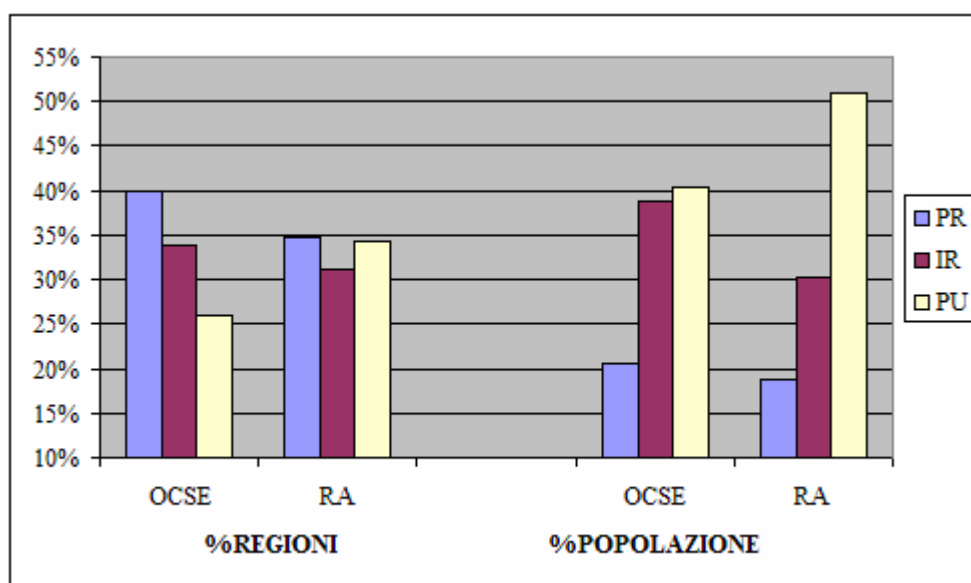
Fonte: calcoli degli autori

Riguardo al numero delle regioni NUTS3 nell'UE-27 che ricadono nelle tre categorie (Figura 3), circa il 40% sono classificate come PR ed il 34% come IR dall'OCSE, contro il 35% come PR ed il 31% come IR dalla definizione RA. Conseguentemente, la percentuale di regioni PU è maggiore secondo la definizione RA che secondo quella OCSE (34% contro 26%). Questo effetto è dovuto prevalentemente all'introduzione del criterio legato alla percentuale di occupati nel settore primario. Avendo come valore di riferimento la media nazionale, la

definizione RA ottiene un numero inferiore di regioni PR nei paesi dove l'occupazione agricola è ancora abbastanza elevata, in particolare in paesi dell'Est come Polonia e Romania. Allo stesso tempo, il criterio della densità aggiustata è il principale responsabile del maggiore numero di regioni PU in alcuni paesi dell'Ovest, come Francia, Germania, Italia e Regno Unito.

Passando alla percentuale di popolazione residente nelle tre categorie di regioni nell'UE-27 (Tabella 1 e Figura 3), la differenza tra le due definizioni è ora minore per quanto riguarda le regioni PR: 21% secondo quella OCSE, 19% secondo quella RA. Ciò può chiaramente essere spiegato dalla minore densità di popolazione delle regioni PR. In modo simmetrico, poiché le regioni PU sono più densamente popolate, la differenza tra le due definizioni è in questo caso maggiore. Secondo la RA, un ulteriore 10% della popolazione dell'UE-27 (51% contro 41%) vive in regioni PU (la differenza in termini di numero di regioni era dell'8%).

*Figura 3* Distribuzione percentuale delle regioni e della popolazione nell'UE-27 a livello NUTS3<sup>a</sup>



<sup>a</sup> livello NUTS2 per la Germania

Fonte: calcoli degli autori

Riassumendo, l'uso della definizione RA fornisce un quadro dell'UE dove il numero delle regioni PR ed IR e la percentuale di popolazione residente in tali regioni sono inferiori a quelli che si ottengono applicando la definizione OCSE, anche se i cambiamenti non sono di enorme portata. In altre parole, appare un certo rafforzamento della dimensione urbana nei paesi dell'Ovest e della ruralità intermedia nei paesi dell'Est (nei primi diminuisce il numero di regioni IR ed aumenta quello di regioni PU; nei secondi, diminuisce il numero di regioni PR ed aumenta quello di regioni IR).

Tabella 1 Percentuale della popolazione residente in regioni PR, IR e PU a livello NUTS3<sup>a</sup> per paese

PAESE	DEFINIZIONE OCSE			DEFINIZIONE RA		
	PR	IR	PU	PR	IR	PU
Austria	46,4%	30,8%	22,8%	30,3%	28,0%	41,7%
Belgio	2,9%	19,4%	77,7%	4,0%	8,4%	87,6%
Bulgaria	25,1%	59,2%	15,6%	29,6%	55,2%	15,2%
Cipro	0,0%	100,0%	0,0%	0,0%	100,0%	0,0%
Rep. Ceca	5,1%	83,5%	11,4%	11,2%	47,0%	41,8%
Germania	4,5%	50,2%	45,3%	6,9%	35,4%	57,6%
Danimarca	38,8%	31,8%	29,4%	28,0%	38,2%	33,8%
Estonia	10,5%	76,5%	13,0%	48,5%	51,5%	0,0%
Spagna	14,8%	49,9%	35,3%	30,0%	21,6%	48,4%
Finlandia	62,3%	12,2%	25,4%	74,6%	0,0%	25,4%
Francia	17,0%	54,5%	28,5%	24,2%	25,6%	50,2%
Grecia	37,0%	27,2%	35,8%	41,2%	13,2%	45,6%
Ungheria	47,0%	36,2%	16,8%	28,8%	40,2%	31,0%
Irlanda	71,8%	0,0%	28,2%	60,7%	10,5%	28,8%
Italia	9,6%	40,4%	50,0%	7,8%	30,0%	62,2%
Lituania	19,9%	80,1%	0,0%	44,3%	55,7%	0,0%
Lussemburgo	0,0%	100,0%	0,0%	0,0%	100,0%	0,0%
Lettonia	23,2%	45,0%	31,8%	68,2%	0,0%	31,8%
Malta	0,0%	0,0%	100,0%	0,0%	0,0%	100,0%
Paesi Bassi	1,3%	15,8%	83,0%	0,0%	11,0%	89,0%
Polonia	36,2%	39,4%	24,4%	24,3%	51,1%	24,6%
Portogallo	21,3%	26,6%	52,1%	19,0%	19,7%	61,3%
Romania	46,7%	44,5%	8,8%	27,3%	58,1%	14,6%
Svezia	49,7%	29,6%	20,6%	48,1%	31,3%	20,6%
Slovenia	57,8%	42,2%	0,0%	8,8%	88,9%	2,3%
Slovacchia	25,5%	63,3%	11,2%	0,0%	77,6%	22,4%
Regno Unito	2,0%	28,4%	69,6%	10,4%	12,0%	77,5%
TOTALE UE-27	20,7%	38,8%	40,5%	18,7%	30,3%	51,0%
Islanda	100,0%	0,0%	0,0%	100,0%	0,0%	0,0%
Liechtenstein	0,0%	0,0%	100,0%	0,0%	0,0%	100,0%
Norvegia	49,2%	39,4%	11,4%	67,7%	21,0%	11,4%
TOTALE	21,0%	38,8%	40,2%	19,2%	30,2%	50,6%

<sup>a</sup> livello NUTS2 per la Germania

Fonte: calcoli degli autori

Per tali ragioni, la definizione RA corregge, almeno parzialmente, la sovrastima della ruralità nell'UE prodotta dalla definizione OCSE. Il quadro che emerge dalla definizione RA riflette probabilmente in modo migliore le caratteristiche del territorio europeo, dove si trova spesso un continuum tra "città" e "campagna" e quindi la distinzione geografica tra aree urbane e rurali è meno netta rispetto ad altre realtà come gli USA o il Canada.

Nel paragrafo successivo la definizione RA sarà quindi applicata per confrontare le tre categorie di regioni NUTS3 dell'UE (PU, IR e PR) rispetto ai seguenti aspetti socio-economici: reddito, caratteristiche demografiche, istruzione, mercato del lavoro.

#### **4. LA POVERTA' RURALE NELL'UE**

La letteratura sviluppata sul tema della povertà ha messo in evidenza che alcune variabili giocano un ruolo cruciale nell'instaurare e nel riprodurre il fenomeno della povertà. In particolare nell'influenzare il fenomeno è stata evidenziata l'importanza delle variabili demografiche, quali l'età, e delle variabili connesse al mercato del lavoro, quali il tasso di occupazione e la durata dell'impiego (Commissione Europea, 2008). Tuttavia, l'analisi dell'andamento di tali variabili in contesti rurali è talora complicata dalle specificità del contesto rurale (Bryden, 2002; Commins, 2004; Shucksmith, 2004). Ad esempio, l'occupazione e la disoccupazione possono essere sovrastimate, a causa della presenza di lavoro sottoccupato, o sottostimate in seguito a fenomeni di economia sommersa.

Lo stesso indicatore che solitamente è usato per valutare la crescita economica ed il benessere di un'area, il PIL pro-capite, nei contesti rurali può essere sovrastimato o sottostimato, in seguito all'azione dei fenomeni quali il pendolarismo, che fa sì che la produzione del reddito possa avvenire in luoghi diversi dalla residenza anagrafica, alterando la visione del relativo benessere delle varie aree esaminate. E' chiaro che la correzione di tali limiti richiederebbe una rilevazione ad hoc sul tema della povertà non-urbana; invece la rilevazione condotta dall'Unione Europea non tiene conto della distinzione tra rurale e non rurale.

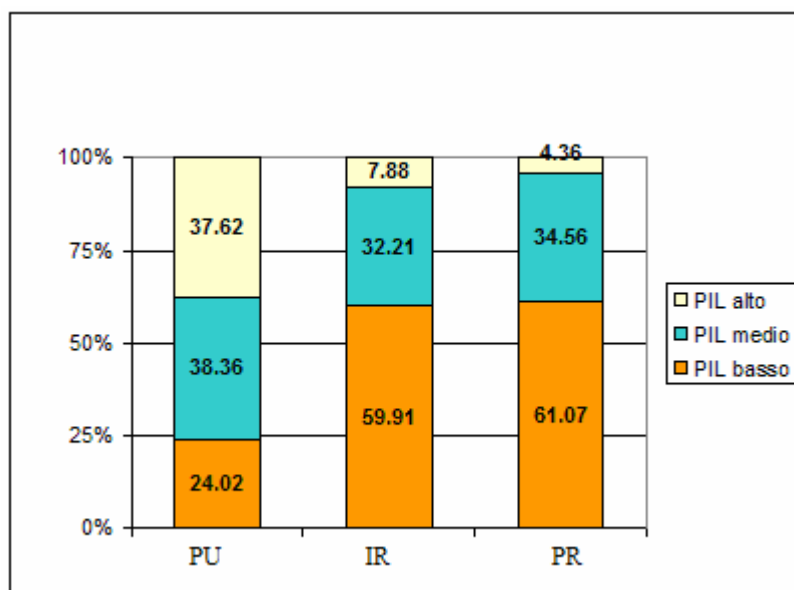
Nelle pagine seguenti viene condotta una analisi di alcune variabili demografiche e del mercato del lavoro estratte dai database di EUROSTAT, integrato con statistiche nazionali, per il complesso dei 27 paesi membri dell'UE, mediante una disaggregazione dei dati a livello NUTS 3. L'anno di riferimento dipende dalla disponibilità dei dati ed è solitamente il 2003, anche se in alcuni casi si è dovuto usare il dato censuario relativo al 2001.

L'elaborazione, dopo aver distinto le aree rurali da quelle urbane (PR, IR, PU), le riclassifica sulla base dell'andamento assunto dalla variabile in esame; a tale scopo, avendo come punto di riferimento il valore minimo, medio e massimo europeo, si sono definite per ogni variabile delle soglie che consentono di distinguere tre classi di andamento della variabile – bassa, media e alta - a seconda dell'intensità assunta nella regione.

##### *4.1 Reddito pro-capite*

Per un primo esame delle unità territoriali NUTS 3 europee può essere di interesse esaminare la loro distribuzione rispetto al PIL pro-capite, standardizzato a parità di potere d'acquisto, anche se tale indicatore va trattato con una certa cautela per le ragioni rapidamente richiamate sopra. Sono state quindi individuate tre classi di reddito pro-capite: basso per i valori inferiori all'85% della media UE; medio per i valori compresi tra 85-115% ed alto per quelli superiori al 115%. I risultati di tale suddivisione sono riportati nella Figura 4, dove si vede il peso percentuale dei differenti livelli di reddito pro-capite all'interno di ognuna delle tre "classi di ruralità" PU – IR – PR. Da essa emerge uno svantaggio delle aree rurali che tende ad aumentare al crescere dell'intensità della ruralità: infatti mentre nelle PU la percentuale di regioni a PIL pro-capite basso è pari al 24% circa, in quelle IR tale incidenza cresce più del doppio (60% circa) ed ancora maggiore appare essere nelle PR (61%). Situazione opposta riguarda invece la distribuzione delle regioni a più alto reddito, nettamente maggiori nelle aree PU (37,6% contro il 7,9 nelle IR ed il 4,4 nelle PR).

Figura 4 Distribuzione percentuale della regioni in base al PIL pro-capite



Fonte: calcoli degli autori

La vasta letteratura disponibile sulle aree rurali ha messo in evidenza che nell'UE non va stabilito un nesso tra ruralità ed arretratezza in quanto "rurale" non è necessariamente sinonimo di "declino economico": ci sono infatti molte regioni rurali divenute sedi di vivace attività economica, ad esempio grazie alla presenza di piccole e medie imprese. Come evidenziato dall'OCSE, le traiettorie di sviluppo delle regioni rurali va ben al di là di un'immagine che evoca uno svantaggio rurale generalizzato (OCSE, 2005; OCSE, 2006). Tuttavia i dati sul PIL pro-capite evidenziano in generale la permanenza di uno svantaggio relativo delle aree rurali rispetto ai contesti urbani, nonostante l'impulso positivo che deriva

dalla vicinanza alle città, dall'attività turistica, dallo sviluppo di clusters di attività industriali ed artigianali, dal pendolarismo.

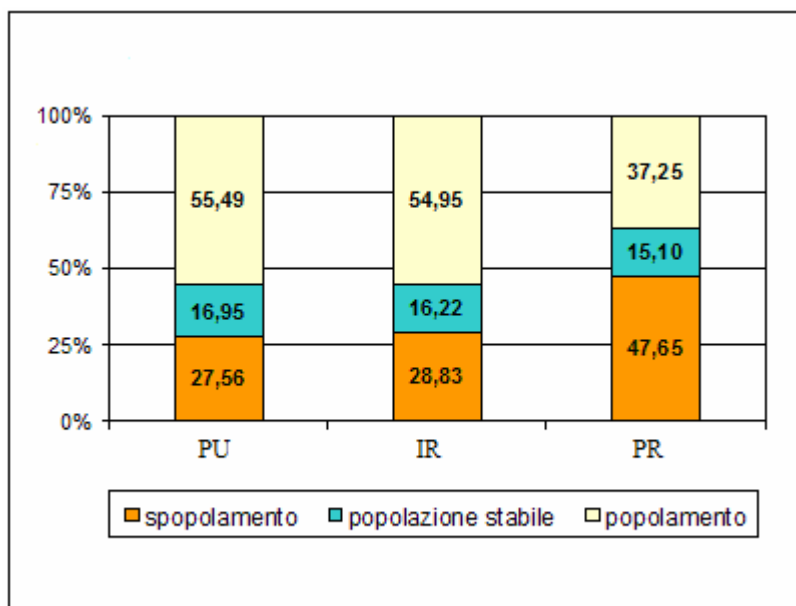
#### 4.2 Variabili demografiche

Tra le variabili demografiche si è preso in considerazione la variazione della popolazione nel periodo 1995-2003 e l'incidenza della popolazione anziana (65 anni ed oltre) all'ultimo Censimento del 2001. I due indicatori possono segnalare l'insorgere di elementi di debolezza di un'area territoriale, conseguente ai movimenti della popolazione. Il primo indicatore segnala la perdita o l'incremento di popolazione conseguente ai fenomeni migratori, mentre il secondo ne segnala l'invecchiamento. Entrambi evidenziano l'eventuale difficoltà di riproduzione del contesto economico sociale conseguenti ai movimenti demografici.

Per esaminare la variazione della popolazione è stata fatta una ripartizione in tre classi di regioni sulla base della stabilità della popolazione (variazione compresa nell'intervallo  $\pm 1\%$ ) o della sua variazione positiva o negativa oltre tale intervallo. Le variazioni negative della popolazione superiori all'1% segnalano un problema di spopolamento mentre quelle dove vi è un incremento superiore all'1% segnalano la presenza di fenomeni di popolamento. Il risultato dell'elaborazione è contenuto nella Figura 5. In essa appare che le aree con popolazione stabile sono abbastanza contenute (tra il 15 ed il 17% circa), mentre vi è una netta prevalenza di aree dove continuano ad essere significativi gli spostamenti della popolazione. La maggioranza del territorio dell'Unione continua quindi ad essere interessato da fenomeni di spopolamento o popolamento. Il popolamento prevale nettamente tra le unità territoriali urbane, dove il 55,5% delle regioni è interessato al fenomeno; tuttavia anche le regioni IR ne sono interessate in modo non troppo dissimile rispetto alle aree urbane (55%). Al contrario, nelle aree PR la situazione cambia, con una prevalenza di aree interessate da dinamiche negative di spopolamento.

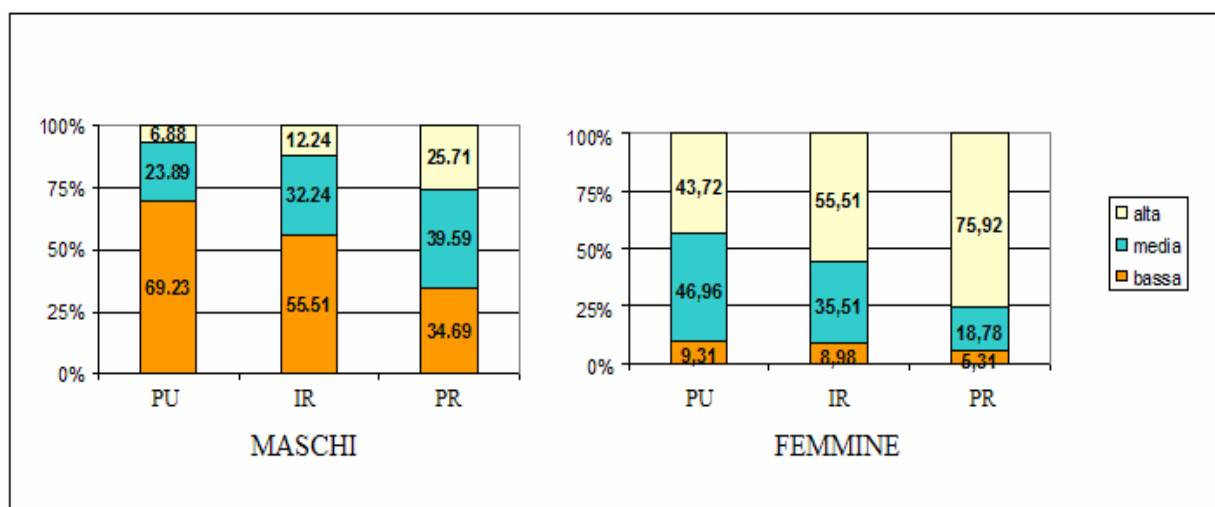
Sostanzialmente quindi, mentre le aree a ruralità intermedia appaiono molto simili alle aree urbane relativamente alle dinamiche di variazione demografica, le aree PR hanno un comportamento nettamente differenziato, che segnala il permanere di una dinamica della popolazione sfavorevole per tali contesti. In altre parole, nonostante la letteratura disponibile sulle aree rurali abbia evidenziato che vi sono segnali positivi di popolamento di alcune regioni rurali, grazie allo sviluppo dei trasporti ed alla diffusione dell'attività sul territorio, l'indicatore demografico esaminato segnala il permanere di una debolezza delle regioni assimilabili alla ruralità più profonda per quanto riguarda la dinamica demografica (OCSE, 2005).

*Figura 5* Distribuzione percentuale delle regioni in base alla variazione della popolazione (1995-2003)



Fonte: calcoli degli autori

Figura 6 Distribuzione percentuale delle regioni in base all'incidenza di popolazione anziana sulla popolazione totale <sup>a</sup>



<sup>a</sup> Esclusi Belgio, Bulgaria, Danimarca, Malta, Germania e Slovenia

Fonte: calcoli degli autori

Le persone anziane rappresentano uno dei gruppi sociali più a rischio di povertà ed esclusione. Si è quindi esaminato come si presentano le aree rurali rispetto a tale variabile, esaminando l'incidenza degli individui con più di 65 anni sul totale della popolazione. Tenendo conto del valore medio europeo (attorno al 16%), si sono utilizzate le soglie del 14 e del 18% allo scopo di effettuare la ripartizione delle regioni NUTS 3: a bassa incidenza di popolazione anziana, quando la quota di quest'ultima sulla popolazione totale è al di sotto del 14%; a media

incidenza tra 14 ed 18%; ad alta incidenza se supera il 18%. La Figura 6 mette in evidenza che, spostandosi dalle regioni PU verso quelle PR, aumenta la percentuale di NUTS 3 con un'alta incidenza di popolazione anziana. In breve, all'aumentare del grado di ruralità cresce anche la presenza di popolazione anziana. Tenendo conto della componente di genere, vi è una netta prevalenza della componente anziana femminile rispetto a quella maschile in tutti i tipi di regione. Inoltre, considerando in particolare le regioni PR, una percentuale molto alta (pari al 76%) mostra un'elevata incidenza della popolazione anziana femminile, valore che si riduce al 25,7% quando consideriamo le persone di sesso maschile.

### *4.3 Istruzione*

Una variabile importante da osservare è l'istruzione, che viene ritenuto un elemento molto importante nella riproduzione e nella trasmissione intergenerazionale della povertà. Per mettere in luce eventuali differenze tra aree rurali e non rispetto all'istruzione, si è esaminata l'incidenza di persone che posseggono una formazione universitaria, equivalente ai livelli 5 e 6 della classificazione internazionale ISCED 97 dell'UNESCO (in Italia, corrispondono almeno ad una laurea triennale). Pertanto, per ogni unità territoriale NUTS 3 è stata calcolata l'incidenza, rispetto alla popolazione totale, di persone laureate. I valori presi a riferimento per determinare le soglie sono i seguenti: minore del 6% (bassa incidenza), tra 6% e 10% (media incidenza), maggiore del 10% (alta incidenza).

Rispetto a tale variabile, la Figura 7 evidenzia che nelle aree urbane (PU) prevalgono quote medio-alte di laureati, mentre nell'insieme delle aree rurali (IR e PR) emerge una tendenza opposta, con una più marcata diffusione di bassi livelli di qualifica della popolazione. Infatti l'insieme delle regioni PU risulta composto per il 40% da NUTS 3 ad incidenza media di laureati, per il 37% da NUTS 3 ad alta incidenza e da una minoranza, pari al 23%, a bassa incidenza. La situazione si ribalta se si guarda alle unità territoriali IR, dove il 66,4% è a bassa quota di laureati, mentre solo il 28,6% dei territori si configurano con una presenza media di laureati e solo il 5% hanno una incidenza elevata. In proposito va evidenziato che i territori PR, dove la ruralità è più profonda, sembrano presentare un vantaggio relativo rispetto alle regioni intermedie, pur confermandosi la prevalenza a mantenere una quota di laureati più bassa rispetto alle regioni urbane.

*Figura 7* Distribuzione percentuale delle regioni in base all'incidenza di laureati sul totale della popolazione<sup>a</sup>





<sup>a</sup> Esclusi Belgio, Germania, Malta e Svezia.

Fonte: calcoli degli autori

#### 4.4 Mercato del lavoro

Con modalità analoghe a quanto effettuato fino a questo punto, passiamo ora ad esaminare alcune variabili riconducibili all'ambito del mercato del lavoro: il tasso di occupazione ed il tasso di disoccupazione.

Anche in questo caso è stata effettuata la ripartizione nelle solite tre classi, che ci permettono di discriminare le unità territoriali con un tasso di occupazione di livello basso, medio e alto.

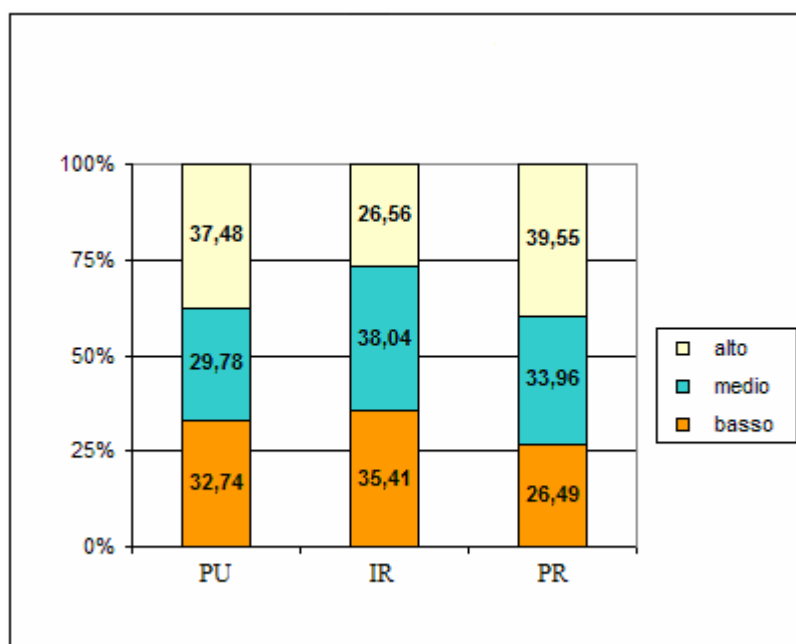
Per il tasso di occupazione, le soglie sono state poste al 53% ed al 61%; per il tasso di disoccupazione, sono state fissate al 6% ed al 10%. I risultati sono contenuti nella Figure 8 e 9.

L'insieme delle regioni PU risulta composto per il 37,5% da unità territoriali con un alto tasso d'occupazione, per il 32,7% da unità territoriali con un basso tasso di occupazione e da una minoranza comunque consistente, pari al 29,8%, con tasso d'occupazione di grado medio.

Passando invece alle unità territoriali a carattere rurale, la situazione cambia in modo abbastanza sensibile: le unità territoriali sia IR che PR presentano una maggioranza relativa dei territori con un tasso d'occupazione medio. Inoltre sono soprattutto le regioni PR che presentano la maggiore presenza di regioni ad elevato tasso di occupazione (39,6%). Le aree rurali, nel loro complesso, sembrano avere una migliore performance dell'occupazione.

Tuttavia, a tale proposito, va ricordato che in queste aree vi può essere una maggiore diffusione di fenomeni di sottoccupazione, specie del lavoro familiare, spesso connessi all'occupazione agricola di sussistenza, ancora significativa in alcuni territori rurali, soprattutto nell'Europa dell'Est.

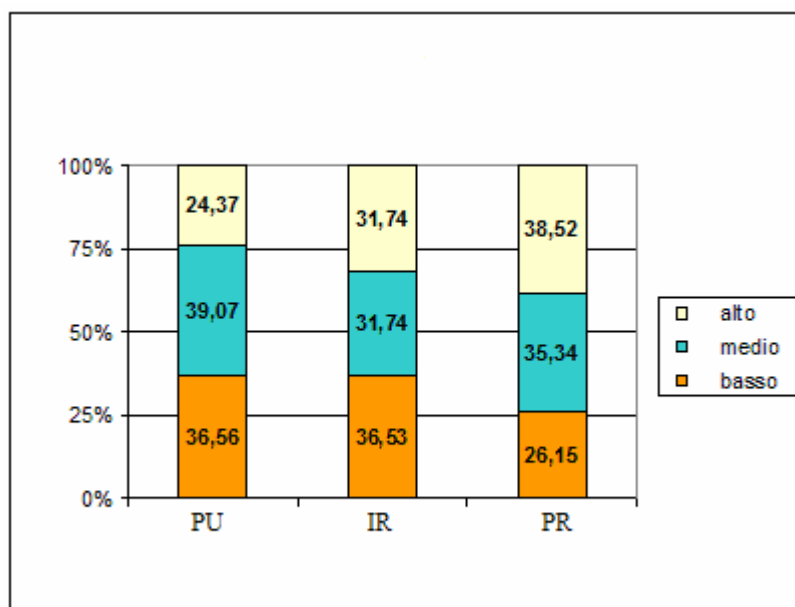
Figura 8 Distribuzione percentuale delle regioni in base al tasso di occupazione <sup>a</sup>



<sup>a</sup> Esclusa la Bulgaria.

Fonte: calcoli degli autori

Figura 9 Distribuzione percentuale delle regioni in base al tasso di disoccupazione



Fonte: calcoli degli autori

Il tasso di disoccupazione (relativo al 2003) viene presentato nella Figura 9, che evidenzia una certa tendenza verso tassi di disoccupazione più elevati al crescere del grado di ruralità. La quota di unità territoriali ad alto tasso di disoccupazione è infatti pari al 24,4% se consideriamo

quelle PU, al 31,7% tra quelle IR e al 38,5% quando prendiamo in esame quelle PR. L'andamento di questo indicatore segnala, quindi, una possibile debolezza del funzionamento del mercato del lavoro nelle aree a ruralità più profonda.

## 5. CONCLUSIONI

La prima parte del paper ha discusso il problema della definizione della ruralità in Europa, concentrandosi sull'analisi della metodologia OCSE, che rimane quella più utilizzata a livello internazionale, e proponendo poi una definizione alternativa basata sul concetto di "densità aggiustata" e di incidenza dell'occupazione in agricoltura.

Ogni definizione di ruralità soffre chiaramente di un certo grado di arbitrarietà nell'identificazione dei valori soglia per le variabili utilizzate. Quando una definizione è applicata a livello europeo, tale arbitrarietà aumenta a causa della forte eterogeneità delle aree rurali; inoltre, si presenta anche un problema di disponibilità di dati. Di conseguenza, è necessario fare una serie di assunzioni che determinano un quadro inevitabilmente assai semplificato di un fenomeno complesso come la ruralità: per esempio, una regione NUTS3 classificata come urbana può ancora avere una parte del suo territorio con evidenti caratteristiche rurali.

La definizione RA presentata in questo paper potrebbe rappresentare un primo passo verso il raffinamento della metodologia OCSE. Questa nuova definizione potrebbe essere ulteriormente migliorata prendendo in considerazione altre variabili legate al territorio (ad esempio, la superficie dedicata all'attività agricola e forestale), disaggregando i dati a livello LAU2 (invece che NUTS3) e testando definizioni alternative di "densità aggiustata".

In ogni caso, sarebbe molto utile, sia per scopi analitici che, soprattutto, di policy, armonizzare le definizioni di ruralità usate dai Paesi dell'UE. Tuttavia, ci potrebbero essere due modi diversi per fare ciò: identificare soglie uniche da applicare a tutti gli Stati membri, oppure considerare la ruralità come un concetto relativo, definendo soglie nazionali di riferimento per i valori delle variabili considerate. La prima opzione sarebbe più semplice e trasparente, ma la seconda, anche se più complessa, potrebbe essere in grado di rappresentare meglio l'eterogeneità dei paesi, in termini di popolazione, dimensione fisica, caratteristiche geografiche e struttura economica.

La seconda parte del paper ha applicato la definizione RA ad alcuni indicatori socio-economici per valutare l'esistenza di un rischio di povertà delle aree rurali. Gli indicatori hanno evidenziato l'esistenza di uno svantaggio relativo delle aree rurali non solo in termini di PIL pro capite ma anche relativamente all'andamento demografico, ai livelli di istruzione ed alle condizioni generali del mercato del lavoro. Ciò fa supporre che nell'UE, come in altri paesi sviluppati quali Canada ed USA, sia presente uno specifico problema di povertà rurale. Ciò che va indagato è la peculiarità che tale fenomeno assume rispetto alla povertà urbana, in

modo da adattare le azioni di policy al diverso contesto. Ad esempio, la permanenza di un andamento demografico negativo per molte aree rurali e l'invecchiamento della popolazione pone problemi di accessibilità ai servizi, ed in particolare a quelli socio-sanitari; da un altro punto di vista, il fatto che molte aree abbiano una popolazione con bassa istruzione pone un problema di accessibilità ai servizi per i giovani –ed in particolare a quelli educativi. Gli elementi relativi al mercato del lavoro, che inevitabilmente si intrecciano con il fenomeno demografico e con l'istruzione, pongono problemi di politiche attive del lavoro specifiche per tali aree: ad esempio c'è anche in tale caso un problema di accessibilità ai centri per l'impiego e di diffusione delle informazioni al fine di facilitare un migliore incontro tra domanda e offerta.

In generale occorre definire meglio gli elementi di specificità della povertà in contesti rurali, indagando anche sui gruppi sociali che hanno un maggiore rischio, al fine di adattare le politiche per l'inclusione.

## **6. Bibliografia**

- Becattini G., Rullani E. (1993) Sistema locale e mercato globale, *Economia e Politica Industriale*, 80, 25-48.
- Bellandi M. (1996) La dimensione teorica del distretto industriale, relazione presentata agli *Incontri pratesi sullo sviluppo locale*, Artimino, 9-13 Settembre 1996.
- Bryden J. (2002) Rural Development Indicators and Diversity in the European Union, relazione presentata alla conferenza *Measuring Rural Diversity*, Economic Research Service, Washington, DC, 21 Novembre.
- Commins P. (2004) Poverty and Social Exclusion in Rural Areas: Characteristics, Processes and Research Issues, *Sociologia Ruralis*, 1, 59-75.
- Commissione Europea (2006a) Rural Development in the European Union. Statistical and Economic Information. Report 2006, DG Agricoltura e Sviluppo Rurale, Bruxelles.
- Commissione Europea (2006b) Study on Employment in Rural Areas, DG Agricoltura e Sviluppo Rurale, Bruxelles.
- Commissione Europea (2007) Rural Development in the European Union. Statistical and Economic Information. Report 2007, DG Agricoltura e Sviluppo Rurale, Bruxelles.
- Commissione Europea (2008) Study on Poverty and Social Exclusion in Rural Areas, DG Occupazione, Affari Sociali e Pari Opportunità, Bruxelles.
- Friedman J. (1972) The Spatial Organization of Power in the Development of Urban Systems. *Development and Change*, 4, 12-50.
- Kaldor N. (1970) The Case for Regional Policies, *Scottish Journal of Political Economy*, 17, 337-347.
- Krugman P. (1991) *Geography and Trade*, MIT Press, Cambridge, MA.

- Myrdal G. (1957) *Economic Theory and Underdeveloped Regions*, Duckworth, Londra.
- OCSE (2005) *Regions at a Glance*, OECD Publications, Parigi.
- OCSE (2006) *The New Rural Paradigm: Policies and Governance*, OECD Publications, Parigi.
- Perroux, F. (1995) La notion de pôle de croissance, *Economie Appliquée*, 1-2, 301-324.
- Piore M. J., Sabel F. C., Storper M. (1991) Tre risposte ad Ash Amin e Kevin Robins, in Pyke F., Becattini G., Sengenberger W. (eds.) *Distretti industriali e cooperazione fra imprese in Italia*, Banca Toscana, Firenze.
- Sforzi F. (1987) L'identificazione spaziale, in Becattini G. (ed.) *Mercato e forze locali: il distretto industriale*, Il Mulino, Bologna.
- Shucksmith M. (2004) Young people and Social Exclusion in Rural Areas, *Sociologia Ruralis*, 1, 43-59.