

1222·2022  
**800**  
ANNI



# **Università degli Studi di Padova**

**Dipartimento di Diritto Privato e Critica del Diritto**

**Dipartimento di Diritto Pubblico, Internazionale e**

**Comunitario**

**Corso di Laurea Magistrale in Giurisprudenza**

**a.a. 2021/2022**

Sostegno e valorizzazione dei borghi nella  
legislazione nazionale e regionale.

Relatrice: prof.ssa Patrizia Marzaro

Studente: Alessandro Angeli

matricola 1191611

# Indice

1. Introduzione e premesse	pag. 5
2. Il borgo (o piccolo comune)	pag. 7
2.1 Origine etimologica e concettuale: la sua diffusione	pag. 7
2.2 Il lato urbanistico	pag. 11
2.3 La nuova terminologia giurisprudenziale del borgo	pag. 13
2.4 I nuovi caratteri identificativi dei borghi	pag. 14
3. Precedenti di diritto sulla tematica	pag. 17
3.1 La Strategia nazionale “SNAI”	pag. 17
3.2 Il lungo iter della legge Realacci	pag. 21
3.3 La tutela dei beni culturali	pag. 23
3.4 La legge Realacci “salva-borghi”	pag. 25
3.5 Il tema del federalismo	pag. 28
3.6 Gli ambiti della legge Realacci nello specifico	pag. 31
3.7 Il vincolo culturale e la soprintendenza	pag. 33
3.8 I decreti ministeriali attuativi della legge Realacci	pag. 35
3.9 Lo scenario mutato a causa del COVID e i decreti scaturiti	pag. 42
3.10 L’elenco finale dei piccoli comuni e il Piano a loro tutela	pag. 46
3.11 I comuni “marginali”	pag. 49
3.12 Considerazione conclusiva del percorso normativo	pag. 51
4. Legislazione regionale	pag. 52
4.1 L’ordinamento regionale e le sue fonti di diritto	pag. 52
4.2 La legislazione comunale	pag. 58

4.3 La Regione Lombardia	pag. 60
4.4 La Regione Emilia-Romagna	pag. 62
4.5 La Regione Toscana	pag. 66
4.6 La Regione Lazio	pag. 69
4.7 La Regione Abruzzo	pag. 72
4.8 La Regione Piemonte	pag. 74
4.9 La Regione Marche	pag. 75
4.10 Le Regioni meridionali: Puglia e Sicilia	pag. 79
4.11 Il caso della Regione Calabria	pag. 81
5. Tentativi passati e problematiche	pag. 84
5.1 Le nuove normative adottate con i loro pro e contro	pag. 84
5.2 I nuovi aiuti ulteriori per i piccoli comuni	pag. 88
6. Nuove possibilità: PNRR	pag. 90
6.1 Il nuovo tipo di sostegno europeo: il PNRR	pag. 90
6.2 Il PNRR messo a punto dall'Italia per i borghi	pag. 91
6.3 Le due linee d'azione del PNRR Borghi "italiano"	pag. 93
6.4 Le due norme cardine a confronto: legge Realacci e PNRR Borghi	pag. 95
6.5 I profili da migliorare relativi al PNRR Borghi	pag. 96
6.6 Il decreto attuativo del PNRR nel nostro Paese	pag. 100
7. Valutazioni e conclusioni	pag. 102
7.1 Il recupero del borgo storico: analisi degli interventi effettuati	pag. 102
7.2 Riflessione finale sulla tematica	pag. 113
8. Bibliografia e sitologia	pag. 115
8.1 Volumistica	pag. 115

8.2 Saggistica	pag. 115
8.3 Sitologia	pag. 117
8.4 Legislazione dell'ordinamento nazionale	pag. 117
8.5 Legislazione dell'ordinamento regionale	pag. 119
9. Ringraziamenti	pag. 120

# 1. Introduzione e premesse

Il tema dei borghi storici è senza dubbio uno dei lati più caratteristici di ogni paese sia a livello nazionale che internazionale. Con questa tematica si va a toccare le radici di ogni popolo e la sua costituzione nonché costruzione, infatti è proprio dal borgo che nascono i primi insediamenti del genere umano.

Con tale approfondimento cerchiamo di analizzare il borgo, dalla sua origine fino a cosa potrà diventare in futuro, dando maggiore rilievo al punto di vista del diritto che si è interessato anche di questo argomento nel corso degli anni.

La branca del diritto in questione riguarda il diritto dei beni culturali e, più in generale, del patrimonio culturale vero e proprio; una sezione che trova le sue radici nel diritto amministrativo. In virtù del fatto che un bene culturale non è solo un'opera o un oggetto materiale di definite dimensioni, ma anche un paesaggio e una sua determinata zona ricca di cultura tramite le sue testimonianze che tutt'ora la rendono viva e visibile dall'esterno.

Testimonianze che si fanno largo tramite tutto ciò che è stato costruito come reperto dei primi insediamenti abitativi di quel determinato territorio.

Il nostro percorso partirà dalle leggi più remote fino ai nuovi aggiornamenti in materia, nonostante non ve ne siano stati molti nel corso del tempo.

Cercheremo di operare una ricostruzione normativa sia a livello nazionale, osservando le leggi statali che hanno riguardato i borghi, che a livello regionale provando a rintracciare eventuali tentativi di interessamento da parte delle Regioni per il rilancio di questi loro territori.

Come per tutti gli argomenti, tratteremo sia i lati positivi che quelli negativi provando a capire, oltre a ciò che è stato fatto di buono, anche le problematiche emerse e non ancora risolte.

Tale studio cercherà anche di offrire delle possibili strade future percorribili per provare a risolvere i problemi ancora latenti, valorizzando al meglio il borgo in tutte le sue sfaccettature.

Con tutto ciò vorremo fare una disamina approfondita dell'argomento perché, visto anche il momento storico a cui siamo arrivati, questo necessita maggiore considerazione essendo una delle frecce migliori all'arco del nostro paese; ma anche all'arco di tutti i paesi del mondo per cercare di ripartire e accrescere il proprio patrimonio culturale, che infine è la vera essenza nonché ricchezza del nostro territorio. Solo dando rilevanza alle nostre radici e al nostro passato fondante si potrà cercare di organizzare e rilanciare il nostro futuro.

Perché infondo concentrandoci solo sul progresso e sull'innovazione abbiamo dimenticato le nostre vere radici, le quali potrebbero anche fruttare molto di più di un qualsiasi progetto di ultima generazione; ed è proprio con i nuovi strumenti odierni che possiamo far rendere al meglio tutto quello che fa parte del passato e che nel corso della storia non è stato possibile intervenire a sufficienza a causa dell'arretratezza strumentale.

Tutto, come è stato ogni volta, è in mano nostra e dipende da come gestire e concentrare le risorse su ciò che più va valorizzato.

## 2. Il borgo (o piccolo comune)

### 2.1 Origine etimologica e concettuale: la sua diffusione

La parola borgo trova già le sue prime espressioni negli scritti del tardo latino risalenti al IV secolo dove lo scrittore romano Vegezio utilizzava il termine *burgus* riferendosi all'ambito militare. La parola deriverebbe dal greco πύργος, ovvero torre/fortezza, oppure dal germanico *burgs*, che trae origine dal gotico *baurg* e dal più comune tedesco *burg* (termini che stanno sempre ad indicare la città fortificata)<sup>^</sup>. Ambedue i termini provengono comunque dalla forma indoeuropea *BhERGH* che rimanda sempre al concetto di protezione<sup>^^</sup>.

Anche nelle lingue anglosassoni sono presenti *borough* e *burgh*, derivanti sempre dal germanico, termine utilizzati come suffissi per indicare le città ad amministrazione autonoma (es. la città di Foxborough negli Stati Uniti e la città di Edinburgh in Scozia). Nella lingua tedesca, invece, vi è il suffisso *burg*, il quale però indica più la cittadella (es. Wolfsburg, importante città tedesca).

Inizialmente la denominazione borgo si riferiva maggiormente a quei paesi che presentavano una fortificazione, differenziandosi dai normali villaggi; successivamente nel corso dei secoli il borgo non sorgeva più solo in una posizione sopraelevata rispetto al resto dell'agglomerato, ma anche in piano spesso alla confluenza di una o più valli fungendo da centro amministrativo e giurisdizionale per tutta l'area circostante che ne faceva parte. Il borgo, nel suo significato principe, sta ad indicare il centro abitato di media grandezza ed importanza.

<sup>^</sup>Carlo Battisti, Giovanni Alessio, *Dizionario etimologico italiano*, Firenze, Barbera, 1950-57, II, p. 1204.

<sup>^^</sup>Ernst Gamillscheg, *Romania germanica – Sprach- und Siedlungsgeschichte der Germanen auf dem Boden des alten Römerreichs*, vol. 1, Berlino, Walter de Gruyter, 1934, p. 35.

Tale sostantivo può anche ricomprendere l'estensione della città anche al di fuori delle mura, ovvero dei quartieri sorti originariamente oltre le mura antiche ma in epoca più recente inglobati dentro a delimitazioni più moderne.

Come visto precedentemente, il suo significato ha diverse origini in varie zone incontrando molteplici sfaccettature; in Germania e Francia designava il centro murato ovvero la città vera e propria. Dal X secolo iniziava ad indicare un aggregato di abitazioni fuori dalle mura o tra le mura antiche e un nuovo tipo di confine difensivo, come poteva essere un muro o un fossato, oppure tale termine rappresentava un normale centro rurale anche solo protetto da un fossato come visto in precedenza.

Dal XII secolo in Germania il termine borgo definiva solo la rocca feudale, mentre in Italia si riferiva al gruppo delle case presenti nel villaggio fortificato che appartenevano al popolo, in modo tale da differenziarle dal *castrum* o *castellum* (l'abitazione dei signori) e dagli spazi aperti del contado come le ville o le terre circostanti.

Come abbiamo visto il borgo è passato dal concernere all'inizio solo gli spazi all'interno delle recinzioni antiche per poi inglobare anche le zone esterne sempre afferenti al suo territorio cercando di espandersi utilizzando nuove tipologie di confini che sono state introdotte man mano nel corso dei secoli.

La tematica del borgo trova origini antichissime partendo dai primi popoli che stanziandosi in determinati territori hanno deciso di porre delle fortificazioni ai loro accampamenti principalmente per difendersi da tutto ciò che proveniva dall'esterno.



Successivamente trovò maggiore espansione nell'epoca del Medioevo, dove la costruzione di borghi era molto frequente.

Gli abitanti del borgo usufruivano di importanti condizioni di diritto pubblico, ovvero le franchigie. Tali privilegi portavano vere e proprie concessioni riconoscendo autonomia ai loro beneficiari liberandoli da ogni vincolo feudale.

Con tale concessione il borgo assumeva massima importanza al punto da essere parificato alla città, ma tra i due termini vi era differenza. Il primo era l'insediamento vero e proprio all'interno dell'agglomerato cittadino spesso racchiuso dalle porte medioevali e dalla cerchia muraria, la parte della città con sue specifiche architetture più incentrata sulla sicurezza dei suoi abitanti e meno dedita al commercio e agli affari; la seconda invece comprendeva tutto l'insediamento, in tutte le sue parti, compreso in origine all'interno delle sue mura e nel corso del tempo anche al di fuori inglobando le zone esterne.

La città da sempre è stata il luogo degli affari e del commercio e proprio su tale aspetto si differenziava da quella piccola parte al suo interno meno interessata a ciò, ovvero il borgo.

Proprio le città, per dare ancora più rilevanza, crearono i borghi franchi, ovvero i borghi liberi dalle oppressioni dei grandi feudatari dei territori aperti nelle campagne circostanti le città, che erano ben delimitate dai loro confini.

I borghi franchi o liberi si svilupparono specialmente nell'Europa settentrionale.

Lampante è la città tedesca di Friburgo (in tedesco *Freiburg*) che etimologicamente sta proprio ad indicare la concezione del borgo libero da eventuali forze esterne, ma anche borgo autonomo e in grado di posizionarsi alla pari con altre realtà cittadini magari ben più estese.

Oltre alla separazione fisica tra la città e i territori circostanti, vi era anche una separazione giuridica importante; come visto poc'anzi entra in gioco anche il diritto nelle questioni attinenti ai borghi.

Nel Medioevo vi erano statuti e regolamenti diversi tra chi opera all'interno della città e chi, invece, al di fuori da essa; per i mercanti che dovevano varcare la soglia delle mura erano previste delle tassazioni, che attenevano anche alle varie tipologie di merci. In pratica vi era una vera e propria selezione di ciò che poteva entrare all'interno dell'insediamento.

A causa di queste problematiche i mercanti decisero nel corso del tempo di spostare i loro affari e le loro attività al di fuori delle cerchie murarie disponendosi, non a caso, lungo le vie di maggior flusso pur mantenendo sempre una certa vicinanza alle porte delle cittadelle dei borghi.

Da questi stanziamenti provvisori nacquero i veri e propri insediamenti dei mercanti con tutte le loro costruzioni e disposizioni; a questi si diede il nome di "borghi dei mercanti".

Col passare dei secoli e il subentro del progresso aumentarono gli insediamenti e la loro espansione interessò via via tutti i territori più aperti rimasti liberi vicino ai piccoli borghi già creatisi in precedenza.

Ci fu una crescita abitativa delle città e dei borghi stessi che andò oltre le mura erette in origine per racchiudere il tutto al solo scopo di difendersi dall'esterno. Siamo di fronte alla nascita dei "nuovi borghi" e della loro nuova concezione: al di fuori delle cinte murarie originarie, ma dentro le nuove cerchie murarie più moderne e soprattutto più estese verso l'esterno. Tali borghi seguirono il passo del commercio e furono creati nelle maggiori direttrici viarie.

## *2.2 Il lato urbanistico*

L'urbanistica, specie da dopo il Medioevo, cominciò ad avere sempre più rilievo con le varie pianificazioni territoriali necessarie con l'incremento delle costruzioni abitative e non. Tale disciplina va a braccetto con il tema affrontato nel nostro percorso in quanto con i primi insediamenti, prettamente urbani dei greci e militari dei romani, vennero alla luce anche le prime pianificazioni urbane; già Ippodamo da Mileto<sup>^</sup> raccontava dei sistemi stradali a rete ortogonale delle poleis<sup>^^</sup>. Ma è proprio dall'Alto Medioevo in poi che le idee urbanistiche presero piede mostrando anche dei cambiamenti; inizialmente le città venivano costruite principalmente su alture per ragioni difensive con degli schemi concentrici o radiali che partivano dal castello. Tra il XII e il XIV secolo, invece, complice l'uscita delle cittadine dalle mura antiche si posizionavano gli insediamenti nelle aree pianeggianti ritornando all'impianto ortogonale visto coi greci<sup>^^^</sup>.

<sup>^</sup>Lucio Russo, *La rivoluzione dimenticata*, VII edizione, Milano, Feltrinelli, 2013, pp.87-90, 205-206.

<sup>^^</sup>Emanuele Greco, *"La città greca antica: istituzioni, società e forme urbane"*, Donzelli Editore, 1999, pp. 83-95.

<sup>^^^</sup>Luigi Piccinato, *"Urbanistica Medioevale"*, 1978, Dedalo, pp.3-10.

L'urbanistica, poi, conoscerà l'età moderna col Rinascimento fino a diventare una vera e propria disciplina autonoma nel XIX secolo orientandosi sempre più verso una modernità che nei grandi centri urbani non lascia più spazio ai vecchi tratti medievali. Per l'appunto sono proprio i borghi a noi rimasti ancora oggi intatti le vere testimonianze che vi sono ancora degli insediamenti mantenuti nel tempo e non rilasciati allo "sventramento" che ha rivoluzionato l'aspetto urbanistico delle città nel corso degli anni.

Ed è proprio l'urbanistica che, con la modernità, ha cambiato il modo di considerare i nuovi territori isolati formatisi al di fuori delle mura; nella storia urbanistica il borgo è arrivato ad essere una propaggine della città murata, una sua derivazione. Viene ad essere considerato borgo anche il paesino isolato che nulla ha in comune con lo sviluppo extra-urbano partito dalla città o dal castello. Tale ricostruzione non convince perché un piccolo centro abitato sparso, anche se di grandi dimensioni e con delle architetture simili a quelle del borgo medievale, non può considerarsi borgo senza avere un tessuto insediativo particolare sviluppatosi in prossimità delle mura antiche originarie.

Persino i borghi dei commercianti, sorti spontaneamente ed evoluti considerevolmente per la capacità attrattiva nel commercio, dopo le prime costruzioni sentivano il bisogno di racchiudere il loro territorio dentro delle cinte per evitare di restare territori isolati in balia di soprusi da forze esterne.

Appare, infatti, più appropriato utilizzare il termine "borgata" per definire tali piccoli centri abitati sparsi nel territorio aperto, anziché usare il termine borgo che etimologicamente interessa dei centri medio-grandi.

### 2.3 *La nuova terminologia giurisprudenziale del borgo*

Tuttavia, rimanendo su questo tema e concentrando la nostra attenzione sulla parola borgo, nel nostro Paese dopo le varie operazioni giurisprudenziali che hanno interessato la tematica oggi il borgo viene assimilato a “piccolo comune”. Nonostante come detto in precedenza questa parola non si riferisce a piccoli centri urbani isolati ma anche a centri abitati di discrete dimensioni, nei nuovi decreti ministeriali odierni i borghi vengono citati con questa nuova espressione.

Piccolo comune è la più recente forma per riferirsi al borgo e la sua origine possiamo ritrovarla nel disegno di legge approvato alla Camera il 18 aprile 2007 (“Misure per il sostegno e la valorizzazione dei piccoli comuni”) dove vengono definiti piccoli comuni quelli che presentano una popolazione pari o inferiore a 5000 abitanti. Questo criterio era già stato utilizzato dall’ANCI, Associazione Nazionale Comuni Italiani, nel 2003 per classificare i comuni, ma era solo un dato numerico. Il termine *piccolo* uscì nel disegno di legge visto prima, dove accanto al sostantivo “comune” (ente locale territoriale autonomo) si posizionò questo aggettivo.

Questa moderna definizione appare molto riduttiva in quanto tende a considerare i borghi solo sotto il loro numero di abitanti e non guarda alla grande eterogeneità dei caratteri economici, sociali e culturali che caratterizzano i nostri comuni italiani.

Tale “soglia dimensionale” dei 5000 abitanti non permette di andare oltre e analizzare con più elasticità i dati di ogni comune nel nostro territorio; resta ancorata a valori statici che non prendono in considerazione ulteriori qualificazioni che caratterizzano un borgo e non solo per il loro numero di cittadini presenti.

Quindi vanno cercati altri elementi oltre alla sola consistenza demografica in modo da non perdere di vista le ricchezze oggettive che qualsiasi borgo detiene, visto che la vera essenza del borgo sta soprattutto nei suoi elementi fisici e architettonici da cui, appunto, sono venuti alla luce.

La discrimina del numero dei residenti appena era stata stabilita rischiava di andare ad inficiare il meccanismo del conferimento di fondi, strumenti e risorse che il Governo aveva deciso di attuare per dare rilievo e soprattutto aiuto ai piccoli comuni. Fissandosi solo sulla popolazione vi era la possibile problematica di non andare ad aiutare chi ne aveva veramente bisogno.

#### *2.4 I nuovi caratteri identificativi dei borghi*

Negli ultimi anni e con le ultime leggi sono subentrati nuovi criteri per inglobare altri piccoli comuni, che non si caratterizzavano solo per il numero dei loro abitanti. Questi nuovi parametri hanno iniziato ad interessare altri dati: economici, come ad esempio l'arretratezza economica di un borgo; sociali, come la scarsità di popolazione o, peggio, il decremento dei residenti; fisici, andando ad interessarsi degli eventuali problemi a livello idrogeologico del territorio; lavorativi, tipo la mancanza di comunicazione con l'esterno data dall'isolamento territoriale di un borgo rispetto ai grandi centri.

Si è cercato man mano di arrivare ad inglobare più piccoli comuni possibili sotto tutti i punti di vista cercando di ritornare a dare rilievo al borgo come si faceva in origine quando era espressione visiva dei primi stanziamenti delle popolazioni.

L'ultima novità più recente è stata la creazione dell'associazione *I borghi più belli d'Italia*, sempre restando all'interno del nostro territorio.

Con questa figura si è cercato di non lasciare fuori nemmeno quegli ultimi piccoli comuni, in certi casi anche frazioni, che magari non avendo una fama particolare, e di conseguenza meno flusso turistico, però offrendo uno spiccato bagaglio storico-culturale meritano considerazione e di non essere abbandonati. Infatti con tutto ciò si va a sottolineare soprattutto la qualità artistico-storica del patrimonio edilizio presente in ogni piccolo comune presente in questa associazione, qualità che era forse l'ultima sfaccettatura non ancora compresa. Essa rappresenta il punto di arrivo per la riconsiderazione dei borghi, insieme al piano di ripresa e resilienza (PNRR) che vedremo più avanti.

Un lungo percorso che è partito dalle fondamenta del genere umano, dai suoi primi insediamenti, attraversando periodi tortuosi come la modernità ma trovando sempre forme e possibilità di valorizzazione.

Non valorizzare il nostro passato vuol dire recedere le radici da cui siamo venuti al mondo. Oggi in Italia si contano 5532 piccoli comuni o borghi e 330 borghi appartenenti all'associazione creata nel 2001, di cui abbiamo parlato in precedenza. Numeri destinati, si spera, a salire cercando di aumentare sempre più il nostro bagaglio artistico-culturale.

Con questo discorso, iniziato in maniera globale per poi focalizzarsi sul nostro Paese, inizia la trattazione di questa materia; ci concentreremo su tutto ciò che dal punto di vista di diritto ha interessato la tematica nel nostro territorio, l'Italia. Un percorso inizialmente storico che ora va ad incanalarsi nell'ambito del nostro patrimonio culturale.



TIPICO ESEMPIO DI BORGO STORICO.



### 3. Precedenti di diritto sulla tematica

#### *3.1 La Strategia nazionale “SNAI”*

Il capitolo dei borghi non ha avuto una vita giuridica molto intensa, infatti pochi sono stati gli atti che hanno riguardato questa materia.

Tutto ciò portava a pensare ad un totale disinteresse dello Stato verso i borghi o piccoli comuni; una situazione passata che negli ultimi anni sta cambiando decisamente passo dando la giusta attenzione che merita tale questione.

In passato vi erano stati solo degli accenni giuridici in materia e dei tentativi come la Strategia nazionale per le aree interne adottata nel 2013.

Tale politica attivata dall’Agenzia per la coesione territoriale puntava a valorizzare le comunità delle aree interne più remote nel nostro Paese. I comuni, qui presenti, venivano classificati in base alla loro distanza dai servizi pubblici essenziali per la popolazione che ve ne faceva parte.

La strategia proponeva anche azioni dirette a contrastare il declino demografico e la marginalizzazione territoriale di queste zone, ma si rischiava di concentrarsi solo sulle aree alpine o appenniniche che erano le più soggette allo spopolamento dovuto alla mancanza dei servizi base ma con ampie risorse ambientali e storico-culturali<sup>^</sup>.

La grande migrazione post secondo dopoguerra dai piccoli borghi verso i grandi centri urbani è stata una delle cause che hanno spopolato e tolto varie possibilità di crescita e sviluppo ai piccoli centri abitati rischiando di relegarli nel dimenticatoio<sup>^^</sup>.

<sup>^</sup>Sabrina Lucatelli, La strategia nazionale, il riconoscimento delle aree interne, in *Territorio*, n. 74, 2015-09, pp. 80–86.

<sup>^^</sup>Antonella Tarpino, *Il paesaggio fragile : l'Italia vista dai margini*, Einaudi, 2016, pp. 44-47.

La progressiva perdita del capitale umano ha compresso anche le possibili relazioni territoriali che vi potevano essere tra diversi centri abitati, concentrando il progresso solo verso le grandi città moderne<sup>^^</sup>.

Con questa strategia abbiamo la prima classificazione dei comuni nel nostro territorio nazionale; la differenza principale è che in questo documento i territori non vengono definiti come piccoli comuni ma come aree interne.

E con tale dicitura si rischia di comprendere solamente i comuni nelle zone montuose, in quanto più soggetti a tali caratteristiche al centro della Strategia, e tutt'al più quelli nelle valli o nelle zone collinari; a maggior ragione con una classificazione di tale genere si va ad aiutare solo una minoranza di piccoli comuni lasciando magari in difficoltà altri che necessitano aiuti ma non appartengono a tale fascia.

Questa strategia nazionale propose una prima classificazione nazionale dei comuni, ordinandoli secondo parametri specifici e definendoli come aree interne. Ed è stato proprio questo il tratto distintivo di questo documento: non si parlava di borghi o piccoli comuni, ma si evidenziavano le aree interne.

L'area interna veniva definita in base ai precedenti citati parametri, indicatori particolari che non guardavano a tutte le possibili problematiche che andavano affrontate.

Tali indicatori si riferivano al grado di accessibilità e vicinanza dei cittadini di un determinato comune alle infrastrutture, ai servizi pubblici di prima necessità, alle strutture sanitarie, scolastiche e quelle dedicate alla mobilità.

<sup>^^</sup>Giovanni Carrosio, I margini al centro; l'Italia delle aree interne tra fragilità e innovazione, Donzelli Editore, 2019, pp. 3-5, 30-37, 148.

Questo documento, la SNAI, ordinava i comuni in primis in base alla presenza di servizi e infrastrutture visti in precedenza classificandoli come centri di offerta di servizi; in secundis suddividendoli ulteriormente in poli e poli intercomunali se presentavo servizi ulteriori. Infine per gli ultimi comuni sprovvisti delle caratteristiche tipiche delle altre aree ci si basava sul tempo di percorrenza che un residente di quel comune impiegava per raggiungere il più vicino centro di offerta dei servizi, che era la prima classe di tale classificazione. In base ai minuti impiegati si dividevano in aree: di cintura, intermedie, periferiche e ultra-periferiche. Ed erano proprio queste ultime categorie che la strategia definiva come le vere e proprie aree interne del nostro Paese, comprendenti ben il 60% del territorio nazionale all'epoca.

Oltre ad una prima distinzione delle varie aree interne in cui venivano ricoperti i vari comuni d'Italia, la strategia conteneva anche azioni di primo e secondo livello per contrastare lo spopolamento demografico dei suddetti territori.

Nella prima classe di azioni il documento cercava di garantire le cosiddette precondizioni di sviluppo, ovvero il rafforzamento della sanità, della scuola e della mobilità potenziando le loro strutture e cercando di creare più collegamenti possibili nei territori in esame in modo da permettere ai loro abitanti di usufruirne al meglio rispetto alle condizioni in cui gravavano prima.

La seconda classe di azioni, invece, puntava più sul particolare focalizzandosi su progetti di sviluppo a livello locale cercando di valorizzare tutte le potenzialità e risorse di un determinato territorio per rivitalizzarlo e farlo progredire pur sempre sotto un profilo eco-sostenibile.

Con tali misure si individuarono anche 72 aree “pilota” da cui doveva partire la sperimentazione di questa strategia nazionale subito dopo la sua pubblicazione interessando il periodo 2014-2020. Le aree interessate, scelte dallo stesso Governo e non per loro candidatura, per ricevere i fondi dovettero presentare in forma associata alla SNAI un programma di interventi e di gestione delle risorse per evitare il loro spreco.

Per l’effettivo inizio del progetto di sviluppo di queste aree per le quali richiedere i fondi, il Governo predispose un accordo di partenariato in qualità di Stato membro dell’Unione Europea da sottoporre all’approvazione della Commissione europea. Con questo accordo venivano definite le strategie, le priorità e le modalità di impiego dei fondi strutturali e di investimento europei, denominati fondi SIE.

Tutto questo era possibile grazie alla politica di coesione promossa appunto dall’Unione Europea, che cercava di ridurre le disparità di sviluppo tra le regioni di uno Stato membro e di rafforzare la coesione socio-economico-territoriale. Quindi ci si rifaceva all’aiuto concreto dell’UE tramite i suoi fondi utili a quegli Stati membri che ne facevano richiesta.

Questa fu la prima opera concreta di interessamento sulla questione dei piccoli comuni da parte del governo nel corso degli anni.

Per attivare tale prima strategia c’è stata l’introduzione della figura dell’Agenzia per la coesione territoriale; si tratta di un’agenzia pubblica italiana sotto il controllo del Presidente del Consiglio creata appunto per promuovere progetti per lo sviluppo e la coesione territoriale.

Tale agenzia, nata nel 2013, trae le sue origini dal Dipartimento per le politiche di sviluppo e di coesione istituito nel 1998. Questo fu il primo vero organo dedito al riequilibrio e allo sviluppo economico delle aree sottoutilizzate del paese. Il dipartimento dopo una ridefinizione nel 2006 venne soppresso in definitiva nel 2013 con la creazione appunto dell'Agenzia, che dall'inizio del 2014 è in funzione.

### *3.2 Il lungo iter della legge Realacci*

Successivamente alla strategia adottata nel 2013, ci sono state più recentemente altre norme che hanno interessato la tematica sui borghi o, come sono stati definiti da poco, piccoli comuni.

Le successive operazioni legislative di cui andremo a parlare tratteranno dei borghi e di quei comuni “piccoli” non interessandosi ai grandi centri urbani e alle aree interne, come venivano ordinati nel documento della strategia nazionale vista in precedenza, ovvero territori già abbondantemente sviluppati e che non gravano in condizioni tali da beneficiare di sussidi utili alla ripresa.

La storia dei piccoli comuni a livello normativo è stata parecchio traballante in quanto, pur non essendoci state parecchie norme a riguardo, vi sono voluti anni per arrivare ad una loro seppur parziale approvazione.

L'iter della più importante norma relativa ai borghi, in quanto fu una vera e propria legge dello Stato e alla quale si arrivò nel 2017, è stato lungo e duraturo occupando diversi anni e diverse legislature.

Il merito di tale lavoro va dato al deputato progressista Ermete Realacci, il quale agli inizi degli anni 2000 iniziò una vera e propria battaglia per

salvaguardare una parte fondamentale del nostro Paese, ovvero quella dei piccoli comuni o borghi.

Con questa “parte” del Paese intendiamo la bellezza di più di 5000 comuni odierni che rappresentano oltre la metà di tutti i comuni italiani, compresi ovviamente anche quelli dei grandi centri urbani.

Il tutto cominciò il 3 luglio 2001 quando Realacci, il presidente all’epoca di Legambiente, presentò il disegno di legge "Misure per il sostegno delle attività economiche, agricole, commerciali e artigianali e per la valorizzazione del patrimonio naturale e storico-culturale dei comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti”. Con questo primo disegno di legge ci fu una prima caratterizzazione a livello numerico per quei comuni che potevano definirsi piccoli e quindi far parte di chi poteva beneficiarne; ci si basava solo su una determinata soglia degli abitanti residenti in quel determinato comune.

Questo ddl (disegno di legge) venne sottoscritto da una piccola parte di parlamentari. La voluta legge per i piccoli comuni diventò nel corso del suo iter parlamentare il ddl 1942 Realacci-Bocchino e il 21 gennaio 2003 fu approvata all’unanimità alla Camera.

Il ddl assunse la dicitura 1942 in quanto rimandava alla prima legge statale urbanistica in Italia del 17 agosto 1942 n.1150 sullo sviluppo dei centri urbani, legge tutt’ora in vigore. Tale legge introduceva delle disposizioni procedurali per redarre e approvare i piani urbanistici come i piani regolatori generali e i piani territoriali di coordinamento; e più nello specifico agli articoli 1 e 2 andava ad interessare i comuni stessi. Infatti con questa norma i comuni avevano facoltà e obbligo di formare un piano regolatore riguardante la totalità del loro territorio.

Nonostante poi il piano dovesse essere esaminato e approvato, con questa prima legge si diede ampia autonomia ai comuni per l'organizzazione del loro territorio. Un'ulteriore conferma di questa posizione venne successivamente data dalla Costituzione, entrata in vigore il 1° gennaio 1948, dove con il titolo V della parte II e nello specifico l'articolo 114 i comuni venivano definiti enti autonomi con propri statuti, regolamenti poteri e funzioni nel rispetto e secondo i principi sanciti dalla Costituzione stessa. Oltre a tutto questo, la proposta di legge Realacci-Bocchino subiva rallentamenti nel corso degli anni rischiando di finire nel dimenticatoio senza approvazione finale.

### *3.3 La tutela dei beni culturali*

I borghi rimanevano in attesa di una legge che potesse considerarli, ma nel frattempo il Governo virava sull'approvazione di nuove norme che andassero a valorizzare, non i comuni, bensì i beni culturali in generale presenti nel territorio nazionale. E proprio così nel gennaio del 2004 con il decreto legislativo 22 gennaio 2004 n. 42 venne approvato il Codice dei beni culturali e del paesaggio, detto anche Codice Urbani dal nome del suo proponente. Con tale decreto si regolava la tutela di tutti quei beni culturali e paesaggistici presenti in Italia e soprattutto il Governo iniziava ad interessarsi della tutela ambientale, tematica ancora poco considerata da normative a livello statale.

A tal riguardo con l'articolo 10 della legge delega 6 luglio 2002 n. 137 veniva data al Governo piena potestà di emanazione di una normativa specifica a tutela dell'ambiente e di tutto ciò che ne faceva parte. Ma facendo un passo indietro, vi erano state prima di questa altre poche norme che poi portarono all'approvazione e alla nascita del primo codice per i beni culturali.

Questa penuria di norme ci fa capire quanto fosse poco importante all'epoca il tema della tutela ambientale e del territorio.

Vi fu una prima legge, abrogata dopo poco, del 29 giugno 1939 n. 1497 sulla protezione delle bellezze naturali, la quale poneva solo una lista di tutti quegli immobili prestigiosi che a causa del loro interesse pubblico grazie a questa norma venivano protetti e tutelati. Vi fu un primo vincolo posto da una legge verso i beni immobili paesaggisti presenti nel nostro Paese.

Successivamente una seconda normativa, la legge Galasso, si interessò di questo ambito; questa legge del 1985 è stata interamente inglobata dal codice attuale dei beni culturali. La legge Galasso del 4 agosto 1985 n. 431, anch'essa dal nome del suo proponente, introdusse nuove tutele per l'ambiente e per la gestione del territorio; essa suddivise le bellezze naturalistiche in categorie, pose dei vincoli all'edificazione nelle aree individuate e protette dal testo normativo, obbligò le regioni a pubblicare un piano paesistico o urbanistico territoriale (come avevamo già visto in precedenza nella prima legge urbanistica statale ciò era affidato ai comuni) a tutela del territorio e dei suoi valori visibili tramite le sue bellezze dando a loro anche la possibilità di apporre la totale inedificabilità in determinate zone del loro territorio.

Nel 2002, in vista dell'ormai imminente approvazione del codice vero e proprio, si decise di inglobare tale legge nel Codice Urbani venuto alla luce nel 2004. Questa nuova normativa fu la prima opera concreta per preservare il patrimonio culturale italiano, patrimonio che oramai comprendeva i beni sia mobili che immobili che presentassero un particolare interesse.



Un interesse che poteva essere artistico, storico, archeologico o etno - antropologico; tutto ciò portava a comprendere ovviamente anche i beni immateriali e paesaggistici. Tale codice rappresentò il principale riferimento normativo italiano che attribuiva al Ministero per i beni e le attività culturali, organo istituito nel 1974 con il nome di Ministero per i beni culturali e ambientali e che oggi è conosciuto come Ministero della cultura, i compiti di tutela, conservazione e valorizzazione del patrimonio culturale dell'Italia.

Il codice, integrato dalla legge Galasso, rimarcava la stesura dei piani paesaggistici in via più approfondita ridefinendoli come piani urbanistici territoriali con specifica attenzione ai valori paesaggistici.

Tutto ciò rappresentava il massimo tentativo di valorizzazione dei beni culturali in generale, ma ritornando al discorso dei borghi o più recentemente denominati piccoli comuni vi era una legge da portare a termine.

### *3.4 La legge Realacci “salva-borghi”*

L'iter procedurale della norma specifica per i comuni arrivò il 27 aprile 2006 alla scadenza della legislatura senza essere approvata dal Senato e rimanendo bloccata. Nell'aprile del 2007 Ermete Realacci ripresentò il ddl sui piccoli comuni nella nuova legislatura, appena apertasi, ottenendo nuovamente l'approvazione unanime della Camera ma non riuscendo nuovamente a trovare anche quella del Senato a causa della chiusura anticipata di tale legislatura.

L'iter si bloccò nuovamente e la legge dovette attendere la successiva legislatura; fu ripresentata il 29 aprile 2008 sempre da Realacci e dal co-firmatario Maurizio Lupi ottenendo l'approvazione alla Camera il 5 aprile 2011.

Tuttavia l'ennesima fine anticipata della legislatura bloccò il passaggio della legge in Senato e ci fu un nuovo nulla di fatto.

Finché nel marzo 2013 Realacci depositò nuovamente la proposta di legge insieme al co-firmatario Terzoni ottenendone l'unanimità alla Camera il 28 settembre 2016 e la sua definitiva approvazione e al Senato un anno dopo.

La norma divenne ufficiale e passò con il nome di Legge Realacci del 6 ottobre 2017 n. 158 riguardo al sostegno e alla valorizzazione dei piccoli comuni e alla riqualificazione e al recupero dei centri storici dei medesimi comuni.

Lo scopo principale di questa norma tanto attesa lo si trova all'articolo 1; questa legge promuove e favorisce il sostenibile sviluppo economico, sociale, ambientale e culturale dei piccoli comuni. Inoltre promuove l'equilibrio demografico del Paese, favorendo la residenza in questi comuni tutelando e valorizzando il loro patrimonio naturale, rurale, storico-culturale e architettonico. La legge Realacci mira ad adottare misure in favore dei residenti nei piccoli comuni e delle attività produttive ivi presenti al fine di contrastare lo spopolamento e favorire l'insediamento e il turismo in questi territori, tutto ciò a presidio di tali zone particolari.

Il comma 2 dell'articolo 1 della legge "salva borghi" cataloga quali comuni sono interessati dalla normativa e perciò beneficiari dei sussidi in arrivo grazie alla legge stessa. Per piccoli comuni si intendono tutti quei comuni con una popolazione residente fino a 5000 abitanti, i comuni costituiti a seguito di una fusione tra comuni aventi ciascuno fino a 5000 abitanti, e quei comuni collocati in aree interessate da fenomeni di dissesto idrogeologico o caratterizzati da marcata arretratezza economica o da condizioni di disagio insediativo.

Inoltre ne fanno parte anche i comuni che hanno avuto un calo significativo della popolazione residente o che presentano inadeguati servizi sociali essenziali, oppure ubicati in zone con grande difficoltà di comunicazione e ampia lontananza dai grandi centri urbani; piccoli comuni sono anche quelli con un territorio compreso, anche in piccola parte, nel perimetro di un parco nazionale o regionale o in un'area protetta e quelli rientranti nelle aree periferiche e ultra-periferiche individuate dal documento SNAI, visto all'inizio di questo capitolo.

Gli elenchi di tutti questi comuni vengono aggiornati ogni 3 anni, come visto dal comma 3. Inoltre tale legge dà piena facoltà alle regioni di definire ulteriori piani di intervento utili a raggiungere le stesse finalità viste nel comma 1 del medesimo articolo (articolo 1, legge 6 ottobre 2017 n. 158).

La legge Realacci ha dato anche la possibilità alle fusioni tra comuni per far parte di quelle categorie di piccoli comuni interessate dalla normativa, purché aventi ciascuno popolazione di massimo 5000 abitanti. La fusione tra comuni nel nostro Paese secondo l'ordinamento statale e il diritto amministrativo è quell'unione fisico-territoriale tra due o più comuni contigui; tale fusione tra enti locali, i comuni, è stata introdotta dalla legge n. 142 del 1990 sulle autonomie locali disciplinata dal Testo Unico degli Enti Locali del 18 agosto 2000. Come visto in una recente sentenza della Corte Costituzionale (n. 50/2015), la competenza per le fusioni tra comuni per incorporazione è dello Stato mentre alle Regioni resta solo la possibilità di legiferare per la nascita di un nuovo comune tramite fusione "classica".

La fusione si differenzia dall'unione tra comuni, che è un altro istituto. L'unione non comporta la soppressione di comuni preesistenti o l'incorporazione in un altro comune già esistente. Grazie a questi istituti, sempre più incentivati dallo Stato, e alla normativa precedente vi è stata una maggiore autonomia verso gli enti locali non più impostati come in un sistema gerarchico con l'ordinamento statale.

### *3.5 Il tema del federalismo*

L'aumento delle funzioni locali e il ridimensionamento dell'intervento statale nelle attività proprie delle Regioni hanno dato inizio proprio con la legge di fine anni novanta, vista prima, ad un federalismo amministrativo e fiscale nel nostro Paese. Il sistema del federalismo prevedeva un decentramento dal governo statale verso quei governi sub-nazionali o regionali che ricevevano sempre più autonomie e competenze dall'organo centrale.

Ed è proprio con la legge Bassanini del 15 marzo 1997 n. 59 che la tematica del federalismo amministrativo viene introdotta nel nostro Paese successivamente all'entrata in vigore della Costituzione, che già dava tutela e importanza agli enti locali. Col federalismo amministrativo si persegue il massimo decentramento possibile tramite una legge ordinaria senza andare ad intaccare la Costituzione; la riforma puntava a ridefinire i rapporti e ridistribuire le competenze tra Stato, Regioni ed enti locali sviluppando il decentramento amministrativo italiano che ormai stava emergendo in quel periodo storico.

Altro passaggio di maggior autorità affidata agli enti locali è avvenuto nel 2001

con la riforma del Titolo V della parte II della Costituzione che ha aperto al federalismo fiscale.

La Repubblica Italiana sin dall'entrata in vigore della Costituzione ha sempre tenuto un'impostazione regionalista devolvendo poche autonomie alle regioni, ad eccezione di quelle riconosciute a statuto speciale, relegando alla competenza statale tutto quello che non era delegato alle regioni. Proprio con la riforma del Titolo V (legge n. 3 del 18 ottobre del 2001) si sta cercando di attenuare tale disparità tra regioni in quanto le così dette a statuto speciale godono di una totale autonomia finanziaria e legislativa, un processo che sta continuando persino oggi.

Col federalismo fiscale o fisco federale si cerca una proporzionalità diretta tra le imposte che riscuote un ente locale, il comune, e le imposte effettive che l'ente stesso utilizza; nella sostanza con tale riforma si è voluto provare a dare un'autonomia finanziaria di entrata e di spesa a livello locale delegando agli enti locali piena facoltà di gestione dei tributi. Tale concetto lo si trova nella modifica dell'articolo 119 della Costituzione, poi confermato dalla Legge Delega n. 42 del 21 maggio 2009 che ha sottolineato l'importanza del federalismo fiscale e dell'autonomia in materia finanziaria rilasciata agli enti locali. Tutto ciò ha fatto parte del decentramento amministrativo che il nostro Paese ha iniziato ad operare negli ultimi anni, un decentramento che può anche assumere la dicitura di *devoluzione amministrativa* in quanto vi è stato un passaggio di poteri e funzioni dal governo centrale verso le sedi di governo periferiche o locali di quelle regioni a statuto ordinario poco considerate inizialmente dalla Carta costituzionale.

Ulteriore segno marcato di questa libertà data ai comuni lo si ritrova anche nella legge del 7 agosto 2012 n. 135, attuativa del decreto-legge del 6 luglio 2012 n. 95. Precisamente all'articolo 19 di tale legge vengono definite le funzioni fondamentali proprie dei comuni come l'organizzazione dell'amministrazione, dei conti, delle finanze, dei servizi pubblici, dei trasporti, del catasto fin dove loro compete, dei servizi sociali, dell'edilizia, dei registri e come la pianificazione urbanistica, edilizia e territoriale. Inoltre, sempre analizzando lo stesso articolo, viene imposto l'obbligo a quei comuni con popolazione fino a 5000 abitanti o 3000, se facenti parte di comunità montane, di esercitare le funzioni fondamentali appena elencate in forma associata mediante unioni di comuni o convenzione.

Questo è stato un primo richiamo a quei borghi o piccoli comuni, dicitura che in questa legge non viene ancora utilizzata in quanto la troveremo solo con la legge Realacci qualche anno più tardi; tale interessamento però va solo a cercare di unirli in quelle unioni tra comuni per dare autonomia solo a quei territori con un certo numero di abitanti e quindi di un certo peso. Così facendo ai piccoli borghi non viene data quell'importanza che la proposta di Realacci stava cercando di portare; i piccoli comuni non venivano ancora presi singolarmente e valorizzati. L'articolo 19 esplicava anche in cosa consisteva l'unione tra comuni, ovvero quell'ente locale nuovo che veniva a formarsi da due o più comuni contermini e che era finalizzato all'esercizio associato di servizi e funzioni.

E proprio l'istituto dell'unione creava un nuovo ente giuridico, senza sopprimere alcun piccolo comune come invece capitava nella fusione, però formando un nuovo soggetto giuridico con una sua autonomia che cozzava con la voglia di riemergere da parte dei piccoli territori poco considerati.

Infine, tornando per un'ultima battuta sulla legge del 2012 riguardo le funzioni dei comuni, si era cercato di seguire una strada di semplificazione della spesa pubblica cercando di limitare le varie frammentazioni di comuni presenti nel nostro Paese ma non pensando ai veri valori da proteggere e alle necessità dei borghi; insomma era stata operata una valutazione solo economica di concerto con il federalismo fiscale ormai diventato tema centrale tra Stato ed enti locali.

### *3.6 Gli ambiti della legge Realacci nello specifico*

Dopo questa dovuta digressione storico-legislativa sulla maggiore considerazione degli enti locali nel corso della nostra Repubblica, tornando alla legge Realacci vi sono altri temi da analizzare presenti negli altri articoli della legge come i piani d'azione per andare a salvaguardare i borghi.

La riforma voluta da Ermete Realacci ha stanziato un fondo da 160 milioni di euro per aiutare concretamente i piccoli comuni destinatari della norma, fondi utili a tutti quegli interventi di riqualificazione dei territori e di tutti i beni presenti al loro interno. L'articolo 3 della legge Realacci descrive inizialmente questi vari tipi di interventi che negli articoli successivi vengono meglio analizzati. Tra i vari propositi troviamo la promozione di interventi mirati al recupero e alla riqualificazione urbana dei centri storici in abbandono per evitarne lo spopolamento convertendoli, ove possibile, in alberghi diffusi (articolo 4).

E ancora l'acquisizione e la riqualificazione da parte dei piccoli comuni di immobili come terreni ed edifici a rischio per la loro manutenzione e per contrastarne l'abbandono, tutelando sempre in primis l'ambiente (articolo 5); l'acquisto di case cantoniere da rendere disponibili per le attività di volontariato o di protezione civile e la promozione dei loro prodotti tipici locali favorendo la produzione agroalimentare a filiera corta (articolo 6); anche interventi tecnologici come la diffusione e l'incremento della rete a banda larga per far arrivare anche nei territori dei piccoli comuni una connessione veloce (articolo 8); il miglioramento delle reti infrastrutturali, dei trasporti e dell'istruzione nonché dei collegamenti tra i vari servizi in quelle aree rurali e montane interessate dalla strategia SNAI (articolo 15).

Tutte queste indicazioni di possibili interventi valevano anche per quelle regioni a statuto speciale e per le province autonome pur sempre compatibilmente con i loro i statuti e le loro disposizioni (articolo 17).

Questa legge in tutti i suoi articoli ha rappresentato il punto di partenza per la tutela e il sostegno dei borghi, nostra identità culturale, resa possibile soprattutto con i sussidi messi a disposizione dallo Stato, ovvero i 160 milioni in primis e anche con l'ulteriore fondo speciale da 100 milioni per il periodo 2017-2023 a beneficio solo di quelle aree in condizioni di maggior difficoltà.

La legge Realacci ha messo a punto anche un "Piano nazionale per la riqualificazione dei piccoli comuni", strategia che sarà approvata qualche anno più tardi.



Con questa normativa, definita anche in maniera riduttiva come “legge salva-borghi”, vi è stata la prima legge a livello statale da quando esiste la nostra Repubblica sulla questione dei piccoli comuni; le poche normative precedenti erano per lo più a livello regionale e quelle statali non avevano mai trovato piena approvazione e conseguente pubblicazione. La legge dà piena facoltà ai comuni di individuare nei loro territori di competenza quelle zone o quei beni da tutelare tramite gli interventi descritti precedentemente; tuttavia proprio questi territori presentano varie aree e locali sottostanti al vincolo culturale posto da provvedimento amministrativo e facenti parte del nostro patrimonio culturale come beni culturali a tutti gli effetti. Queste zone, e i piccoli comuni in sé, sono stati all’oggetto di una legge proprio perché si ritrovano in maggioranza nelle aree di valore culturale e perciò devono essere tutelati maggiormente.

### *3.7 Il vincolo culturale e la soprintendenza*

I vincoli culturali sono dei limiti pubblicistici scaturiti da provvedimenti amministrativi che riguardano il diritto di proprietà su un bene giudicato culturale. Essi vengono posti per la fruizione e la conservazione di quel bene, mobile o immobile che sia; tali vincoli “reali”, in quanto seguono la cosa che interessano, assoggettano i beni tramite una dichiarazione di interesse storico-artistico. E a loro protezione dapprima il Ministero per i Beni e le Attività Culturali, oggi Ministero della Cultura, ha preposto dei funzionari, i soprintendenti, a capo di uffici periferici, le soprintendenze. Le loro mansioni principali sono la tutela e valorizzazione dei beni culturali e paesaggistici presenti nel nostro Paese.

Di queste figure a tutela del patrimonio culturale abbiamo notizia già da fine Ottocento, ma è nel 1907 che vennero istituite le prime soprintendenze territoriali e nel 1939 che furono al centro di vere e proprie leggi. Tuttavia solo dal 1974 la loro competenza fu assunta interamente dall'attuale Ministero della Cultura, da cui tutt'ora dipendono.

Le soprintendenze si occupano della tutela dei beni culturali e paesaggistici di un determinato territorio, che può essere un singolo comune oppure anche più province; il soprintendente è il soggetto a capo di tale ufficio, da cui è coadiuvato. Egli individua i beni su cui andare a porre il vincolo e li protegge controllando ogni tipo di operazione o lavoro che viene fatto su di loro nonché i progetti paesistici. Ed è proprio come abbiamo appena visto che, ricollegandoci al discorso iniziale, prima di un qualsiasi progetto su un mobile o un immobile sottoposto a vincolo culturale va prima sentito il soprintendente.

Tutto ciò viene ripreso anche dal Codice dei beni culturali e del paesaggio dove ad esempio all'articolo 52 viene citato il soprintendente, il quale va sentito dai comuni prima di poter disporre o negare l'esercizio del commercio in un'area pubblica ma avente valore storico, paesaggistico, artistico e archeologico. Questo per ricollegarci ai vari propositi di intervento possibili nei piccoli comuni visti in precedenza con la legge Realacci. I comuni non hanno piena libertà di decidere su come sfruttare una determinata zona del loro territorio se su questa vi è stato posto un vincolo culturale.

Le soprintendenze lavorano oggi secondo le specifiche competenze dettate dall'ultima normativa, attualmente in vigore, che le riguarda.

Si tratta del DPCM del 2 dicembre 2019 n. 169, dove all'articolo 41 si prevede che siano loro ad autorizzare ogni opera e lavoro sui beni culturali presenti nel loro territorio di competenza, oltre agli ulteriori compiti come la presentazione da parte loro alla Commissione regionale della dichiarazione d'interesse culturale per un determinato bene. Aprendo una breve parentesi storico-artistica il soggetto del soprintendente ha origini antichissime, infatti già nel Rinascimento possiamo associare a tale figura l'artista Raffaello Sanzio; lui può essere considerato il primo della storia in tale campo in quanto venne posto agli inizi del Cinquecento da papa Leone X alla tutela dei monumenti, dei materiali, delle epigrafi e di tutti quei frammenti antichi che potevano essere rinvenuti nel territorio capitolino durante la ricerca dei marmi da utilizzare poi per costruire l'odierna basilica di San Pietro. Raffaello doveva far analizzare ogni possibile reperto ritrovato in quanto poteva essere una testimonianza del passato che andava salvaguardata. Questa salvaguardia e valorizzazione di tutti quei beni storici possibili fu il primo caso di soprintendenza della storia, compito affidato a Raffaello in quanto grande cultore dell'antichità e di tutto ciò che ne concerneva.

### *3.8 I decreti ministeriali attuativi della legge Realacci*

La legge Realacci aveva di fatto avviato tale processo di sostegno e riqualifica dei piccoli comuni e con l'ottobre del 2017 aveva ottenuto anche la tanto agognata pubblicazione dopo esser stata approvata anche in Senato, iter che aveva trovato nelle legislature precedenti parecchi intoppi ricevendo

approvazione unanime alla Camera ma venendo successivamente interrotto prima che potesse concludere il suo corso anche nell'altro ramo del nostro Parlamento.

La legge però, anche se pubblicata, nel suo articolo 1 rimetteva al Ministro dell'interno l'adozione di un decreto per definire i parametri necessari a determinare le tipologie di comuni che potevano beneficiare dei contributi del fondo stanziato dalla legge Realacci stessa. In pratica era necessario un decreto ministeriale per sbloccare questa situazione in modo tale che i piccoli comuni interessati potessero usufruire dei finanziamenti della legge Realacci.

Si arrivò quasi tre anni più tardi al decreto sopra citato: ci fu il decreto ministeriale del 10 agosto 2020 che nei suoi due allegati definiva i parametri per la determinazione delle tipologie dei piccoli comuni che potevano beneficiare dei finanziamenti previsti dalla legge del 6 ottobre 2017 n. 158.

Il decreto si rifaceva prettamente alla legge Realacci e ai sensi del suo articolo 1 comma 2. Il decreto ministeriale si distendeva in due allegati A e B.

L'allegato A elencava i parametri individuati per ciascuna tipologia prevista già dalla legge Realacci per includere tutti quei piccoli comuni in quel gruppo che potesse effettivamente beneficiare dei sussidi.

Per quei comuni collocati in aree interessate da fenomeni di dissesto idrogeologico il parametro risultava dalla percentuale dell'area a pericolosità idraulica o da frana sul totale della superficie comunale; per i comuni con evidente arretratezza economica il parametro proveniva dal reddito IRPEF dichiarato dai comuni tra il reddito complessivo del comune e il numero dei suoi abitanti, e tale reddito medio doveva essere inferiore a quello medio nazionale.

Per i comuni con un significativo decremento di popolazione il parametro si riferiva alla percentuale tra la popolazione dell'ultimo censimento rispetto a quella del censimento del 1981 e la soglia percentuale in questione determinava l'inclusione nel gruppo dei comuni beneficiari.

Nei comuni con disagio insediativo il parametro si ricavava dalla presenza di almeno una condizione tra indice di vecchiaia elevato, bassa percentuale di occupati rispetto alla popolazione e caratteristica di comune rurale.

I comuni invece con inadeguati servizi sociali essenziali dovevano avere una spesa media pro capite per il welfare locale inferiore rispetto alla media italiana e il parametro derivava dal totale della spesa per gli interventi e i servizi sociali nei comuni rapportata alla popolazione. Ai comuni ubicati in aree con grandi difficoltà di comunicazione e lontananza dai grandi centri urbani il parametro si otteneva se era verificata o la non copertura di infrastrutture di rete per l'accesso a internet o la distanza dai centri urbani in questi comuni.

Per i comuni con densità della popolazione residente inferiore ad 80 abitanti per chilometro quadrato il parametro era dato dal rapporto tra popolazione rilevata dal censimento e la superficie del comune stesso.

L'allegato A interessava anche quei comuni visti con la legge del 7 agosto 2012 n. 135 all'articolo 19; e infatti per quei comuni delle unioni di comuni montani o per quelli che esercitano obbligatoriamente in forma associata le funzioni fondamentali il parametro era dato da tutti i comuni che ne facevano parte in modo da andare ad interessarli e tutelarli tutti. Vi sono ulteriori tipologie di comuni interessate dall'allegato che ne definisce i parametri.

Come ultime categorie l'allegato citava i comuni che presentavano tutto o parte del loro territorio compreso nel perimetro di un parco nazionale o regionale o in un'area protetta e il parametro si riferiva alla percentuale di superficie del territorio comunale ricadente nell'area protetta rispetto alla superficie complessiva; inoltre quei comuni nati a seguito di fusione dove il parametro era dato dall'inclusione di tutti i nuovi comuni istituiti a seguito di fusioni o incorporazioni purché non vi fosse uno dei comuni prima dell'associazione con più di 5000 abitanti. E per ultimi i comuni rientranti nelle aree periferiche e ultraperiferiche dove il parametro era l'inclusione di tali comuni in queste classi determinate dall'Agenzia per la coesione territoriale e viste inizialmente con la Strategia SNAI.

Come abbiamo visto per la definizione dei parametri in questo decreto il Ministero si è affidato specialmente ai dati ISTAT e a quelli di altri istituti, come ad esempio l'ISPRA per la protezione e ricerca ambientale, in modo tale da avere i valori numerici esatti per far rientrare i comuni in queste categorie e poterli far diventare destinatari dei fondi stanziati dalla legge Realacci.

L'allegato B del decreto ministeriale presentava una nota metodologica che spiegava come era si era pervenuti ai parametri dell'allegato precedente e illustrava le modalità di creazione di una banca dati dei piccoli comuni con le caratteristiche proprie della legge Realacci, riportate all'articolo 1 comma 2 della legge n. 158 del 2017. Al momento dell'attuazione di tale decreto, agosto 2020, in Italia vi erano in totale 5.522 enti locali.

Per la determinazione di questa banca dati servivano i dati ISTAT visti prima per avere degli indicatori.

Gli indicatori erano finalizzati a definire le caratteristiche che determinavano l'appartenenza dei vari comuni alle varie tipologie indicate dalla legge Realacci e riprese dall'allegato A di questo decreto. La messa a punto degli indicatori per le varie categorie ha definito i vari parametri selezionatori di quei comuni appartenenti effettivamente ad una di quelle tipologie previste dalle varie lettere dell'articolo 1 comma 2 della legge Realacci. Grazie a questa classificazione i soli comuni in possesso di almeno un requisito delle citate tipologie approvate dalla legge potevano ambire a ricevere i finanziamenti per i loro necessari interventi da definire con il Piano nazionale per la riqualificazione dei piccoli comuni, previsti dall'articolo 3 della legge Realacci.

Questo Piano, tuttavia, doveva attendere ancora la sua predisposizione e perciò gli interventi effettivi non potevano ancora partire.

L'allegato B continuava mostrando la dinamicità dell'elenco dei comuni appena stilato in quanto, anche se vi fossero dei nuovi comuni nati da fusioni o incorporazioni senza dati propri da riportare ai parametri, l'elenco potrà subire un aggiornamento automatico utilizzando i dati dei comuni di provenienza o in mancanza sarà attribuita al nuovo ente la situazione più favorevole già assegnata a uno dei comuni di provenienza membri della fusione.

Successivamente l'allegato definiva la platea dei piccoli comuni, chi ne faceva parte, e gli indicatori selezionati.

Ne facevano parte anche quei comuni che superavano i 5000 abitanti ma che erano nati da fusioni tra comuni tutti sotto quella soglia di popolazione residente. Tra gli indicatori, uno per tipologia di comune, risultavano: la percentuale di area a pericolosità idraulica o di frana, che evidenziano il dissesto idrogeologico del comune (bastava una situazione delle due per rientrare nella categoria); il reddito Irpef minore della media italiana di 20.213,73 euro; la decrescita demografica superiore o uguale al 20%; l'indice di vecchiaia dai 65 anni in su sulla popolazione residente nel comune maggiore di 100, il dato di occupati nella popolazione di un comune inferiore o uguale alla media italiana del 38,7% e oltre il 50% degli abitanti residente in celle rurali per definire tale comune "rurale" (era sufficiente una condizione di queste tre per essere compresi nella tipologia comuni caratterizzati da disagio insediativo); la spesa del comune per interventi e servizi sociali sulla popolazione minore rispetto alla spesa media italiana di 116 euro; la difficoltà di comunicazione data dalla mancanza di coperture di infrastrutture di rete per l'accesso a internet in base ai dati estratti da Telecom; i comuni rientranti in aree interne, periferiche o ultraperiferiche; densità minore di 80 abitanti per chilometro quadrato; l'appartenenza a unioni di comuni; il 10% e oltre della superficie comunale compresa in un'area protetta; e infine i comuni nati a seguito di fusione o incorporazione.

Il decreto comprende tutti i comuni interessati per ogni indicatore riportando un numero totale di comuni esagerato rispetto agli enti che possono accedere ai finanziamenti in quanto molti rientrano in più categorie.



Perciò in base alle ultime fusioni tra comuni e ordinando gli enti secondo un solo indicatore per ognuno, il decreto alla fine stilava per l'anno 2020 un totale di 5522 piccoli comuni in tutta Italia. Un bel numero di partenza rispetto agli anni precedenti in cui i soli comuni interessati da normative erano i medio-grandi centri urbani.

Con quest'ultimo decreto erano stati attivati e conferiti i fondi stanziati dalla legge Realacci, sostegni che necessitavano proprio secondo quest'ultima legge un decreto ministeriale attuativo. Il percorso però non poteva ancora arrivare al termine in quanto, oltre alla destinazione di questi fondi, era necessario un piano per la riqualificazione dei piccoli comuni; si trattava di un piano che tracciasse le linee guida degli interventi da attuare nei vari borghi mettendoli a punto. Di idee ce n'erano molte, ma andavano concretizzate tramite un'altra normativa da redigere approvare e pubblicare in modo da sfruttare i fondi stanziati. Prima del Piano nazionale andava redatto l'elenco dei piccoli comuni. Si arrivò nel gennaio 2021 ad intravedere uno spiraglio di luce sulla legge 158 del 2017, norma da cui il tutto era partito; questa, nonostante fosse stata pubblicata, rischiava di essere bloccata in quanto non vi erano stati ancora quei decreti attuativi di cui aveva bisogno per manifestare i suoi effetti concreti.

A fine gennaio 2021 la Conferenza unificata Stato-Regioni arrivò finalmente a dare il via libera all'elenco ufficiale di quei comuni con meno di 5000 abitanti in grado di beneficiare i 160 milioni di euro di fondi previsti dalla legge Realacci. Con il nuovo anno e il passare del tempo rispetto al precedente decreto, l'elenco comprendeva in tutto 5518 piccoli comuni.

Con l'elenco dei borghi si andava ad attuare il primo articolo della legge n. 158 del 2017. Nonostante il ritardo di quasi 4 anni questo rappresenta un passo importante per la valorizzazione di quei piccoli territori trascurati e in difficoltà del nostro Paese; tuttavia l'elenco necessitava a sua volta di un decreto per compiere il suo iter procedurale interamente, che avverrà parecchi mesi dopo.

### *3.9 Lo scenario mutato a causa del COVID e i nuovi decreti scaturiti*

Prima di occuparci delle ultime norme in materia va evidenziato il contesto storico in cui non solo il nostro Paese e i nostri borghi ma tutto il mondo era entrato: la pandemia. Con l'inizio del 2021 e per tutto l'anno successivo, il 2021, il mondo si trovò a fronteggiare un'emergenza medica totale dovuta al virus COVID-19 che cambiò radicalmente il modo di vivere delle persone.

Nel nostro Paese ci furono mesi di totali chiusure sia in ambito lavorativo che a livello di flusso di persone che non potevano più spostarsi normalmente oltre i loro confini inizialmente comunali e successivamente regionali. Rapportando tutto ciò al nostro argomento, i piccoli borghi già in situazioni difficili pre-pandemia ricevettero un colpo di grazia vero e proprio dalle misure attuate dal Governo per fronteggiare l'emergenza sanitaria. Con le limitazioni agli spostamenti non potevano avere turisti nel loro territorio e tale componente era quella che portava le maggiori entrate economiche alle loro casse, oltre ad avere le maggioranze delle attività commerciali presenti nella zona chiuse.

Tutto ciò rallentò ulteriormente le operazioni legislative per l'attuazione della legge salva-borghi del 2017, in virtù del fatto che vi erano problemi ben più evidenti e che andavano ad interessare la quasi totalità dei decreti che in quest'epoca venivano pubblicati.

I piccoli borghi ulteriormente in ginocchio per via della situazione riuscirono a riemergere parzialmente nell'estate 2020 e nel 2021 quando, in base alla situazione pandemica del resto del mondo e alle restrizioni ai viaggi verso gli altri Paesi, ci fu un grande interessamento e una maggiore attrattiva verso i borghi da parte specialmente degli italiani stessi. Fu una vera e propria riscoperta verso quei piccoli territori a noi più vicini ricchi di bellezze che fino a quel momento erano passati inosservati. Lo scenario mutò radicalmente anche a causa della pandemia, che fece apprezzare alle persone le cose più vicine.

L'emergenza da COVID-19 impose al Governo la redazione di un testo per il decreto-legge del 22 marzo 2021 n. 41, poi convertito in legge del 21 maggio 2021 n. 69. Questo venne rinominato decreto sostegni in quanto recava tutte le misure urgenti in materia di sostegno alle imprese e agli operatori economici, di lavoro, salute e servizi territoriali, connesse all'emergenza dal virus.

Tra i vari sostegni il decreto si occupò anche dei comuni, delle città d'arte e dei borghi disponendo dei fondi di sostegno per loro nei vari articoli del Titolo IV del decreto-legge. In particolare modo l'articolo 23-ter istituiva un fondo di 10 milioni di euro per tutto il 2021 al fine di sostenere le piccole e medie città d'arte e i borghi particolarmente colpiti dalla diminuzione di flussi turistici dovuti alla epidemia. Queste risorse erano assegnate in base a progetti elaborati dai comuni interessati purché contenenti misure per la promozione e il rilancio del patrimonio artistico. Si cercava di tutelare i beni culturali e tutto ciò che facesse parte del patrimonio culturale italiano di cui i borghi ne sono carichi.

I progetti rappresentavano i requisiti necessari in base ai quali potevano essere erogate le risorse del fondo messe a disposizione, 10 milioni di euro.

L'intero Titolo IV del decreto sostegni era stato scritto per gli enti territoriali e indicava tutte le misure e gli interventi di sostegno per assicurare le loro funzioni tramite ingenti stanziamenti di fondi, rimborsi per le spese sanitarie sostenute a causa della grave situazione sanitaria dell'ultimo periodo, ristori ai comuni per la mancata riscossione dell'imposta di soggiorno nelle strutture ricettive a causa delle misure di contenimento del virus deliberate da poter utilizzare per finanziare interventi di tutela dei beni culturali, e fondi a sostegno sia delle attività economiche lì presenti particolarmente colpite dall'emergenza epidemiologica sia del trasporto pubblico locale. Il decreto sostegni in pratica disponeva degli aiuti economici a fondo perduto da destinare, nel nostro caso specifico, a quei comuni o enti territoriali in grave difficoltà a seguito della pandemia.

Tutti questa liquidità messa a disposizione dal Governo per gli enti territoriali veniva conferita al Fondo per l'esercizio delle funzioni delle Regioni e delle Province autonome, un fondo creato grazie al decreto-legge del 19 maggio 2020 n. 34 (decreto rilancio) quando il nuovo scenario di emergenza sanitaria si era appena presentato.

Questo decreto, convertito dalla legge del 17 luglio 2020 n. 77, all'articolo 111 del Titolo V istituiva questo fondo per assicurare agli enti territoriali le risorse necessarie ad espletare le loro funzioni nei vari ambiti, ad esempio sanità, istruzione e assistenza.

Il fondo creato con una ingente dotazione di euro doveva tenere conto delle entrate degli enti e dei loro fabbisogni di spesa condizionati dall'emergenza.

Quest'ultimo decreto istituiva anche un Fondo per l'esercizio delle funzioni fondamentali degli enti locali, articolo 106, funzioni definite dalla legge del 7 agosto 2012 n. 135 all'articolo 19 vista in precedenza. Venivano presentati sia un fondo per le aiutare gli enti più grandi come le Regioni e le Province autonome sia un fondo per gli enti locali più piccoli come i comuni e i borghi.

Quest'ultimi venivano aiutati con dei sussidi stanziati a loro favore in relazione alla possibile perdita di entrate connesse all'emergenza COVID-19, sostegni che venivano inviati al fondo istituito. Anche in questo caso venivano analizzate le entrate dei comuni rispetto ai fabbisogni di spesa.

Negli altri articoli del Titolo V del decreto del 19 maggio 2020 n. 34 vi erano altre misure di aiuto agli enti territoriali come il reintegro del Fondo di Solidarietà Comunale, la rinegoziazione dei mutui da parte degli enti locali, i contributi per la messa in sicurezza del patrimonio comunale in tutti i suoi edifici e strade; inoltre venivano organizzati dei fondi ulteriori per il pagamento dei debiti commerciali degli enti territoriali, degli enti locali, delle regioni e delle province autonome, e per il pagamento dei debiti agli enti sanitari anticipando a loro i finanziamenti. Tutto ciò andava a comporre il decreto emanato per le misure urgenti attuate per contrastare lo scoppio della pandemia e tutti i suoi effetti da essa scaturiti.

Ritornando al decreto sostegni ci fu un secondo similare, passato sotto il nome

di decreto sostegni bis, che pochi mesi dopo il primo sancì ulteriori misure di sostegno ai piccoli enti locali tramite altri importanti ed ingenti sussidi economici.

Ed è proprio nel luglio del 2021 che ritroviamo due norme importanti in materia avvenute tra l'altro lo stesso giorno, il 23 luglio.

Per quanto riguardava il decreto sostegno bis questo convertiva in legge (n. 106) il decreto-legge del 25 maggio n. 73; venivano descritte ulteriori tutele per i comuni in difficoltà come l'esenzione dell'IMU, il ristoro per le minori entrate, le agevolazioni sulla Tari, un fondo per erogare contributi in favore di quei comuni secondo l'ISTAT a vocazione culturale, storico, artistica, paesaggistica nei cui territori erano presenti siti riconosciuti patrimonio dell'umanità e quindi caratterizzati da quel vincolo culturale specifico. E, infine, un fondo per i comuni che si trovassero in stato di dissesto finanziario.

Tutte queste erano le misure di rilancio e di sostegno anche per i borghi o piccoli comuni che non venivano abbandonati a loro stessi e al momento storico difficile che li stava colpendo. Ma, come detto in precedenza, il Governo aveva cominciato a nutrire un maggiore interesse verso di loro in quanto potevano, tramite un rilancio anche del turismo, essere uno di quei punti di ripartenza per far crescere nuovamente il nostro Paese partendo dall'interno.

### *3.10 L'elenco finale dei piccoli comuni e il Piano a loro tutela*

Sempre restando al 23 luglio 2021 ci fu un altro importante decreto verso i piccoli comuni, in quanto un elenco definito non era stato ancora stilato e i

fondi messi a disposizione non potevano essere indirizzati.

Con il Dpcm 23 luglio 2021, decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, veniva definito l'elenco dei piccoli comuni che rientravano nelle tipologie previste per loro dall'articolo 1, comma 2, della legge del 6 ottobre 2017 n. 158 denominata anche legge Realacci. Il decreto ufficializzava nel suo allegato i 5518 piccoli comuni rientranti in quelle categorie già predisposte dalla legge appena citata secondo i parametri definiti dal decreto ministeriale del 10 agosto 2020. Insieme di piccoli comuni di cui avevamo già parlato e dei quali conoscevamo già il numero totale, ma che necessitavano dell'approvazione finale tramite un decreto che avesse effetto immediato come lo è il Dpcm.

A luglio 2021 si è riusciti ad arrivare a una lista concreta dei borghi o piccoli comuni del nostro Paese che andavano in maniera molto diretta "salvati".

Ma il percorso non era ancora terminato: avevamo una lista, dei fondi, parecchi milioni di euro messi a disposizione ma tutto ciò non poteva ancora essere sfruttato in quanto c'era bisogno ancora di qualcosa. Ad eccezione dei sussidi garantiti a causa e per fronteggiare l'emergenza epidemiologica, i quali erano già stati inviati da subito, il vero Fondo che era stato predisposto dall'unica legge in materia da Realacci non poteva essere ancora attivato in virtù del fatto che prima andava reso operativo quel Piano nazionale per la riqualificazione dei piccoli comuni. Questo era l'unico strumento che, se approvato, poteva consentire di attingere al Fondo da 160 milioni.

C'era finalmente un elenco ma mancava ancora un piano che delineasse bene gli interventi che necessitavano i comuni in quanto i fondi non andavano sprecati.

Il Piano avrebbe dovuto vedere la luce entro 6 mesi massimo dalla pubblicazione della legge, invece a distanza di 4 anni non c'è stato ancora.

Però con la fine del 2021 si è finalmente giunti alla tanto sospirata conclusione.

La stessa Conferenza Unificata Stato-Regioni, che a gennaio aveva dato il via libera all'elenco dei comuni poi approvato a luglio, si è messa al lavoro e il 2 dicembre 2021 ha approvato il Dpcm che ha predisposto il Piano Nazionale per la Riqualificazione dei Piccoli Comuni (PNRPC). Tale Piano assicurava la priorità a quegli interventi previsti dall'articolo 3 della legge Realacci, ovvero i progetti che dovevano presentare gli enti locali a tutela del loro territorio.

Il Piano doveva occuparsi delle modalità di presentazione di questi progetti e le regole per selezionarli come previsto dal comma 3 della legge per i piccoli comuni, in quanto solo così i fondi messi a disposizione dalla legge venivano attivati e non a effetto pioggia su chiunque li richiedesse.

Il Dpcm a cui si è arrivati è stato il secondo passaggio normativo attuativo dell'iter della legge Realacci che porterà all'utilizzo dei 160 milioni stanziati.

Il decreto che predisponesse il Piano lo finalizzava tramite gli interventi da delineare, specialmente alla tutela dell'ambiente, dei beni culturali, alla mitigazione del rischio idrogeologico, alla salvaguardia e riqualificazione dei centri storici, alla promozione e sviluppo delle infrastrutture stradali, scolastiche e delle attività produttive; tutto questo ai fini dell'utilizzo delle risorse stanziato principalmente per il progresso strutturale, economico e sociale di tutti i piccoli comuni presenti nell'elenco finale del primo Dpcm attuativo.

Il prossimo passaggio da parte del Consiglio era definire i bandi.



Vi era la necessità di pubblicare dei bandi pubblici per capire le modalità e per delineare i progetti di intervento con i termini di presentazione delle domande di inserimento nel Piano e i criteri di selezione dei programmi. A fianco di questo Piano ve n'era un altro ben più importante che sempre verso la fine del 2021 ha interessato i piccoli borghi e di cui parleremo in un altro capitolo.

### *3.11 I comuni “marginali”*

Con l'inizio del 2022 c'è stato un ultimo aiuto ai comuni con il Fondo predisposto dal Dipartimento per le politiche di coesione e dall'Agenzia per la Coesione Territoriale, già vista all'inizio con la strategia SNAI. Tali organi hanno organizzato un fondo di 180 milioni di euro a sostegno dei comuni definiti “marginali”; la sua istituzione, che aveva ottenuto la pubblicazione verso la fine dell'anno 2021, serviva a favorire la coesione sociale e lo sviluppo economico nei comuni colpiti dallo spopolamento e caratterizzati da profonda mancanza di attrattività per via della ridotta offerta di servizi alle persone e alle attività economiche. Tutto questo era complementare alle aree interne viste con la SNAI, strategia da cui eravamo partiti in questo capitolo e con cui, diciamo, chiudiamo il cerchio normativo. Quest'ultimo fondo definiva i comuni coinvolti in un modo nuovo, non ancora visto in materia; interessava in totale 1187 comuni per le loro condizioni svantaggiate riguardo a un tasso di crescita della popolazione negativo, un livello di redditi dei residenti inferiore alla media e un indice di vulnerabilità sociale e materiale superiore alla media.

La quasi totalità dei comuni beneficiari proveniva dal Sud del Paese manifestando ancora l'attuale deficit che colpiva questa parte dello stivale.



### *3.12 Considerazione conclusiva del percorso normativo*

Il lungo iter che ha portato alla legge del 2017 in realtà ha avuto bisogno di normative ulteriori per essere attivato e si è arrivati ormai fino ai giorni nostri, quasi 5 anni dopo, a un nulla di fatto in quanto i progetti dei vari borghi devono prima essere valutati e così facendo si perde tempo ulteriore.

Ci sono stati passi importanti in una materia che era poco considerata precedentemente, ma i vari susseguirsi di pause e stalli hanno finito per far tergiversare ulteriormente tutti i buoni propositi che sono sempre stati alla base della legge.

Tuttavia oggi, complice anche la grave situazione venutasi a creare, pare che vi possa essere uno sbocco decisivo che dia quell'impulso di cui c'è sempre stato bisogno; e l'impulso non deriva solo dai fondi e quindi dalla liquidità messa a disposizione, ma anche dalle iniziative e dai programmi concreti da promuovere senza far perdere sia tempo ulteriore sia questo nuovo senso di riscoperta verso un ambito che è da sempre stato presente ma ormai poco considerato. Ambito in cui sono emersi gli stessi problemi che ormai sono presenti nel nostro Paese, ovvero una latente burocrazia che fa ritardare molti progetti e programmi nonostante vengano trovate e disposte le risorse necessarie.

## 4. Legislazione regionale

### *4.1 L'ordinamento regionale e le sue fonti di diritto*

Nel corso degli anni non si sono succedute solo normative a livello nazionale riguardo il nostro tema oggetto di approfondimento, ma vi sono state anche delle vere e proprie leggi emanate direttamente dalle Regioni per il loro territorio. La rivitalizzazione del borgo con tutti i suoi valori all'interno da tutelare e di tutta l'area che gli appartiene è stato un ambito di cui solo recentemente anche le istituzioni presenti a livello regionale si sono occupate. Di fronte a poca propensione per la materia da parte del Governo nazionale doveva subentrare uno spiccato interesse dalle Regioni stesse, le quali vivono a stretto contatto con i loro territori e tutt'al più vi sono immerse interamente. Grazie soprattutto alle ultime normative, come la legge Realacci e i suoi decreti attuativi, i piccoli comuni si sono affacciati sul panorama nazionale cercando di emergere dalla loro poca notorietà chiedendo le risorse di cui hanno bisogno. Tutto questo è avvenuto alla fine di un processo iniziato però solo recentemente in cui i borghi sono rientrati all'ordine del giorno dei Consigli regionali. Oggi la possibilità di attivare e sfruttare il Fondo per loro previsto dipende solamente dai piani di intervento che devono essere presentati proprio dai piccoli comuni tramite il loro organismo superiore regionale. Sulla base di questi programmi, presentati dalle Regioni, potranno essere elargiti i sussidi tanto attesi ormai da anni; basandoci sulla legge salva-borghi lo stallo sta durando ormai 5 anni, ma in realtà questa svolta la si sta aspettando da molto. In tutti questi rallentamenti le Regioni negli ultimi anni hanno provato ad "arrangiarsi" emanando delle loro leggi regionali per evidenziare la questione.

Questa voglia da parte loro in primis di riscoprire il borgo fa parte delle varie strategie messe in atto per cercare di promuovere il loro sviluppo socio-economico interno partendo da iniziative che riguardino proprio tutte le risorse nascoste nel territorio valorizzandole al meglio senza andare a mettere a punto progetti troppo complicati e con risultati aleatori. Tramite bandi, normative, leggi, azioni, investimenti e promozioni le Regioni hanno tentato e stanno provando tutt'ora a sostenere i loro piccoli comuni colpiti principalmente dal calo della popolazione residente, emigrata in quanto presenti poche possibilità lavorative, e dalla crisi economica dovuta alle scarse entrate per via del calo di flusso turistico e delle poche attività commerciali presenti con pochi profitti.

La Regione è sicuramente l'istituzione che conosce meglio i problemi del suo territorio e di tutte le sue aree interne afflitte da tali problematiche in quanto i suoi comuni le fanno pervenire le possibili situazioni critiche presenti, e perciò quando ha potuto ha cercato in maniera autonoma di ovviare ai disagi tramite la sua legislazione e la sua competenza residuale e concorrente grazie anche alla riforma della Costituzione, che le conferisce autonomia al pari livello di quella statale in alcune materie. Per le altre lo Stato mantiene la competenza esclusiva. Una legge regionale è quella legge prodotta dal consiglio regionale messa in vigore nel territorio di quella sola Regione. A livello gerarchico per le fonti del diritto ha la stessa posizione della legge ordinaria; essa viene formata tramite un procedimento comprendente diverse fasi, dalla presentazione alla effettiva e conclusiva pubblicazione.

Viene presentato un disegno di legge dai consiglieri, dal corpo elettorale o dalla Giunta al Consiglio Regionale a cui spetta l'approvazione; successivamente all'iniziativa le Commissioni Consiliari compiono un'istruttoria riguardo la proposta. Se non vi sono problemi la legge viene discussa in Consiglio e votata articolo per articolo e poi nel suo complesso con una votazione finale, senza ulteriore bisogno di un visto del Commissario governativo come in passato.

Le legge è così deliberata e non le rimane che essere promulgata dal Presidente della Giunta Regionale sul Bollettino Ufficiale Regionale. In questo modo la legge è vevole per tutto il territorio corrispondente alla Regione da cui è stata emanata; ciò evidenzia la potestà legislativa concessa nel corso degli anni anche agli enti territoriali minori rispetto allo Stato centrale.

Ma le leggi regionali non sono le uniche fonti del diritto a livello territoriale; tra queste vengo annoverati gli statuti regionali, che insieme alle leggi sono le fonti primarie, e i regolamenti regionali, fonti secondarie. Vi sono anche i bandi regionali promossi dalle Regioni stesse che tramite questi atti pubblici mettono a disposizione dei contributi destinati alle medio-piccole imprese ma non solo.

Questi sono degli strumenti di finanza agevolata erogati dagli enti pubblici locali a sostegno di imprese, lavoratori e chi ne ha bisogno in base all'oggetto del bando stesso. Essi offrono agevolazioni in base alle loro informazioni specifiche riguardo i destinatari, i punteggi, i requisiti e al territorio, spesso quello regionale, per cui sono stati predisposti. La gestione completa del regolamento e dei sussidi spetta all'ente locale Regione, ma vi sono anche i bandi europei gestiti internamente ma con i fondi provenienti dall'Europa.

I bandi sono stati strumenti ulteriori per cercare di rimediare a quei problemi prettamente economici già presenti specie nelle aree interne e poco sviluppate o che si sono creati con gli ultimi gravi accadimenti degli ultimi anni. Ed è proprio con loro che si cerca di dare un aiuto dall'interno per l'interno stesso del territorio che interessano contribuendo a far ritrovare quello sviluppo perso. Ritornando brevemente alle fonti regionali primarie, oltre alle leggi vi sono anche gli Statuti Regionali; questi si dividono in Ordinari e Speciali per i due diversi tipi di Regioni presenti nel nostro Paese. Lo Statuto Ordinario Regionale o altrimenti detto di diritto comune, come fonte massima dell'ordinamento regionale e come previsto dalla Costituzione, è approvato e modificato con apposita legge regionale statutaria dal Consiglio regionale ed è promulgato dal Presidente della Regione sul Bollettino; deve avere un contenuto necessario specificando la forma di governo regionale, i principi di organizzazione e funzionamento, l'iniziativa delle leggi, il referendum, le pubblicazioni degli atti normativi e le modalità di elezione degli organi. L'istituzione vera e propria delle regioni a statuto ordinario risale solamente al 1970, dopo la Costituzione che li aveva previsti.

Lo Statuto Speciale Regionale, invece, sempre secondo Costituzione fissa le particolari forme e condizioni di autonomia della Regione che riguarda e ne disciplina le sue competenze esclusive. Esso è adottato e modificato da una legge costituzionale e permette alla Regione interessata di ricorrere a delle vere e proprie leggi statutarie o regionali, come disposto dalla legge costituzionale n. 2/2001.

Questo secondo tipo di statuto dà ancora più autonomie rispetto a quelle già concesse nel corso degli anni alle Regioni a statuto ordinario, specie con la legge costituzionale n. 1/1999. Inoltre un'altra caratteristica forte di indipendenza è data dal fatto che i principi stabiliti negli Statuti Speciali vengono già definiti da decreti legislativi di attuazione senza aver bisogno di una legge di delega necessaria per i decreti legislativi degli Statuti Ordinari.

Sostanzialmente le Regioni a statuto speciale hanno un maggiore controllo evidenziato dalla loro potestà legislativa che può essere esclusiva, concorrente o integrativa-attuativa, e dalla loro autonomia amministrativa e finanziaria, in quanto la competenza non viene attribuita direttamente ai Comuni come dal nuovo riformato articolo 118 della Costituzione ma necessita di una delega di esercizio agli enti locali a voler dimostrare di più la libertà di tali Regioni<sup>^</sup>.

Le Regioni a statuto ordinario hanno solo potestà legislativa concorrente e residuale, in quanto quella esclusiva è riservata allo Stato in determinate materie. Per la tutela dei beni culturali come i borghi, nostro oggetto di studio, si rientra nella competenza concorrente per queste Regioni, in quanto possono conseguire un'autonomia differenziata tramite una loro iniziativa però sempre previa intesa con lo Stato, come riporta l'articolo 116, comma 3, della Costituzione; tutto questo al fine di avere più autonomie nelle materie che non fanno parte della potestà esclusiva dello Stato.

<sup>^</sup> Antonio D'Atena, Diritto regionale, Giappichelli, Torino, 2010, pp.190-199.



Ma interessandoci del piccolo comune, parte integrante del territorio regionale, negli Statuti Ordinari vi è una grande differenza che lo riguarda; come visto con la Riforma del Titolo V della parte II della Costituzione e in particolare del suo articolo 118, avvenuta grazie alla legge costituzionale n. 3/2001, si è superato il parallelismo delle funzioni e in base ai principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione vengono riservate ai Comuni tutte le attribuzioni riguardo le funzioni amministrative<sup>^</sup>. Questo a voler dare più importanza agli enti locali. Completando il discorso sulle fonti regionali ritroviamo anche i Regolamenti, ovvero le fonti secondarie. Questi sono degli atti giuridici che servono ad attuare le leggi regionali o anche statali, se lo Stato ha delegato tale potere tramite la clausola salva-delega espressa all'articolo 117, comma 6, della Costituzione, e a disciplinare l'organizzazione degli enti e degli uffici dipendenti dalla Regione. Gli statuti di ogni singola Regione decidono a quale organo spetti adottare i regolamenti, inizialmente spettava al Consiglio mentre oggi molte conferiscono l'incarico alla Giunta. Vi sono i regolamenti di esecuzione, di attuazione o integrazione, con un minimo di contenuto normativo, e quelli delegati. Ma il Regionalismo in Italia non si è basato solo sulle Regioni, con gli anni ha iniziato a interessare anche gli enti locali più piccoli come i Comuni.

<sup>^</sup> Amato Giuliano, Bartole Sergio, Bassanini Franco, Cassese Sabino, Elia Leopoldo, Dibattito sul trasferimento delle funzioni amministrative alle regioni di diritto comune, in *Giurisprudenza costituzionale*, Giuffrè, 1971, n. 1, pp. 456-498.

## *4.2 La legislazione comunale*

Bisogna partire dalla norma più importante in materia, ovvero il Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali (TUEL). Il testo venne promosso grazie al decreto legislativo del 18 agosto 2000 n. 267; la norma statale stabiliva disposizioni e principi per gli enti locali raccogliendo l'ordinamento istituzionale e contabile dei comuni e delle province, città metropolitane, unioni di comuni, comunità montane e isolane. Il TUEL potenziava le competenze dirigenziali di tutti gli atti amministrativi e di gestione, dava agli enti locali più autonomia per la selezione del personale e ampliava gli spazi di partecipazione ai cittadini dell'UE o stranieri che soggiornavano regolarmente nei territori degli enti. Gli enti locali, pubblici, potevano o meno appartenere agli enti territoriali in base al fatto se il territorio fosse un elemento costitutivo dell'ente stesso; l'aggettivo "locale" era l'ambito di competenza dell'ente, quasi come se fosse una circoscrizione che poteva o meno essere legata al territorio.

Gli enti territoriali citati dal TUEL, e perciò diversi dalle Regioni o dalle Province autonome, erano comunque considerati enti autonomi in quanto non avevano autonomia legislativa ma disponevano comunque di un'autonomia politica potendo definire liberamente il proprio indirizzo politico.

Con il TUEL sono state regolate le fonti del diritto comunale o locale; tra queste la principale è lo Statuto comunale. Si tratta di un atto normativo di un comune italiano approvato ed emanato dal suo Consiglio, che stabilisce il proprio ordinamento, per poi essere pubblicato nel bollettino ufficiale della regione. Lo Statuto comunale evidenzia il potere di auto-organizzazione dell'ente con tutte le regole per la sua amministrazione interna.

Contiene il funzionamento degli organi di governo locali, le modalità di partecipazione dei cittadini, le collaborazioni tra il comune e gli altri enti, l'organizzazione degli uffici e una nota che lo identifica dal punto di vista territoriale e storico. Lo stato comunale è regolato dall'articolo 6 del TUEL.

Gli statuti comunali risalgono sino al Medioevo trovando spazio definitivo, dopo alcuni eventi come l'Unità di Italia o il periodo fascista che li avevano limitati, da dopo la nascita della Repubblica. Prima con la Costituzione, articolo 5, e poi con legge n. 142/1990, articolo 4, viene stabilita l'adozione di questi statuti per i comuni e le province. Infine con le ultime norme ad inizio anni 2000, come le già citate TUEL e Riforma costituzionale del Titolo V, la nuova Legge La Loggia n. 131/2003 vi è la disciplina finale della potestà statutaria degli enti locali (articolo 4) sia per i comuni che per le province.

Anche per i comuni vi sono, come fonti normative secondarie, i Regolamenti comunali regolati dall'articolo 7 del TUEL; sono degli atti normativi approvati dal Consiglio comunale e adottati per disciplinare l'organizzazione e lo svolgimento delle funzioni a loro attribuite. Vengono introdotti nelle materie di loro competenza e sono utilizzati anche per il funzionamento delle istituzioni, degli organismi di partecipazione, degli organi e degli uffici. Il regolamento è un atto amministrativo nella forma e normativo nella sostanza; contiene una specifica disciplina riguardo un ambito determinato, mentre lo statuto prevede regole generali. Le due fonti normative appena trattate sono previste agli stessi due articoli del TUEL anche per le province.

Ulteriori provvedimenti attuabili dalle regioni o dai comuni sono le ordinanze; queste possono essere atti di vario genere emanati nella maggior parte dei casi da organi monocratici, come il Presidente della Regione o il Sindaco.

Se vengono emanate da organi della pubblica amministrazione, come il sindaco stesso nel caso di ordinanza comunale, vengono dette ordinanze amministrative e impongono un certo comportamento a uno o più individui oppure a un organo. Sono provvedimenti amministrativi che creano doveri positivi o negativi (fare o non fare) e che contengono norme generali e astratte. Le ordinanze sono atti normativi rientranti tra le fonti del diritto e tra le norme corporative.

Dopo questa digressione sulle possibili operazioni legislative a disposizione degli enti locali più piccoli, visto che nel capitolo precedente avevamo trattato la legislazione più importante ovvero quella statale, vediamo come nel corso degli anni vi sono stati dei provvedimenti da parte delle Regioni e dei Comuni che in loro piena autonomia hanno deciso di occuparsi delle loro questioni più interne e dei problemi che li stavano affliggendo. Ovviamente troveremo soprattutto normative promanate direttamente dalle regioni in quanto organi di maggior rilievo e peso rispetto ai piccoli comuni, i quali senza un aiuto dallo Stato non hanno altra soluzione che interpellare la Regione.

### *4.3 La Regione Lombardia*

Un primo atto giuridico lo ha prodotto la regione Lombardia agli inizi degli anni 2000, una delle prime ad interessarsi del sostegno alle piccole zone. Si tratta della legge regionale del 5 maggio 2004 n. 11 sulle misure di sostegno a favore dei piccoli comuni della Lombardia.

La Regione, in questa legge, riconosce importanza alle popolazioni residenti e agli enti che amministrano i piccoli comuni e al ruolo svolto da entrambe le parti per la conservazione e lo sviluppo di tali zone. La Lombardia in questo atto si rivolge ai comuni con popolazione residente fino a 3000 abitanti e per loro dispone all'articolo 1 di semplificare gli adempimenti e gli obblighi posti in capo a loro, di promuovere la gestione associata sovra-comunale dei servizi, di reperire le risorse necessarie a sostenere la loro redazione di progetti, di adottare misure adeguate in favore dei cittadini residenti contro lo spopolamento del territorio, di favorire l'occupazione e l'imprenditoria, e di valorizzare le identità culturali presenti. Tuttavia, in base al censimento operato, la Regione adotta queste disposizioni solo per i piccoli comuni fino a 3000 abitanti, mentre per quelli fino a 5000 (i veri e propri piccoli comuni come saranno definiti a livello nazionale in base a questa cifra) eroga dei contributi a fondo perduto come sostegno alla realizzazione di investimenti e di opere pubbliche in questi territori (articolo 9 bis). Questa è stata una delle prime leggi regionali che ha voluto porre la lente di ingrandimento sopra questa tematica della rivalutazione dei borghi o piccoli comuni, che proprio in questi anni iniziavano ad essere uno dei nuovi punti di interesse nell'agenda degli organismi presenti a livello regionale. Nel corso del nostro studio andremo ad approfondire alcune tra le più significative norme emanate dalle Regioni italiane per il loro territorio riguardo al sostegno e alla valorizzazione dei borghi.

#### *4.4 La Regione Emilia-Romagna*

Nel 2009 la regione Emilia-Romagna con la legge regionale n. 6 del 6 luglio poneva la sua attenzione sul governo e sulla riqualificazione solidale del territorio da parte dei comuni. La normativa modificava due leggi regionali passate, ovvero la n. 19/1998 e la n. 20/2000, e sarà variata da un'altra legge regionale che vedremo in seguito. La legge n. 6/2009 approfondiva il tema della pianificazione territoriale con tutti gli strumenti che gli enti locali avevano a disposizione come il Piano Strutturale Comunale, il Piano Operativo Comunale e il Piano Urbanistico Attuativo; la normativa voleva in primis salvaguardare le zone ad alto valore ambientale, storico, biologico e paesaggistico tramite dei piani urbanistici sia a livello regionale-provinciale che comunale, nostro oggetto di interesse. Venivano conferiti incentivi e premialità per il raggiungimento della riqualificazione urbana tutelando gli edifici storici presenti. Ci potevano essere anche degli accordi tra più comuni per redigere dei piani urbanistici intercomunali agevolando i piccoli comuni sprovvisti di questi; tutto ciò doveva essere conforme al Regolamento Urbanistico Edilizio presente. Ai comuni veniva data la potestà di pianificare a livello urbano-edilizio il proprio territorio tramite dei progetti di localizzazione di opere pubbliche che venivano successivamente valutati e confermati o meno da organi di controllo rappresentanti della Regione. La legge disponeva anche un ampliamento del patrimonio edilizio abitativo per i comuni, i quali però lo potevano escludere o limitare in caso di certi immobili o certe zone sottoposti a vincolo culturale. La Regione voleva dare la possibilità ai comuni di un rifacimento urbanistico.

Sempre l'Emilia-Romagna negli ultimi anni si è interessata nuovamente e fortemente della questione territorio e di tutti i suoi valori da preservare.

Con la legge regionale del 21 dicembre 2017 n. 24 la Regione ha integrato la norma che abbiamo visto precedentemente semplificando il sistema dei piani, ma non solo. La nuova legge urbanistica ha disciplinato a livello regionale la tutela e l'uso del territorio concedendo ai comuni, in virtù dell'articolo 117 della Costituzione, il potere di governarlo rispettando certi obiettivi (articolo 1). Questi, elencati sempre dallo stesso articolo, erano il contenimento del consumo del suolo (articolo 6), la rigenerazione dei territori urbanizzati, la tutela e la valorizzazione dei territori agricoli (e non) in tutte le loro caratteristiche e degli elementi storico-culturali, la promozione dei sistemi locali per lo sviluppo delle attività produttive e per una maggiore conoscenza del patrimonio edilizio presente. Il testo della norma prevedeva anche la possibilità di accordi tra privati e comuni o tra più enti come strumenti di proposte per la rigenerazione urbana del comune; questo per valorizzare la capacità negoziale dei comuni, la qualità e sostenibilità ambientale delle loro proposte di intervento previo monitoraggio. Le scelte delle pianificazioni territoriali dovevano essere legali, imparziali e trasparenti. La Regione ha stabilito degli obiettivi da raggiungere delineando e semplificando i vari piani attuativi a disposizione degli enti, ma ha anche devoluto ai comuni il compito di tutelare il paesaggio, di valorizzarlo e di gestirlo in maniera eco-sostenibile. Tale ambito rappresentava la novità di questa legge regionale, in quanto nella precedente non vi era stata considerazione di questo argomento nonostante sia parte integrante di un'area.

Il valore paesaggistico del territorio dei comuni, specie i borghi presenti, viene finalmente promosso dalla Regione con quest'ultima legge tramite la stesura di un piano territoriale paesaggistico propedeutico al conferimento di agevolazioni per il sostegno del paesaggio e dei suoi valori storici e ambientali.

Sempre l'Emilia-Romagna, a dimostrazione del fatto del grande lavoro dedicato a questo settore, successivamente all'esplosione della pandemia e alle sue gravose conseguenze economiche ha deciso di attuare nel 2021 una serie di programmi di investimenti a tutela delle sue aree interne e dei suoi territori appenninici. Si trattava di un sussidio da 27 milioni di euro per finanziare numerosi progetti di 105 suoi Comuni collocati in particolari zone, come le aree interne e i territori montuosi, e trovatisi in condizioni fisiche e socio-economiche svantaggiose post-pandemia. La Regione ha messo a disposizione i fondi per recuperare e riqualificare spazi pubblici urbani, strutture sanitarie, scuole, edifici storico-culturali e strade di quei piccoli borghi sparsi nelle zone orografiche più interne e particolari. Tutto questo va a integrare i 40 milioni di euro messi sempre a disposizione dalla Regione ad inizio emergenza per il precedente Programma straordinario per i territori colpiti dalla pandemia. I più di 60 milioni stanziati faranno avviare 200 cantieri in quelle zone entro la fine del 2022, chiara espressione della volontà di voler aiutare da subito i comuni.

Gli interventi appena visti del 2020 e 2021, attuati come risposta all'emergenza sanitaria, riprendono la più importante legge regionale del 20 aprile 2018 n. 5 in materia di interventi territoriali per lo sviluppo integrato degli ambiti locali.



Con questa normativa a livello regionale, l'Emilia-Romagna predisponendo e realizzava concretamente la possibilità di presentazione di programmi territoriali speciali per gli ambiti locali, ovvero rivolti a quei piccoli comuni più interni compresi in tutta l'area regionale. Questi rappresentavano delle possibilità di crescita per i comuni, i quali avevano l'occasione di elaborare dei programmi di intervento da inoltrare tramite istanza alla Giunta regionale che si riservava il controllo e l'approvazione. Con un'azione coordinata tra più soggetti pubblici (Regione-Comuni) si attuava una programmazione negoziale per delineare e realizzare tutti quei possibili interventi strategici locali a sostegno delle amministrazioni comunali come ad esempio la promozione della coesione, del riordino e dell'omogeneità territoriale, e l'investimento nella cultura e nell'identità locale degli ambiti locali (articolo 1).

I programmi speciali da adottare per il sostegno e la riqualificazione delle zone locali o urbane caratterizzate da peculiari necessità venivano finanziati interamente dalla Regione in base alle risorse stanziare annualmente e autorizzate dalla propria legge di bilancio (articolo 2). In questo modo il maggiore ente a livello regionale si faceva carico dei problemi degli enti territoriali minori cercando di risolverli con una programmazione di intervento concordata e negoziata con loro stessi ricevendo l'istanza locale e promuovendo un accordo negoziato con i comuni che avviasse e finanziasse i lavori di intervento secondo il programma approvato (capo II, legge n. 5/2018).

#### *4.5 La Regione Toscana*

Anche altre regioni si sono mosse decise nell'ambito delle autonomie locali. Questo è senza dubbio il caso della regione Toscana, che verso la fine del 2011 ha introdotto delle considerevoli politiche territoriali con varie norme sul sistema delle autonomie locali. L'intero Titolo V della legge regionale del 27 dicembre 2011 n. 68 ha disposto le tutele a sostegno dello sviluppo sociale e civile dei territori dei piccoli comuni recanti in situazioni definite di disagio derivante da fattori geografici e socio-economici tali da renderli differenti dalle altre aree territoriali della Regione. Alla base dell'impegno della Regione vi era la volontà di intervenire per conservare, proteggere e valorizzare il territorio in tutte le sue risorse rurali, naturali, paesaggistiche, architettoniche e culturali; ma non solo, infatti vi era anche l'intenzione di favorire lo sviluppo dei servizi, delle attività produttive e dei livelli occupazionali (articolo 79). Tuttavia erano interessati, come detto, solo i comuni che gravavano in particolari situazioni di disagio in base ad alcuni dati relativi alla demografia, alla presenza di unità produttive, al gettito per i tributi locali e alla conformazione del territorio di ogni comune preso in esame. L'insieme di tutti questi dati erano oggetto di studio da parte di un apposito indicatore unitario del disagio stabilito dalla Regione. Questo strumento teneva conto degli elementi appena citati e, previa approvazione dalla Giunta, stilava ogni tre anni l'elenco dei comuni in ordine partendo da quelli in maggiore disagio (articolo 80). Si trattava di uno strumento innovativo che per la regione Toscana avrebbe iniziato a funzionare dall'anno 2014; per i primi due anni valeva ancora il vecchio elenco dei piccoli comuni stabilito dalla precedente legge regionale del 27 luglio 2004 n. 39.

La Toscana si era già interessata dei piccoli comuni disagiati e dei comuni montani, ma con questa nuova legge introduceva un indicatore specifico con cui analizzare meglio le situazioni di ogni piccolo comune o borgo per cercare di aiutarlo. Inoltre promuoveva per la prima volta delle politiche pubbliche regionali che intervenissero per migliorare i servizi pubblici e le attività lavorative. La Regione concedeva ai comuni fino a 5000 abitanti (qui abbiamo la stessa soglia poi prevista dalla legge Realacci) che risultavano in grave disagio, secondo la graduatoria, e che esercitavano almeno due funzioni fondamentali esclusivamente mediante l'unione di comuni, di cui dovevano fare parte, un contributo annuale che non doveva sfiorare il limite massimo di 25 mila euro. Si trattava di un contributo identico per tutti i comuni che venivano aiutati, a tutti veniva data la stessa cifra purché entro il limite di 25 mila euro.

I contributi venivano utilizzati dai comuni per gli interventi aggiuntivi da realizzare per lo sviluppo civile e sociale del proprio territorio (articolo 82). Come abbiamo visto i sussidi erano conferiti solo ai comuni che facevano parte di unioni, in quanto ancora all'epoca un piccolo comune non poteva esercitare le funzioni fondamentali in autonomia, ma doveva fare parte di gruppo; tuttavia la regione Toscana ha dato la possibilità di ricevere gli aiuti finanziari anche a quei comuni, che facevano parte della graduatoria, nati a seguito di fusione o incorporazione. Col passare degli anni la Regione ha voluto dare ancora più man forte ai piccoli comuni elargendo nuove risorse con la legge regionale del 23 dicembre 2019 n. 80.

Questa nuova legge completava la norma vista in precedenza integrandola con l'articolo 82 bis; la regione Toscana stanziava ulteriori 20 milioni di euro come contributi annuali straordinari per permettere altri investimenti ai comuni aventi popolazione fino a 5000 abitanti da usufruire per le annate 2020/21/22.

Venivano elargiti finanziamenti aggiuntivi, rispetto ai precedenti, sempre verso quei comuni rientranti nella graduatoria determinata dall'indicatore del disagio, già applicato dalla Regione, per realizzare nuove opere e lavori pubblici nel proprio territorio comunale. In questo caso, però, si innalzava la quota del contributo massimo conferibile ad ogni comune selezionato costituito da una somma minima uguale per tutti che non doveva sfiorare la soglia di 30 mila euro. Ci poteva essere una maggiorazione solo per quei comuni compresi nell'elenco del progetto regionale denominato "Politiche per le montagne e le aree interne"; anche la Toscana come l'Emilia-Romagna ha introdotto un piano di recupero delle zone montuose e di quelle più interne del suo territorio.

Il conferimento del finanziamento straordinario avveniva in seguito alla proposizione della domanda di contributo da parte di un comune presente nella graduatoria fornita dall'indicatore del maggiore disagio.

Inoltre la Regione disponeva delle misure apposite per i comuni montani e i territori insulari, come l'isola del Giglio, adottando specifiche politiche pubbliche territoriali a loro favore. Tutto questo a discapito del fatto che la Toscana aveva estinto le comunità montane che non si erano trasformate in unioni di comuni per velocizzare e snellire il lavoro della pubblica amministrazione.

La Toscana non ha mai contato molti comuni al suo interno e ha cercato nell'ultima decade di ridurne il numero ulteriormente per una maggiore efficienza burocratica, però ha comunque previsto misure significative per loro.

#### *4.6 La Regione Lazio*

Spostandoci nel centro Italia il Consiglio Regionale del Lazio ha da poco adottato una legge regionale per la tutela e la valorizzazione dei piccoli comuni, legge regionale del 7 agosto 2020 n. 9. La Regione ha voluto sostenere lo sviluppo sostenibile economico, sociale, ambientale e culturale dei borghi riconoscendo il ruolo svolto dalle comunità ivi residenti e dagli enti locali che li amministrano (articolo 1). Questa normativa a livello regionale è entrata in vigore dopo l'introduzione della legge Realacci e perciò all'articolo 2 si rivolge ai piccoli comuni secondo le loro caratteristiche previste dalla legge statale stessa salva borghi approvata nel 2017. La regione Lazio prevedeva anche priorità e misure particolari per i comuni più piccoli fino a 2000 abitanti.

La normativa in esame voleva intervenire a livello demografico e cercava di favorire l'insediamento abitativo nei piccoli comuni tutelando il patrimonio naturale e storico; ma, oltre a incrementare i residenti, tentava anche di favorire le popolazioni che già vi abitavano puntando al miglioramento dei servizi essenziali, alla semplificazione degli obblighi in capo ai piccoli comuni, all'incremento del turismo locale, all'incentivo della qualità delle infrastrutture e dei trasporti, alla valorizzazione del patrimonio storico-culturale e delle produzioni agricole e artigiani locali, al sostegno dell'occupazione e dell'imprenditoria per lo sviluppo locale, e alla salvaguardia dell'ambiente.

E non solo questi, infatti interessava anche la collaborazione per redarre progetti coordinati di intervento e la diffusione delle moderne tecnologie e della banda larga come obiettivo di ammodernamento locale. Inoltre istituiva il reddito di residenza attiva all'interno di questo borghi (articolo 3).

La regione Lazio erogava contributi ai piccoli comuni per interventi di sviluppo dei servizi essenziali, come sanità, strade e scuole, dando priorità ai progetti informatici che portassero sulla strada verso l'e-government; e anche per il recupero degli edifici presenti nei centri storici dei piccoli comuni o quelli abbandonati, dei terreni a rischio e per la riforestazione (articolo 6).

Una delle novità di questa legge è stata l'introduzione di un reddito di residenza attiva, di tre annualità, per chi volesse trasferire la propria residenza o domicilio in un comune della Regione con popolazione fino a 5000 abitanti e qui vi avviasse anche un'attività imprenditoriale o recuperasse solo dei beni immobili storico-culturali anche a scopo abitativo (articolo 7). Il Lazio concedeva contributi una tantum anche a sostegno della natalità per i residenti di questi piccoli comuni. Però nel testo della norma che stiamo esaminando all'articolo 8 troviamo il vero interesse della Regione per la promozione dei borghi storici.

Come incentivo all'aumento del flusso turistico il Lazio sosteneva la realizzazione di borghi tematici ricettivi o di alberghi diffusi situati sul territorio comunale o dell'unione di comuni e comprendenti di tutti i servizi necessari connessi a queste strutture a piena disposizione e usufruibili.

Con questa legge regionale il Lazio approvava un Piano con valenza triennale per la riqualificazione dei piccoli comuni.

Un Piano che individuasse tutti gli interventi da attuare, secondo gli obiettivi elencati in precedenza negli altri articoli della normativa, nel triennio di riferimento; ogni tre anni vi sarebbe stato un aggiornamento del Piano. Gli interventi potevano essere presentati sia autonomamente che tramite le unioni comuni per un più ampio raggio d'azione sovra-comunale.

Il Lazio, istituendo un Fondo per il sostegno dei piccoli comuni e un Fondo per sostenere il reddito di residenza attiva, stanziava quasi 4 milioni e mezzo di euro per il primo triennio come punto di partenza in questo percorso.

Anche nel 2021 il Lazio ha voluto approfondire la questione urbana pubblicando un bando molto importante, ovvero “Un Paese ci vuole 2021”.

Questo bando regionale, già arrivato alla terza edizione, finanziava la riqualificazione urbana dei piccoli comuni mettendo a disposizione 2,1 milioni di euro per gli anni 2022/23; lo scopo era il recupero di edifici e aree verdi, di percorsi pedonali e di spazi urbani. I comuni avevano il compito di elaborare e presentare una domanda alla Regione richiedendo un contributo per una proposta progettuale nell'ambito della rigenerazione e riqualificazione urbana come la sistemazione di spazi pubblici significativi per la comunità locale, oppure come il recupero di edifici, aree verdi di pregio ambientali o beni culturali; ma anche negli ambiti della realizzazione di percorsi pedonali nel centro urbano o di collegamento tra i beni e i siti culturali, e della valorizzazione degli spazi urbani realizzando opere e installazioni d'arte.

Le proposte ammissibili potevano ottenere un massimo di 40 mila euro.

Questo rappresentava il tetto massimo che un contributo verso un piccolo comune poteva raggiungere in questo specifico bando. Ovviamente per essere ben viste le proposte dovevano tenere conto specialmente dell'aggregazione sociale e della promozione del tessuto economico-produttivo del loro territorio che seppur circoscritto può raggiungere una crescita importante.

Il Lazio ha già finanziato parecchi progetti di questo tipo (quasi 250); ciò a voler dimostrare che è una regione molto attiva, specie negli ultimi anni, e che ha incrementato le risorse per i suoi territori meno estesi creando delle reti solide di piccole realtà in grado di rilanciare a lungo l'intero territorio regionale.

#### *4.7 La Regione Abruzzo*

Anche la regione Abruzzo si è mossa per arginare il calo demografico dei piccoli comuni presenti nel proprio territorio. Il Consiglio regionale ha approvato la proposta di legge n. 148/2020 riguardo alle misure urgenti per contrastare lo spopolamento dei piccoli comuni di montagna così emanando il 21 dicembre 2021 la legge regionale n. 32. Questo provvedimento prevedeva un assegno di natalità (articolo 2) come sostegno specifico per favorire l'incremento delle nascite e per valorizzare la genitorialità nei piccoli comuni montani. Grazie all'emendamento si contano più di 150 comuni interessati destinatari dei 2,5 milioni di euro messi a disposizione dalla Regione. Inoltre per sostenere maggiormente le popolazioni residenti e le conseguenti nascite nei comuni montani era stato convalidato anche un secondo emendamento riguardo la presenza di più strutture a livello locale atte a fornire le prestazioni specialistiche e ambulatoriali dei pediatri per erogare le cure necessarie.



In questo modo i comuni montani delle aree interne, incentivati alle nascite nel loro territorio, potevano usufruire delle cure pediatriche da più vicino senza dover ripiegare solo alle sedi distrettuali. L'assegno previsto dalla normativa veniva corrisposto per un anno fino a un massimo di 2.500 euro annui verso i nuclei familiari al momento della nascita di un figlio e fino al compimento del terzo anno di vita o dell'ingresso in famiglia di un minore in adozione o affido sempre fino a tre anni d'età. Anche l'Abruzzo aiutava le famiglie che trasferivano la residenza in un piccolo comune montano nelle aree interne del territorio regionale abruzzese e ivi la mantenevano per almeno tre anni; a queste veniva concesso un contributo di 2.500 euro annui (articolo 3). Tuttavia la legge regionale si riferiva ai soli comuni montani con popolazione residente fino a 3000 abitanti e con un consistente calo dei suoi abitanti negli ultimi 5 anni superiore alla media regionale; e per quanto concerneva l'assegno, conferiva il contributo d'aiuto solo alle famiglie con un reddito annuo non superiore ai 25 mila euro annui (articolo 7).

Questa norma ha rappresentato un piccolo sforzo nella questione dei piccoli comuni da parte della Regione, in quanto in passato vi era stata solo una legge a riguardo che però incentivava i piccoli comuni soltanto a fondersi tra loro (L.R. 5 luglio 2016 n. 19). Con l'approvazione della proposta di legge n. 148/2020 l'Abruzzo si è interessato fortemente dei problemi presenti puntando a bloccare la desertificazione dovuta allo spopolamento nelle zone rurali e montane e a favorire la natalità specie nelle aree colpite duramente dal terremoto passato.

La lente d'ingrandimento si è focalizzata sulla provincia dell'Aquila, appunto, che ha registrato da anni ormai il dato peggiore riguardo al calo demografico.

L'iter del provvedimento, anche se ha impiegato un anno di tempo, è riuscito a sfociare in una legge di qualità a tutela dello sviluppo economico, sociale e culturale dei comuni detti "minori" favorendo le nascite e aumentando il numero dei pediatri in quelle zone meno facilmente collegate ai grandi centri urbani distrettuali dove i servizi essenziali sono ben forniti.

#### *4.8 La Regione Piemonte*

Rimanendo sulla politica strategica di aiuto verso i comuni collocati in zone montuose, anche la regione Piemonte nel 2021 ha fatto il suo pubblicando un bando regionale da 10 milioni di euro con cui incentivava tutte le persone che volessero cambiare vita a trasferirsi in uno dei paesi tra le montagne del proprio territorio regionale. Si trattava di un contributo dai 10 mila ai 40 mila euro verso chi risiedeva in un comune italiano non montano e intendesse acquistare o recuperare un immobile da rendere prima casa in un comune montano del Piemonte con meno di 5000 abitanti. La Regione si faceva forte del fatto che la componente montagna potesse essere una base importante per questa iniziativa e un grande propulsore di economia, natura e turismo. Ed è stata proprio la natura e questa possibilità di vivere a stretto contatto con essa, oltre che all'aria aperta, a far riscoprire un valore importante su cui investire per il futuro dopo gli anni rinchiusi a causa della pandemia.

A seguito dell'emergenza sanitaria vi sono stati nuovi crescenti bisogni sociali da sostenere tramite la rivitalizzazione e il ripopolamento delle aree montane.

Il bando ha interessato numerosi comuni montani del Piemonte (quasi 500) con la giusta voglia di rendersi protagonisti. Le domande potevano essere presentate da chiunque, anche i più giovani nati con la possibilità di ricevere un punteggio più alto; gli aiuti venivano elargiti anche per gli interventi effettuati in un Comune ad alta marginalità, per le attività lavorative ivi esercitate, e per i lavori di recupero effettuati da imprese con sede in un Comune montano piemontese tramite soluzioni architettoniche e paesaggistiche, di comune accordo con la Regione, con l'utilizzo di materiali tipici del paesaggio alpino piemontese.

Inoltre il bando per la residenzialità montana era volto anche alle famiglie che volessero qui trasferirsi, purché con reddito sotto i 20 mila euro e almeno un figlio di età uguale o inferiore a 10 anni che utilizzerà l'immobile acquistato come sua residenza o dimora.

La regione Piemonte per la fine del 2021 ha sviluppato un altro bando per incentivare le "botteghe dei servizi", ovvero ha stanziato dei contributi specifici per sostenere quelle attività che offrono servizi alla cittadinanza nei territori montani. Come Regione si è mossa per evitare la desertificazione prima abitativa e poi commerciale nei suoi territori più interni e più fragili, in quanto distanti dai centri urbani medio-grandi e con poche possibilità di crescita senza un precedente un aiuto a livello regionale in primis.

#### *4.9 La Regione Marche*

Una Regione che negli ultimi anni ha compiuto il passo più importante per la riscoperta dei borghi storici e di tutti quei territori più circoscritti è stata quella marchigiana, autrice di una normativa che ha poche eguali in quest'ambito.

Le Marche nel maggio 2021 tramite la loro Giunta hanno discusso riguardo la proposta di legge n. 48/2021 per il sostegno alle iniziative integrate di riqualificazione e valorizzazione dei borghi e dei centri storici delle Marche e per la promozione e lo sviluppo del turismo diffuso e sostenibile.

La proposta di legge voleva rilanciare il tessuto socio-culturale ed economico-produttivo dei borghi, favorire il recupero e la riqualificazione conservativa del patrimonio edilizio e promuovere il turismo e il soggiorno in tali contesti urbani. Al centro della proposta, approvata dalla Giunta, vi era la rinascita di questa porzione di territorio regionale, composta dai borghi storici, da attuare creando un grande circuito come offerta di destagionalizzazione turistica e di opportunità di lavoro per costruire una norma concreta incentrata sui borghi e sulle loro componenti, come le attività culturali, il commercio, la ristorazione, l'agricoltura e i servizi. L'altra parte del provvedimento voleva creare una ricettività alternativa come l'albergo diffuso per dare impulso al turismo delle aree interne. Questa struttura ricettiva alberghiera particolare aperta al pubblico forniva alloggio in due o più stabili separati, purché ubicati nello stesso borgo o centro storico, in cui potevano essere dislocate le sale di uso comune e gli altri servizi accessori generali. La tipologia dell'albergo diffuso si adattava alla conformazione architettonica presente e propria dei piccoli borghi antichi dove magari non vi poteva essere uno stabile imponente in cui fare un albergo unico, ma tanti piccoli edifici sparsi nel territorio comunale utilizzabili come strutture ricettive per accogliere i turisti e renderli già partecipi del patrimonio culturale.

La Regione, inoltre, ha anche dedicato un Piano apposito per il recupero dei borghi storici ovvero il Progetto Borgo accogliente; gli interventi presenti in questo programma si concentravano sullo sviluppo delle piccole imprese commerciali e produttive, dell'artigianato locale e di tutte le altre professioni all'interno di queste zone storiche.

La proposta di legge aveva anche dato uno sguardo al futuro e alla tecnologia incentivando la digitalizzazione del borgo con delle forme di intervento per creare il centro storico digitale diffuso mediante l'infrastrutturazione digitale degli edifici presenti nel piccolo borgo; ma la norma restava lo stesso ancorata al passato disciplinando anche la valorizzazione del patrimonio artistico, della cultura immateriale (come le tradizioni e i saperi), dei beni culturali ecclesiastici e delle residenze artistiche per far esprimere la vocazione artistica dei borghi. L'iter si concluse con il passaggio e l'approvazione ufficiale da parte dell'Assemblea legislativa delle Marche della legge regionale n. 29 del 22 novembre 2021, con lo stesso titolo già visto nella proposta di legge.

La legge aveva l'obiettivo di rivitalizzare e valorizzare le componenti socio-culturali ed economiche-produttive dei borghi, o piccoli comuni storici, con i loro centri e di assicurarne la vivibilità, l'attrattività e la messa in sicurezza.

La norma esplicava le tre strategie più importanti da cui iniziare il lavoro ovvero il borgo accogliente, l'albergo diffuso e le residenze diffuse; tutto ciò oltre ai vari interventi già proposti e visti prima come la transizione digitale, le politiche attive per il lavoro e la promozione della filiera agro-alimentare.

Questa è stata la prima legge regionale incentrata pienamente su un'azione di rilancio da parte di una Regione con al centro interventi a favore di borghi, centri storici e aree interne insieme a nuove politiche a loro collegate.

La peculiarità della normativa è stata l'interdisciplinarietà, presente al suo interno, tra le misure previste in materie diverse come il turismo, la cultura, il lavoro, le reti telematiche, il tessuto urbano e persino l'edilizia per la conservazione degli immobili nei centri storici da adibire a strutture ricettive.

Analizzando il dato finanziario, la legge marchigiana stanziava 7 milioni e 800 mila euro di risorse regionali per un periodo triennale di programmazione; inoltre stabiliva l'istituzione di un elenco dei borghi storici presenti nella Regione a cui potevano iscriversi quei borghi o comuni storici con popolazione non superiore a 5000 abitanti nel solo centro storico, con una prevalenza di edifici di interesse storico-artistico presenti e con una presenza di attività economiche e commerciali locali e di servizi di potenzialità turistica.

Questa legge è stata senza dubbio la più importante a livello regionale, perché ha mostrato un interesse differente verso i piccoli borghi o comuni che necessitavano di un rilancio in ognuna delle loro opportunità di crescita.

Le Marche hanno voluto dare uno sguardo concreto ai luoghi che rappresentano il patrimonio fondamentale dell'identità di un popolo e che vivono in difficoltà.

Le difficoltà e gli stili di vita hanno svuotato queste zone popolando le aree urbane con maggiori potenzialità infrastrutturali a discapito delle aree interne; quest'ultimi territori necessitano di una nuova fase di vita che solo una legge simile può offrire.

#### *4.10 Le Regioni meridionali: Puglia e Sicilia.*

Per quanto riguarda il meridione la situazione a livello regionale è sempre stata molto difficile e ciò lo si può notare con la recente istituzione di un fondo nazionale per i comuni marginali che è stato rivolto quasi esclusivamente ai comuni del sud-Italia. Per le regioni meridionali ci sono state in passato poche norme con poche idee a sostegno dei piccoli borghi e nella quasi totalità dei casi non sono state messe in pratica. Il Ministero per il beni e le attività culturali e per il turismo ha persino presentato nel 2020 un bando nazionale per tutti i comuni del mezzogiorno destinando a loro 30 milioni di euro per finanziare interventi di riqualificazione e valorizzazione turistico-culturale dei borghi e dei centri storici di piccola-media dimensione. Per ogni beneficiario veniva concesso un contributo a fondo perduto di massimo 1 milione di euro; la selezione dei progetti si basava sul rafforzamento dell'attrattività dei borghi, sullo sviluppo turistico e sul recupero di spazi urbani, edifici storici ed elementi culturali identitari di queste aree interne.

Il più grande problema dei borghi è sempre stato lo spopolamento per le varie ragioni lavorative, economiche e sociali; a maggior ragione al Sud con la minore qualità e quantità dei servizi essenziali presenti i cittadini si sono mossi con più velocità verso le altre zone del nostro Paese e in quantità numeriche maggiori rispetto ad ogni altra parte aumentando il divario con gli altri territori. Nel 2013 la regione Puglia aveva pubblicato la legge regionale n. 44 sulle disposizioni per il recupero, la tutela e la valorizzazione dei suoi borghi più belli destinando risorse ai singoli comuni per riqualificare il borgo storico.

Questa legge offriva l'occasione per sviluppare il territorio e far crescere le autonomie locali poco significative in questa zona del nostro Paese; inoltre si promuovevano tutti gli interventi a sostegno delle iniziative per la conservazione, il recupero e la valorizzazione dei borghi storici impegnati in programmi di intervento. Tutto questo anche grazie alla collaborazione e all'aiuto fornito da alcune associazioni che hanno inoltrato delle proposte alla Regione stessa. La loro strategia a sostegno delle comunità locali prevedeva un modello di insediamento a bassi costi e dal ridotto impatto ambientale cercando di arrivare ad un miglioramento continuo della qualità insediativa nel contesto urbano di questi piccoli comuni. L'obiettivo alla base della legge era quello di creare dei sistemi di ospitalità in grado di mobilitare il capitale umano e i patrimoni culturali e ambientali disponibili per arginare il primo problema dell'eccessivo spopolamento che i borghi hanno dovuto affrontare.

La regione Sicilia una quindicina di anni fa aveva tentato un ambizioso progetto di concerto con l'Ente di Sviluppo Agricolo per recuperare i numerosi borghi rurali antichi in stato di abbandono, progetto denominato "Le vie dei borghi".

Un piano da 23 milioni di euro tra contributi nazionali, finanziamenti regionali, comunali e privati che cercava tra mille insidie di recuperare alcune città fantasma completamente da ristrutturare che risalgono agli insediamenti ivi costruiti negli anni Quaranta del secolo scorso. Il progetto sta cercando di trovare spazio ancora oggi anche se necessita di ingenti risorse in quanto si tratta di città intere da sistemare.



#### *4.11 Il caso della Regione Calabria*

La regione Calabria, però, è una delle poche nel Sud del nostro Paese ad essersi interessata maggiormente dei borghi e, a differenza degli altri, più a lungo.

Ritroviamo già nella deliberazione n. 44 del Consiglio regionale tenuto il 10 febbraio 2011 un primo intervento in materia da parte della Calabria; la Regione infatti elencava i centri storici calabresi e gli insediamenti storici minori suscettibili di tutela e valorizzazione da parte dell'organismo massimo regionale. Si trattava dell'attuazione dell'articolo 48 della legge urbanistica regionale n. 19/2002, importante norma regionale sulla tutela, sul governo e sull'uso del territorio calabrese. Grazie alla delibera del Consiglio sugli insediamenti urbani e storici, la Regione individuava i comuni storici minori che necessitavano tutela e valorizzazione come processo di riqualificazione del sistema urbano e come opportunità di sviluppo in quanto risorse ad alto potenziale per il loro interesse storico e l'elevata valenza paesaggistica.

I borghi rientranti in questa classificazione erano determinati in base ad alcuni indicatori qualitativi, come l'elevato valore paesaggistico, l'integrità storico-costruttiva e la presenza di un patrimonio storico pregiato, e quantitativi, come la presenza di vincoli paesaggistici, di beni culturali dentro il centro storico e di beni paesaggistici regionali e identitari.

L'elenco comprendeva sia i centri di interesse storico che i centri di interesse storico abbandonati; per i comuni membri di questa elencazione erano previste delle azioni da attuare e degli obiettivi da raggiungere al fine di valorizzare il loro patrimonio storico, migliorare la qualità della vita e contrastarne il declino.

Gli altri obiettivi per questi centri storici erano l'attuazione di progetti di recupero delle aree degradate e degli edifici pubblici, l'incentivo ai programmi di turismo culturale sostenibile e ospitalità diffusa, la promozione di programmi di risanamento e recupero del paesaggio, l'attivazione di servizi e la realizzazione di infrastrutture per migliorare e valorizzare il patrimonio culturale, la riduzione del consumo di suolo del territorio regionale e l'incremento di nuove funzioni per i cittadini residenti.

Questi insediamenti urbani storici erano inclusi in elenchi dinamici sempre aggiornati e approvati con delibera dalla Giunta regionale per evitare di tralasciarne qualcuno che necessitava di tale considerazione.

Ma la regione Calabria si sta ancora oggi interessando fortemente della questione dei borghi o piccoli comuni cercando di stare al passo coi tempi anche per quanto riguarda i nuovi cambiamenti storici che ci sono stati. Infatti a inizio 2022 in Consiglio regionale è stato proposto un disegno di legge per incentivare le attività di smart working nei piccoli comuni del territorio puntando a far vivere e lavorare le persone nei piccoli borghi rafforzando le reti digitali con l'obiettivo principe di rianimare i borghi riattivando il tessuto socio-economico e la filiera locale di beni e servizi. Così si cercava di far diventare i piccoli comuni dei centri innovativi della vita professionale di tutti quei lavoratori che grazie agli incentivi proposti avevano preferito risiedere in un ambiente a misura d'uomo lontano dai grandi centri urbani. Nella proposta i sostegni finivano a quelle imprese che attivavano o agevolavano il lavoro agile.

La promozione dello smart working, introdotto maggiormente e sviluppato nel nostro Paese dopo l'avvento della pandemia, doveva essere eseguita solo al fine del ripopolamento dei piccoli comuni presenti nella regione Calabria.

La Calabria in questo modo ha agito da apripista a livello regionale, specie per le regioni meridionali, sbirciando anche a livello nazionale in sinergia con la proposta di legge “Delega al Governo per la promozione del lavoro agile nei piccoli comuni” del luglio 2021, riguardo al ripopolamento dei borghi, a un nuovo e più versatile lavoro agile, alla garanzia dei servizi essenziali e degli incentivi per la migrazione verso i piccoli comuni, e alla valorizzazione del territorio e delle attività locali e artigianali. Pur sempre proposte, come quella nazionale che è ferma ancora a disegno di legge, ma a dimostrazione del lungo percorso intrapreso da questa Regione per il sostegno ai piccoli borghi che ancora oggi è attiva a riguardo; a differenza di altre regioni poco propense alla discussione e all'approvazione di norme concrete per i comuni e al necessario stanziamento di risorse fondamentali per dare luce ai progetti delineati solo nei documenti e quindi solo sulla carta.

## 5. Tentativi passati e problematiche

### *5.1 Le varie normative adottate con i loro pro e contro*

Nel corso degli anni vi sono stati numerosi tentativi da parte dell'ordinamento statale, ma anche da quello regionale come abbiamo visto nell'ultimo capitolo, per cercare di aiutare e valorizzare i piccoli comuni presenti all'interno del loro territorio. Ad una iniziale Strategia nazionale valevole solo per le aree interne si aggiunse la legge Realacci, l'unica legge vera e propria emanata in materia; la prima, la Strategia SNAI, riceveva parte degli aiuti direttamente dall'Unione Europea ed era stata attuata in concomitanza con le politiche di coesione e di sviluppo promosse dall'UE per i suoi Stati membri, la seconda invece era la norma frutto di quasi 15 anni di proposte e disegni di legge a tutela di quei borghi con meno di 5000 abitanti. Entrambe però hanno avuto i loro problemi.

Per quanto riguarda i fondi strutturali europei messi in campo con la SNAI spesso questi sono stati oggetto di sprechi da parte dei Comuni stessi destinatari di questi sussidi in quanto localizzati nelle specifiche aree interne, individuate dal documento, che necessitavano di una particolare tutela a causa della scarsità di servizi e infrastrutture e per la loro lontananza dai più grandi centri urbani.

I fondi venivano impiegati specie per costruire nuovi edifici, ma in molti casi i lavori iniziavano e si arrestavano dopo poco per mancanza di nuovi sussidi oppure addirittura non iniziavano nemmeno a causa di illeciti nelle operazioni di gestione dei soldi; infatti molti di questi venivano utilizzati più per mettere in ordine i bilanci in perdita, che gravavano in condizioni negative, e non per intervenire concretamente nel territorio comunale per migliorarlo.

Ma questi fondi finivano sostanzialmente solo in quelle zone montuose o appenniniche del nostro Paese in base all'unico criterio dell'area interna.

La legge Realacci, arrivata alla sua tanto agognata pubblicazione nel 2017, cambiò i destinatari della tutela verso i piccoli borghi o territori italiani; la norma si incentrò più sul concetto di piccolo comune con pochi abitanti, piuttosto che su un'area interna isolata rispetto alle altre zone più sviluppate.

Vi fu una variazione del criterio di scelta arrivando a interessare i borghi più per la loro densità abitativa che per il territorio, anche se la particolare conformazione di un suolo a rischio idrogeologico di un determinato comune rappresentava ancora una delle varie possibili caratteristiche che doveva avere un certo piccolo borgo per rientrare nella lista dei beneficiari degli aiuti previsti dalla legge. L'intoppo presente in questa normativa era dato dal fatto che la legge necessitasse di alcuni decreti attuativi per manifestare tutti i suoi effetti e aiutare davvero i borghi in difficoltà. Tutto questo ha fatto trascorrere ulteriore tempo che non ha permesso ai vantaggi della legge di essere subito efficaci e visibili. La norma voluta da Realacci aveva bisogno di un decreto ministeriale che sancisse i parametri per determinare le tipologie di comuni destinatari degli aiuti previsti dalla legge e di un decreto che stilasse la lista di questi comuni; inoltre doveva essere attuato il Piano di riqualificazione dei borghi presente nel testo di legge. Senza questi passaggi successivi il Fondo nazionale messo a disposizione non poteva elargire le risorse per sostenere i piccoli comuni.

La legge salva-borghi ha rappresentato un punto di svolta, perché a differenza delle normative precedenti questa non gettava i soldi a pioggia verso qualsiasi comune richiedente, ma richiedeva prima dei requisiti appositi e un programma.

Questo programma consisteva nel piano d'intervento dove il Comune redigeva tutti i lavori necessari a migliorare le criticità presenti nel proprio territorio di competenza. Punto debole della legge, però, erano appunto questi decreti attuativi senza i quali il tutto restava bloccato; i borghi restavano ancora in attesa di aiuto e, senza i sussidi ancora bloccati, non potevano intervenire per risolvere i problemi delle loro zone.

Con l'avvento della pandemia sono state prese delle misure urgenti di ristoro verso i borghi duramente colpiti dal praticamente nullo flusso turistico e dalle chiusure delle attività lavorative a causa delle restrizioni anti-contagio attuate a livello nazionale; ma anche in questo caso i sussidi sono stati distribuiti a fondo perduto senza una precisa linea d'azione da seguire. Questa pioggia di liquidità però in molti casi ha incontrato l'incapacità dei Comuni beneficiari riguardo le modalità di utilizzo e di spesa dei fondi ricevuti.

C'è anche da dire che i piccoli borghi erano già molto in difficoltà ancor prima dello sviluppo della situazione pandemica e ciò non ha fatto altro che incrementare le loro situazioni di debito; dinanzi a questi buchi finanziari molti Comuni hanno pensato, con i ristori ottenuti, più a regolare i propri conti che a intervenire nel loro territorio per migliorare la qualità dei servizi pubblici presenti o magari per aggiungerne di nuovi offrendo più possibilità ai cittadini.

I grandi problemi che hanno da sempre afflitto i borghi sono stati lo spopolamento e la scarsità di servizi e attività commerciali o produttive, problematiche che si possono anche analizzare unitamente in quanto collegabili.

La mancanza di possibilità lavorative e di sviluppo ha costretto sempre più abitanti di queste piccole zone ad abbandonarle per cercare fortuna in un grande centro urbano modernizzato e ricco di proposte; un centro anche magari vicino al loro territorio di origine, ma dove sono stati realizzati dei concreti progetti di intervento sul territorio tali da richiamare anche gli investitori dall'esterno.

Di recente il Governo, anche di concerto con l'ANCI, ha provato ad ampliare i destinatari di una possibile tutela di sostegno e valorizzazione verso i territori più piccoli e scarsamente considerati del nostro Paese tramite la creazione di bandi e di associazioni. Tra queste vi è stata la nascita dell'associazione "I borghi più belli d'Italia", organismo che cambiava nuovamente il criterio di scelta dei comuni da aiutare; con questa il Governo ha voluto interessarsi, forse dopo troppo tempo, anche di quelle frazioni dei comuni non per forza con un numero basso di abitanti residenti al loro interno, ma con uno spiccato senso artistico-culturale evidenziato dagli edifici storici architettonici e da tutti quei beni culturali presenti o nascosti nel loro territorio di appartenenza.

Tuttavia anche in questa iniziativa ci sono state delle falle come spesso l'erronea scelta di aiutare alcuni comuni piuttosto che altri mediante scelte approssimative e non calcolate in base al vero valore di un territorio rispetto a un altro. Inoltre il solito problema di una concessione anche in questo caso dei fondi a pioggia senza un precedente programma d'azione studiato nei minimi dettagli dal borgo stesso per ottimizzare al meglio i sussidi, seppur minimi, ricevuti grazie alla creazione della nuova associazione.

## *5.2 I nuovi aiuti ulteriori per i piccoli comuni*

In ultima battuta lo Stato con la riforma del federalismo fiscale ha provveduto alla creazione di un Fondo di solidarietà comunale; esso consiste in un fondo per il finanziamento dei comuni, specie quelli in gravi difficoltà, anche con finalità di perequazione e una dotazione annuale definita in parte per legge e in parte alimentata dal gettito dell'imposta municipale propria, IMU, proveniente dai comuni stessi. Questo Fondo ha iniziato a decorrere in concomitanza con la legge Realacci e puntava a mitigare le differenze tra le Regioni e i loro Comuni cercando di garantire a tutti i cittadini gli stessi standard di prestazione nell'erogazione dei servizi di competenza pur con qualche squilibrio economico di partenza tra le varie aree. Per l'anno 2022 il Governo ha già pagato la sua parte ai Comuni bisognosi delle Regioni aspettando la loro quota di contribuzione; ma ciò rischia, come specie per gli ultimi anni sconvolti dalla pandemia, di risultare alla fine un conferimento solo da parte dello Stato in quanto a causa dello spopolamento e delle densità abitative sempre più basse in certi piccoli comuni l'imposta municipale propria è diminuita vertiginosamente. A questo si devono infatti le varie proposte e i vari bandi emessi dalle Regioni per cercare di coinvolgere sempre più persone a spostare la loro residenza nei borghi; anche perché un aumento di persone causa un doveroso ampliamento delle attività lavorative e un significativo espandersi dei servizi essenziali verso una popolazione più numerosa. Tutto questo è stato ed è tuttora oggetto di un disegno di legge presentato al Senato che sta puntando forte sulla promozione del lavoro agile verso i piccolo borghi così definiti dalla legge Realacci.



Proprio questo atto a livello nazionale rappresenta l'ultimo tentativo in ordine cronologico per cercare di aiutare i borghi ripopolandoli con incentivi e sgravi fiscali sull'acquisto di immobili presenti in questi territori e promuovendo anche qui lo smart working, ovvero il nuovo tipo di lavoro agile da casa emerso e sviluppatosi dopo lo scoppio dell'emergenza epidemiologia che ha colpito anche il nostro Paese, concedendo pure in questo caso agevolazioni fiscali ai datori di lavoro che lo promuovono e ai Comuni perché sostengano le spese per completare gli investimenti necessari a garantire lo sviluppo tecnologico che il futuro richiede anche ai borghi come la diffusione della banda larga, necessaria se si vuole incrementare il lavoro agile nei piccoli comuni.

Quest'ultimo sforzo, ancora oggetto di discussione, rappresenta un considerevole cambiamento da parte del nostro Governo che vuole guardare al futuro anche con gli occhi di quei territori più antichi, espressioni delle nostre origini e dei primi insediamenti nel nostro Paese. Però anche per questa ipotesi di lavoro come per tutte le altre ci vogliono prima dei progetti seri da vagliare per non sprecare altri fondi e altro tempo come avvenuto sia da parte del Governo statale, con le sue normative, che a livello regionale dove spesso sono state pubblicate delle leggi per riqualificare il territorio finite nel dimenticatoio o che magari hanno inizialmente dato alcuni risultati salvo poi perdere tutto quello che si era costruito a causa di intoppi burocratici o, peggio, illeciti.

## 6. Nuove possibilità: PNRR

### *6.1 Il nuovo tipo di sostegno europeo: il PNRR*

Oltre a tutte le normative approvate in materia e già viste in precedenza, il nostro Paese non aveva ancora aiutato in maniera effettiva i borghi e si era trovato di fronte a nuovi problemi causati dalla pandemia; perciò vi era bisogno di un programma di fondi ulteriori e, questa volta, cospicui direttamente utilizzabili magari attingendoli da un organismo extra-nazionale superiore come l'Unione Europea, la quale ci aveva già aiutato ancora prima della legge Realacci ma relativamente alle aree interne del nostro territorio nazionale.

Così l'Unione Europea ideò e approvò tra il marzo e il luglio 2020 con il Regolamento UE 2021/241 un fondo per risollevarle le economie degli Stati membri appena colpiti duramente dal COVID. Si trattava di un fondo da 750 miliardi di euro per la ripresa europea creato all'interno del programma Next Generation EU, voluto fortemente dall'Unione Europea, valevole per gli anni 2021-2023. Questo programma è stato predisposto, oltre per arginare i danni causati dalla pandemia, soprattutto per rilanciare l'economia investendo nell'economia verde, nel digitale e in quel progresso tecnologico di innovazione ormai utile. I sussidi venivano concessi agli Stati membri in parte tramite sovvenzioni a fondo perduto e in parte in prestito; inoltre erano assegnati sulla base del tasso di disoccupazione e sulla perdita cumulativa del PIL reale di ogni Paese. Ogni Stato per accedere a questo fondo doveva presentare un proprio piano nazionale con obiettivi e costi stimati dei progetti, tenendo presente che più della metà dei sussidi ricevuti andava destinata all'economia verde e agli investimenti digitali, i pilastri su cui si basava questo programma europeo.

## *6.2 Il PNRR messo a punto dall'Italia per i borghi*

L'Italia, dal canto suo, ha redatto il suo programma definito Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) trovando anche in questo iter delle complicazioni per la sua pubblicazione; una prima versione del documento con cui si voleva richiedere la parte di fondi spettante al nostro Paese venne approvata nel gennaio 2021 dal secondo governo Conte, la quale però venne riscritta in parte dal governo Draghi a seguito della sua nomina a Presidente del Consiglio dopo la crisi di governo che aveva sostituito il presidente precedente. Si è arrivati alla pubblicazione finale del piano il 30 aprile 2021, poi attuato col decreto-legge del 6 maggio 2021 n. 59, con una richiesta d'integrazione di 30,6 miliardi di euro per gli investimenti complementari relativi ai progetti rimasti esclusi dalla prima versione del piano; queste risorse aggiuntive integravano i 191,5 miliardi di euro che l'Unione Europea aveva stanziato per l'Italia arrivando a concedere al nostro Paese un totale di 222,1 miliardi come fondo per la ripresa e lo sviluppo, approvato in via definitiva dall'Europa a fine giugno 2021. Questi fondi dovranno essere utilizzati entro la fine del 2026, data di completamento del PNRR, e la loro erogazione dipenderà dalla previa attuazione di una serie di riforme da parte degli Stati membri destinatari. L'Italia ha strutturato il suo piano in quattro aree comprendenti gli obiettivi generali, le riforme e le missioni, l'attuazione e il monitoraggio, la valutazione dell'impatto macroeconomico; all'interno vi sono 3 specifiche priorità su cui lavorare ovvero la transizione ecologica, l'inclusione sociale e la digitalizzazione e innovazione. Per quanto riguarda le missioni il nostro Paese ne ha raggruppate sei ed è la Missione 1 quella che interessa la tematica dei borghi.

Questa missione, detta *Digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo*, prevede l'utilizzo di 46,3 miliardi di euro del fondo a noi spettante e si articola su tre linee di azione: la digitalizzazione, innovazione e sicurezza nella Pubblica Amministrazione, la digitalizzazione, innovazione e capacità di comunicazione del sistema produzione, turismo e cultura.

E proprio in quest'ultimo ambito è stato lanciato il tanto sognato progetto detto PNRR Borghi per la riqualificazione e la valorizzazione dei borghi italiani; l'ossatura di questo piano prevedeva due linee di azione, una prima con 420 milioni di euro a disposizione di 21 borghi particolari individuati da Regioni e Province autonome, e una seconda linea con 580 milioni ad almeno 229 borghi selezionati tramite avviso pubblico rivolto ai Comuni stessi. In totale 1 miliardo di euro per risollevare e ripopolare almeno 250 borghi storici italiani.

Questo progetto, voluto dal ministro della cultura Dario Franceschini, rappresenta finalmente un punto di svolta in virtù del fatto che ora il Paese ha posto la sua lente d'ingrandimento verso i piccoli borghi non basandosi più solo sulle aree interne isolate o sul limite di 5000 abitanti per comune da non superare per essere beneficiari di aiuti sia europei (primo criterio) che nazionali (secondo criterio). Il tipico borgo medievale adesso è al centro del programma.

Tuttavia l'obiettivo di sostenere i borghi è stato raggiunto solo grazie ai fondi ingenti messi a disposizione dall'UE in un programma nato solo per far fronte allo scoppio di una pandemia che ha lasciato numerosi strascichi in vari Stati; una concessione che probabilmente senza l'emergenza sanitaria, con la conseguente emergenza socio-economica, e senza l'intervento dell'Unione

Europea avrebbe lasciato ancora in sospeso questo nostro obiettivo nazionale. Il PNRR Borghi, presentato nel dicembre 2021, fa parte dell'intervento 2.1 relativo alla Missione 1 del nostro Piano nazionale di ripresa e resilienza generale; questo intervento si riferisce all'attrattività dei borghi e ha specifiche finalità, quali il contrasto allo spopolamento, l'incentivo a una crescita economica duratura, inclusiva e sostenibile, il raggiungimento di un'occupazione piena e produttiva che permetta di avere un lavoro dignitoso. Finalità, queste, che ripercorrono i vecchi problemi da sempre latenti dei borghi come l'abbandono dei cittadini residenti verso centri urbani più sviluppati, la loro preoccupante situazione economica e la scarsità di possibilità lavorative presenti nel territorio. L'intervento per l'attrattività dei borghi è parte integrante di quelle politiche territoriali, promosse anche dalle Regioni, atte a riequilibrare e a rafforzare le connessioni e i legami economici, sociali e ambientali tra aree urbane, periurbane e rurali investendo sulla protezione e salvaguardia del patrimonio culturale e naturale per migliorare la qualità della vita al loro interno in modo inclusivo e sostenibile. Inoltre il progetto include anche quelle politiche di sviluppo a supporto delle attività produttive, dell'imprenditoria, della creatività e innovazione per creare più posti di lavoro facendo però perno sulla cultura, sulle tradizioni e sui saperi locali. Un programma di miglioramento per il futuro basandosi sulle tradizioni proprie di questi antichissimi insediamenti.

### *6.3 Le due linee d'azione del PNRR Borghi "italiano"*

Le linee d'azione del PNRR Borghi si differenziavano in due; la Linea A con un

fondo da 420 milioni per i progetti pilota di rigenerazione presentati dalle Regioni e dalle Province autonome.

Queste dovevano individuare entro una data di scadenza, metà marzo 2022, un borgo a testa nel loro territorio regionale/provinciale descrivendo uno specifico progetto pilota di rigenerazione culturale, sociale ed economica a favore del proprio borgo a rischio abbandono o già abbandonato. Il progetto doveva contenere la realizzazione di interventi esemplari come l'insediamento di nuove funzioni, infrastrutture e servizi nel campo della cultura, del sociale, del turismo o della ricerca ad esempio scuole, accademie, alberghi diffusi, centri di ricerca, campus universitari, residenze sanitarie, abitazioni per lavoratori in lavoro agile. Tutto ciò descritto in un proposta da parte della Regione di concerto con il Comune scelto da presentare al Ministero della Cultura, istituzione preposta a valutare la coerenza del progetto con gli obiettivi del PNRR; a maggio 2022, sono stati stilati i 21 borghi destinatari dei fondi della Linea d'azione A, ognuno beneficiario di 20 milioni di euro per realizzare i suoi interventi proposti.

La Linea B attingeva a più risorse, ben 580 milioni di euro, e finanziava almeno 229 progetti locali di rigenerazione culturale presentati direttamente dai Comuni in forma singola o aggregata, con al massimo 3 Comuni, purché con una popolazione residente complessiva fino a 5000 abitanti. E qui ritornava per solo la Linea B il criterio utilizzato dalla legge Realacci per selezionare i piccoli comuni che necessitavano davvero di aiuto.

Dei 580 milioni totali, 380 erano esclusivamente per i progetti locali mentre i rimanenti 200 venivano indirizzati come aiuti alle medie, piccole o micro imprese già presenti o che si vogliono insediare nei borghi selezionati.

Questi progetti di rigenerazione culturale a livello locale erano selezionati con avviso pubblico emanato dal Ministero della Cultura e dovevano contenere interventi, iniziative o attività in ambito culturale e in quelli dell'istruzione, ricerca, welfare, ambiente o turismo. In questo caso erano gli stessi Comuni a presentare le loro proposte poi giudicate dalla Commissione di valutazione del Ministero; ad ogni borgo sarebbero andati 1,65 milioni di euro a quali si dovevano aggiungere le quote del secondo bando di 200 milioni per finanziare le imprese presenti negli almeno 229 borghi scelti. Con questa seconda componente ogni borgo scelto poteva arrivare ad ottenere fino a 2,53 milioni.

I sussidi venivano concessi alle imprese, di questi borghi, impegnate nelle attività culturali, turistiche, commerciali, agroalimentari e artigianali. Anche in questo caso a maggio 2022 sono scaduti i termini per presentare le proposte.

In ultima battuta il PNRR prevedeva di destinare il 40% delle risorse complessive alle 8 Regioni meridionali, questo fa emergere lo squilibrio tra le varie aree del Paese già affrontato in precedenza dal Governo come con la costituzione nel 2021 del Fondo per i comuni marginali italiani che erano in larga maggioranza del Mezzogiorno.

#### *6.4 Le due norme cardine a confronto: legge Realacci e PNRR Borghi*

Come per la legge Realacci, anche il PNRR Borghi non concedeva i fondi a pioggia ma solo previo ricevimento e controllo di un progetto di rigenerazione serio e coerente con gli obiettivi non solo posti dal nostro Paese nel PNRR, ma anche con quelli generali definiti dall'Europa in quanti i fondi provenivano interrate dall'Unione Europea.

La differenza con la legge salva-borghi del 2017 sta proprio nel fatto che i sussidi economici ricevuti dall'UE per il recovery plan sono immediatamente spendibili, sempre previa decisione dei 250 borghi da scegliere, al contrario dei relativi 160 milioni stanziati dalla legge Realacci che necessitavano di decreti attuativi e della predisposizione di un Piano nazionale di riqualificazione.

Anche per il PNRR servono dei progetti da presentare per attivare i fondi, ma in questo caso vi è una durata in cui gli aiuti erogati possono essere spesi, ovvero la fine del 2026; è stato il carattere dell'immediatezza, dettato anche dalla situazione pandemica, che ha accelerato i lavori portando il nostro Paese ad aver già scelto i 250 borghi da risollevarsi entro nemmeno un anno dalla pubblicazione del PNRR italiano erogando già una buona parte dei soldi ai Comuni. Ulteriore carattere del PNRR è che più della metà dei fondi ottenuti è stata concessa in prestito dall'UE e andrà restituita; ciò ha imposto, nell'ambito che stiamo trattando, al nostro Ministero della Cultura di scegliere con attenzione i progetti e i borghi da aiutare in modo tale da avere dei risultati di crescita concreti; l'Europa si aspetta dei dati numerici di ripresa nei settori di investimento decisi dal nostro Paese entro lo scadere del quinquennio e un eventuale approccio sbagliato potrebbe congelare o addirittura farci perdere la concessione di questi fondi.

### *6.5 I profili da migliorare relativi al PNRR Borghi*

Ovviamente non sono mancati i problemi specie sulle modalità di assegnazione degli aiuti, sulla scelta di quali borghi aiutare rispetto ad altri e, specialmente, sui criteri di selezione adottati dal Ministero della Cultura.



Se nella Linea B vi possono essere più borghi destinatari di fondi e la presentazione della proposta spetta direttamente al Comune che conosce meglio di tutti i problemi da risolvere al suo interno, i veri disguidi si sono presentati nella Linea d'azione A del PNRR Borghi. Qui i criteri di scelta, giudicati troppo ampi e liberi da alcuni piccoli borghi, hanno generato una vera e propria lotteria dei borghi che riceveranno alla fine i soldi del PNRR; il bando borghi della Linea A non è stato deciso dal Governo, come per l'avviso pubblico presente nella Linea B, ma è stato lasciato nella più totale libertà di scelta da parte di ogni Regione che poteva decidere i propri criteri di selezione del suo borgo da presentare al Ministero. Ciò ha portato a gravi disparità tra le Regioni, ma anche tra i Comuni di una stessa Regione, causando un problema aggiuntivo al fatto già disposto a livello nazionale che dovesse essere scelto un solo borgo per Regione. Chiaramente si è innescata una competizione tra borghi, in quanto 20 milioni di euro per un solo piccolo borgo sono tanti e fanno gola a tutti i richiedenti; il processo di individuazione del borgo "vincente" ha incrementato le polemiche, anche per il fatto che per la Linea A solo la Regione poteva presentare alla Commissione di Valutazione la proposta e non il singolo borgo. Un caso si è verificato in Campania nel comune di Roscigno Vecchio, il quale non potrà candidarsi e ricevere i fondi perché non rientra nei criteri stabiliti dalla Regione ovvero essere un comune turistico; la Campania ha deciso di raccogliere le candidature con una manifestazione di interesse basandosi su ulteriori criteri, al contrario di altre Regioni che non hanno posto alcun tipo di selezione ai propri Comuni per presentare le loro proposte riguardo la Linea A.

Un caso lampante c'è stato nella Regione Sicilia, dove il borgo selezionato per i 20 milioni previsti dalla Linea A è stato scelto a totale discrezione della Giunta senza indire un bando rivolto a tutti; così come nel Lazio dove è capitata la stessa situazione della Sicilia.

In Piemonte, invece, era stato selezionato un complesso monumentale con il suo borgo circostante nell'area metropolitana di Torino causando le proteste dei piccoli comuni montani che speravano di ricevere gli aiuti tanto attesi. In questo caso è intervenuto il Ministero che ha deciso di finanziare con i suoi soldi il complesso senza attingere le risorse del PNRR.

La piena libertà e la mancata prescrizione di una regola comune per tutte le Regioni da seguire nel bando per la Linea A ha creato squilibri tra le Regioni e non ha definito, come avrebbe dovuto, una matrice comune per tutto il Paese. Un sistema simile favorisce le scelte poco trasparenti che cozzano in pieno con il senso e le finalità del PNRR creato dall'Europa e recepito dall'Italia.

Secondo molti sindaci di piccoli borghi il problema della Linea A consiste nel fatto che 20 milioni di euro per un unico borgo per Regione sono fin troppi e lasciano gli altri piccoli borghi adiacenti ancora nelle loro difficoltà precedenti; andrebbe estesa la possibilità di aiutare con una cifra così ingente un agglomerato di più borghi di una stessa Regione per incrementare lo sviluppo e far ripartire la crescita in più zone. Altro problema del PNRR Borghi è relativo sempre alla gestione delle risorse; il Governo ha voluto incentrare il suo programma di rigenerazione principalmente in chiave culturale e turistica e, successivamente, in chiave lavorativa e occupazionale.

In primis si è focalizzato sull'idea di fondo del recupero del flusso turistico perso negli ultimi anni a causa delle restrizioni ai viaggi dovute alla pandemia, dando ai borghi storici un'immagine più di spot pubblicitario che di possibilità concreta su cui investire, risiedere e lavorare; in modo tali da farli apparire all'esterno e agli occhi sia dei connazionali che degli stranieri come dei luoghi dove venire in vacanza ma niente più, dove trascorrere qualche giorno e ripartire. Ma i borghi ormai hanno bisogno di gente che vi rimanga e vi risieda. Anche la Linea d'azione B ha causato dubbi e perplessità, nonostante vada apprezzato il tentativo di collegare il pubblico al privato; carattere fondante di questa linea è stato il lavoro messo al centro del progetto tramite la dotazione di 200 milioni solo per rilanciare le attività produttive nei comuni scelti, ma con delle difficoltà di base. La voglia di rilanciare le imprese e di creare nuovi posti e modalità di lavoro tramite accordi di collaborazione ha dovuto scontrarsi con la mancanza di competenza di molti enti locali, dove anche nelle amministrazioni meglio organizzate ci si è trovati di fronte alla totale carenza delle strutture amministrative; spesso un territorio con meno di 5000 abitanti può sembrare piccolo e facile da gestire, ma ciò solo a livello demografico in quanto il terreno amministrato può estendersi molto evidenziando così il problema delle strutture tecniche ridotte ai minimi termini. In questo caso per creare delle collaborazioni tra pubblico e privato e tra amministrazioni bisogna intervenire sul miglioramento delle infrastrutture e dei servizi presenti nel borgo in modo da collegare meglio tutto il territorio nelle sue attività pubbliche e private.

Ulteriore problematica relativa al Piano è stata la mancanza di tempo sufficiente a redigere dei progetti pilota consistenti e comprendenti tutte le possibilità di intervento da compiere nel territorio del borgo in questione.

Questo problema si è creato anche per la situazione di necessità venutasi a creare dopo gli scompigli, soprattutto a livello economico, rilasciati dallo scoppio della pandemia; gli Stati membri dell'UE avevano bisogno di risorse e aiuti immediati per rilanciare al più presto la loro economia e ciò ha comportato a vari testi di programmi redatti in fretta e furia per cercare di non fuoriuscire dalle tempistiche che l'Unione Europea stessa aveva disposto per il Piano.

#### *6.6 Il decreto attuativo del PNRR nel nostro Paese*

Il PNRR resta uno strumento di massima importanza e ciò è evidenziato anche dal fatto che dalla sua prima attuazione nel nostro Paese con il decreto-legge del 6 maggio 2021 n. 59, in virtù del conformarsi dell'Italia al Regolamento UE n. 2021/241 che definiva il Piano di Recupero, ad oggi vi sono state numerose riforme e conversioni della normativa per cercare di trattare la questione di per sé dedicata al meglio possibile e nei minimi dettagli. Attualmente l'ultima norma in materia è stata il decreto-legge del 30 aprile 2022 n. 36 relativo alle misure urgenti da adottare per attuare il PNRR in materia di amministrazioni.

La parte del PNRR relativa ai borghi è stata definita in un decreto attuativo composto da 19 articoli; anche in questo caso come nelle leggi precedenti sui borghi è servito un decreto, ma questo ha avuto una prontezza e rapidità, forse date dalla situazione vigente e dalle date di scadenza fissate dall'UE, mai riscontrate negli altri atti legislativi statali.

In questi articoli venivano definite tutte le regole, già trattate in precedenza, relative al piano di investimento sui borghi deciso dal Governo di concerto col Ministero della Cultura, come l'ambito di applicazione e le finalità del programma sull'attrattività dei borghi storici (articolo 1), le risorse finanziarie di 1 miliardo stanziato per questo settore (articolo 2), il tipo di finanziamento tra sovvenzioni e prestiti (articolo 3), i soggetti richiedenti ovvero i Comuni (articolo 4), le azioni, gli interventi e gli obiettivi dei progetti (articoli 5 e 6), l'ammissibilità e la valutazione delle domande presentate (articoli 7 e 8), i termini e le spese ammissibili (articoli 9 e 10), le presentazioni delle proposte (articolo 11), gli obblighi dei Comuni nei loro piani di investimenti (articolo 12), l'attuazione degli interventi e l'erogazione dei contributi (articoli 13 e 14), le possibili sanzioni in caso si andasse contro gli obiettivi sensibili fissati dall'UE (articolo 17), il potere sostitutivo dell'organismo superiore rispetto al subordinato in caso di cattiva gestione (articolo 18) e la stabilità doverosa degli interventi (articolo 19). Ulteriore carattere particolare del PNRR Borghi fu anche la predisposizione di una soprintendenza speciale per questo Piano istituita col decreto legge del 31 maggio 2021 n. 77 dedita a semplificare le operazioni di realizzazione delle opere previste negli interventi (articolo 29).

Anche il PNRR ha avuto i suoi pro e i suoi contro come abbiamo visto, ma di per certo ha rappresentato il primo passo concreto e immediato verso una tutela dei piccoli borghi rimasta in attesa troppo a lungo nella nostra burocrazia interna; un cambio di passo necessario che si è innestato solo dopo un grave evento storico con una considerevole presa di posizione da parte dell'organismo massimo a difesa di tutti gli Stati Membri dell'UE.

## 7. Valutazioni e conclusioni

### *7.1 Il recupero del borgo storico: analisi degli interventi effettuati*

Il problema “tutto italiano” del recupero e della protezione dei borghi e dei loro centri storici è sempre stato un tallone d’Achille per il nostro Paese, infatti in varie zone si sono manifestati ritardi o addirittura mancanze di progetti seri di intervento a tutela dei piccoli borghi che, come nel caso di Pompei e del suo sito archeologico, stavano colando a picco e rischiavano di venire meno nella loro fisicità. L’Italia è un paese ricco di opere sul piano architettonico, artistico e urbanistico a tal punto da essere definito come il “*Paese dei centri storici*” e proprio per questo deve concentrarsi maggiormente sulla salvaguardia di questi beni; in passato nell’epoca fascista vi era stata la legge n. 1089/1939 detta Bottai (allora ministro dell’istruzione) a tutela diretta dei beni culturali e delle bellezze paesistiche, la quale però non si interessava del recupero del borgo in sé ma si riferiva solo ai beni materiali e paesaggistici isolandoli dal contesto cittadino dove erano presenti. Ben più importante, ma senza valenza giuridica, è stata la Carta di Gubbio nel 1960; questa dichiarazione di principi redatta di comune accordo tra 8 Comuni e vari professionisti nel settore dell’urbanistica si è occupata del risanamento e della salvaguardia dei centri storici e dei borghi puntando alla loro ri-pianificazione urbanistica in primis come premessa per lo sviluppo della città moderna del futuro. Questo documento, pur non giuridico, puntava forte sul centro storico come base da cui partire per qualsiasi tipo di operazione in relazione ad ogni centro urbano da ricostituire. Da sempre ma specie negli ultimi anni l’Italia ha provato con vari decreti a rilanciare l’edilizia, vedi gli aiuti per le ristrutturazioni, ma ha inglobato al suo interno ogni tipo di

costruzione e non ha osservato le dovute differenze d'intervento per gli edifici storici<sup>^</sup>. Oltre a un lavoro di base a livello urbanistico per rigenerare i borghi tutto questo va collegato al grande carattere di cui loro sono portatori, ovvero il loro vincolo culturale; i piccoli borghi possono fregiarsi di un concreto bagaglio culturale visibile in tutti quei beni mobili e immobili presenti nel loro territorio. La possibilità di una rigenerazione urbana, accennata in precedenza, può essere possibile anche grazie a una rigenerazione su base culturale dei borghi storici tramite dei progetti di creazione di servizi culturali per le loro comunità riutilizzando magari spazi abbandonati o gli stessi spazi pubblici. Inoltre un'altra pedina importante è l'apporto dei privati e dei residenti stessi nei borghi, che si vogliono rilanciare, a questi processi di valorizzazione culturale per far rinascere i loro piccoli comuni e farli conoscere anche alle altre comunità con iniziative ed eventi artistico-culturali<sup>^^</sup>.

Una delle prime strategie adottate nel nostro Paese a livello statale per il rilancio dei piccoli comuni è stata la SNAI nel 2014; questa però ha considerato solamente le aree interne e quelle comunità localizzate nei territori più isolati dai grandi centri urbani e con questi più difficilmente collegate. Le linee guida di questo documento si basavano sulla carenza dei servizi essenziali delle aree interne interessate e puntavano a ri-attivare tali servizi scontrandosi con il fatto che per ragioni economiche i costi di una tale operazione sarebbero stati insostenibili.

<sup>^</sup>Annamaria Angiuli, La genesi urbanistica del centro storico: dalla "Carta di Gubbio" alle nuove problematiche del risanamento, Aedon 2015, pp. 1-27.

<sup>^^</sup>Carmen Vitale, Rigenerare per valorizzare. La rigenerazione urbana "gentile" e la riduzione delle diseguaglianze, Aedon 2021, cap. 3-4.

Un'alternativa per arginare tale problematica e per far fronte alle difficoltà delle aree interne è stata la valorizzazione del patrimonio culturale, tanto per tornare al discorso cultura, tramite la realizzazione di itinerari turistico-culturali e la promozione dei prodotti del territorio di queste aree. Questa concreta inversione di tendenza per la SNAI, scontratasi subito con le gravi situazioni economiche delle comunità delle aree interne, è stata possibile con le successive riforme come la legge Realacci del 2017; questa legge salva-borghi ha cambiato la prospettiva nel nostro Paese considerando i piccoli borghi come uno dei principali motori di sviluppo per l'Italia, uno sviluppo che da questa normativa passava anche attraverso la valorizzazione del patrimonio culturale e del turismo dei borghi storici. Con la legge Realacci è stata creata un'occasione di occupazione e sviluppo per cercare di invertire gli indicatori negativi riguardo la demografia dei piccoli comuni e per porre fine alla loro caratteristica di aree periferiche o, peggio, ultra-periferiche<sup>^</sup>. Tuttavia le autonomie locali dovevano essere consultate prima di un qualsiasi decreto finanziario attuativo di una norma importante come questa; la legge salva-borghi del 2017 necessitava, per la sua attivazione, alcuni decreti attuativi tra cui l'approvazione del Piano nazionale di riqualificazione dei piccoli comuni selezionati, il quale andava a incidere molto sulle competenze legislative e amministrative proprie degli enti locali che col federalismo avevano ricevuto più autonomie dallo Stato<sup>^^</sup>.

<sup>^</sup>Carmen Vitale, La valorizzazione del patrimonio delle aree interne. Considerazioni preliminari, Aedon 2018, cap. 1-3.

<sup>^^</sup>Antonella Sau, La rivitalizzazione dei borghi e dei centri storici minori come strumento per il rilancio delle aree interne, Federalismi 2018, pp. 2-5.



Il punto debole di questa norma, che resta l'unica vera legge pubblicata in materia di borghi nel nostro ordinamento nazionale, rimane la sua evidente necessità di pubblicazione di alcuni decreti che possano attuarla e attivarne gli effetti come la possibilità di attingere ai sussidi stanziati dal suo Fondo previsto. Il borgo per essere tutelato e rivalutato ha bisogno di manifestare tutti i suoi lati nascosti e va considerato sia da una prospettiva oggettiva che soggettiva; il borgo non è un normale agglomerato urbano di edifici, ma riveste un carattere di individualità storica tale da rappresentarlo come un unicum, un esemplare di una particolarità che esprime una valenza culturale. Non è solo un centro urbano da tutelare solo urbanisticamente, ma va tutelato anche a livello culturale-paesaggistico; la sua valenza culturale, vista in precedenza, è testimonianza del valore di civiltà non solo per i beni immobili come le ville, i parchi o le piazze presenti, ma anche per le loro attività culturali ovvero le attività artigianali delle botteghe che hanno saputo resistere al mutare dei costumi e delle esigenze dovute al progresso. Queste rappresentano il vero valore culturale di un borgo e queste vanno tutelate perché non chiudano i battenti a causa della tipologia diversa del mondo del lavoro odierno, in modo da mantenere le vecchie tradizioni locali<sup>^</sup>.

La Carta di Gubbio del 1960 ha riconosciuto importanza nazionale ai borghi di valore storico-culturale proponendone una classificazione e individuandone i luoghi e le zone al loro interno da risanare tramite dei piani regolatori contestuali alla loro pianificazione urbanistica.

<sup>^</sup>Stefano Fantini, Il centro storico come bene paesaggistico a valenza culturale, Aedon 2015, cap. 1-4

Inoltre poneva dei vincoli di salvaguardia a questi territori. Purtroppo questa dichiarazione scritta non ha avuto la valenza giuridica che si aspettavano i suoi promotori; tuttavia il borgo oggi per rinascere non ha bisogno di leggi statali, ma di politiche a livello prettamente locale adeguate a contrastare in primis la desertificazione residenziale garantendo l'abitabilità ordinaria all'interno dei centri storici e non solo per eventi effimeri. Queste politiche degli enti locali devono staccarsi dalla funzione conservativa e dalla rigidità delle leggi sulla tutela del patrimonio culturale; piuttosto devono conformarsi alle dinamiche di vita sociale del loro territorio cercando di stare al passo con i cambiamenti dei giorni nostri e di superare un approccio urbanistico al problema. Le politiche dei Comuni stessi devono essere coerenti con le loro città, le loro identità e i loro ruoli snaturando l'idea di un borgo storico-contenitore solo per il turismo o per gli eventi passeggeri, e avanzando il progetto di un borgo-quartiere come tutti gli altri quartieri dei medio-grandi centri urbani già sviluppati con la sua stabilità abitativa e i suoi servizi efficienti e stabili<sup>^</sup>.

Tuttavia nel corso degli anni si è verificato lo scoppio della pandemia dovuta al COVID che da un lato ha dato una mazzata ulteriore alla già difficile situazione in cui versavano i piccoli comuni, però dall'altro dopo i primi mesi di chiusure totali ha fatto riscoprire agli italiani il piacere di visitare i piccoli borghi del nostro Paese, non potendo viaggiare in totale libertà all'estero, e in alcuni casi ha fatto crescere la voglia di trasferirsi in quelle zone rurali più circoscritte con una migliore qualità della vita e una maggiore vicinanza alla natura<sup>^^</sup>.

<sup>^</sup>Giuseppe Severini, Centri storici: occorre una legge speciale o politiche speciali ?, Aedon 2015.

<sup>^^</sup>Marcos Almeida Cerredá, Il contrasto allo spopolamento: criteri di pianificazione e misure giuridiche, Istituzioni del federalismo, Maggioli 2020, pp. 289-290.

A causa di un simile evento i borghi hanno potuto beneficiare di ristori ulteriori previsti nel decreto “rilancio” e in quello “sostegni” in quanto definiti come misure urgenti per contrastare gli effetti negativi della pandemia; tuttavia questi fondi sono stati concessi dal Governo a fondo perduto senza analizzare prima delle proposte di progetti o di piani di intervento redatti dagli stessi Comuni per verificare chi ne avesse davvero bisogno e per quali lavori li utilizzasse.

La legge Realacci, al contrario, precludeva ogni possibile conferimento dei 160 milioni del Fondo a una presentazione di un piano d’azione riguardo un piccolo comune specifico che doveva anche possedere dei requisiti specifici per entrare a far parte dell’elenco dei comuni in pieno diritto di ricevere gli aiuti. Tuttavia i punti deboli della norma salva-borghi erano, come detto, il bisogno di attuare altri decreti successivi alla legge per attivare il Fondo disposto e la soglia massima di 5000 abitanti residenti per Comune. Al contrario della SNAI che interessava solo le aree interne, la legge Realacci ha ampliato il suo raggio d’azione e di tutela anche ai piccoli comuni purché aventi non oltre 5000 abitanti nel proprio agglomerato residenziale, un limite che rischiava di lasciare fuori altri comuni. La prima dicitura della soglia dei 5000 abitanti per un Comune, non ancora definito “piccolo” come farà la legge Realacci, si era intravista nella legge del 8 giugno 1990 n. 142; all’articolo 11 favoriva la fusione tra comuni sotto 5000 abitanti o tra questi e i comuni con più abitanti concedendo contributi straordinari in quanto non potevano all’epoca essere costituiti nuovi comuni con meno di 10000 abitanti salvo le fusioni.

Ed è stato proprio il fenomeno delle fusioni, introdotto prima sul finire degli anni Novanta e poi riproposto dalla legge salva-borghi del 2017, ad offrire una possibilità di irrobustirsi ai piccoli comuni che avevano registrato un drastico calo demografico al loro interno; le fusioni si sono via via incrementate e hanno ridotto quella grande frammentazione comunale di cui era formato il nostro Paese. Una fusione tra i Comuni necessaria in quanto l'ordinamento statale aveva anche previsto per i Comuni fino a 5000 abitanti l'esercizio associato obbligatorio per le funzioni essenziali da svolgere da parte degli enti locali; ciò ha dato il là a creazioni più frequenti di nuovi comuni nati a seguito di fusione. Tuttavia questa strategia governativa è stata attuata solo per una semplificazione a livello amministrativo riducendo il numero delle amministrazioni locali e risparmiando concretamente sulla spesa pubblica, un risparmio però solo a vantaggio dello Stato e non dei piccoli comuni che, seppur uniti, sono comunque rimasti in balia dei loro problemi di fondo come la carenza di servizi, infrastrutture, collegamenti e il persistente calo demografico che non si è fermato. Così come per le fusioni, anche lo strumento delle unioni tra comuni non ha dato riscontri positivi accentuando in molti casi la differenza tra i comuni; basti pensare che in certi territori le unioni si sono sviluppate bene mentre nelle zone montane molti progetti di unioni sono rimasti inattivi senza alcun esercizio delle funzioni locali. Il Governo ha favorito il sistema della cooperazione intercomunale ma da un lato più rappresentativo che funzionale, cercando solo di avere meno enti locali possibili e non puntando a intervenire

per sistemare le competenze proprie a livello locale, in quanto se si uniscono o si fondono dei piccoli comuni aventi ciascuno amministrazioni pubbliche ai minimi termini queste, anche se cooperano, rimarranno nelle loro difficoltà<sup>^</sup>.

I borghi per essere rilanciati avevano bisogno di una valorizzazione di tutto ciò che era presente al loro interno prima di pensare a creare nuovi progetti e nuove forme di investimento; si doveva pensare in primis al recupero degli edifici storici e di tutti quei beni vincolati culturalmente che esprimevano un certo interesse artistico-paesaggistico presenti nei borghi storici, i quali erano soggetti alla tutela posta dal Codice Urbani relativo ai beni culturali e del paesaggio o anche, in alcuni casi, alla protezione conferita dall'UNESCO.

Inoltre andavano valorizzate le risorse naturali e quelle genetiche di interesse agroalimentare presenti nel territorio locale; risorse importanti “a portata di mano” che potranno generare occupazione con il conseguente confluire di nuovi abitanti interessati a stanziarsi in queste aree del nostro bel Paese<sup>^^</sup>.

Ed è proprio il tema del lavoro e della crescita occupazionale che rappresenta il secondo grande problema che affligge i piccoli borghi, oltre al già citato spopolamento. La Convenzione di Faro del 2005 aveva ricompreso nel patrimonio culturale anche i valori, le tradizioni, le credenze e i saperi degli uomini in costante evoluzione e dinamicità; quindi gli antichi mestieri sono entrati a far parte del nostro bagaglio culturale da preservare e tramandare.

<sup>^</sup>Marzia De Donno, Claudia Tubertini, Frammentazione comunale e contrasto allo spopolamento: la prospettiva italiana, Istituzioni del federalismo, Maggioli 2020, pp. 297-310.

<sup>^^</sup> Giovanni Maria Caruso, Guido Befani, L'urbanistica e lo spopolamento in Italia, Istituzioni del federalismo, Maggioli 2020, pp. 356-359.

I borghi storici rappresentano una grande opportunità lavorativa in un'area a valenza storico-artistica e danno la possibilità di insediamento a varie attività produttive e commerciali. Ogni piccolo comune può riservare una parte del suo centro storico alle attività lavorative anche se immerse in complessi di beni culturali o a stretto contatto<sup>^</sup>. E sono proprio i più antichi lavori, spesso compiuti dagli artigiani nelle loro botteghe, che rappresentano uno dei tratti di riconoscimento di un borgo e delle sue origini; va attuato un intervento che permetta di sostenere i lavori artigianali e non faccia chiudere le botteghe a causa dell'egemonia odierna delle multinazionali e delle catene che lavorano e concludono gli affari prettamente in rete. Il borgo storico è anche una possibilità di lavoro stabile, non solo un crocevia di passaggio per la stagione turistica; le numerose risorse del territorio sono un'ottima occasione di sfruttamento per aprire attività produttive e commerciali strettamente legate alla zona territoriale del piccolo comune e per creare nuovi posti di lavoro. Recentemente il Governo ha provato con un disegno di legge a stimolare il lavoro agile (smart working) anche nei borghi; si è trattata sicuramente di un'idea innovativa che deve essere supportata anche da un miglioramento delle condizioni della banda larga in questi territori, ma una digitalizzazione del borgo rischia di farlo diventare solo una cartolina di un posto dove non ci potranno essere insediamenti duraturi. In ultima battuta è subentrato il PNRR grazie all'iniziativa dell'Unione Europea di aiutare la ripresa economica dei suoi Stati membri colpiti dalla pandemia con un ingente fondo da miliardi di euro.

<sup>^</sup>Luca Di Giovanni, I centri storici quali critici punti d'incontro degli interessi culturali e commerciali, Istituzioni del federalismo, Maggioli 2018, pp. 167-174.

Tale piano ha rappresentato la più concreta possibilità di ripartenza in quanto la mole dei fondi stanziati era davvero ingente e l'Italia nelle sue missioni di intervento ha destinato parte degli aiuti per il rilancio dei borghi, massimi esponenti della cultura nazionale. Il Piano nazionale di ripresa e resilienza italiano, con un suo testo dal linguaggio alquanto trascurato e ricco di innovative terminologie inglesi forse per stare al passo coi tempi<sup>^</sup>, richiedeva per conferire gli aiuti ai borghi alcune proposte di progetti di rigenerazione culturale a livello locale con programmi di interventi chiari e precisi. Questo, in sintonia con la legge Realacci dove anch'essa precludeva l'elargire dei fondi ad un progetto preciso, dotava questo strumento di grande serietà e senza dubbio rappresentava il primo vero aiuto concreto immediatamente usufruibile e direttamente posto a tutela esclusiva dei borghi; non si guardava più alle aree di appartenenza o alle soglie degli abitanti residenti, si voleva rilanciare il borgo in sé dove ce n'era reale bisogno.

Il PNRR Borghi ha centrato in pieno il problema e ha messo al centro il borgo storico, tuttavia non è stato predisposto correttamente. L'UE con questa opportunità ci ha concesso la bellezza di 222,1 miliardi di euro di cui il nostro Paese ha destinato 1 miliardo solo per il tema dei borghi, un quantitativo enorme e subito spendibile ma che necessitava di regole procedurali diverse.

Il Governo avrebbe dovuto organizzare meglio le due linee di intervento che ha programmato per la missione sulla cultura riguardo l'attrattività dei borghi; in particolare dal punto di vista della gestione dei fondi ricevuti.

<sup>^</sup>Giandomenico Falcon, Viaggio al centro del PNRR, Le Regioni 2021, pag. 715.

Sulle attività e sugli investimenti da operare a livello locale nei borghi il Governo si è mosso bene puntando principalmente sul rilancio delle scuole, delle strutture sanitarie, ricettive e di ricerca, dei servizi essenziali e delle infrastrutture nei borghi storici concentrandosi sul campo dell'istruzione, della ricerca, della sanità e del turismo. Inoltre ha inglobato anche il lato privato valorizzando il lavoro con l'apertura di nuove attività e la creazione di occupazioni stabili, e sostenendo le imprese presenti o nate in seguito nei borghi con un ulteriore conferimento di sussidi. La pecca è stata nella ripartizione dei fondi e nelle modalità di selezione dei borghi beneficiari; al fronte di tanti soldi da poter investire, il Governo ha deciso di elargire ben 20 milioni per un solo borgo a testa per Regione o Provincia autonoma, che avrebbero dovuto scegliere loro stesse, e quindi per un totale di 21 piccoli comuni italiani; mentre ha optato nella seconda linea del suo piano a conferire un massimo di 2,53 milioni per comune ad almeno 229 borghi, e alle imprese in loro presenti, in tutta Italia che il Governo stesso avrebbe scelto valutando tra le varie proposte redatte e presentate dai piccoli comuni stessi. Si nota subito un grave squilibrio di risorse: 20 milioni ad un singolo piccolo borgo storico di ogni Regione per un totale di 21 borghi e poco più di 2 milioni e mezzo per nemmeno 230 borghi in tutta Italia. E anche relativamente al criterio di selezione dove in un caso è facoltà della Regione/Provincia autonoma eleggere il suo unico borgo, nell'altro è competenza del Governo che sceglie direttamente il piano presentatogli dai piccoli comuni stessi in risposta ad un avviso pubblico nazionale rivolto a tutti.



Una cifra di 20 milioni per un solo piccolo borgo selezionato sono fin troppi e lascerebbero, magari, i piccoli comuni vicini senza aiuti e con l'unica possibilità rimasta loro di presentare una proposta di progetto di rigenerazione locale per ricevere al massimo 2,53 milioni di euro come aiuti. Un totale di 1 miliardo riservato per i borghi è l'aiuto massimo che c'è stato per rilanciarli grazie all'unico, forse, strumento direttamente efficace e subito utilizzabile che si è a loro interessato; tutto questo andrebbe gestito meglio conferendo magari i 20 milioni a Regione per vari suoi borghi storici e non solo ad uno prescelto, inoltre andrebbero aumentati i fondi della seconda linea d'azione (quella dei 2,53 milioni per 229 comuni) in quanto questa dà piena voce a tutti i piccoli comuni senza dover richiedere nulla alla Regione/Provincia autonoma e permette di aiutare concretamente il mondo del lavoro in questi comuni che vanno sicuramente rilanciati in ottica turismo e servizi pubblici, ma senza un aumento delle produttività e dei commerci non avranno mai entrate sufficienti.

## *7.2 Riflessione finale sulla tematica*

In conclusione abbiamo visto che seppur siano state poche in realtà le norme sui borghi dal 2014 ad oggi hanno avuto un cambio di passo visibile con la prima legge dell'ordinamento nazionale sui borghi e con un Piano attuale che si riferisce solo a loro; tuttavia il caos burocratico, il troppo tempo lasciato passare tra una normativa e l'altra, o addirittura per pubblicare una norma, la necessità di decreti attuativi e di piani d'intervento da valutare precedentemente hanno causato rallentamenti e perdita di fiducia in molti piccoli comuni. Loro oggi però hanno una serie di riforme che se aggiustate magari con norme da subito

efficaci, con fondi già spendibili, ma non a fondo perduto, ed elargiti magari agli enti locali perché essendo direttamente a contatto col loro territorio e conoscendo meglio di tutti i problemi presenti possano aiutare i loro piccoli comuni, con aiuti rivolti a tutti, con la creazione di commissioni, non tanto per valutare le proposte, ma per valutare come vengano spesi questi aiuti, e con una concentrazione degli investimenti nel patrimonio culturale, nella salvaguardia dell'ambiente e degli spazi verdi, nel lavoro e nelle attività produttive, commerciali ed artigianali rafforzando quelle già presenti e aprendone di nuove, nei servizi per i cittadini e per i privati, e nei collegamenti con territori circostanti, per evitare l'isolamento, i piccoli borghi storici italiani potrebbero ottenere ancora di più e diventare simili agli altri centri urbani non tanto per grandezza ma per vitalità e concentrazione di affari e persone.

D'altronde come diceva la Carta di Gubbio, che se rivista e riproposta magari al Governo per una sua possibile approvazione, il borgo con il suo centro storico è la premessa per lo sviluppo della città moderna orientata al futuro ma con le sue radici originarie ben salde e visibili anche nell'era del progresso.

## 8. Bibliografia e sitologia

### 8.1 Volumistica:

- Carlo Battisti, Giovanni Alessio, Dizionario etimologico italiano, Firenze, Barbera, 1950-57;
- Ernst Gamillscheg, Romania germanica -Sprach- und Siedlungsgeschichte der Germanen auf dem Boden des alten Römerreichs, vol. 1, Berlino, Walter de Gruyter, 1934;
- Lucio Russo, La rivoluzione dimenticata, VII edizione, Milano, Feltrinelli, 2013;
- Emanuele Greco, "La città greca antica: istituzioni, società e forme urbane", Donzelli Editore, 1999;
- Luigi Piccinato, "Urbanistica Medioevale", Dedalo, 1978;
- Antonio D'Atena, Diritto regionale, Giappichelli, Torino, 2010;
- Amato Giuliano, Bartole Sergio, Bassanini Franco, Cassese Sabino, Elia Leopoldo, Dibattito sul trasferimento delle funzioni amministrative alle regioni di diritto comune, in Giurisprudenza costituzionale, Giuffrè, 1971;
- Antonella Tarpino, Il paesaggio fragile: l'Italia vista dai margini, Einaudi, 2016;
- Giovanni Carrosio, I margini al centro; l'Italia delle aree interne tra fragilità e innovazione, Donzelli Editore, 2019.

### 8.2 Saggistica:

- Sabrina Lucatelli, La strategia nazionale, il riconoscimento delle aree interne, in Territorio, 2015;

- Carmen Vitale, Rigenerare per valorizzare. La rigenerazione urbana “gentile” e la riduzione delle diseguaglianze, Aedon, 2021;
- Carmen Vitale, La valorizzazione del patrimonio delle aree interne. Considerazioni preliminari, Aedon, 2018;
- Antonella Sau, La rivitalizzazione dei borghi e dei centri storici minori come strumento per il rilancio delle aree interne, Federalismi, 2018;
- Annamaria Angiuli, La genesi urbanistica del centro storico: dalla “Carta di Gubbio” alle nuove problematiche del risanamento, Aedon, 2015;
- Stefano Fantini, Il centro storico come bene paesaggistico a valenza culturale, Aedon, 2015;
- Giuseppe Severini, Centri storici: occorre una legge speciale o politiche speciali ?, Aedon, 2015;
- Giandomenico Falcon, Viaggio al centro del PNRR, Le Regioni, 2021;
- Marcos Almeida Cerreda, Il contrasto allo spopolamento: criteri di pianificazione e misure giuridiche, Istituzioni del federalismo, Maggioli, 2020;
- Marzia De Donno, Claudia Tubertini, Frammentazione comunale e contrasto allo spopolamento: la prospettiva italiana, Istituzioni del federalismo, Maggioli, 2020;
- Giovanni Maria Caruso, Guido Befani, L’urbanistica e lo spopolamento in Italia, Istituzioni del federalismo, Maggioli, 2020;
- Luca Di Giovanni, I centri storici quali critici punti d’incontro degli interessi culturali e commerciali, Istituzioni del federalismo, Maggioli, 2018.

### 8.3 Sitologia:

- [agenziacoesione.gov.it](http://agenziacoesione.gov.it)
- [edilportale.com](http://edilportale.com)
- [gazzettaufficiale.it](http://gazzettaufficiale.it)

### 8.4 Legislazione dell'ordinamento nazionale:

- Legge Bottai del 1 giugno 1939 n. 1089;
- Legge 29 giugno 1939 n. 1497;
- Legge urbanistica 17 agosto 1942 n. 1150;
- Articoli 4, 44 della Costituzione;
- Titolo V parte II della Costituzione articoli 114, 118, 116 comma 3, 117 comma 6;
- Legge Galasso 4 agosto 1985 n. 431;
- Legge n. 142 dell'8 giugno 1990;
- Legge Bassanini del 15 marzo 1997 n. 59;
- Legge costituzionale n. 1/1999;
- Testo Unico degli Enti Locali decreto legislativo del 18 agosto 2000 n. 267;
- Legge costituzionale n. 2/2001;
- Ddl Realacci 3 luglio 2001;
- Legge n. 3 del 18 ottobre del 2001;
- Legge delega 6 luglio 2002 n. 137 articolo 10;
- Ddl 1942 Realacci-Bocchino 21 gennaio 2003;
- Legge La Loggia n. 131/2003;
- D.lgs. 22 gennaio 2004 n. 42 Codice dei beni culturali e del paesaggio;
- Ddl Realacci 28 aprile 2007;
- Ddl Realacci-Lupi 29 aprile 2008;

- Legge Delega n. 42 del 21 maggio 2009;
- Decreto legge del 6 luglio 2012 n. 95;
- Legge 7 agosto 2012 n.135 articolo 19;
- Strategia Nazionale delle aree interne 2013;
- Accordo di Partenariato 2014-2020;
- Proposta di legge Realacci-Terzoni 26 settembre 2016;
- Legge Realacci 6 ottobre 2017 n.158;
- DPCM del 2 dicembre 2019 n. 169 articolo 41;
- Decreto legge rilancio del 19 maggio 2020 n. 34;
- Legge del 17 luglio 2020 n. 77;
- Decreto ministeriale 10 agosto 2020;
- Decreto sostegni legge 22 marzo 2021 n. 41 titolo IV articolo 23-ter;
- Decreto legge del 6 maggio 2021 n. 59;
- Legge del 21 maggio 2021 n. 69;
- Decreto legge sostegni bis del 25 maggio 2021 n. 73;
- Decreto legge del 31 maggio 2021 n. 77 articolo 29;
- Disegno di legge del 6 luglio 2021;
- Legge del 23 luglio 2021 n. 106;
- Dpcm 23 luglio 2021;
- Dpcm del 30 settembre 2021;
- Fondo di sostegno ai comuni marginali 14 dicembre 2021;
- Piano nazionale per la riqualificazione dei piccoli comuni 2 dicembre 2021;
- PNRR Regolamento UE 2021/241;
- Decreto legge del 30 aprile 2022 n. 36.

## 8.5 Legislazione dell'ordinamento regionale:

- Lombardia legge regionale n.11 del 5 maggio 2004;
- Emilia-Romagna legge regionale del 06 luglio 2009 n. 6;
- Emilia-Romagna legge regionale del 21 dicembre 2017 n. 24;
- Emilia-Romagna legge regionale del 20 aprile 2018 n. 5;
- Toscana legge regionale del 27 luglio 2004 n. 39;
- Toscana legge regionale n. 68 del 27 dicembre 2011 articolo 82 bis;
- Toscana legge regionale del 23 dicembre 2019 n. 80;
- Lazio legge regionale n. 9 del 7 agosto 2020;
- Abruzzo legge regionale del 5 luglio 2016 n. 19;
- Abruzzo proposta di legge 148/2020;
- Abruzzo legge regionale del 21 dicembre 2021 n. 32;
- Marche proposta di legge n. 48/2021;
- Marche legge regionale del 22 novembre 2021 n.29;
- Puglia legge regionale n. 44/2013;
- Calabria legge urbanistica regionale n. 19/2002;
- Calabria deliberazione n. 44 del Consiglio regionale del 10 febbraio 2011.

## 9. Ringraziamenti

*A Graziella, Giovanna e Moreno  
per tutti i loro sacrifici fatti e i loro  
aiuti che mi hanno dato e  
continueranno a darmi.*