

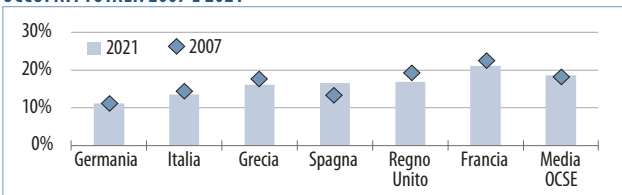
Il pubblico impiego, le criticità strutturali e la collaborazione pubblico-privato nell'attuazione del Piano di Investimenti europei

Francesco Bogazzi, Silvia Duranti e Valentina Patacchini*

Il comparto della pubblica amministrazione soffre ormai da oltre un decennio di una sottodotazione di personale in termini sia quantitativi che qualitativi, che rischiano di rappresentare un forte limite in un momento in cui gli enti locali sono chiamati a recepire e gestire risorse ingenti provenienti dal PNRR e dalla politica di coesione¹.

Già prima dell'introduzione di restrizioni alle politiche assunzionali delle amministrazioni pubbliche, l'Italia aveva una percentuale di occupati pubblici sul totale degli occupati (14,5%) inferiore alla media OCSE (18,2%) e alla maggior parte dei paesi europei; il blocco del turnover intervenuto negli anni successivi ha ridotto ulteriormente il peso del comparto pubblico, oggi al 13,5% dell'occupazione (Fig. 1).

Figura 1.
OCCUPATI NELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE IN PERCENTUALE DEGLI OCCUPATI TOTALI. 2007 E 2021

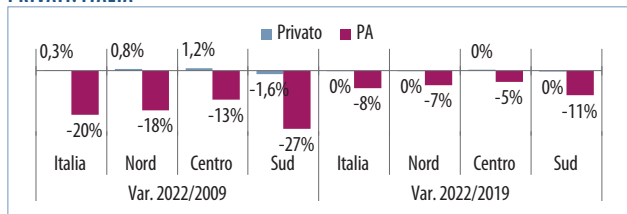


Fonte: OECD

La natura strutturale della crisi del pubblico impiego

Il confronto tra occupazione nel settore pubblico e nel settore privato mostra in modo ancora più netto la progressiva contrazione dell'occupazione nel primo comparto (al netto di istruzione e sanità) negli ultimi venti anni e, in particolare, a partire dalla crisi finanziaria del 2008. Il blocco del turnover e i tetti stringenti sui costi del personale, hanno infatti ridotto drasticamente gli ingressi nella pubblica amministrazione e solo negli anni più recenti si è vista una ripresa delle assunzioni, tuttavia insufficiente a contrastare l'importante incremento delle uscite legato ai pensionamenti (Fig. 2).

Figura 2.
OCCUPATI NEL SETTORE ATECO "AMMINISTRAZIONE PUBBLICA E DIFESA ASSICURAZIONE SOCIALE OBBLIGATORIA" E NEL COMPLESSO DEI SETTORI PRIVATI. ITALIA



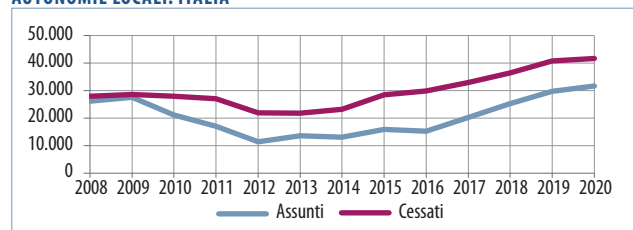
Nota. Si considera settore pubblico quello identificato dall'Ateco "Amministrazione pubblica e difesa assicurazione sociale obbligatoria"; i settori privati sono tutti i restanti ad eccezione degli Ateco "Istruzione, sanità ed altri servizi sociali" e "Altri servizi collettivi e personali".
Fonte: Istat-RFL

¹ Estratto da Bogazzi F., Duranti S., Ferretti C., Lattarulo P., Patacchini V. (2023). "La finanza comunale, gli investimenti di oggi e le prospettive della domanda di servizi", in IRES Piemonte et al. (a cura di), *La finanza territoriale, Rapporto 2023*, Rubbettino ed.

Le prospettive, per altro, non sono rosee, se si considera la prossima uscita dal pubblico impiego, per raggiunti limiti di età, di una larga parte di quanti oggi ne fanno parte. Infatti gli over55 rappresentano ormai il 40% dei dipendenti a tempo indeterminato e una larga parte di loro uscirà dal mondo del lavoro nei prossimi dieci anni. L'evoluzione sarà, dunque, difficilmente invertibile e le criticità stanno assumendo una natura strutturale. Ciò è tanto più grave nel momento in cui l'attuazione del complesso piano di investimenti europei richiede una forte sinergia e complementarietà tra occupazione pubblica e privata e tra i diversi ambiti all'interno del pubblico impiego.

Ad esempio, nel comparto regioni ed autonomie locali, per 100 posizioni a tempo indeterminato lasciate scoperte per l'uscita di dipendenti pubblici dal comparto² oggi ne vengono ricolpite con nuovi ingressi³ solo 72, mentre fino al 2008 la compensazione era pressoché totale (Conto annuale del personale). Se nei primi anni di crisi economica gli enti locali avevano potuto supplire alle carenze assunzionali con contratti a tempo determinato e collaborazioni, nel periodo più recente il ricorso al lavoro flessibile è tornato su livelli fisiologici, anche per le possibilità offerte dalla sblocco del turnover.

Figura 3.
ASSUNTI E CESSATI A TEMPO INDETERMINATO DAL COMPARTO REGIONI E AUTONOMIE LOCALI. ITALIA



Fonte: Conto annuale del personale

Lo sblocco del turnover e la ripresa dei concorsi non sono quindi stati sufficienti a rinnovare il personale degli enti locali, portando, come atteso, giovani motivati e con competenze funzionali alle nuove sfide che si trova ad affrontare il comparto. Da una lettura dei dati relativi alla partecipazione ai concorsi pubblici svolta da ForumPA (2023)⁴, emerge infatti una minore attrattività delle selezioni della Pubblica Amministrazione rispetto al passato, come dimostra la riduzione del numero dei candidati per ogni posto a concorso (nel 2021 pari a un quinto di quello rilevato nel biennio precedente) e l'elevato tasso di rinuncia al posto da parte dei vincitori (20% in totale, 50% per i concorsi a tempo determinato). Le difficoltà di copertura dei posti vacanti emergono soprattutto per le professioni tecniche, mentre sui profili amministrativi e trasversali si riscontra ancora una buona capacità di copertura (Brunetta e Tiraboschi, 2022)⁵. Si se-

² Le uscite non riguardano solo pensionamenti (59% del totale), ma anche, mobilità (13%), dimissioni (20%) e altre cause (8%).

³ Si considerano ingressi non solo le assunzioni per concorso (56%) ma anche la mobilità (15%) e altre tipologie di ingresso (29%).

⁴ ForumPA (2023). *Lavoro Pubblico 2023*.

⁵ Brunetta R., Tiraboschi M. (2022). "Grande dimissione: fuga dal lavoro o narrazione emotiva? Qualche riflessione su letteratura, dati e tendenze", *Working Paper n. 6/2022*. ADAPT University Press.



gnala peraltro che tali tendenze non riguardano solo il nostro Paese ma accomunano gran parte dei Paesi OCSE, concordi nell'individuare come una sfida per il futuro del pubblico impiego la ricerca di lavoro qualificato per le nuove professionalità dell'economia e della società digitale (OCSE, 2021)⁶.

Il gap retributivo

Tra le motivazioni della minore attrattività del pubblico impiego negli ultimi anni vi è certamente il dinamismo che caratterizza il mercato del lavoro privato dalla fine della recessione pandemica, spinto anche dalla mole di risorse pubbliche relative alla misura del SuperBonus, e in particolare negli ultimi mesi (De Rosa, et al., 2023)⁷, con una ripresa anche delle occasioni di lavoro a tempo indeterminato (IRPET, 2023)⁸. Come dimostrato da Rizzica (2021)⁹, le scelte di allocazione dei lavoratori tra settore pubblico e privato sono molto influenzate, nel Nord e nel Centro del Paese, dalle condizioni del mercato del lavoro.

In questo contesto pesa certamente la rigidità degli stipendi del pubblico impiego, che non permette di attrarre o trattenerne i migliori talenti offrendo condizioni migliori di quelle che potrebbero ottenere nel privato. Nonostante il settore pubblico garantisca, in media, retribuzioni migliori rispetto al totale dei settori privati¹⁰, ciò sembra legato perlopiù alla maggiore continuità lavorativa, come recentemente evidenziato da Edoardo Di Porto e Paolo Naticchioni (2023)¹¹. Inoltre, il differenziale si è molto ridotto nell'ultimo decennio, in particolare per i lavoratori più qualificati e nelle regioni del Nord Italia. Comparando le retribuzioni della Pubblica Amministrazione con settori più simili dal punto di vista delle mansioni svolte e del livello di qualificazione medio, emerge un gap retributivo per i laureati italiani rispetto a lavoratori simili occupati non solo nel settore finanziario (-9%) e nell'ICT (-0,4%) ma oggi anche nella manifattura (-1,6%); il gap si amplia nel nord Italia dove gli occupati pubblici laureati guadagnano il 6% in meno rispetto alla manifattura, il 4% in meno rispetto all'ICT e il 12% in meno rispetto al settore finanziario (Fig. 4).

Tabella 1.
DIFFERENZA PERCENTUALE TRA LA RETRIBUZIONE MEDIA NEL SETTORE PUBBLICO E QUELLA DEL SETTORE PRIVATO, PER TITOLO DI STUDIO E AREA DI RESIDENZA

		Italia	Nord	Centro	Sud
2009	Obbligo	22%	20%	26%	26%
	Diploma	13%	11%	16%	23%
	Laurea	16%	10%	15%	35%
2020	Obbligo	20%	16%	32%	25%
	Diploma	16%	11%	22%	29%
	Laurea	10%	3%	14%	26%

Nota. Si considera settore pubblico quello identificato dall'Ateco "Amministrazione pubblica e difesa assicurazione sociale obbligatoria"; i settori privati sono tutti i restanti ad eccezione degli Ateco "Istruzione, sanità ed altri servizi sociali" e "Altri servizi collettivi e personali".
Fonte: Istat-RFL

⁶ OCSE (2021). *Public Employment and Management 2021: The Future of the Public Service*, OECD Publishing, Paris. <https://doi.org/10.1787/938f0d65-en>.

⁷ De Rosa, A. M., Mingolla, C., Trentini, E. (2023). "Boom degli occupati, ma non è tutto oro quel che luccica". *Lavoce.info*, 12 settembre.

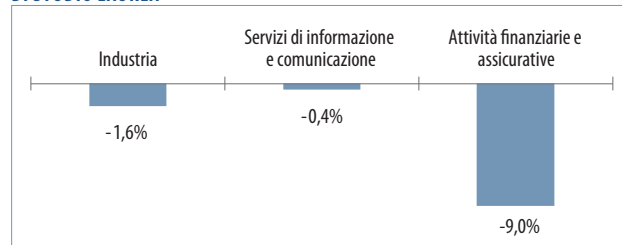
⁸ IRPET (2023). *Fra ciclo economico, Decreto Lavoro e PNRR, quale congiuntura per le imprese, le famiglie e i territori in Toscana? Rapporto annuale: (http://www.irpet.it/events/rapporto-irpet-sulla-situazione-economica-della-toscana-giugno-2023)*

⁹ Rizzica, L. (2021). "Il pubblico impiego: differenze territoriali nella composizione e nella selezione". *Questioni di Economia e Finanza* n° 658/2021. Banca d'Italia. https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/qef/2021-0658/QEF_658_21.pdf

¹⁰ Sono considerati settori privati tutti quelli con Ateco diversi da: "Amministrazione pubblica e difesa assicurazione sociale obbligatoria", "Istruzione, sanità ed altri servizi sociali" e "Altri servizi collettivi e personali".

¹¹ Di Porto, E., Naticchioni, P. (2023). "Lavorare nel pubblico o nel privato? Due mondi a confronto". *Lavoce.info*, 4 dicembre.

Figura 4.
DIFFERENZA PERCENTUALE TRA LA RETRIBUZIONE MEDIA NEL SETTORE PUBBLICO E QUELLA DI ALCUNI COMPARTI DEL SETTORE PRIVATO, PER TITOLO DI STUDIO LAUREA



Nota. Si considera settore pubblico quello identificato dall'Ateco "Amministrazione pubblica e difesa assicurazione sociale obbligatoria".
Fonte: Istat-FDL

Il gap si amplia nel Nord Italia, dove gli occupati pubblici laureati guadagnano il 6% in meno rispetto alla manifattura, il 4% in meno rispetto all'ICT e il 12% in meno rispetto al settore finanziario.

La stabilità lavorativa

D'altro canto è noto che tra le principali motivazioni alla base dell'attrattività dell'impiego pubblico non vi sia la retribuzione, quanto aspetti legati al *work-life balance* e alla sicurezza del posto di lavoro (Rizzica, 2021)¹², seguite dall'interesse per il bene comune (OCSE, 2021)¹³.

Un'analisi curata da IRPET su dati ISTAT-RFL ha approfondito il tema, analizzando la soddisfazione per diversi aspetti del lavoro svolto da dipendenti pubblici e privati.

Tabella 2.
SODDISFAZIONE MEDIA PER VARI ASPETTI DEL LAVORO SVOLTO. ITALIA. 2022

	Per il guadagno	Per le ore lavorate	Per la stabilità del lavoro	Interesse per il lavoro
Agricoltura	6,6	7,0	6,8	7,4
Industria in senso stretto	7,2	7,6	7,9	7,8
di cui: Costruzioni	7,2	7,5	7,7	8,0
Commercio	7,0	7,4	7,8	7,8
Alberghi e ristoranti	6,8	7,1	7,2	7,7
Trasporto e magazzinaggio	7,1	7,3	7,9	7,7
Servizi di informazione e comunicazione	7,2	7,5	8,1	8,1
di cui: Attività finanziarie e assicurative	7,6	7,7	8,5	7,9
Att. Immob., serv. imprese e altre att. prof.	6,7	7,2	7,6	7,6
Totale privato	7,0	7,4	7,7	7,8
Amministrazione pubblica	7,2	7,9	8,9	8,3

Nota. I punteggi variano da 0 a 10. Si considera settore pubblico quello identificato dall'Ateco "Amministrazione pubblica e difesa assicurazione sociale obbligatoria"; i settori privati sono tutti i restanti ad eccezione degli Ateco "Istruzione, sanità ed altri servizi sociali" e "Altri servizi collettivi e personali".
Fonte: Istat-RFL

Escludendo dall'analisi alcuni settori, ad esempio agricoltura e turismo, in cui prevalgono contratti stagionali e retribuzioni modeste, emerge che all'interno del settore privato esistono invece alcuni comparti in cui i livelli di soddisfazione dei dipendenti per quanto riguarda la retribuzione sono simili o superiori a quelli della Pubblica Amministrazione; si tratta non solo dei settori ICT e finanza, ma anche del settore manifatturiero.

Per analizzare con maggior dettaglio l'eterogeneità nei livelli di soddisfazione dei dipendenti pubblici e privati, si è scelto di stimare una regressione utilizzando come variabile dipendente

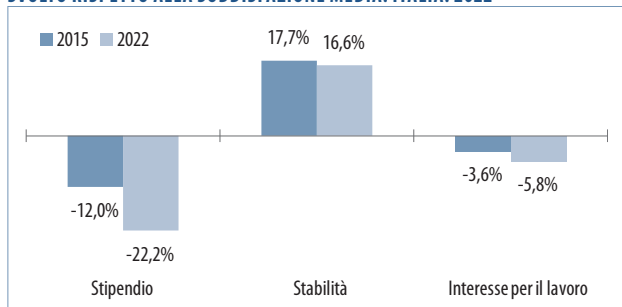
¹² Rizzica, L. (2021). *Op. cit.*

¹³ OCSE (2021). *Op. cit.*

il differenziale di soddisfazione per vari aspetti del lavoro svolto, rispetto alla propria soddisfazione complessiva. Nel modello sono state inserite come variabili esplicative, oltre a una variabile dicotomica pubblico/privato: il genere, la fascia d'età (under35 o età superiore), l'anzianità lavorativa (fino a 5 anni, fino a 10, fino a 20, più di 20) e il titolo di studio (obbligo, diploma, laurea). Le regressioni sono state stimate sia per il 2015 che per il 2022, per evidenziare eventuali variazioni nei livelli di soddisfazione e nell'eterogeneità degli stessi. I risultati più interessanti sono ottenuti per le variabili relative alla soddisfazione per la retribuzione, per la stabilità e per l'interesse per il lavoro, che vengono presentati nei grafici che seguono.

La figura 5 riporta l'entità del coefficiente che misura l'effetto del lavoro nel settore pubblico rispetto al lavoro privato, mostrando come i dipendenti pubblici traggano maggiori livelli di soddisfazione dall'aspetto della stabilità rispetto agli aspetti retributivi. È interessante notare come la soddisfazione per la retribuzione sia oggi minore rispetto a qualche anno fa, risultato che parrebbe in linea con i dati presentati sopra sulla riduzione del differenziale salariale pubblico/privato, in particolar modo per i laureati.

Figura 5. EFFETTO DEL LAVORO NEL SETTORE PUBBLICO RISPETTO AL LAVORO PRIVATO SUL DIFFERENZIALE DI SODDISFAZIONE PER ALCUNI ASPETTI DEL LAVORO SVOLTO RISPETTO ALLA SODDISFAZIONE MEDIA. ITALIA. 2022

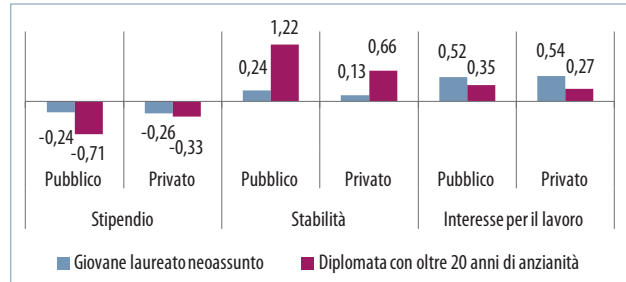


Nota: sono riportate in trasparenza le barre i cui risultati non sono risultati statisticamente significativi
Fonte: Elaborazioni Irpet su dati Istat-RFL

Se però si approfondiscono queste valutazioni osservando le opinioni e le preferenze dei diversi soggetti che popolano il mondo dell'impiego pubblico, emergono non poche interessanti considerazioni rispetto ai cambiamenti in atto nel mondo del lavoro. Infatti, proprio per analizzare meglio le differenze di soddisfazione tra profili socio-demografici si sono creati due identikit di dipendenti: il giovane neoassunto con laurea e la diplomata con 20 anni di anzianità di servizio nel posto di lavoro rispetto alla media delle valutazioni complessive sui vari aspetti dell'indagine (Fig. 6). I giovani che entrano nel mondo del pubblico impiego sono oggi molto più simili a coloro che entrano nel lavoro privato: relativamente poco insoddisfatti delle retribuzioni, che invece pesano di più per la dipendente pubblica con più anni di servizio; relativamente soddisfatti dalla stabilità, ma con punteggi non alti, rispetto alla persona più avanti nel lavoro, che sembra apprezzare in modo significativo questo aspetto, anche garantito nel mondo privato di oggi; infine i giovani sembrano, invece, manifestare un certo apprezzamento riguardo all'interesse per il lavoro svolto, sia nel pubblico che nel privato, ma soprattutto nel primo contesto. Certamente è difficile distinguere quanto questi diversi atteggiamenti tra giovani e dipendenti con maggiore anzianità di servizio siano da attribuire ad un'evoluzione nel mondo del lavoro legato a cambiamenti strutturali, alla fase congiunturale di alta domanda

o piuttosto all'avanzare dell'età e dell'anzianità di servizio degli individui. Quello che emerge, però, è che almeno in questa fase, sono presenti molte evidenze di un potenziale effetto spiazzamento tra pubblico e privato e tra diversi comparti del settore pubblico. E questo si verifica proprio nel momento in cui sarebbe più importante poter contare sulle sinergie, condizione indispensabile per la concreta attuazione del piano di investimenti pubblici.

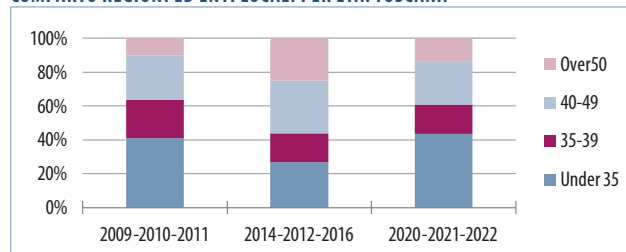
Figura 6. DIFFERENZIALE DI SODDISFAZIONE PER VARI ASPETTI DEL LAVORO SVOLTO, RISPETTO ALLA SODDISFAZIONE COMPLESSIVA PER IL LAVORO SVOLTO. ITALIA. 2022



Nota. Si considera settore pubblico quello identificato dall'Ateco "Amministrazione pubblica e difesa assicurazione sociale obbligatoria"; i settori privati sono tutti i restanti ad eccezione degli Ateco "Istruzione, sanità ed altri servizi sociali" e "Altri servizi collettivi e personali".
Fonte: Elaborazioni Irpet su dati Istat-RFL

Tanto più che se guardiamo alla stabilità lavorativa nell'intero arco della vita lavorativa di un individuo, la prospettiva si presenta un po' differente. Il pubblico impiego, infatti, assicura continuità lavorativa una volta assunti, richiedendo però un forte investimento nella fase di accesso a fronte di carriere non di rado inizialmente discontinue. Se è vero, infatti, che negli ultimi anni sono aumentati gli ingressi a tempo indeterminato, permane ancora nel comparto Regioni ed autonomie locali una percentuale elevata di contratti a termine (42% contro il 76% nel 2009). Ed è così che in molti casi l'accesso agli ambiti contratti stabili riguarda ancora oggi personale con oltre 40 anni, proveniente da altre amministrazioni o entrato dopo un periodo di precariato, come mostrano i dati degli avviamenti in Toscana, dove gli ingressi di personale over40 sono circa il 40% degli avviati a tempo indeterminato nel comparto regioni ed autonomie locali. Sembra, dunque, che il *trade off* tra la lunga fase di ingresso e la successiva stabilità lavorativa stia, evidentemente, modificandosi, rendendo – in una fase di alta domanda e dopo un lungo periodo di blocco dei concorsi pubblici – meno attrattivo il mondo del lavoro pubblico.

Figura 7. AVVIATI A TEMPO INDETERMINATO NEGLI ENTI DEL CONTO ANNUALE, COMPARTO REGIONI ED ENTI LOCALI PER ETÀ. TOSCANA



Fonte: Sistema Informativo Lavoro della Regione Toscana (SIL)

Il PNRR e le misure per il territorio. Bando Attrattività dei Borghi

Chiara Agnoletti e Caterina Fusi*

1. LA DIMENSIONE TERRITORIALE DEL PNRR E L'INVESTIMENTO "ATTRATTIVITÀ DEI BORGHI"

Nella complessa programmazione delle risorse PNRR una delle tre priorità trasversali (assieme ai giovani e parità di genere) è attribuita al riequilibrio territoriale alle diverse scale, urbana, regionale e nazionale. In questo contesto si inseriscono gli interventi per la rigenerazione delle città e delle periferie urbane in particolare, e gli interventi di riqualificazione territoriale che riguardano le aree più periferiche del nostro Paese. Si tratta di una doppia prospettiva suggerita anche dal dibattito postpandemia, che ha prefigurato una ulteriore centralità per le città, le quali superata la fase di emergenza sanitaria hanno ripreso a esercitare la propria forza attrattiva, ma anche il rilancio dell'attrattività dei borghi, supportato da una maggiore capillarità delle infrastrutture digitali e dalla diffusione delle attività da remoto.

Da questa angolatura possiamo guardare da un lato agli interventi di riqualificazione territoriale che riguardano le aree più periferiche del nostro Paese, dall'altro agli interventi di rigenerazione delle città e delle periferie urbane in particolare.

In questo senso vale riferirsi ai *Piani Urbani Integrati* competenza del Ministero dell'Interno per un importo di 2.494 miliardi di euro, risorse destinate alle città metropolitane al fine di favorire una migliore inclusione sociale e ridurre l'emarginazione e le situazioni di degrado sociale, promuovere la rigenerazione urbana e sostenere progetti legati alle *smart cities*; progetti di *Rigenerazione urbana, volta a ridurre situazioni di emarginazione e degrado sociale* competenza del Ministero dell'Interno con un fondo pari a 3,3 miliardi di euro, destinato ai Comuni con una popolazione superiore a 15.000 abitanti al fine di ridurre le situazioni di emarginazione e degrado sociale nonché di migliorare la qualità del decoro urbano oltre che del contesto sociale e ambientale; il *Programma Innovativo Nazionale per la Qualità dell'Abitare* gestito dal Ministero delle Infrastrutture e dei trasporti per un importo di 2,8 miliardi di euro da destinare ad interventi finalizzati a ridurre il disagio abitativo aumentando il patrimonio di edilizia residenziale pubblica, a rigenerare il tessuto socioeconomico dei centri urbani, a migliorare l'accessibilità, la funzionalità e la sicurezza di spazi e luoghi degradati; la misura *Attrattività dei Borghi*, gestita dal Ministero della Cultura con un fondo complessivo di 1,02 miliardi di euro, destinato ai comuni con una popolazione inferiore ai 5.000 abitanti per sostenere lo sviluppo economico e sociale dei Borghi italiani, sfruttandone il patrimonio culturale.

Tutti gli interventi menzionati soddisfano la priorità trasversale indicata nel PNRR relativa alla *riduzione del divario di cittadinanza*, individuata per colmare le differenze territoriali e sociali. Ad una lettura più stretta che individua nel confronto Nord-Sud del Paese la disparità territoriale principale e sulla quale il PNRR interviene destinando al Mezzogiorno il 40% delle risorse vincolandole geograficamente, si può affiancare un'interpretazione più estesa. A livello urbano si può allargare la prospettiva al divario fra centralità e periferie, intese non nella loro accezione geografica, bensì nel disequilibrio economico sociale che ne contraddistingue il tessuto sociale e spesso la configurazione spaziale, e su cui intervengono sia i *PUI* che i *PIN-QuA* che i *Progetti di Rigenerazione Urbana*; a scala regionale questa si traspare nella lettura della disparità fra i centri, dove si allocano i servizi, e le aree periferiche e che trascina con sé il tema dello spopolamento e dell'abbandono delle aree marginali, rispetto al quale il bando *Attrattività dei Borghi* rappresenta una possibile opportunità, anche e soprattutto a seguito dalla pandemia che ha generato una rinnovata attrattività delle località più periferiche a contatto con ambiente e natura.

Nel corso di questa estate, alcune di queste linee di investimento sono diventate oggetto di una proposta di rimodulazione da parte del Governo all'Europa, a seguito del riscontro di alcune criticità che potrebbero comprometterne l'attuazione nei tempi richiesti dal Programma. Questi interventi non perderebbero i finanziamenti, ma accederebbero a risorse provenienti da fondi più flessibili. Il Bando Borghi non rientra tra questi, ma a maggior ragione sembra interessante comprenderne i contenuti e le caratteristiche degli interventi in corso di attuazione.

2. IL PIANO NAZIONALE BORGHI

Il programma relativo al Piano Nazionale Borghi nasce con l'obiettivo di fornire un sostegno allo sviluppo economico e sociale dei piccoli centri, valorizzandone il potenziale culturale, storico e di tradizioni, assunti come fattori trasversali nelle politiche per la crescita territoriale e locale, per contrastare lo spopolamento e favorire la conservazione del loro patrimonio materiale ed immateriale. Oltre all'attrattività a fini residenziali, favorita anche dai mutati stili di vita e dai cambiamenti nelle modalità di lavoro indotti dalla pandemia, l'intervento mira ad offrire un'alternativa sostenibile ai flussi turistici che saturano le principali città d'arte, ridistribuendone i costi e i benefici. Si tratta in sostanza di intercettare e diversificare l'offerta turistica e costruire una capacità di attrazione per questi territori, attraverso interventi volti al recupero del patrimonio, alla riqualificazione degli spazi aperti e alla creazione di servizi per rilanciare le economie locali valorizzando i saperi identitari delle comunità.

Il fondo, che si avvale di un importo PNRR pari a 1,02 mld di Euro, gestito dal Ministero della Cultura, è stato ripartito su due diverse linee di intervento: la linea A ha interessato Progetti Pilota individuati uno per Regione su proposta delle relative Direzioni Cultura a cui è destinato un investimento di 20 milioni di euro; la linea B ha interessato progetti locali selezionati attraverso un avviso pubblico bandito dal Ministero della Cultura per un importo di 1,6 milioni di euro a progetto.

Tabella 1
ARTICOLAZIONE E COMPOSIZIONE FINANZIARIA DELLA MISURA M1C3
INVESTIMENTO 2.1 ATTRATTIVITÀ DEI BORGHI

Missione 1: Digitalizzazione, innovazione, competitività e cultura, componente C3 Turismo e Cultura 4.0, investimento 2.1 Attrattività dei borghi	
Intervento	Ripartizione risorse
Linea di azione A - Progetti pilota per la rigenerazione culturale, sociale ed economica dei borghi a rischio abbandono e abbandonati (un borgo per regione o provincia autonoma, ciascuno di importo pari a 20 milioni di euro per un totale di 420 milioni di euro)	€ 800.000.000,00
Linea di azione B - Rigenerazione culturale e sociale dei Borghi storici , (finanziamento di almeno 229 Progetti locali di rigenerazione culturale e sociale da selezionare mediante Avviso pubblico per un totale di 380 milioni di euro)	
Regime d'aiuto a favore delle micro, piccole e medie imprese, profit e non profit localizzate nei Borghi selezionati nell'ambito della linea di azione B	€ 200.000.000,00
Il Turismo delle Radici - Una Strategia Integrata per la ripresa del settore del Turismo nell'Italia post Covid-19	€ 20.000.000,00
Totale	€ 1.020.000.000,00

Fonte: Decreto SG n. 453 07/06/2022 Assegnazione delle risorse a valere sul PNRR, "Rigenerazione di piccoli siti culturali, patrimonio culturale, religioso e rurale", e "Attrattività dei borghi" finanziato dall'Unione europea - NextGenerationEU

A conclusione della procedura, con DM n.453 del 7/06/2022 sono state assegnate risorse a 309 Comuni distribuiti sul territorio nazionale, per un importo complessivo di € 761.866.602,09. In particolare i fondi sono stati così distribuiti:

- per la Linea A dell'intervento € 398.421.075,00 in favore di n. 20 Comuni per la realizzazione di altrettanti Progetti pilota

per la rigenerazione culturale, sociale ed economica di borghi a rischio abbandono o abbandonati, ripartiti, uno per ciascuna Regione e Provincia autonoma, ad eccezione della Regione Molise per ragioni di sospensiva TAR;

- per la Linea B dell'intervento € 363.445.527,09 a favore di n. 289 comuni per la realizzazione di progetti locali di rigenerazione culturale e sociale di borghi storici al di sotto dei 5.000 abitanti, selezionati mediante Avviso pubblico.

2.1 Linea A – Progetti pilota per la rigenerazione culturale

La linea A prevede la concentrazione di risorse su specifici progetti, sperimentando un effetto leva più significativo e puntuale sul territorio. Sulla base di criteri definiti, ciascuna Regione ha presentato la propria proposta, individuata di concerto con le amministrazioni comunali. La definizione stessa degli ambiti di valutazione svela e sintetizza i temi principali su cui si fonda il bando ovvero il sostegno all'occupazione, il contrasto allo spopolamento, lo sviluppo del turismo, e l'attivazione di processi di partecipazione. Alla presentazione delle candidature è seguita una fase negoziale condotta da una Comitato tecnico istituito dal MiC che si è conclusa con l'assegnazione delle risorse e la delega delle responsabilità gestionali e attuative dell'intervento al Comune in qualità di Soggetto attuatore (Tab. 2).

A fronte di un importo massimo ammissibile di 20 ml di Euro, solo due comuni sono rimasti sotto la soglia massima: il Comune di Vizzini (Sicilia), di 30 mila euro, il Comune di Pertica Alta (Lombardia) di ben 1,55 milioni.

I **Comuni risultati beneficiari**, se si analizzano in prima istanza dal punto di vista della loro dimensione demografica, risultano significativamente diversi, tanto è che agli estremi della graduatoria si trovano il Comune piemontese di Elva (CN), che registra 78 abitanti (al 2023), e il Comune di Terni, con oltre 105.000 residenti. Questo dato ha un'evidente legame con la struttura amministrativa e con la relativa capacità tecnica e di gestione della ingente iniezione finanziaria da parte del Comune attuatore. Infatti, sempre guardando agli estremi ma in questo caso alla dotazione di capitale umano, il comune di Elva conta 1 risorsa umana, e quello di Terni invece oltre 700 (dato 2018) (Tab. 3).

2.2 Linea B – Progetti locali di rigenerazione culturale e sociale

La linea B dell'intervento è rivolta a comuni singoli o aggregati con popolazione residente fino a 5.000 abitanti ed è destinata alla realizzazione di Progetti locali di rigenerazione culturale e sociale per una disponibilità economica pari a 580 milioni di euro da ripartire secondo due componenti: 380 mil-

Tabella 2

ELENCO DEI PROGETTI BENEFICIARI DELLA LINEA A

Regione	Provincia	Borgo	Soggetto Attuatore	Importo €
ABRUZZO	L'Aquila	CALASCIO	Comune di CALASCIO	20.000.000,00
BASILICATA	Potenza	MONTICCHIO BAGNI	Comune di RIONERO IN VULTURE	20.000.000,00
CALABRIA	Reggio Calabria	GERACE	Comune di GERACE	20.000.000,00
CAMPANIA	Salerno	SANZA	Comune di SANZA	20.000.000,00
EMILIA ROMAGNA	Bologna	CAMPOLO	Comune di GRIZZANA MORANDI	20.000.000,00
FRIULI VENEZIA GIULIA	Gorizia	BORGO CASTELLO	Comune di GORIZIA	20.000.000,00
LAZIO	Viterbo	TREVINANO	Comune di ACQUAPENDENTE	20.000.000,00
LIGURIA	Savona	BORGO CASTELLO	Comune di ANDORA	20.000.000,00
LOMBARDIA	Brescia	LIVEMMO	Comune di PERTICA ALTA	18.452.500,00
MARCHE	Ascoli Piceno	MONTALTO DELLE MARCHE	Comune di MONTALTO DELLE MARCHE	20.000.000,00
Provincia autonoma di BOLZANO	Bolzano	STELVIO	Comune di STELVIO	20.000.000,00
Provincia autonoma di TRENTO	Trento	PALU' DEL FERSINA	Comune di PALU' DEL FERSINA	20.000.000,00
PIEMONTE	Cuneo	ELVA	Comune di ELVA	20.000.000,00
PUGLIA	Foggia	ACCADIA	Comune di ACCADIA	20.000.000,00
SARDEGNA	Nuoro	ULASSAI	Comune di ULASSAI	20.000.000,00
SICILIA	Catania	A CUNZIRIA	Comune di VIZZINI	19.968.575,00
TOSCANA	Arezzo	CASTELNUOVO IN AVANE	Comune di CAVRIGLIA	20.000.000,00
UMBRIA	Terni	CESI	Comune di TERNI	20.000.000,00
VALLE D'AOSTA	Aosta	ARVIER	Comune di ARVIER	20.000.000,00
VENETO	Vicenza	RECOARO TERME	Comune di RECOARO TERME	20.000.000,00
IMPORTO TOTALE				€ 398.421.075,00

Fonte: Ministero della Cultura

Tabella 3

DIMENSIONE ANAGRAFICA DEI BENEFICIARI DELLA LINEA A

Borgo	UBICAZIONE		Numero abitanti ISTAT 1/1/2023	Addetti del Comune anno 2018
	Comune			
CALASCIO	Calascio (AQ)		125	1
MONTICCHIO BAGNI	Rionero in Vulture (PZ)		12.496	60
GERACE	Gerace (RC)		2.353	14
SANZA	Sanza (SA)		2.376	13
CAMPOLO	Grizzana Morandi (BO)		3.887	20
BORGO CASTELLO	Gorizia (GO)		33.506	321
TREVINANO	Acquapendente (VT)		5.266	28
BORGO CASTELLO	Andora (SV)		7.267	75
LIVEMMO	Pertica Alta (BS)		553	2
MONTALTO DELLE MARCHE	Montalto delle Marche (AP)		1.893	13
STELVIO	Stelvio (BZ)		1.136	11
PALU' DEL FERSINA	Palu' del Fersina (TN)		162	5
ELVA	Elva (CN)		78	1
ACCADIA	Accadia (FG)		2.219	15
ULASSAI	Ulassai (NU)		1.366	11
A CUNZIRIA	Vizzini (CT)		5.702	34
CASTELNUOVO IN AVANE	Cavriglia (AR)		9.414	45
CESI	Terni (TR)		106.370	704
ARVIER	Arvier (AO)		822	13
RECOARO TERME	Recoaro Terme (VI)		5.965	28

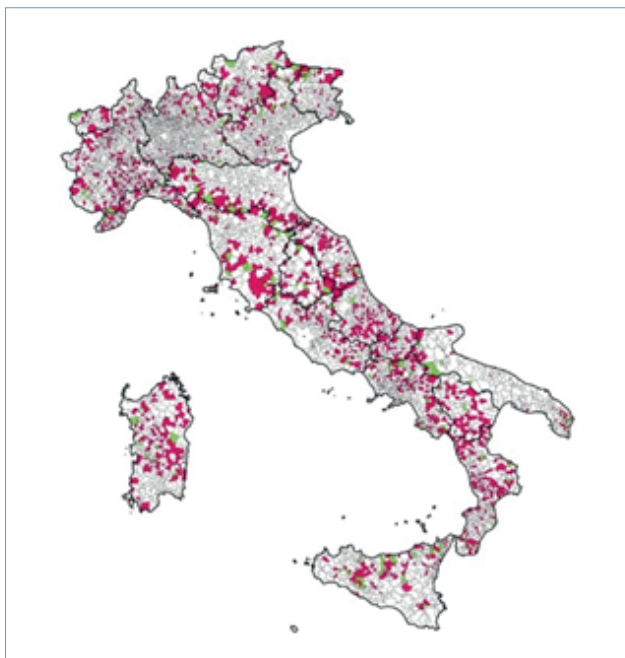
Fonte: Elaborazione su dati Istat, Mef e bilanci di consuntivo delle amministrazioni comunali, anni vari

ioni di euro per i *Progetti* presentati dai Comuni; 200 milioni di euro a favore delle micro, piccole e medie imprese localizzate o che intendono insediarsi nei borghi selezionati. La finalità è quella di supportare progetti capaci di rilanciare le economie locali attraverso il sostegno alle attività culturali, turistiche, commerciali, agroalimentari e artigianali, come anche alle imprese operanti nei settori dei servizi di ospitalità, sviluppo di prodotti, saperi e tecniche locali. Sono ammesse le aggregazioni di massimo tre comuni limitrofi o ricadenti nella stessa regione che condividono medesimi tematismi. L'importo massimo ammesso è pari a 1.600.000,00 euro per progetti presentati da Comuni in forma singola, o incrementato del 30% per ogni Comune aggregato al capofila.

I Comuni ammessi a valutazione sono stati 1.595 localizzati in prevalenza in territori montani delle Catene alpina e appenninica, e sulle restanti aree montano-collinari. Di questi 645 sono nel mezzogiorno. A seguito di valutazione tecnica, sono state selezionate 207 proposte che, considerando quelle presentate in maniera aggregata, interessano 289 municipalità. Un aspetto interessante, anche alla luce delle finalità del bando sul contrasto allo spopolamento è rappresentato dalle tendenze demografiche di lungo periodo dei comuni beneficiari. In effetti la tendenza demografica dei comuni dal 1951 al 2019 registra uno spopolamento sistematico negli ultimi 60 anni, in linea con i comuni localizzati nelle aree periferiche di Alpi e Appennini con un numero di abitanti al di sotto delle 3.000 unità.

La **partecipazione al bando** delle varie regioni evidenzia il prevalere delle realtà appenniniche e, in seconda istanza, meridionali. Prendendo come indicatore il rapporto tra numero di Comuni che hanno partecipato al bando e numero di Comuni candidabili (con un numero di abitanti inferiore a 5.000) per Regione, si evidenzia una geografia della partecipazione che vede il centro Italia con Toscana, Umbria ed Emilia Romagna, insieme alla Puglia, emergere con un'altissima partecipazione (oltre il 50%). Un alto livello di partecipazione anche per Marche, Lazio, Campania e Basilicata (oltre il 40%); mentre una partecipazione inferiore si evidenzia per le isole – Sardegna, Sicilia – insieme alla Calabria. Le restanti Regioni mostrano un valore nettamente più basso; in particolare si sottolinea come un più basso indice di

Figure 1
COMUNI AMMESSI A VALUTAZIONE (COLORE ROSSO) E COMUNI BENEFICIARI (COLORE VERDE)



partecipazione (al di sotto del 20%) sia da attribuire alle regioni del Nord Italia quali Lombardia, Friuli Venezia Giulia, Piemonte e Valle d'Aosta (Figg. 1 e 2).

A seguito di valutazione tecnica, sono state selezionate 207 proposte che, considerando quelle presentate in maniera aggregata, interessano 289 municipalità per un investimento totale di 363.445.527,09 euro. I progetti sono stati selezionati attingendo dalle graduatorie e in proporzione alle risorse disponibili individuate per ciascuna regione così come da Decreto Ministeriale n. 453 del 07/06/2022 (Fig. 3).

Figura 3
LOCALIZZAZIONE DEI COMUNI BENEFICIARI

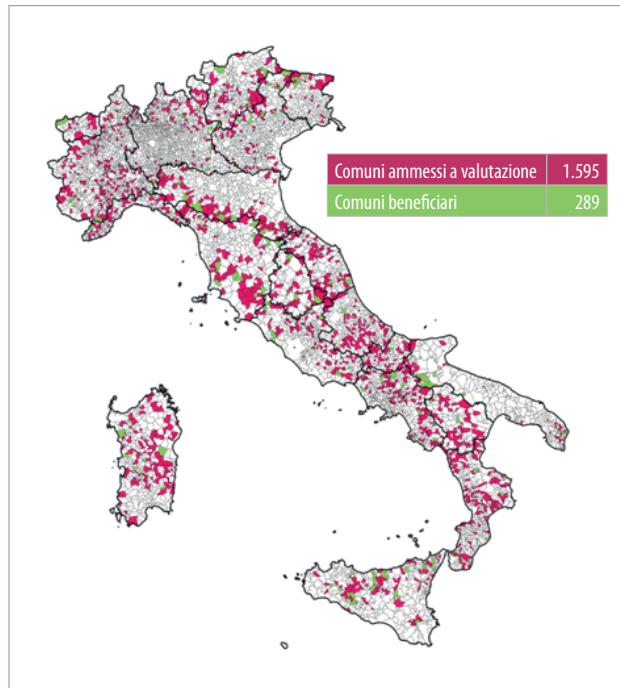


Figura 2
PARTECIPAZIONE AL BANDO. COMUNI CHE HANNO FATTO DOMANDA SU CANDIDABILI Valori %



Tabella 4

DATI PER REGIONE RELATIVI AL FINANZIAMENTO RICEVUTO, AI PROGETTI PRESENTATI E AI COMUNI RISULTATI BENEFICIARI

Regione	Somma di Importo €	N. progetti presentati	N. comuni beneficiari
Abruzzo	3.200.000	2	2
Basilicata	5.555.000	3	5
Calabria	17.521.701	10	14
Campania	39.385.845	22	31
Emilia Romagna	19.609.560	12	13
Friuli Venezia Giulia	7.239.853	4	7
Lazio	33.808.522	19	29
Liguria	10.912.702	6	9
Lombardia	33.497.009	18	28
Marche	9.931.513	5	10
Molise	1.600.000	1	1
Piemonte	27.024.100	13	26
Provincia di Bolzano	3.200.000	2	2
Provincia di Trento	3.181.802	2	2
Puglia	31.167.478	18	23
Sardegna	12.241.998	8	8
Sicilia	41.990.874	24	35
Toscana	22.233.248	13	18
Umbria	7.976.974	5	5
Valle D'Aosta	1.585.268	1	1
Veneto	30.582.080	19	20
Totale complessivo	363.445.527	207	289

2.3 Bando Imprese Borghi

Oltre a finanziamenti destinati agli enti locali per il rilancio dei borghi, è previsto il sostegno di iniziative imprenditoriali realizzate nei comuni assegnatari di risorse per l'attuazione di Progetti locali di rigenerazione culturale e sociale dei piccoli borghi storici, (NextGenerationEU nell'ambito del PNRR, M1C3). La dotazione finanziaria è in questo caso di 188 milioni di euro, la misura è promossa dal Ministero della Cultura e gestita da Invitalia.

L'incentivamento promuove l'avvio o il consolidamento di iniziative imprenditoriali nei territori dei 294 comuni assegnatari delle risorse indicate nell'Avviso per la rigenerazione culturale, sociale ed economica dei borghi a rischio abbandono o abbandonati, ossia dei Comuni Beneficiari della linea B. Si tratta di una misura complementare volta a sostenere progetti imprenditoriali nel campo delle attività culturali, creative, turistiche, commerciali, agroalimentari e artigianali, col fine di rilanciare le economie locali attraverso la valorizzazione dei saperi della tradizione. I destinatari sono micro, piccole e medie imprese che presentano iniziative imprenditoriali in forma singola o aggregata, oppure Enti del Terzo settore.

Il bando è in corso, la scadenza per la presentazione delle proposte inizialmente fissata per 11 settembre 2023 è stata prorogata e si è conclusa il 29 settembre, mentre i progetti finanziati dovranno essere realizzati in 18 mesi e comunque entro e non oltre il 31 dicembre 2025.

3. LA PARTECIPAZIONE DEGLI ENTI LOCALI DI REGIONE TOSCANA

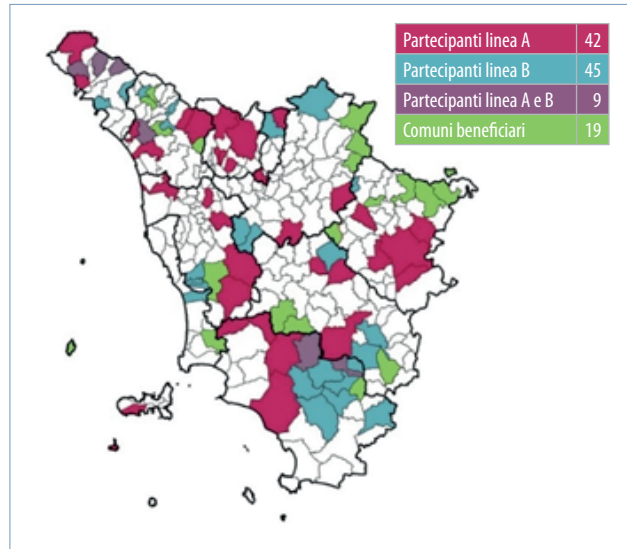
In Toscana, il Bando Attrattività dei Borghi, nelle sue linee di azione, ha visto la candidatura di 78 Comuni attuatori, ossia il 17,5% sul totale delle Amministrazioni presenti sul territorio regionale. I comuni che si sono candidati per la linea A sono

stati 42; quelli per la linea B sono stati 45, fra questi 9 avevano partecipato anche alla linea A risultando non vincitori. Alla fine i Comuni beneficiari sono stati 19.

Aggregando il dato su scala provinciale, si evidenzia come la provincia di Grosseto sia quella con la più elevata partecipazione (57%), a fronte di un progetto finanziato, seguita da Massa Carrara (47%) e Prato (42%). Queste ultime due, nonostante lo sforzo progettuale, non sono risultate beneficiarie di alcuna risorsa. Sul lato opposto la città metropolitana di Firenze, a fronte di una mobilitazione di Comuni fra le più basse (17%), ha beneficiato di oltre 3,5 milioni di risorse. Spiccano nella casistica le province di Arezzo e Lucca che con una partecipazione media, rispettivamente del 25% e 27%, hanno goduto degli importi finanziari più elevati, il primo in particolare di oltre 24 milioni di cui 20 della linea A (Borgo pilota per la Toscana - Castelnuovo in Val di Arno) e oltre 4 della B.

Figura 5

LOCALIZZAZIONE DEI COMUNI AMMESSI A VALUTAZIONE



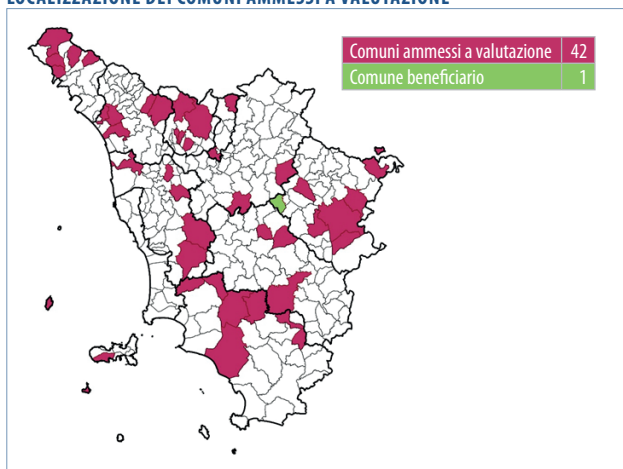
3.1 Linea A

Con Delibera di Giunta Regionale n. 37 del 17/01/2022 è stato approvato l'Avviso pubblico destinato ai Comuni toscani interessati a partecipare alla Manifestazione di Interesse per la selezione del progetto pilota.

I requisiti degli ambiti territoriali da candidare si attengono alle Linee di indirizzo ministeriali – borgo storico di massimo 300 unità abitative – ma si dettaglia ed esplicita il riferimento alla coerenza con le politiche territoriali, questo riferimento pone la proposta progettuale in un'ottica di pianificazione integrata. Analogamente i criteri di selezione suggeriscono l'importanza di collocare l'intervento in un quadro sinergico, sia dal punto di vista strategico che delle risorse. Pertanto, non una proposta progettuale isolata, bensì un intervento che si inserisca all'interno di un sistema multidimensionale di attori territoriali.

I progetti ammessi a valutazione a seguito di Manifestazione di interesse sono stati 42, secondo la distribuzione geografica restituita nell'immagine seguente.

Figura 6
LOCALIZZAZIONE DEI COMUNI AMMESSI A VALUTAZIONE



Si tratta di 7 Comuni appartenenti alla provincia di Arezzo e 7 di Grosseto, 6 di Massa Carrara, 6 di Pisa, 4 di Pistoia, 4 di Lucca, 2 di Siena, 2 di Prato, 2 di Livorno e 2 di Firenze.

Tabella 7
ELENCO DEI COMUNI AMMESSI A VALUTAZIONE PER LA LINEA A

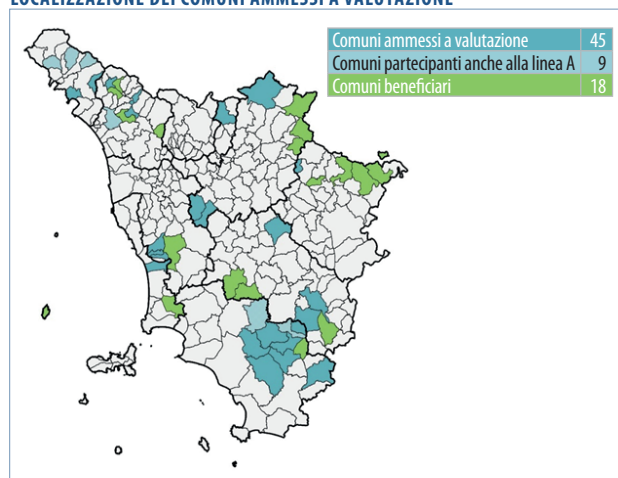
Provincia	Comune	Borgo
AR	Anghiari	Anghiari
AR	Arezzo	Rondine
AR	Castiglion Fiorentino	Porta Romana
AR	Cavriglia	Castelnuovo in Avane
AR	Badia Tedalda	Montebotolino
AR	Civitella Val di Chiana	Civitella
AR	Loro Ciuffenna	Borgo della Trappola
FI	Barberino Tavarnelle	Linari
FI	Reggello	Vallombrosa e Saltino
GR	Castel del Piano	Montegiovi
GR	Civitella Paganico	Monte Antico
GR	Grosseto	Montepescali
GR	Monterotondo Marittimo	Monterotondo Marittimo
GR	Montieri	Travale
GR	Roccastrada	Piloni
GR	Santa Fiora	Santa Fiora
LI	Campo nell'Elba	Borgo di Pianosa
LI	Capraia Isola	Capraia
LU	Camaiole	Gombitelli
LU	Bagni di Lucca	Lucchio
LU	Coreglia	Lucignana
LU	Stazzema	S. Anna di Stazzema
MS	Bagnone	Castiglione del Terziere
MS	Comano	Torsana
MS	Mulazzo	Mulazzo
MS	Pontremoli	Guinadi San Rocco
MS	Serravezza	Cerreta S. Antonio
MS	Tresana	Giovagallo
PI	Montecatini	Montecatini val di Cecina
PI	Palaia	Montefoscoli
PI	Pomarance	Larderello
PI	Santa Maria a Monte	Montecalvoli
PI	San Giuliano Terme	Ripafrotta
PI	Volterra	Mazzolla
PT	Massa e Cozzile	Massa
PT	Monsummano	Montevettolini
PT	Pistoia	Pracchia
PT	San Marcello Piteglio	Calamecca
PO	Carmignano	Artimino
PO	Vernio	Cavarzano
SI	Castelnuovo Berardenga	Villa a Sesta
SI	Montalcino	San Giovanni d'Asso

3.2 Linea B

La Regione Toscana, per la Linea di Azione B a sostegno di progetti locali di rigenerazione culturale e sociale, godeva di uno stanziamento di 23,3 milioni di euro, a cui, a breve, si andranno a sommare 12,7 milioni a favore delle micro, piccole e medie imprese, profit e non profit localizzate nei borghi selezionati. Al termine della selezione, a fronte di 45 progetti ammessi a valutazione, per la Toscana sono state ammesse 13 proposte per un totale di 18 comuni finanziati.

Come anticipato sono state ammesse a valutazione 45 proposte, 9 delle quali avanzate da Comuni che avevano partecipato anche alla manifestazione di interesse per la selezione del progetto pilota della Linea di azione A.

Figura 8
LOCALIZZAZIONE DEI COMUNI AMMESSI A VALUTAZIONE



I progetti ammessi a cofinanziamento sono stati 13, relativi a 18 comuni beneficiari, con un credito residuo rispetto alle risorse assegnate alla Regione pari a circa 1 milione di euro. Fra le proposte selezionate, 4 sono state presentate da cordate di due e tre Comuni. Come distribuzione geografica dei finanziamenti assegnati, gli importi totali maggiori pari ad oltre 4 milioni di euro vanno alla provincia di Lucca e alla provincia di Arezzo, quest'ultima beneficiaria anche del finanziamento del progetto pilota selezionato per la linea A.

4. IL TEMA DELLA GOVERNANCE

Il fondo di investimento per questa misura è gestito dal Ministero della Cultura ed è stato attivato seguendo un modello di *governance* estremamente diversificato fra le due linee di intervento.

La linea A che ha portato all'individuazione dei 21 Progetti Pilota, ha previsto un ruolo attivo dell'ente regionale, a partire dalla definizione delle caratteristiche del borgo eligibile definite dal Ministero. Le *Linee di indirizzo* ministeriali individuavano piuttosto precisamente i criteri rilevanti. Alle Regioni è stato, poi, affidato il compito di selezionare i territori candidabili nel rispetto di criteri definiti dall'amministrazione centrale. Tuttavia, ogni Regione ha individuato una propria strategia riguardo alle modalità di selezione del proprio borgo, poiché su questo specifico punto non vi erano procedure specifiche da seguire: la maggior parte degli enti regionali ha proceduto tramite l'emissione di una manifestazione di interesse, tra queste la Lombardia ha scelto un approccio integrato stilando un accordo di collaborazione fra più soggetti (ANCI Lombardia, Polis e Unioncamere Lombardia, Fondazione Cariplo e Aria spa) per inserire le specifiche funzioni nelle attività di diffusione dell'iniziativa sul territorio e coadiuvare la candidatura dei progetti; mentre

in altri casi, non si è proceduto attraverso selezione pubblica per l'individuazione del borgo beneficiario.

La linea B, a differenza della precedente, ha interessato progetti locali selezionati attraverso un avviso pubblico bandito dallo stesso Ministero della Cultura a diretta adesione dei Comuni eligibili, senza l'intermediazione né delle Regioni né delle Province autonome. Per quanto riguarda il fondo relativo al regime d'aiuto a favore delle micro, piccole e medie imprese, profit e no profit localizzate o localizzabili nei Borghi selezionati nell'ambito della linea di azione B, la misura è promossa dal Ministero della Cultura e gestita da Invitalia.

In entrambe le linee, al termine delle procedure di selezione gli Enti Locali sono diventati soggetti attuatori, con responsabilità di gestione dei singoli progetti, ovvero ricevono le risorse, devono rispettare gli obblighi di monitoraggio, rendicontazione e controllo, devono realizzare gli interventi nel rispetto delle normative e dei regolamenti stabiliti per il PNRR, infine prevenire e correggere irregolarità e restituire le risorse indebitamente utilizzate. La capacità di gestione delle risorse europee da parte degli Enti Locali, coinvolti non solo nella presentazione delle proposte ma anche nell'esecuzione delle opere pubbliche, monitoraggio e regolarità delle spese e delle procedure, rappresenta un tema di valutazione evidentemente significativo rispetto al cronoprogramma di attuazione del PNRR.

Per quanto attiene la **capacità di gestione dei singoli Comuni**, la prima considerazione riguarda il fatto che i beneficiari del bando abbiano **goduto di altri fondi** e se, storicamente, siano quelli maggiormente reattivi e capaci di inserirsi in ambiti di progettazione europea, e a tale scopo guardiamo ai trasferimenti di fondi europei nel triennio 2019-2021; la seconda valutazione interessa **la spesa in Conto Capitale** che da' conto della capacità degli Enti di investire in opere pubbliche. Considerando i comuni beneficiari della linea A che, si ricorda, sono i soggetti attuatori dei progetti pilota che andranno a gestire un ingente finanziamento pari alla cifra di 20 milioni di euro, emerge come la maggioranza di questi non abbia goduto di trasferimenti diretti dall'Eu nel triennio analizzato. Inoltre la loro capacità di investimento si colloca ben al di sotto del fondo che si trovano a gestire. Se si considerano ancora una volta i Comuni di Elva e Terni, i due estremi della graduatoria dei Comuni stilata per

dimensione demografica, ci si trova davanti un significativo divario fra un Ente – Elva - che nel triennio in oggetto rivela una capacità di investimento pari allo 0,5% del finanziamento ricevuto, ed un altro – Terni – che ha una capacità di investimento di poco inferiore a 20 milioni. Analoghe considerazioni possono essere estese allargando il campione ai comuni ammessi a valutazione per la Linea B, ossia 1.595 comuni aventi un numero di abitanti inferiore alle 5.000 unità che si sono candidati con progetti del valore di circa 2 milioni di euro. L'immagine seguente distingue fra il gruppo di Comuni che nel triennio di riferimento ha ricevuto dei trasferimenti diretti dall'EU e quelli che non ne hanno ricevuti: l'immagine da' conto del fatto che i secondi siano la netta maggioranza rispetto ai primi. Il dato in sé non stupisce ma conferma l'attenzione a possibili criticità nella gestione di un progetto complesso e la cui attuazione richiede un rigido rispetto dei tempi previsti. La strategia degli interventi sembra essere, quindi, di riequilibrio rispetto al passato, piuttosto che rivolta a privilegiare le amministrazioni già più attive e presumibilmente più preparate.

Per fronteggiare la gestione dei fondi PNRR ed efficientare le pubbliche amministrazioni evidentemente non strutturate a rispondere con tempismo al funzionamento ordinario e straordinario richiesto, sia in fase di progettazione che di attuazione, è stato fatto ricorso anche a nuovo personale, privilegiando l'affidamento di incarichi esterni. Lo stesso PNRR prevede, infatti, la possibilità per gli Enti Locali di **assumere esperti a tempo determinato o avvalersi di consulenti**. In considerazione di questo, il decreto legge 152/2021 ha istituito un fondo di 30 milioni di euro previsto per ciascuno degli anni dal 2022 al 2026, destinato ai Comuni con meno di 5mila abitanti, per contribuire alla copertura delle assunzioni a tempo determinato di personale tecnico specializzato necessarie alla realizzazione dei progetti del Pnrr. Si noti come anche fra i Comuni partecipanti al bando Borghi è stato fatto ricorso al fondo, si tratta di 310 Enti (il 19% dell'insieme dei comuni ammessi a valutazione) per un totale di 438 tecnici assunti. Fra questi si può individuare un sottoinsieme di 45 enti risultati poi beneficiari (il 15% dei beneficiari totali) e che complessivamente hanno assunto 75 unità di personale (Figg. 9 e 10).

Figura 9
TRASFERIMENTI EUROPEI PER I COMUNI AMMESSI A VALUTAZIONE DELLA LINEA B

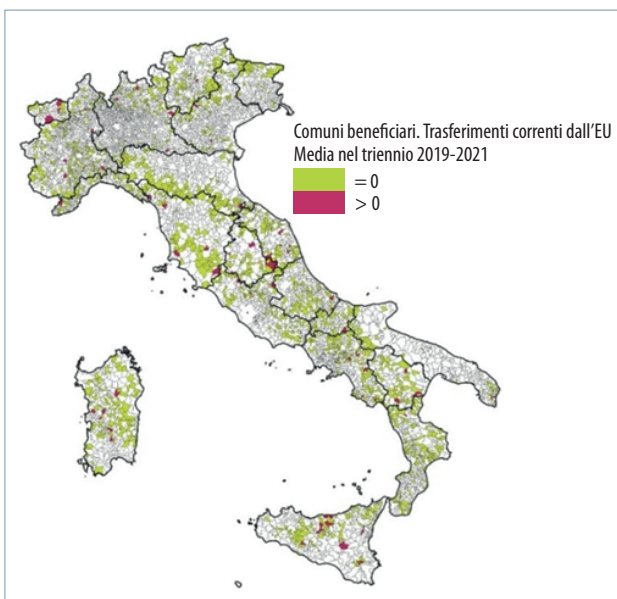
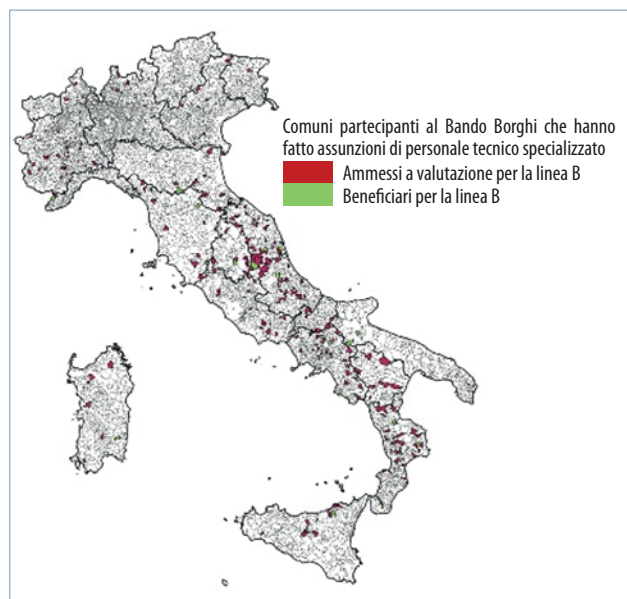


Figura 10
COMUNI PARTECIPANTI AL BANDO BORCHI CHE HANNO FATTO RICORSO AL FONDO PER L'ASSUNZIONE DI TECNICI SPECIALIZZATI



5. OPPORTUNITÀ E CRITICITÀ DEL BANDO BORGHİ

Le principali opportunità sono, come ovvio, legate all'iniezione di consistenti risorse, elemento determinante in realtà territoriali dai bilanci spesso in sofferenza e le cui risorse vengono solitamente destinate a interventi settoriali in condizioni di emergenza. In questo senso si evidenzia come, in positivo, questo sia uno dei pochi bandi che preveda una serie di interventi dal carattere sistemico (riqualificazione funzionale, valorizzazione del patrimonio culturale, rilancio economico, ecc), promuovendo un approccio integrato delle politiche strategiche di rilancio territoriale.

Un'altra considerazione riguarda la prospettiva di rilancio delle aree periferiche, volta da un lato al contrasto allo spopolamento di questi territori, dall'altro al decongestionamento delle aree turistiche più tradizionali (*overtourism*) e allo sviluppo di circuiti turistici secondari. Lo sforzo quindi non è solo di attrazione per la residenza, anche sulla scorta della tendenza che ha seguito la pandemia di riscoperta delle località più periferiche a contatto con la natura e di nuove forme di lavoro a distanza, ma anche quello di rendere i territori periferici nodi di una rete turistica alternativa e sostenibile. In un'ottica di diversificazione dell'offerta, questo rappresenta non solo l'opportunità di redistribuzione dei benefici economici, ma anche di quei costi sociali ed ambientali che gravano sulle mete soggette a sovrappollamento turistico.

Guardando in particolare alla linea A, il riferimento a "progetti pilota", indica esperienze di natura esemplare e sperimen-

tale che, qualora verificate per fattibilità ed utilità, potrebbero essere replicate ed estese ad altri contesti. La linea B, risulta meno consistente sotto il profilo del finanziamento concesso al singolo progetto ma appare distribuita in modo più capillare sul territorio, arrivando a interessare almeno 229 borghi storici.

Infine, è sicuramente interessante il fatto che siano previste e contemplate forme di collaborazione tra pubblico e privato, secondo una corretta visione di supporto reciproco per la rivitalizzazione dei borghi e una prospettiva che non si esaurisce con l'uso delle risorse. Altrettanto rilevante il coinvolgimento delle comunità locali, poiché pone le basi di un equilibrio sociale basato sul senso di riconoscimento e appartenenza al proprio territorio.

Di contro, l'urgenza del provvedimento che ha fatto sì che venisse privilegiata l'ottica della cantierabilità rispetto ai fabbisogni ed ha sicuramente avvantaggiato chi aveva già elaborato delle progettualità, assumendo così come prioritario questo criterio di selezione. La questione temporale ha avuto delle evidenti ripercussioni anche rispetto ad uno dei punti di forza del bando, ossia quello relativo alla costruzione dei partenariati pubblico-privati e l'attivazione di processi partecipativi. La costruzione di questo tipo di attività si è rilevata poco compatibile con il timing impresso dai bandi, rendendo quindi poco agevole l'attivazione di processi partecipativi più strutturati.

*IRPET

Numeri precedenti

2016

Federalismo in Toscana n. 1

- “Qualità e completezza degli studi di fattibilità, un fattore di criticità per i progetti di investimento pubblico italiani” di *Giuseppe Francesco Gori* (IRPET)
- “Problemi e prospettive della valutazione economica pubblica” di *Marco Ponti* (Politecnico di Milano)
- “Le strategie europee per gli investimenti pubblici” di *Francesca Petrina* e *Claudio Virno* (Esperti)
- “Il finanziamento degli investimenti degli enti locali e territoriali: gli strumenti ed il loro utilizzo” di *Agnese Casolaro* e *Alessandro Panaro* (SRM Intesa San Paolo)
- “La valutazione del PUMS di Milano: processo progettuale e supporto alle decisioni” di *Paolo Beria* (DASTU, Politecnico di Milano)

Federalismo in Toscana n. 2

- “L’abbandono del patto di stabilità: quante risorse per gli investimenti dei comuni?” di *Claudia Ferretti*, *Patrizia Lattarulo* e *Andrea Taddei* (IRPET)
- “Superamento del Patto e revisione della Legge 243: abbiamo scherzato?” di *Andrea Ferri* e *Giuseppe Ferraina* (IFEL – Dipartimento Finanza Locale)
- “La situazione economico-finanziaria degli enti territoriali della Toscana. L’analisi della Sezione regionale della Corte dei conti” di *Francesca Petrina* e *Paolo Peluffo* (Corte dei Conti – Sezione Toscana)
- “Dal patto di stabilità interno al pareggio di bilancio in Costituzione” di *Onelio Pignatti* (Regione Emilia-Romagna)

Federalismo in Toscana n. 3

- “Impatto sulla finanza regionale della legge di bilancio” di *Massimiliano Ferraresi* (Università di Ferrara), *Patrizia Lattarulo* (IRPET) e *Leonio Rizzo* (Università di Ferrara & IEB)
- “La spesa sanitaria delle Regioni” di *Roberta Garganese* (IPRES)
- “Competizione per il mercato e concentrazione industriale nei servizi di trasporto pubblico locale: l’esperienza Toscana” di *Patrizia Lattarulo*, *Mauro Massaro* e *Leonardo Piccini* (IRPET)
- “Il Settore Pubblico Allargato in Toscana. L’analisi conti pubblici territoriali” di *Irene Tassi* (IRPET)

2017

Federalismo in Toscana n. 1

- “Gli investimenti pubblici tra flessibilità e vincoli di bilancio” di *Maria Cristina Mercuri* (UpB – Ufficio Parlamentare di Bilancio)
- “Quali risorse e quali riforme per il rilancio degli investimenti” di *Claudia Ferretti*, *Giuseppe Francesco Gori*, *Patrizia Lattarulo* (IRPET)
- “Interventi sulla fiscalità di impresa: tra cambiamenti strutturali e spinte congiunturali” di *Francesca Gastaldi* (UpB – Ufficio Parlamentare di Bilancio)
- “La promozione delle imprese e dei loro investimenti” di *Marco Mariani* (IRPET)
- Valutazione degli investimenti pubblici in Italia: il caso delle politiche di prevenzione del rischio geologico di *Mauro Grassi* (Direttore di #Italiasicura)

Federalismo in Toscana n. 2

- “Il sistema delle stazioni appaltanti toscane e il processo di aggregazione alla luce del nuovo codice degli appalti” di *Giuseppe Francesco Gori* (IRPET)
- “La stazione unica appaltante della città metropolitana di Roma” di *Paolo Berio* (Città metropolitana di Roma)
- “La riforma dei contratti pubblici” di *Alberto Cucchiarelli* (ANAC – Ufficio regolazione in materia di contratti pubblici)
- “La riforma del sistema di affidamento dei contratti pubblici: in ipotesi di integrazione tra le centrali di aggregazione e di committenza” di *Giovanni Forte* (Unione Valdera)

Federalismo in Toscana n. 3

- “Tax gap regionale efficacia degli strumenti di auditing fiscale” di *Alfonso Carfora*, *Rosaria Vega Pansini*, *Stefano Pisani* (Agenzia delle entrate)
- “Le interazioni spaziali nelle politiche fiscali sul patrimonio immobiliare: un’analisi sui comuni italiani” di *Chiara Bocci*, *Claudia Ferretti*, *Patrizia Lattarulo* (IRPET)
- “I nodi irrisolti della capacità fiscale standard” di *Carmela Brugnano*, *Giuseppe Ferraina*, *Larysa Minzyuk* (IFEL, Dipartimento Finanza locale)
- “L’imposta sul reddito d’impresa individuale e di società di persone: la nuova IRI” di *Claudia Ferretti*, *Patrizia Lattarulo*, *Irene Tassi* (IRPET)

Federalismo in Toscana n. 4

- “Investimenti pubblici, risorse e riforme” di *Giuseppe Francesco Gori*, *Patrizia Lattarulo*, *Leonardo Piccini* (IRPET)
- “La finanza decentrata, risorse e riforme” di *Claudia Ferretti*, *Patrizia Lattarulo* (IRPET)

2018

Federalismo in Toscana n. 1

- “Politiche di contrasto all’evasione: la partecipazione dei Comuni all’accertamento dei tributi erariali” di *Andrea Angeli* (IRPET)
- “Il sostegno della Regione ai Comuni nella lotta all’evasione fiscale” di *Luigi Idili* e *Agnese Parrini* (Regione Toscana)
- “Riflessioni sul contrasto ad evasione/elusione della fiscalità locale in un Comune di 14.000 abitanti” di *Lorenzo Nesi* (Assessore alle politiche finanziarie del Comune di Montelupo Fiorentino)
- “La lotta all’evasione dell’ecotassa tramite la partecipazione degli enti locali” di *Claudio Sciancalepore* (Università degli studi di Bari)

Federalismo in Toscana n. 2

- “Il regionalismo differenziato tra servizio universale e specificità territoriali” di *Lisa Grazzini* (Università degli studi di Firenze, Dipartimento di Scienze per l’economia e l’impresa), *Patrizia Lattarulo* (IRPET), *Marika Macchi*, *Alessandro Petretto* (Università degli studi di Firenze, Dipartimento di Scienze per l’economia e l’impresa)
- “Spanish (Regional) Decentralization” di *Laura Varela Candamio* (University of A Coruña)
- “Autonomia scolastica e regionalismo differenziato” di *Santino Piazza* (IRES Piemonte)
- “Regionalismo differenziato e sanità. Livelli di spesa, LEA e performance: il caso della Regione Puglia” di *Roberta Garganese* e *Iary I. P. Goffredo* (IPRES) e *Benedetto Giovanni Pacifico* (Regione Puglia)

2019

Federalismo in Toscana n. 1

- “La Legge di Bilancio per il 2019 e gli interventi per la spesa degli enti locali” di *Claudia Ferretti* e *Patrizia Lattarulo* (IRPET)
- “Legge di Bilancio 2019 e autonomia tributaria: quali prospettive per la finanza comunale?” di *Maria Teresa Monteduro* (Ministero Economia e Finanza)
- “La Legge di Bilancio 2019 e le misure per le Regioni” di *Guido Mazzoni* (Ancrel)
- “Ripristino delle Province, Città Metropolitane e Legge di Bilancio 2019” di *Rocco Conte* (Città metropolitana di Firenze)

Federalismo in Toscana n. 2

- “Prove di differenziazione. Nuovi compiti delle regioni dopo la riforma delle Province” di *Patrizia Lattarulo* e *Michele Seremia* (IRPET)
- “Nota sulla definizione dei fabbisogni standard delle Regioni a Statuto Ordinario nelle materie diverse dalla sanità ai sensi del D.L. 50 del 2017” di *Francesco Porcelli* (SOSE Spa)

Federalismo in Toscana n. 3/4

- “Il federalismo asimmetrico nella letteratura internazionale” di *Lisa Grazzini* (Università degli studi di Firenze)
- “Regionalismo e riparto di risorse: il metodo del costo storico, del costo medio, dei fabbisogni standard” di *Patrizia Lattarulo* (IRPET)
- “Effetti finanziari delle richieste di autonomia regionale” di *Leonio Rizzo* e *Riccardo Secomandi* (Università degli Studi di Ferrara e IEB, Università degli Studi di Ferrara e Università degli Studi di Parma)
- “Regionalismo differenziato e autonomie speciali: analogie reali o ipotetiche?” di *Alice Valdesalici* (Eurac Research - Istituto di studi federali comparati)
- “Between exit and disintegration: devolution e relazioni intergovernative nel Regno Unito dopo Brexit” di *Gabriella Saputelli* (Ricercatrice presso l'Istituto di Studi sui Sistemi Regionali Federali e sulle Autonomie “Massimo Severo Giannini” - ISSiRFA-CNR)

2020

Federalismo in Toscana n. 1

- “DL 18 marzo 2020: misure fiscali a sostegno della liquidità di famiglie e imprese” di *Claudia Ferretti*, *Giuseppe Francesco Gori* e *Patrizia Lattarulo* (IRPET)
- “La spesa sanitaria toscana e i provvedimenti dell'emergenza Covid-19” di *Claudia Ferretti*, *Giuseppe Francesco Gori* e *Patrizia Lattarulo* (IRPET)
- “Le amministrazioni locali di fronte all'emergenza sanitaria” di *Claudia Ferretti*, *Giuseppe F. Gori* e *Patrizia Lattarulo* (IRPET)

Federalismo in Toscana n. 2

- “I comuni motore degli investimenti, nonostante tutto” di *Carlo Lancia* (ANCE Toscana)
- “Nuove prospettive per le assunzioni negli enti locali? Le assunzioni a tempo indeterminato e le ultime novità del decreto rilancio in materia di personale” di *Rocco Conte* (Città metropolitana di Firenze)
- “Entrate locali, nuovi spazi per un efficace recupero fiscale. Le nuove regole per l'agevolazione della riscossione previste dalla Legge di Bilancio 2020” di *Andrea Angeli* e *Alessandro Canzoneri* (IRPET)

Federalismo in Toscana n. 3

- “Lavori pubblici tra lockdown e Decreto Semplificazione” di *Claudia Ferretti*, *Giuseppe Francesco Gori* e *Patrizia Lattarulo* (IRPET)
- “Pubblica amministrazione e investimenti” di *Claudia Ferretti*, *Giuseppe Francesco Gori* e *Patrizia Lattarulo* (IRPET)
- “Accessibilità materiale e digitale in Toscana” di *Claudia Ferretti*, *Giuseppe Francesco Gori* e *Patrizia Lattarulo* e *Leonardo Piccini* (IRPET)

Federalismo in Toscana n. 4

- “Criticità dei lavori pubblici, le opinioni degli enti” di *Giuseppe Francesco Gori* e *Patrizia Lattarulo* (IRPET)
- “L'impatto dei fondi di coesione europei sulla spesa per investimenti degli enti locali per le infrastrutture scolastiche. Un viale dei sogni (non ancora infranti)?” di *Santino Piazza* e *Paolo Feletig* (IRES Piemonte)
- “Riordino delle stazioni appaltanti ed efficienza dei lavori pubblici” di *Giuseppe Francesco Gori* (IRPET)
- “I piani di investimento di amministrazioni e imprese in vista dell'arrivo delle risorse europee” di *Simone Torricini* (IRPET)

2021

Federalismo in Toscana n. 1

- “Condono e fiscalità regionale, effetti di gettito e sulla compliance” di *Andrea Angeli* e *Patrizia Lattarulo* (IRPET), *Maria Grazia Pazienza* e *Eugenio Palmieri* (Università degli studi di Firenze)
- “La finanza decentrata e le trasformazioni dell'epoca Covid, vecchi e nuovi temi” di *Ernesto Longobardi* (Università degli studi di Bari)
- “I documenti di programmazione e i documenti di economia e finanza delle regioni (DEFER), una rassegna” di *Roberta Garganese* (IPRES)
- “I piani di investimento di amministrazioni e imprese in vista dell'arrivo delle risorse europee” di *Simone Torricini* (IRPET)

Federalismo in Toscana n. 2

- “Investimenti pubblici, scenari del PNRR” di *Giuseppe Francesco Gori* e *Patrizia Lattarulo* (IRPET)

Federalismo in Toscana n. 3

- “L'istituzione di una Service Tax nell'ordinamento tributario dei comuni” di *Alessandro Petretto* (Università degli studi di Firenze)
- “Come cambierebbe il finanziamento delle regioni nel passaggio dall'IRAP all'IRES” di *Claudia Ferretti* (IRPET), *Patrizia Lattarulo* (IRPET) e *Maria Grazia Pazienza* (Università degli studi di Firenze)
- “PNRR e riforma del Catasto” di *Claudia Ferretti* (IRPET), *Patrizia Lattarulo* (IRPET) e *Letizia Ravagli* (IRPET)
- Total Quality management e recupero fiscale. La sperimentazione della Regione Toscana di *Stefania Vanni* (ACI-Regione Toscana)

Federalismo in Toscana n. 4

- “La gestione dell'istruzione durante la pandemia” di *Silvia Duranti*, *Claudia Ferretti*, *Giada Garbini* e *Patrizia Lattarulo* (IRPET)

- “La centralizzazione degli acquisti sanitari e il ruolo svolto da centro e regioni nella crisi pandemica” di *Giuseppe Francesco Gori* (IRPET)
- “Le dinamiche delle relazioni intergovernative stato-regioni durante l'emergenza sanitaria” di *Nicolò Paolo Alessi* (Dottorando di ricerca presso le Università di Verona e Fribourg/Freiburg (Svizzera) e Junior researcher presso l'Istituto di studi federali comparati di Eurac research)
- “Perequazione infrastrutturale, i tasselli da (ri)comporre” di *Francesca Petrina* (Presidenza del Consiglio dei Ministri, DPCoe – NUVAP) e *Nicola Carmine Salerno* (Ufficio Parlamentare di Bilancio – UpB)

2022

Federalismo in Toscana n. 1

- “Lo stato dell'arte nell'applicazione dei fabbisogni standard per il servizio di asilo nido” di *Letizia Ravagli* (IRPET)
- “I servizi sociali tra vecchie e nuove disuguaglianze territoriali: risorse aggiuntive e obiettivi di servizio nel fondo di solidarietà comunale” di *Roberta Garganese* (Fondazione IPRES) e *Francesco Porcelli* (Università di Bari)
- “Perequazione e fabbisogni standard del fondo di solidarietà comunale (FSC). Il caso dei comuni dell'Emilia-Romagna” di *Alberto Scheda* (Dirigente Studi e ricerca Finanza locale e spesa P.A. - Regione Emilia Romagna)

Federalismo in Toscana n. 2

- L'efficienza temporale nella realizzazione delle opere pubbliche in Italia di *Giuseppe Francesco Gori* (IRPET), *Patrizia Lattarulo* (IRPET) e *Nicola Carmine Salerno* (UPB)
- Il servizio ferroviario regionale e gli interventi del PNRR di *Leonardo Piccini* (IRPET)

Federalismo in Toscana n. 3/4

- Risorse, territori, istituzioni nell'avvio del PNRR di *Claudia Ferretti* (IRPET), *Giuseppe Francesco Gori* (IRPET), *Patrizia Lattarulo* (IRPET) e *Letizia Ravagli* (IRPET)
- Rigenerazione urbana e territoriale nel PNRR di *Laura Fregolent* (Università Iuav di Venezia) e *Elena Franco* (Architetto, esperta di politiche integrate, si occupa di valorizzazione urbana e territoriale. Svolge attività di ricerca e formazione per enti pubblici e privati)
- Accessibilità e equità territoriale nel futuro della Toscana: gli investimenti di PRIIM e PNRR di *Leonardo Piccini* (IRPET)
- Il PNRR della Città metropolitana di Firenze di *Rocco Conte* (Città metropolitana di Firenze)

2023

Federalismo in Toscana n. 1/2

- “Dall'IRAP all'IRES, come cambiano le risorse delle Regioni” di *Claudia Ferretti* (IRPET), *Patrizia Lattarulo* (IRPET) e *Maria Grazia Paziienza* (Università degli studi di Firenze)
- “Gettiti e compliance nella fiscalità regionale, il pagamento del bollo auto in Toscana” di *Damiano Baldaccini* (Collaboratore IRPET)
- “Perequazione e fabbisogni standard del fondo di solidarietà comunale (FSC). Il caso dei comuni dell'Emilia-Romagna” di *Alberto Scheda* (Dirigente Studi e ricerca Finanza locale e spesa P.A. - Regione Emilia Romagna)

Federalismo in Toscana n. 3

- “L'autonomia differenziata: le riforme incompiute e le nuove riforme” di *Patrizia Lattarulo* (IRPET) con la collaborazione di *Marika Macchi* (Università degli studi di Firenze)