



**Per i territori interni e a rischio spopolamento,  
occorre una P.A. con più digitale e più formazione**

**di Pierpaolo Correggioli, Domenico Leva, Veronica Messinetti**

Luiss School of Government,

ALSOG (Associazione Alumni Luiss della School of Government)

**Policy Brief n. 27/2022**

*Nei piccoli Comuni italiani vive il 17% della popolazione nazionale ed è racchiuso il 54% della superficie del Paese. Nel confronto tra il 2019 e il 2011 la popolazione residente diminuisce nei Comuni con meno di 5mila abitanti (-3,8%) e aumenta in tutte le altre classi dimensionali, soprattutto nei centri tra i 50mila e i 100mila abitanti (+3,6%) e in quelli con oltre 100mila abitanti (+2,5%). Anche soltanto questi dati sono sufficienti per afferrare l'importanza dei processi di sviluppo e salvaguardia del territorio interno, spesso a rischio spopolamento. Per questo motivo ALSOG, l'Associazione Alumni Luiss della School of Government, ha scelto di approfondire, sostenere e promuovere con azioni concrete le policy di valorizzazione della cultura, sostegno ai servizi, promozione turistica e contro il rischio di abbandono dei piccoli centri abitati, dei borghi storici e dei territori interni. Tutte scelte che diventano a maggior ragione cruciali in una fase di progettazione e investimenti rilanciati dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR). In questo Policy Brief, si trovano le prime riflessioni frutto di un seminario tenuto a Roccascalegna, in provincia di Chieti, lo scorso 1° ottobre 2022, con la partecipazione di membri di ALSOG, insieme a dirigenti della P.A. nazionale e locale, docenti universitari e rappresentanti istituzionali dei piccoli Comuni.*



I piccoli Comuni in Italia, così come individuati dalla Legge 6 ottobre 2017, n. 158, art. 1, c. 2, con popolazione residente fino a 5.000 abitanti, secondo i dati Istat più recenti, sono 5.490 su 7.904, rappresentano il 17% circa della popolazione e coprono il 54% della superficie totale del Paese. Segnarli tutti sulla mappa della Penisola porterebbe a disegnare una struttura che è parte rilevante dell'ossatura del territorio.

I dati definitivi 2018 e 2019 pubblicati dall'Istat nel Censimento permanente della popolazione e delle abitazioni evidenziano utili spunti di riflessione sull'evoluzione demografica del nostro Paese. Sebbene la popolazione censita in Italia al 31 dicembre 2019 ammontasse a 59.641.488 residenti, con circa 175mila persone in meno rispetto al 31 dicembre 2018, pari a -0,3%, essa risultava sostanzialmente stabile nel confronto con il 2011 (anno dell'ultimo censimento di tipo tradizionale), quando si contarono 59.433.744 residenti, con un incremento pari a +0,3%, per un totale di +207.744 individui. Nonostante tale stabilità numerica, un dato che colpisce particolarmente l'attenzione è quello che vede la popolazione residente diminuire nei Comuni con meno di 5mila abitanti (- 3,8% rispetto al 2011) e aumentare in tutte le altre classi dimensionali, soprattutto nei Comuni tra i 50mila e i 100mila abitanti (+3,6%) e in quelli con oltre 100mila abitanti (+2,5%). Questa dinamica è dovuta principalmente ai cittadini stranieri, la cui presenza aumenta in tutte le classi di ampiezza demografica. Gli italiani invece diminuiscono in tutte le classi di comuni, a eccezione di quella tra 50mila e 100mila abitanti.

#### COMUNI CON INCREMENTO E DECREMENTO DI POPOLAZIONE AL 2011 E AL 2019 PER CLASSE DI AMPIEZZA DEMOGRAFICA DEL COMUNE. Valori assoluti e valori percentuali

CLASSE DI AMPIEZZA DEMOGRAFICA DEL COMUNE (AL 2019)	Comuni con incremento di popolazione	Popolazione residente (saldo positivo) (a)	Comuni con decremento di popolazione	Popolazione residente (saldo negativo) (a)	Comuni in totale	Popolazione residente (saldo complessivo) (a)
<b>Valori assoluti</b>						
Fino a 5.000 abitanti	1.101	90.514	4.420	-474.917	5.521	-384.403
5.001 - 20.000	918	336.793	966	-303.581	1.884	33.212
20.001 - 50.000	195	214.425	172	-150.206	367	64.219
50.001 - 100.000	52	128.579	45	-74.390	97	54.189
oltre i 100.000	32	536.146	13	-95.619	45	440.527
<b>Totale</b>	<b>2.298</b>	<b>1.306.457</b>	<b>5.616</b>	<b>-1.098.713</b>	<b>7.914</b>	<b>207.744</b>
<b>Valori percentuali</b>						
Fino a 5.000 abitanti	19,9	0,9	80,1	-4,7	69,8	-3,8
5.001 - 20.000	48,7	1,9	51,3	-1,7	23,8	0,2
20.001 - 50.000	53,1	1,9	46,9	-1,3	4,6	0,6
50.001 - 100.000	53,6	2,0	46,4	-1,1	1,2	0,8
oltre i 100.000	71,1	4,0	28,9	-0,7	0,6	3,2
<b>Totale</b>	<b>29,0</b>	<b>2,2</b>	<b>71,0</b>	<b>-1,8</b>	<b>100,0</b>	<b>0,3</b>

a) La variazione percentuale dei saldi positivi e negativi è calcolata sulla popolazione di inizio periodo (2011)



Da questa prima istantanea è possibile presagire la complessità delle azioni necessarie per garantire la conservazione e promuovere lo sviluppo economico e sociale in un quadro di invecchiamento della popolazione, di fuga dei residenti dai piccoli centri e di crescente rischio di dissesto idrogeologico. Anche le strutture degli Enti locali, attori indispensabili in questo campo, a lungo carenti di risorse finanziarie, ed ora anche umane, si sono indebolite dal punto di vista delle capacità tecniche e progettuali.

### Il personale in servizio delle amministrazioni comunali, per classe demografica (2019)

Classe demografica	Dipendenti comunali	Dirigenti comunali	Segretari comunali	Direttori generali	Totale personale	N. comuni censiti
0 - 1.000	8.440	47	142	0	8.629	1.727
1.001 - 3.000	27.212	91	557	0	27.860	2.415
3.001 - 5.000	23.229	55	410	0	23.694	1.096
5.001 - 10.000	40.059	111	519	0	40.689	1.180
10.001 - 20.000	47.368	295	558	0	48.221	705
20.001 - 50.000	56.160	904	317	0	57.381	364
> 50.000	153.142	1.975	133	22	155.272	142
<b>Totale</b>	<b>355.609</b>	<b>3.478</b>	<b>2.636</b>	<b>22</b>	<b>361.745</b>	<b>7.629</b>
<i>-di cui Piccoli Comuni</i>	<i>58.881</i>	<i>193</i>	<i>1.109</i>	<i>0</i>	<i>60.183</i>	<i>5.238</i>

Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Economia Locale e Formazione su dati Ministero dell'Economia e delle Finanze, 2021

Infatti, i dati del personale comunale del 2019 confermano una riduzione di personale occupato anche per i piccoli Comuni, registrando una diminuzione di circa il 23% rispetto al 2007.

### Personale in servizio dei Comuni italiani, Piccoli Comuni e Comuni > 5.000 ab. (2007/2019)

Tipologia comune	Personale comunale		
	2007	2019	Var. % 2007/2019
Piccoli Comuni	78.058	60.183	-22,9%
Comuni > 5.000 ab.	401.176	301.562	-24,8%
<b>Totale</b>	<b>479.233</b>	<b>361.745</b>	<b>-24,5%</b>

Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Economia Locale e Formazione su dati Ministero dell'Economia e delle Finanze, anni vari

Non solo. Le linee di intervento delle politiche pubbliche si dimostrano - a una prima analisi - eterogenee e il quadro sembra frammentato; basti pensare ad alcuni degli ultimi interventi normativi e di finanza pubblica destinati ai piccoli comuni e borghi storici:



- **La Legge 6 ottobre 2017, n. 158 (cosiddetta Legge piccoli comuni o salva borghi)** recante "misure per il sostegno e la valorizzazione dei piccoli comuni, nonché disposizioni per la riqualificazione e il recupero dei centri storici dei medesimi comuni";
- **Il PON "Governance e capacità istituzionale" 2014-2020**, con la Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento Funzione Pubblica, che finanzia con 22 milioni di euro, i "Piani di Intervento per le Competenze, la Capacità Organizzativa e l'Innovazione Locale", cd progetto "P.I.C.C.O.L.I.". I Piani di intervento sono rivolti ai piccoli comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti, ex art.1 c.2 L. 158/17. I progetti si sostanziano in azioni per il rafforzamento delle capacità organizzative e del personale ai fini dell'assolvimento degli adempimenti e delle funzioni previste dalla normativa vigente e attribuite agli Enti Locali, nonché per l'adeguamento alle dinamiche di innovazione e di trasformazione digitale, e per la crescita della programmazione e della gestione dell'amministrazione del territorio e dello sviluppo locale.
- **La Legge di bilancio 2022**, art. 1, commi 534 e ss., legge 30 dicembre 2021, n. 234: con cui sono previsti 300 milioni di euro per il 2022 da destinare a contributo per investimenti in progetti di rigenerazione urbana, volti alla riduzione di fenomeni di marginalizzazione e degrado sociale, nonché al miglioramento della qualità del decoro urbano e del tessuto sociale ed ambientale, per Comuni fino a 15.000 abitanti.
- **Il PNRR con il Piano nazionale dei borghi**, da attuarsi con bando del Ministero della Cultura per progetti di rigenerazione, valorizzazione e gestione patrimonio storico, artistico e culturale. Peraltro, con la pubblicazione dei Decreti di assegnazione delle risorse da parte del Ministero, è stata confermata la tabella di marcia del PNRR per il Piano nazionale borghi che raggiunge tutti gli obiettivi che erano previsti per il 30 di giugno u.s. Sono risultati infatti 310 i borghi e i piccoli Comuni destinatari di oltre 760 milioni di euro dei fondi previsti dal PNRR, 21 i borghi individuati dalle Regioni (linea A), a cui sono stati assegnati oltre 398 milioni di euro, e 289 piccoli Comuni (linea B) individuati dal Ministero a cui verranno erogati, in totale, oltre 363 milioni di euro per investimenti per rigenerazione culturale, sociale ed economica.

Considerate l'eterogeneità e la frammentarietà di certi interventi legislativi e finanziari, a maggior ragione è urgente uno studio, come quello avviato da ALSOG (Associazione Alumni Luiss School of Government), per analizzare l'impatto delle policy e delle linee di regolamentazione, così da poter proporre poi azioni concrete nell'ambito della valorizzazione della cultura, del rafforzamento dei servizi alla persona, della promozione turistica e di contrasto al rischio di abbandono dei piccoli centri abitati, dei borghi storici e dei territori interni.

Non mancano in particolare le potenzialità di sviluppo di sinergie tra associazioni, Università, Enti pubblici nazionali e locali nonché privati nel cercare soluzioni concrete a problemi complessi, come il rischio di spopolamento dei piccoli Comuni. Anche perché alcune policies, come quelle messe in campo nell'ambito del PNRR, che pure potrebbero dare sviluppo a tali Comuni, allo stesso tempo rischiano di incontrare notevoli difficoltà nell'attuazione a causa di insufficienti risorse umane o professionali a ciò destinate.



Dalle testimonianze degli stessi amministratori locali con cui ALSOG si è confrontata emergono per esempio problematiche come le tempistiche estremamente ristrette per le attività da porre in essere dagli Enti locali per usufruire di investimenti e progetti europei e allo stesso tempo l'inadeguatezza, in molti casi, delle risorse tecniche e professionali (basti pensare che le piccolissime amministrazioni hanno, spesso, solo personale dedicato part-time alle attività degli enti, quindi personale a scavalco, personale volontario, eccetera). D'altra parte la P.A. nazionale può opportunamente supplire ad alcune di queste carenze. Si prenda il caso dell'INPS, per esempio, che da mesi si sta organizzando da un lato per digitalizzare al massimo i servizi erogati ai cittadini, dall'altro per dare l'opportunità al maggior numero possibile di propri dipendenti di permanere, per una percentuale rilevante di tempo lavoro, nel proprio territorio di origine, attraverso il lavoro agile o da remoto.

#### **Priorità di intervento, una proposta da cui partire**

Da dove partire, in concreto, per una P.A. che sia davvero al servizio di tutti i territori italiani, inclusi quelli interni e a rischio spopolamento? Innanzitutto, da digitale e formazione nella stessa P.A.

Per il prosieguo del progetto l'Associazione ALSOG ha individuato tre ambiti di interesse prioritari, in quanto fattori abilitanti trasversali per le politiche di settore, sui quali concentrare i propri sforzi di ricerca, valutazione, networking e promozione:

A) **digitalizzazione e dotazione infrastrutturale tecnologica**: tecnologia e innovazione per migliorare la qualità di vita nei piccoli borghi. La totale digitalizzazione alle Pubbliche amministrazioni locali permetterebbe anche alle piccole realtà di aumentare il proprio potenziale innovativo e applicare le nuove tecnologie alle esigenze delle comunità e dei territori, anche attraverso l'utilizzo sperimentale per l'individuazione di servizi innovativi utili ai cittadini, alla Pubblica amministrazione locale e alle aziende. La digitalizzazione della P.A. locale fungerebbe così da driver verso la riduzione progressiva del digital divide;

B) **smart working**: avviare una collaborazione con l'"Associazione nomadi digitali" che tra i propri obiettivi ha anche quello di generare un impatto socioeconomico positivo sui territori italiani, in particolare quelli periferici, contribuendo alla attrattività dei borghi;

C) **telemedicina e servizi integrati per la salute**: per assicurare equità di accesso all'assistenza sanitaria qualificata in aree remote, anche attraverso servizi di supporto svolti sempre in modalità "da remoto" (incrociandosi con le opzioni A e B sopra elencate) per la popolazione più anziana e meno avvezzata all'utilizzo delle tecnologie digitali.