

AREE INTERNE E PNRR

La valorizzazione dei «borghi»: alcune considerazioni critiche a margine del Piano Nazionale Borghi

SOMMARIO: **1.** La riscoperta dei «borghi»: un caso di studio. **2.** Il PNRR e l'investimento sulla «Attrattività dei borghi» **3.** Il Piano Nazionale Borghi: quale valorizzazione? **4.** Il Piano Nazionale Borghi: quanta sussidiarietà? **4.1.** Il mancato coinvolgimento «a monte» delle autonomie territoriali e l'accentramento decisionale. **4.2.** Il ruolo giocato «a valle» dalle Regioni e dai Comuni tra principio di sussidiarietà verticale e principio di adeguatezza. **4.3.** La partecipazione dei privati e della società civile: la «stretta via» della sussidiarietà orizzontale. **5.** Alcune riflessioni conclusive: i «borghi», le pietre e le persone.

DI ANDREA MAGLIARI

ABSTRACT: Il contributo si propone di svolgere alcuni ragionamenti e fornire qualche spunto di riflessione in merito alle macro-questioni che muovono dall'analisi critica del Piano Nazionale Borghi previsto dalla Missione 1 del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR). Analizzando i profili di novità che contribuiscono a delineare le peculiarità e l'originalità dell'intervento, vengono messe in luce dall'autore alcune perplessità in merito alle finalità perseguite, agli strumenti e ai metodi prescelti, nonché al rilievo e allo spazio attribuito in concreto ai principi di sussidiarietà verticale e orizzontale. In questi termini, il Piano Nazionale Borghi costituisce un interessante caso di studio per saggiare il concreto delinearsi di una nuova dimensione funzionale della valorizzazione del patrimonio culturale.

ABSTRACT: *The contribution proposes to carry out some reasoning and provide some food for thought on the macro-questions that arise from the critical analysis of the National Boroughs Plan envisaged in Mission 1 of the National Recovery and Resilience Plan (PNRR). Analysing the new profiles that contribute to outlining the peculiarities and originality of the intervention, the author highlights some perplexities regarding the goals pursued, the instruments and methods chosen, as well as the prominence and space concretely attributed to the principles of vertical and horizontal subsidiarity. In these terms, the Borghi National Plan constitutes an interesting case study to test the concrete emergence of a new functional dimension of the valorisation of cultural heritage..*

Vorrei sforzarmi di tracciare le linee di questa immagine, prima che scompaia per sempre e di raccogliere il monito che si sprigiona da ogni onda che risuona come un rintocco funebre, quando si frange contro le pietre di Venezia

(J. Ruskin, Le pietre di Venezia)

1. La riscoperta dei «borghi»: un caso di studio.

La questione del rilancio dei piccoli centri del nostro Paese sembra aver trovato, negli ultimi anni, uno spazio crescente nel dibattito pubblico e nella riflessione scientifica⁽¹⁾. L'accresciuto interesse si lega, per lo più, alla diffusa constatazione della crisi sistemica delle aree interne e dei fenomeni demografici di spopolamento e di marginalizzazione a essa connessi⁽²⁾. Di qui anche una rinnovata attenzione per la valorizzazione dei «borghi», nel quadro di una strategia di più ampio raggio, intesa a contrastare i predetti fenomeni e a riattivare le molteplici risorse e potenzialità inespresse presenti in questi territori. I borghi e le aree interne, per definizione periferici, assumono così nuova centralità nell'agenda politica e negli studi accademici di settore.

In questo dibattito, necessariamente plurale e multidisciplinare, un contributo rilevante può essere fornito anche dal giurista. La recente riscoperta dei borghi trascina infatti con sé una molteplicità di questioni che, intercettando diverse funzioni amministrative, inducono a riflettere sulla definizione degli interessi da tutelare, sugli strumenti da mettere in campo e sulle amministrazioni da coinvolgere⁽³⁾.

Assai più modestamente, questo breve scritto si propone di svolgere alcuni ragionamenti che, nel tentativo di fornire qualche spunto di riflessione in merito alle anzidette macro-questioni, muovono dall'analisi critica del Piano Nazionale Borghi previsto dalla Missione 1 del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR). Diverse sono le ragioni che giustificano una particolare attenzione a questa misura. Innanzitutto, l'entità dello stanziamento previsto; in secondo luogo, la sua peculiare collocazione all'interno degli obiettivi strategici del PNRR; in terzo luogo, la tipologia dello strumento di intervento prescelto; in quarto luogo, i soggetti istituzionali coinvolti; infine, la particolare curvatura che la misura imprime alla nozione di borgo e alla sua valorizzazione.

Come si vedrà meglio nel corso dell'indagine, tali profili di novità contribuiscono a delineare un tipo di intervento senz'altro originale, non privo di elementi positivi, che tuttavia solleva alcune perplessità in merito alle finalità perseguite, agli strumenti

1 Il presente contributo riprende e sviluppa la relazione tenuta presso l'Università IUAV di Venezia, in occasione del Convegno *"I borghi storici tra tutela e valorizzazione: politiche, strategie e azioni"* (6-7 maggio 2024), nell'ambito del PRIN 2022 HI.VI.PRO, ed è destinato agli Atti del convegno, in corso di pubblicazione.

Tra gli studi non giuridici dedicati al tema si vedano, più di recente, F. BARBERA, D. CERSOSIMO, A. DE ROSSI (a cura di), *Contro i borghi. Il Belpaese che dimentica i paesi*, Roma, Donzelli editore, 2022; D. CERSOSIMO, C. DONZELLI (a cura di), *Manifesto per Riabitare l'Italia. Invertire lo sguardo partendo dalle aree marginalizzate*, Roma, Donzelli editore, 2020; M. CREMASCHI, *I borghi postmetropolitani tra la pandemia e il digitale*, in *Econ. cult.*, 2022, 1, 23; N. BARTOLETTO, R. SALVATORE, S. D'ALESSANDRO (a cura di), *Ripartire dai borghi per cambiare le città. Modelli e buone pratiche per ripensare lo sviluppo locale*, Milano, FrancoAngeli, 2020; G. MACCHI JANICA, A. Palumbo (a cura di), *Territori spezzati. Spopolamento e abbandono nelle aree interne dell'Italia contemporanea*, Cisge, Roma 2019; G. CARROSI, *I margini al centro. L'Italia delle aree interne tra fragilità e innovazione*, Roma, Donzelli editore, 2019; P. Fiore, E. D'ANDRIA (a cura di), *I centri minori: da problema a risorsa. Strategie sostenibili per la valorizzazione del patrimonio edilizio, paesaggistico e culturale nelle aree interne*, Milano, FrancoAngeli, 2019. Sul tema della «restanza», che riguarda in particolare modo i piccoli paesi oggetto di spopolamento, V. TETI, *La restanza*, Torino, Einaudi, 2022; Id., *Pietre di pane: un'antropologia del restare*, Quodlibet, Macerata, 2011.

2 Negli anni scorsi, a tali criticità hanno tentato di rispondere, in particolare, la legge n. 158/2017 (c.d. Legge Salva Borghi) e la Strategia Nazionale per le Aree interne (SNAI) promossa, nel 2013, dall'Agenzia per la coesione territoriale e dall'allora Ministero per la coesione territoriale.

3 Tra i contributi più recenti, C. Vitale, *Riuso e valorizzazione del patrimonio culturale nelle aree interne*, Torino, Giappichelli, 2024; Ead., *Riuso del patrimonio culturale e sviluppo delle aree interne. Le norme e le pratiche*, in *Dir. amm.*, 2022, p. 867; A. Sau, *La rivitalizzazione dei borghi e dei centri storici minori come strumento per il rilancio delle aree interne*, in *Federalismi.it*, n. 3/2018; Ead., *La rivitalizzazione dei centri storici tra disciplina del paesaggio, tutela e valorizzazione del patrimonio culturale*, in *Le Regioni*, 2016, p. 955. La questione della tutela e valorizzazione dei piccoli centri emerge, peraltro, anche in connessione con il tema della rigenerazione urbana, su cui, *ex multis*, A. Giusti, *La rigenerazione urbana. Temi, questioni e approcci nell'urbanistica di nuova generazione*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2018; nonché, più di recente, Ead., *La rigenerazione urbana come strategia di ripresa e resilienza*, in *Munus*, 2021, 329; G. Gardini, *Alla ricerca della "città giusta". La rigenerazione come metodo di pianificazione urbana*, in *Federalismi.it*, n. 24/2020, p. 44; F. Di Lascio, F. Giglioni (a cura di), *La rigenerazione dei beni e spazi urbani. Contributo al diritto delle città*, Bologna, il Mulino, 2020.

e ai metodi prescelti, nonché al rilievo e allo spazio attribuito in concreto ai principi di sussidiarietà verticale e orizzontale. In questi termini, il Piano Nazionale Borghi costituisce un interessante caso di studio per saggiare il concreto delinearsi di una nuova dimensione funzionale della valorizzazione del patrimonio culturale che mette al centro della strategia il potenziale, materiale e immateriale, racchiuso nelle bellezze dei tanti piccoli paesi che caratterizzano il «Belpaese»⁽⁴⁾.

2. Il PNRR e l'investimento sulla «Attrattività dei borghi».

Il principale intervento sui borghi contemplato dal PNRR è costituito dall'investimento 2.1 *Attrattività dei borghi*, previsto all'interno della Missione 1 (Digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo) – Componente 3 (Turismo e Cultura 4.0)⁽⁵⁾. L'investimento è stato dotato di uno stanziamento complessivo di 1,02 miliardi di euro, un ammontare assai cospicuo se raffrontato con le risorse stanziare in passato in favore degli insediamenti minori o delle aree interne. Trattasi, inoltre, dell'investimento più cospicuo di tutta la Componente 3 (Turismo e Cultura 4.0).

Come riportato dallo stesso PNRR, a fronte di un sovraffollamento turistico (*overtourism*) nelle principali città d'arte, la misura intende ribilanciare i flussi turistici e promuovere un turismo alternativo e sostenibile facendo leva sull'enorme potenziale offerto dai «tanti piccoli centri storici italiani (“borghi”) [...] grazie al patrimonio culturale, la storia, le arti e le tradizioni che li caratterizzano»⁽⁶⁾. Gli interventi in questo ambito «si attueranno attraverso il “Piano Nazionale Borghi”, un programma di sostegno allo sviluppo economico/sociale delle zone svantaggiate basato sulla rigenerazione culturale dei piccoli centri e sul rilancio turistico»⁽⁷⁾.

Dalla collocazione della misura e dalla sua descrizione traspaiono alcuni importanti segnali circa gli interessi e le finalità che orientano gli investimenti previsti dal Piano Nazionale Borghi.

Si riscontra, innanzitutto, una connessione *sistemica* tra il rilancio dei borghi e il tema dello sviluppo economico-produttivo: la Missione 1 ha, infatti, come obiettivo complessivo quello di «ridurre i divari strutturali di competitività, produttività e digitalizzazione», e, nel fare ciò, «ambisce a produrre un impatto rilevante sugli investimenti privati e sull'attrattività del Paese, attraverso un insieme articolato di interventi incidenti su Pubblica Amministrazione, sistema produttivo, turismo e cultura»⁽⁸⁾. L'investimento evidenzia poi una connessione *contingente* con altre priorità strategiche del PNRR nel quadro del *Next Generation EU* e, segnatamente, con la sostenibilità ambientale, con l'innovazione digitale e con le politiche occupazionali in favore delle donne e dei giovani. Emerge, inoltre, una connessione *diretta e immediata* con le funzioni di tutela e valorizzazione del patrimonio culturale, comprensivo – come noto – dei beni culturali e paesaggistici. Si può scorgere, infine, una connessione di tipo *strumentale* tra la valorizzazione dei borghi e il rilancio dell'industria turistico-ricettiva e delle attività imprenditoriali a essa connesse. Assai sbiadita appare, invece, la connessione, che potremmo definire meramente *rituale*, con gli obiettivi della coesione sociale e territoriale. A tal proposito, occorre peraltro precisare che alla cura di quest'ultimo

4 Sulla cifra distintiva che contraddistingue l'Italia come Paese di paesi, per tutti, P. Clemente, *Paese/Paesi*, in M. Isnenghi (a cura), *I luoghi della memoria. Strutture e eventi dell'Italia Unita*, Bari-Roma, Laterza, 1997, p. 5 ss.

5 In dottrina, C. VITALE, *Riuso e valorizzazione del patrimonio culturale nelle aree interne*, cit., 163; G. MENEGUS, *Bando Borghi e autonomie territoriali*, in *Le Regioni*, 2022, 931; B. DI MAURO, *Il diritto dei borghi nel PNRR: verso una (stagione di) rigenerazione urbanisticamente orientata alla conservazione e allo sviluppo dei valori locali*, in *Urb. e appalti*, 2022, 463; P. DE ROSA, *Fondi PNRR e “diritto dei borghi”: analisi delle politiche di rigenerazione dei territori tra interventi legislativi e pratiche locali*, in *Dir. e proc. amm.*, 2023, 1, 255.

6 PNRR, 112.

7 PNRR, 112.

8 PNRR, 88.

interesse risponde principalmente l'investimento dedicato alla *Strategia nazionale per le aree interne*, contemplato dalla Missione 5 (Inclusione e coesione) - Componente 3 (Interventi speciali per la coesione territoriale), in seno al quale, tuttavia, gli interventi sono riferiti, più in generale, alle aree interne e hanno ad oggetto il potenziamento dei servizi e delle infrastrutture sociali di comunità e dei servizi sanitari di prossimità.

L'attuazione degli interventi previsti dall'investimento *Attrattività dei Borghi* è stata demandata al Ministero della Cultura (MiC), il quale ha previsto due distinte linee di intervento⁹. La Linea A riguarda la realizzazione di 21 progetti pilota (uno per regione o provincia autonoma), presentati dai Comuni, con un finanziamento di 20 milioni di euro per ciascun progetto e uno stanziamento complessivo di 420 milioni. La Linea B prevede, invece, una distribuzione più capillare delle risorse ed è volta alla realizzazione di progetti locali di rigenerazione culturale e sociale di circa 200 borghi storici, sparsi su tutto il territorio nazionale, ciascuno finanziato con risorse più contenute (circa 1,5 milioni), per un totale di 380 milioni di euro¹⁰. La Linea B prevede, inoltre, uno stanziamento di 200 milioni di euro, quale regime d'aiuto da corrispondere in favore delle micro, piccole e medie imprese, profit e non profit, localizzate o che intendono insediarsi nei borghi selezionati.

Leggermente diversa risulta la definizione¹¹ di «borgo» adottata nelle due linee di intervento. Nella Linea A i «borghi» sono intesi come «piccoli insediamenti storici che hanno mantenuto la riconoscibilità della loro struttura insediativa storica e la continuità dei tessuti edilizi storici»; tali borghi, tuttavia, «nel caso di piccoli e piccolissimi comuni possono coincidere con il centro urbano del territorio comunale, mentre in tutti gli altri casi sono da intendersi come nuclei storici prevalentemente isolati e/o separati rispetto al centro urbano e pertanto non coincidenti con il centro storico o porzioni di esso»¹². Nella Linea B, invece, i borghi storici sono definiti come «quegli insediamenti storici chiaramente identificabili e riconoscibili nelle loro originarie caratteristiche tipo-morfologiche, per la permanenza di una prevalente continuità dei tessuti edilizi storici e per il valore del loro patrimonio storico-culturale e paesaggistico», con l'ulteriore precisazione che, in questi casi, diversamente da quanto avviene nella Linea A, può trattarsi solamente di «piccoli Comuni caratterizzati da una significativa presenza del patrimonio culturale e ambientale nei quali sia presente un borgo storico o, nel caso di Comuni di piccole e piccolissime dimensioni, che si configurino nel loro complesso come un borgo storico»¹³.

Un'ulteriore differenza riguarda le pubbliche amministrazioni coinvolte nelle due linee di intervento. Se nella Linea A la selezione dei progetti pilota è stata affidata alle Regioni/Province autonome, nella Linea B la procedura selettiva è stata integralmente

9 Per i dettagli della misura, si veda Ministero della Cultura, *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*, del 20 dicembre 2021; nonché Ministero della Cultura, *Linee di indirizzo sulle modalità attuative dell'Intervento 2.1 «Attrattività dei Borghi»*, M1C3 Turismo e Cultura del Piano nazionale di ripresa e resilienza.

10 A fronte di 1791 proposte progettuali, provenienti da un totale di 2164 Comuni, i fondi stanziati sono stati sufficienti per finanziare 207 progetti, circa il 12% delle domande. Per una esauriente ricognizione dei dati relativi ai progetti presentati e finanziati, e della relativa distribuzione geografica, V. PRACCHI, A.M. OTERI, *L'insostenibile fascino dei borghi. Primi dati e una riflessione sugli esiti del bando «Attrattività dei borghi storici»*, in *ArchistoR*, 2023, 19, 163.

11 Si tratta, d'altronde, di una questione particolarmente controversa, sulla quale non è possibile ragionare in modo esaustivo in questa sede. Si rinvia perciò a quanto più di recente osservato da A. Pirri Valentini, *Per una qualificazione giuridica dei borghi*, in *Aedon*, n. 2/2024. In tema, cfr. altresì M. CAPOREALE, *Piuttosto piccoli, abbastanza lontani: alla ricerca di una possibile definizione amministrativa dei borghi*, in *Federalismi.it*, n. 7/2025, 64.

12 *Linee di indirizzo sulle modalità attuative dell'Intervento 2.1 «Attrattività dei Borghi»*, cit., par. 4. Significativa, a tal proposito, la decisione della Regione Friuli-Venezia Giulia di candidare il Borgo Castello di Gorizia, un nucleo situato nel pieno centro della città capoluogo di provincia.

13 Art. 1 (Finalità e ambito di applicazione dell'intervento finanziario), *Avviso pubblico per la presentazione di Proposte di intervento per la rigenerazione culturale*, cit. Come noto, per «piccoli Comuni» si intendono i Comuni con una popolazione pari o inferiore alle 5.000 unità. Diversamente, nella linea A risultano finanziati anche Comuni con popolazione superiore ai 5.000 abitanti.

centralizzata in capo al MiC. In entrambi i casi, l'ammissione al finanziamento segue una procedura selettiva avente a oggetto le proposte progettuali presentate dai Comuni interessati; in entrambe le ipotesi, il MiC è il soggetto che eroga il finanziamento ai Comuni beneficiari e che monitora la corretta attuazione degli interventi finanziati.

A dispetto del riferimento al Piano – il quale sembrerebbe alludere a un disegno organico e coerente di interventi coordinati e organizzati nel tempo, per il conseguimento di un determinato obiettivo – lo strumento prefigurato dal PNRR appare, piuttosto, un semplice bando per l'assegnazione *una tantum* di risorse finanziarie ai Comuni vincitori di una selezione competitiva, all'infuori di una vera e propria strategia complessiva e prolungata nel tempo. Non deve perciò stupire che, specie nel gergo giornalistico, la misura sia stata ribattezzata con il nome di «Bando Borghi».

3. Il Piano Nazionale Borghi: quale valorizzazione?

Si è già osservato che il Piano Nazionale Borghi presenta diversi collegamenti con molteplici obiettivi sottesi al PNRR. La stessa *valorizzazione* dei borghi, del resto, fisiologicamente intercetta numerose e variegate dimensioni funzionali. Tocca, prima di tutto, le funzioni di tutela e valorizzazione dei beni culturali e del paesaggio⁽¹⁴⁾, ma intercetta altresì il governo del territorio e del c.d. patrimonio culturale urbanistico⁽¹⁵⁾. Lambisce questioni legate alla valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico, al rilancio delle attività artigianali tradizionali, alla promozione di imprese a vocazione turistico-ricreativa ovvero di altre attività culturali o economico-produttive. Assume, infine, una specifica rilevanza ai fini delle politiche di coesione sociale e territoriale, ed è strumento per realizzare crescita e sviluppo economico⁽¹⁶⁾.

È indubbio che, nel riferimento alla valorizzazione dei borghi, tali dimensioni convivano e che, per ciascuna di esse, si ponga il delicato tema della definizione del contenuto della funzione, dell'individuazione dell'ente pubblico titolare, e del coordinamento tra i diversi attori coinvolti nell'esercizio delle diverse funzioni. È noto, d'altronde, che in ogni funzione-materia in cui assume rilievo il concetto di *valorizzazione* presenta carattere polisemico, dinamico e sfuggente⁽¹⁷⁾. In quanto operazione di «messa in valore» di un *quid* insito in un bene, essa appare, a ben vedere, una funzione strumentale, in quanto – a sua volta – orientata alla soddisfazione di altri interessi pubblici volta per volta definiti dalla legge. Non è perciò un caso che, rispetto ai borghi, il *valorizzare* tenda a sovrapporsi e confondersi con il *rigenerare*, *riqualificare*, *rivitalizzare*, *riattivare*, a seconda che l'enfasi sia posta maggiormente sul patrimonio, sul contesto, sulle comunità di riferimento o sulle risorse in esso presenti.

Ciò premesso, si tratta nondimeno di verificare quale valorizzazione emerga in modo preponderante all'interno del Piano Nazionale Borghi o, detto altrimenti, quale *valore*, materiale e immateriale, insito nei borghi storici sia principalmente oggetto di valorizzazione.

Diciamo subito che, nella prospettiva dell'intervento previsto dalla Missione 1 del

14 Sulla difficile perimetrazione della funzione e delle sue finalità, per tutti, L. CASINI, *La valorizzazione del paesaggio*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2014, 385.

15 A. BARTOLINI, *Patrimoni culturali e limitazioni urbanistiche*, in *Dir. amm.*, 2022, 995.

16 Del resto, come acutamente osserva M. CAMMELLI, *L'ordinamento dei beni culturali tra continuità e innovazione*, in *Aedon*, 2017, 3, rispetto ad alcuni beni culturali, come quelli racchiusi nei borghi o nei centri storici, «senza l'apprezzamento delle dinamiche socioeconomiche e ambientali-territoriali che li riguardano, non sono possibili né tutela né valorizzazione, né restauro né fruizione».

17 Per un'ampia disamina dei contorni e dei contenuti della funzione in relazione ai beni culturali si veda, da ultimo, F. CAPOREALE, *La valorizzazione dei beni culturali. Analisi giuridica delle trasformazioni in corso*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2024, spec. 9 ss..

PNRR, i borghi storici sono intesi fondamentalmente come «giacimenti»⁽¹⁸⁾ di patrimonio culturale. In questi termini, la valorizzazione dei borghi è, prima di tutto, valorizzazione dei beni culturali e dei beni paesaggistici situati in realtà minori e dal potenziale ancora in larga parte inesplorato. Dello stretto legame funzionale tra valorizzazione dei borghi e patrimonio culturale si trova, del resto, un preciso riflesso sul piano istituzionale, nell'attribuzione di un ruolo centrale e di regia al Ministero della Cultura. Tale scelta mette in luce una linea di continuità non tanto con la Strategia Nazionale Aree Interne (SNAI), incentrata su finalità di sviluppo e coesione territoriale e incardinata presso l'Agenzia per la coesione territoriale, quanto piuttosto con il Piano Strategico dello sviluppo del Turismo 2017-2022, elaborato dall'allora Ministero dei Beni e delle Attività Culturali e del Turismo (MiBACT)⁽¹⁹⁾.

Se l'oggetto principale della misura è il patrimonio culturale dei piccoli comuni, la testimonianza di civiltà materiale e immateriale in essi racchiusa⁽²⁰⁾, occorre altresì individuare quale sia il senso e la direzione degli interventi di valorizzazione promossi dal Piano. Come già in parte osservato, la *mise en valeur* del patrimonio di storia, arte, cultura e tradizioni presente nei borghi appare per lo più strumentale al miglioramento della *fruizione*, nell'ottica dell'incremento dell'attrattività turistica. Anche sul piano metagiuridico, del resto, il più recente utilizzo della parola «borgo» rimanda, nel linguaggio del *marketing*, a una visione estetizzante di un insediamento umano, del quale si vuole enfatizzare la immutata dimensione storico-identitaria⁽²¹⁾: un *brand*, appunto, da valorizzare in chiave prevalentemente turistico-attrattiva⁽²²⁾. E non è forse casuale che il termine non appaia mai nel Codice dei beni culturali – in cui il riferimento corre semmai ai «centri ed i nuclei storici»⁽²³⁾ –, e compaia invece nel Codice del turismo, all'art. 25, nel Capo dedicato al «turismo culturale»⁽²⁴⁾.

Anche dall'esame del PNRR e degli atti attuativi emerge questa particolare curvatura funzionale del Piano Nazionale Borghi. Nel PNRR si legge, ad esempio, che si tratta di una linea d'intervento «dedicata a sostenere lo sviluppo turistico/culturale nelle aree rurali e periferiche»; che tali iniziative devono puntare alla «attivazione di

18 Come noto, l'espressione è stata utilizzata in occasione del varo di un piano di intervento per la disoccupazione giovanile dell'allora Ministro del Lavoro Gianni De Michelis, e si lega all'ulteriore concezione dei beni culturali come «petrolio d'Italia». In senso critico rispetto a tale prospettiva «estrattiva», per tutti, S. SETTIS, *Italia SPA. Assalto al patrimonio culturale*, Torino, Einaudi, 2007.

19 MiBACT, PST 2017-2022, *Italia paese per viaggiatori. Piano Strategico di sviluppo del Turismo*, 2017. Nell'ottica di decongestionare i c.d. grandi attrattori, tale Piano mirava al sostegno e al rafforzamento delle «destinazioni emergenti», tra le quali dovevano annoverarsi i borghi storici, «in cui possono essere costruiti o rafforzati prodotti turistici basati sulla fruizione responsabile, sul rafforzamento degli elementi di sostenibilità del turismo e sull'innovazione» in vista della promozione di «uno sviluppo turistico fortemente integrato con la valorizzazione delle altre risorse territoriali, come ad esempio l'agricoltura o la cultura materiale dei luoghi».

20 Sulla rilevanza anche immateriale dei centri storici, A. BARTOLINI, *Patrimonio culturale e urbanistica*, in *Riv. giur. urb.*, 2016, 3, spec. 26, per il quale «i centri storici non sono solo un complesso di beni culturali urbanistici materiali, in quanto essendo un corpo vivo, vivente (e da molto tempo), racchiudono anche idealità, esperienze, ricordi, ecc., che lo connotano, pure, come un bene culturale immateriale».

21 Così già P. CLEMENTE, *Paese/Paesi*, cit., 5 ss. Per F. BARBERA, D. CERSOSIMO, A. DE ROSSI, *Il paese dei borghi. Introduzione*, in *Id.* (a cura di), *Contro i borghi. Il Belpaese che dimentica i paesi*, cit., XIII ss., il concetto di borgo risulterebbe ormai falsificato dal processo di «estetizzazione di un'Italia oleografica», in cui diviene «strumento che forgia gli immaginari, alimenta le rappresentazioni, produce pratiche sociali, informa il disegno di politiche pubblica, gerarchizza le priorità e la distribuzione delle risorse».

22 È lo stesso PNRR a porre l'accento sul «ruolo identitario, per l'«immagine» e il «brand» del Paese a livello internazionale» (p. 109) del patrimonio culturale nazionale. Sul punto, cfr. la critica di L. Bindi, *Oltre il 'piccoloborghismo'. Comunità patrimoniali e rigenerazione delle aree fragili*, in *Dialoghi Mediterranei*, n. 48, marzo 2021, ove si censura il «modello musealizzante dei piccoli centri, in cui tutto diventa una rappresentazione del passato, una sorta di *packaging* della storia funzionale alla promozione turistica». Anche per P. Clemente, *Chiamiamoli paesi, non borghi*, in F. BARBERA, D. CERSOSIMO, A. DE ROSSI (a cura di), *Contro i borghi*, cit., 25, i borghi «non sono che una versione «ornamentale» legata a un cattivo uso del patrimonio culturale e delle culture locali».

23 Art. 136, co. 1, lett. c), Decreto Legislativo 22 gennaio 2004, n. 42.

24 Su cui, *ex multis*, A. SAU, *Le frontiere del turismo culturale*, in *Aedon*, 2020, 1, 41.

iniziative imprenditoriali/ e commerciali (ad esempio nuove modalità ricettive)»; che i borghi «offrono enorme potenziale per un turismo sostenibile alternativo, grazie al patrimonio culturale»; che il Piano Nazionale Borghi è «un programma di sostegno allo sviluppo economico/sociale delle zone svantaggiate basato sulla rigenerazione culturale dei piccoli centri e sul rilancio turistico»; che «gli interventi sui luoghi saranno accompagnati dal sostegno alle strutture turistiche, anche attraverso l'innalzamento degli standard di offerta e il miglioramento dei servizi per i visitatori».

Anche l'avviso pubblico emanato dal MiC in relazione alla Linea B precisa che l'investimento «mira a realizzare interventi finalizzati a: i) recupero del patrimonio storico, riqualificazione degli spazi pubblici aperti [...], creazione di piccoli servizi culturali anche a fini turistici; ii) favorire la creazione e promozione di nuovi itinerari (es., itinerari tematici, percorsi storici) e visite guidate; iii) sostenere le attività culturali, creative, turistiche, commerciali, agroalimentari e artigianali, volte a rilanciare le economie locali valorizzando i prodotti, i saperi e le tecniche del territorio».

Non è evidentemente l'unico «valore» interessato dal Piano, ma sembra difficile negare che al cuore della strategia sottesa all'investimento *Attrattività dei borghi* stia proprio la valorizzazione della vocazione turistica dei borghi e nella promozione delle attività economiche collaterali⁽²⁵⁾. Gli interventi di rigenerazione e riqualificazione del patrimonio culturale dei borghi costituiscono, in altri termini, la leva per creare impresa e lavoro, specialmente a partire dal settore turistico-ricettivo. Anche il rilancio di attività economico-produttive tradizionali, quali l'artigianato o l'agroalimentare, sembra funzionale, alla promozione di un indotto ricettivo-ricreativo, collegato all'industria turistica. Oltre al patrimonio materiale, si esalta allora il valore immateriale⁽²⁶⁾ dei borghi storici, il loro essere evocatori di immaginari e tradizioni *d'antan*, capaci di attrarre turisti e *smart workers* alla ricerca di una nuova autenticità da contrapporre alle metropoli «disumanizzate» della globalità.

Non deve certo stupire che il patrimonio culturale sia valorizzato anche nella prospettiva dello sviluppo economico e del turismo⁽²⁷⁾. In questo senso, come è stato efficacemente osservato, è possibile «addomesticare gli scoiattoli»⁽²⁸⁾ e far convivere – pur con alcune cautele – cultura e sviluppo economico⁽²⁹⁾. Occorre però individuare un giusto temperamento tra le due dimensioni, specie allorché vengano in gioco anche altri interessi e obiettivi sensibili.

25 In tema, tra gli altri, E. GUARNIERI, *Ripresa e resilienza tra le vie dei borghi storici*, in *Aedon* n. 3/2022, il quale prende in esame il caso del rilancio dei borghi storici e del connesso turismo culturale come esempio paradigmatico di una avvenuta «torsione della valorizzazione culturale in strumento di rilancio socioeconomico dei territori».

26 Sulla stretta connessione tra valorizzazione, fruizione e sviluppo economico, per tutti, G. MORBIDELLI, A. BARTOLINI (a cura di), *L'immateriale economico nei beni culturali*, Torino, Giappichelli, 2018.

27 Come ricorda L. CASINI, *Natura vs. cultura: restaurare il paesaggio*, in Id., *Ereditare il futuro. Dilemmi sul patrimonio culturale*, Bologna, 2016, 143, con riferimento alle bellezze artistiche e naturali, il termine valorizzazione «è stato adoperato in sede normativa da principio con riguardo al turismo, al paesaggio o alle risorse naturali», come risulta dal R.d.l. 20 giugno 1935, n. 1425, Nuovo ordinamento degli organi provinciali per il turismo, in cui si menzionavano, tra gli obiettivi, la «valorizzazione ed efficienza del turismo» (art. 8). Sulle connessioni tra valorizzazione dei beni culturali e turismo, S. FOÀ, *Beni culturali e turismo in una prospettiva integrata*, in *Il diritto dell'economia*, 1998, 283 ss.; G. BOTTINO, *Turismo e beni culturali*, in M. GOLA, A. ZITO e A. CICCHETTI (a cura di), *Amministrazione pubblica e mercato del turismo*, Santarcangelo di Romagna, Maggioli, 2012, 200. Più in generale, sul turismo come sistema plurale che intercetta una molteplicità di interessi, pubblici e privati, C. BARBATTI, *Turismo*, in B.G. MATTARELLA, M. RAMAJOLI (a cura di), *Funzioni amministrative*, I tematici, vol. III, Enciclopedia del diritto, Milano, Giuffrè, 2022, 1218 ss..

28 G. PIPERATA, *Cultura, sviluppo economico e...di come addomesticare gli scoiattoli*, in *Aedon*, 2018, 3, il quale ricorda come «la valorizzazione può prendere anche una direzione diversa, meno culturale e più economica, nel senso che l'iniziativa di intervento sui beni è diretta non solo a migliorare la redditività del patrimonio culturale, ma anche a "sfruttare" il bene culturale per creare ricchezza in un contesto esterno al bene stesso, fermo restando la compatibilità di tali iniziative con la fruizione pubblica dei beni stessi». Sulle possibili declinazioni del rapporto cultura – sviluppo economico, F. CAPORALE, *op. cit.*, 44 ss..

29 In tema, C. VIDETTA, *Cultura e sviluppo sostenibile. Alla ricerca del IV Pilaastro*, Torino, Giappichelli, 2018.

Ciò che desta infatti più di qualche perplessità nel caso in esame è l'eccessiva enfasi posta sullo sviluppo turistico di realtà già estremamente fragili da un punto di vista demografico, economico e sociale⁽³⁰⁾. Certo, il turismo può portare lavoro e sviluppo economico nel breve termine, può contribuire alla rinascita di borghi dimenticati o abbandonati, ma può anche avere conseguenze devastanti sul tessuto sociale e demografico di un territorio o di una comunità, finendo per impattare – specie se mal gestito – sullo stesso sviluppo economico di una realtà a monocultura turistica. Se è vero che la misura prevista dal PNRR risponde al (giusto) obiettivo di alleggerire i flussi che gravano sulle principali città d'arte e sulle località a maggior vocazione turistica, occorre parimenti evitare di replicare su realtà più fragili e meno attrezzate le logiche e le dinamiche tipiche dei c.d. grandi attrattori e, insieme ad esse, i medesimi effetti centrifughi e disgreganti che la «turistificazione» dei luoghi determina sulle collettività di riferimento⁽³¹⁾.

4. Il Piano Nazionale Borghi: quanta sussidiarietà?

Si è detto in precedenza che l'investimento *Attrattività dei borghi* risponde al dichiarato obiettivo di rivitalizzare il tessuto socio-economico dei luoghi e di contrastare lo spopolamento dei territori, favorendo la rigenerazione culturale e il rilancio turistico dei piccoli centri. Come dichiara l'avviso pubblico del Ministero, nel Piano Nazionale Borghi la *cultura* è assunta «come fattore trasversale nelle politiche di sviluppo territoriale e locale».

Dal Piano emerge, invero, una intricata «concorrenza» di funzioni e materie eterogenee, rispetto alle quali vengono in rilievo anche competenze legislative regionali (si pensi, su tutti, alla valorizzazione dei beni culturali e al governo del territorio), oltre a potestà amministrative attribuite a diversi enti. Inoltre, l'attenzione ai territori, alle particolarità e alle esigenze dei singoli contesti, unitamente all'impatto sulle comunità locali, reca con sé la necessità (politica, prima ancora che giuridica) di assicurare un adeguato coinvolgimento dei diversi livelli istituzionali, oltre che del corpo sociale di riferimento. Si è poi osservato che il Piano Nazionale Borghi è, in buona sostanza, un programma di finanziamento di progetti di valorizzazione presentati dagli enti comunali per rispondere a bisogni localizzati.

Tutto ciò solleva una forte «aspettativa» di sussidiarietà, tanto di tipo verticale, quanto orizzontale. Dopo aver chiarito la dinamica degli interessi sottesa al Piano Nazionale Borghi, conviene perciò soffermarsi a riflettere sul rilievo attribuito al principio di sussidiarietà e sugli spazi che, in concreto, esso ha potuto trovare in fase di elaborazione e di attuazione degli interventi di valorizzazione dei borghi storici nel quadro del PNRR. A questo proposito risultano possibili tre ordini di considerazioni: la prima riguarda il coinvolgimento «a monte» delle autonomie territoriali; la seconda concerne il ruolo assegnato «a valle» alle Regioni e ai Comuni; la terza attiene alla partecipazione dei privati, singoli o associati.

4.1. Il mancato coinvolgimento «a monte» delle autonomie territoriali e l'accentramento decisionale.

In merito a questo primo profilo è dato riscontrare un problema di fondo e di ca-

30 Condivisibili appaiono, sul punto, i rilievi critici mossi da E. GUARNIERI, *Ripresa e resilienza tra le vie dei borghi storici*, cit., il quale osserva che se, nell'ottica del ripopolamento dei borghi, «lo strumento sia rappresentato dal binomio "patrimonio culturale-turismo", il risultato non potrà che essere un ripopolamento fatto di utenti temporanei e di residenti in gran parte specializzati» nel settore turistico-culturale, là dove invece «l'obiettivo di un ripopolamento "ordinario" non può prescindere da alcune azioni che muovono da un presupposto ben specifico: che il borgo ed i suoi contorni costituiscono un problema, la cui risoluzione demanda l'assunzione di politiche ben definite quanto ad infrastrutturazione e offerta di servizi pubblici». Su tali profili, cfr. altresì E. FRAGALE, *Il problema dei centri storici tra le sfide poste dalla sharing economy e le nuove istanze di salvaguardia*, in *Munus*, 2020, 3, 549 ss..

31 Su cui si veda, *ex multis*, l'analisi critica di G.M. SALERNO, *Per una critica dell'economia turistica. Venezia tra museificazione e mercificazione*, Macerata, Quodlibet, 2020.

rattere generale che accomuna tutte le misure prefigurate dal PNRR, e che attiene, in buona sostanza, alla sua stessa genesi. Ci si riferisce alla mancata instaurazione di un dialogo ampio e strutturato con le autonomie territoriali, oltre che con le comunità di riferimento, nella fase «ascendente» di redazione del PNRR e, dunque, nel momento di definizione *politica* delle finalità da perseguire e degli strumenti da utilizzare⁽³²⁾.

Sostanzialmente accentrata nelle mani del Ministero della Cultura è stata, inoltre, la scrittura più puntuale dei contenuti e delle linee strategiche del Bando Borghi. In assenza di apposito coordinamento in sede di Conferenza unificata, il dialogo si è svolto per lo più in seno al Tavolo tecnico di confronto permanente tra i Ministeri, le Regioni e le Autonomie locali specificamente dedicato alla Cultura⁽³³⁾. Non si è trattato, però, di un dialogo genuinamente collaborativo, di definizione congiunta e dialogata del contenuto dell'investimento, quanto piuttosto di un mero momento informativo a beneficio degli enti territoriali coinvolti nell'attuazione delle due linee di intervento⁽³⁴⁾. Esigenze di celerità e di uniformità hanno determinato un deciso accentramento decisionale, con buona pace del principio di leale collaborazione tra i diversi livelli di governo.

Come è stato puntualmente osservato in dottrina⁽³⁵⁾, tale accentramento decisionale non sembra sollevare profili di incostituzionalità per violazione dell'art. 117 Cost., giacché, per come è stato costruito, il Bando Borghi consiste fondamentalmente in un trasferimento di risorse finanziarie aggiuntive dallo Stato ai Comuni. La misura è, perciò, da ricondurre all'art. 119 co. 5 Cost., il quale non richiede la necessaria attivazione delle forme della leale collaborazione. Maggiori perplessità si pongono, piuttosto, sul piano dell'opportunità, in quanto il coinvolgimento «a monte» delle Regioni e degli enti locali (ad esempio in sede di Conferenza Unificata) avrebbe potuto idealmente correggere alcune criticità del Piano. Si pensi, su tutti, al mancato dibattito e approfondimento in merito alla scelta di canalizzare le risorse principalmente sulla valorizzazione del patrimonio culturale a vocazione turistica rispetto ad altre possibili politiche di rigenerazione dei piccoli paesi (come, ad esempio, il miglioramento dei servizi essenziali, il supporto alla residenzialità o ad altre attività imprenditoriali, la realizzazione di progetti di inclusione e integrazione dei migranti⁽³⁶⁾).

Giudizi negativi rispetto alle strategie di investimento adottate sono stati espressi anche da diversi Comuni e associazioni esponenziali. Oggetto di critica è stata, in particolare, la concentrazione degli investimenti in pochi progetti pilota nella Linea A⁽³⁷⁾: il che è risultato problematico, d'un lato, per il carattere frammentato e disorganico dell'intervento e, dall'altro, perché si attribuiscono risorse finanziarie ingenti a pochi Comuni, spesso privi di adeguate capacità amministrative e di spesa.

È stata, inoltre, da più parti censurata la logica fondamentalmente competitiva dell'intervento: attribuendo risorse ai Comuni più virtuosi (quantomeno in termini

32 Sul punto, G. FALCON, *Viaggio al centro del PNRR*, in *Le Regioni*, 2021, 717; N. ANTONETTI, A. PAJNO (a cura di), *Stato e sistema delle autonomie dopo la pandemia. Problemi e prospettive*, Bologna, il Mulino, 2022; C. Mainardis, *PNRR e Regioni: sovrapposizione di materie, supremazia del potere centrale e leale collaborazione al confine tra diritto e politica*, in *Le Regioni*, 2022, 889; C.B. CEFFA, *Il limitato ruolo delle autonomie territoriali nel PNRR: scelta contingente o riflesso di un regionalismo in trasformazione?*, in *Federalismi.it*, n. 24/2022, 50. Cfr. altresì l'interessante studio del Comitato europeo delle Regioni, *Regional and local authorities and the National Recovery and Resilience Plans*, del 2021, relativo al coinvolgimento delle autonomie territoriali nella redazione dei piani nazionali di ripresa e resilienza, in cui si afferma, rispetto al nostro PNRR, che «*in the early phase of programming, when need identification happened, the Regions have never been involved despite they voiced and called for a full involvement*» (30).

33 Costituito ai sensi dell'art. 33 decreto-legge 6 novembre 2021, n. 152, conv. con l. 29 dicembre 2021, n. 233.

34 Lo si evince, ad esempio, dal verbale del tavolo tecnico di confronto «Cultura», del 15 novembre 2021, reperibile sul portale istituzionale del MiC.

35 In tema, diffusamente, G. Menegus, *op. cit.*, 955 ss..

36 Su cui, *ex multis*, M. BALBO (a cura di), *Migrazioni e piccoli comuni*, Milano, FrancoAngeli, 2015.

37 Critiche ben riassunte dalla marchiatura giornalistica della Linea A alla stregua di una «lotteria» (cfr. l'articolo apparso su *Il Sole 24 ore*, del 15 marzo 2022, *Borghi, chiude la lotteria dei 420 milioni del Pnrr*).

di capacità progettuale), il Bando Borghi ha avuto l'effetto di lasciare privi di sostegno proprio quei territori che più ne avrebbero avuto bisogno, replicando le medesime condizioni di disuguaglianza e di frammentazione territoriale cui i bandi avrebbero dovuto porre rimedio⁽³⁸⁾.

4.2. Il ruolo giocato «a valle» dalle Regioni e dai Comuni tra principio di sussidiarietà verticale e principio di adeguatezza.

Maggiori spazi di intervento sono stati invece riservati alle Regioni e ai Comuni nella fase «a valle» di elaborazione e attuazione dei singoli progetti.

La Regione risulta coinvolta soprattutto nella Linea A, in quanto soggetto chiamato a selezionare il progetto pilota tra quelli presentati dai Comuni e a definire, attraverso un'intesa con il Comune, il contenuto della proposta⁽³⁹⁾. Pur nel quadro degli interventi definiti dalle Linee guida ministeriali, le Regioni hanno goduto di ampia discrezionalità quanto alle modalità di selezione dei progetti finanziabili. Come dimostra l'eterogeneità delle prassi⁽⁴⁰⁾, le Regioni hanno potuto definire in autonomia le procedure di individuazione dei borghi e delle relative proposte progettuali sulla base delle rispettive disposizioni regolamentari, anche in ipotesi attraverso processi di coinvolgimento e condivisione con i Comuni interessati.

Nella Linea B, invece, la selezione è stata svolta a livello centrale dal Ministero della Cultura, senza alcun coinvolgimento delle Regioni. Si instaura, cioè, un rapporto diretto tra lo Stato e il Comune beneficiario del finanziamento, che non necessita dell'intermediazione regionale⁽⁴¹⁾. In tal caso, un limitato coinvolgimento della Regione ha avuto luogo solamente in fase di valutazione delle proposte, poiché un rappresentante delle Regioni ha preso parte al Comitato tecnico ministeriale incaricato della selezione.

In entrambi i casi, peraltro, la procedura rimane fondamentalmente accentrata in capo al Ministero, il quale non solo ha definito il contenuto delle due linee di intervento, ma risulta anche il soggetto deputato all'erogazione del finanziamento e al monitoraggio circa la corretta implementazione del progetto da parte dei beneficiari.

Vi è d'altro canto - come è bene che sia - un ampio coinvolgimento dei Comuni, tanto in fase propositiva/progettuale, quanto poi in fase attuativa. Pur nel quadro delle linee strategiche definite a livello centrale, sono infatti i Comuni i soggetti incaricati della elaborazione progettuale, i diretti beneficiari dei finanziamenti e, sebbene non necessariamente, i soggetti attuatori degli interventi⁽⁴²⁾. Nell'ottica del principio di sussidiarietà verticale, è senz'altro apprezzabile la scelta di affidare alla «visione locale» dei Comuni il compito di ideare e attuare una proposta progettuale ritagliata sulle specifiche esigenze e peculiarità del contesto territoriale, economico e socio-culturale di riferimento. Sono, infatti, i Comuni gli unici soggetti istituzionalmente in grado di intercettare i veri bisogni delle collettività locali, di interpretare le fragilità del territorio e di comprenderne le potenzialità. In linea con la Strategia nazionale per le aree

38 In tal senso, L. CORAZZA, *Potrà il PNRR rilanciare le aree interne?*, in *Rivista il Mulino*, giugno 2022. Così anche G. MENEGUS, *op. cit.*, 950, per il quale un previo coinvolgimento delle autonomie territoriali avrebbe forse consentito di «correggere l'impostazione eccessivamente competitiva impressa in special modo alla linea A, aprendo a progetti capaci di creare reti e coordinamenti tra più realtà comunali, in coerenza con l'approccio della SNAI».

39 Come rileva G. MENEGUS, *op. cit.*, 942, in tal caso, non essendo pacifica la riconducibilità dell'intervento all'art. 119, co. 5 Cost. e, dunque, a una competenza esclusiva dello Stato, il coinvolgimento delle Regioni nella fase di allocazione delle risorse in veste di enti selezionatori è risultato necessario ad assicurare la piena conformità costituzionale del Piano.

40 Basti pensare al fatto che, in assenza di una indicazione espressa in tal senso, le Regioni Sicilia e Calabria e la Provincia autonoma di Trento hanno selezionato il progetto pilota senza avviare una procedura di selezione pubblica.

41 Su cui cfr. nuovamente G. MENEGUS, *op. cit.*, 941.

42 Art. 4, co. 10-11, *Avviso pubblico per la presentazione di Proposte di intervento per la rigenerazione culturale*, cit..

interne, si tenta di seguire un approccio *place-based*⁽⁴³⁾, che muove dalla presa d'atto della necessità di riconoscere e valorizzare le specificità e identità locali, attribuendo un margine flessibile di manovra ai Comuni circa la definizione delle priorità strategiche, degli strumenti attuativi e delle più adeguate soluzioni organizzative⁽⁴⁴⁾.

Alcuni problemi sorgono, piuttosto, nella prospettiva del rispetto dei (correlati) principi di differenziazione e adeguatezza, riguardando essenzialmente la effettiva capacità dei Comuni più piccoli e meno attrezzati (quelli che avrebbero, cioè, più bisogno di interventi di sostegno) di elaborare una proposta progettuale efficace e innovativa, e di attuarla poi correttamente, entro le tempistiche molto stringenti imposte dal PNRR.

Si ravvisano, infatti, alcune criticità del Bando Borghi e del relativo sistema di finanziamento. Un primo rilievo attiene alla complessità dei bandi e alle tempistiche assai serrate per la presentazione del progetto. Per le realtà meno attrezzate in termini di risorse e personale, ciò ha avuto un effetto senz'altro pregiudizievole rispetto alla stessa capacità di partecipare alla selezione ovvero alla qualità delle proposte⁽⁴⁵⁾. I tempi imposti dal Bando non hanno consentito, inoltre, di "sussidiare" la ridotta capacità amministrativa di molti enti tramite forme di associazioni tra Comuni, pur fortemente favorite dallo stesso bando, né – come si vedrà oltre – attraverso il coinvolgimento della società civile. Rispetto alla Linea B, solamente il 20% circa delle proposte avanzate proviene da Comuni consorziati⁽⁴⁶⁾; il che, se d'un lato riflette l'atavico campanilismo italiano, dall'altro testimonia la limitata capacità del Bando di mobilitare l'aggregazione di risorse e competenze, e di promuovere interventi di valorizzazione relativi ad aree territoriali più ampie, secondo una logica di rete⁽⁴⁷⁾.

Anche sul piano della realizzazione dei progetti e dei relativi finanziamenti, si riscontrano problematiche significative in merito alla difficoltà di alcuni piccoli Comuni nella gestione di somme così ingenti (si pensi, in particolare, ai progetti pilota), alla necessità di anticipare somme di denaro non sempre disponibili a *budget*⁽⁴⁸⁾, alla complessità amministrativa nella «messa a terra» di interventi che insistono su immobili appartenenti a diversi soggetti (pubblici, privati o enti ecclesiastici), connotati da diversi regimi vincolistici e da discipline settoriali estremamente tecniche e complesse. Emblematico è, a tal proposito, il caso del progetto Livemmo Borgo Cre-Attivo, presentato dal Comune di Pertica Alta (BS), che ha ottenuto un finanziamento di 18,5 milioni, circa 120 mila euro per abitante... ma che può contare su un solo dipendente comunale per la sua realizzazione.

3.3. La partecipazione dei privati e della società civile: la «stretta via» della sussidiarietà orizzontale.

Da ultimo, occorre verificare quale spazio partecipativo sia stato accordato ai privati, singoli o associati, tanto in fase di redazione del Piano Nazionale Borghi, quanto – soprattutto – in fase di attuazione.

43 F. BARCA, P. MC CANN, A. RODRÌGUEZ POSE, *The case for regional development intervention: places-based versus place neutral approaches*, in *Journal of regional Science*, 2012, vol. 52, n.1, 136.

44 In tema, C. VITALE, *Riuso del patrimonio culturale e sviluppo delle aree interne*, cit., 867.

45 La scarsa qualità (media) delle proposte emerge dalle valutazioni ricevute in sede di selezione. Rispetto alle 1.594 domande ammesse, solo 575 sono state valutate positivamente (sul punto, V. PRACCHI, A.M. OTERI, *L'insostenibile fascino dei borghi. Primi dati e una riflessione sugli esiti del bando*, cit., 183).

46 Il dato è fornito da V. PRACCHI, A.M. OTERI, *op. cit.*, 196.

47 Come persuasivamente osserva P. DE ROSA, *Fondi PNRR e "diritto dei borghi"*, cit., 255, la «condizione primaria delle politiche e delle azioni necessarie a rafforzare le relazioni tra borghi e città risiede, essenzialmente, nella capacità di pianificazione territoriale e di elaborazione di un progetto urbanistico in grado di trasformare le numerose isole che compongono l'armatura territoriale in un arcipelago culturale e creativo, in cui sono valorizzate e promosse le connessioni tra identità e innovazione, patrimonio e creatività, residenza e produzione».

48 Si ricorda invero che, pur essendo il finanziamento a fondo perduto e pari al 100% della spesa totale, i fondi sono erogati ai vari stadi di avanzamento dell'intervento, dopo il controllo effettuato dal Ministero sulla congruità delle spese.

Quanto al primo aspetto, si è già messo in luce che la redazione del Piano ha seguito un *iter* fortemente accentrato a livello ministeriale, in cui nessuno spazio è stato dedicato alla partecipazione della società civile. Ciò rappresenta – come già osservato – un vizio originario del PNRR e delle diverse misure in esso contenute, al quale tuttavia il Ministero della cultura ben avrebbe potuto porre successivo rimedio attraverso l'apertura del procedimento di definizione dei contenuti specifici del Piano agli enti esponenziali degli interessi alla tutela del paesaggio, dei beni culturali, dell'ambiente, o alle reti associative delle realtà territoriali coinvolte (si pensi, per esempio, all'Associazione Borghi Autentici d'Italia, all'associazione "I Borghi più belli d'Italia" ovvero all'Unione Nazionale Pro Loco d'Italia).

Rispetto alla fase di attuazione, invece, lo stesso PNRR precisa che gli interventi devono prevedere, oltre a una «forte cooperazione tra attori pubblici coinvolti», anche il coinvolgimento di «privati, i cittadini e le comunità sia in termini di incentivazione delle *sponsorship*, sia attraverso forme di governance multilivello, in linea con la "Convenzione di Faro" sul valore del patrimonio culturale per la società, e con il Quadro di azione europeo per il patrimonio culturale, che invita a promuovere approcci integrati e partecipativi al fine di generare benefici nei quattro pilastri dello sviluppo sostenibile: l'economia, la diversità culturale, la società e l'ambiente»⁽⁴⁹⁾. Di analogo tenore è il sopra menzionato avviso pubblico del MiC, in cui si riconoscono, tra i principi guida dell'intervento, quello della collaborazione pubblico-privato; della promozione di approcci integrati e partecipativi; del coinvolgimento diretto delle comunità locali. In tal senso, l'avviso stabilisce che «saranno ritenute meritevoli di un maggior punteggio le candidature accompagnate da formule di partenariato in grado di esprimere efficaci forme di coordinamento e collaborazione tra soggetti pubblici e privati, livelli istituzionali, soggetti del terzo settore e altri attori rilevanti [...]». In particolare, saranno positivamente apprezzate, oltre a quegli accordi tra pubbliche amministrazioni in grado di favorire la efficiente ed efficace gestione di servizi e attività, forme flessibili e innovative di gestione in ambito culturale attraverso il ricorso a partenariati pubblico-privato, già perfezionati al momento della presentazione della candidatura o da perfezionarsi nei termini previsti dal Progetto nel rispetto delle pertinenti disposizioni di legge, anche in coerenza con quanto disposto dal Codice dei Contratti Pubblici, dal Codice del Terzo Settore e dal Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio». Il medesimo avviso prevede inoltre che l'attuazione del progetto spetta al Comune proponente, eventualmente anche tramite altri soggetti pubblici, sulla base di accordi tra pubbliche amministrazioni, ovvero tramite accordi di cooperazione in partenariato speciale pubblico-privato.

Vi è dunque un formale riconoscimento della piena operatività del principio di sussidiarietà orizzontale, unitamente a un opportuno richiamo alla Convenzione di Faro e alla partecipazione della società civile (c.d. *community engagement*). Ciò costituisce un importante riconoscimento del ruolo essenziale che la sussidiarietà orizzontale o sociale può (e deve) svolgere rispetto alla funzione di valorizzazione del patrimonio culturale⁽⁵⁰⁾. Positivo appare altresì il riferimento agli strumenti partenariati improntati a una logica collaborativa pubblico-privato di cui al Codice dei contratti pubblici e al Codice del terzo settore.

Al contempo, si tratta però di verificare quale spazio applicativo abbia trovato, in concreto, tale forma di sussidiarietà al fine di valutare se e in quale misura i piccoli

49 PNRR, 110.

50 Sul punto, sia consentito rinviare a A. MAGLIARI, *La collaborazione pubblico-privato nella programmazione degli interventi di valorizzazione dei beni culturali: criticità e prospettive*, in F.G. ALBISINNI (a cura di), *Il coinvolgimento degli enti privati nella valorizzazione e nella gestione dei beni culturali pubblici*, Napoli, Editoriale scientifica, 2022, 39 ss..

Comuni hanno potuto e saputo ascoltare le comunità di riferimento in fase di elaborazione progettuale ovvero costruire efficaci reti partenariali in fase di realizzazione.

Sarebbe senz'altro utile, a tal proposito, svolgere un'indagine estesa e granulare delle moltissime esperienze applicative: uno studio di questo tipo potrebbe rendere un quadro completo e dettagliato in merito al numero e alla tipologia dei soggetti privati coinvolti, nonché ai modelli partecipativi utilizzati – rispettivamente – in fase di predisposizione della proposta e in fase di gestione dell'intervento. Tale indagine potrebbe invero restituire una fotografia attendibile dell'effettiva capacità delle amministrazioni locali di coinvolgere soggetti privati ricorrendo ai molti strumenti collaborativi disseminati all'interno della legislazione speciale o di settore.

Vi è nondimeno un dato significativo, che ci consente comunque di esprimere una considerazione critica di carattere generale. Essa attiene ai tempi (notoriamente molto stretti) imposti dal PNRR, oltre che dall'avviso pubblico del Ministero relativo alla Linea B⁽⁵¹⁾ e dai bandi regionali per la selezione dei progetti della Linea A⁽⁵²⁾. Ciò ha reso, in pratica, quasi impossibile l'attivazione di percorsi partecipativi aperti alla cittadinanza ai fini della definizione della proposta progettuale, così come l'avvio di procedimenti di co-programmazione e co-progettazione ovvero, ancora, la creazione di nuove forme di partenariato pubblico-privato per la gestione dell'intervento.

Anche in tal caso sembra lecito ritenere che un più ampio coinvolgimento della società civile avrebbe potuto contribuire al miglioramento delle singole proposte progettuali e, soprattutto, a riattivare i territori e le collettività di riferimento tramite l'apertura di uno spazio pubblico di confronto e dibattito sui reali bisogni della popolazione e sulle misure necessarie a farvi fronte.

4. Alcune riflessioni conclusive: i «borghi», le pietre e le persone.

Da questa breve analisi del Piano Nazionale Borghi emerge un quadro in chiaro-scuro, con alcune note positive e alcune contraddizioni. Positiva è, anzitutto, la rinnovata attenzione rispetto ai problemi dei piccoli centri e il tentativo di rispondere alla crisi sociale, economica e demografica delle aree periferiche del Paese attraverso cospicui investimenti pubblici che mirano a favorire la progettualità locale. Da accogliere con favore è, in particolare, il tentativo di attivare i territori secondo un approccio *bottom-up* o *place-based*, in cui il contenuto degli interventi non è deciso, una volta per tutti, a livello centrale, ma viene definito dall'ente territoriale più vicino ai cittadini sulla base delle specificità del singolo contesto di riferimento.

In ciò emerge, peraltro, anche una prima contraddizione. Se è infatti vero che gli interventi a valere sui fondi PNRR sono proposti dai Comuni, si deve parimenti considerare che la cornice all'interno della quale gli enti locali hanno potuto elaborare le proprie progettualità è stata definita, secondo una logica e una visione ben precise, a livello centrale. Come si è osservato, la valorizzazione sottesa al Piano Nazionale Borghi consiste, in buona sostanza, nel recupero del patrimonio culturale a vocazione turistico-ricettiva presente nei borghi storici al fine di rilanciare l'indotto economico-produttivo collegato alla fruizione di tale patrimonio. È dunque all'interno di questo (ben più limitato) spazio di valori e obiettivi fissati a livello statale che si muovono le autonomie territoriali (Comuni e, sebbene in modo minore, Regioni). Queste peraltro hanno avuto una leva assai limitata per poter incidere sulle scelte strategiche definite, a monte, dal Governo (in sede di redazione del PNRR) e dal Ministero della Cultura (in sede di definizione del Bando Borghi).

Inoltre, se i Comuni hanno giocato un ruolo essenziale nella predisposizione del

⁵¹ Il bando relativo alla Linea B è stato aperto il 20 dicembre 2021, con chiusura al 15 marzo 2022.

⁵² Per il dettaglio delle tempistiche dei bandi regionali, cfr. G. MENEGUS, *op. cit.*, 945.

progetto di intervento e nella sua successiva attuazione (pur con le difficoltà riscontrate *supra* in termini di adeguatezza delle competenze e delle risorse), non pare d'altra parte che un apporto significativo in tale fase sia potuto giungere dalla società civile, dalle collettività di riferimento o dall'impresa privata. A dispetto della natura degli interventi e delle dichiarazioni di principio contenute nel Piano, solo raramente le amministrazioni locali sono riuscite ad attivare percorsi partecipati di definizione condivisa delle proposte progettuali; i pochi partenariati attivati in fase attuativa risultano, inoltre, molto spesso l'esito di progettualità già in precedenza avviate dagli enti comunali⁽⁵³⁾.

Tali elementi – l'impronta finalistica impressa dal PNRR e la scarsa valorizzazione del principio di sussidiarietà nella sua duplice dimensione verticale e orizzontale – stanno, a ben vedere, alla radice di alcune delle principali criticità del Piano qui considerato.

Innanzitutto, non si è tenuto adeguatamente conto delle difficoltà che i piccoli Comuni possono incontrare tanto nella predisposizione di progettualità complesse e ambiziose, quanto poi nella loro attuazione entro i tempi stretti del PNRR. Tale criticità appare ancora più marcata rispetto alla Linea A del Bando, rispetto alla quale emerge, d'un lato, una eccessiva concentrazione di risorse in capo a pochissime realtà e, dall'altro, una esasperata logica competitiva che mal si concilia con la auspicata ricerca di forme collaborative e associative tra piccoli Comuni, come invece emergeva in misura maggiore nella SNAI.

Appare poi censurabile un intervento che, pur stanziando una somma considerevole in favore dei borghi, non riflette una strategia organica, sistematica e duratura di tutela e valorizzazione. Gli interventi hanno carattere puntiforme, disorganico ed estemporaneo; lo stesso perimetro applicativo della misura non è stato definito in termini chiari e coerenti con l'obiettivo di fondo dell'investimento. Il Bando Borghi riflette, così, nell'ambito della tutela e valorizzazione del patrimonio culturale quel passaggio dai piani ai progetti che già da tempo, come avvertito da accorta dottrina, contrassegna la c.d. urbanistica di depianificazione⁽⁵⁴⁾.

Criticabile appare, da ultimo, l'utilizzo strumentale del termine «borgo». Come è stato efficacemente messo in luce, il significato proprio della parola è stato infatti «allargato a dismisura, decontestualizzato e posto in un generico passato fuori dal tempo», in cui finisce per divenire «un sinonimo generico di “piccolo aggregato urbano”, a cui vengono associati immancabilmente valori estetici di proporzione e armonia, presupposto implicito di un'elevata valorizzazione patrimoniale»⁽⁵⁵⁾. Si introduce nell'ordinamento giuridico un termine «nuovo», ambiguo, privo di autonomia concettuale che, più che per una precisa valenza descrittiva o precettiva, assume rilievo per il suo utilizzo enfatico-simbolico in una logica di *marketing* turistico. Il che però, dal punto di vista del giurista, complica di molto le cose, se solo si considera che il termine tende a sovrapporsi e a confondersi con altre nozioni limitrofe quali «piccoli Comuni», «centri storici», «aree interne» ovvero, più semplicemente, «Comuni», ingenerando una certa confusione nella perimetrazione, oltre che del contenuto, anche dell'oggetto della funzione.

A ben vedere, tutto ciò riflette in definitiva una contraddizione di fondo che traspare dal Piano Nazionale Borghi e che pare caratterizzare l'attuale dibattito giuridico e culturale attorno al tema dei borghi. Tale contraddizione rinvia a un interrogativo, per

53 Lo rileva G. MENEGUS, *op. cit.*, 946.

54 Su cui, *ex multis*, P. Stella Richter (a cura di), *La sicurezza del territorio pianificazione e depianificazione*, Quaderni della rivista giuridica dell'edilizia, Milano, Giuffrè, 2014.

55 F. BARBERA, D. CERSOSIMO, A. DE ROSSI, *Il paese dei borghi. Introduzione*, cit., IX.

così dire, esistenziale, che dovrebbe animare qualsiasi *politica* che intenda promuovere lo sviluppo culturale, economico e sociale dei piccoli paesi e delle realtà periferiche del nostro Paese. La domanda da porsi attiene alla definizione di quale sia (o debba essere) l'obiettivo ultimo, o l'interesse pubblico primario, che orienta un'azione strategica di tutela e valorizzazione di queste realtà complesse e composite.

Muovendo dalla centralità che la nostra Costituzione riconosce alla persona, sia come singolo, sia nelle formazioni sociali in cui si svolge la sua personalità, nonché alla rimozione degli ostacoli di ordine economico e sociale che limitano la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, ci pare che questo fine-ultimo debba rinvenirsi nel miglioramento della qualità della vita della popolazione residente, attraverso un incremento dei servizi alla persona e una rigenerazione del tessuto sociale, culturale ed economico-produttivo.

Dal Piano Nazionale Borghi sembra, invece, emergere un'inversione di prospettiva. Si interviene sulla valorizzazione del *patrimonio* culturale a vocazione turistica e, per mezzo di essa, ci si aspetta di rivitalizzare i borghi, di attrarre nuove attività economiche, e di invertire il *trend* di spopolamento, favorendo la «restanza» e attirando nuovi residenti. Dalle *cose* alle *persone*, insomma, e non viceversa.

Alcuni anni orsono, in uno scritto dedicato alla riqualificazione dei centri storici, un autorevole commentatore osservava che «[s]alvare l'anima delle pietre insieme alle pietre è essenziale. L'anima di una città è fatta di abitanti; non da testimonianze silenziose. Se gli abitanti si assottigliano, o agiscono in dissonanza, la città storica volge a simulacro di una figura del passato»⁽⁵⁶⁾. Anche in tal caso, sembra che sia questo il principale rischio da evitare e che il Piano Nazionale Borghi – con le sue «sussidiarietà spuntate» e con l'eccessiva enfasi riposta sulla funzionalità turistica e sull'immagine cartolina e stereotipata del borgo storico – avrebbe potuto fare senz'altro di più per salvare, insieme alle pietre dei borghi, anche le loro anime.

56 G. SEVERINI, *Centri storici: occorre una legge speciale o politiche speciali?*, in *Aedon*, n. 2/2015.