

LE STRATEGIE DI RILANCIO DEI BORGHI NEL PROCESSO DI TRANSIZIONE DIGITALE DEL PNRR

Anna Pirozzoli

Professore Ordinario di Istituzioni di diritto pubblico Università degli Studi Niccolò Cusano - Roma

ABSTRACT: il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza rappresenta la principale fonte di rilancio sociale, economico e culturale per i piccoli Comuni e i borghi storici. In particolare, il Piano Borghi sta disegnando un processo di valorizzazione e recupero di realtà territoriali preziose e allo stesso momento complesse del nostro territorio, focalizzando una buona parte degli investimenti nel processo di digitalizzazione che, oggi, può rappresentare la chiave di volta per il consolidamento di una rinnovata forma di rinascita economica e culturale.

ABSTRACT: the National Recovery and Resilience Plan is the primary contributor towards the social, economic, and cultural restoration of small municipalities and historic villages. Its significance as a catalyst for sustainable development within these communities is beyond dispute. The Borghi Plan is developing a process for promoting and restoring valuable yet intricate areas of our region. A significant portion of the investments will be channelled towards digitisation, which is currently pivotal in establishing a rejuvenated form of economic and cultural recovery.

SOMMARIO: 1. Il contesto normativo: il (difficile) dialogo tra le istituzioni; 2. Digitalizzazione, innovazione, competitività e cultura: le tracce che puntano alla transizione digitale dei piccoli borghi; 3. Strumenti per il superamento del *digital divide*; 4. La digitalizzazione dei servizi nei piccoli Comuni; 5. I metaborghi e la digitalizzazione del patrimonio culturale; 6. Conclusioni.

1. Il contesto normativo: il (difficile) dialogo tra le istituzioni

Il *Piano Nazionale dei Borghi* rappresenta lo strumento di maggior sostegno alla rigenerazione dei borghi e dei piccoli Comuni all'interno del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), ed è volto a favorire lo sviluppo economico e sociale delle aree più lontane dai grandi centri urbani e avviare la rigenerazione culturale dei piccoli centri. In particolare, l'investimento 2.1 *Attrattività dei Borghi*, nell'ambito della M1C3 - Turismo e Cultura 4.0, prevede un finanziamento complessivo pari a 1.020 milioni di euro, suddivisi in due linee d'intervento per la presentazione e l'approvazione di progetti per il rilancio di 250 borghi italiani¹.

Le iniziative all'interno di questo contesto si concretizzano attraverso l'attuazione di progetti locali integrati, intrisi di un approccio culturale utile a valorizzare luoghi ricchi di

¹ In particolare, la linea A è dedicata a progetti pilota per la rigenerazione culturale, sociale ed economica dei borghi abbandonati o a rischio di abbandono, con una dotazione finanziaria di 420 milioni di euro a favore di 21 borghi individuati da Regioni e Province autonome; la seconda linea, invece, è dedicata a progetti locali per la rigenerazione culturale e sociale con una dotazione finanziaria complessiva di 580 milioni di euro destinati ai borghi selezionati attraverso un avviso pubblico rivolto ai Comuni. Nel dettaglio si veda il *Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, in <https://www.governo.it/sites/governo.it/files/PNRR.pdf>, p. 112.

patrimonio culturale, storia, arti e tradizioni, che costituiscono l'impulso propulsivo di un'esperienza turistica potenzialmente più autentica e sostenibile. Oltre al restauro del ricco patrimonio storico, alla riqualificazione degli spazi pubblici e alla creazione di servizi culturali, si vuole promuovere la divulgazione di itinerari innovativi, al fine di ampliare l'offerta turistica e rendere accessibili agli ospiti le ricchezze culturali dei borghi. Infine, il Piano introduce incentivi finanziari volti a sostenere attività culturali, creative, turistiche, commerciali, agroalimentari e artigianali, che mirano a dinamizzare le economie locali, sottolineando l'importanza e il valore dei prodotti, delle conoscenze e delle tecniche radicate nel tessuto territoriale.

Si intende, dunque, rilanciare il settore economico e sociale di borghi disabitati o caratterizzati da un avanzato processo di decadenza e abbandono, integrando gli obiettivi di tutela del patrimonio culturale con le esigenze di rivitalizzazione sociale ed economica, di rilancio occupazionale e di contrasto allo spopolamento².

L'investimento in questione richiama l'attenzione su vari ambiti di competenza regionale, sia concorrente che residua. Ciò implica considerazioni specifiche per settori quali il turismo (art. 117, co. 4, Cost.), la valorizzazione dei beni culturali e ambientali, la promozione e organizzazione di attività culturali (art. 117, co. 3, Cost.), la *governance* del territorio con particolare riferimento alla rigenerazione urbana (art. 117, co. 3, Cost.), la produzione artigianale, agro-alimentare e il commercio (art. 117, co. 4, Cost.). Ambiti che rientrano certamente nelle competenze regionali, tanto che nel corso del tempo le Regioni hanno sviluppato politiche pubbliche specifiche in questi settori, lasciando agli enti locali le funzioni amministrative³.

Sebbene la distribuzione delle attività di *governance* si mostri in apparenza inequivocabile, il dialogo tra istituzioni – di fatto – è risultato (e sta risultando) molto più difficile di ogni previsione, generando uno squilibrio istituzionale che riporta nella centralità del Ministero un'iniziativa che dovrebbe, invece, porre al centro decisionale gli organi territoriali locali e le Regioni.

Innanzitutto, per la scelta di concentrare le risorse su singoli Comuni, generando una competizione che in parte contrasta con l'obiettivo di superare la frammentazione territoriale e favorire l'unione tra più realtà comunali, come delineato dalle linee di indirizzo della *Strategia Nazionale per le Aree Interne*⁴.

2 La prima componente della Linea B, con una dotazione pari a 380 milioni di euro, ha finanziato, tramite l'Avviso pubblico per la presentazione di progetti di rigenerazione culturale e sociale, pubblicato dal Ministero della Cultura nel dicembre 2021, le proposte presentate da Comuni in forma singola o aggregata - fino a un massimo di 3 Comuni - con popolazione residente complessiva fino a 5.000 abitanti. I progetti potevano prevedere interventi, iniziative o attività in ambito culturale e in quelli dell'istruzione, ricerca, *welfare*, ambiente o turismo. Sono state circa 1.800 le domande presentate dai Comuni, singolarmente o in forma aggregata, con la previsione di un importo massimo di contribuzione di circa 1,65 milioni di euro per frazione.

3 G. MENEGUS. *El regionalismo italiano en el contexto del Plan Nacional de Recuperación y Resiliencia de Italia*, in *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 2022, 29, pp. 38-51; B. BALDI, S. PROFETI, *Le regioni italiane e il PNRR: la (vana) ricerca di canali d'accesso all'agenda*, in *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, 2021/ 3, pp. 432-457.

4 Tra gli altri v. in particolare A. FORMISANO, *Ripensare al ruolo delle autonomie e del Mezzogiorno per la buona riuscita del PNRR*, in *Osservatorio AIC*, 2/2023, pp. 49 ss.; B. BALDI, S. PROFETI, *op. ult. cit.*, pp. 432-457.

A questa discrasia si aggiunge un'ulteriore contraddizione: se da un lato, le Regioni hanno denunciato un limitato coinvolgimento nella definizione degli interventi a causa della definizione sin troppo stringente dei criteri ministeriali indicati (pur essendo chiamate a selezionare i progetti da presentare al Ministero della Cultura); dall'altro lato i Comuni hanno lamentato l'applicazione di una forma di discrezionalità sin troppo ampia in capo alle amministrazioni regionali nella selezione dei borghi⁵.

C'è poi una pronuncia del Consiglio di Stato particolarmente significativa, nonché penalizzante per i Comuni, ossia la sentenza della Sezione VI del 6 febbraio 2023, n. 1232 secondo cui nella procedura selettiva per progetti di rigenerazione urbana finanziati dal PNRR, l'assenza della delibera dell'ente locale, requisito fondamentale indicato nell'avviso di gara, conduce all'esclusione della candidatura. Inoltre, secondo il giudice amministrativo, la possibilità di ricorrere al soccorso istruttorio per integrare la documentazione mancante appare limitata data la netta definizione delle regole dell'avviso e la natura massiva della selezione, che implica difficoltà nell'applicare interventi correttivi. Considerato peraltro che l'utilizzo delle risorse del PNRR richiede celerità e risponde a scadenze inderogabili, rendendo problematica l'attuazione del soccorso istruttorio senza compromettere i tempi imposti dalla natura stessa dei finanziamenti.

Nonostante le complessità procedurali ed i contrasti istituzionali, nel dicembre 2022 il Ministero della Cultura ha pubblicato la graduatoria dei borghi selezionati nell'asset del Piano B della linea di investimento 2.1, inoltre, il 12 maggio 2023, è stato approvato l'Avviso pubblico per il sostegno di iniziative imprenditoriali realizzate nei Comuni assegnatari di risorse per l'attuazione di Progetti locali di rigenerazione culturale e sociale dei piccoli borghi storici, finanziato dall'Unione europea - Next Generation EU nell'ambito della stessa linea di investimento.

L'*Avviso Imprese Borghi* è finalizzato a favorire il recupero del tessuto economico-produttivo dei 294 Borghi assegnatari delle risorse per la presentazione di progetti di rigenerazione culturale e sociale. Esso assegna circa 200 milioni di euro dei fondi previsti dal Ministero della Cultura per il Piano nazionale borghi, finanziato con il PNRR, al sostegno di micro, piccole e medie imprese interessate a promuovere in modo innovativo la rigenerazione dei piccoli Comuni attraverso l'offerta di servizi, sia per la popolazione locale sia per i visitatori, nonché la sostenibilità ambientale, proponendo progetti attenti alla riduzione delle emissioni inquinanti, alla riduzione dei consumi, allo smaltimento dei rifiuti, alle soluzioni di economia circolare.

Dunque, il PNRR attraverso il Piano Nazionale dei Borghi ha voluto normalizzare il flusso degli interventi finanziari a favore dei borghi storici e dei piccoli Comuni, indirizzando l'impatto delle politiche e degli indirizzi normativi verso azioni concrete nel campo della valorizzazione della cultura, del potenziamento dei servizi alla persona, della promozione

⁵ G. MENEGUS, *PNRR e Bando Borghi: rigenerazione senza autonomie*, in *Il Piemonte delle autonomie*, 2/2022, p. 6: «Molte Regioni - anche per evitare accuse di favoritismi - si sono pertanto limitate a fungere da mero "passacarte" per il Ministero della Cultura, avviando delle vere e proprie competizioni tra Comuni in stretta aderenza ai criteri ministeriali. Altre hanno invece fatto valere una scelta che - pur astrattamente coerente con le linee ministeriali - è apparsa del tutto discrezionale, prescindendo da procedure competitive informate a regole chiare e trasparenti».

turistica, con l'obiettivo primario di creare crescita sostenibile e di qualità, distribuendola su tutto il territorio⁶.

2. Digitalizzazione, innovazione, competitività e cultura: le tracce che puntano alla transizione digitale dei piccoli borghi

La *Missione 1 della Componente M1-C3 Turismo e Cultura 4.0 - Investimento 2.1 "Attrattività dei Borghi" - Linea di Azione B*, è intitolata proprio "*Digitalizzazione, innovazione, competitività e cultura, Component 3 – Cultura 4.0 (M1C3)*", riservando quindi una missione specifica al raggiungimento della transizione digitale anche (ma forse soprattutto) nei piccoli borghi meno abitati. L'obiettivo è incentivare la popolazione a vivere in quei territori, incoraggiare l'economia ed il turismo, proporre al più vasto numero di utenti il patrimonio culturale, storico ed artistico di territori che, sebbene isolati, possono rimanere connessi con il resto del territorio anche tramite la digitalizzazione, ponendo attenzione peraltro alla sostenibilità ambientale e alla *circular economy* delle tecnologie emergenti concentrate sul territorio.

Si intende, dunque, recuperare il patrimonio di questi territori integrandoli in una strategia progettuale complessiva che passi attraverso la digitalizzazione, la riduzione del *digital divide*, il consolidamento delle competenze nella progettazione e focalizzazione dei bisogni territoriali, con iniziative di valorizzazione nel sostegno alle imprese che decidono di scommettere sui borghi come luoghi in cui vivere e fare impresa.

Insomma, è una conferma che l'innovazione della società e del Paese rappresenti un obiettivo primario per una concreta riforma strutturale dello Stato, delineato già nel *Piano nazionale innovazione 2025 - Strategia per l'innovazione tecnologica e la digitalizzazione del Paese 2025*, presentato nel dicembre 2019 dal Ministro per l'innovazione tecnologica e la digitalizzazione, in cui nell'illustrare l'azione *A.10 - Borghi del futuro*, si sostiene che "concentrare l'innovazione in piccoli centri attirerà altra innovazione, le aziende innovatrici attireranno altre imprese innovatrici, le Pubbliche Amministrazioni convertite al digitale contageranno di modernità le amministrazioni vicine"⁷.

Il punto principale è individuare e comprendere gli aspetti sino ad oggi trascurati nei singoli territori – non trovandoci certamente dinanzi ad un panorama omogeneo, già solo tra il nord ed il sud dell'Italia – e coltivare gli interventi mirati che possano rappresentare una corretta strategia per un uso efficace dei finanziamenti.

L'aumento della digitalizzazione e delle infrastrutture tecnologiche può modernizzare e migliorare la qualità della vita nei piccoli borghi, aumentandone le possibilità di connessione; inoltre, può consentire alle piccole imprese di aumentare il proprio potenziale

⁶ Come è evidente, si tratta di un'imponente manovra economica dedicata ai piccoli borghi per garantire il supporto necessario alla riqualificazione dei borghi storici, per i quali anche le iniziative associative locali, come i FabLab, rappresentano un importante contributo complementare per supportare le amministrazioni locali nello stimolare la diffusione delle risorse e delle infrastrutture tecnologiche, rafforzando così il grado di attrattività e vivibilità dei borghi storici e urbani. delle zone più depresse. Più in generale, sulla *governance* del PNRR cfr. N. LUPO, *I poteri dello Stato italiano alla luce del PNRR: prime indicazioni*, in *Federalismi.it*, n. 23, 2022.

⁷ Sul documento il Ministro per l'Innovazione tecnologica e la digitalizzazione Paola Pisano scelse di avviare una consultazione pubblica per permettere a chiunque di contribuire con idee, proposte e suggerimenti. A riguardo v. F. FAINI, *Consultazione pubblica sulla Strategia per l'innovazione tecnologica e la digitalizzazione del Paese "Italia 2025"*, in *Diritto di internet. Digital Copyright e data protection*, febbraio 2020, pp. 3 ss.

innovativo e di applicare le nuove tecnologie alle esigenze delle comunità e dei territori, anche attraverso l'utilizzo sperimentale per l'individuazione di servizi innovativi utili ai cittadini, alla pubblica amministrazione locale e alle altre imprese.

C'è poi la necessità di applicare formule di *smart working* che generino un impatto socioeconomico positivo sui territori italiani, soprattutto quelli periferici, contribuendo all'attrattività dei borghi, ma questo aspetto è connesso al grado di carenza di infrastrutture per l'accesso alla rete del borgo stesso. Si è giunti sino a proporre pacchetti di servizi integrati dedicati alla salute, volti a garantire pari accesso a cure sanitarie qualificate attraverso servizi di supporto svolti in modalità "a distanza" nell'ambito della *Missione 6 - "Salute e resilienza"* del PNRR che mira a rafforzare la prevenzione e i servizi sanitari sul territorio, modernizzare e digitalizzare il sistema sanitario e garantire equità di accesso alle cure.

Ma non è solo questo: per comprendere la complessità degli strumenti a disposizione ed i relativi effetti, può essere utile fare almeno una prima distinzione tra i soggetti (primi) destinatari della digitalizzazione: occorre cogliere le differenze sostanziali tra gli interventi di digitalizzazione che coinvolgono direttamente i cittadini per il superamento del *digital divide*; quelli che invece interessano la pubblica amministrazione del borgo o del piccolo Comune; e infine quelli che riguardano il borgo come oggetto stesso della digitalizzazione.

3. Strumenti per il superamento del *digital divide*

Il primo ostacolo, più diffuso nei piccoli Comuni e nei borghi, e probabilmente più difficile da superare con una soluzione omogenea e analoga territorialmente, è il *digital divide* che caratterizza gli abitanti di questi territori⁸, talvolta penalizzati da un grado di alfabetizzazione digitale non adeguato – proporzionalmente ad ampia parte della popolazione del resto – altre volte da un'assenza delle infrastrutture adeguate, ad esempio reti a banda ultra-larga capaci di inviare dati ad altissima velocità, come le "*ultra fast broadband*" o le "*fast broadband*".

In effetti, secondo il *Digital Economy and Society Index (DESI)* della Commissione europea⁹, in Italia nel 2023 sono 26 milioni le persone senza competenze digitali di base. Si tratta del 54% della popolazione tra i 16 e i 74 anni, rispetto al 46% della media UE; inoltre, solo il 43,1% delle donne possiede competenze digitali di base, rispetto al dato UE del 52,3%. Il nostro Paese, in aggiunta, presenta il più alto tasso di NEET (*Not in Education, Employment or Training*): ammonta, infatti, a più di tre milioni la quota di popolazione che non è né occupata né inserita in un percorso di istruzione o di formazione, facendo riferimento a qualsiasi tipo di educazione scolastica o universitaria e a qualsiasi genere di processo formativo.

⁸ L.R. PERFETTI, *Eguaglianza vs. disuguaglianze. L'eguaglianza come "compito della Repubblica", la fondazione dell'eguaglianza nei diritti e le contrastanti evoluzioni dell'ordinamento repubblicano*, in *P.A. Persona e amministrazione*, 2, 2021, pp. 26 ss.

⁹ Dal 2014 la Commissione europea monitora i progressi digitali degli Stati membri attraverso i rapporti *Digital Economy and Society Index (DESI)*. A partire dal 2023, e in linea con il programma politico del Decennio digitale 2030, il DESI è ora integrato nel rapporto sullo stato del Decennio digitale e utilizzato per monitorare i progressi verso gli obiettivi digitali. Per un'analisi approfondita di tutti i dati disponibili si rinvia a <https://digital-decade-desi.digital-strategy.ec.europa.eu/datasets/desi/charts>.

E infatti le competenze digitali giocano un ruolo cruciale nella progettazione del sistema educativo italiano. La *Strategia nazionale per le competenze digitali* non è stata ancora pienamente attuata, ma include un piano operativo annuale di monitoraggio implementato specificamente per monitorare i progressi della Strategia¹⁰: pur precisando che la valutazione non copre ancora l’impatto delle misure attuate nell’ambito del PNRR, la seconda valutazione riconosce che per alcuni indicatori il progresso medio annuale osservato è inferiore al progresso medio annuo previsto.

Il sistema educativo impostato negli ultimi anni mira ad aiutare i ragazzi ad acquisire le competenze necessarie per affrontare le sfide del futuro, superando le disuguaglianze e i divari tra le diverse aree del Paese. Sono previsti ingenti investimenti (con uno specifico stanziamento di 250 milioni di euro nel fondo “*Repubblica Digitale*”) nell’ambito del PNRR per migliorare le infrastrutture e le competenze nelle scuole¹¹, ad esempio nell’ambito di “*Futura - Educazione per il futuro dell’Italia*”, che mira a costruire scuole innovative al servizio dell’intera comunità, portando ad una riforma dei programmi scolastici – già applicata per il 2022/2023 – che aiutare nel tempo le scuole a includere un maggior numero di materie STEM (*Science Technology, Engineering, Mathematics*).

Inoltre, con il decreto del Ministro dell’istruzione n. 161 del 14 giugno 2022 è stato adottato il *Piano Scuola 4.0*, previsto dal PNRR quale strumento di sintesi e accompagnamento all’attuazione delle relative linee di investimento e intende fornire un supporto alle azioni che saranno realizzate dalle istituzioni scolastiche nel rispetto della propria autonomia didattica, gestionale e organizzativa. La finalità è realizzare ambienti di apprendimento ibridi, che possano fondere le potenzialità educative e didattiche degli spazi fisici concepiti in modo innovativo e degli ambienti digitali anche tramite la trasformazione di 100.000 aule in ambienti innovativi, connessi e digitali, adatti a nuove modalità di apprendimento. Il piano è stato integrato da una formazione specifica per gli insegnanti, che mira a formare 650.000 dirigenti scolastici, insegnanti e personale entro il 2024.

Si tratta della stessa direzione ora intrapresa anche in *Italia digitale 2026* – il Piano con cui l’Italia gestisce quel 27% delle risorse del PNRR dedicate alla transizione digitale – prevede, tra le altre, anche iniziative di supporto alle competenze digitali dei cittadini, sviluppando

¹⁰ Il piano operativo per la Strategia nazionale delle competenze digitali è stato elaborato nell’ambito dell’iniziativa *Repubblica digitale* con il coordinamento del Ministero per l’innovazione tecnologica e della digitalizzazione, approvato in prima versione il 23 dicembre 2020, <https://repubblicadigitale.innovazione.gov.it/assets/docs/Piano-Operativo-Strategia-Nazionale-per-le-competenze-digitali.pdf>.

¹¹ Il capitolo dedicato alla riduzione del *digital divide*, collocato al punto 1.7 della Missione 1 del PNRR, prevede infatti interventi di supporto alle competenze digitali dei cittadini, per garantire un sostegno robusto alla realizzazione del percorso di alfabetizzazione digitale del paese. Così testualmente “...il PNRR nel suo complesso prevede diverse linee di azione, tra loro sinergiche, che coprono tutti gli snodi del percorso educativo. Molte di queste iniziative sono descritte in altre componenti e, in particolare, nella Missione 4. Gli interventi descritti in questa sezione mirano a supportare le fasce della popolazione a maggior rischio di subire le conseguenze del *digital divide*, in qualche modo “l’ultimo miglio” delle conoscenze digitali. Oltre alle misure (più) tradizionali fornite dalle piattaforme educative, di istruzione e di supporto all’inserimento nel mondo del lavoro, con il PNRR si vuole rafforzare il network territoriale di supporto digitale (facendo leva su esperienze regionali di successo) e il Servizio Civile Digitale, attraverso il reclutamento di diverse migliaia di giovani che aiutino circa un milione di utenti ad acquisire competenze digitali di base...”, <https://www.governo.it/sites/governo.it/files/PNRR.pdf>.

attività di formazione di circa 9.700 volontari e al coinvolgimento di 1 milione di cittadini beneficiari di attività di facilitazione digitale e di educazione digitale (cd. "Servizio civile digitale"); e ampliando l'esperienza dei "Centri di facilitazione digitale", punti di accesso fisici, solitamente situati in biblioteche, scuole e centri sociali, che forniscono ai cittadini strumenti di inclusione digitale, sia di persona che *online*.

È chiaro che ogni prospettiva di superamento di tale divario passa soprattutto attraverso il raggiungimento di una capacità di connessione quantomeno omogenea a livello nazionale. Il PNRR prova a farvi fronte con la *Strategia italiana per la Banda Ultralarga - "Verso la Gigabit Society"*, approvata il 25 maggio 2021 dal Comitato interministeriale per la transizione digitale (CITD) che definisce le azioni necessarie al raggiungimento degli obiettivi di trasformazione digitale indicati dalla Commissione europea nel 2016 e nel 2021 – rispettivamente con la Comunicazione sulla Connettività per un mercato unico digitale europeo (cd. '*Gigabit Society*') e la Comunicazione sul decennio digitale (cd. '*Digital compass*') con cui ha presentato la visione, gli obiettivi e le modalità per conseguire la trasformazione digitale dell'Europa entro il 2030. La Strategia, oltre a completare il Piano di copertura delle cosiddette aree bianche e il Piano *Voucher* con le misure di sostegno alla domanda di connettività, prevede cinque nuovi Piani di intervento pubblico per coprire le aree geografiche in cui l'offerta di infrastrutture e servizi digitali ad altissima velocità da parte degli operatori di mercato è assente o insufficiente.

Il 6 luglio 2023, in continuità con quanto delineato già con le Strategie del 2021 e ancor prima del 2015, il Comitato Interministeriale per la Transizione Digitale (CITD) ha approvato la *Strategia italiana per la Banda Ultra Larga 2023-2026*, che si inserisce in un contesto europeo ed internazionale, in linea con l'approccio e gli obiettivi europei del *Digital Compass* e del *Digital Economy and Society Index (DESI)*, partendo dal posizionamento dell'Italia rispetto agli altri Paesi europei e dallo stato di attuazione dei progetti in corso, analizzando, inoltre, le *best practice* internazionali. In quest'ultima Strategia, tra le aree di interventi per lo sviluppo della connettività fissa, si deve evidenziare il *Nuovo piano "Comuni connessi" - adozione servizi BUL piccoli Comuni* che, con una stima costi di 45 milioni di euro, intende accelerare la transizione digitale delle sedi comunali più piccole, sfruttando anche gli investimenti in corso, e garantendo gratuitamente servizi di connettività ad almeno 1 Gigabit, oltre ad assistenza tecnica e servizi di manutenzione per 5 anni a 3.000 Comuni.

4. La digitalizzazione dei servizi nei piccoli Comuni

Per trattenere la popolazione in territori più isolati, più piccoli, meno ricchi di servizi disponibili, occorre quantomeno puntare al rafforzamento dei servizi che i piccoli Comuni possono offrire ai propri cittadini. L'accessibilità e la capillarità dei servizi devono rappresentare il nuovo punto di forza, magari anche una ragione di attrazione dei cittadini per fuggire dalle megalopoli verso i piccoli centri¹².

Ciò include il miglioramento della capacità delle pubbliche amministrazioni locali di implementare le politiche finanziate dai Fondi strutturali e di investimento europei, insieme

12 P. CORREGGIOLI, D. LEVA, V. MESSINETTI, *Per i territori interni e a rischio spopolamento, occorre una P.A. con più digitale e più formazione*, Luiss School of Government, ALSOG (Associazione Alumni Luiss della School of Government), 27/2022, *policy brief* disponibile all'indirizzo www.sog.luiss.it.

all'adozione di modelli organizzativi e soluzioni strumentali di *smart working*, adottando politiche che aumentino la trasparenza, forniscano un maggiore accesso ai dati, migliorino il personale e le strutture della pubblica amministrazione e rafforzino la *governance* multilivello per attuare una riforma del governo locale¹³.

In questo senso, nell'ambito della linea di Investimento 1.4 del PNRR denominata "*Servizi digitali e cittadinanza digitale*", è stato lanciato un bando destinato a tutte le amministrazioni comunali italiane, finalizzato all'erogazione di finanziamenti complessivi per 400 milioni di euro da utilizzare per migliorare i propri portali *web* nell'ottica di potenziare i servizi digitali offerti alla cittadinanza. L'obiettivo è mettere a disposizione dei cittadini un sito che abbia un'interfaccia semplice, facilmente fruibile e accessibile, in modo tale da poter raggiungere, tramite canali informatici, la più ampia platea possibile di utilizzatori, a prescindere dal grado di alfabetizzazione digitale. In questo modo i servizi digitali, che possono riguardare un ampio catalogo di prestazioni - come il pagamento di contravvenzioni e tributi, l'erogazione di servizi socio-assistenziali, l'iscrizione a corsi e scuole pubbliche nonché il rilascio di permessi ed autorizzazioni - diventano alla portata di tutti i cittadini.

Si tratta di una misura di ampio respiro cui si affiancano esempi virtuosi di digitalizzazione dei piccoli Comuni, ad esempio il programma specifico di innovazione *Smarter Italy*, voluto da Mise, Miur e Mid, con Agid come soggetto attuatore ed Anci quale ente facilitatore nei confronti dei Comuni interessati. Il programma è partito con l'adesione di 23 Comuni selezionati di cui 11 città definite '*Smart Cities*' 12 centri definiti "*Borghi del futuro*" (con almeno 3.000 abitanti, ma al di sotto dei 60.000) e con i comuni del Salento che hanno proposto l'appalto "Realtà virtuale e aumentata per il trattamento dell'autismo". Il programma si basa sullo strumento degli "appalti innovativi": la pubblica amministrazione, infatti, non acquista prodotti o servizi standardizzati già disponibili sul mercato, ma stimola operatori e imprese a sviluppare nuove soluzioni, spesso basate su tecnologie emergenti, per rispondere concretamente ai fabbisogni espressi dalle realtà territoriali.

Questo intervento indica un percorso già più specialistico, di analisi delle esigenze specifiche di un territorio oggi monitorato territorialmente anche tramite strumenti territoriali di controllo. All'Emilia Romagna, ad esempio, occorre assegnare il primato dello sviluppo di un cruscotto specifico, il DESIER, fondato sugli indicatori del DESI della Commissione europea, che elabora i numeri che costituiscono l'indice come chiave di lettura del fenomeno della digitalizzazione del territorio regionale mettendo quindi a disposizione di assessori, sindaci, amministratori e amministratrici degli enti del territorio uno strumento per individuare le buone pratiche da diffondere e disseminare, i divari da colmare e gli ambiti prioritari su cui intervenire e accrescere comunità dove i cittadini, le imprese, la pubblica amministrazione sono in grado di utilizzare la tecnologia per trasformare qualitativamente la realtà locale¹⁴.

5. I metaborghi e la digitalizzazione del patrimonio culturale

¹³ In tema F. LONGO, P. R. BOSCOLO, C. BUONGIORNO SOTTORIVA, *Un framework per la digitalizzazione del territorio*, in *Mecosan - Management ed Economia Sanitaria*, 2/2022, pp. 105 ss.

¹⁴ Il cruscotto DESIER e l'elaborazione dei dati sono disponibili all'indirizzo <https://digitale.regione.emilia-romagna.it/desier>.

Le formule di digitalizzazione più innovative riguardano, infine, i borghi stessi che diventano oggetto di rimodellamento in chiave di realtà aumentata e virtuale. Nascono i metaborghi, il primo è stato Albaredo per San Marco (SO), dove i turisti - dotati di appositi visori - possono immergersi nelle antiche usanze del luogo, alimentando una nuova forma di turismo, più coinvolgente, innovativa ed accattivante anche per le nuove generazioni.

E dopo Albaredo per San Marco, anche la Basilicata con *Lucanum Realverso*, ha avviato un progetto di realtà aumentata che coinvolge nove Comuni dove un avatar, che conduce il turista in un *virtual tour* attraverso tempi, tradizioni e piatti tipici. A Lagazuoi, in provincia di Belluno, è possibile invece immergersi nella memoria e ritrovarsi in trincea accanto ai soldati della Grande Guerra, dove i soldati austro-ungarici scavarono al suo interno ricoveri per uomini e armi, trasformandola in un'impenetrabile fortezza del XX secolo.

Nel Lazio, Bassano in Teverina nella Tuscia Viterbese utilizza la tecnologia per sollecitare nei più piccoli l'interesse per il borgo con una visita alla Torre dell'Orologio utilizzando la "VR City", una tipologia di tour virtuale progettata da Skylab Studios che combina fotografie a 360° di altissima definizione ed interattività per restituire un risultato dall'effetto realistico, con una serie di servizi che facilitano la visita alle persone con disabilità fra cui video guide in LIS e audioguide in più lingue.

Queste forme di sperimentazione immersiva rientrano nell'opera più ampia di digitalizzazione del patrimonio culturale¹⁵, ora applicate anche in Italia muovendo dal contesto europeo del programma Horizon Europe con una specifica misura prevista per il biennio 2023-2025 finalizzata alla creazione di un *Cloud* collaborativo europeo per il patrimonio culturale, che prosegue e consolida le numerose iniziative europee per la digitalizzazione. Entro il 2025, la Commissione Europea investirà 110 milioni di euro per finanziare progetti connessi a realizzare un'infrastruttura *cloud* collaborativa che fornirà tecnologie per la digitalizzazione di manufatti, la ricerca scientifica e la documentazione dei dati. Ciò permetterà una collaborazione transdisciplinare e su larga scala tra studiosi del patrimonio culturale, curatori, archivisti e conservatori, consentendo alle istituzioni più piccole e remote di partecipare a progetti congiunti¹⁶.

Tale nuova visione del patrimonio culturale digitale contemporaneo, già in parte delineata nel 2014 dal Consiglio dell'Unione europea, amplia l'accezione tradizionale,

15 C. CALVERI, P.L. SACCO, *La trasformazione digitale della cultura*, Editrice bibliografica, Milano, 2021; F. Cervellini, D. Rossi D., *Comunicare emozionando. L'edutainment per la comunicazione intorno al patrimonio culturale. Tecnologie per la comunicazione del patrimonio culturale*, in *Disegnarecon*, 4/2021.

16 European Commission, *Directorate General for Research and Innovation*, P. Brunet, L. De Luca, E. Hyvönen et al., *Report on a European collaborative cloud for cultural heritage: ex – ante impact assessment*, 2022, <https://data.europa.eu/doi/10.2777/64014>: "le istituzioni culturali, insieme alla costruzione dell'identità europea, stanno vivendo un cambiamento di paradigma cruciale, caratterizzato dall'accelerazione della digitalizzazione e da nuovi modelli di governance stimolati dalla scienza co-creativa e dalla partecipazione di un'ampia gamma di stakeholder. Il risvolto concettuale di questo cambio di paradigma è l'attuale nozione di patrimonio culturale, che integra la diversità del secolare patrimonio culturale europeo (storico-artistico, naturale, immateriale, ecc.) con i diversi livelli di governo (locale, regionale, nazionale, europeo, universale). In virtù di questa nozione che si sta configurando, il patrimonio culturale: 1) fornisce le prospettive per abbracciare la transizione verde, reinterpretando il rapporto tra patrimonio culturale e naturale; 2) sostiene la coesione sociale coinvolgendo cittadini, ricercatori ed esperti all'interno delle comunità del patrimonio; 3) tutela e trasmette al futuro i beni culturali materiali. In altre parole, questo patrimonio culturale europeo è verde (sostenibile), innovativo (che fornisce occupazione nelle ICC – Imprese Culturali e Creative) e digitale".

includendovi le “risorse ereditate dal passato, in tutte le forme e gli aspetti materiali, immateriali e digitali (prodotti originariamente in formato digitale e digitalizzati), ivi inclusi i monumenti, i siti, i paesaggi, le competenze, le prassi, le conoscenze e le espressioni della creatività umana, nonché le collezioni conservate e gestite da organismi pubblici e privati quali musei, biblioteche e archivi”¹⁷.

In questo contesto l'Italia ha, dunque, avviato tale percorso con il *Piano nazionale di digitalizzazione del patrimonio culturale 2022-2023* che delinea le azioni strategiche da realizzare a livello nazionale, come pre-condizione abilitante per lo sviluppo di un ecosistema digitale della cultura, su cui anche il PNRR ha avviato un programma specifico nell'ambito della Missione 1 “Digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo”, Componente 3 “Turismo e Cultura 4.0” denominato “*Strategie e piattaforme digitali per il patrimonio culturale*”, allo scopo di sviluppare il potenziale delle banche dati culturali e delle collezioni digitali. L'obiettivo è quello di garantire l'uso e l'accessibilità a lungo termine degli archivi digitali e dei prodotti di digitalizzazione del patrimonio culturale; semplificare i rapporti con i cittadini e le imprese, ridisegnando le procedure di settore e portando i servizi in rete; facilitare la crescita di un mercato complementare dei servizi culturali aperto alle piccole e medie imprese e alle start-up innovative, finalizzato a innovare le modalità di fruizione del patrimonio culturale; accrescere il capitale umano degli operatori e dei fruitori, attraverso azioni formative finalizzate alla crescita delle competenze e allo sviluppo consapevole delle potenzialità della co-creazione. Il Ministero ha dunque avviato la realizzazione di una “*Infrastruttura software del patrimonio culturale*” (sub-investimento M1C3 1.1.4, periodo di realizzazione 2022-2024) quale spazio nazionale per la gestione e conservazione dei dati del patrimonio culturale che assume le caratteristiche di una piattaforma *software* progettata nativamente per il cloud, ed intende creare un ambiente che garantisca una efficiente organizzazione delle risorse digitali del patrimonio culturale e dei metadati.

6. Conclusioni

I piccoli Comuni ed i tanti borghi storici d'Italia sono una parte preziosa del nostro patrimonio culturale, artistico e sociale, pertanto, è fondamentale considerare le forme di protezione e promozione necessarie per garantire la loro sopravvivenza e prevenire il declino della popolazione e l'abbandono commerciale¹⁸.

Nei villaggi rurali e nei piccoli centri abitati c'è un patrimonio culturale significativo che rischia di andare perduto e di essere oscurato dalla grandezza delle grandi città e dalle maggiori opportunità che offrono. La tendenza alla deurbanizzazione dei territori

¹⁷ *Conclusioni del Consiglio europeo sul patrimonio culturale* del 21 maggio 2014 (2014/C 183/08), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX>.

¹⁸ Sui diversi profili di rivitalizzazione dei borghi cfr. C. METALLO, R. AGRIFOGLIO, *Spazi collaborativi e la rigenerazione dei piccoli borghi*, in F. Montanari, *spazi collaborativi in azione. Creatività, innovazione e impatto sociale*, Milano, 2022, pp. 172 ss.; C. BIZZARRI, R. MICERA, *The Valorization of Italian “Borghi” as a Tool for the Tourism Development of Rural Areas*, in *Sustainability* 2021, 13; A. SAU, *La rivitalizzazione dei borghi e dei centri storici minori come strumento di rilancio delle aree interne*, in *Federalismi.it*, 3, 2018, pp. 1 ss. In particolare, sui progetti innovativi come volano di rinascita dei territori si veda E. MINARDI, N. BORTOLETTO, *Laboratori per il benessere e lo sviluppo locale*, Homeless Book Editore, Faenza, 2016.

geograficamente piccoli ma di grande valore culturale finisce per essere un fenomeno di natura principalmente sociale, con implicazioni economiche e geopolitiche che coinvolge in particolare le generazioni dei più giovani che via via spopolano i piccoli centri. Oltre il 70% degli 8.000 villaggi italiani ha meno di 5.000 residenti, con più di 5.000 di questi villaggi che affrontano un significativo rischio di abbandono. Secondo le statistiche presentate dall'ISTAT a maggio 2022, sebbene la popolazione censuaria italiana al 31 dicembre 2019 si attestasse a 59.641.488 residenti, in calo di circa lo 0,3% rispetto al dato registrato alla stessa data del 2018, non si registrano variazioni sostanziali rispetto alle statistiche del 2011¹⁹. Pur permanendo della stabilità numerica, si registra un calo della popolazione residente nei comuni con meno di 5.000 abitanti (-3,8% rispetto al 2011). D'altra parte, la popolazione è aumentata in modo significativo in tutte le altre classi dimensionali, in particolare nei comuni con una dimensione della popolazione compresa tra 50.000 e 100.000 abitanti (+3,6%) e in quelli con più di 100.000 abitanti (+2,5%)²⁰.

Gli interventi previsti in gran parte a seguito del flusso di investimenti del PNRR possono consolidare l'identità e il valore dei luoghi storici attraverso la valorizzazione e la riqualificazione di aree abbandonate, anche sfruttando le nuove forme di digitalizzazione tanto incentivate dal Piano Borghi, oltre agli strumenti di riqualificazione urbana²¹, al piano di assunzioni previsto per i piccoli Comuni, ed ai progetti di Legambiente, Kyoto Club e Azzero CO2 attraverso i quali i piccoli centri saranno coinvolti in una campagna di informazione e corsi di formazione, a cui seguirà l'attivazione di 10 sperimentazioni territoriali selezionate in tutta Italia per cogliere l'opportunità del PNRR, che destina 2,2 miliardi di euro ai piccoli comuni per la costituzione di Comunità Energetiche Rinnovabili.

I propositi sembrano essere i migliori, e la valorizzazione dei borghi, in quanto elemento imprescindibile del patrimonio culturale italiano, sembra rappresentare un punto importante nell'agenda del governo; a patto che i borghi, quei piccoli insediamenti che hanno "mantenuto la riconoscibilità nella struttura insediativa storica e la continuità dei tessuti edilizi storici" non diventino la facile pretesa di una retorica politica, ma costituiscano il soggetto titolare di un nuovo "diritto dei borghi" che miri ad una reale rigenerazione²², non

¹⁹ I dati sul "Censimento permanente della popolazione sul territorio" sono stati presentati il 30 maggio 2022 e sono disponibili all'indirizzo istituzionale dell'Istituto Nazionale di Statistica, www.istat.it.

²⁰ G. MACCHI JANICA, A. PALUMBO (a cura di), *Territori spezzati. Spopolamento e abbandono nelle aree interne dell'Italia contemporanea*, CISGE - Centro Italiano per gli Studi Storico-Geografici, Roma 2019.

²¹ Sulla rigenerazione urbana v. F. FONTANARI, G. PIPERATA (a cura di), *Agenda re-cycle. Proposte per reinventare la città*, Bologna, 2017; F. DI LASCIO, F. GIGLIONI (a cura di), *La rigenerazione di spazi e beni urbani. Contributo al diritto delle città*, Bologna, 2017; R. DIPACE, *La rigenerazione urbana tra programmazione e pianificazione*, in R. DIPACE, *La rigenerazione urbana tra programmazione e pianificazione*, in *Riv. Giur. ed.*, 5, 2014, pp. 237 ss., ora in *Giudizio amministrativo e governo del territorio: la generazione dei piani senza espansione*, P. STELLA RICHTER (a cura di), Giuffrè, Milano, 2016, p. 249 ss. A riguardo si veda P. STELLA RICHTER, *I sostenitori dell'urbanistica consensuale*, in P. URBANI (a cura di), *Le nuove frontiere del diritto urbanistico*, Torino, 2013, p. 21. Sulla pianificazione territoriale v. in particolare V. MAZZARELLI, *L'urbanistica e la pianificazione territoriale*, in S. CASSESE (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo*, Milano, 2003, pp. 3376 ss.

²² Su cui cfr. 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 *Urbanistica e appalti*, 4/2022. Sulla rigenerazione urbana già precedentemente A. GIUSTI, *La rigenerazione urbana. Temi, questioni e approcci dell'urbanistica di nuova generazione*, Napoli, 2018; F.F. GUZZI, *Rigenerazione urbana e valorizzazione*

solo figurativa dei borghi “favorevoli”, ma urbana, sociale ed economica, finalizzata alla conservazione e allo sviluppo dei valori locali.

dell'esistente, in *Federalismi.it*, 16 novembre 2016, 3.