

Paolo Dell'Anno

I BORGHI DA (PICCOLE) CAPITALI A PERIFERIE. LO SPOPOLAMENTO DEI CENTRI MONTANI. CAUSE E PROSPETTIVE^{*}

SOMMARIO: 1. Premesse. – 2. Ricognizione delle cause principali dello spopolamento dei centri minori montani. – 2.1. Carenza delle infrastrutture e isolamento geografico. – 2.2. Squilibrio della distribuzione territoriale delle risorse finanziarie. – 2.3. Carenza di servizi essenziali. – 2.4. Sviluppo economico locale gracile e non autosufficiente; mercato locale del lavoro poco articolato. – 2.5. L'ondata dei flussi migratori si orienta verso le città maggiori. – 2.6. Emigrazione giovanile e fuga di cervelli. – 2.7. Invecchiamento della popolazione e calo demografico. – 2.8. Deterioramento del patrimonio culturale e ambientale. – 3. I nemici del ripopolamento: *À la recherche* delle cause occulte. – 3.1. L'invarianza finanziaria. – 3.2. La riforma sanitaria (come attualmente declinata dalle istituzioni). – 3.3. Il resistibile ritorno alla campagna. – 3.4. Il turismo sostenibile: verso un nuovo modello di “inviluppo”? – 3.5. La dimensione planetaria delle cause dello spopolamento dei piccoli centri montani. – 3.6. La carenza di effettività (e di pragmatismo) nelle proposte riformatrici. – 4. Alcune modeste proposte. – 4.1. Applicare il principio di prossimità ai servizi di assistenza sanitaria. – 4.2. Contrastare le disuguaglianze economiche e sociali. – 4.2.1. Interventi sul costo della vita. – 4.2.2. Politiche di sostegno all'imprenditoria locale. – 4.3. Convertire un problema sociale in un'opportunità. – 5. Considerazioni conclusive.

1. *Premesse*

In molti convegni tenutisi a Scanno è stato affrontato il tema dello spopolamento dei centri montani, con specifico riferimento al nostro borgo.

* Questa relazione, presentata a Scanno (AQ) nel giugno 2025, è stata rielaborata ed integrata con ulteriori considerazioni e note bibliografiche. Il titolo: I borghi da (piccole) capitali a periferie, vuole rendere omaggio con una parafrasi al saggio di F. FERRAROTTI, *Roma da capitale a periferia*, Roma, 1970. Il presente scritto ha conservato alcune notazioni “localistiche”, per rendere più originale la trattazione di temi di rilevanza generale.

Relatori illustri si sono confrontati nel denunciare responsabilità, fornire analisi più o meno argomentate, offrire soluzioni. Il tema è stato affrontato, in assoluta prevalenza, da sociologi, economisti, urbanisti¹, mentre il contributo di alcuni giuristi si è finora concentrato su profili istituzionali marginali, peraltro opinabili². Altri studiosi, con maggiore impegno teoretico, hanno preso le mosse dal disposto costituzionale dell'art. 44, secondo comma, sul *favor* legislativo riservato ai territori montani, per individuare finalità, contenuti, modalità di valorizzazione della montagna e dei territori ad essa afferenti³. Svilupperemo questi temi in appresso.

Nessuno è stato in grado di garantire risultati, a breve, medio, lungo termine.

Vorrei affrontare la medesima tematica, secondo un approccio metodologico che non si rifugia nella ricerca di colpe degli avversari di partito, rifugge dalle ideologie dominanti nelle istituzioni europee, e soprattutto è ispirato ad un sano pragmatismo.

¹ Vedi, in specie, G.M. CARUSO, G. BEFANI, *L'urbanistica e lo spopolamento in Italia*, in *Le istituzioni del federalismo*, n. 2, 2020, pp. 347 ss.; P. CARPENTIERI, *Il "consumo" del territorio e le sue limitazioni. La "rigenerazione urbana"*, in *Giust. amm.*, 18 novembre 2019, con ampia bibliografia di diritto urbanistico; C. CIPOLLONI, *Le politiche di contrasto al fenomeno dello spopolamento delle Aree interne*, in *Italian papers on federalism*, n. 3, 2021; A. SAU, *La rivitalizzazione dei borghi e dei centri storici minori come strumento di rilancio delle aree interne*, in *Federalismi.it*, n. 3, 2018; F. FOLLIERI, *Recupero e riqualificazione del territorio dei piccoli Comuni*, in *Giust. amm.*, n. 12, 2017, pp. 9 ss.

² Mi riferisco al tentativo di costruire un "diritto dei borghi", quale filiazione della corrente di pensiero favorevole ad una espansione della categoria dei "nuovi diritti" come beni comuni (acqua, energia, suolo, ecc.). Si vedano, tra gli altri, P. DE ROSA, *Fondi PNRR e "diritto dei borghi": analisi delle politiche di rigenerazione dei territori tra interventi legislativi e pratiche locali*, in *Dir. amm.*, n. 7, 2025; G.P. CIRILLO, *Il diritto al borgo come una delle declinazioni del diritto alla bellezza e come luogo "dell'altrove"*, in *Dir. proc. amm.*, 30 marzo 2023; B.G. 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*, n. 4, 2022.

³ M. CARRER, *Un problema di costruzione giuridica: le zone montane di cui all'art. 44, co. 2° Cost.*, in *Forum Quad. cost.*, 20 ottobre 2019; G. MARCHETTI, *L'art. 44, u.c., Cost.: quale valorizzazione delle zone montane?*, in *Federalismi.it*, n. 5, 2019, pp. 203 ss.; O. GASPARI, *La "causa montana" nella Costituzione. La genesi del secondo comma dell'art. 44*, in *Le carte e la storia*, n. 2, 2015, pp. 129 ss.

Quali sono le ragioni profonde dello spopolamento dei centri montani? Sono state fornite le spiegazioni più varie, nessuna delle quali mi è sembrata soddisfacente così che preferisco sviluppare un approccio sistematico, analizzando partitamente le cause dello spopolamento, per ricostruire un plausibile scenario di soluzioni realistiche secondo una visione integrata.

2. Ricognizione delle cause principali dello spopolamento dei centri minori montani⁴

2.1. Carenza delle infrastrutture e isolamento geografico

La rete stradale dei piccoli centri montani, risalente ai secoli precedenti al Novecento, è divenuta inadeguata ai nuovi flussi turistici, mentre il sistema dei trasporti è stato fortemente ridimensionato dal taglio dei “rami secchi”⁵, penalizzando le periferie montane.

L’isolamento geografico che ne è conseguito svuota i piccoli centri dai residenti ancora in capacità lavorativa, pone ostacoli quasi insormontabili all’attrazione di nuovi investimenti, aumenta il costo della vita, mentre la qualità della vita è resa peggiore per la mancanza di attività sociali e assistenziali, come pure di opportunità ricreative.

D’altra parte, le infrastrutture di comunicazione telematica privilegiano le aree urbane con maggiore densità di utenze digitali, mentre

⁴ Per una vasta panoramica del fenomeno e delle sue cause si veda C. REYNAUD, S. MICCOLI, *Lo spopolamento nei comuni italiani: un fenomeno ancora rilevante*, in EyesReg, n. 3, 2018, dove viene sottolineato l’effetto combinato dell’emigrazione e del saldo negativo tra nascite e morti, che approfondiremo nei successivi paragrafi. Vedi anche A. COSTALUNGA, *Spopolamento delle aree interne italiane. Cosa succede?*, in www.spazio50.it, 26 novembre 2024.

⁵ Con questa espressione sono stati indicati i tronchi ferroviari statali che avevano perduto in modo progressivo i loro utenti tradizionali, con perdite economiche tali da comprometterne la gestione a carico dei bilanci pubblici. La loro sostituzione con servizi automobilistici non ha quasi mai assicurato lo stesso livello di tempestività ed efficienza.

proprio i piccoli borghi avrebbero più bisogno di interconnessioni della rete telematica⁶.

Si accentua in tal modo il divario territoriale tra le conurbazioni urbane e le aree rurali e montane, accentuando le disuguaglianze economiche e sociali, le cui principali manifestazioni saranno tratteggiate in appresso.

2.2. Squilibrio della distribuzione territoriale delle risorse finanziarie

Il criterio di ripartizione delle risorse finanziarie tra i Comuni è basato su di una pluralità di fattori, che si avvalgono di *perequazione*, *compensazione* delle risorse storiche, parametri *demografici* (entità delle persone residenti, di cui anziani, giovani, famiglie), *fabbisogni standard* di servizi, *Fondo di solidarietà comunale*.

Le risorse finanziarie sono monopolizzate dalle 14 città metropolitane italiane, che nel complesso raggruppano il 36% dei cittadini, e dalle altre aree di pianura, dove si concentrano i più rilevanti insediamenti umani e produttivi. Viceversa solo 700 mila abitanti vivono nei comuni definiti "periferici" (pari a 1,2% del totale). Non può quindi destare meraviglia che le ragioni politiche ed elettorali finiscano per attribuire rilevanza marginale alle esigenze economiche dei piccoli centri montani.

2.3. Carenza di servizi essenziali

I servizi essenziali per il godimento dei diritti fondamentali della persona si concretano in prestazioni, servizi, attività e interventi che la Repubblica italiana garantisce a tutti i cittadini (ex art. 117, secondo comma, lett. e), indipendentemente dal luogo di residenza, per assicurare qualità della vita, pari opportunità, non discriminazione e preven-

⁶ A. PIROZZOLI, *Le strategie di rilancio dei borghi nel processo di transizione digitale nel PNRR*, in *Ambientediritto.it*, n. 4, 2023; A. ALÙ, A. LONGO, *Cos'è il digital divide, nuova discriminazione sociale (e culturale)*, in www.agendadigitale.eu, 13 marzo 2020.

zione⁷. La Costituzione afferma l'impegno delle istituzioni repubbliche a «rimuovere gli squilibri economici e sociali» (art. 3 e art. 119, quinto comma) e riserva allo Stato gli interventi in materia di «perequazione delle risorse» (art. 117, lett. e)), di determinazione e tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio (artt. 117, lettera m) e 120, secondo comma).

I servizi essenziali riguardano l'istruzione per l'infanzia ed i minori, l'assistenza sanitaria, i servizi sociali, la mobilità/trasporto. Ad essi possono essere aggiunti, per la loro spinta propulsiva all'innovazione, l'energia, l'informazione, internet.

2.4. Sviluppo economico locale gracile e non autosufficiente; mercato locale del lavoro poco articolato

Le economie locali dei piccoli comuni montani sono basate sui settori tradizionali del commercio al dettaglio di natura agro-alimentare, dell'abbigliamento *prêt-a-porter*, dell'oggettistica in prevalenza di importazione.

I tentativi di creare *ex novo* aree di sviluppo industriale e artigianale non hanno ottenuto risultati durevoli, non essendo riusciti ad attrarre investimenti significativi né a conseguire livelli produttivi di autosufficienza. Tali iniziative, infatti, hanno subito anch'esse l'effetto limitante della localizzazione non ottimale nelle piccole aree interne e montane, sia sotto il profilo logistico, sia del mercato di riferimento, sia della disponibilità di maestranze qualificate.

Le piccole imprese locali risultano per lo più legate all'agricoltura, alla pastorizia ed al commercio al dettaglio, generando una struttura economica poco diversificata, così che non sussiste mercato sufficiente a garantire posti di lavoro stabili e di qualità. La carenza di occasioni di lavoro adeguatamente retribuite per le giovani generazioni è la causa di tassi elevati di disoccupazione giovanile, mentre le attuali modalità di formazione professionale appaiono insufficienti a fornire competen-

⁷ Per spunti di riflessione su tale argomento si veda *Le aree interne tra spopolamento e carenza di servizi*, in www.openpolis.it, 21 febbraio 2023, con ampia esposizione di dati statistici.

ze appropriate alle nuove professioni emergenti, legate all'innovazione tecnologica, alla sostenibilità ambientale, all'economia circolare.

2.5. L'ondata dei flussi migratori si orienta verso le città maggiori

Il fenomeno migratorio non costituisce un evento di rilevanza soltanto contemporanea, in quanto evento storico ricorrente, tanto in epoca latina (la Roma imperiale vantava quasi un milione di abitanti), quanto in epoca medievale e risorgimentale. In questo periodo è sopravvenuta la migrazione di massa dal continente africano e da quello orientale, anch'essa in direzione quasi esclusiva delle maggiori città⁸.

I pubblici poteri non sembrano avere trovato ancora un'efficace capacità di intervento per ridimensionare, indirizzare, coordinare i flussi migratori tanto di origine interna quanto di provenienza estera, anche per la loro eterogeneità di cultura, religione, lingua, e la conseguente difficoltà di integrazione. Anche l'Unione europea ha contribuito a rendere più complessa la governance dei flussi migratori, vietando qualsiasi restrizione alla libertà di stabilimento delle persone (art. 49 TFUE)⁹, e, più di recente, mediante l'adozione di una politica particolarmente generosa e tollerante nei confronti dell'immigrazione, anche se clandestina.

Appare tuttavia evidente che il contrasto a tale fenomeno epocale non possa consistere soltanto in politiche restrittive dei nuovi arrivi e repressive dei comportamenti anomali dei soggetti comunque arrivati sul territorio europeo.

In proposito sono state rievocate le misure di contrasto alle migrazioni interne adottate a suo tempo dal regime fascista, con la creazione

⁸ C. REYNAUD, S. MICCOLI, *Lo spopolamento nei comuni italiani: un fenomeno ancora rilevante*, cit., p. 5, esprimono l'opinione che l'immigrazione straniera non sembra avere contribuito ad un ripopolamento dei territori periferici sempre più affetti da "malessere demografico". Autori spagnoli, invece, hanno ritenuto che l'immigrazione straniera svolga un ruolo positivo nel recupero dei territori spopolati. Al riguardo, F. COLLANTES, V. PINILLA, L.A. SÁEZ-PÉREZ, J. SILVESTRE, *Reducing depopulation in rural Spain: the impact of immigration*, in *Population, Space and Place*, n. 20, 2014, pp. 606-621. Sia lecito esprimere le più ampie riserve su questo vantato effetto positivo, almeno per quanto concerne i piccoli centri in Italia.

⁹ G.M. CARUSO, G. BEFANI, *L'urbanistica*, cit., p. 350.

nel 1931 del Commissario alle migrazioni ed alla colonizzazione a cui era stato affidato il compito, *inter alia*, del controllo degli spostamenti territoriali della popolazione italiana, e con la successiva adozione nel 1939 di provvedimenti legislativi straordinari contro l'urbanesimo (restrizioni al trasferimento della residenza dei cittadini nelle maggiori città, art. 1; autorizzazione al lavoro da rilasciare a cura degli uffici di collocamento, art. 2; ecc....)¹⁰. Nella medesima prospettiva vanno menzionate le iniziative di sviluppo industriale promosse nel decennio precedente la Seconda guerra mondiale, con la promozione dell'insediamento agevolato di fabbriche nelle più impervie valli pedemontane, con la funzione/obiettivo strategica di sottrarle alle incursioni aeree del futuro nemico.

2.6. Emigrazione giovanile e fuga di cervelli

La *vis attractiva* delle grandi conurbazioni nazionali ed estere nei confronti delle fasce più dinamiche della popolazione accelera l'esodo dell'emigrazione giovanile verso le città più vicine, ed in molti casi verso l'estero, ripetendo un fenomeno migratorio già largamente praticato all'inizio del Novecento e nuovamente nel dopoguerra. Il fenomeno della fuga dei cervelli provoca una grave perdita di capitale umano qualificato ed il trasferimento di laureati e professionisti verso le aree a maggiore sviluppo economico, generando un circuito vizioso di perdita di competitività nei luoghi di origine.

2.7. Invecchiamento della popolazione e calo demografico

La crescita della percentuale di anziani rispetto ai giovani, combinata con il più recente fenomeno del calo demografico, sta conducendo ad un invecchiamento progressivo della popolazione, con drastica riduzione delle persone occupate e corrispondente aumento di pensionati.

Si tratta di due fenomeni non agevolmente controllabili. L'attesa di

¹⁰ Ivi, pp. 348 ss., p. 349; gli stessi Autori ricordano che la legge urbanistica fondamentale (tuttora parzialmente vigente) assumeva la funzione di «favorire il disurbamento e di frenare la tendenza all'urbanesimo» (art. 1, l. n. 1150/1942).

vida è aumentata anche per effetto del relativo benessere e per l'efficacia del sistema sanitario nel suo complesso. Viceversa, la drastica contrazione della natalità è connessa intimamente con fattori economico-sociali tipici delle società in regime di *welfare*, che inducono le coppie a procrastinare ogni progetto di procreazione per ragioni economiche ma anche sociali e culturali. La continua crescita del costo della vita, come pure l'accesso tardivo alle occasioni di lavoro, fa apparire alle giovani coppie meno auspicabile non solo il progetto di una famiglia numerosa, ma perfino la previsione di un solo figlio. Va anche richiamata l'attenzione sulla crisi dei legami stabili, sia istituzionali che di fatto, crisi che sicuramente rende meno plausibile l'ampliamento di un'unione non ancora istituzionalizzata, o quanto meno consolidata.

2.8. Deterioramento del patrimonio culturale e ambientale

L'abbandono dei piccoli centri porta con sé anche l'abbandono dei piccoli campi coltivati, della cura dei boschi montani, del controllo degli argini e degli alvei dei torrenti montani e delle ataviche opere di regimazione idraulica, dell'attenzione alle frane, mentre il degrado del territorio e la mancanza di manutenzione mettono a rischio beni storici ed ambientali di assoluto pregio.

Con la compromissione dei caratteri tipici del paesaggio e naturalistici si registra anche una grave perdita di identità culturale, di tradizioni, di saperi, di esperienze e di valori locali¹¹.

Le carenze che ho descritto in precedenza manifestano effetti sinergici e moltiplicativi tra di loro, rendendo la vita nei piccoli centri montani sempre meno gratificante ed accettabile.

Prima di affrontare l'ambizioso tema delle proposte di soluzioni, ritengo opportuno affrontare la ricognizione dei nemici del ripopolamento, vale a dire gli ostacoli ed i vincoli che si frappongono all'affermazione di misure virtuose nella direzione auspicabile.

¹¹ E. PIRODDI, *Si può dare un futuro ai centri storici minori?*, in G.L. ROLLI, *Salvare i centri storici minori*, Firenze, 2008, pp. 36-37, osserva che «il rischio della perdita di un bene ha fatto crescere la consapevolezza del suo valore».

3. I nemici del ripopolamento: À la recherche delle cause occulte

3.1. L'invarianza finanziaria

Il primo indiziato come causa dello spopolamento è – a mio avviso – il principio della c.d. invarianza «finanziaria, in virtù del quale ogni riforma da realizzare deve risultare “priva di nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica» (es., l. 267/2000; l. 196/2009)¹². Principio ipocrita e decisamente illusorio, dal momento che una riforma comporta, per definizione, cambiamenti strutturali, funzionali, organizzativi, logistici, che il vincolo di “invarianza” trasforma in mutamenti meramente formali e di facciata.

Di conseguenza, la redistribuzione dei servizi essenziali sul territorio secondo criteri di uguaglianza delle opportunità è subordinata all'assenza di costi aggiuntivi rispetto alla “spesa storica”, condizione che, come si avrà modo di dimostrare in appresso, rende meramente illusoria qualsiasi innovazione o riforma.

3.2. La riforma sanitaria (come attualmente declinata dalle istituzioni)

La riforma sanitaria del 1978 ha privilegiato la *governance* dei servizi sanitari mediante l'accenramento nelle Unità Sanitarie Locali, eliminando i primigeni presidi di base, risalenti alle leggi sanitarie del 1888 e del 1901 (e.g., ufficiale sanitario comunale, ostetrica condotta, veterinario comunale, mattatoio comunale, ingegnere sanitario comunale). In considerazione dei vincoli finanziari che hanno imposto una ristrutturazione logistica dei servizi ospedalieri, anche i servizi di prevenzione di tipo specialistico e di assistenza sanitaria sono stati accentrati nei nosocomi distrettuali, concentrati in città di grandi e medie dimensioni, lontani dai centri montani, mentre venivano soppressi gli

¹² F. FARRI, *Le leggi con clausola di invarianza finanziaria: tra giurisprudenza contabile, giurisprudenza costituzionale e prassi del Quirinale*, in *L-Jus*, n. 2, 2021, dove l'Autore illustra le principali tematiche che hanno origine dal vincolo di compatibilità con le risorse disponibili, e comunque senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, a cui deve conformarsi ogni intervento legislativo.

ospedali di zona, in omaggio al dogma dell'invarianza finanziaria. Per effetto di tale scelta, la diffusione territoriale dei presidi di prevenzione, esaltata nei proclami politici, è stata attuata mediante i servizi di pronto soccorso e dei medici di base, servizi che, più che un filtro di prevenzione diffuso sul territorio, sono divenuti di fatto una "porta gravile" che indirizza alle strutture sanitarie maggiori i casi sanitari non risolvibili con farmaci appropriati e buoni consigli terapeutici.

La dottrina ha denunciato la «tendenza alla "desertificazione" dei servizi socio-assistenziali e sanitari» con speciale preponderanza nei territori montani, accentuandone il processo di spopolamento¹³. Ne è derivato che «i comuni situati nelle aree interne (...) hanno subito il maggiore depotenziamento nella riorganizzazione territoriale delle strutture e dei servizi ospedalieri (...) in un contesto già penalizzato dalla (...) distanza notevole rispetto ai presidi ospedalieri sedi di DEA (Dipartimento Emergenza e Accettazione) di primo livello; (...) una minore percentuale di cittadini che fruiscono di Assistenza Domiciliare Integrata; una scarsa disponibilità di medici generali e di pediatri; un mancato adeguamento dei servizi alle fasce più deboli della popolazione»¹⁴.

3.3. Il resistibile ritorno alla campagna

Non è mancato chi ha ritenuto di addossare tutte le colpe dello spopolamento al sistema turbo-capitalistico, ed in specie all'industrializzazione che ha trasformato anche i sistemi di coltivazione e di produzione agricola, convertendo gli agricoltori in operai, mentre la retribuzione in fabbrica si è dimostrata dotata di maggiore attrattività sotto il profilo della remunerazione e della certezza del posto di lavoro.

Una volta indicata la causa, quali misure vengono suggerite per superarne gli effetti distorsivi? Un ritorno alla "buona vita dei campi" richiederebbe che le fatiche ancestrali degli avi possano essere sostituite da tecnologie e pratiche accettabili fisicamente e maggiormente remunerative.

¹³ C. CIPOLLONI, *Le politiche di contrasto*, cit., p. 53.

¹⁴ Ivi, p. 54. Si vedano anche i dati contenuti nella Relazione annuale sulla Strategia nazionale per le aree interne del gennaio 2018.

Chi propone un ritorno ad un passato bucolico, tuttavia, non sembra tenere conto del concetto di “giacimento agricolo”, costituito dalla quantità di risorse destinabili ad uso alimentare che risultano disponibili in un sito determinato, il cui sfruttamento costituisce una grandezza fisica misurabile. Con questa espressione intendo indicare l’accentramento territoriale dei fattori di una filiera produttiva (in estrema sintesi, risorse idriche, climatiche, vegetazionali, qualità dei terreni coltivabili e loro agevole accessibilità, mercati di prossimità, ecc.). I terreni montani raramente offrono le qualità necessarie ad un’adeguata remunerazione, presentando insormontabili handicap nei confronti dei terreni di pianura in termini di accessibilità e di produttività per ettaro.

Il rimedio suggerito da alcuni sociologi, dunque, ha un indubbio fascino romantico, che ne occulta tuttavia l’assoluta illusorietà.

3.4. *Il turismo sostenibile: un nuovo modello di “inviluppo”?*

Altri pensatori illuminati hanno proposto di sostituire con lo sviluppo turistico il modello economico attualmente vigente nei piccoli centri montani, per lo più basato sul consumo delle scarne risorse erogate dall’assistenza sociale (che hanno sostituito le “rimesse” dall’estero degli emigrati), e da un mercato di prodotti circoscritto alla sede locale. Ben è vero che l’industria turistica ha assunto sempre maggiore diffusione ed importanza economica e sociale, a seguito del generale miglioramento delle condizioni di vita dei cittadini, i quali hanno attribuito progressiva preferenza alle attività del “tempo libero” (i.e., svago, cultura, *relax*, natura, sport, ricerca di nuove esperienze e conoscenza di nuove località). Ma l’elevato valore economico del turismo sollecita anche un’accentuata competitività rivendicando l’offerta di servizi sempre migliori in termini di ospitalità, gastronomia, ricreazione, occasioni culturali, qualità ambientale, servizi che privilegiano (*et pour cause*) i centri urbani maggiori e le località turistiche di consolidata tradizione, esperienza, affluenza (e ricavi...)¹⁵. I flussi turistici di

¹⁵ E. GUARNIERI, *Ripresa e resilienza tra le vie dei borghi storici*, in *Aedon*, n. 3, 2022, ritiene «riduttiva e finanche perniciosa la stretta connessione biunivoca (...) tra la valorizzazione dei borghi storici, da un lato, ed il turismo», con puntuali riflessioni

maggiori consistenza si suddividono in due direzioni, quelle del “turismo culturale” rappresentato dalle nostre “città d’arte”, e quelle del turismo “ludico” dei luoghi balneari o dei maggiori centri montani dedicati agli sporti invernali, e non solo.

I piccoli centri montani sono pertanto destinati ad affrontare una competizione del tutto svantaggiosa, a meno che non riescano a specializzare il proprio *appeal* in termini di *eccellenza* nell'accoglienza e nell'offerta di beni e servizi, mediante prodotti innovativi, tipici, dotati di un elevato valore aggiunto. Un valido contributo potrebbe essere fornito anche dalla promozione di itinerari storico-culturali, religiosi, naturalistici, in collegamento sinergico tra piccoli borghi contigui.

Purtroppo, le proposte che si aggirano sul mercato sembrano indirizzate a sfruttare le peculiarità positive locali (paesaggio, ambiente incontaminato, architettura, tradizioni ed usi locali) per conseguire un (legittimo) profitto, senza investire nella creazione di nuove opportunità locali di sviluppo durevole e di nuove fonti di ricchezza.

No free meal, direbbero gli anglosassoni... Se vuoi ottenere un risultato devi offrire qualcosa in cambio. Ma non devi cedere a prezzo vile i gioielli di famiglia, depauperando il patrimonio accumulato nei secoli dei nostri progenitori.

3.5. La dimensione planetaria delle cause dello spopolamento dei piccoli centri montani

È opportuno non sottovalutare la dimensione planetaria delle cause che ci preoccupano, oggetto di approfonditi studi scientifici di economisti, sociologi e urbanisti, dei quali abbiano raccolto in estrema sintesi alcuni spunti in questo contributo. In conclusione, se i problemi dello spopolamento dei centri rurali e dei piccoli centri montani presentano per lo più natura universale, e gli effetti negativi si manife-

critiche sui luoghi comuni del turismo. Non si tratta, infatti, di funzioni sinergiche, ma di funzioni rivali, in competizione tra di loro, quando viene privilegiato il profilo economico piuttosto che quello culturale. Sul punto si veda G. GUZZARDO, *Pnrr e rigenerazione per progetti dei centri storici*, in *Ammin. in cammino*, 20 dicembre 2023, p. 6, che sollecita la ricerca di sintesi accettabili fra i momenti di salvaguardia e quelli di valorizzazione economica dei centri storici.

stano in forma omogenea in molte parti nel mondo, soluzioni localistiche o particolaristiche non hanno prospettive di successo.

I problemi che oggi ci preoccupano vanno catalogati e suddivisi a seconda che la loro soluzione dipenda dalle nostre capacità e dalle nostre risorse, ovvero che non dipendono direttamente da noi, essendo problemi di carattere universale. Ne consegue che solo nei confronti dei primi, che presentano plausibili livelli di fattibilità, dobbiamo indirizzare ogni impegno e volontà riformatrice.

Va anche sottolineato che i borghi e centri storici minori non costituiscono un'endiadi, essendo beni ascrivibili tanto al diritto urbanistico quanto al diritto dei beni culturali¹⁶. Due realtà territoriali ed urbanistiche del tutto differenti, unificate solo dall'ascrizione alla categoria dei beni culturali¹⁷. Una parte della dottrina censura il disinteresse della legislazione nazionale per l'elaborazione di una nozione giuridica di borgo storico, ritenendola utile in considerazione della distinzione concettuale esistente tra “piccoli comuni”, “borghi antichi”, “centri storici”, “realità minori”, che si traduce di fatto in discipline differenziate¹⁸.

3.6. La carenza di effettività (e di pragmatismo) nelle proposte riformatrici

Lo scenario riformatore nel quale si articolano le proposte e le iniziative finalizzate a rimuovere (o quanto meno a contrastare con efficacia) le tendenze negative denunciate nei precedenti capitoli si basa su due direttive di fondo¹⁹: la prima mira a contrastare il progressivo declino dei piccoli centri favorendo i processi aggregativi dei loro livelli di governo, mentre la seconda punta alla valorizzazione delle risorse

¹⁶ E. GUARNIERI, *Ripresa e resilienza*, cit., pp. 2 ss.; A. PIROZZOLI, *Piccoli comuni e borghi storici: un patrimonio culturale in estinzione. Le prospettive di rivitalizzazione nel PNRR*, in *Diritti regionali*, n. 3, 2022.

¹⁷ 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; A. PIROZZOLI, *Piccoli comuni e borghi storici*, cit.

¹⁸ E. GUARNIERI, *Ripresa e resilienza*, cit.

¹⁹ G.M. CARUSO, G. BEFANI, *L'urbanistica*, cit., p. 351.

dei territori interessati e la gestione coordinata di funzioni e servizi sociali²⁰.

Certamente risulta fondata la critica di mancanza di effettività dell'azione amministrativa dei livelli di governo più prossimi alla popolazione (piccoli comuni e borghi "periferici"), con specifico riferimento alla capacità di pianificazione territoriale ed urbanistica. Tra gli studiosi di diritto urbanistico emergono tuttavia rilievi critici sulla potenzialità taumaturgiche dei piani, nella fase contemporanea che è ormai connotata da fenomeni di trasformazione accelerata della società, dell'economia, della tecnologia, che rendono sempre più inadeguato e precario l'ambito temporale entro il quale le misure dovrebbero produrre i loro effetti.

Le misure per aumentare produttività ed efficienza dei borghi montani e dei più piccoli comuni sembrano assumere quale obiettivo prioritario la loro concentrazione in unità territoriali omogenee di maggiori dimensioni. Avviene così che il sostegno e la valorizzazione dei piccoli comuni vengono perseguiti mediante politiche di aggregazione artificiosa, pregiudicandone l'intima identità, i valori, le tradizioni. In tal modo viene distolta l'attenzione dalla ragione della ristrutturazione proposta, vale a dire la promozione di condizioni di vita migliori per le popolazioni residenti. Dimenticando che i beneficiari degli interventi dovrebbero essere i cittadini, piuttosto che i loro enti esponenziali, incrementati di volume per conseguire una "massa critica" necessaria al presunto svolgimento ottimale delle funzioni.

La coesione sociale sembra essere un obiettivo prioritario nella intitolazione delle politiche sociali, ma il suo contenuto concettuale, e più ancora i suoi strumenti operativi, non sembrano del tutto condivisibili. Un aspetto critico è costituito dal coordinamento delle risorse economiche stanziate per farvi fronte, sia rispetto alle esigenze sociali delle popolazioni interessate, e per il coordinamento tra tutti i livelli territoriali di governo.

²⁰ M. DE DONNO, *Frammentazione comunale e contrasto allo spopolamento*, in *Istituzioni del federalismo*, n. 2, 2020.

4. Alcune modeste proposte

È tempo di passare alla *pars construens*, alla presentazione, in tutta modestia, di alcune semplici proposte, che si presentano come dotate nei necessari requisiti di concretezza e praticabilità²¹.

4.1. Applicare il principio di prossimità ai servizi di assistenza sanitaria

Il miglioramento del servizio sanitario di base, senza costi aggiuntivi per le finanze pubbliche, e senza oneri ulteriori per i cittadini, potrebbe ottenersi applicando il *principio di prossimità*, espresso dal noto detto: *se la montagna non va da Maometto, Maometto va dalla montagna*. In altre parole, se i cittadini non possono andare presso i servizi specialistici ospedalieri per difficoltà economiche e di mobilità, i medesimi *vanno dai cittadini*, secondo un programma di localizzazioni e scansioni temporali che ne assicurino in modo efficace la presenza laddove se ne manifesta il bisogno. In tal modo troverebbe applicazione un principio economico “nuovo” che misurerebbe i costi generali imputati alle finanze statali integrandoli con i costi che devono sopportare i cittadini per usufruire dei servizi pubblici ai quali hanno diritto costituzionale (art. 34 Cost.).

4.2. Contrastare le disuguaglianze economiche e sociali

4.2.1. Interventi sul costo della vita

Il costo della vita nei piccoli centri montani, anche a causa della ridotta circolazione di ricchezza (di cui si è detto in precedenza), costituisce un fattore limitante della permanenza abitativa e di impresa ed una causa oggettiva di abbandono. Anche in questo caso dovrebbe

²¹ In ossequio al criterio direttivo che ci siamo assegnati, di formulare proposte connotate da fattibilità e realismo, vengono mantenute sullo sfondo le tesi per l’identificazione di un “diritto dei borghi”. In tal senso, B.G. 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*, n. 4, 2022.

soccorrere il principio di prossimità: è Maometto – cioè lo Stato – che dovrebbe attivarsi, garantendo una riduzione dell'onere economico gravante sulle famiglie residenti e sugli operatori locali. Con finalità analoga, lo Stato dovrebbe applicare il principio di *perequazione* (di cui si dirà in seguito), in specie per quanto concerne il costo delle utenze dei servizi pubblici essenziali (scuola, trasporti, energia).

4.2.2. Politiche di sostegno all'imprenditoria locale

Dovrebbero essere potenziati gli *incentivi di sostegno all'agricoltura* (PAC europea) secondo modalità appropriate ai territori montani (pastorizia, prodotti caseari...). Una scelta decisiva per il rilancio dell'economia dei piccoli borghi montani sarebbe costituita dall'adozione di misure di incentivazione finanziaria e fiscale, mediante la riduzione di imposte e tasse per le piccole imprese locali, contemplando anche crediti di imposta per gli investimenti in nuovi posti di lavoro ed agevolazioni per l'imprenditoria femminile e più in generale per i giovani imprenditori.

Opportune sarebbero anche misure speciali per il lavoro, ad es. incentivando il *telelavoro* e lo *smart working*, promuovendo la installazione di infrastrutture digitali in aree poco servite dalle maggiori reti di telecomunicazioni. Inoltre, potrebbero essere disposte procedure semplificate ed accelerate per il rilascio di autorizzazioni o licenze commerciali per attività di ristorazione, strutture ricettive, iniziative di interesse turistico, ludico, ricreativo. Infine, potrebbero anche essere previsti sgravi fiscali per la riqualificazione degli immobili di costruzione più risalente nel tempo, al fine della dotazione delle più avanzate caratteristiche di qualità abitativa e per la conformazione ai vincoli di efficienza energetica ed ambientale di origine europea.

Per la copertura delle nuove spese, la *legge della montagna* (l. 6 ottobre 2017 n. 158) dovrebbe essere oggetto di un nuovo stanziamento *ad hoc*, sfruttando anche i Fondi europei applicabili (PNRR²², PNIEC, e altri Fondi speciali²³).

²² A. PIROZZOLI, *Piccoli comuni e borghi storici*, cit.

²³ Progetti di rigenerazione culturali dedicati a interventi in ambito culturale ed in quelli dell'istruzione, ricerca, *welfare*, turismo sostenibile finanziati dal Ministero della

Il d.d.l. per il riconoscimento e la promozione delle zone montane (Atti CD 2126-A) dichiara che la crescita economica e sociale delle aree montane è un obiettivo di interesse nazionale, considerata la loro importanza strategica per la tutela ambientale, la gestione delle risorse naturali, la biodiversità, il paesaggio, il turismo e la coesione delle comunità montane.

Obiettivi: contrastare lo spopolamento e favorire il ripopolamento stabile dei piccoli centri montani, favorire l'inclusione sociale, anche attraverso un miglior accesso ai servizi essenziali (scuola, sanità, connessione internet).

4.3. Convertire un problema sociale in un'opportunità

Mi riferisco alla cospicua presenza di anziani in Scanno, con diversi ultranovantenni e centenari, alcuni dei quali non si trovano in condizioni di autosufficienza. Oltre alla premurosa assistenza domiciliare che viene loro offerta dai parenti e dai congiunti, si potrebbe proporre l'istituzione di un servizio di assistenza di volontariato, già sperimentato in diverse città settentrionali. Scanno dispone di una significativa presenza di associazioni di volontariato, alla quale potrebbe aggiungersi una iniziativa di assistenza volontaria agli anziani non autosufficienti, o che comunque abbiano necessità per le esigenze quotidiane, quali la provvista dei generi di prima necessità, il pagamento delle bollette, il ritiro della pensione, l'accompagno ad una breve passeggiata, il disbrigo di alcune faccende domestiche (*ad es. ovviando alla mancanza in paese di una lavanderia*: mia postilla), l'eventuale fornitura di pasti a prezzo di costo. Non intendo sottovalutare la delicatezza e la gravosità dell'impegno e della responsabilità che i volontari dovrebbero assumersi, mediante opportuna rotazione per rendere l'impegno compatibile con gli oneri lavorativi, personali e familiari di ciascuno. Si tratterebbe, tuttavia, di una soluzione alternativa alle Residenze per anziani, alcune delle quali di tipo sanitario, le cui rette sono inevitabilmente impegnative, e che allontanano gli ospiti dai propri affetti e dal proprio paese.

Cultura, che le Regioni devono presentare d'intesa con il Comune interessato. Le risorse vengono assegnate al soggetto attuatore di ciascuna proposta.

5. Considerazioni conclusive

Queste proposte non hanno alcuna pretesa di esaurire la problematica delle cause dello spopolamento, a cui fa da contrappeso la crescita impetuosa delle megalopoli (è noto che alcune città americane ed asiatiche ospitano diverse decine di milioni di abitanti), ma vogliono soltanto offrire uno spunto di riflessione e di dibattito.

Esiste tuttavia una soluzione alternativa alle culle vuote degli italiani, agli immobili disabitati nei nostri piccoli centri, allo spopolamento dei borghi montani per mancanza di attrattività. In una regione meridionale un sindaco confidente ha ceduto per un euro le abitazioni disabitate a tutti gli emigranti (anche irregolari) purchè dotati di famiglie numerose, tanto da suscitare il plauso del *main stream* e della grande stampa nazionale.

Mi chiedo se in questo modo lo spopolamento è stato sconfitto, oppure se si è trattato di una sostituzione etnica, mascherata da buonismo? *Ai posteri l'ardua sentenza*, avrebbe detto Manzoni.

Il Presidente Ciampi scrisse nel 2002 al Presidente di Legambiente una lettera, di cui un brano risulta di speciale attualità: «Questi borghi, questi paesi rappresentano un presidio di civiltà, concorrono a formare un argine contro il degrado idrogeologico, e spesso possiedono impianti urbani medievali, antichi, di grande valore. Riconquistiamo questi luoghi. Essi sono parte integrante, costitutiva della nostra identità, della nostra Patria. Possono essere un luogo adatto alle iniziative di giovani imprenditori. L'informatica e le tecnologie possono favorire questo processo»²⁴.

Mi fa piacere pensare che scrivendo questa lettera il nostro concittadino Presidente abbia avuto in mente Scanno.

²⁴ E. D'ANGELIS, *Il grande vuoto interno*, in *Green Report*, 14 ottobre 2024, p. 4.

Abstract^{}**Ita*

Il tema dello spopolamento dei piccoli centri montani è stato affrontato dagli studiosi con analisi che l'Autore giudica insufficienti e parziali. Vengono pertanto indicate le cause del fenomeno, ponendo in evidenza la complessità sistematica che sollecita una visione d'insieme. Tra le cause più incisive vengono annoverate: carenza delle infrastrutture e conseguente isolamento geografico; squilibrio della distribuzione delle risorse finanziarie sul territorio; sviluppo economico locale gracile e mercato locale del lavoro non autosufficiente; carenza di servizi essenziali; emigrazione giovanile e fuga di cervelli; invecchiamento della popolazione e calo demografico. Vengono poi indicati i *nemici* delle prospettive di rilancio economico-sociale delle aree interne: il principio di invarianza finanziaria, la riforma sanitaria come attualmente declinata, le prospettive illusorie di un ritorno alla campagna o di un turismo sostenibile. Vengono infine proposte alcune soluzioni parziali, con l'applicazione del principio di prossimità all'assistenza sanitaria; l'estensione di incentivi specifici per contrastare le disuguaglianze economiche e sociali; iniziative di assistenza volontaria agli anziani non autosufficienti. Il saggio si conclude con la citazione di un brano di una lettera del Presidente Ciampi che esalta il profondo valore identitario dei nostri borghi.

Parole chiave: Spopolamento, aree interne, isolamento geografico, emigrazione giovanile, servizi essenziali, rilancio socioeconomico.

En

The depopulation of small mountain towns has been addressed by scholars with analyses that the author deems insufficient and partial. The causes of the phenomenon are therefore identified, highlighting the systemic complexity that requires a comprehensive approach. Among the most significant causes are: poor infrastructure and resulting geographic isolation; unbalanced distribution of financial resources across the region; weak local economic development and a non-self-sufficient local labor market; lack of essential services; youth emigration and brain drain; population aging and demographic decline.

* Articolo sottoposto a referaggio fra pari a doppio cieco (*double-blind peer review*).

The authors then identifies the enemies of the prospects for economic and social revitalization of inland areas: the principle of financial invariance, the current healthcare reform, and the illusory prospects of a return to the countryside or sustainable tourism. Finally, some partial solutions are proposed, including the application of the proximity principle to healthcare; the extension of specific incentives to combat economic and social inequalities; and voluntary assistance initiatives for non-self-sufficient elderly people. The essay concludes with a quote from a letter from President Ciampi, which extols the profound identity of our villages.

Keywords: Depopulation, inland areas, geographic isolation, youth emigration, essential services, economic and social revitalization.