

SARA CICCARESE*

Divari territoriali: l'esempio del "borgo"**

ABSTRACT (EN): The contribution intends to reflect on the concept of 'territorial divide' declined in the perspective of the 'borgo', recipient of public policies in recent years and of investments by the PNRR. In particular, by observing the critical profiles to the full realisation of the principle of subsidiarity and the principle of equality, it will end up representing the direct causes and consequences of the problems located in these territories.

ABSTRACT (IT): Il contributo intende riflettere sul concetto di "divario territoriale" declinato nella prospettiva del "borgo", destinatario negli ultimi anni di politiche pubbliche e di investimenti da parte del PNRR. In particolare, si intende osservare i profili critici alla piena realizzazione del principio di sussidiarietà e del principio di uguaglianza, i quali rappresentano le dirette cause e conseguenze delle problematiche site in questi territori.

SOMMARIO: 1. Da "questione meridionale" a "divario territoriale". - 2. Il "borgo" esempio di "divario territoriale". - 3. Il Principio di uguaglianza e la coesione territoriale nel "borgo". - 4. Il ruolo delle Regioni nel superamento dei "divari territoriali". - 5. Il ruolo dei Comuni nel superamento dei "divari territoriali". - 6. Il ruolo degli enti territoriali nella realizzazione del PNRR "attrattività dei borghi". - 7. Le conseguenze dell'autonomia differenziata sui "borghi". - 8. Conclusioni.

1. Da "questione meridionale" a "divario territoriale"

Le problematiche legate ai "divari territoriali" hanno, nel tempo, sostituito le problematiche legate alla c.d. "questione meridionale". Questa evoluzione terminologica risulta infatti maggiormente rispondente alla realtà territoriale della Penisola. Oggi può considerare superata la visione di difficoltà relegate al solo territorio del Mezzogiorno. Negli anni sono emersi nuovi bisogni – anche frutto dell'attrazione operata dalle politiche europee – che coinvolgono aree dell'Italia che non sono più identificabili nel solo sud Italia. Il legislatore deve rispondere a queste necessità che riguardano l'intero territorio nazionale.

In primo luogo è opportuno chiarire cosa si intenderà, in questo lavoro, con il concetto di "divario territoriale"; tale espressione mira a evidenziare i dislivelli sociali che sono scaturiti da fenomeni di marginalità territoriale, con particolare riferimento a quelle disparità di accesso a servizi essenziali che determinano incidenze sull'esercizio di diritti sociali fondamentali¹ e costituzionalmente garantiti.

* Dottoranda di ricerca in Diritto amministrativo – Università del Salento.

** Articolo sottoposto a referaggio.

¹ Secondo quanto stabilito dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e dal Trattato sul Funzionamento dell'UE.

Il “divario territoriale” è uno strumento in grado di misurare le politiche di sviluppo di determinate aree del Paese rispetto a variabili non esclusivamente di natura economica quanto piuttosto di natura sociale ed istituzionale².

Al fine di risolvere i problemi nodali legati alle disparità territoriali non vi sono strategie univoche, differenti sono le necessità come differenti devono essere le risposte da parte dell'Amministratore pubblico. Gli strumenti più adeguati sono rappresentati dalle politiche di coesione³ che negli anni evolutesi nel tempo, fino all'avvento del Piano Nazionale di Ripresa e resilienza che in parte le ha sostituite.

Le politiche di coesione rappresentano il tramite attraverso le quali operare un processo di integrazione, finalizzato alla realizzazione degli obiettivi dell'Europa, come specificatamente previsto dall'art.174 del TFUE, presente nel Titolo XVIII e intitolato “coesione economica, sociale e territoriale” che stabilisce nel primo comma come le azioni dell'Unione debbano tendere a “promuovere uno sviluppo armonioso dell'insieme dell'Unione”⁴.

La coesione, inizialmente, è stata considerata come uno strumento con cui superare le disparità economiche provocate da anni di sviluppo industriale totalmente eterogeneo; con l'affermazione della necessità di una coesione anche territoriale, abbiamo il riconoscimento di disuguaglianze, identificate come un fenomeno che colpisce maggiormente aree c.d. interne e periferiche, lo stesso art.174 del TFUE indica come aree meritevoli di primaria attenzione quelle “presentano gravi e permanenti svantaggi naturali”, per tale ragione, il concetto di “coesione” viene oggi considerato nella sua triplice accezione⁵.

2. Il “borgo” esempio di “divario territoriale”

Nel ventaglio delle politiche pubbliche dal 2000 al 2025⁶ si è relegato il concetto di “divario territoriale” a mera contrapposizione fra Nord – Sud, considerando il Mezzogiorno come l'area

² S. CASSESE, *Dallo sviluppo alla coesione. Storia e disciplina vigente dell'intervento pubblico per le aree insufficientemente sviluppate*, in *Riv. trim di dir. Pub.*, n. 2, 2018, p.581.

³ Prevista inizialmente come “coesione economica e sociale” nell'Atto Unico Europeo del 1986 e nel Trattato di Maastricht del 1992, successivamente declinata anche come coesione territoriale con il Trattato di Lisbona. Per ulteriori approfondimenti in merito alle differenti accezioni del termine si rimanda a F. MANGANARO, *Politiche di coesione*, in *Enciclopedia del diritto, i Tematici*, vol. III, Milano, 2022, p.839 e ss; P.L. PORTALURI, G. DE GIORGI CEZZI (a cura di), *La coesione politico territoriale*, in L. FERRARA, D. SORACE (a cura di), *A 150 anni dall'unificazione amministrativa italiana. Studi*, Vol. II, 2016.

⁴ Art.174 TFUE «Per promuovere uno sviluppo armonioso dell'insieme dell'Unione, questa sviluppa e prosegue la propria azione intesa a realizzare il rafforzamento della sua coesione economica, sociale e territoriale. In particolare l'Unione mira a ridurre il divario tra i livelli di sviluppo delle varie regioni ed il ritardo delle regioni meno favorite. Tra le regioni interessate, un'attenzione particolare è rivolta alle zone rurali, alle zone interessate da transizione industriale e alle regioni che presentano gravi e permanenti svantaggi naturali o demo grafici, quali le regioni più settentrionali con bassissima densità demografica e le regioni insulari, transfrontaliere e di montagna».

⁵ G. DE GIORGI CEZZI, *Regioni e politiche europee di coesione*, in *Nuove Autonomie*, n. 1, 2024.

⁶ Per esigenze argomentative si faranno brevi cenni in materia di Cassa per il mezzogiorno, ovvero lo strumento con il quale i governi a partire dalla metà degli anni Novanta cercarono di evitare il ristagno economico delle aree meridionali. A partire dagli anni Duemila le politiche di riequilibrio territoriale sono andate proiettandosi verso una visione europeista, legata alla diffusione delle politiche di coesione. Sul punto sia concesso rimandare a: G. PESCATORE, *Dieci anni di esperienze della Cassa per il mezzogiorno*, Roma, 1961; G. MELIS, *Gabriele Pescatore e la Cassa*

territoriale al quale destinare maggiori risorse economiche. Tale convinzione ha prodotto una forma di “disparità nella disparità”, ignorando la presenza di difficoltà in aree più marginali dell’Italia, anche all’interno delle stesse regioni.

Ricordiamo come, la riforma costituzionale del Titolo V del 2001 abbia eliminato la terminologia “Mezzogiorno” dal testo costituzionale, il proposito riformatore fu proprio quello di elevare la vecchia “questione meridionale” a “questione territoriale” o a “questione nazionale”.

Fra le molteplici “questioni territoriali” presenti in Italia, alcune aree marginali, soprattutto negli ultimi anni, hanno assunto maggiore interesse, una in particolare si presta come possibile e sfaccettata prospettiva di studio per i “divari territoriali” ed è rappresentata dal concetto di “borgo”⁷.

Il “borgo” si caratterizza per essere una realtà territorialmente definibile come “emarginata” ovvero un luogo che per sua conformazione territoriale è lontano da servizi essenziali, si parla infatti spesso di “borghi” in quanto allocati nelle c.d. aree interne⁸, ovvero aree che sono caratterizzate da fenomeni di declino demografico e de-antropizzazione.

Un ulteriore elemento caratteristico del “borgo”, è la sua forte identità – nonostante la scarsa popolazione residente – l’appartenenza al “borgo” rappresenta un collante sociale che tiene assieme la comunità ed il territorio, che esprime un’esigenza di tutela e salvaguardia verso questi luoghi spesso dimenticati ma ricchi di cultura e tradizioni; in cui è profondamente radicata la “coscienza di luogo”⁹ in coloro che vivono quella realtà locale quotidianamente e non la osservano di passaggio pochi giorni all’anno.

La spirale composta da assenza di servizi essenziali, spopolamento e marginalità socioeconomica è un fenomeno sociale che ha colpito indistintamente territori dell’Italia settentrionale quanto dell’Italia meridionale, è una condizione nota al legislatore al punto da aver considerato, nell’ambito del PNRR all’interno della Missione 1 (digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo) Componente 3 (Turismo e Cultura 4.0), l’investimento “attrattività dei borghi” prevedendo una linea di intervento¹⁰ che coinvolge 21

per il Mezzogiorno, in *Riv. Trim. Dir. pubbl.*, n. 1, 2020; F. MANGANARO, *Osservazioni sulla questione meridionale alla luce del PNRR e del regionalismo differenziato*, in *Nuove Autonomie*, n. 2, 2022.

⁷ Il concetto di “borgo”, pur essendo privo di una definizione unitaria, si è nel tempo distinto per essere destinatario di varie politiche pubbliche e sociali. Non vi è una disciplina nazionale che possa fornire un’unica definizione, è opportuno quindi operare un rimando alle varie normative regionali che spesso, hanno assimilato il “borgo” al centro storico. Tra le varie normative regionali possono distinguersi quattro categorie di borghi: “borghi rurali”, “borghi marinari”, “borghi alpini/montani” e “borghi storici”, questa semplificata ripartizione, emersa a seguito di un confronto fra le normative regionali, evidenzia caratteri e fisionomie simili tali da giustificare il rilievo assunto negli ultimi anni sotto varie prospettive di studio. Per una ricognizione sulle possibili definizioni di borghi a livello regionale si permette di rinviare a P. BONINI, *Le differenti nozioni di “borgo” emergenti nella normativa regionale*, in *Federalismi.it*, n.7, 2025.

⁸ Aree che, secondo il documento tecnico allegato alla bozza di accordo di partenariato trasmessa alla CE il 9 dicembre 2013, sono significativamente distanti dai principali centri di offerta di servizi essenziali (istruzione, salute e mobilità).

⁹ P. CLEMENTE, *Chiamiamoli paesi*, in *Contro i borghi, il Belpaese che dimentica i paesi*, a cura di F. BARBERA, D. CERSOSIMO e A. DE ROSSI, Donzelli editore, 2023, p.25.

¹⁰ Il Piano Nazionale borghi si articola in quattro linee di intervento: la linea di intervento A – Progetti pilota per la rigenerazione culturale, sociale ed economica dei borghi a rischio abbandono e abbandonati; la linea di intervento

borghi ovvero uno in ogni Regione e provincia Autonoma; prendendo quindi atto che il fenomeno del “borgo” è esteso su tutto il territorio italiano¹¹.

La realtà del “borgo” ha assunto rilievo ben prima dell’avvento del PNRR. Il 2017 venne dichiarato dal Ministro per i beni e delle attività culturali e del Turismo, Dario Franceschini, “l’anno dei borghi” in quanto si riteneva che queste piccole realtà potessero essere una componente determinante dell’offerta culturale e turistica del Paese, riconoscendo la ricchezza culturale di questi territori che si prestano a rappresentare un modello di turismo sostenibile¹².

All’interno del quadro di valorizzazione immaginato dal Ministero, i “borghi” vennero riconosciuti per la loro identità di “paesi” dalla Legge n.158 del 2017, titolata «Misure per il sostegno e la valorizzazione dei piccoli comuni, nonché disposizioni per la riqualificazione e il recupero dei centri storici dei medesimi comuni». In questa occasione, l’obiettivo del legislatore fu quello di favorire lo sviluppo economico, sociale, ambientale e culturale dei piccoli paesi favorendone la residenza con azioni volte alla riqualificazione del territorio e all’introduzione e/o implementazione di servizi pubblici come la diffusione di servizi postali o delle infrastrutture in banda ultralarga, «in coerenza con gli obiettivi di coesione economica, sociale e territoriale»¹³.

A tale Legge dobbiamo il merito di tener presente i “divari territoriali” siti nei “piccoli paesi”¹⁴, tentando parzialmente di risolverli con una forma di cofinanziamento alle politiche di coesione¹⁵ con l’obiettivo di uniformare i livelli essenziali di prestazioni al fine di assicurare la coesione sociale.

3. Il Principio di uguaglianza e la coesione territoriale nel “borgo”

Successivamente al 2017 il legislatore, soprattutto regionale, ha sempre considerato il “borgo” sotto una declinazione prettamente turistica, ponendo in essere politiche che valorizzassero lo sviluppo e la diffusione di forme di turismo lento e sostenibile.¹⁶

B - per la realizzazione dei progetti locali per la “Rigenerazione culturale e sociale dei Borghi storici”; un terzo intervento che prevede un regime d’aiuto a favore di micro, piccole e medie imprese, profit e non profit, localizzate o che intendono insediarsi nei borghi beneficiari dei finanziamenti per la Linea di Azione B ed un ultimo intervento che prevede la realizzazione del progetto “Il Turismo delle Radici - Una Strategia Integrata per la ripresa del settore del Turismo nell’Italia post Covid-19”. Sul punto: *M1C3 - Investimento 2.1 “Attrattività dei borghi” - PNRR Cultura*.

¹¹ Nell’ambito della linea di intervento A le Regioni e le Province autonome potevano individuare liberamente un Comune, Paese o frazione abitato o disabitato da destinare a progetti pilota per la rigenerazione culturale, sociale ed economica. Per reperire informazioni sui 21 borghi selezionati si consiglia di consultare la seguente pagina: *Linea A: dal 31 marzo via alle domande per gli incentivi alle imprese in cinque borghi – Cultura Borghi*.

¹² La valorizzazione dei “borghi” venne inserita nel Piano Strategico del Turismo 2017-2022, reperibile al seguente link: *piano_strategico_del_turismo_2017_2022.pdf*.

¹³ Art.1, finalità e definizioni, Legge n.158 del 6 ottobre 2017.

¹⁴ Nella legge non compare mai l’utilizzo del termine “borghi” ma viene utilizzato sempre la dizione di “piccoli paesi”, di fatto riconoscendo anche una forma di autonomia amministrativa locale.

¹⁵ G. VIESTI, *I divari territoriali in Italia, cause, effetti e politiche di contrasto*, (a cura di), Carocci Editore, 2024.

¹⁶ Tra le iniziative del legislatore regionale, in materia turistica, si segnalano: DPGR Abruzzo n. 4 del 27 maggio 2014, recante il Regolamento di attuazione delle L.R. Abruzzo n.38 del 31 luglio 2012, disciplina delle attività agrituristiche in Abruzzo; L.R. Calabria n.34 del 7 agosto 2018, norme sulla classificazione delle strutture ricettive extralberghiere; L.R. Toscana n.24 del 18 maggio 2018, disposizioni in materia di sistema organizzativo del turismo,

Una problematica del tutto trascurata negli ultimi anni è stata quella relativa allo sviluppo della persona che vive e abita il “borgo”.

Come accennato, il “borgo” vive – e in alcuni casi, sopravvive – grazie alla comunità che lo preserva e lo alimenta e, allo stesso modo, la comunità ha bisogno di un contesto sociale che ne garantisca la piena realizzazione, secondo quanto stabilito dall’art.3 della Costituzione.

Il cittadino necessita di trovare compimento alla propria personalità attraverso la società e la comunità in cui vive, nonché attraverso il godimento di servizi concernenti diritti civili e sociali¹⁷; prestazioni che lo Stato ha l’obbligo di garantire, secondo i principi costituzionali.

Lo Stato ha il compito di rimuovere quegli ostacoli strutturali, tipici di determinati territori come i “borghi”, che impediscono la piena espressione della persona umana. Si ritiene quindi che coesione sociale e territoriale siano strettamente interconnesse, rappresentando ambedue elementi chiave per colmare i “divari territoriali”.

È compito dello Stato, porre in essere politiche per il superamento delle disuguaglianze, ed è opportuno indirizzare azioni verso quei territori che, per criticità legate alla conformazione geografica e territoriale, determinano divari rispetto ad altre aree della medesima Regione.

Pertanto, il “borgo” necessita di politiche idonee a realizzare la coesione territoriale e, che, allo stesso modo, possano contribuire a ripianare i divari assicurando, prima di tutto, alla comunità che vi abita livelli essenziali di prestazioni, con l’obiettivo di garantire l’esercizio di diritti fondamentali, indipendentemente dal proprio luogo di residenza.¹⁸

Una questione che merita un’opportuna riflessione riguarda la responsabilità amministrativa alla rimozione e del superamento delle criticità su luoghi sensibili come i “borghi”.

Ci si soffermerà sul ruolo che spetta alle Regioni e ai Comuni, essendo gli enti che per ragioni di prossimità - sono più vicini a luoghi critici - e per capacità di realizzazione del principio di sussidiarietà, ai sensi dell’art.118 della Costituzione, consentono di affrontare più efficacemente i divari mediante politiche pubbliche mirate.

4. Il ruolo delle Regioni nel superamento dei “divari territoriali”

Il principio di coesione territoriale è strettamente interconnesso al principio di sussidiarietà, tanto nel suo moto ascendente, quanto nel suo moto discendente¹⁹; del resto, fra gli obiettivi della Riforma del Titolo V della Costituzione, vi era quello di ridistribuire le funzioni amministrative alle Regioni al fine di realizzare al meglio gli interessi delle comunità che amministrano, lo stesso Giannini ha descritto la concezione politica del regionalismo, immaginato in Assemblea Costituente, come un «...regionalismo che potremmo dire

strutture ricettive, locazioni e professioni turistiche; L.R. Marche n.29 del 22 Novembre 2021, sostegno alle iniziative integrate di riqualificazione e valorizzazione dei borghi e dei centri storici delle Marche e promozione e sviluppo del turismo diffuso e sostenibile.

¹⁷ D. MONE, *Costituzione, Regionalismo e coesione territoriale*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2023, p.44.

¹⁸ *Ibid.* p.59, che richiama in tal senso G. FERRAIUOLO, *PNRR e correzione delle asimmetrie territoriali*, in *rivistaaic.it*, 3, 2022, pp.307-308, che parla della coesione territoriale come una di “una sorta di declinazione dell’uguaglianza riferita, appunto, ai territori [...]”.

¹⁹ D. MONE, *Costituzione, Regionalismo e coesione territoriale*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2023, p.66.

istituzionalistico (*che*) postulava l'unificazione già avvenuta(..)²⁰, successivamente l'obiettivo divenne quello di permettere alle Regioni di eseguire il compito per il quale vennero concepite sin dal principio, ovvero la realizzazione dell'unità.

Dopo oltre vent'anni dall'introduzione del Titolo V, non possiamo sostenere che le Regioni abbiano avuto il ruolo inizialmente previsto dal disegno riformatore; ciò è, in parte, dovuto all'incerta definizione dei limiti delle potestà legislative attribuite alle Regioni, che hanno prodotto un notevole contenzioso innanzi alla Corte Costituzionale²¹ ed, in altra parte, dovuto al riconoscimento dell'autonomia regionale, al quale avrebbe dovuto far seguito un intervento perequativo statale, tale da ridurre, almeno inizialmente, le disparità tra Regioni con disuguaglianza economiche rilevanti²².

Occorre segnalare che un breve coinvolgimento delle Regioni nelle politiche di riduzione dei divari si ebbe con l'istituzione della Cassa per il Mezzogiorno; quest'ultima infatti, in una prima fase aveva escluso la partecipazione regionale, ma, in seguito, con la Legge n. 853 del 6 ottobre 1971 con la quale si disciplinava il "finanziamento della Cassa per il Mezzogiorno per il quinquennio 1971-1975 e modifiche e integrazioni al testo unico delle leggi sugli interventi nel Mezzogiorno", venne sancito all'art. 4 il subentro delle Regioni con riferimento alla realizzazione di interventi straordinari in materie attribuite alla competenza regionale di cui all'art. 117²³.

Nell'ambito dei fondi strutturali europei, principale strumento di realizzazione della politica di coesione, l'idea iniziale prevedeva il coinvolgimento delle Regioni²⁴. Tuttavia, sono emerse una serie di criticità nella gestione degli stessi fondi che hanno portato, a partire dalla programmazione 2014-2020 ad un accentramento nella direzione e controllo degli stessi.

L'Italia ha scelto di affidare all'Agenzia nazionale per la coesione territoriale²⁵ l'azione di programmazione, coordinamento, sorveglianza e sostegno alla politica di coesione. Diversamente da altre agenzie, è venuto a mancare una strutturazione federativa di collegamento fra l'Agenzia nazionale e le omologhe strutture regionali²⁶ esistenti sul territorio,

²⁰ M.S. GIANNINI, *Le Regioni: rettificazioni e prospettive in Nord e Sud*, 1963, p.55.

²¹ M.R. CAVALLARO, *Diario territoriale, coesione sociale e tutela dei diritti: il ruolo delle regioni in tempo di crisi*, in *Pa Persona e Amministrazione, Ricerche Giuridiche sull'Amministrazione e sull'Economia*, n. 2, 2021.

²² Salvatore Mannironi nella seduta della Seconda Sottocommissione in seno ai lavori della Commissione per la Costituzione il 29 Luglio 1946 affermava: «Se non si dà alla regione un minimo di autonomia finanziaria non si risolve nemmeno la questione del Mezzogiorno. [...] Questa autonomia finanziaria sarà necessaria affinché le regioni che si considerano ingiustamente sfruttate, possano avere la possibilità di rimediare. Vi saranno regioni non autosufficienti e tra queste sarà la Sardegna, [...], ma ve ne saranno altre autosufficienti.» in *Seduta di lunedì 29 luglio 1946*.

²³ D. MONE, *Costituzione*, op. cit., p. 94.

²⁴ Sul punto si evidenzia il ruolo del Consiglio delle autorità regionali e locali, il Comitato europeo delle Regioni, quale organo consultivo e rappresentativo delle necessità locali nel quadro europeo. Per ulteriori approfondimenti si rinvia a G. DE GIORGI CEZZI, *la coesione politico - territoriale nella dimensione del governo del territorio*, in *Federalismi*, n. 3, 2016; della stessa autrice, *regioni e politiche europee di coesione*, in *Nuove Autonomie*, n. 1, 2024.

²⁵ Occorre rilevare che nell'ambito del D.L.n.13 del 13 febbraio 2023 (c.d. Decreto PNRR 3) è stata disposta la soppressione dell'Agenzia e l'accentramento delle funzioni al Dipartimento per le politiche di coesione.

²⁶ P.L. PORTALURI, G. DE GIORGI CEZZI, *La coesione*, op. cit. p.18.

quest'ultime infatti operano con funzioni e competenze inizialmente slegate dalle politiche di coesione, al quale si sono sovrapposte.

Un ulteriore elemento critico del rapporto fra l'Agenzia Nazionale e le strutture regionali è l'assenza di un potere direzionale in capo all'ente nazionale, ed infatti, se tale figura è dotata di struttura organizzativa e finanziaria autonoma rileva come invece sia totalmente assente un'autonomia gestionale, che di fatto priva le strutture territoriali di un sostegno nella realizzazione delle politiche europee.

La diretta conseguenza dell'assenza di un potere di direzione è l'assegnazione agli attori territoriali istituzionali (Regioni ed enti locali) di un ruolo meramente consultivo nell'ambito dei procedimenti di competenza²⁷.

Tale ruolo consultivo si evince dai singoli accordi per la coesione²⁸ nei quali vengono descritte le fasi di programmazione strategica a partire dagli incontri istituzionali in sede di Conferenza Stato Regioni, ed infatti, proprio in sede di Conferenza il dialogo avviene tra il Dipartimento per la coesione territoriale e le Regioni, risultando del tutto assente il ruolo dell'Agenzia che, conseguentemente si trova in una situazione, in cui durante la fase attuativa, assume delle vesti competitive con gli altri organismi territoriali.

5. Il ruolo dei Comuni nel superamento dei “divari territoriali”

Se le Regioni assumono un ruolo almeno eventuale in sede partecipativa, un mancato attore in sede di attuazione delle politiche di coesione è il Comune, protagonista del principio di sussidiarietà ai sensi dell'art.118 che lo definisce il titolare delle funzioni amministrative, ma di fatto è un ente territoriale svuotato del potenziale dell'apporto alle strategie di coesione.

I Comuni, soprattutto di modesta grandezza per numero di abitanti²⁹, hanno minori risorse, anche economiche, per fornire servizi essenziali; le differenze nei servizi impattano sulla qualità della vita dei residenti³⁰ con il rischio di innescare quei flussi migratori che sono causa del fenomeno dello spopolamento.

A quanto affermato si aggiunge che le manovre di contenimento della finanza pubblica hanno prelevato e ridotto al comparto degli enti locali, con tagli che hanno colpito indifferentemente enti efficienti e meno efficienti³¹, dando seguito a ulteriori fratture e divari a livello locale. Quando vi sono squilibri localizzati e particolarmente accentuati – come nel caso dei borghi – l'azione pubblica più efficace appare quella il cui raggio geografico è più prossimo

²⁷ *Ibid.*, p.18.

²⁸ L'accordo per la coesione è un documento programmatico che monitora gli interventi di sviluppo e assegna le varie risorse finanziarie. Gli accordi per le annualità 2021 – 2027 sono stati sottoscritti con le singole regioni il 27 maggio 2025. Tale documentazione è reperibile *qui*.

²⁹ IFEL-Ufficio Studi e Statistiche Territoriali su dati Istat in collaborazione con Anci, ad Ottobre 2024 pubblica un report sui Comuni italiani. Alla data del 29 ottobre 2024 si registrano 7.896 Comuni di cui il 69,9% (5.521) sono Comuni con meno di 5.000 abitanti. Report reperibile *qui*.

³⁰ V. DANIELE, C. PETRAGLIA, *L'Italia Differenziata, Autonomia regionale e divari territoriali*, Rubettino, Soveria Mannelli, 2024, p.51.

³¹ G. VIESTI (a cura di), *I divari territoriali in Italia, cause, effetti e politiche di contrasto*, Carocci editore, Roma, 2024, p.83.

alla comunità³², con il limite che, spesso, l'ente territoriale più vicino risulta privo delle risorse finanziarie necessarie.

La strategia adottata finora per le politiche di coesione si è basata sul centralismo governativo che però non ha condotto ai risultati sperati, in quanto non si è registrato un coinvolgimento del livello "locale", se non con mera e occasionale funzione consultiva, con coloro che sono effettivamente i portatori di interessi del territorio, di fatto ignorando parte degli ostacoli che impediscono la realizzazione dei principi di coesione.

L'art. 5 del Trattato di Maastricht dà assoluto risalto alle Comunità, stabilendo che *"La Comunità agisce nei limiti delle competenze che le sono conferite e degli obiettivi che le sono assegnati dal presente trattato. Nei settori che non sono di sua esclusiva competenza la Comunità interviene, secondo il principio della sussidiarietà (...)"* ed appare naturale consentire alle Comunità un intervento mezzo dei loro rappresentanti, portatori di interessi locali e titolari delle funzioni amministrative attribuite al fine di dare piena attuazione al principio di sussidiarietà.

Per concludere, si ignora quando la politica di coesione potrà giovare della partecipazione attiva delle Regioni e ancor di più dei Comuni, che potrebbero fornire un apporto in grado di tener conto delle esigenze dei vari territori fornendo perciò un contributo attivo al superamento dei "divari territoriali".

6. Il ruolo degli enti territoriali nella realizzazione del PNRR "attrattività dei borghi"

Il PNRR ha aperto un nuovo capitolo dello studio sul ruolo delle Regioni e dei Comuni nell'ambito delle politiche pubbliche. Lo stesso PNRR nella sua realizzazione appare sostituire le politiche di coesione, ed infatti, gli investimenti programmati sono tutti rivolti alla rimozione e al superamento delle disuguaglianze territoriali³³ del resto la riduzione del divario di cittadinanza è una delle priorità trasversali alle sei missioni del Piano.³⁴

Se per le politiche di coesione il coordinamento con le Regioni non si è realizzato per ragioni legate a criticità di gestione degli stessi fondi e per l'assenza di coordinamento da parte dell'Agenzia nazionale, nel caso del PNRR l'esclusione del coinvolgimento con gli enti territoriali, per quanto anche auspicata dal Regolamento Europeo 2021/241 che istituisce il dispositivo di ripresa e resilienza³⁵, è dovuta ai tempi stringenti di stesura e presentazione del Piano. Allo stato attuale gli enti territoriali risultano ancor meno coinvolti nella realizzazione degli obiettivi dello stesso.

Il Decreto Legge n.77 del 31 maggio 2021 *«Governance del Piano nazionale di ripresa e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle*

³² A. DE SIANO, *Autonomia finanziaria degli enti territoriali e politiche pubbliche di coesione*, in P.L. PORTALURI, G. DE GIORGI CEZZI (a cura di), *La coesione*, op. cit., p.397.

³³ F. MANGANARO, *Osservazioni*, op. cit., p. 402 che sul punto rinvia a B. CARAVITA, *Pnrr e Mezzogiorno: la cartina di tornasole di una nuova fase dell'Italia*, in Riv. Giur. del Mezzogiorno, n. 1, 2022, p.22.

³⁴ *Ibid.*, p.395.

³⁵ Regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021 che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza, considerando 34 *"Le autorità regionali e locali possono essere partner importanti nell'attuazione delle riforme e degli investimenti. A tale riguardo, esse dovrebbero essere adeguatamente consultate e coinvolte conformemente al quadro giuridico nazionale"*.

procedure» prevede dei poteri sostitutivi in capo allo Stato laddove i soggetti attuatori (Regioni ed enti locali) non rispettino gli obblighi e gli impegni necessari per dare esecuzione ai progetti³⁶.

Relativamente al Piano Nazionale borghi il coinvolgimento degli enti territoriali si è sviluppato secondo due ordini.

Per la linea di intervento A, relativa a progetti pilota in tema di rigenerazione culturale, sociale ed economica di borghi a rischio abbandono o abbandonati è stato totalmente gestito dalle Regioni e dalle Province autonome secondo disposizioni del Ministero della Cultura.

In particolare, per questa linea d'azione il Ministero della Cultura ha promosso un tavolo tecnico con Regioni, Province autonome ed enti locali con l'invito a presentare entro il 15 marzo 2022 la candidatura di un progetto pilota – uno per Regione – di rigenerazione di un borgo abbandonato o a rischio abbandono.

Le Regioni, in maniera assolutamente autonoma, in quanto il bando non ha fornito indicazioni in merito sulla scelta dei “borghi”, hanno individuato i destinatari dei finanziamenti secondo procedure dissimili fra loro.

L'assenza di un coinvolgimento regionale nella stesura del Piano e dei relativi bandi si osserva nelle iniziative che si andranno a finanziare, se da un lato l'obiettivo del PNRR era quello di ripensare i luoghi in un'ottica di ripopolamento, dall'altro si è scelto di finanziare progetti con valenza prettamente turistica, ignorando totalmente le necessità di coloro che abitano quei Comuni³⁷.

Per la linea di intervento B, relativa a progetti locali, destinati alla rigenerazione culturale e sociale di 229 borghi storici al di sotto dei 5.000 abitanti, a differenza della linea di intervento A, in questo caso l'investimento era indirizzato ai progetti e non ad un “borgo” – regionale –, in questo caso vi è stato un coinvolgimento diretto delle Amministrazioni locali che, con non poche difficoltà soprattutto in tema di risorse tecniche e progettuali, hanno presentato direttamente o in forma aggregata le proposte finanziabili.

Per giungere ad un epilogo in merito agli esiti delle strategie di coinvolgimento degli enti territoriali per la realizzazione del PNRR bisognerà attendere il compimento dei progetti che sono – quasi – tutti in fase di realizzazione.

³⁶ Decreto Legge n.77 del 31 maggio 2021, art.12 “*Nei casi di mancato rispetto da parte delle regioni, delle province autonome di Trento e di Bolzano, delle città metropolitane, delle province, dei comuni e degli ambiti territoriali sociali di cui all'articolo 8, comma 3, lettera a), della legge 8 novembre 2000, n. 328, degli obblighi e impegni finalizzati all'attuazione del PNRR e assunti in qualità di soggetti attuatori, consistenti anche nella mancata adozione di atti e provvedimenti necessari all'avvio dei progetti del Piano, ovvero nel ritardo, nell'inerzia o nella diffomità nell'esecuzione dei progetti o degli interventi, il Presidente del Consiglio dei ministri, ove sia messo a rischio il conseguimento degli obiettivi intermedi e finali del PNRR, su proposta della Cabina di regia o del Ministro competente, assegna al soggetto attuatore interessato un termine per provvedere non superiore a quindici giorni. In caso di perdurante inerzia, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri o del Ministro competente, sentito il soggetto attuatore anche al fine di individuare tutte le cause di detta inerzia, il Consiglio dei ministri individua l'amministrazione, l'ente, l'organo o l'ufficio, ovvero in alternativa nomina uno o più commissari ad acta, ai quali attribuisce, in via sostitutiva, il potere di adottare tutti gli atti o provvedimenti necessari ovvero di provvedere all'esecuzione dei progetti e degli interventi, anche avvalendosi di società di cui all'articolo 2 del decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175 o di altre amministrazioni specificamente indicate, assicurando, ove necessario, il coordinamento operativo tra le varie amministrazioni, enti o organi coinvolti*”.

³⁷ Per un'analisi non giuridica si rinvia a: F. BARBERA, D. CERSOSIMO e A. DE ROSSI (a cura di), *Contro i borghi*, op. cit., 2023; D. CEROSINO e C. DONZELLI (a cura di), *Manifesto per riabitare l'Italia*, Donzelli editore, Roma, 2020.

7. Le conseguenze dell'autonomia differenziata sui "borghi"

Nel corso della parentesi di realizzazione del PNRR che si andrà a concludere nel 2026, si è innescata un'altra prospettiva di osservazione in merito al pieno compimento del principio di sussidiarietà e la relativa attribuzione di competenze verso Regioni ed enti locali, che è l'introduzione della legge sull'autonomia differenziata n.86 del 28 giugno 2024.

L'autonomia differenziata potrebbe prestarsi ad essere uno strumento adeguato nelle mani degli enti locali per rispondere a pieno alle esigenze dei cittadini e delle comunità amministrate, ma la sua legge attuativa, sin della sua formulazione, non appare rappresentare un idoneo meccanismo di superamento dei divari³⁸, soprattutto perché l'attribuzione di autonomia alle Regioni è basata sulla determinazione dei lep e al quale farà seguito il trasferimento delle risorse umane e strumentali destinate alla realizzazione degli interventi.

Ulteriore passaggio della legge n. 86, che fa presagire come l'autonomia differenziata rischi solo di accrescere disparità già intense, è dato dalla previsione dell'art. 3 comma 2 di oltrepassare – tramite un meccanismo di silenzio endoprocedimentale – l'intesa con le Regioni o il parere delle Camere qualora questi non siano stati resi nei tempi previsti³⁹ conducendo pertanto all'adozione dei decreti legislativi necessari all'individuazione dei lep sul territorio nazionale.

Nonostante l'evidente tendenza del legislatore nazionale verso un coinvolgimento degli enti territoriali meramente formale, la Corte Costituzionale con la sentenza n. 192/2024 ha fornito tanto al legislatore quanto alle Regioni dei parametri interpretativi dell'art. 116 comma 3 della Costituzione ricordando come il "regionalismo italiano" non sia un "regionalismo duale" bensì un "regionalismo cooperativo" che "che deve concorrere alla attuazione dei principi costituzionali e dei diritti che su di essi si radicano".

A tale logica costituzionale va ricondotta la differenziazione contemplata dall'art. 116, terzo comma, Cost., che può essere non già un fattore di disgregazione dell'unità nazionale e della coesione sociale, ma uno strumento al servizio del bene comune della società e della tutela dei diritti degli individui e delle formazioni sociali⁴⁰.

Appare evidente che la realizzazione dell'autonomia differenziata non può prescindere da un'autonomia finanziaria, che, per come declinata attualmente, porterà ad un ampliamento delle disparità in termini di offerta dei servizi, determinando che enti più efficienti siano ancora più efficienti e piccole realtà comunali abbiano risorse ancora più modeste, con il rischio che le politiche pubbliche di valorizzazione urbanistica e culturale che hanno visto coinvolti territori come i "borghi" risultino del tutto vane.

³⁸ D. MONE, *Costituzione*, op. cit., p.233.

³⁹ Legge 86 del 28 Giugno 2024 art.3 comma 2 «I decreti legislativi di cui al comma 1 sono adottati su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri e del Ministro per gli affari regionali e le autonomie, di concerto con i Ministri competenti e previa acquisizione del parere della Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n.281. Gli schemi di ciascun decreto legislativo sono successivamente trasmessi alle Camere per l'espressione dei pareri da parte delle Commissioni parlamentari competenti per materia e per i profili finanziari, che si pronunciano entro il termine di quarantacinque giorni dalla data di trasmissione, decorso il quale il decreto legislativo può essere comunque adottato. (...)».

⁴⁰ Corte Cost. Sentenza n. 192 del 3 Dicembre 2024, reperibile *qui*.

8. Conclusioni

Per concludere, le problematiche relative ai “borghi” saranno una questione sul quale il legislatore nazionale dovrà ritornare. Il PNRR, pur essendo un grande strumento per riqualificare e valorizzare aree marginali rischia di favorire le piccole realtà locali solo da un punto di vista turistico, senza incidere sulla qualità della vita di questi luoghi conservando quelle disparità e quelle problematiche che hanno influito negativamente sul pieno esercizio dei diritti fondamentali della popolazione residente.

Sotto altra e differente prospettiva l’attuazione dell’autonomia differenziata, allo stato attuale, potrebbe rappresentare un meccanismo per accrescere ulteriormente i “divari territoriali” soprattutto in luoghi più marginali, con il rischio di amplificare ancor di più quella spirale di carenze di servizi che hanno condotto al fenomeno dello spopolamento portando quest’ultimo verso una possibile ulteriore espansione.

Sarebbe auspicabile un’inversione di rotta da parte dello Stato rispetto al coinvolgimento degli enti territoriali, nelle politiche di attuazione per il superamento dei “divari territoriali”. Regioni e Comuni sono, infatti, i soggetti istituzionali che incarnano direttamente interessi diversificati e meritevoli di tutela, in grado di poter rappresentare al meglio le esigenze delle Comunità che rappresentano.