



## The “Unsustainable” Fascination of the Hamlets. Firsts Data and a Reflection on the Competition Announcement “Attrattività dei borghi storici”

Valeria Pracchi, Annunziata Maria Oteri (Poltecnico di Milano)

*The essay focuses on the results of the strategy “Attrattività dei borghi storici” (Historical small centres attractiveness), funded by the Italian Ministry of Culture (MiC) within the resources allocated by the European Parliament (Next Generation Europe program) for the National Plans for Recovery and Resilience of the member states (PNRR).*

*The essay presents the first, mainly quantitative results of the initiative which, even if the experience is still ongoing, offers the opportunity to reflect on the new tendencies in Europe towards the policies for social cohesion and social inequalities decrease. As it is well-known, these policies have the main purpose of rescuing inner territories at risk of abandonment looking at them as important reservoir of resources to be revived rather than “places to be saved”.*

*After a general framework of the topic in the first part, the essay then analyses the results of the so-called “Bando Borghi” whose main characteristics are synthetically described in the second part of the paper. In particular, in the essay the results of the so-called “Linea B”, addressed to the small towns with less than 5000 inhabitants, are examined. The analysis is based on the quality of the project that were presented, but also on three parameters: the participation, the resources allocation, and the distribution of the selected projects in the national territory. Some final reflections about the initiatives conclude the paper.*

# L'insostenibile fascino dei borghi. Primi dati e una riflessione sugli esiti del bando "Attrattività dei borghi storici"

Valeria Pracchi, Annunziata Maria Oteri

Il saggio indaga i primi esiti dell'azione "Attrattività dei borghi storici", finanziata dal Ministero della Cultura italiano (MiC), nell'ambito delle risorse stanziare dal parlamento europeo entro il programma Next Generation Europe e destinate ai Piani Nazionali di Ripresa e Resilienza (PNRR) degli stati membri.

Si tratta di una ricognizione, per lo più quantitativa, che seppure fotografi programmi ancora in fase di attuazione, offre la possibilità di riflettere su quanto queste iniziative tengano conto dei significativi cambi di passo attuati dall'Unione Europea negli ultimi anni rispetto alle politiche di coesione e di contrasto alle disuguaglianze sociali. Com'è noto, si tratta di strategie che pongono tra gli obiettivi fondamentali il riscatto dei territori interni, a rischio di spopolamento, cui si guarda non più come a "luoghi da salvare", ma a territori che custodiscono importanti risorse da riattivare.

A una prima parte di inquadramento della tematica, che comprende anche una riflessione sul significato, sempre più incerto, dato oggi alla parola "borgo", fa seguito l'analisi dei risultati dell'iniziativa promossa dal MiC. I contenuti del bando, la sua interpretazione da parte dei territori cui è indirizzato, la distribuzione delle proposte all'interno di ciascuna regione e, infine, gli indirizzi progettuali che sembrano delinearsi, sono qui analizzati tenendo in conto che si tratta della prima iniziativa di portata nazionale rivolta ai "borghi storici" direttamente promossa dal MiC. In particolare, nel testo vengono presi in esame gli esiti della cosiddetta linea B dedicata ai progetti di rivitalizzazione dei comuni con popolazione inferiore a 5000 abitanti. Si guarda nello specifico, compatibilmente con

i dati attualmente a disposizione, al livello di partecipazione, alle modalità di allocazione delle risorse e dunque alla provenienza dei progetti vincitori e, infine, alla qualità di tali progetti. Questa analisi dei primi effetti di un processo ancora in atto, è inoltre l'occasione per proporre alcune riflessioni che, lungi dal voler essere conclusive, vorrebbero aprire un dibattito sull'iniziativa in sé e, più in generale, sul senso di queste operazioni nel più ampio programma di rilancio dei piccoli centri cui sempre più si guarda come a preziose riserve di patrimoni per il futuro.

### *I borghi d'Italia nella trappola del branding*

Molto si è discusso, in questi ultimi anni, sul destino dei borghi storici dell'Italia interna; un dibattito che coinvolge politici, esperti, studiosi, comunità, in un confronto ricco e controverso già a partire dalla stessa definizione del termine<sup>1</sup>. Il tema dei borghi, il cui significato – come vedremo – assume nel tempo una connotazione che rimanda per lo più agli aspetti formali ambiguamente associati a concetti quali “autentico” e “identitario”, è diventato di tendenza durante la pandemia, quando la rete di piccoli centri collinari, montani e anche costieri, si è ripopolata di un esercito di *smart workers* in fuga dalle città.

Tuttavia, già dagli anni Settanta, entro la più ampia tematica della tutela dei centri storici, i borghi sono stati oggetto di interesse a vario livello, in quanto parte di quella rete di piccoli e medi insediamenti di aree interne che dal secondo Ottocento, seppure con discontinuità, subisce gravi processi di spopolamento. Ben lungi dall'essere nazionale, il fenomeno si estende all'intera Europa e coinvolge in modo trasversale diversi ambiti e competenze, da quelli politico-economici, a quelli sociali e antropologici, a quelli connessi alla dimensione fisica (trasformazioni territoriali, rischi, degrado e perdita del patrimonio costruito e paesaggistico, ecc.) nonché, sebbene in tempi più recenti, alla sfera che potremmo più genericamente definire culturale.

In Italia, il fenomeno dello spopolamento è oggetto di attenzione sin dall'inizio del Novecento, con una maggiore insistenza dal secondo dopoguerra, quando emerge la consapevolezza, almeno da parte di chi lo osserva con sguardo lungimirante, che la crisi delle aree cosiddette interne del nostro paese – per lo più montane e rurali, quindi custodi di risorse naturali e, diremmo oggi, *green* – si sarebbe

1. La definizione riportata nell'enciclopedia Treccani riguardo al significato attribuito in Italia alla parola “borgo”, da non confondere con “borgata”, è «centro rurale fortificato anche solo da un fossato». Il termine non va confuso né con “Castrum” o “Castellum”, dimora del signore, né con “Villa”, cioè l'abitato aperto nel contado; si veda Treccani, enciclopedia online, voce *Borgo*, <https://www.treccani.it/enciclopedia/borgo> (ultimo accesso 13 novembre 2022). Vedi inoltre il recente BARBERA, CERSOSIMO, DE ROSSI 2022.

presto riverberata sui grandi e medi centri urbani. È un tema, fra l'altro, che si è intrecciato a quello, altrettanto cogente, del divario fra Nord e Sud del Paese, e alle proposte per rilanciare l'economia delle aree più svantaggiate<sup>2</sup> (figg. 1-2).

Più di recente, complici anche gli effetti della pandemia da Covid-19 sull'assetto socioeconomico globale, il tema dello spopolamento o, meglio, la crisi delle aree interne e rurali e i connessi fenomeni demografici, è al centro dell'agenda politica europea. D'altra parte, dalla storia apprendiamo che le catastrofi, qualunque ne sia la natura, impongono cambiamenti e ripensamenti. In questo caso, la pandemia sembra aver rafforzato alcune visioni maturate già dagli anni Settanta che si oppongono a quelle politiche che, dal dopoguerra, hanno guardato ai territori marginali non come a depositi di risorse, ma come a luoghi privi di proprie capacità produttive, e da sfruttare; non realtà storicamente definite, insomma, ma luoghi astratti dove applicare modelli di crescita altrettanto decontestualizzati.

Si registra dunque una ripresa significativa di quelle tendenze che si fondano sull'idea di territorio come riserva di patrimoni comuni da valorizzare e che riportano l'uomo al centro delle strategie di rilancio, investendo su economia circolare, uso sostenibile delle risorse endogene dei territori e innovazione.

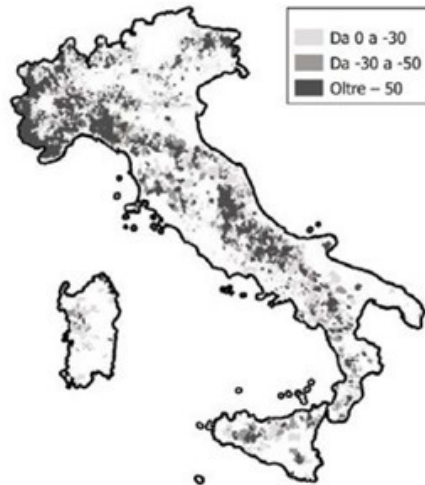
La discussione si è concentrata, negli ultimi anni, su come ricondurre le politiche che coinvolgono i territori a rischio di spopolamento a una dimensione "umanistica"<sup>3</sup> per contrastare la tendenza alla globalizzazione di processi e strategie. Una visione alternativa, potremmo dire "anti-globale" dei territori marginali, si imposta sull'idea che questi siano l'esito di un processo della storia dove comunità e ambiente, uomo e natura, si sono continuamente adattati ai cambiamenti in una "co-evoluzione virtuosa"<sup>4</sup>.

Ciò che emerge, nelle strategie basate su una matrice che un po' riduttivamente definiamo territorialista, è la necessità di una inversione di marcia nell'affrontare la questione non più, come dicono gli esperti, in una logica top-down, che vede una gestione centralizzata e omologante delle

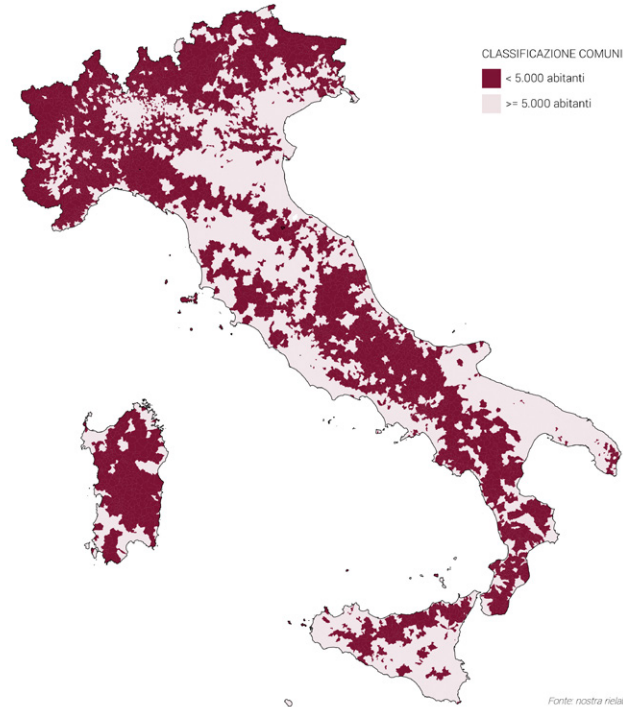
2. Non si tenterà in questa sede di fornire un quadro esaustivo degli studi sul tema dello spopolamento in Italia; il che esulerebbe, peraltro dagli obiettivi di questo saggio. È tuttavia utile segnalare come, già dal secondo dopoguerra, economisti, storici e qualche politico particolarmente attento, segnalavano – dati alla mano – che, se non opportunamente contrastato, il fenomeno avrebbe alimentato, come di fatto è avvenuto, le diseguaglianze tra nord e sud del paese e causato una inevitabile crisi degli equilibri geografici, economici e socioculturali tra città e campagna/montagna. Gli studi del demografo Eugenio Sonnino e dell'economista Manlio Rossi Doria rimangono ancora oggi esemplari in Italia, così come i numerosi contributi di economisti, geografi e storici che dall'Unità d'Italia, ma soprattutto dal secondo dopoguerra, hanno studiato il fenomeno prevedendone le conseguenze nel lungo periodo. Per un quadro sintetico degli studi sullo spopolamento nell'ultimo secolo vedi MACCHI JÁNICA, PALUMBO 2019.

3. PAZZAGLI ET ALII 2017; OTERI 2019; CERSOSIMO, DONZELLI 2022.

4. SHIVA 2015.



Mapa 1 - Decremento demografico dal 1871 al 1971 in percentuale  
 Fonte: L. Del Panta, T. Detti, *Lo spopolamento nella storia d'Italia, 1871-2011, in Territori spezzati: spopolamento e abbandono nelle aree interne dell'Italia contemporanea*, a cura di G. Macchi, A. Palumbo, CISGE, Roma, 2019



Fonte: nostra rielaborazione dati ISTAT.

Da sinistra, figura 1. Confronto tra i dati di decremento demografico dal 1871 al 1971 (da DEL PANTA, DETTI 2019, p. 20); figura 2. Attuale situazione dei comuni con popolazione inferiore ai 5000 abitanti (da F. DEZIO, L. MAZZA, A. TORRETTA, *Fotografia dell'Italia vista attraverso strategie e politiche per i piccoli comuni*, tesi di laurea, Corso di laurea in Architettura e disegno urbano, Politecnico di Milano, a.a. 2021/2022, relatore V. Pracchi).

politiche, ma in una visione *place-based*. È questo il fondamento delle più recenti proposte di coesione promosse in seno alla commissione europea<sup>5</sup> entro cui maturano i presupposti per la definizione, a livello nazionale, della Strategia Nazionale per le Aree Interne (SNAI), uno strumento varato in Italia nel 2013, che rispecchia una tendenza ormai evidente e generalizzata a mettere le comunità (intese qui come sommatoria di persone e territori) al centro delle azioni. Si tratta di uno spostamento lento e ancora tutto da verificare, che trova nutrimento nella insoddisfazione per quelle politiche “centralizzate”, che hanno di fatto favorito le diseguaglianze sociali, nella preoccupazione per i cambiamenti climatici e le evidenti conseguenze su territori e comunità e nella necessità, ormai largamente condivisa, di non dissipare le risorse esistenti.

L'argomento è complesso e non è il centro di questo studio, tuttavia è utile almeno citare questo importante segnale di cambiamento, poiché esso inevitabilmente impatta sulla dimensione fisica dei luoghi, sulle previsioni di trasformazione dei territori, sulle reali prospettive per un loro ripopolamento con particolare riferimento – questo il focus delle riflessioni che seguono – al ruolo che in questi processi può avere il patrimonio urbano e architettonico dei piccoli centri o, come sempre più comunemente vengono definiti, dei borghi. C'è infatti un'ambiguità di fondo intorno al concetto, che condiziona le politiche e i programmi in atto per la valorizzazione dei piccoli centri di aree interne.

Come si diceva, il tema è dubbio già a livello terminologico, poiché l'accezione che sempre più si sta affermando, e che via via modifica il significato originale del termine richiamato in apertura, più che alle caratteristiche morfologiche o genericamente fisiche di questi insediamenti, si associa a immagini estetiche predefinite e frequentemente veicolate come sinonimo di “autentico”<sup>6</sup>. Questi abitati semi-spopolati (o meglio, un'accurata selezione di essi) cui si guarda come affascinanti piccoli presepi fuori dal tempo, per lo più svuotati di abitanti e attività (fig. 3), sono sempre più oggetto di azioni di marketing prevalentemente indirizzate allo sviluppo turistico, con ciò inficiando decenni di studi e iniziative che vanno in direzione opposta. Si pensi, ad esempio, alla legge cosiddetta “Salva borghi”<sup>7</sup>, varata nel 2017 per sostenere con incentivi fiscali lo sviluppo economico, sociale, ambientale e culturale dei piccoli comuni; nel più ampio quadro delle misure previste – che comprendono fra l'altro la mitigazione dei rischi, la messa in sicurezza di infrastrutture e edifici scolastici, il riuso di edifici abbandonati – la tutela del patrimonio architettonico degli ambiti storici è stata per lo più indirizzata

5. *An Agenda for a reformed cohesion policy*, 2009, [https://ec.europa.eu/migrant-integration/library-document/agenda-reformed-cohesion-policy-place-based-approach-meeting-european-union\\_en](https://ec.europa.eu/migrant-integration/library-document/agenda-reformed-cohesion-policy-place-based-approach-meeting-european-union_en) (ultimo accesso 12 novembre 2022).

6. In proposito vedi il recente BARBERA, CERSOSIMO, DE ROSSI 2022.

7. Legge 6 ottobre 2017 n. 158, *Misure per il sostegno e la valorizzazione dei piccoli comuni, nonché disposizioni per la riqualificazione e il recupero dei centri storici dei medesimi comuni*.

all’incentivazione del turismo con la creazione, previa selezione di ambiti di “particolare pregio”, di alberghi diffusi, o più genericamente di interventi di riqualificazione urbana nel rispetto “delle tipologie e strutture originarie”.

Emerge, dunque, quanto meno secondo il legislatore, una visione alquanto irrealista o, se vogliamo, estetizzante di questi luoghi. D’altra parte, enti più vicini al territorio si muovono in direzione contraria. Si pensi all’attività di organizzazioni come l’Associazione Nazionale Centri Storico Artistici (ANCSA) o più di recente all’Unione Nazionale Comuni Comunità Enti Montani (UNCEM), agli ecomusei sparsi nei territori interni, le comunità montane, ecc., per lo più rivolte a dimostrare che da Nord a Sud insediamenti e comunità sono il frutto di stratificazioni, contraddizioni, riparazioni, demolizioni, ricostruzioni e, anche, fughe e ritorni, nuovi arrivi, definitivi abbandoni. Processi, spesso dolorosi, di frequente riverberatisi sulla dimensione fisica di questi abitati, che ne hanno compromesso la fisionomia originale (dunque persino le tipologie e le strutture), e che tuttavia costituiscono l’ossatura portante nel processo di costruzione di “autenticità” o, come preferiamo definirla, di “località”<sup>8</sup>. In questa duplice visione, iniziative lodevoli sulla carta, come quelle promosse dalle associazioni Borghi più belli d’Italia, Borghi autentici d’Italia, Borghi bandiere arancioni del Touring Club – solo per citarne alcune – rischiano di strumentalizzare azioni originariamente nate con l’intenzione di riattivare i potenziali di questi piccoli centri, che forse dovremmo tornare a chiamare “paesi”, partendo non dalle caratteristiche esteriori, dunque dal *brand*, ma dalle risorse di patrimoni e persone che questi luoghi ancora custodiscono<sup>9</sup>.

### *Il bando “Attrattività dei Borghi storici”*

Come detto, l’agenda politica europea, già prima della pandemia, ha promosso in modo significativo programmi rivolti a sanare le diseguaglianze sociali con gli occhi puntati su nuove economie e nuovi strumenti per valorizzare le risorse esistenti e le diversità di territori e comunità.

Con il neonato programma *Next Generation Europe*, l’Unione Europea, grazie ai fondi destinati ai Piani Nazionali di Ripresa e Resilienza (PNRR) degli stati membri<sup>10</sup>, intende promuovere

8. Sul concetto di località vedi TORRE 2011.

9. «Se i borghi sono questi – scrive Pier Luigi Sacco riferendosi al fraintendimento del borgo come luogo ameno e romantico da *brandizzare* – bisognerà invece capire cosa fare dei paesini e dei villaggi, dove non allignano la poesia e la bellezza quanto piuttosto le grigie esigenze della vita quotidiana»; SACCO 2022, p. 123.

10. Quello italiano ammonta a 191,5 miliardi di euro, di cui 30,6 cofinanziati; <https://italiadomani.gov.it/it/home.html> (ultimo accesso 3 marzo 2023).



Figura 3. Nesolio, Erve (Lecco), scorcio del piccolo centro abbandonato (foto A.M. Oteri, 2022)

Nella pagina seguente, figura 4. Gerace (Reggio Calabria), scorcio del centro storico vincitore della linea A del bando "Attrattività dei borghi storici" per la regione Calabria (foto N. Sulfaro, 2023).



innumerevoli attività per innescare risorse durature e sostenibili, anche in risposta alla crisi europea post pandemica. In questo contesto, certamente controverso, si inserisce l'iniziativa del Ministero per la Cultura sulla "Attrattività dei borghi"<sup>11</sup>. La finalità è «di sostenere i comuni in cui è presente un borgo storico, caratterizzati da una significativa marginalità economica e sociale che, precipuamente attiene a comuni di piccola e piccolissima dimensione, anche molto al di sotto della soglia dei 5000 abitanti»<sup>12</sup>. Ciò allo scopo di generare in questi luoghi progetti culturali che producano attrattività e al contempo tutela del territorio e adattamento al cambiamento climatico, con l'auspicio di riportare le persone a vivere e a relazionarsi in maniera vitale, empatica e innovativa (fig. 4).

Riqualficazione degli spazi pubblici, restauro del patrimonio storico-architettonico, ma anche attivazione di iniziative imprenditoriali e commerciali che creino ricadute occupazionali sul territorio, sono dunque tra le azioni studiate per rivitalizzare il tessuto socio-economico dei piccoli centri, contrastando lo spopolamento e favorendo la conservazione del loro patrimonio culturale materiale e immateriale, paesaggistico e delle loro tradizioni, oltre che a favorire forme di turismo diffuso.

L'investimento generale previsto è diviso in 3 sottoinsiemi:

- la linea di intervento A, nell'ambito della quale si sostiene la realizzazione di ventuno progetti di particolare rilievo e significato (uno per regione o provincia autonoma), ciascuno di importo pari a 20 milioni di euro, alla cui selezione provvedono le Regioni/Province autonome;
- la linea di intervento B, finalizzata alla realizzazione di progetti locali di rigenerazione culturale e sociale di borghi storici con popolazione inferiore a 5000 abitanti, che dispone di risorse pari a 380 milioni di euro;
- la linea di intervento C, per 200 milioni di euro, quale regime d'aiuto, attivato attraverso una procedura centralizzata di responsabilità del MiC, a favore delle micro, piccole e medie imprese, profit e non profit, localizzate o che intendono insediarsi nei borghi selezionati<sup>13</sup>.

11. È utile citare la definizione di Borgo contenuta nel bando che, seppure tenti di ricondurre a una dimensione fisica ciò che sempre più si definisce, in immaginari e discorsi, come luogo-cartolina, lascia ancora fuori la dimensione della comunità, cioè un dispositivo fatto di luoghi e persone: «per borghi si intendono piccoli insediamenti storici che hanno mantenuto la riconoscibilità della loro struttura insediativa storica e la continuità dei tessuti edilizi storici», CHIAPPERINI, MONTENEGRO, VIESTI 2022, p. 161.

12. *Avviso pubblico per la presentazione di Proposte di intervento per la rigenerazione culturale e sociale dei piccoli borghi storici da finanziare nell'ambito del PNRR, Missione 1 Digitalizzazione, innovazione, competitività e cultura, Component 3 Cultura 4.0 (M1C3). Misura 2 Rigenerazione di piccoli siti culturali, patrimonio culturale, religioso e rurale, Investimento 2.1: Attrattività dei borghi storici*, finanziato dall'Unione europea - NextGenerationEU.

13. Si tratta di una misura di accompagnamento ai borghi assegnatari del finanziamento. L'avviso è destinato a imprese singole o aggregate, esistenti e nuove, agli enti del terzo settore, agli enti non profit, alle startup, tutte finanziabili, tranne le

### *La linea A del bando: la Lotteria d'Italia*

La cosiddetta linea A del bando si è avviata a cavallo tra il 2021 e il 2022, con la presentazione delle candidature da parte dei comuni alle regioni entro il 31 gennaio 2022, e la pubblicazione dei risultati a metà marzo 2022<sup>14</sup>. Questa prima azione ha avuto una discreta diffusione sulla stampa nazionale che ha spesso sottolineato in modo critico alcuni fattori. Tra questi l'ammontare totale del finanziamento pari a 420.000.000 di euro<sup>15</sup> per ventuno piccoli centri, rispetto ai 380.000.000 di euro destinati al resto del Paese con la cosiddetta linea B (da qui la locuzione spesso impiegata di "Lotteria d'Italia"). Tra le criticità si segnala anche la mancata strategia di coordinamento dei territori, azione invece auspicata e, almeno sulla carta, incentivata dalla linea B del bando. In tal senso, è utile accennare alle critiche mosse da quelle associazioni, come UNCEM (Unione Nazionale dei Comuni Comunità Enti Montani) – cui fanno eco molti sindaci di piccoli comuni in aree interne – in particolare rispetto all'impostazione che privilegia il finanziamento cospicuo a un solo comune<sup>16</sup>. Ciò, infatti, sembra azzerare i dieci anni di impegno dell'Agenzia Nazionale di Coesione (con cui UNCEM e la rete dei piccoli comuni montani collabora dal 2013) nella costruzione dell'ossatura portante della SNAI; un lavoro, com'è noto, che prova a fare leva sullo spirito di collaborazione tra comuni, anche in quei territori storicamente divisi da campanilismi o antiche rivalità.

È stata inoltre spesso rimarcata la scarsa trasparenza nelle valutazioni da parte delle regioni per la scelta delle candidature e per la loro selezione finale, ciò che ha portato al ricorso al TAR di molti secondi qualificati<sup>17</sup>.

La *slide* pubblicata sul sito del MiC (fig. 5) con l'elenco dei comuni vincitori evidenzia, con la sola eccezione di Recoaro Terme (n. 19), come essi si dispongano nella fascia alpina e lungo la dorsale appenninica, aree tradizionalmente intese come interne e fragili (fig. 6).

imprese agricole. Il bando – aperto in data 8 giugno 2023 – sarà gestito da Invitalia in qualità di soggetto attuatore con una commissione che valuterà i progetti presentati dalle imprese. Le iniziative dovranno essere coerenti con il progetto finanziato dal bando borghi. La previsione è di finanziare circa 2500 imprese con un totale complessivo di 200 milioni di euro; <https://www.osservatoriorecovery.it/lubec-le-anticipazioni-sul-bando-destinato-alle-imprese-nellambito-del-piano-borghi-linea-b-missione-1-componente-3-investimento-2-1/> (ultimo accesso 2 marzo 2023).

14. Una interessante riflessione su modalità ed esiti della linea A è in CHIAPPERINI, MONTENEGRO, VIESTI 2022.

15. Alla fine della selezione il totale finanziato ammonta a € 398.421.075,00.

16. Scrive Bussone: «è cresciuto un approccio ai territori infarcito di una retorica che dà allergia. Anche quando in ballo c'è un miliardo di euro, per una lotteria che nasce da un ministero forte di qualche centinaio di miliardi di risorse [...]. Non è questo quel che serve. Non è questa la logica giusta per il Paese fatto di paesi»; BUSSONE 2022, p. 137.

17. Si segnala il fatto che i ricorsi, al momento, sono stati tutti respinti.



Figura 5. Elenco dei 21 comuni vincitori del bando “Attrattività dei borghi storici. Linea A” (da <https://cultura.gov.it/pnrr-borghi>, ultimo accesso 2 marzo 2023).



Figura 6. Castelnuovo in Avane, Cavriglia (Arezzo), veduta del piccolo abitato vincitore della linea A del bando “Attrattività dei borghi storici” per la regione Toscana (foto A.M. Oteri, 2022).

Volendo analizzare in dettaglio i progetti vincitori, considerati progetti pilota da esportare in altre località in caso di successo, la ricerca dovrebbe essere semplice. Invece, per quanto le nostre prospezioni siano state accurate, è stato possibile trovare in rete il progetto integrale del solo comune di Pertica Alta (candidatura della frazione di Livemmo in Valle Sabbia, nella provincia di Brescia) in Lombardia. Il progetto Livemmo Borgo Cre-Attivo ha ottenuto 18,5 milioni (quasi 120 mila euro per abitante), con felicità e preoccupazione del sindaco, avendo il comune un solo dipendente. Non è del resto la prima occasione di rilancio per la montagna bresciana che, grazie a Fondazione Cariplo, attraverso il progetto AttivAree, finanzia attività nel territorio considerato più interno della Val Trompia e Val Sabbia<sup>18</sup>.

Per quanto concerne gli altri progetti vincitori, sul sito del Ministero e sulla stampa locale si trovano brevi sintesi delle idee portanti, senza approfondimenti specifici riguardo alle azioni pianificate. Dei ventuno progetti, dieci sono situati all'interno di aree in cui la SNAI è già attiva, mentre undici sono al di fuori (fig. 14). Questa sorta "di pareggio" non consente dunque di offrire considerazioni particolari, ma va ribadito che la scelta di questi casi pilota ha avuto regole di ingaggio diverse tra loro, decise dai singoli territori e non confrontabili<sup>19</sup>.

### *Quanto, dove e come. Alcuni dati significativi sulla partecipazione alla Linea B del Bando*

La seconda linea di azione, potenzialmente rivolta a tutti i comuni con meno di 5000 abitanti, ha, a nostro modo di vedere, un maggiore interesse ed è perciò al centro di questa analisi.

Una prima ragione, piuttosto ovvia, è proprio nella numerosità del campione statistico. Essendo una "competizione a scala nazionale", essa permette di fotografare una sorta di stato dell'arte del rapporto tra piccoli comuni e progettualità generale dello Stato rispetto al tema della fragilità delle sue aree interne che, come già accennato nell'introduzione, è divenuto ineludibile.

Una seconda ragione che ha motivato questa ricerca è la scarsa diffusione sui media nazionali di una analisi dei risultati, a differenza di quanto accaduto per la linea A. Analisi invece necessaria a comprendere elementi positivi o criticità in un ambito in cui molto lavoro sarà da fare nel prossimo futuro a opera di tutti gli interlocutori coinvolti, compresi gli studiosi.

18. Il riferimento è al progetto *Valli Resilienti*; vedi OSTI, JIACHIA 2020.

19. La Regione Lombardia, ad esempio, ha pubblicato il 29 novembre 2022 un e-book in cui viene raccontato l'intero processo di selezione e di accompagnamento dei comuni che hanno presentato domanda per la linea A e B. Vedi <https://anci.lombardia.it/dettaglio-news/202211291653-e-book-%E2%80%99esperienza-lombarda-dei-bandi-attrattivit%C3%A0-dei-borghi-un-percorso-di-partecipazione-condivisa/> (ultimo accesso 2 marzo 2023).

L'avviso pubblico per la presentazione di domande di finanziamento per progetti locali di rigenerazione culturale e sociale è stato emanato dal Ministero della Cultura il 20 dicembre 2021, con scadenza fissata al 15 marzo 2022. L'importo complessivo per "soddisfare" le domande è – come detto – pari a euro 380.000.000,00, destinati per il 40% al mezzogiorno<sup>20</sup> e per il 60% al resto d'Italia. Le ragioni di questa suddivisione non sono espressamente dichiarate ma, con ogni probabilità, esse tengono conto delle regole europee per la coesione sociale che per l'Italia indicano come regioni più svantaggiate Sardegna, Molise, Campania, Calabria, Basilicata e Puglia, alle quali va quindi un contributo economico maggiore. Se, viceversa, l'ammontare prestabilito fosse stato distribuito avendo come criterio il numero di comuni con popolazione inferiore ai 5000 abitanti, al Mezzogiorno sarebbe spettato il 32% del totale.

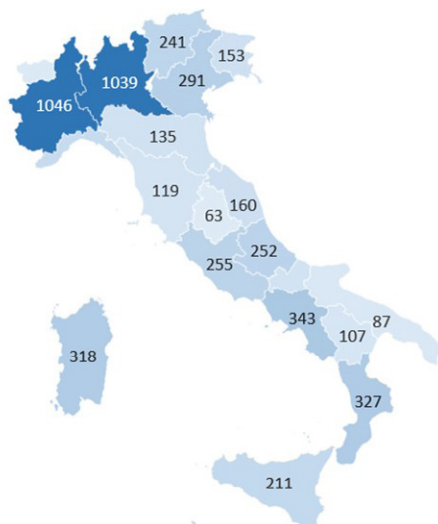
La distribuzione territoriale dei piccoli comuni italiani, che sono circa 5500<sup>21</sup> (fig. 7, tab. 1), a un primo sguardo potrebbe sorprendere. A differenza di ciò che generalmente si pensa, non sono le regioni del sud ad avere nei propri territori il maggior numero di piccoli comuni ma Piemonte e Lombardia (da sole "valgono" il 37,7 % del totale), mentre la Campania, terza regione in graduatoria, "pesa" circa un terzo rispetto alle altre citate.

La geografia sopra rappresentata è utile per capire come si distribuiscono i progetti presentati rispetto ai territori e al loro tasso di spopolamento, segnalando sin da subito, senza timore di smentita, che il livello di partecipazione al bando è stato davvero ampio. Con ogni probabilità esso sarebbe potuto essere ancora maggiore. È infatti plausibile ipotizzare che molti comuni non siano riusciti, data la brevità di tempo concesso, a presentare domanda o non abbiano avuto le capacità per rispondere a un bando che non era per nulla semplice. Altri poi hanno rinunciato (ciò è emerso dalla nostra interlocuzione con molti sindaci) perché, pur essendo la copertura economica a fondo perduto e pari al 100% delle spese, si rendeva necessario disporre delle somme per gli anticipi, con la difficoltà di mettere a rischio bilanci comunali già ridotti al limite del funzionamento ordinario. Anche in questo caso può essere utile segnalare come spesso le amministrazioni comunali dei piccoli centri di aree interne rilevino che un aiuto ai processi di rilancio non venga dai bandi, solitamente farraginosi e impegnativi sul piano dell'impiego di personale di cui spesso gli uffici tecnici sono sguarniti. Sono piuttosto gli incentivi (fiscali o di altra natura) che vengono richiesti dalle comunità per riattivare le

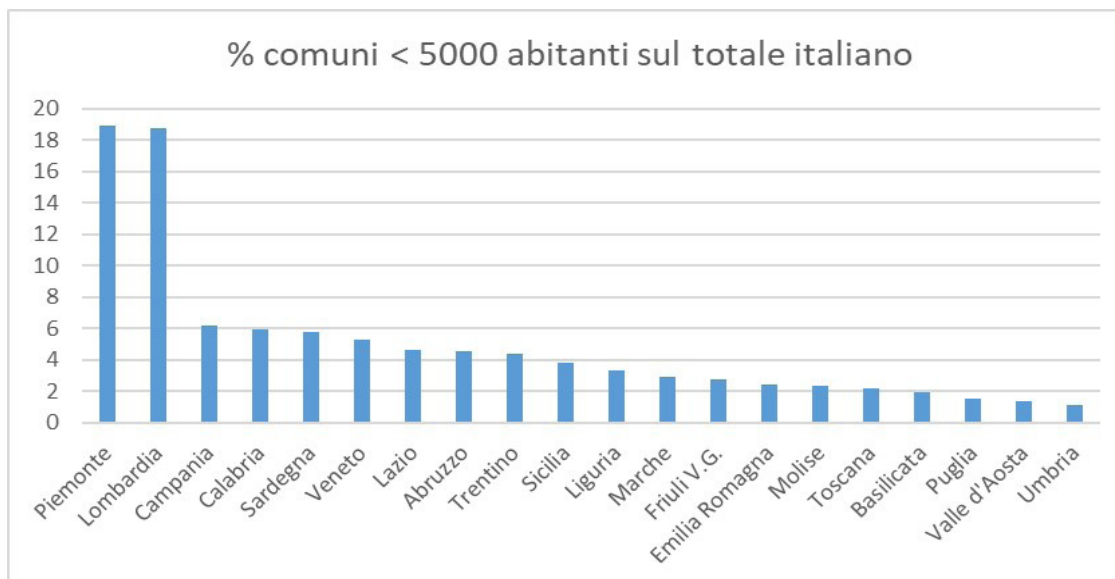
20. La divisione è così definita dal bando: Abruzzo € 3.464.138,80; Basilicata € 5.479.237,37; Calabria € 17.685.893,84, Campania € 38.866.354,50; Molise € 2.243.363,69; Puglia € 30.198.044,37; Sardegna € 12.959.246,27; Sicilia € 41.103.721,16 per un importo totale pari a € 152.000.000,00.

21. I numeri variano leggermente a seconda delle fonti consultate e delle date dei censimenti, oltre che dal modo di conteggiare le frazioni.

## Numero di comuni &lt; 5000 abitanti



A sinistra, figura 7. Cartogramma in scala di colori con il numero assoluto di piccoli comuni. In basso, tabella 1. Grafico indicante la loro percentuale rispetto al totale nelle singole regioni (elaborazione V. Pracchi).



proprie risorse o le capacità produttive endogene, in molti casi ancora presenti anche se latenti. Non è scontato, in aggiunta, che le potenzialità dei territori riguardino esclusivamente il turismo o la cultura in generale; anzi spesso, come la stessa attuazione di SNAI dimostra, è il mondo della produzione, dei servizi sociali, dell'accoglienza dei migranti, molto più del turismo, a caratterizzare una data area.

Ciò detto, il dato ufficiale riguardante la partecipazione, disponibile sul sito del Ministero, riporta come numero di domande pervenute 1791. Si tratta, tuttavia, di un dato parziale, in quanto ai comuni veniva proposto di consorzarsi in numero massimo di tre, favorendo le forme aggregative attraverso un incentivo economico del 30% in più rispetto al totale massimo che un comune singolarmente poteva ricevere, stabilito in 1.600.000 euro.

Per ottenere quindi il dato più completo di quanti siano stati i comuni italiani a presentare domanda, si è reso necessario esaminare il contributo richiesto in ognuna delle 1791 domande, calcolando che un consuntivo pari a 2.080.000 euro corrispondesse alla associazione di due comuni, e uno pari a circa 2.500.000 coinvolgesse tre comuni. In questo modo si è ottenuta l'effettiva "popolazione" dei comuni partecipanti che assomma a 2164, cioè il 40% del totale nazionale, qui considerato pari a 5532<sup>22</sup>. Difficile, dunque, non ammettere il successo del bando che, da un lato, rileva una condizione "di sofferenza", dall'altro testimonia lo sforzo progettuale fatto da queste amministrazioni, che bisognerà in ogni modo cercare di valorizzare e di non disperdere.

Dopo una prima scrematura, relativa per lo più alla conformità burocratica delle domande pervenute, ne sono state accettate 1595, e di queste finanziate 207 con il coinvolgimento di 289 comuni<sup>23</sup>.

Alla luce degli esiti, sempre tenendo conto della distribuzione rappresentata nella figura 7 e nella tabella 1, va ora esaminato quale sia stato il livello di partecipazione nelle singole regioni.

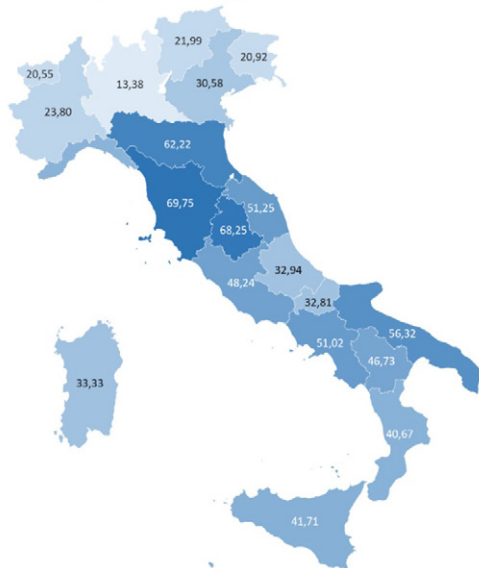
Come si può notare dalla mappa (fig. 8), la percentuale di partecipazione è sensibilmente più bassa al Nord; la Lombardia è ultima in tal senso, ma il dato del Piemonte è altrettanto eclatante se rapportato al numero di comuni presenti. Questa immagine sembra smentire l'idea che i territori presenti nell'arco alpino siano tra quelli che più necessitano sostegni di questo tipo.

È probabilmente una forte semplificazione mettere in relazione questo dato con il PIL pro capite delle regioni italiane (tab. 2), ma una correlazione sembra esserci, perché proprio i territori economicamente più forti sono quelli che presentano meno domande. Si noti, a conferma, come

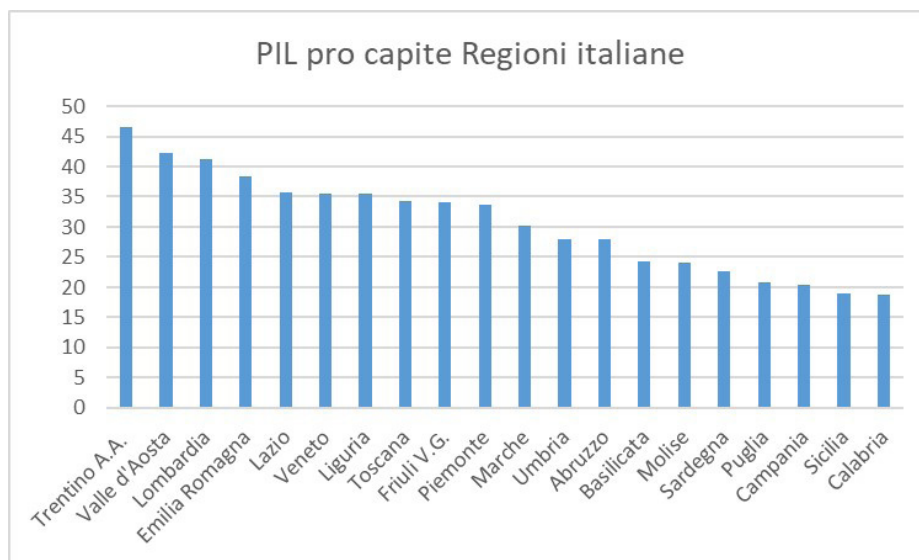
22. Secondo ANCI il numero dei comuni italiani con popolazione inferiore a 5000 abitanti è pari a 5532 unità; <https://www.anci.it/atlante-dei-piccoli-comuni/> (ultimo accesso 2 marzo 2023).

23. Nell'avviso pubblico a supporto delle imprese che operano nei borghi destinatari dei finanziamenti PNRR-M1C3/2.1 (linea C) si indicano 294 borghi assegnatari delle risorse, mentre nella graduatoria pubblicata il 23 giugno 2022 contenente l'elenco dei comuni "vincitori" il numero è pari a 289.

% di domande presentate in rapporto al numero di comuni < 5000 abitanti



A sinistra, figura 8. Mappa raffigurante la risposta che si è avuta da parte delle singole regioni al "Bando borghi". Viene qui calcolata la percentuale di domande presentate in rapporto a quanti comuni inferiori ai 5000 abitanti sono presenti al loro interno (elaborazione V. Pracchi). In basso, tabella 2. PIL pro capite nelle regioni italiane espresso in migliaia di euro (da [https://italiainforma.com/Public/italiainforma/Nota\\_sulle\\_economie\\_regionali.pdf](https://italiainforma.com/Public/italiainforma/Nota_sulle_economie_regionali.pdf), ultimo accesso 22 novembre 2022).



Veneto e Liguria, con una condizione di PIL pro capite inferiore rispetto alle altre zone del Nord Italia, siano le regioni che partecipano di più (rispettivamente per il 30,58% e il 39,67%). Ciò non vale per il Piemonte, che come vedremo nel proseguo, rappresenta il caso più anomalo in rapporto ad ogni indicatore preso in considerazione.

Risulta al contrario evidente l'ampia partecipazione di Toscana, Emilia e Umbria (e seppur in modo più ridotto quella della Marche) che, pur avendo in totale solo il 5,73 % dei piccoli comuni, raggiunge le percentuali maggiori in termini di adesione all'iniziativa, a segno di una certa esperienza nella partecipazione ai bandi di gara e di conoscenza del proprio territorio. In questo ambito territoriale le regioni citate hanno condizioni economiche variabili in termini di PIL pro capite; esse hanno però in comune un fattore determinante, secondo la nostra opinione, che è il livello di qualità della pubblica amministrazione<sup>24</sup> (fig. 9, tabb. 3-4), ciò che può spiegare l'alto tasso di partecipazione e, come si vedrà più avanti, anche il miglior livello nella qualità delle domande.

Molise, Abruzzo e Sardegna hanno condizioni simili sia rispetto ai dati economici, sia per quel che riguarda la percentuale di partecipazione medio bassa (intorno al 33%), sia, infine, per qualità dei progetti.

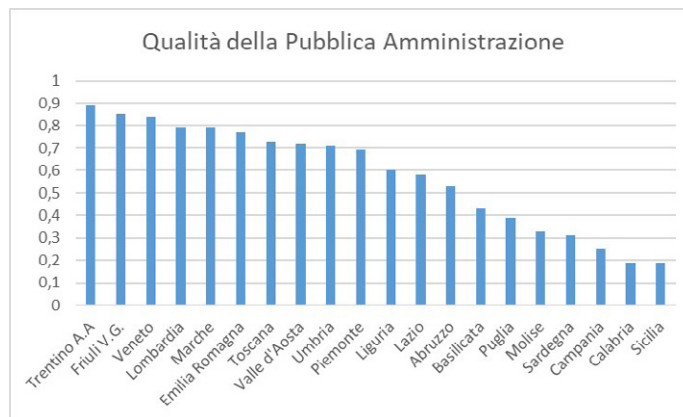
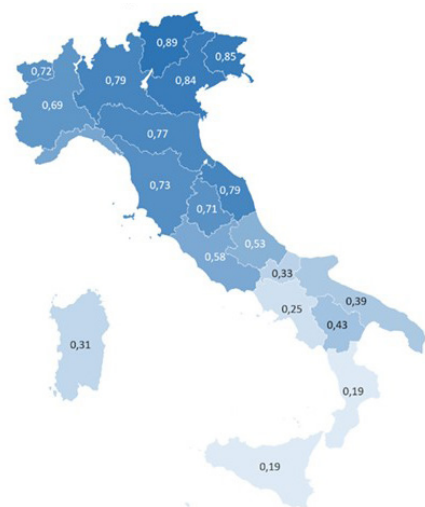
In Lazio, Campania, Puglia e Basilicata torna a crescere la partecipazione pur avendo condizioni di partenza diversificate.

Calabria e Sicilia risultano le regioni più sofferenti tanto sul piano economico che per tasso di qualità della pubblica amministrazione, ma ciò non fa scemare la domanda di partecipazione, a segno forse di una urgenza nel reperire fondi e cogliere le occasioni disponibili.

Tra le regioni del Sud è però la Puglia a evidenziarsi maggiormente, pur avendo solo l'1,57% dei piccoli comuni del totale italiano. È facile immaginare, come si vedrà più avanti, che nel caso della Puglia il basso numero di piccoli comuni presenti, a fronte della grande partecipazione – possibilmente tale anche per via del maggiore incentivo finanziario per le regioni del Sud – porti a elevate possibilità di successo. Non è inutile ricordare, circostanza che può aver pesato positivamente sulla larga adesione al bando, che la Puglia vanta una tradizione di tutto rispetto nel coinvolgimento dal basso delle comunità in progetti di rilancio di territori marginali; basti citare il progetto *Bollenti spiriti* promosso e finanziato nel 2005 dalla Regione avvalendosi del Fondo Sociale Europeo<sup>25</sup>. Ciò riporta a un tema sostanziale che attiene alle vocazioni dei territori e all'idea che le

24. L'Institutional Quality Index è un indice che misura la qualità delle istituzioni pubbliche a livello provinciale. Esso si basa su dati oggettivi e considera i servizi pubblici, l'attività economica territoriale, la giustizia, la corruzione, il livello culturale e la partecipazione dei cittadini alla vita pubblica. Vedi <https://osservatoriocpi.unicatt.it/cpi-archivio-studi-e-analisi-la-qualita-delle-istituzioni-pubbliche-nelle-province-italiane> (ultimo accesso 2 marzo 2023).

25. Il progetto che si è posto come base la valorizzazione dei giovani come risorsa per la regione, ha avuto come obiettivo importanti azioni culturali e di promozione anche del patrimonio, avvalendosi delle idee e le competenze delle giovani generazioni;



A sinistra, figura 9 e, in alto, tabella 3. Cartogramma in scala di colori e grafico rappresentanti il dato di qualità della Pubblica Amministrazione nelle regioni italiane per l'anno 2019 (Fonte: Osservatorio Conti Pubblici Italiani su dati Institutional Quality Index, elaborazione V. Pracchi).

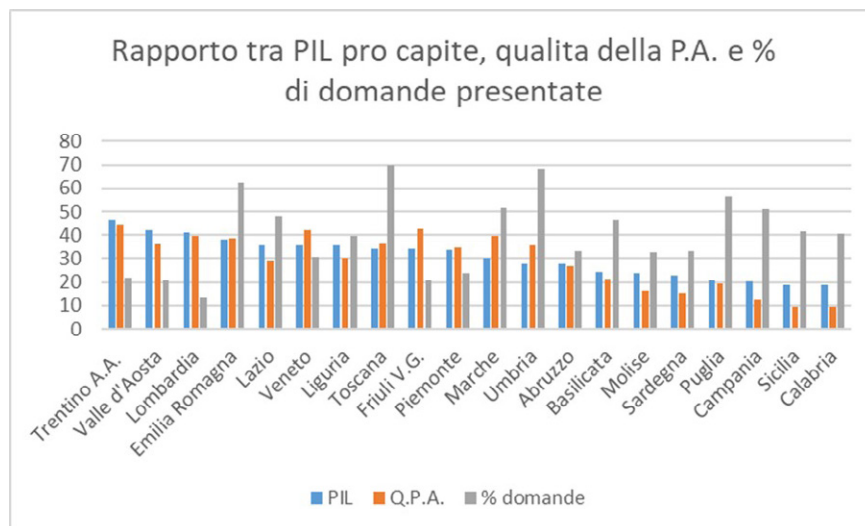


Tabella 4. Il grafico presenta in modo correlato i 3 indici presi in considerazione: il PIL pro capite, la qualità della Pubblica Amministrazione e la percentuale di domande presentate. In generale alla diminuzione del PIL pro-capite cresce la % di domande, con evidenti eccezioni (il PIL pro-capite è espresso in migliaia di euro, l'indice di Qualità della Pubblica Amministrazione è stato moltiplicato per 50 per compararlo con gli altri dati e il numero di domande è espresso in percentuale) (elaborazione V. Pracchi).

iniziative e i finanziamenti appositamente veicolati per una generica valorizzazione non possano non tenerne conto in un’ottica di non dissipazione delle risorse esistenti. Il che si scontra con i tempi che solitamente scandiscono l’iter dei bandi di questo tipo; tempi che non lasciano spazio ad approfondimenti *place* e *history-based*.

Queste osservazioni – a maglia piuttosto larga – sono evidentemente generalizzazioni che andrebbero raffinate, valutando con maggiore analiticità le singole situazioni. Il lavoro si presenta però lungo e complesso e in questo frangente ci si deve limitare al dato in sé, pur con la consapevolezza che una analisi più approfondita sarebbe molto utile al fine di comprendere chi non sia riuscito a partecipare e per quali ragioni; ciò per agire, in futuro, in un’ottica di miglior coinvolgimento a favore di una maggiore coesione sociale.

Per quanto riguarda la distribuzione dei comuni partecipanti all’interno delle singole regioni, essa non è omogenea. Ciò dipende da molti e diversi fattori come la dimensione della provincia e il numero di comuni presenti, nonché la condizione geografica. Ad esempio, in alcune regioni come Basilicata, Friuli e Umbria, la disparità nelle domande è spiegata dalla disomogeneità territoriale e dalla morfologia e orografia delle province. Un tratto comune è poi quello di avere poche domande provenienti dai comuni vicini alle città capoluogo. Ciò è piuttosto semplice da spiegare, osservando come intorno alle grandi città vi sia una sorta di continuum urbano in cui i poli satellite tendono a saldarsi al centro principale.

Come già anticipato, la somma a disposizione per le singole regioni è fissata dal bando secondo criteri che non sembrano legati semplicemente alla situazione di una loro maggiore o minore solidità economica, e non è parametrata al numero di piccoli comuni presenti (tab. 5).

Se si fosse adottata una suddivisione legata alla numerosità dei casi nei vari territori, il totale di 380.000.000 euro avrebbe avuto una distribuzione diversa. Nella immagine seguente (tab. 6) è possibile vedere “chi guadagna” e chi invece “perde”, in conseguenza delle condizioni assunte dal bando. In questo caso il dato va assunto di per sé; è infatti una decisione a monte, che permette comunque di notare alcune situazioni di squilibrio: ad esempio Toscana, Umbria ed Emilia contano il 5,73 % sul totale dei piccoli comuni presenti in Italia, ma sul piano economico ricevono il 13,71 % dei fondi totali, mentre la Lombardia che annovera da sola il 18,78 % dei piccoli comuni ha un finanziamento complessivo pari al 9,29 % sul totale. Ancora più marcato il dato del Piemonte che conta il 18,91 % ma riceve il 7,45 %, pur con un PIL pro capite medio nella graduatoria generale ben lontano da quello lombardo.

fatto che senz’altro può aver pesato sulla significativa partecipazione al bando. Vedi <https://www.regione.puglia.it/web/programma-politiche-giovanili/studi-e-ricerche> (ultimo accesso 19 marzo 2023) e, più di recente, FONDAZIONE FITZCARRALDO 2019.

Per completezza dell'osservazione, pur tenendosi distanti da ogni forma di dietrologia politica, si osserva che le cinque regioni governate al tempo del bando dal centrosinistra (Campania, Emilia, Lazio, Puglia e Toscana) si trovano nella prima parte del grafico.

### *Chi vince e chi perde. Gli esiti del bando*

Il 23 giugno 2022 sono stati resi noti gli esiti del bando: dopo aver ammesso 1595 domande sulle 1791 iniziali, ne sono state premiate 207, che verranno finanziate, presentate da un totale di 289 comuni (tab. 7).

Il dato relativo alla percentuale di successo delle singole regioni in relazione al numero di domande presentate (fig. 10) è significativo di per sé ma, in un certo senso, è allo stesso modo fuorviante perché determinato dalle condizioni imposte dal bando e dalla correlazione tra esse. Esso dipende infatti da quanto la singola regione ha ricevuto come finanziamento e quante domande ha presentato: il livello di successo è infatti più elevato se la dotazione finanziaria è maggiore e se il numero di domande non è stato particolarmente alto, come nel caso della Puglia, ma anche della Lombardia (perché i piccoli comuni hanno scarsamente partecipato).

Esso non spiega però ciò che più conta esaminare in questo contesto, cioè il livello dei progetti presentati, almeno stando alla valutazione espressa dalla commissione valutatrice<sup>26</sup>. Quest'ultima ha attribuito a ciascuna domanda un punteggio da 0 a 100, con una soglia di sufficienza pari a 60. Le domande ammesse e ordinate in graduatoria in modo decrescente, partendo dal punteggio più alto fino alla soglia di sufficienza, sono state indicate come finanziabili fino a esaurimento della dotazione disponibile per ogni singola regione.

L'analisi di questa tipologia di dato è invece del tutto significativa, perché è su base nazionale e con un campione statistico assai elevato. Ciò consente una fotografia della qualità e quindi della capacità dei singoli territori di rispondere con proposte significative, adeguate, e sfidanti alle richieste e alle finalità del bando<sup>27</sup>. Un primo aspetto da considerare riguarda la percentuale di domande che hanno

26. La Commissione, istituita secondo quanto stabilito dall'art. 8, comma 1 dell'Avviso pubblico del 20 dicembre 2021, era composta da Giampiero Marchesi, in rappresentanza del Ministero della Cultura con funzioni di Presidente; Rosaria Mencarelli, in rappresentanza del Ministero della Cultura; Rita Marchiori, in rappresentanza della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome; Vincenzo Santoro, in rappresentanza dell'ANCI; Flaminia Santarelli, in rappresentanza del Comitato coordinamento Borghi. La segreteria tecnica era composta da Mariateresa Di Dedda; Fabio Palombi; Valentina Di Lonardo; Azzurra Francazi; Gabriella Silvestre; Elena Licheri; Ilaria Serpente; Maria Luisa Troiano; Marco Patassini; Davide Previtera; Tommaso Savi; Alessandro Iazeolla; Giulia Montani; Giovanni Battista Bertini.

27. Il punteggio ottenuto (e quindi la qualità della proposta) è legato alla congruenza delle strategie proposte dai comuni rispetto alle richieste del bando secondo i seguenti criteri: strategia di rigenerazione culturale e sociale max 50 punti;

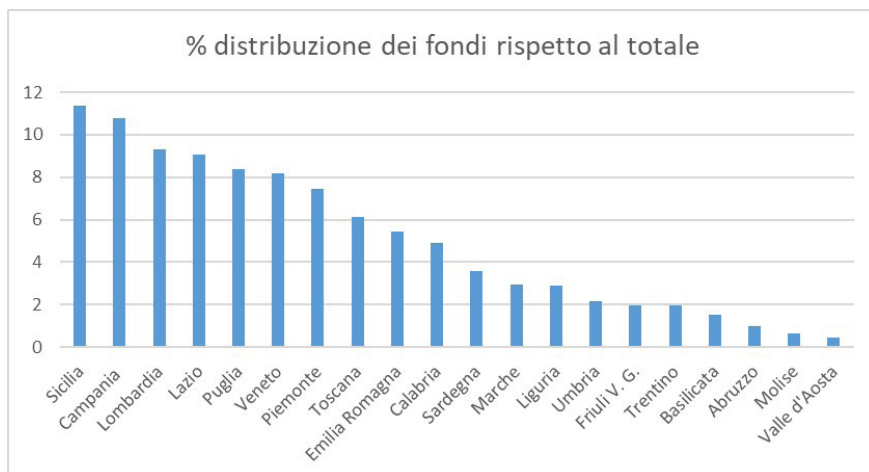


Tabella 5. Distribuzione delle somme a disposizione come stabilito dal Bando (in % sul totale) (elaborazione V. Pracchi).

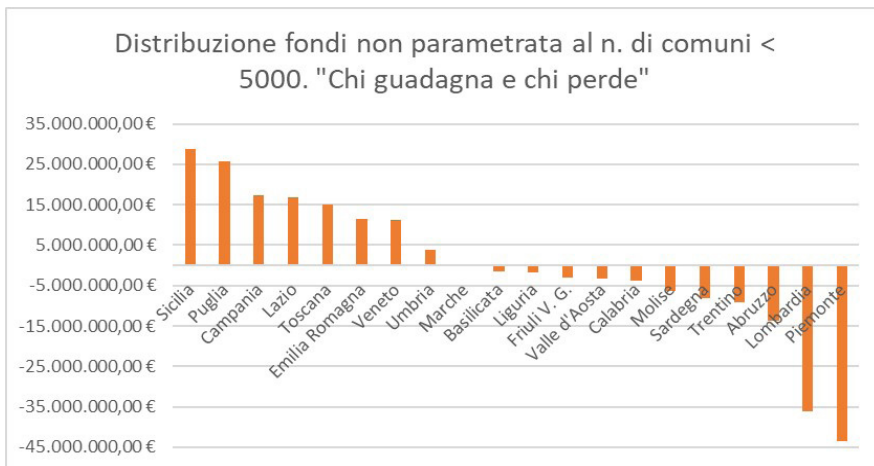


Tabella 6. Il grafico mostra il delta tra quanto ricevuto, date le regole del Bando, e quanto sarebbe spettato se si fosse adottata una suddivisione proporzionale al numero dei piccoli comuni presenti nelle singole regioni (elaborazione V. Pracchi).

ottenuto o superato la sufficienza. Il grafico (tab. 8) mostra come Toscana, Emilia e Umbria non solo siano state le regioni che hanno presentato più progetti, ma esso evidenzia la loro qualità, condivisa dalle proposte venute dalla Sicilia<sup>28</sup>. Stupisce invece ancora una volta vedere le due regioni con il numero più alto di comuni con meno di 5000 abitanti posizionate in fondo alla lista.

Questo primo indicatore di qualità viene confermato anche dall'analisi dei voti medi, indice forse poco raffinato, ma utile in una comparazione come la presente.

Nel grafico seguente (tab. 9), al dato del punteggio medio ottenuto dalle domande presentate nelle varie regioni, si è aggiunto il valore della moda (cioè, il valore che si presenta il maggior numero di volte nella sequenza considerata) e quello della mediana (cioè, quel valore che sta nel mezzo rispetto all'insieme dei dati).

Il dato però più sintetico che può essere offerto, cioè quello del voto medio di tutte le domande ammesse e quindi valutate, non è per nulla confortante visto che corrisponde a 53,71 (tab. 10), dunque ben al di sotto della sufficienza (con una deviazione standard di 14,47)<sup>29</sup>. Questo significa che le domande capaci di raggiungere o superare la sufficienza sono circa un terzo sul totale di quelle ammesse al finanziamento (tab. 11). Un'altra evidenza che emerge, se si guarda alla distribuzione dei punteggi, è la scarsissima presenza di domande "eccellenti", cioè capaci di raggiungere valori superiori a 80 punti (tab. 12).

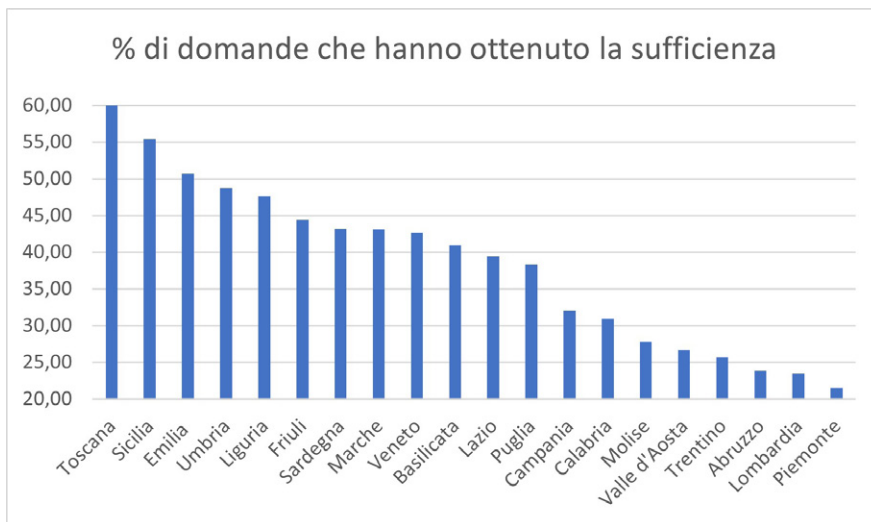
caratteristiche del contesto max 25 punti; grado di coinvolgimento delle comunità locali e altri stakeholder nel progetto max 15 punti; programma attuativo procedurale e cronoprogramma max 10 punti.

28. Come ulteriore dato rilevante si potrebbe considerare il comportamento delle regioni italiane in rapporto alla capacità di ottenere fondi europei e di saperli spendere. Tra le "prime della classe", con tassi di selezione e di spesa superiori alla media UE, figurano solo Emilia-Romagna e Toscana. Alcune regioni meridionali (Molise, Basilicata e Campania) vedono un buon posizionamento quanto a tassi di selezione dei progetti, ma presentano una modesta capacità di spesa, mentre, all'opposto, aree come Piemonte e Veneto evidenziano un tasso di selezione inferiore alla media europea, ma sono ben posizionate sotto il profilo della capacità di spesa. Undici regioni presentano un valore relativamente basso di entrambi gli indicatori; si tratta di un gruppo eterogeneo sotto il profilo territoriale, comprendendo regioni del Mezzogiorno (Abruzzo, Puglia, Calabria, Sicilia e Sardegna), ma anche del Centro (Lazio, Umbria e Marche) e del Nord (Liguria, Friuli-Venezia Giulia e Lombardia); [https://www.infodata.ilsole24ore.com/2020/02/10/ecco-come-le-regioni-italiane-utilizzano-i-fondi-europei/?refresh\\_ce=](https://www.infodata.ilsole24ore.com/2020/02/10/ecco-come-le-regioni-italiane-utilizzano-i-fondi-europei/?refresh_ce=) (ultimo accesso 2 marzo 2023).

29. La deviazione standard, o scarto tipo, o scostamento quadratico medio è un indice di dispersione statistico, cioè la stima della variabilità di un insieme di dati. È uno dei modi per esprimere la loro dispersione intorno a un indice di posizione, in questo caso quello della media aritmetica.

	Domande presentate	Domande ammesse	Domande finanziate	Comuni coinvolti
1 Puglia	49	47	18	23
2 Sicilia	88	83	24	35
3 Veneto	89	82	19	20
4 Lazio	123	104	19	29
5 Toscana	83	76	13	18
6 Emilia	84	78	12	13
7 Campania	175	153	22	31
8 Friuli	32	28	4	7
9 Lombardia	139	129	18	28
10 Umbria	43	39	5	5
11 Liguria	73	61	6	9
12 Calabria	133	112	10	14
13 Sardegna	106	95	8	8
14 Marche	82	72	5	10
15 Valle d'aos	15	15	1	1
16 Basilicata	50	47	3	5
17 Piemonte	249	214	13	26
18 Trentino	53	52	4	4
19 Molise	42	36	1	1
20 Abruzzo	83	72	2	2
	1791	1595	207	289

% di successo rispetto al numero di domande presentate



Dall'alto a sinistra, in senso orario, tabella 7. Sintesi dei risultati: per ciascuna regione è indicato il numero di domande presentate, quelle ammesse e quelle risultate vincitrici. La posizione da 1 a 20 è determinata dalla percentuale di successo ottenuta in rapporto al numero di domande presentate (vedi fig. 7); figura 10. Il cartogramma presenta la percentuale di successo che le singole regioni hanno ottenuto in relazione al numero di domande presentate; tabella 8. Qualità delle domande valutate: percentuale di progetti che raggiungono la sufficienza nelle singole regioni (elaborazione V. Pracchi).

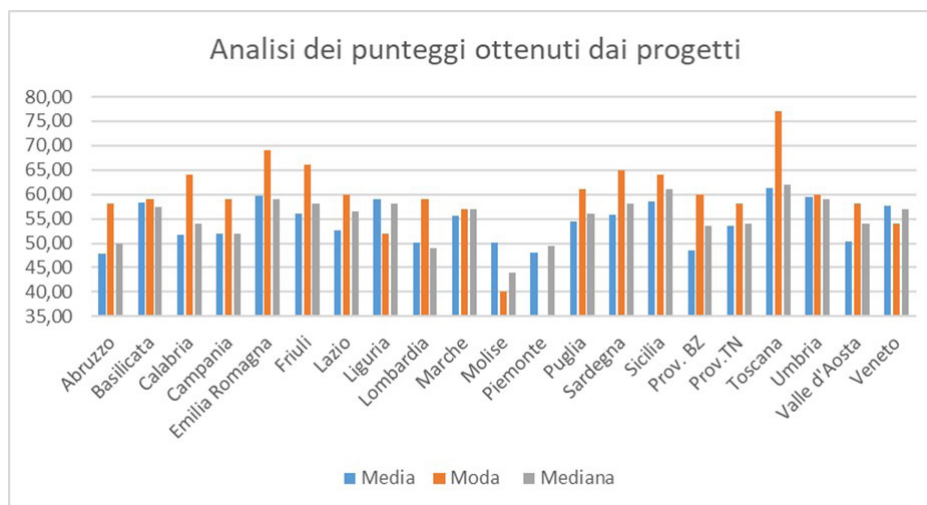


Tabella 9. Valore di media, moda e mediana di tutte le domande ammesse al finanziamento per singola regione (elaborazione V. Pracchi).

### *Distribuzione dei progetti vincitori nei diversi territori*

Nonostante, nella sua totalità, la somma a disposizione per realizzare gli interventi proposti sia significativa (un miliardo di euro), molti hanno contestato la scelta di finanziare ventuno progetti con 420.000.000 euro (la linea A del bando) e di indire, per i restanti 5000 comuni, un bando dall'ammontare complessivo di 380.000.000 di euro. Ciò significa che, nonostante l'alto tasso di insufficienze ottenuto dai progetti presentati nella linea B, i fondi sono stati sufficienti solo per finanziare 207 progetti, cioè circa il 12% delle domande.

Un ultimo dato che di conseguenza si può analizzare è quello della allocazione delle risorse nelle singole regioni, per cercare di comprendere se vi siano state valutazioni particolari per quel che concerne la loro distribuzione territoriale. In sostanza la domanda che ci si pone non è semplicemente comprendere dove questi contributi siano andati, quanto cercare di capire se la ripartizione indichi qualche criterio particolare (ad esempio una maggiore concentrazione in alcune zone o, tema assai complesso ma molto rilevante, la presenza di zone quasi totalmente escluse).

Partendo dalla provenienza delle domande presentate, esse vengono da ogni provincia d'Italia a esclusione di Trieste e Gorizia (con rispettivamente 2 e 17 comuni con meno di 5000 abitanti) e di Barletta, Andria e Brindisi perché non hanno comuni di piccola dimensione. La partecipazione copre dunque pressoché l'intero territorio nazionale, con l'eccezione, come già accennato, dei comuni intorno

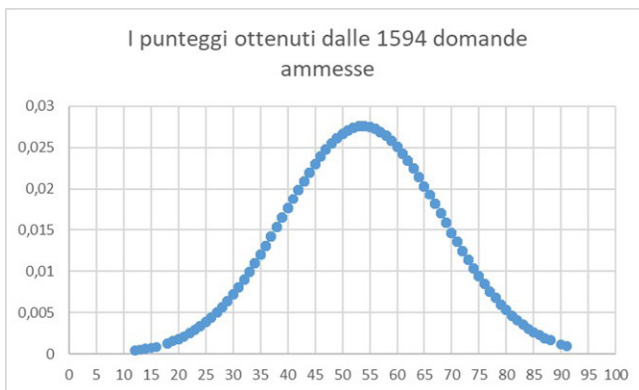


Tabella 10. Analisi del punteggio di tutte le domande ammesse (elaborazione V. Pracchi).

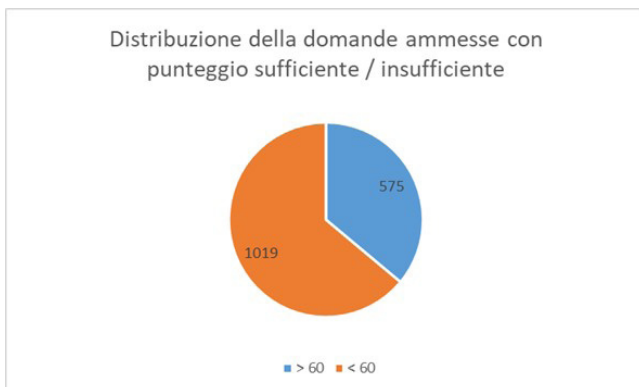


Tabella 11. Numero di domande sufficienti e insufficienti sul totale delle ammesse (elaborazione V. Pracchi).

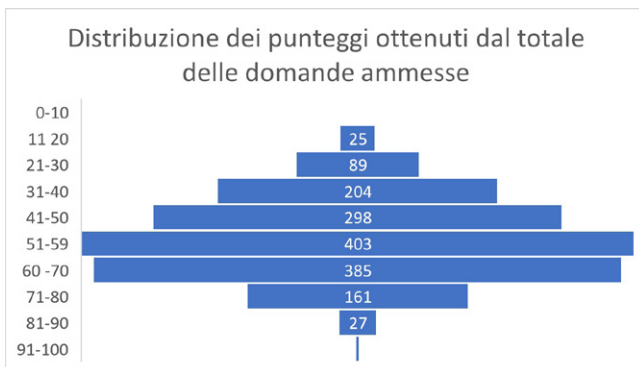


Tabella 12. Analisi della distribuzione dei punteggi attribuiti. La soglia di sufficienza è 60 (elaborazione V. Pracchi).

alle città capoluogo di regione che hanno presentato pochissime domande e dunque, salvo eccezioni, non compariranno in questa “geografia” distributiva.

Se si esamina poi la distribuzione geografica dei finanziamenti si nota, in molti casi, una spartizione che “accontenta” tutte le province. Nel nord Italia ciò accade in Liguria, Valle d’Aosta, Lombardia (con la eccezione di Monza), Trentino-Alto Adige e Veneto (senza Venezia); nel centro in Lazio e Umbria; nel sud in Sardegna (tranne Cagliari che ha un solo piccolo comune) e in Campania (senza Napoli). A queste possiamo aggiungere il Molise considerando che la linea A premia la provincia di Isernia, mentre la linea B quella di Campobasso. In sintesi, dieci regioni su venti ottengono che le domande finanziate siano divise in tutte le province, anche se in percentuali diverse, ed è difficile pensare che ciò sia casuale.

Restano dunque da esaminare nelle varie regioni italiane le province che restano escluse.

In Friuli-Venezia Giulia i progetti finanziati ricadono interamente nella provincia di Udine, che ha effettivamente un numero significativo di piccoli centri (104). Gorizia, capitale della cultura nel 2025, ha vinto per una sua frazione la linea A, mentre la mancata partecipazione di Pordenone (con trenta comuni candidabili) resta da indagare, motivabile forse da un PIL pro capite alto<sup>30</sup>.

In Piemonte sono rimaste del tutto escluse la provincia di Torino che, a differenza delle città capoluogo – le quali solitamente hanno pochi comuni di piccole dimensioni nel loro intorno – ne annovera 253 sul totale di 315, e quella di Biella con 69 comuni su 74. In questo ultimo caso gli indicatori considerati però sono più che discreti sia per dato economico (il terzo dopo Verbania e Cuneo), sia per qualità della pubblica amministrazione e qualità della vita.

In Emilia-Romagna “restano escluse” le province di Ravenna, ma ciò è dovuto alla presenza di soli quattro piccoli comuni, e di Rimini che invece ha quattordici comuni candidabili sui ventisette totali ed ha il PIL pro capite più basso della regione, se si esclude Ferrara. Nelle Marche manca Ancona con i suoi trenta borghi, ma con il PIL pro capite più alto della regione.

In Toscana restano fuori Prato e Pistoia, che però non hanno praticamente quasi nessun piccolo comune, mentre andrebbe meglio esplorata la condizione di Massa Carrara con undici comuni candidabili e indicatori generali che segnalano una maggiore sofferenza. In Abruzzo, le province di Chieti e di Pescara sono escluse, ma le ragioni possono essere molto differenti. La prima, infatti, conta un’alta numerosità di casi (94 su 104 totali) e un PIL inferiore alla media nazionale, oltre a un dato che denota il basso livello di qualità della pubblica amministrazione, mentre la seconda (36 su 46

30. Nella classifica sulla qualità della vita delle città italiane Pordenone risulta al primo posto; <https://www.google.com/search?client=firefox-b-d&q=%E2%80%9CQualit%C3%A0+della+vita+2020%E2%80%9D+pubblicata+da+ItaliaOggi> (ultimo accesso 28 febbraio 2023).

totali) vanta una situazione economica migliore, così come il livello della pubblica amministrazione. In Basilicata, i progetti presentati provengono prevalentemente dalla provincia di Potenza, ma il territorio di Matera ha avuto molte risorse nel recente passato. In Puglia, Barletta, Brindisi e Taranto non hanno praticamente comuni di piccole dimensioni, mentre tutte le altre province hanno avuto progetti finanziati. In Sicilia resta esclusa Ragusa, perché ha un solo piccolo centro, e Caltanissetta che ha tredici piccoli comuni e indicatori negativi (tra questi uno dei dati peggiori per quanto riguarda il livello della PA), situazione che condivide, in Calabria, con Vibo Valentia, con 43 comuni candidabili su 50.

Sarebbe dunque importante approfondire le ragioni “dell’insuccesso” in alcune zone, perché questa prima analisi sembra evidenziare due condizioni opposte tra loro, nonostante la situazione comune di spopolamento e di fragilità dei luoghi.

Si veda, a solo titolo di esempio, il caso di Biella e di Vibo Valentia, due tra le province che non hanno ottenuto finanziamenti a causa della scarsa qualità delle proposte avanzate. Va segnalato che le due province hanno indici territoriali paragonabili<sup>31</sup> ma condizioni generali assai differenti<sup>32</sup>. I risultati finali delle proposte progettuali presentate da entrambe le province sono ugualmente insoddisfacenti (la media delle 8 proposte avanzate da entrambe è di 38,5 per Biella e di 43 per Vibo Valentia) ma la vocazione, l’attitudine, la preparazione e le necessità di questi territori possono essere molto diverse.

### *Aree SNAI e Bando Borghi*

Nelle province ora citate la SNAI non ha ancora operato, ed entrambe le aree risultano nella classificazione generale del territorio nazionale identificate prevalentemente come aree di cintura, intermedie e solo parzialmente periferiche (figg. 11-12).

Le Aree Interne sono state infatti classificate rispetto alla distanza dai principali centri con offerta di servizi primari (istruzione, salute e mobilità); alla disponibilità di risorse ambientali (idriche,

31. Provincia di Biella: 913,3 km<sup>2</sup> e 185,07 ab. /Km<sup>2</sup>, divisa in 74 comuni di cui 69 sotto i 5000 abitanti (93%); Provincia di Vibo Valentia: 1.150,64 Km<sup>2</sup> e 130,27 ab. /Km<sup>2</sup> divisa in 50 comuni di cui 43 sotto i 5000 abitanti (86%).

32. Considerando il rapporto *Qualità della vita 2020*, pubblicato da Italiaoggi in collaborazione con Università La Sapienza di Roma e Cattolica Assicurazioni, Biella è al 24° posto nella classifica generale e Vibo Valentia al 101°; in particolare rispetto al tasso di occupazione esse sono rispettivamente al 44° e 99° posto, rispetto alla disoccupazione giovanile al 54° e 70°, si avvicinano per scarsità del trasporto pubblico, mentre per istruzione, formazione e capitale umano risultano al 27° e al 100°, per il sistema salute al 62° e al 106°, per tempo libero e turismo al 45° e la 100° (in particolare per presenza di associazioni culturali sono al 17° e al 99°) e per ricchezza al 7° e al 98°, con un reddito medio pro capite di 22.000 euro nel caso di Biella e di 11.700 euro per Vibo Valentia; <https://www.google.com/search?client=firefox-b-d&q=%E2%80%99Qualità%20della+vita+2020%E2%80%9D+pubblicata+da+ItaliaOggi> (ultimo accesso 28 febbraio 2023).

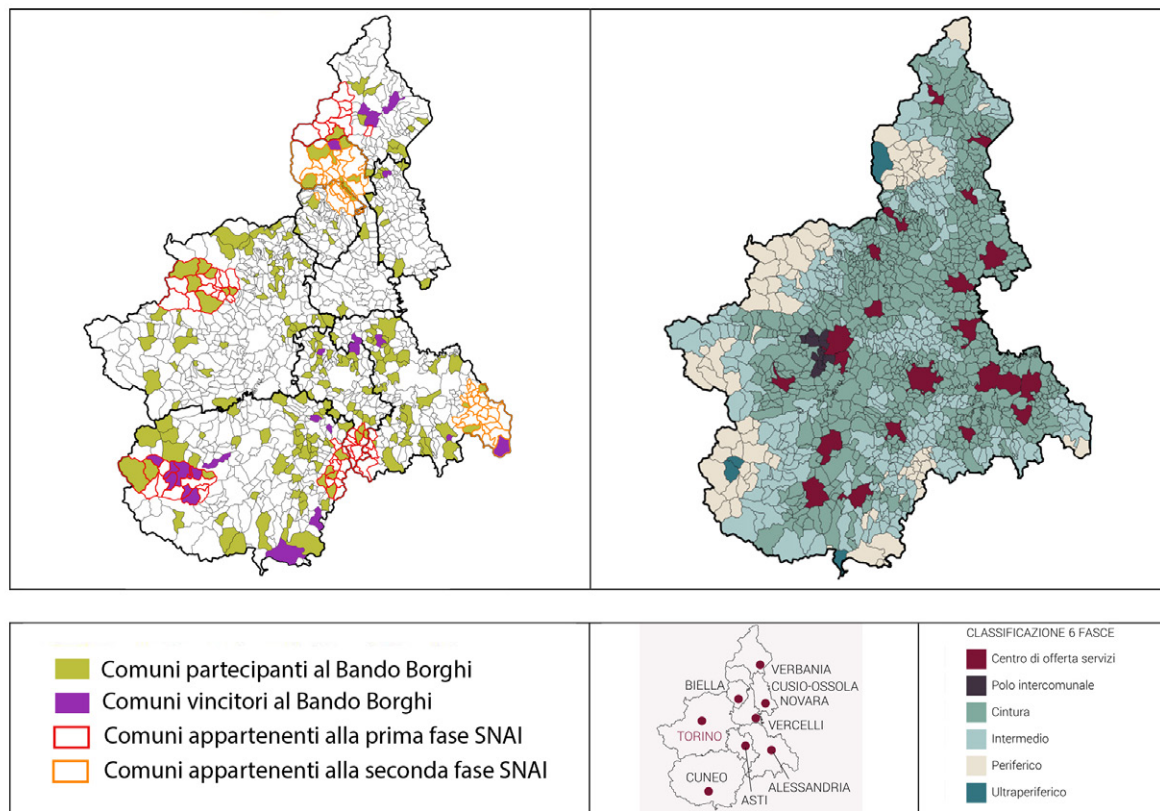


Figura 11. A sinistra mappa rappresentante la individuazione dei comuni appartenenti alla prima e seconda fase della SNAI e dei comuni partecipanti e vincitori al Bando Borghi. A destra la classificazione generale della regione Piemonte con la suddivisione in 6 fasce. Vedi anche la fig. 10 (da F. DEZIO, L. MAZZA, A. TORRETTA, *Fotografia dell'Italia vista attraverso strategie e politiche per i piccoli comuni*, tesi di laurea, Corso di laurea in Architettura e Disegno urbano, Politecnico di Milano, a.a. 2021/2022, relatore V. Pracchi).

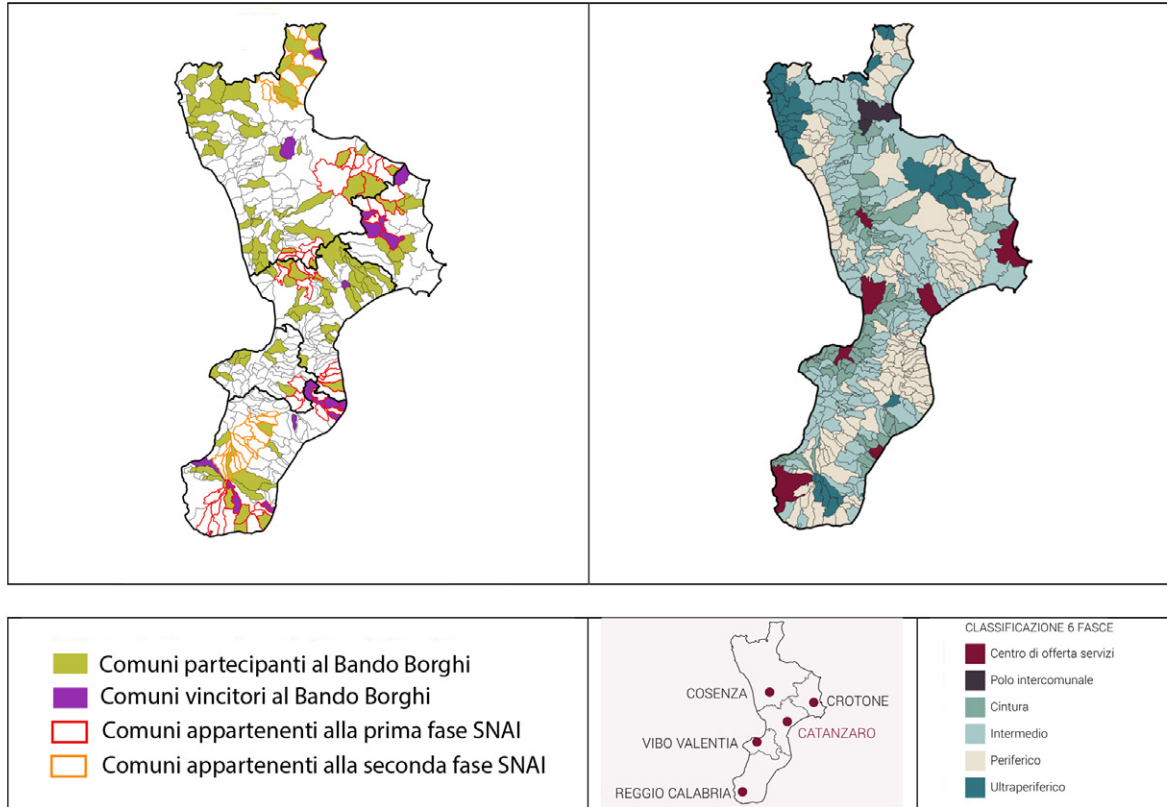


Figura 12. A sinistra mappa rappresentante la individuazione dei comuni appartenenti alla prima e seconda fase della SNAI e dei comuni partecipanti e vincitori al Bando Borghi. A destra la classificazione generale della regione Calabria con la suddivisione in 6 fasce (Vedi fig.10 e relativa didascalia) (da F. DEZIO, L. MAZZA, A. TORRETTA, *Fotografia dell'Italia vista attraverso strategie e politiche per i piccoli comuni*, tesi di laurea, Corso di laurea in Architettura e disegno urbano, Politecnico di Milano, a.a. 2021/2022, relatore V. Pracchi).

agricole, paesaggistiche) e risorse culturali (beni archeologici, insediamenti storici); alla diversificazione territoriale, frutto della particolare situazione ambientale e dei processi secolari di antropizzazione. In questo modo si è ottenuto il grado di perifericità dei vari centri. In particolare, il calcolo si basa sull'indicatore di accessibilità in termini di minuti di percorrenza rispetto al polo di servizi essenziali più vicino: 20, 40 e 75 minuti e oltre. Ciò ha permesso di individuare sei fasce di Comuni: centri di offerta servizi, polo intercomunale, comuni di cintura, comuni intermedi, comuni periferici, comuni ultra-periferici (fig. 13).

Se si potesse inferire, come regola generale, che i territori ove la SNAI ha operato abbiano ottenuto una maggior percentuale di successo, questa sarebbe una indiretta dimostrazione del frutto del lavoro fatto fino ad ora. Per provare a sondare tale possibilità si è costruita una mappa con evidenziate le aree di azione della prima fase della strategia (2014-2020)<sup>33</sup> mettendo in evidenza i comuni che hanno ottenuto il finanziamento attraverso la partecipazione al Bando Borghi (fig. 14).

Con una certa sorpresa, anche in questo caso, come accaduto per la linea A, si ha una quasi assoluta parità tra comuni vincitori che cadono all'interno dei territori SNAI (o almeno sono confinanti) e quanti risultano all'esterno. Non vi è quindi una attestazione dell'assunto ipotizzato: dimostrare se i territori, pur senza andare oltre le richieste del bando, abbiano la predisposizione a fare rete, a coinvolgere le comunità, a superare in qualche modo una visione meramente legata al restauro del proprio singolo bene identitario, nella prospettiva di lavoro alla base di SNAI. Il dato di parità può forse essere letto, invece, come evidenza delle diverse priorità tra SNAI e l'azione voluta dal Bando Borghi: due percorsi che non hanno interrelazione. Per vincere il Bando Borghi non è necessario fondare il proprio percorso di sviluppo su strategie di lungo periodo, come quelle di SNAI, che identificano come temi prioritari quelli della sanità, della mobilità e dell'istruzione con un'attenzione ai temi della tutela del territorio e delle comunità locali. In fondo è difficile comparare una strategia di medio e lungo periodo con una misura *una tantum*.

O forse – come sottolinea con una certa amarezza Jaime D'Alessandro su «La Repubblica» a un anno di distanza dai risultati del bando e dall'avvio della seconda fase SNAI – entrambe le occasioni mostrano i propri limiti<sup>34</sup>.

33. La SNAI 2014-2020, ha selezionato 72 aree che comprendono 1.077 comuni, con una popolazione (al 31 dicembre 2020) al di sotto dei 2 milioni abitanti, interessando un territorio di circa 51.000 kmq, e rappresentando il 13,4% di tutti i comuni italiani, il 3,3 % della popolazione nazionale; il 17% di tutta la superficie nazionale. Ogni area in media è composta da 27.081 abitanti e 15 comuni; di questi, il 57,8% è classificato come periferico e ultraperiferico.

34. «La Snai, che era all'avanguardia, non è andata molto lontano anche se è almeno riuscita a realizzare una mappa delle aree interne. Per assenza di fondi e di volontà politica, dalle zone poco abitate arrivano evidentemente pochi voti, sono stati lanciati solo alcuni progetti pilota. E, come ha ammesso lo stesso Barca, molti si sono arenati per l'assenza di personale e di

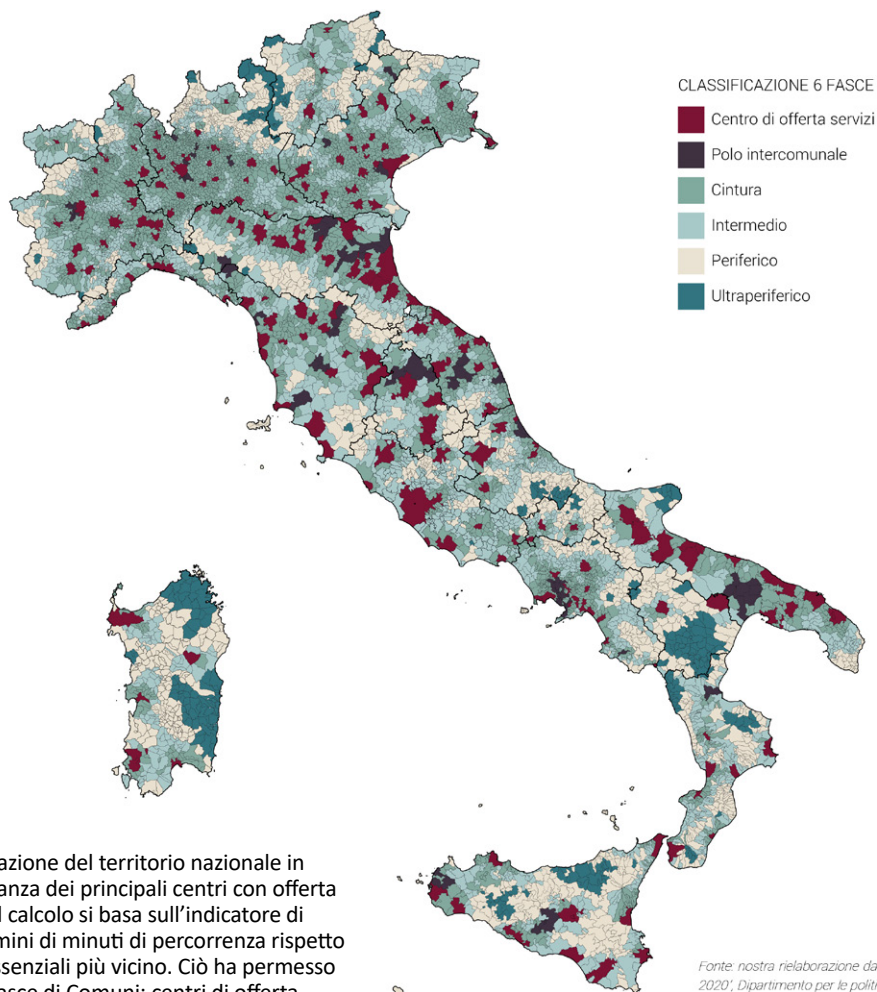


Figura 13. Classificazione del territorio nazionale in funzione della distanza dei principali centri con offerta di servizi primari. Il calcolo si basa sull'indicatore di accessibilità in termini di minuti di percorrenza rispetto al polo di servizi essenziali più vicino. Ciò ha permesso di individuare sei fasce di Comuni: centri di offerta servizi, polo intercomunale, comuni di cintura, comuni intermedi, comuni periferici, comuni ultra-periferici (da F. DEZIO, L. MAZZA, A. TORRETTA, *Fotografia dell'Italia vista attraverso strategie e politiche per i piccoli comuni*, tesi di laurea, Corso di laurea in Architettura e disegno urbano, Politecnico di Milano, a.a. 2021/2022, relatore V. Pracchi).

Fonte: nostra rielaborazione da 'Mapa aree interne 2020', Dipartimento per le politiche di coesione

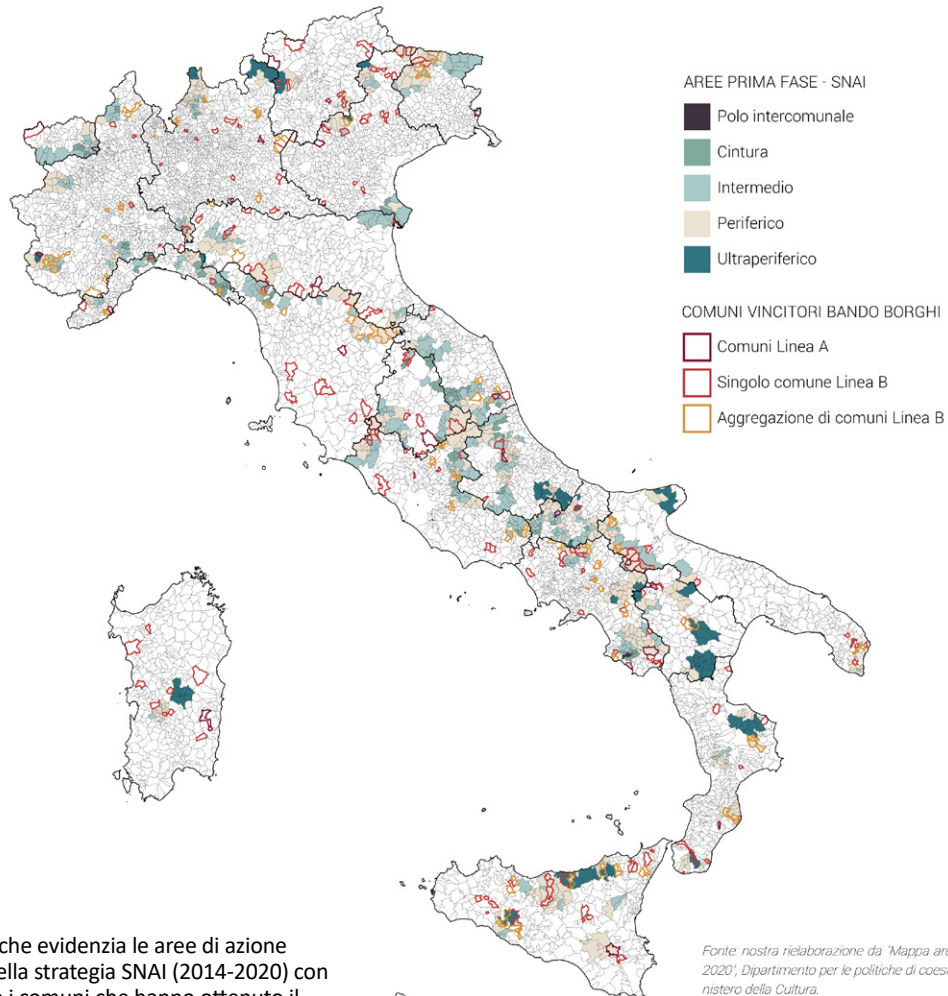


Figura 14. Mappa che evidenzia le aree di azione della prima fase della strategia SNAI (2014-2020) con in sovrapposizione i comuni che hanno ottenuto il finanziamento attraverso la partecipazione al Bando Borghi (da F. DEZIO, L. MAZZA, A. TORRETTA, *Fotografia dell'Italia vista attraverso strategie e politiche per i piccoli comuni*, tesi di laurea, Corso di laurea in Architettura e disegno urbano, Politecnico di Milano, a.a. 2021/2022, relatore V. Pracchi).

*Fonte: nostra rielaborazione da "Mappa aree interne 2020", Dipartimento per le politiche di coesione e Ministero della Cultura.*

### *Oltre i dati. Alcune riflessioni critiche sugli esiti e possibili aperture*

Lo scopo di questo studio è offrire alcuni dati che emergono dall'analisi dei risultati del cosiddetto "bando borghi". Si è così provato a esprimere attraverso "fotogrammi" la risposta che il bando ha avuto, la qualità delle proposte presentate e la loro dislocazione territoriale per comprendere soprattutto quali aree siano "pronte" per affrontare nuove prospettive di sviluppo e quali ne restino fuori per ragioni differenti. A ciascuna di queste immagini si possono da ultimo affiancare alcune considerazioni a commento.

Il primo dato significativo, a cui abbiamo già fatto cenno, è il successo dell'iniziativa, testimoniato dalle 1791 domande presentate. Questo esprime un evidente bisogno di aiuto pubblico per affrontare le ragioni dello spopolamento delle aree interne e, allo stesso tempo, fa emergere una progettualità basata sulla conoscenza dei propri territori che va adesso raccolta e non dispersa.

I comuni coinvolti sono stati 2164 e ciò attesta il fatto che la spinta a consorzarsi, pur nell'evidente vantaggio economico che ne derivava, non è stata molto praticata (circa il 20%): il carico burocratico sul comune capofila, il campanilismo italiano, le differenze politiche sono tra le ragioni. Se si esaminano però i dati conclusivi, legati alle proposte finanziate (tab. 7) si può notare che in generale hanno avuto più successo i progetti presentati da più comuni riuniti.

I numeri sarebbero stati probabilmente più alti se si fossero pensate misure specifiche per le somme che i vincitori dovranno anticipare: pur essendo il finanziamento a fondo perduto e pari al 100%, i fondi sono giustamente erogati ai vari stati di avanzamento, dopo il controllo esercitato sulla congruità delle spese. Per conseguenza gli anticipi sono a carico dei comuni, che difficilmente hanno budget pari agli importi delle azioni previste. Questo tema è stato sollevato da molti e la stessa ANCI si è impegnata a trovare soluzioni, perché il problema di certo si porrà.

Un'altra ragione che ha ostacolato la partecipazione è legata ai tempi concessi: il bando è stato aperto il 20 dicembre 2021, con chiusura al 15 marzo 2022. Le ragioni di questa stringente tempistica, in un ambito in cui al contrario andrebbe accompagnata la progettualità dei comuni, sono legate alla necessità di spendere i soldi del PNRR entro tempi certi (molte tra le azioni previste devono essere già concluse entro la fine del 2024). Come conseguenza, nonostante la dichiarazione «di essere in possesso delle competenze, risorse e qualifiche professionali, sia tecniche che amministrative, necessarie per l'attuazione del Progetto locale di rigenerazione culturale e sociale e assicurare, nei tempi previsti e

competenze nelle amministrazioni locali. Grossomodo la stessa cosa che sta accadendo ora con tanti progetti legati al PNRR, purtroppo al di là dei borghi. Uno studio recente di Bankitalia, sostiene che per portarli a termine mancano all'appello poco meno di 400mila persone fra operai, informatici, consulenti legali, esperti in ricerca e sviluppo, tecnici»; D'ALESSANDRO 2023.

condivisi a livello comunitario, il raggiungimento di milestone e target associati», i comuni di piccole dimensioni con organico più che ridotto, si sono rivolti a professionisti esterni, studi di architettura, docenti universitari, società di consulenza, senza peraltro che ci fosse un budget a disposizione per questa attività, usando soldi propri. La tempistica può sembrare questione relativa, ma non lo è, perché costringe ad andare in direzione contraria a uno degli obiettivi che lo Stato avrebbe dovuto considerare come prioritario, quello cioè della preparazione della pubblica amministrazione nella partecipazione ai bandi competitivi, “spingendoli” a dotarsi di un apparato conoscitivo sulla progettualità condivisa nei propri territori che si sarebbe potuta usare anche in occasioni future. Il bando si sarebbe dovuto costruire per fasi, prevedendo via via una selezione dei partecipanti, in modo però da favorire l’obiettivo di conoscenza e competenza. Ciò che invece è accaduto, al contrario, ha in un certo senso consentito “la vittoria” a chi era già pronto (si veda ad esempio il successo di domande costruite per la linea A e poi ripresentate sulla linea B con esiti positivi).

In stretta relazione con quanto appena descritto, anche il livello della qualità dei progetti ne è stato influenzato. Molti comuni hanno rispolverato dai cassetti progetti già predisposti in passato (tipicamente lavori di restauro di beni di proprietà pubblica), senza una vera strategia sistemica di sviluppo sostenibile che avrebbe potuto generare esternalità positive che il solo restauro difficilmente riesce a dare.

Naturalmente, il dato più importante che emerge da questa analisi è proprio il livello medio delle proposte, delle quali due terzi risultano sotto la sufficienza, come lo è la media nazionale, e in cui mancano progetti eccellenti. Inevitabile chiedersi se il bando fosse adeguato a comuni piccoli o piccolissimi (ad esempio, quindici pagine di istruzioni solo per aprire la procedura on line sono di certo un ostacolo). Una spiegazione semplicistica del livello qualitativo deludente è pensare a una sorta di “tentativo”: si prova e poi si attende, ma, per quanto plausibile in certi casi, nel caso di bandi complessi essa non è realistica (come testimoniato dal volume costituito dalle FAQ) in quanto avrebbe richiesto molto lavoro e conoscenza pregressa.

La struttura, in parte libera (ma con numero fisso di battute massime), e in parte di raccolta dati, lascia presumere che i progetti presentati possano essere equiparabili. I lavori che si sono potuti consultare consistono in circa 135 pagine ciascuno. Avendone avuto diretta esperienza, è immediato riferire alcune criticità ed elementi forse contraddittori che si incontravano durante la compilazione. Un primo è la necessità, in tempi così ristretti, di procedere ad una manifestazione di interesse da parte dei comuni per raccogliere investitori o persone interessate a gestire i progetti proposti (quindi ciò poteva essere fatto solo dopo aver finito la progettazione e comportava delibere di giunta e adempimenti burocratici vari). Alcune contraddizioni sembravano essere anche nell’attribuzione di punteggi che spesso favorivano chi era già parte di reti o siti UNESCO, in rapporto ad altri punti che andavano alle

situazioni territorialmente più svantaggiate secondo indici statistici. La parte economico-finanziaria richiedeva competenze specifiche e anche la costruzione di cronoprogrammi accurati. La stima degli importi era improntata al risparmio e al tentativo di far entrare nella somma a disposizione più azioni possibili (esse non potevano del resto essere meno di dieci, come richiesto dal bando). Tuttavia, con gli attuali incrementi sbalorditivi dei prezzi legati al mercato dell'edilizia (e più in generale), molti budget saranno da rivedere.

I risultati, sempre per il rispetto di un cronoprogramma stringente di spesa, si sono avuti il 23 di giugno e la commissione nominata ha così dovuto esaminare le 1595 domande ammesse in 69 giorni. Le polemiche seguite all'uscita dei risultati sono state in un certo senso fisiologiche, ma ciò che risulta meno comprensibile è la mancata spiegazione dei punteggi ottenuti (per comprendere cosa sia stato apprezzato e cosa no), anche dietro espressa richiesta. Quasi impossibile inoltre trovare i progetti nella loro interezza (ne abbiamo cercati a campione in ogni regione d'Italia, senza successo), al più si trovano sui media locali sintesi giornalistiche ovviamente solo dei progetti vincitori. Diverso sarebbe, invece, in termini di trasparenza decisionale e incremento della fiducia, poter leggere le proposte di chi ha vinto, che con orgoglio dovrebbero essere rese pubbliche sui siti dei comuni.

Anche la divisione delle somme a disposizione delle singole regioni avrebbe potuto essere meglio chiarita, perché non sono comprensibili alcuni disallineamenti. Si veda il caso del Piemonte che, da regione con il numero più alto di piccoli comuni, è quella che viene finanziata proporzionalmente molto meno delle altre (nonostante il giubilo del Presidente di Regione che paragona gli esiti ad una grande vittoria).

Il dato che maggiormente necessita di un approfondimento analitico, seppur non semplice da ottenere, è quello della distribuzione territoriale. Per tale ragione un proseguo di questo tipo di indagini sarebbe più che auspicabile, perché gli esiti sono fattori determinanti per le politiche future. Ad esempio, sarebbe utile capire perché alcune aree non partecipano o partecipano con risultati del tutto insoddisfacenti. Sembrano infatti esserci due condizioni determinate da opposti fattori: chi in fondo non è così motivato e non ritiene di dover intervenire sulla situazione attuale, o ha altre possibilità di finanziamento, e chi invece non ha capacità economiche e capitale umano sufficiente per vincere un bando.

In generale, poi, andrebbe meglio compresa la scarsa partecipazione del Nord e il coinvolgimento dei comuni della fascia alpina per verificare quanto eventualmente incida la possibilità di accedere ad altre forme di finanziamento, ad esempio da altri stati per i comuni al confine, da parte delle Unioni montane per i comuni alpini, o erogazioni che vengono da fondazioni bancarie e non, come nel caso della Lombardia che conta su fondi regionali e sul sostegno di Fondazione Cariplo.

Come valorizzare questo sforzo generale compiuto, seppur dai risultati così vari? Una prima azione sarebbe quella di mettere a punto un monitoraggio ex post delle proposte, costruendo una banca dati (magari delle proposte con punteggio medio o medio alto) in modo da rendere manifeste le intenzioni dei comuni e offrire occasioni di incontro tra domanda e offerta. Si potrebbero incentivare forme di partenariato pubblico privato (le cosiddette tre P), cioè di cooperazione tra enti pubblici e soggetti privati volta a finanziare e a gestire servizi o infrastrutture di interesse collettivo che non potrebbero essere realizzati con investimenti esclusivamente pubblici, o quelle di partenariato sociale che contribuirebbero anche ad un aumento dei posti di lavoro. Molto andrebbe fatto anche in campo giuridico con forme innovative di collaborazione tra soggetti diversi, si veda ad esempio il progetto a cui si è fatto cenno riguardante la valle Scalve e le forme giuridiche di consorzio tra produttori di cibo del tutto innovative e lì impiegate per la prima volta.

Alla luce dei risultati ottenuti, non si può fare a meno di chiedersi se “la ricetta” proposta, interamente convergente su turismo e cultura, sia quella più adatta alle condizioni dei territori cosiddetti fragili. È tautologico affermare che i fondi provenienti dal Ministero della Cultura (prima della Cultura e del Turismo) debbano indirizzarsi verso il potenziamento di questi due assi. Eppure, in una logica sistemica e seguendo la SNAI, diviene ineludibile includere gli aspetti infrastrutturali materiali e immateriali, o in ambito montano, quelli legati all’approvvigionamento di fonti energetiche tramite lo sviluppo della filiera del legno, a solo titolo di esempio. Questo avrebbe complicato ulteriormente il bando e avrebbe richiesto cifre a disposizione superiori, ma forse potevano essere pensate forme di raccordo e di premialità per progetti integrati con una visione a breve, medio e lungo periodo.

Al di là delle polemiche, e provando a valutare in modo obiettivo, se è vero che va registrato l’interesse inedito del MiC per il patrimonio diffuso o minore, va d’altra parte segnalata l’assenza di dialogo con l’Agenzia per la Coesione, e in generale con le strategie in atto.

A monte di tutto ciò, tuttavia, sarebbe certamente di grande utilità verificare gli esiti guardando nel dettaglio alla storia dei singoli territori. Ciò anche per superare quella «visione statica e quasi neo arcadica di un paesaggio presepiale di età preindustriale»<sup>35</sup> che sembra caratterizzare non solo le iniziative del MiC, ma più in generale quei progetti che si propongono di “salvare i borghi”. Fin quando le strategie sono basate su azioni salvifiche, si corre il rischio di promuovere iniziative piene di retorica ma astratte e per nulla agganciate alla realtà dei luoghi: «è questo il fattore decisivo. Non si salvano i paesi, perché non c’è nulla da salvare. E chi dice che vuole salvare, proteggere, valorizzare i luoghi somma una serie di luoghi comuni che non hanno mai convinto chi ci vive»<sup>36</sup>. Altrimenti ogni possibile

35. PARISI 2020, in particolare p. 442.

36. BUSSONE 2022, p. 139.

discorso sul valore testimoniale di questi luoghi e di conseguenza le politiche per la loro valorizzazione rischiano di essere prive di quello spessore che solo una contestualizzazione storica può dare. Dove per storia non si intende quella tramandata, ma, come suggeriscono storici e geografi, quella reale che racconta delle pratiche di attivazione di risorse materiali e umane e dei saperi a queste connessi<sup>37</sup>.

In conclusione, tenendosi lontani da ogni forma di dietrologia, non si può che affermare che il Ministero abbia dato un segnale importante nel riconoscere che la fragilità territoriale italiana è una delle grandi questioni nazionali e che deve essere affrontata. È un dato di fatto che mai prima d'ora il MiC si fosse occupato di questo tema e l'auspicio sarebbe che davvero queste iniziative potessero inserirsi nei programmi già avviati in altri contesti per ridurre le diseguaglianze sociali e contrastare lo spopolamento. Certo, le azioni fin qui promosse, come già opportunamente rilevato<sup>38</sup>, sembrano piuttosto suggerire la necessità di spendere velocemente le risorse del PNRR, senza però costruire programmi di lungo periodo. In tal senso, un ulteriore passo utile sarebbe di analizzare i contenuti dei numerosi progetti presentati per capire se dai territori, pur all'interno di un «contenitore inospitale»<sup>39</sup> come il PNRR sia arrivata una risposta più lungimirante dell'offerta. In sostanza, si potrebbe verificare se i progetti presentati, o almeno una parte di essi, abbiano recepito i fondamenti delle politiche *place-based* sulle quali, a livello europeo, si tenta di fondare una nuova rinascita delle aree interne e dei patrimoni che custodiscono.

Una ultima nota riguarda infine una considerazione generale, mutuata dagli studi di economia regionale<sup>40</sup>, che dimostrano come il capitale relazionale e il capitale economico siano tra loro strettamente collegati. Forse, lo scopo finale di questi incentivi economici, a prescindere dalle "ricette" che confinano le azioni in alcuni ambiti specifici, devono essere volte a far crescere la capacità dei territori e delle persone che li vivono, (con particolare attenzione alle forme di attivismo che lavorano a questo scopo): la cosiddetta capacitazione. Il termine, dall'inglese *capability*, sintetizza nella stessa parola due condizioni basilari affinché una comunità possa essere e fare, ovvero le capacità e l'agibilità. Gli interventi di contrasto alla povertà e all'esclusione sociale per essere efficaci dovrebbero considerare sia le capacità delle persone, cioè le loro possibilità di conseguire un obiettivo, sia l'agibilità, cioè l'esistenza delle condizioni per concretizzarle: non è sufficiente, infatti, essere potenzialmente in grado di fare qualcosa, se poi non sussistono le condizioni per realizzarle.

37. MORENO 1990, p.12.

38. PAZZAGLI 2022.

39. *Ivi*, p. 44.

40. Vedi ad esempio BACHTRÖGLER, FRATESI, PERUCCA 2019; PERUCCA 2014.

## Bibliografia

- BACHTRÖGLER, FRATESI, PERUCCA 2019 - J. BACHTRÖGLER, U. FRATESI, G. PERUCCA, *The influence of the local context on the implementation and impact of EU Cohesion Policy*, in «Regional Studies», 54 (2020), 1, pp. 21-34, DOI: 10.1080/00343404.2018.1551615.
- BARBERA, CERSOSIMO, DE ROSSI 2022 - F. BARBERA, D. CERSOSIMO, A. DE ROSSI (a cura di), *Contro i borghi. Il Belpaese che dimentica i paesi*, Donzelli, Roma 2022.
- BUSSONE 2022 - M. BUSSONE, *La battaglia per i paesi*, in BARBERA, CERSOSIMO, DE ROSSI 2022, pp. 135-139.
- CERSOSIMO, DONZELLI 2022 - D. CERSOSIMO, C. DONZELLI, *Manifesto per Riabitare l'Italia. Investire lo sguardo partire dalle aree marginalizzate*, in EAD. (a cura di), *Manifesto per riabitare l'Italia*, Donzelli, Roma 2022, pp. 3-10.
- CHIAPPERINI, MONTENEGRO, VIESTI 2022 - C. CHIAPPERINI, E. MONTENEGRO, G. VIESTI, *Ventuno fortunati borghi*, in BARBERA, CERSOSIMO, DE ROSSI 2022, pp. 161-168.
- D'ALESSANDRO 2023 - J. D'ALESSANDRO, *Spopolamento, stipendi bassi e pochi servizi. L'emigrazione in Italia diventa un problema anche ambientale*, in «Repubblica», 16 febbraio 2023.
- FONDAZIONE FITZCARRALDO 2019 - FONDAZIONE FITZCARRALDO (a cura di), *Rigenerare spazi dismessi. Nuove prospettive per la comunità*, in «I Quaderni della fondazione CRC», 2019, 37, [https://www.fitzcarraldo.it/ricerca/pdf/rigenerare-spazi\\_publicazione.pdf](https://www.fitzcarraldo.it/ricerca/pdf/rigenerare-spazi_publicazione.pdf) (ultimo accesso 12 maggio 2023).
- DEL PANTA, DETTI 2019 - L. DEL PANTA, T. DETTI, *Lo spopolamento nella storia d'Italia*, in MACCHI JÁNICA, PALUMBO 2019, pp. 13-28.
- KLAPISC-ZUBER 1978 - C. KLAPISC-ZUBER, *Villaggi abbandonati e migrazioni interne*, in *Storia d'Italia. I documenti*, Vol. 5, Einaudi, Torino 1978, pp. 311-364.
- MACCHI JÁNICA, PALUMBO 2019 - G. MACCHI JÁNICA, A. PALUMBO, *Territori spezzati, Spopolamento e abbandono nelle aree interne dell'Italia contemporanea*, Cisge - Centro italiano per gli studi storici e geografici, Roma 2019.
- MORENO 1990 - D. MORENO, *Dal documento al terreno. Storia e archeologia dei sistemi agro-silvo-pastorali*, Il Mulino, Bologna 1990.
- OSTI, JIACHIA 2020 - G. OSTI, E. JACHIA, *AttivAree. Un disegno di rinascita delle aree interne*, Il Mulino, Bologna 2020.
- OTERI 2019 - A.M. OTERI, *Architetture in aree fragili. Criticità e nuove prospettive per la cura del patrimonio costruito*, in «ArchHistòR», VI (2019), 11, pp. 168-205, DOI: 10.14633/AHR118.
- PARISI 2020 - R. PARISI, *Sui borghi dell'osso. "Centri minori" e "aree interne" in prospettiva storica*, in F. CAPANO, M. VISONE (a cura di), *La città palinsesto. Tracce, sguardi e narrazioni sulla complessità dei complessi urbani storici*, Tomo I, *Memorie, storie, immagini*, Federico II University Press, Napoli 2020, pp. 437-446.
- PAZZAGLI ET ALII 2017 - R. PAZZAGLI, P. BEVILACQUA, G. BIAGIOLI, S. RUSSO, *La storia alla prova del territorio*, in «Scienze del Territorio» (2017) 5, [http://dx.doi.org/10.13128/Scienze\\_Territorio-22225](http://dx.doi.org/10.13128/Scienze_Territorio-22225) (ultimo accesso 12 maggio 2023).
- PAZZAGLI 2022 - R. PAZZAGLI, *Oltre le mura. Borghi senza campagne, campagne senza borghi*, in BARBERA, CERSOSIMO, DE ROSSI 2022, pp. 37-44.
- PERUCCA 2014 - G. PERUCCA, *The Role of Territorial Capital in Local Economic Growth: Evidence from Italy*, in «European Planning Studies», 2014, 22, pp. 537-562, DOI: 10.1080/09654313.2013.771626
- SACCO 2022 - P.L. SACCO, *Il borgo a meno e l'Albergo confuso – ma anche no*, in BARBERA, CERSOSIMO, DE ROSSI 2022, pp. 121-126.
- SHIVA 2015 - V. SHIVA, *L'altra globalizzazione*, in L. D'ANTONE, M. PETRUSEWICZS (a cura di), *La storia, le trasformazioni. Piero Bevilacqua e la critica del presente*, Donzelli, Roma 2015, pp. 3-7.
- TORRE 2011 - A. TORRE, *Luoghi. La produzione di località in età moderna e contemporanea*, Donzelli, Roma 2011.