



## **Salvare i piccoli borghi? Appunti per una strategia (non solo finanziaria)**

**di Gina Della Fazia, Nicola Grazioso, Domenico Leva**

Luiss School of Government,

Associazione Alumni Luiss della School of Government (ALSOG)

### **Policy Brief n. 11/2023**

*I 5.537 Comuni italiani con meno di 5mila abitanti accolgono circa il 16,5% della popolazione nazionale, 9,7 milioni di residenti, con un territorio amministrato che rappresenta il 54% della superficie del Paese. Le previsioni Istat sulla popolazione italiana disponibili fino al 2070 inducono a pensare che questi Comuni non arresteranno la loro decrescita demografica (-3,8% annua) se non interverranno adeguate politiche che possano integrare tali territori nel tessuto socioeconomico nazionale. Per questo motivo ALSOG, l'Associazione Alumni Luiss della School of Government, ha scelto di approfondire, sostenere e promuovere con azioni concrete le policy di valorizzazione della cultura, sostegno ai servizi, promozione turistica e contro il rischio di abbandono dei piccoli centri abitati, dei borghi storici e dei territori interni. Nella fase di attuazione dei progetti di investimento finanziati dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) diventa cruciale analizzare le capacità dei piccoli Comuni di finalizzare le risorse finanziarie loro affidate, così come i progetti ritenuti strategici dalla popolazione locale che vive quotidianamente i gap tecnologici e infrastrutturali in genere.*

*In questo Policy Brief, si trovano alcune delle riflessioni frutto degli appuntamenti pubblici a Roccascalegna (CH), Aliano (MT) e da ultimo a Tolfa (RM), lo scorso 23 settembre 2023, con la partecipazione di membri di ALSOG, insieme a rappresentanti istituzionali dei piccoli Comuni e delle Regioni, dirigenti della P.A. e di aziende private, docenti universitari e rappresentanti dell'associazionismo.*



**9 milioni e 700 mila**, questo è il numero delle persone che risiedono nei Comuni italiani con meno di 5.000 abitanti, i cosiddetti “piccoli Comuni” ex L. 158/17 che in Italia sono 5.534, pari al 70,04% del totale dei Comuni. Il loro spopolamento, fenomeno costante e silente, può indurre alla rassegnazione o alla assuefazione, salvo alcuni sussulti di presa di coscienza quando si verificano eventi tragici e improvvisi come quelli che hanno colpito il borgo di Amatrice (24 agosto 2016) piuttosto che il Comune di Sarsina con l'alluvione in Emilia-Romagna (17 maggio 2023).

Tuttavia la mancanza di prospettive lavorative ed economiche, l'impossibilità o l'estrema difficoltà di accesso a determinati servizi essenziali, considerati tali per i livelli occidentali, l'aumento di rischi idrogeologici, le difficoltà di collegamento per strade dissestate o la mancanza di mezzi pubblici di trasporto, l'impossibilità di comunicazione e connessione per inefficienza o inesistenza di rete internet, sono tutte condizioni che possono generare e generano la fuga da questi Comuni verso centri urbani più grandi o verso l'estero e così, congiuntamente alla riduzione delle nascite, assistiamo ad uno spopolamento lento ma continuo di territori che restano in stato di crescente abbandono.

### **Piccoli Comuni in maggioranza sul territorio nazionale**

I Comuni con meno di 5.000 abitanti rappresentano la stragrande maggioranza dei Comuni del territorio e amministrano una superficie considerevole, seppure in concomitanza con una bassa densità demografica. Basti pensare che nel Lazio, per esempio, il 44% del territorio è amministrato da Comuni con meno di 5.000 abitanti ma in cui risiede solo il 7,69% della popolazione dell'intera regione.

Anche in Abruzzo e Basilicata si registra una elevata percentuale di territorio amministrato dai piccoli Comuni cui non corrisponde una corrispondente percentuale di popolazione residente.

LAZIO superficie totale Km <sup>2</sup>	17.231,72	Totale popolazione al 31/31/312/2021	5.714.882
% superficie Comuni con meno 5.000 abitanti	44,44%	% popolazione in Comuni con meno 5.000 abitanti	7,69%
ABRUZZO superficie totale Km <sup>2</sup>	10.831,50	Totale popolazione al 31/12/2021	1.275.950
% superficie Comuni con meno 5.000 abitanti	71,96%	% popolazione in Comuni con meno 5.000 abitanti	26,77%
BASILICATA superficie totale Km <sup>2</sup>	10.073,11	Totale popolazione al 31/12/2021	541.168
% superficie Comuni con meno 5.000 abitanti	67,94%	% popolazione in Comuni con meno 5.000 abitanti	38,24%

elaborazione su dati ISTAT al 01/01/2023

Inoltre, nel Lazio, ben 255 Comuni su 378, pari al 67% del totale, hanno meno di 5.000 abitanti al 31/12/2021 e di questi 229 registrano una diminuzione della popolazione **nel decennio 2011-2021**, addirittura **77 con una percentuale di spopolamento superiore al 10%**; nelle altre due



Regioni, in proporzione, i dati sono ancor più allarmanti, come sinteticamente riportato nelle tabelle a seguire.

<b>Lazio Totale Comuni</b>	<b>totale comuni LAZIO con meno 5.000</b>	<b>% Comuni inferiori a 5.000 abitanti</b>	<b>LAZIO Comuni con meno di 5.000 abitanti con riduzione popolazione 2011-2021</b>	<b>LAZIO % comuni con meno di 5.000 abitanti con riduzione popolazione 2011-2021</b>	<b>LAZIO N. comuni inferiori a 5.000 con spopolamento superiore al 10% 2011-2021</b>	<b>LAZIO % comuni inferiori a 5.000 con spopolamento superiore al 10% 2011-2021</b>
378	255	67,46%	229	89,80%	77	30,20%
<b>ABRUZZO Totale Comuni</b>	<b>totale comuni ABRUZZO con meno 5.000</b>	<b>% Comuni inferiori a 5.000 abitanti</b>	<b>ABRUZZO Comuni con meno di 5.000 abitanti con riduzione popolazione 2011-2021</b>	<b>ABRUZZO % comuni con meno di 5.000 abitanti con riduzione popolazione 2011-2021</b>	<b>ABRUZZO N. comuni inferiori a 5.000 con spopolamento superiore al 10% 2011-2021</b>	<b>ABRUZZO % comuni inferiori a 5.000 con spopolamento superiore al 10% 2011-2021</b>
305	253	82,95%	230	90,91%	142	56,13%
<b>BASILICATA Totale Comuni</b>	<b>totale comuni BASILICATA con meno 5.000</b>	<b>% Comuni inferiori a 5.000 abitanti</b>	<b>BASILICATA Comuni con meno di 5.000 abitanti con riduzione popolazione 2011-2021</b>	<b>BASILICATA % comuni con meno di 5.000 abitanti con riduzione popolazione 2011-2021</b>	<b>BASILICATA N. comuni inferiori a 5.000 con spopolamento superiore al 10% 2011-2021</b>	<b>BASILICATA % comuni inferiori a 5.000 con spopolamento superiore al 10% 2011-2021</b>
131	107	81,68%	105	98,13%	71	66,36%

Anche nei tre borghi in cui ha fatto tappa l'Associazione Alumni Luiss School of Government (ALSOG), nel periodo dal 2011 al 2021, si registra un dato comune: l'elevato indice di spopolamento. Tolfa ha perso quasi il 7% della popolazione e addirittura Aliano e Roccascalegna hanno perso oltre il 17% della popolazione. Oltre al calo demografico naturale, connesso alle minori nascite rispetto ai decessi, c'è un altro dato in comune: un consistente bilancio migratorio negativo,

### **Criticità presenti e risorse potenziali**

Nel percorso di analisi e studio itinerante dell'Associazione Alumni LUISS School of Government, si sono potute individuare alcune importanti criticità che alimentano il rischio spopolamento ma anche risorse, reali e/o potenziali, da impiegare al meglio per contrastare tale fenomeno e, perché no, poter invertire la tendenza con un ritorno nei borghi da parte di chi li ha lasciati o anche attrarre flussi di ingressi nuovi per poter ripopolare questi territori.

**Le principali risorse reali e/o potenziali** utilizzabili per arginare e contrastare lo spopolamento o meglio ancora per invertire il fenomeno:

1) Patrimonio del territorio locale: ricchezza e varietà del patrimonio paesaggistico, storico, artistico, naturalistico, culturale, enogastronomico, artigianale e tradizionale dei borghi e dei piccoli comuni. I borghi e i territori dei piccoli comuni italiani sono dotati di cospicue risorse potenzialmente utili, sia per attrarre turismo che per creare lavoro stabile e ricchezza sul posto;



- 2) valore "sociale" delle piccole comunità (ci conosciamo tutti, abbiamo le stesse tradizioni e lo stesso dialetto, conosciamo il territorio)
- 3) qualità della vita (green communities, slow-city e slow-food, ridotto livello di criminalità, ecc.)
- 4) salvaguardia del territorio a beneficio anche delle altre comunità (la riduzione del rischio idrogeologico a monte significherebbe ridurre lo stesso rischio anche a valle: protezione del territorio e dell'annesso "patrimonio")
- 5) innovazione tecnologica che, anche a seguito della pandemia, in tempi brevissimi ha avuto una accelerazione, altrimenti inimmaginabile, nello sviluppo e applicazione di nuove forme di organizzazione e gestione del lavoro, come con lo smart-working, o di fruizione dei servizi, sempre più digitalizzati, come quelli erogati o erogabili da Enti pubblici come ad esempio:
  - INPS per prestazioni economiche connesse alla previdenza pubblica o alla assistenza statale (pensioni, indennità di disoccupazione, assegno unico, assegni di invalidità civile ecc.)
  - Sanità con lo sviluppo della telemedicina per visita/consulto e/o monitoraggio a distanza
  - Poste italiane SPA richiesta o rilascio di certificazioni varie, ad esempio con l'implementazione del progetto Polis di (richiesta casellario giudiziario, certificati dell'anagrafe comunale ecc.) o sviluppo di spazi di coworking o co-service.
  - Possibilità di effettuare l'acquisto online di beni e servizi privati (e-commerce, assicurazioni e banche online, PagoPA) in alcuni casi con nuovi sistemi di consegna, ad esempio mediante utilizzo di droni e/o Intelligenza Artificiale.

**Le principali criticità riscontrate** che influiscono sullo spopolamento dei borghi:

- 1) carenza di opportunità di lavoro in loco e/o in prossimità del borgo;
- 2) carenza e/o insufficienza di servizi pubblici di base (scuola materna/primaria - servizi per la salute - trasporto pubblico e/o viabilità - connessione internet);
- 3) insufficiente capacità di progettazione e/o di gestione e/o di investimento in attività complesse (finanziamenti europei/nazionali/regionali per attività innovative e/o di tutela/salvaguardia/sviluppo/promozione del territorio) per carenza di personale e/o di professionalità adeguate a sviluppare e/o attuare e/o gestire tali progetti/attività;
- 4) lungaggini burocratiche connesse all'accesso e/o alla messa a terra dei progetti e/o dei finanziamenti pubblici o privati;
- 5) riduzione della natalità a cui si aggiunge l'emigrazione dai piccoli Comuni vs centri più grandi o vs l'estero;
- 6) bassa densità demografica e contemporanea perdita di capacità agricola produttiva in relazione a vasti territori che presentano spesso una grande fragilità, dal punto di vista del rischio idrogeologico, che si può aggravare dall'incuria dell'uomo causata con l'abbandono della coltivazione delle terre e della manutenzione dei canali di deflusso delle piogge o dello scioglimento delle nevi.
- 7) cybersecurity e cultura digitale da diffondere maggiormente, in funzione della crescente digitalizzazione dei servizi disponibili per PP.AA., cittadini e imprese.

### **Risorse finanziarie e strategie di riforma contro lo spopolamento**

L'Italia è la prima beneficiaria in Europa dei due strumenti del piano Next Generation Eu: il Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza (RRF) e il Pacchetto di assistenza alla Ripresa per la Coesione e i Territori di Europa (REACT-EU). Il solo RRF garantisce risorse per 191,5 miliardi di euro, da impiegare nel periodo 2021-2026, delle quali 68,9 miliardi sono sovvenzioni a fondo



perduto. Alle importanti risorse utilizzabili con quello che comunemente è noto come PNRR, si aggiungono quelle del React EU, pari a 13 miliardi e quelle del Fondo Complementare per altri 30,62 miliardi, per complessivi 235,12 miliardi di euro, stanziamenti quindi ingentissimi e da indirizzare puntualmente per perseguire le finalità e raggiungere gli obiettivi fissati, nei tempi e nei livelli di conseguimento degli stessi. Va da sé che in Italia, per il periodo 2021-2026, non può che essere il PNRR la stella polare che illumina il cammino delle politiche e degli investimenti pubblici e privati.

Cionondimeno, non solo di PNRR vive il Paese. E allo stesso tempo le politiche pubbliche nazionali, regionali e locali, come anche gli investimenti privati, continuano a dispiegare i loro effetti nel firmamento nazionale. Ecco perché, per tornare ai borghi e al rischio di spopolamento è ancor più importante seguire la stella polare per costruire una mappa e un cammino che sia coerente con l'obiettivo di arginare questo rischio e al contempo impiegare tutte le altre risorse in campo - statali, regionali e delle PP.AA. in generale, private, dei cittadini e delle imprese, del terzo settore o dell'associazionismo - per tamponare questa lenta e costante emorragia, per poi tentare anche di invertire la rotta e provare a "guarire" il paziente.

In tal senso, piuttosto che inventare il razzo per andare sulla luna, sarebbe opportuno utilizzare la ruota che è già stata inventata e collaudata nel tempo, semmai adattarla per un uso ottimale a seconda del percorso che si vuole fare o che si può tracciare sulla mappa, in base alle diverse caratteristiche del territorio, delle amministrazioni locali, delle risorse disponibili e/o delle carenze rilevanti.

Citiamo solo alcuni esempi riscontrati sul territorio.

**1) Smart-working e servizi digitalizzati:** la pandemia Covid-19 ha moltiplicato le possibilità di soluzione di alcuni problemi mediante grandi investimenti in ricerca e sviluppo e in innovazione tecnologica, da ciò sono scaturite, tra l'altro, una nuova modalità di gestione del lavoro e di organizzazione dei processi di produzione di beni e di erogazione dei servizi, da un lato mediante lo smart-working e la larga diffusione dello stesso e dall'altro di servizi pubblici sempre più digitalizzati, accessibili con lo SPID o la Carta Elettronica, e anche privati, con crescente ampliamento dell'e-commerce, cui si affiancano la didattica a distanza e le potenzialità ancora poco sfruttate della telemedicina.

Dato il proficuo utilizzo, effettuato ormai da lungo periodo che continua tuttora, possiamo dare per acquisiti questi strumenti che quindi devono far parte delle risorse da impiegare per raggiungere l'obiettivo.

**2) Gestione e valorizzazione di immobili pubblici.**

- **Roccascalegna:** il Castello di Roccascalegna, già noto per essere stato utilizzato come set di importanti film quali "Il nome della rosa" e "Il racconto dei racconti", grazie a una fortunata quanto opportuna pubblicizzazione da parte di un servizio in prima serata della CNN che informava di poterlo utilizzare per la celebrazione di matrimoni, è diventato meta costante per la celebrazione di moltissime cerimonie in uno scenario unico e suggestivo, con conseguente incremento delle presenze turistiche nel borgo e con relativa possibilità di sviluppare lavoro sul posto e nuove fonti di ricavi per l'economia locale.
- **Aliano:** la sfida del south working in Basilicata parte da Aliano, sulla collina materana: 857 abitanti, patria ideale di Carlo Levi. È qui, nell'ex sede del Parco letterario, ristrutturata e messa a disposizione dal Comune, che la multinazionale olandese



Randstad, attiva nella ricerca, selezione e formazione di risorse umane, ha avviato un hub di lavoro da remoto nell'ambito del Progetto Coesione, con questo hub si genera la possibilità che i lavoratori assunti vivano ad Aliano per lunghi periodi.

- **Tolfa:** il Comune di Tolfa ha dato in gestione l'antico convento dei Cappuccini a un gruppo di Norvegesi che ne hanno curato il restauro per essere adibito a location per uso turistico alberghiero, suggestivo e molto apprezzato, già divenuto location attrattiva per molti turisti italiani e stranieri.

Tre amministrazioni comunali diverse, tre diversi approcci al problema ma con soluzioni trovate altrettanto valide e utili, tutte percorribili per contribuire a risolvere il problema dei beni pubblici non utilizzati o sottoutilizzati e al contempo creare opportunità di investimento e lavoro in loco, utili a contrastare il rischio spopolamento.

**3) Accountability e Regione Basilicata:** la Regione Basilicata ha disposto stanziamenti regionali per finanziare i migliori progetti non rientrati nel PNRR Borghi e al fine di monitorare ed erogare i relativi fondi, in analogia con le modalità previste dal PNRR, ha stipulato una convenzione con CDP. Il PNRR applica regole e sistemi di monitoraggio e controllo che, come in questo caso, possono essere utilmente replicati anche nell'impiego di risorse statali o regionali affidandosi a soggetti dotati delle adeguate capacità professionali.

**4) Le sinergie con le università e il mondo accademico:** ANCI e Università Luiss Guido Carli ad aprile 2023 hanno firmato il Protocollo d'Intesa per promuovere iniziative volte al sostegno dell'imprenditoria giovanile e rafforzare le competenze dei Comuni nella definizione delle politiche per le giovani generazioni. Un accordo voluto fortemente da Anci per stimolare percorsi formativi innovativi capaci di coniugare le esigenze e le potenzialità dei territori alle strategie di sviluppo nazionale e internazionale e dotarsi di strumenti affidabili per valutare le politiche giovanili, premessa indispensabile per l'aggiornamento e il perfezionamento delle politiche pubbliche finalizzate al superamento del divario generazionale. Il Protocollo di luglio 2023 tra Regione Lazio e Università "Sapienza" di Roma per inviare europrogettisti nei Comuni, la collaborazione durerà tre anni e permetterà agli studenti dell'Ateneo romano di svolgere il tirocinio curriculare nelle amministrazioni comunali. Un protocollo d'intesa che nasce per dare uno strumento in più alle amministrazioni comunali e allo stesso tempo per contribuire a completare la formazione degli studenti universitari sul campo

### **La tempistica conta, il caso della "Legge salva borghi"**

Una delle poche norme approvate negli ultimi anni all'unanimità dal Parlamento italiano, in particolare dal Senato della Repubblica con 205 SI e 2 astenuti, nella votazione del 28 settembre 2017 e promulgata dal Presidente della Repubblica è la **Legge n.158 del 6 ottobre 2017, "Misure per il sostegno e la valorizzazione dei piccoli comuni, nonché disposizioni per la riqualificazione e il recupero dei centri storici dei medesimi comuni"**. Prevedeva, tra l'altro, lo stanziamento di fondi per lo sviluppo strutturale, economico e sociale dei piccoli Comuni, destinato a finanziare investimenti diretti alla tutela dell'ambiente e dei beni culturali, alla mitigazione del rischio idrogeologico, alla salvaguardia e riqualificazione urbana dei centri storici, alla messa in sicurezza di strade e scuole e all'insediamento di nuove attività produttive. Purtroppo il percorso di questa legge, come del bando di recente emanazione a essa collegato, è esemplare di quanto non si dovrebbe fare per contrastare lo spopolamento.



La proposta di legge “salva borghi” iniziava il suo iter parlamentare nel lontano 15 marzo 2013 e veniva approvata all’unanimità con la Legge n.158 del 6 ottobre 2017, dopo quattro anni e mezzo. Iniziava quindi l’iter attuativo con l’emanazione delle relative disposizioni: individuazione dei Comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti, DPCM 23 luglio 2021, quindi ben quattro anni per individuare i possibili beneficiari; definizione dei punteggi per stabilire la natura prioritaria o non prioritaria dei progetti, DPCM 16 maggio 2022, è passato quindi un altro anno circa; emanazione del bando pubblicato in G.U. il 14 Luglio 2023, ancora un altro anno per emanare il bando che prevede una scadenza a 25 giorni, sì, avete capito bene, 25 GIORNI per inviare la PEC su cui ricevere il Link per presentare la domanda nella relativa procedura informatica, 25 giorni in periodo di ferie per i pochi dipendenti dei Comuni con meno di 5.000 abitanti: scadenza del bando fissata al 9 agosto.

Poi la possibilità di presentazione delle domande dall’11 settembre al 3 ottobre, neanche 20 giorni per presentare progetti ipoteticamente complessi e per richiedere fino a 700.000 euro. Cosa succede allora? Si ricorre ad una “proroga” per i Comuni che non hanno comunicato la PEC, proroga al 24 ottobre con la scadenza per la presentazione delle domande spostata al 25 ottobre per tutti i Comuni interessati. Allora c’è da capire come mai è stata ravvisata la necessità di una scadenza così ravvicinata per poter partecipare, pur in presenza di una norma che ha impiegato dieci (10) anni dall’inizio dell’iter parlamentare per dispiegare i suoi effetti, addirittura ben 6 anni dalla sua emanazione per pubblicare il bando destinato ai “piccoli Comuni”, che sono quelli con pochi abitanti e pochissimi dipendenti, che spesso non hanno professionalità e competenze adeguate per redigere i bandi complessi e “straordinari”.

Solo 25 giorni per partecipare a fronte dei 10 anni impiegati per l’avvio effettivo della norma con la pubblicazione del bando per l’erogazione dei finanziamenti, senza contare il tempo che poi sarà necessario per stilare le graduatorie, assegnare i fondi ai Comuni e poi procedere alle aggiudicazioni lavori ecc. Inoltre, se paragonato alle stringenti tempistiche del PNRR e delle normative europee che difficilmente vedono “proroghe” o “rinvii”, emanare un bando dopo 6 anni dalla pubblicazione di una norma, con scadenza a soli 25 giorni, per poi prorogarne la scadenza non è proprio il massimo per l’immagine della burocrazia italiana. Per non parlare dei rischi per la stessa efficacia della P.A., considerato che parliamo di un bando - con scadenza a 25 giorni destinato ai piccoli Comuni, sempre quelli – lo ricordiamo - che hanno poco personale e spesso non sufficientemente qualificato per tali incombenze.