

# I BORGHI STORICI TRA TUTELA E VALORIZZAZIONE

Aspetti giuridici  
e di governo del territorio

a cura di  
Luigi Balestra, Giuseppe Piperata

EDITORIALE SCIENTIFICA







**Ministero  
dell'Università  
e della Ricerca**



I  
- - -  
U  
- - -  
A  
- - -  
V



I BORGHI STORICI  
TRA TUTELA E VALORIZZAZIONE

ASPETTI GIURIDICI  
E DI GOVERNO DEL TERRITORIO

*a cura di*  
*Luigi Balestra e Giuseppe Piperata*

Atti del convegno  
6 e 7 maggio 2024, Università Iuav di Venezia

EDITORIALE SCIENTIFICA  
NAPOLI

Il presente volume è stato finanziato con i fondi dell'Unione europea - NextGenerationEU, nell'ambito del PNRR M4 - C2 - Investimento 1.1 Bando PRIN 2022 - D.D. n.104 del 02-02-2022 Progetto "Attractiveness of the historic villages and recovery of the building heritage for residential and tourist purposes, between ownership and consumption" (CUP F53D23003620006) – codice della proposta 2022PA7X4K.

La presente ricerca è stata inoltre finanziata dall'Unione europea - NextGenerationEU, nell'ambito del PNRR M4 - C2 - Investimento 1.1, Bando PRIN 2022 PNRR - D.D.n.1049 del 14-09-2022, Progetto: "From Beaches to Coasts: towards an Integrated Protection of the Coasts" CUP: F53D23012110001, Codice progetto: P2022WCTEW

I contributi del presente volume sono stati sottoposti a peer reviewed.

Proprietà letteraria riservata

© Copyright 2026 Editoriale Scientifica s.r.l.  
via San Biagio dei Librai, 39 - 80138 Napoli  
[www.editorialescientifica.it](http://www.editorialescientifica.it) [info@editorialescientifica.com](mailto:info@editorialescientifica.com)  
ISBN 979-12-235-0597-7

## INDICE

*I borghi storici tra tutela e valorizzazione. Un convegno e una ricerca*  
Luigi Balestra, Giuseppe Piperata 7

*Borghi storici: introduzione al tema*  
Giuseppe Severini 13

### I BORGHI STORICI TRA TUTELA E VALORIZZAZIONE: UN INQUADRAMENTO

*Per una qualificazione giuridica dei borghi*  
Anna Pirri Valentini 19

*Tra proprietà dominicale e beni comuni: quale modello per i beni culturali nei borghi storici?*  
Loris Di Cerbo 35

### POLITICHE DI ATTRATTIVITÀ PER I BORGHI STORICI

*Diritto all'abitazione, proprietà privata e poteri pubblici: il nodo degli immobili "immobili"*  
Enrico Guarnieri 43

*La rivitalizzazione dei borghi storici passa (anche) per le infrastrutture*  
Klaudia Kurcani 57

*Politiche di attrattività dei borghi storici tra assetti territoriali e vincoli culturali*  
Gabriele Torelli 73

*Borghi storici da rivitalizzare e tutela del patrimonio culturale*  
Micol Roversi Monaco 87

## TUTELA E VALORIZZAZIONE DEI BORGHI STORICI: QUALE SUSSIDIARIETÀ?

<i>La valorizzazione e la tutela dei borghi storici attraverso il privato sociale</i> Alessandro Berrettini	99
<i>La valorizzazione dei «borghi»: alcune considerazioni critiche a margine del Piano Nazionale Borghi</i> Andrea Magliari	125
<i>La questione borghi: osservazioni di merito e di metodo</i> , di Renata Spagnuolo Vigorita	149

I BORGHI STORICI TRA TERRITORI E AREE INTERNE:  
QUESTIONI TEORICHE ED ESPERIENZE

<i>Crocevia. Riuso e risignificazione delle fortificazioni</i> Claudia Cavallo	157
<i>Crocevia, dal territorio gardesano al censimento fortificato</i> Pietro Zandonella Maiucco	173
<i>Il sistema fa la forza. La rigenerazione, dai borghi al territorio e ritorno</i> Andrea Iorio	187
<i>Le cooperative di comunità come opportunità di resilienza diffusa</i> Filippo Magni	197
<i>Il borgo termale tra caratteri identitari e modelli di gestione: profili giuridici</i> Bruno Munari	211
<i>I borghi storici e le aree interne. Tra rigenerazione e valorizzazione: attualità e prospettive</i> Carmen Vitale	267
<i>A proposito di borghi storici e aree interne</i> Ruggiero Dipace	305
<i>Alcune considerazioni per continuare</i> Girolamo Sciullo	309
Gli autori	313



Luigi Balestra e Giuseppe Piperata

## I BORGHI STORICI TRA TUTELA E VALORIZZAZIONE. UN CONVEGNO E UNA RICERCA

1. Il volume raccoglie le relazioni presentate nel convegno dal titolo *I borghi storici: tutela e valorizzazione. Politiche, strategie, azioni*, che si è tenuto presso l'Università Iuav di Venezia il 6 maggio del 2024, e alcuni dei commenti e delle riflessioni che ne sono seguiti. In quella occasione giuristi, urbanisti, pianificatori, architetti in un confronto interdisciplinare si sono interrogati su cosa definire, oggi, come borgo storico, su quali caratteristiche riconoscergli, su quali sono state negli ultimi anni le principali politiche e strategie elaborate per promuoverne una valorizzazione o assicurarne la conservazione.

Il convegno in questione ha contribuito a consolidare i risultati raggiunti e a fornire nuovi argomenti nell'ambito della ricerca *Attractiveness of the historic villages and recovery of the building heritage for residential and tourist purposes, between ownership and consumption*, ricerca finanziata dall'UE attraverso il bando PRIN 2022 e incardinata su due gruppi di lavoro coordinati da chi scrive presso l'Università di Bologna e presso l'Università Iuav di Venezia.

Ma la scelta di svolgere il convegno nell'Università Iuav di Venezia non è solamente dovuta al fatto che è sede di una delle due unità di ricerca. Lo Iuav da sempre è l'ateneo che si occupa di insegnare i principali saperi che attengono alla forma dell'urbano e alle tracce, in primo luogo architettoniche, che la storia lascia in tali contesti, promuovendo anche lo studio e la ricerca rispetto ai fenomeni in questione. Si aggiunga anche che proprio ad alcuni accademici dell'Ateneo veneziano va riconosciuto il merito di aver fornito importantissimi contributi all'elaborazione teorica e anche alla definizione progettuale di quei contesti considerati borghi storici.

Uno di questi è stato Giovanni Astengo, fondatore allo Iuav del primo corso di laurea in urbanistica, attento conoscitore del fenomeno urbano, fautore di un metodo interdisciplinare di analisi del fenomeno medesimo. Astengo, insieme ad altri architetti e urbanisti, ma anche giuristi ed esperti di restauro, promosse nel 1960 il convegno che diede vita alla Carta di Gubbio per la salvaguardia e il risanamen-

to dei centri storici. Essa rappresenta, ancora oggi, un'importante e condivisibile piattaforma programmatica per affrontare i problemi dei centri storici, a cominciare da quello riguardante la loro individuazione. Tali centri storici, a volte, coincidono con il borgo, ma altre, invece, sono considerati come la premessa dello sviluppo di una città più grande, più estesa. In ogni caso, sono contesti urbani che richiedono interventi e politiche per evitare che diventino luoghi privi di vita e perdano quei caratteri storici che li connotano, interventi da realizzarsi attraverso un'azione integrata di salvaguardia e di risanamento. Come ha scritto Astengo, non c'è solo la tutela, ma le azioni debbono essere rivolte in tre direzioni: conservazione, risanamento e ristrutturazione <sup>1</sup>.

2. Il convegno di Venezia ha ripreso alcuni spunti suggeriti dall'impostazione seguita dalla Carta, innanzitutto declinando il tema dei borghi nella duplice prospettiva della tutela e della valorizzazione e, soprattutto, analizzando i vari problemi che affliggono tali zone secondo un approccio interdisciplinare, in particolare giuridico e pianificatorio.

Tutte le relazioni si sono confrontate con la questione di fondo del convegno, che va qui richiamata. I borghi sono spazi abitati diversi dalle città e, soprattutto, privi di quelle funzioni che le città sono in grado di assicurare ai propri abitanti, oltre che, a volte, molto distanti dalle stesse e collocati in aree interne del nostro territorio. Alcuni di questi borghi sono qualificabili come storici, in quanto conservano i tratti caratteristici originari e sono spesso sede di importanti patrimoni culturali e paesaggistici. Da qui l'esigenza di individuare strumenti e politiche efficienti per proteggere tale patrimonio e, allo stesso tempo, creare le condizioni per rendere il borgo attrattivo e vivibile.

È molto recente la scoperta di tali borghi intesi come porzioni territoriali preziosissime per il nostro Paese. Pertanto, l'importanza di questi insediamenti è stata rilanciata grazie a precise politiche pubbliche che hanno messo in risalto il valore storico, urbanistico, sociale di questi luoghi. La legislazione, nazionale e regionale, è più volte intervenuta per evidenziare come questi luoghi meritano di essere tutelati, in quanto depositari di pregevoli testimonianze artistiche e culturali e,

<sup>1</sup> G. Astengo, *Il risanamento conservativo del centro storico e delle isole*, disponibile alla pagina web <https://circe.iuav.it/astengo/dati/B64a.pdf>.

allo stesso tempo, espressione di importanti contesti paesaggistici. Il Parlamento ha approvato la l. 6 ottobre 2017, n. 158, c.d. legge “salva-borghi”, in quanto contenente la previsione di alcune misure per il sostegno e la valorizzazione dei piccoli comuni e per la riqualificazione e il recupero dei loro centri storici. La legge era stata preceduta da una direttiva del Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo (d.m. 2 dicembre 2016, n. 555), con la quale era stato istituito il 2017 come *Anno dei Borghi Italiani*, con l'intento di delineare alcune strategie di valorizzazione, anche di tipo promozionale, di tali luoghi, come la promozione turistica e della cultura locale, la tutela del paesaggio e lo sviluppo delle economie locali.

Venendo agli anni a noi più vicini, altre misure sono state adottate per cercare di contrastare quei fenomeni di abbandono che stanno mettendo in crisi, soprattutto nelle aree interne, la sopravvivenza dei borghi storici. Non c'è dubbio che l'unica soluzione al problema è rappresentata dalla promozione di interventi diretti all'incentivazione alla «restanza» o alla «ritornanza»<sup>2</sup>. Operazione non semplice, poiché richiede misure che sappiano contemperare vincoli e limiti rigidi a tutela di patrimoni culturali e naturali, spesso fragili e da recuperare, con dinamiche di promozione territoriale e sviluppo economico in grado di attivare scenari di attrattività e vitalità.

C'è, poi, il tema delle risorse finanziarie, soprattutto necessarie per gli interventi di recupero e di salvaguardia. Un importante contributo in tal senso è stato offerto dal PNRR, che nella componente «M1C3 Turismo e Cultura», in particolare nella «Competenza 2. Rigenerazione di piccoli siti culturali, patrimonio culturale religioso e rurale», ha messo a disposizione un finanziamento di circa un miliardo, con l'obiettivo di aumentare l'attrattività dei borghi storici a rischio abbandono e abbandonati, rafforzandone l'identità, e la resilienza delle stesse, mediante strategie e strumenti di rigenerazione culturale, sociale ed economica. Nelle linee di indirizzo del MIC relative a questo intervento del PNRR, il borgo storico viene definito come un «insediamento o nucleo storico che ha mantenuto la riconoscibilità della sua struttura insediativa storica e la continuità dei tessuti edilizi storici e che presenta consistenti porzioni del patrimonio edilizio in abbandono».

<sup>2</sup> V. Teti, *La restanza*, Torino, Einaudi, 2022.

Il PNRR mette a disposizione ingenti finanziamenti e altri possono essere recuperati nel settore privato. Ma come, in che modo, con quali azioni i borghi storici possono essere valorizzati? Come possono essere assicurati i servizi di cui oggi nessuno farebbe a meno? Come evitare che per ottenere tali servizi i borghi vengano abbandonati per la città? Tante domande, alle quali molte altre potrebbero essere aggiunte e alle quali la risposta non può essere data solo dalla scienza giuridica, ma richiede analisi e soluzioni anche mediante il ricorso ad altri saperi, come quello urbanistico, architettonico, storico, economico. Sono le domande alle quali le relazioni del convegno hanno provato a dare risposta. E quanto emerso dai singoli interventi integra anche i risultati raggiunti nell'ambito del progetto di ricerca PRIN, il cui obiettivo è proprio quello di capire come poter contrastare il fenomeno dello spopolamento e del degrado di luoghi che rappresentano per la Repubblica italiana un importantissimo asset culturale, come assicurare il recupero del patrimonio immobiliare in stato di abbandono per migliorarne l'attrattività, garantendo, allo stesso tempo, la conservazione dei caratteri originari di questi luoghi unici.

3. Così come appena riassunto, l'obiettivo che il convegno (e anche il progetto di ricerca) si è posto emerge in tutta la sua complessità e difficoltà. Tuttavia, conciliare salvaguardia e valorizzazione, anche nelle prospettive economica e turistica, dei borghi storici non deve apparire come impresa impossibile. La realtà dei nostri territori registra numerose e interessanti iniziative che si muovono in questa direzione, alcune anche illustrate nel corso del convegno. Ma anche dal passato meritano di essere ricordate esperienze che hanno promosso il recupero di borghi storici abbandonati. Una di queste, in particolare, si presta ad essere segnalata, in quanto frutto di una originale sperimentazione progettuale promossa dalla comunità Iuav.

Si tratta del caso del recupero di Colletta di Castelbianco, un borgo abbandonato in provincia di Savona, che Giancarlo De Carlo, noto architetto e docente dello Iuav, progettò come primo villaggio telematico in Italia. Colletta di Castelbianco, è un minuscolo borgo medievale ligure, che a causa di un terremoto devastante, prima, e di un conseguente processo di emigrazione, poi, è stato progressivamente abbandonato dai suoi abitanti. A partire dagli inizi degli anni Novanta

dello scorso secolo, il borgo è diventato il campo di sperimentazione di un futuristico progetto di recupero, un progetto diretto a trasformare il villaggio medievale abbandonato in un villaggio telematico. Grazie, infatti, ad un finanziamento privato, a Giancarlo De Carlo è stato chiesto di immaginare una strategia di rigenerazione urbanistica ed architettonica, nel rispetto dei tratti originari e più caratteristici del borgo, ma idonea a renderlo attrattivo grazie soprattutto all'offerta di innovativi servizi abitativi. Era il 1995 e De Carlo recuperò 58 abitazioni, rispettando fedelmente i caratteri originari dei luoghi, ma adeguandoli a quanto offrivano le nuove tecnologie, a cominciare da un collegamento internet ad altissima velocità. Fa sorridere (ma anche pensare), oggi, che quell'esperimento era stato promosso come il tentativo di costruire un paese «paradiso dei telelavoratori», un borgo perfettamente connesso dove «la telematica non dovrà disturbare la tranquillità del luogo», ma anzi creare «un luogo di vita e di riposo ideale per chi vuole sfuggire dallo stress della città rifugiandosi nella pace e nel silenzio, senza tuttavia ritrovarsi isolato dal mondo»<sup>3</sup>.

Forse l'obiettivo di De Carlo di ripopolare (all'epoca) il villaggio con "telelavoratori" non si è realizzato, mentre la terribile fase pandemica che abbiamo da poco vissuto ci ha ormai abituato a forme molto diffuse di *smart working*. Ma oggi il borgo di Colletta è ritornato alla vita, ha circa 300 residenti e è un polo turistico che conta numerose presenze ogni anno.

4. Al borgo, quindi, si può ritornare. Esso ancora può essere il luogo dove poter vivere, se ovviamente si sfruttano tutte le strategie per renderlo attrattivo. Il borgo può essere ancora il luogo dove fuggire dall'individualismo e sentirsi parte di una società, come scriveva Umberto Saba, in una sua bellissima e famosa lirica, intitolata proprio *Il Borgo*, i cui ultimi versi così suonano:

«Ritorneranno,  
o a questo  
Borgo, o sia a un altro come questo, i giorni  
del fiore. Un altro  
rivivrà la mia vita,

<sup>3</sup> Come riportato da La Repubblica, *Colletta borgo telematico, dove il Medioevo ha incontrato Internet*, 31 maggio 2021.

che in un travaglio estremo  
di giovinezza, avrà per egli chiesto,  
sperato,  
d'immettere la sua dentro la vita  
di tutti,  
d'essere come tutti  
gli appariranno gli uomini di un giorno  
d'allora».

Giuseppe Severini

## BORGHI STORICI: INTRODUZIONE AL TEMA

“Borgo storico”, agli occhi del giurista, appare un po’ come “dimora storica”: un’espressione ormai ampiamente diffusa, di particolare valenza e capacità comunicativa, che evoca senza intermediazioni l’idea di un patrimonio sparso per il Bel Paese, ereditato da altre epoche e condizioni sociali ed economiche generali, ma spesso non più curato perché di sopravvenuta inutilità rispetto alla funzione originaria e dunque in progressivo degrado: ma comunque di persistente e rilevante valore ideale, perciò da riscoprire, recuperare e restituire a una nuova e consapevole fruizione, vuoi privata che collettiva. Un nuovo episodio, dunque nella storia della gestione del territorio e in essa del capitolo del recupero e della rigenerazione.

L’archetipo risalente, di questa come di quella espressione, è il “centro storico”: anche quella priva di un significato giuridico preciso, per quanto oggetto di politiche pubbliche che da oltre mezzo secolo connotano la gran parte della gestione del territorio in Italia; ma che, anche quando le corrispose alla fine degli anni Sessanta una nuova strumentazione giuridica *ad hoc*, è al fondo rimasta fuori dal lessico basilare delle leggi. Il loro comune denominatore è la *storicità*: a significare il rilievo del valore sostanziale alla formazione e alla definizione della identità dei territori e dunque, così come evocano i collegamenti dell’art. 9 della Costituzione, della Nazione intesa nella sua accezione storica e idealistica.

Così, “borgo storico” resta di suo un’espressione che non ha un significato predefinito né si presta a distinzioni e perciò, di volta in volta, ad accertamenti o a negazioni. Se è consentito, si presenta come un dato pre-giuridico. Può comprendere realtà anche molto diverse tra loro, da piccoli agglomerati a quelli che più usualmente sono chiamati *paesi*; e talora – per ragioni turistiche piuttosto che per esigenze di recupero – viene spinta a includervi cittadine di non pochi abitanti, per le quali invece la cura dei manufatti non è venuta meno nel tempo.

Nondimeno, quale che sia la sua latitudine, sta di fatto che è un qualcosa che forma parte della realtà percepita. Come dire: i borghi storici comunque esistono, punteggiamo la realtà dei territori minori

dalle Alpi alla Sicilia e rimangono a testimoniare un passato in cui legame degli individui con il territorio era solido ed essenziale. L'abitudine alla mobilità, turistica e non, ci aiuta oggi a "scoprirli", a prenderne coscienza, a dismettere l'assunto del loro inevitabile progressivo disfacimento e a oggettivarli come categoria territoriale positiva e bisognevole di intervento pubblico di sostegno e recupero: perciò, per il nuovo potenziale valore aggiunto che incorpora, portatrice di un corrispondente bisogno diritto fatto di aiuti e di agevolazioni, di progetti di rigenerazione culturale ed economica, di riconversioni a nuove abitabilità.

Insomma, i borghi storici compongono un patrimonio collettivo di cui si percepisce non solo il valore ereditario ma anche la prospettiva di una nuova utilizzazione: il che supera il risultato degli interessi attuali e delle disponibilità proprietarie. Ma proprio perché vi è implicita. Al fondo, una funzione identitaria assai simile a quella dei centri storici, è visto come meritevole di una nuova attenzione e di interventi.

Al tempo stesso, in questa prospettiva che è vuoi di recupero che di valorizzazione, resta latente la realistica consapevolezza dei passati e lunghi decenni delle migrazioni interne verso le grandi città come dell'attualità dello spopolamento strutturale delle aree interne di montagna, o di collina, o comunque dell'entroterra; come ancora i tentativi di rigenerazione mediante nuove forme di residenzialità grazie anche alle nuove opportunità tecnologiche del lavoro a distanza; fino a constatare inversioni di tendenza in virtù della migliore qualità della vita e della sostenibilità anche economica e all'ormai universale facilità di movimento o di connessione; questo senza spingersi a considerare marginali, ma pur presenti, scelte di diversi stili di vita che vi trovano albergo.

L'emergenza nell'ordinamento di questo nuovo bisogno di diritto è però disorganica. Si rintracciano indicazioni e qualificazioni episodiche, raramente incentrate su di essi. Spicca allora, nella variegata legislazione regionale che tocca il tema, una legge che direttamente eleva il "borgo storico" a categoria formalizzata, vale a dire la paradigmatica legge della regione Marche 22 novembre 2021, n. 29 («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») che (art. 3) prevede un elenco regionale dei borghi storici, con iscrizione a domanda e requisiti come il numero



di abitanti contenuto in cinquemila e la «prevalenza degli edifici di interesse storico-artistico sull'insieme della massa costruita, dando luogo ad un complesso esteticamente omogeneo». Segno di un tentativo di definizione di una categoria che in qualche modo è necessario per un organico intervento futuro.

Prospettive di eccezione e temporanee, ma che hanno fatto taluni parlare di un “diritto dei borghi”, sono quelle delle politiche di rigenerazione urbana e territoriale sostenute dai fondi del PNRR, focalizzate su valorizzazione del patrimonio, sostenibilità e la connettività; così è per il c.d. “bando Borghi”, o meglio «*Attrattività dei Borghi*», di cui all'Investimento 2.1. della Missione 1 («Digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo», Componente 3 -Turismo e Cultura 4.0), in particolare con la “Linea A” di investimento per i «Progetti pilota per la rigenerazione culturale, sociale ed economica dei Borghi a rischio abbandono e abbandonati», dove si avanza una definizione assai lata. Per quanto la sua attuazione sia incentrata su obiettivi mirati, vale adire su borghi nominalmente identificati lungo il territorio nazionale, il risultato che ne emergerà potrà segnare un paradigma destinato ad affinarsi per le politiche non meramente conservative e intese piuttosto al recupero attivo di questa eredità comune.

La prospettiva di una visione tendenzialmente coerente del “borgo storico” e delle sue esigenze di recupero e valorizzazione è infatti ormai divenuta, pur nella crisi generale dell'urbanistica, una attuale e coinvolgente. Si tratta di prendere coscienza di un'eredità collettiva che ci è devoluta. Eredità non dannosa o inutile, ma anzi ricca di nuove potenzialità: che richiede una cura attiva e che continua a meritare di essere tale anche per le future generazioni, pena la dispersione di una componente materiale essenziale della nostra identità.

L'incontro che oggi qui si apre segna un momento di particolare rilievo, utile a constatare i molteplici aspetti di questo ordinamento di settore in formazione e a connotare un passaggio importante della sua sedimentazione ed evoluzione. È per questo che si deve un grazie sentito all'intelligenza dei suoi organizzatori.



I BORGHI STORICI TRA TUTELA E VALORIZZAZIONE:  
UN INQUADRAMENTO



Anna Pirri Valentini

## PER UNA QUALIFICAZIONE GIURIDICA DEI BORGHI

*Non smetteremmo di esplorare. E alla fine di tutto il nostro andare ritorneremo al punto di partenza per conoscerlo per la prima volta*  
T.S. Eliot

SOMMARIO: 1. Tracciare dei confini. – 2. Alla ricerca dell’interesse culturale nei borghi. – 3. Delineare delle prerogative.

### 1. *Tracciare dei confini*

307 sono i comuni (sino al 2019, anno di ultima rilevazione) a essere ricompresi nell’associazione “I borghi più belli d’Italia” in virtù del loro particolare carattere storico, culturale o artistico<sup>1</sup>. Queste realtà territoriali sono caratterizzate ormai da tempo da un forte fenomeno di spopolamento: dal 1951 al 2019, nei 307 borghi presi in considerazione, i residenti sono diminuiti di 185.000 unità e a oggi, cumulativamente, contano più o meno il 2,5 per cento dell’intera popolazione residente in Italia. Per quanto riguarda la nazionalità di chi abita questi territori, i dati ISTAT rilevano come il 93 per cento sia costituito da italiani e il rimanente 7 per cento da stranieri i quali, negli ultimi venti anni, hanno contribuito in maniera significativa alla «dinamica demografica dei borghi<sup>2</sup>». Ma gli enti territoriali in questione non si caratterizzano soltanto per una scarsa densità abitativa, in quanto di rilievo risultano essere proprio quelle connotazioni storico-artistiche, culturali e paesaggistiche che permettono, *in primis*, di circoscriverne l’identità<sup>3</sup>. Sono queste specificità che contribuiscono all’attrattività

<sup>1</sup> Si vedano i dati dell’Istituto Nazionale di Statistica (ISTAT) sui Borghi più belli d’Italia, aventi a riferimento l’anno 2019, pubblicati il 15 dicembre 2020, disponibili online al sito: <https://www.istat.it/infografiche/censimento-permanente-della-popolazione-e-delle-abitazioni-borghi-piu-belli-ditalia/>.

<sup>2</sup> *Ibidem*.

<sup>3</sup> Per una disamina in chiave non giuridica dei diversi aspetti qualificanti i borghi si rimanda a Aa.Vv., *Contro i borghi. Il Belpaese che dimentica i paesi*, a cura di F. Barbera, D. Cersosimo e A. De Rossi, Roma, Donzelli Editore, 2022.

dei borghi che, nel 2023, hanno raggiunto una quota di quasi nove milioni di visitatori, contribuendo con oltre cinque miliardi al PIL italiano, oltre a garantire un'occupazione a 90.000 persone nei diversi settori dell'ospitalità, della ristorazione, del commercio e dei trasporti<sup>4</sup>.

Ma quali sono gli aspetti che, guardando a questi primi dati, catturano l'attenzione del giurista? In che modo e sotto quali profili i "borghi" possono formare oggetto di analisi prendendo in considerazione i principi e le categorie del diritto amministrativo? Due, a prima vista, sono gli elementi che maggiormente sembrano accumunare i diversi borghi presenti nell'insieme del territorio nazionale e questi sono, rispettivamente, l'interesse culturale che assurge a elemento identitario di questi comuni da una parte, e il rischio di spopolamento che generalmente ne contraddistingue l'andamento demografico dall'altra<sup>5</sup>. Le sfide che si prospettano risiedono, quindi, nella capacità di prevedere un'adeguata tutela dei valori tipici dei borghi – così che possano mantenere integra la propria identità culturale – e nella possibilità di valorizzarne il territorio, anche per arginare l'abbandono da parte dei residenti.

Nel tentare di delineare una disciplina per i borghi che trovi i suoi riferimenti nelle funzioni di tutela e valorizzazione, questo scritto muove innanzitutto dalla necessità di fornire una definizione normativa di "borgo", passaggio imprescindibile per indagare in cosa consista effettivamente il valore culturale di questi enti territoriali. Definire i contorni, le dimensioni e i valori di questo interesse culturale non è soltanto compito necessario per capire se (e perché) effettivamente tali territori siano meritevoli della protezione apportata da una legislazione speciale, ma è utile anche e soprattutto per definire attraverso quali strumenti, con quali procedimenti e grazie all'intervento di quali soggetti è possibile implementare le funzioni di tutela e valorizzazione

<sup>4</sup> Dati contenuti nel Report *L'impatto economico e occupazionale del turismo e la digitalizzazione nei Borghi più belli d'Italia* realizzato da Deloitte, 16 aprile 2024.

<sup>5</sup> Per un'analisi sulle interazioni tra patrimonio culturale, turismo e sviluppo territoriale per quanto riguarda i borghi si veda E. Guarnieri, *Ripresa e resilienza tra le vie dei borghi storici*, in *Aedon*, 2022, n. 3; A. Sau, *La rivitalizzazione dei borghi e dei centri storici minori come strumento per il rilancio delle aree interne*, in *federalismi.it*, 2018, n. 3.

<sup>5</sup> Questi i due tratti distintivi individuati anche da P. Bevilacqua, *Collocare i borghi nel loro territorio*, in *Economia della Cultura*, 2022, n. 1, 49-53.

dei borghi, in una dialettica tra attori diversi che dovrebbero collaborare tra loro in dinamiche di sussidiarietà sia verticale che orizzontale.

L'individuazione della materia (cosa si intenda per borgo e quali sono i tratti dell'interesse culturale che lo caratterizzano) risulta strettamente funzionale all'identificazione delle attribuzioni esercitate per tutelare l'esistenza di questi specifici enti territoriali nonché per valorizzarne gli elementi caratteristici. Si avrà modo di vedere meglio nel prosieguo come diverse sono a tal proposito le tipologie di intervento pubblico implementate dalle amministrazioni competenti, potendo queste comunque ricomprendersi nel novero più generale degli interventi in materia di beni culturali, di paesaggio e di governo del territorio<sup>6</sup>. Le analisi di queste ultime, infine, renderanno evidenti quelli che sono i fini perseguiti dall'amministrazione nel considerare i borghi come oggetto specifico di intervento pubblico. Una siffatta analisi, oltre a delineare le diverse linee di intervento introdotte dal legislatore nazionale, vuole contribuire a definire una disciplina dei borghi che provi a qualificarli giuridicamente.

Tracciare dei confini che aiutino a identificare la materia oggetto di questa indagine, ovvero sia una definizione normativa di cosa possa e debba intendersi per "borgo" presenta alcune difficoltà, che emergono già richiamando la molteplicità semantica con la quale ci si riferisce a questi luoghi. La varietà di fonti normative che dettano una disciplina a loro applicabile utilizzano, infatti, appellativi diversi: oltre a 'borghi' vengono utilizzati termini quali "nuclei storici", "insediamenti storici", "beni ambientali urbanistici"<sup>7</sup>.

Ai sensi della legge 6 ottobre 2017, n. 158 (c.d. legge "piccoli comuni" o "salva borghi") recante «Misure per il sostegno e la valorizzazione dei piccoli comuni, nonché disposizioni per la riqualificazione e il recupero dei centri storici dei medesimi comuni», per piccoli comuni (o borghi) si intendevano «i comuni con popolazione residente fino a 5.000 abitanti nonché i comuni istituiti a seguito di fusione

<sup>6</sup> Cfr. M.S. Giannini, *L'intervento pubblico nei centri storici (Atti del convegno Gescal, Venezia, 11-12 maggio 1973)*, a cura di P.P. Balbo e F. Zagari, Il Mulino, Bologna, 1974, 135-141, ora in M.S. Giannini, *Scritti*, VI, Milano, Giuffrè, 2005, 653 ss.; ID. *Gli strumenti giuridici per i centri storici*, Congresso ANCSA, Roma, Edilizia popolare, 1976, 55-59, ora in M. S. Giannini, *Scritti*, cit., 1109 ss.

<sup>7</sup> Per un primo inquadramento circa le caratteristiche materiali e immateriali che connotano questi luoghi si rimanda a A. Sau, *La valenza materiale ed immateriale dei paesaggi urbani di rilievo storico*, in *Urb. app.*, 2023, 27-31.

tra comuni aventi ciascuno popolazione fino a 5.000 abitanti» (art. 1, comma 2). A questo primo criterio seguono ulteriori connotazioni che aiutano a meglio identificare i comuni che, in virtù delle loro caratteristiche, avrebbero potuto beneficiare dei finanziamenti stanziati dalla legge. Questi, infatti, erano erogabili solamente qualora i comuni, individuati *in primis* attraverso il dato quantitativo prima descritto, rientrassero in una delle seguenti tipologie:

- a) comuni collocati in aree interessate da fenomeni di dissesto idrogeologico;
- b) comuni caratterizzati da marcata arretratezza economica;
- c) comuni nei quali si è verificato un significativo decremento della popolazione residente (...);
- d) comuni caratterizzati da condizioni di disagio insediativo, sulla base di specifici parametri definiti in base all'indice di vecchiaia, alla percentuale di occupati rispetto alla popolazione residente e all'indice di ruralità;
- e) comuni caratterizzati da inadeguatezza dei servizi sociali essenziali;
- f) comuni ubicati in aree contrassegnate da difficoltà di comunicazione e dalla lontananza dai grandi centri urbani;
- g) comuni la cui popolazione residente presenta una densità non superiore ad 80 abitanti per chilometro quadrato.

Nel 2022, a garanzia dell'attrattività e della rigenerazione dei borghi è stata destinata una quota di investimento del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) pari a 1,02 miliardi rientranti nella missione «Digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo», componente «Turismo e Cultura 4.0»<sup>8</sup>. All'interno delle linee di indirizzo sulle modalità attuative dell'intervento 2.1 «Attrattività dei borghi» si legge che «ai fini della presente azione per “borghi” si intendono i piccoli insediamenti storici che hanno mantenuto la riconoscibilità della loro struttura insediativa storica e la continuità

<sup>8</sup> Sul c.d. piano borghi si rimanda alle analisi di 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. app.*, 2022, 458 ss.; G. Menegus, *Bando Borghi e autonomie territoriali*, in *Le Regioni*, n. 2022, p. 931 ss.; M.C. Manca, *PNRR - Turismo e cultura 4.0 - Investimenti nell'attrattività dei borghi. Analisi dell'avviso pubblico per la partecipazione dei piccoli enti entro il 15 marzo 2022*, in *Finanza e tributi locali*, 2022, n. 1, 43 ss.; P. De Rosa, *Fondi PNRR [Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza] e “diritto dei borghi”: analisi delle politiche di rigenerazione dei territori tra interventi legislativi e pratiche locali*, in *Dir. e proc. amm.*, 2023, n. 1, 255 ss.



dei tessuti edilizi storici; nel caso di piccoli e piccolissimi comuni possono coincidere con il centro urbano del territorio comunale mentre in tutti gli altri casi sono da intendersi come nuclei storici prevalentemente isolati e/o separati rispetto al centro urbano e pertanto non coincidenti con il centro storico o porzioni di esso. Ai fini della selezione del borgo va fatto riferimento al numero delle unità immobiliari residenziali dello stesso (di norma non superiore alle 300 unità)». Si può notare come a delle caratteristiche oggettive, facenti riferimento al numero di unità immobiliari residenziali presenti, si affianchino anche in questo caso delle qualità che possiamo definire soggettive, riferite a dei valori culturali coincidenti, soprattutto, con un interesse di tipo storico.

Lo stesso accostamento tra un parametro soggettivo e uno oggettivo si riscontra anche nella direttiva del 2 dicembre 2016 del Ministro dei beni delle attività culturali e del turismo con la quale si indicava per il 2017 l'anno dei borghi italiani. Ai sensi di questa direttiva sono considerati "borghi" quei comuni italiani con al massimo 5.000 abitanti, caratterizzati da un prezioso patrimonio culturale [...] che rappresentano autenticità, unicità e bellezza come elementi distintivi. Al numero degli abitanti (parametro oggettivo), si associa il carattere soggettivo desunto, in questo caso, dal pregio del patrimonio culturale.

Mentre il dato quantitativo presente in entrambi i riferimenti da ultimo menzionati non pone particolari difficoltà né interpretative né ai fini dell'individuazione dei comuni interessati, il dato qualitativo evocato richiede una maggiore attenzione. La domanda che sorge in questo caso attiene, infatti, alla possibilità di identificare in cosa consista l'interesse storico o il prezioso patrimonio culturale richiamato dalla normativa. In linea generale si può menzionare sin da subito come il patrimonio culturale che caratterizza i borghi sia vario e differenziato, in quanto costituito -in percentuale variabile- da beni culturali materiali, da espressioni di identità culturale e collettiva (elementi del patrimonio culturale immateriale) e da beni paesaggistici.

## *2. Alla ricerca dell'interesse culturale nei borghi*

Rispetto alla prima delle categorie menzionate, quella dei beni culturali materiali, è possibile riscontrare come l'interesse culturale di

un borgo possa essere motivato dalla presenza, al suo interno, di beni immobili ai quali sia stato riconosciuto un interesse storico-artistico semplice o qualificato -a seconda del loro regime proprietario<sup>9</sup>. Lo stesso interesse culturale potrebbe essere riscontrato anche nel borgo nel suo complesso o in parte se si pensa che, tra i c.d. beni culturali “tipizzati” l’art. 10, comma 4, lett. g), d.lgs. 22 gennaio 2024, n. 42 (codice dei beni culturali e del paesaggio, di seguito, anche, “codice”) identifica le «pubbliche piazze, vie, strade e altri spazi aperti urbani di interesse artistico o storico». Ai sensi dell’art. 10 del codice, quindi, un borgo, in quanto insieme di «pubbliche piazze, vie, strade e altri spazi aperti urbani» aventi un interesse artistico o storico potrebbe essere sottoposto a vincolo culturale. In quanto trattasi di un bene di appartenenza pubblica, la qualità di bene culturale in questo caso è disposta *ex lege*, a meno che – attraverso il procedimento di verifica così come disciplinato all’art. 12 del codice – la verifica dell’interesse culturale da parte dell’amministrazione competente non dia esito negativo.

Ma, per quanto riguarda la disciplina codicistica, un riferimento ancora più diretto al concetto di borgo può essere ricavato dall’art. 136, rubricato «Immobili ed aree di notevole interesse pubblico», il cui comma 1 lett. c) annovera «i complessi di cose immobili che compongono un caratteristico aspetto avente valore estetico e tradizionale, (inclusi i centri ed i nuclei storici)». Tale disposizione riprende quasi fedelmente la lettera del Testo unico del 1999<sup>10</sup> e, prima ancora, l’art. 1, l. 29 giugno 1939, n. 1497 sulla «Protezione delle bellezze naturali»<sup>11</sup>. Rispetto a questi due testi normativi, modifiche rilevanti per il tema di questa trattazione sono avvenute a opera del d.lgs. 26

<sup>9</sup> Potrebbe trattarsi di beni immobili appartenenti a privati e sottoposti a vincolo in seguito a dichiarazione dell’interesse culturale *ex art.* 13 del codice così come di beni culturali *ex lege* (fino a quando non sia stata effettuata la verifica dell’interesse culturale *ex art.* 12) se di appartenenza a ente pubblico o a persone giuridiche private senza scopo di lucro.

<sup>10</sup> D.lgs. 29 ottobre 1999, n. 490, Testo unico delle disposizioni legislative in materia di beni culturali e ambientali.

<sup>11</sup> Per una lettura sul carattere culturale e identitario di questa categoria di beni paesaggistici, si segnala: P. Carpentieri, *Valore culturale dei centri storici “vs.” concorrenza e mercato*, in *Riv. giur. ed.*, 2019, n. 2, 425-444; F. G. Albisinni, *L’identità storico-culturale dei centri storici come eccezione culturale al principio di concorrenza*, in *Giorn. dir. amm.*, 2019, 387-396.

marzo 2008, n. 63<sup>12</sup> il quale alla lett. c) del primo comma, alla fine dell'articolo ha sostituito la dicitura «ivi comprese le zone di interesse archeologico» con la formula «inclusi i centri ed i nuclei storici», introducendo quindi la locuzione 'nucleo storico' che, come accennato in apertura, costituisce una delle alternative lessicali al termine 'borgo'.

Gli immobili e le aree individuati dall'art. 136, tra cui i nuclei storici che «compongano un caratteristico aspetto avente valore estetico e tradizionale», non sono considerati beni paesaggistici per legge<sup>13</sup>, bensì sono sottoposti al vincolo paesaggistico solo in seguito a una dichiarazione di notevole interesse pubblico, rilasciata da apposite commissioni regionali<sup>14</sup>. Una volta individuati, le aree e gli immobili di notevole interesse pubblico sono sottoposte a tutela nell'ambito dei beni paesaggistici previsti agli artt. 143 e 156 del codice.

Una delle prime differenze che si possono già riscontrare tra l'eventualità di riconoscere i borghi quali beni sottoposti a tutela storico-artistica o paesaggistica attiene quindi all'operatività del vincolo. Il primo, come evidenziato, è riconosciuto *ex lege* per quegli spazi aperti urbani di proprietà pubblica che presentino interesse storico o artistico, a meno che non intervenga una verifica con esito negativo. Il vincolo paesaggistico, invece, può essere apposto a quei nuclei storici che compongono un caratteristico aspetto avente valore estetico e tradizionale, soltanto se in questi vi si riscontri (con una valutazione da effettuarsi caso per caso) un notevole interesse pubblico in seguito a una specifica dichiarazione.

Ma la dichiarazione del notevole interesse pubblico non è l'unico elemento che rileva ai fini della possibilità di sottoporre a tutela paesaggistica i nuclei storici, rilevante è anche l'altra qualifica richiesta dall'art. 136 comma 1 lett. c) del codice, ovvero sia la necessità che questi rivestano un «caratteristico aspetto avente valore estetico e tradizionale». A tal proposito, il TAR del Lazio (sezione di Roma), in una

<sup>12</sup> D.lgs. 26 marzo 2008, n. 63 recante «Ulteriori disposizioni integrative e correttive del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, in relazione al paesaggio».

<sup>13</sup> Ai beni paesaggistici regolati dall'art. 136 del Codice è stato attribuito un valore estetico, percettivo, storico e culturale, in contrasto con i cosiddetti beni paesaggistici diffusi, che sono tutelati per legge per la loro appartenenza alle categorie elencate nell'art. 142 del codice.

<sup>14</sup> La costituzione e le modalità operative delle Commissioni regionali sono disciplinate agli artt. 137 e 138 del codice dei beni culturali e del paesaggio.

pronuncia dell'11 novembre 2023 in cui è intervenuto su ricorso presentato dall'Associazione di Promozione Sociale "Verdi, Ambiente e Società" con cui si lamentava la mancata autorizzazione paesaggistica della soprintendenza per alcuni interventi su immobili ubicati nel centro storico di Roma<sup>15</sup>, fornisce dei primi elementi utili per interpretare la qualifica di «caratteristico aspetto avente valore estetico e tradizionale». Nella sentenza, infatti, viene precisato come: «la locuzione *inclusi i centri ed i nuclei storici* è stata introdotta ad opera del d.lgs. n. 63 del 2008, con cui il legislatore ha recepito la prassi di porre il vincolo di tutela su interi centri storici, quali "complessi monumentali che vengono tutelati in quanto in essi si fondono mirabilmente l'espressione della natura e quella del lavoro umano, frutto della creatività artistica", basata su un'ipotesi peculiare "che ha fatto parlare di *beni ambientali urbanistici* come categoria a sé stante».

Siffatta interpretazione del valore estetico e tradizionale dei nuclei storici come una sintesi «dell'espressione della natura e del lavoro umano» era stata avanzata qualche anno prima già dal Consiglio di Stato il quale, con la pronuncia n. 3733 del 21 giugno 2006, ha evidenziato proprio come le aree individuate dall'art. 136 del codice (tra cui i borghi<sup>16</sup>), rispecchiando in modo mirabile tanto le espressioni della natura quanto la creatività artistica attraverso il lavoro umano, riescano a superare «la dicotomia – al limite dell'incomunicabilità fra le diverse sfere di tutela – fra valori culturali e valori paesaggistici<sup>17</sup>». Ciò che si cerca, quindi, affinché un'area possa essere sottoposta a vincolo *ex art.* 136 comma 1 lett. *c)* è la «spontanea concordanza e fusione tra l'espressione della natura e quella del valore umano» che, se da un punto di vista sostanziale risulta essere «evocativa in modo addirittura palpabile» può essere riconosciuta anche al di là del dato nominalistico espresso in sede motivazionale<sup>18</sup>.

<sup>15</sup> Trattasi della pronuncia del TAR Lazio, Roma, sez. II, del 30 novembre 2023, n. 17967.

<sup>16</sup> Cfr. Cons. St., sez. VI, 21 giugno 2006, n. 3733: «[...] la prassi già da tempo ammette che si possano, mediante la norma di cui all'art. 139 d.lgs. n. 490/1999 (ripresa nel codice dall'art. 136) porre vincoli su antichi castelli, villaggi, borghi, agglomerati urbani e zone di interesse archeologico e persino su interi centri storici».

<sup>17</sup> *Ibidem*.

<sup>18</sup> Nel caso di specie, riporta la pronuncia 3733/2006 del Consiglio di Stato, si trattava di un'area di cava ricca di riferimenti agli aspetti naturalistici (essendo una zona ricca di «biotoni» e «dotazione floristica e faunistica»), alle caratteristiche

Se il «caratteristico aspetto avente valore estetico e tradizionale» è stato inteso nel modo di cui sopra, e quindi come un superamento della dicotomia delle qualità attinenti tradizionalmente ai beni paesaggistici e a quelli storico-artistici di origine antropica, rileva sottolineare come queste due caratteristiche debbano essere intese in senso, necessariamente, cumulativo e contestuale. Il TAR Lazio, in una pronuncia del 27 gennaio 2021<sup>19</sup> sul ricorso proposto dall'Università degli Studi della Tuscia che lamentava come alcune attività istituzionali, didattiche e di ricerca sarebbero ostacolate, se non addirittura precluse, dall'assoggettata a vincolo di tutela come bene paesaggistico *ex art.* 136 c. 1 lett. c) di alcune aree di sua proprietà, tra cui l'orto botanico, ha avuto modo di specificare come: «il solo valore identitario non è di per sé sufficiente per assoggettare un immobile o un'area al vincolo di tutela previsto dall'art. 136, essendo a tal fine richiesto anche, come requisito cumulativo, che si aggiunge al requisito proprio, quello del valore intrinseco dell'oggetto, del sito da tutelare, come «luogo dell'anima» o come «bellezza naturale» (nelle diverse declinazioni del “borgo pittoresco”, del sublime delle vette delle montagne o dell'orrido, della “curiosità” di una bizzarria della natura etc.), che costituisce una condizione indefettibile. E ciò vale persino per quei beni paesaggistici «identitari» per eccellenza, quali i centri storici «dal caratteristico aspetto», per i quali la dottrina ha chiarito che l'endiadi “valore estetico e tradizionale” va intesa nel senso del doppio requisito, dovendo il giudizio sul notevole interesse paesaggistico soddisfare non solo il criterio “tradizionale”, ma anche quello “estetico”, trattandosi di requisiti cumulativamente richiesti<sup>20</sup>»

L'interesse culturale nei borghi non si esaurisce comunque e solamente nella possibilità di individuare delle caratteristiche (oggettive e soggettive) riferibili ai beni di interesse storico-artistico o paesaggistico rilevando, come accennato in precedenza, anche la dimensione immateriale del patrimonio culturale. Richiamando la definizione di “borgo” ai fini dell'inclusione nelle linee di intervento del piano nazionale borghi, e quindi nei finanziamenti del PNRR, troviamo che, tra le principali finalità espresse, vi è il recupero del patrimonio cultu-

morfologiche, ai percorsi tortuosi dell'antica viabilità individuata nella cartografia storica, agli effetti dell'attività di scavo, alle macchie arboree ed agli alberi isolati.

<sup>19</sup> TAR Lazio Roma, Sez. II-*quater*, 27 gennaio 2021, n. 1080.

<sup>20</sup> *Ibidem*.

rale materiale e immateriale per la salvaguardia dell'identità dei luoghi. Nel prendere in considerazione anche la componente immateriale del patrimonio culturale, oltre che quella materiale, l'interrogativo da porsi è quindi se, e come, i borghi o loro parti costitutive, possano o meno essere tutelati anche in quanto espressioni di identità culturale e collettiva.

Ai sensi dell'art. 7-*bis* del codice<sup>21</sup> «le espressioni di identità culturale collettiva contemplate dalle Convenzioni UNESCO per la salvaguardia del patrimonio culturale immateriale e per la protezione e la promozione delle diversità culturali, adottate a Parigi, rispettivamente, il 3 novembre 2003 ed il 20 ottobre 2005, sono assoggettabili alle disposizioni del presente codice qualora siano rappresentate da testimonianze materiali e sussistano i presupposti e le condizioni per l'applicabilità dell'articolo 10»<sup>22</sup>. La possibilità che questa norma venga utilizzata per vincolare la prosecuzione di specifiche attività tradizionali (siano esse di natura più o meno commerciale) in connessione con alcuni luoghi o edifici ove queste si svolgono, unitamente alla profonda connessione con i beni culturali materiali (testimonianze materiali per le quali siano riscontrabili i presupposti e le condizioni per l'applicabilità dell'art. 10 del codice) che troviamo nell'accezione normativa italiana in tema di patrimonio culturale immateriale, aiuta a percepire le possibili connessioni tra le espressioni di identità culturale collettiva e la tutela dei borghi.

Sul punto la giurisprudenza amministrativa, nel dirimere il rinomato caso del ristorante "Il Vero Alfredo"<sup>23</sup>, ha fornito alcune utili

<sup>21</sup> L'art. 7-*bis* è stato introdotto dal d.lgs. 26 marzo 2008, n. 62 contenente «Ulteriori disposizioni integrative e correttive del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, in relazione ai beni culturali».

<sup>22</sup> Per un'analisi sull'interpretazione e applicabilità dell'art 7-*bis* si rimanda a G. Vesperini, *Beni culturali e "vite maritate"*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2022, 384 ss.; A. Ferretti, *La tutela del patrimonio culturale immateriale. Spunti di riflessione in merito ad un'attività istituzionale del "MiBAC"*, in *Dir. e proc. amm.*, 2012, n. 1, 377-391.

<sup>23</sup> La controversia è sorta quando, durante una procedura di rilascio per fine locazione avviata dal proprietario dell'immobile in cui era situato il ristorante Il Vero Alfredo, il Ministero della cultura ha dichiarato il bene di interesse particolarmente importante ai sensi dell'art. 10, comma 3, lett. *d*) e in considerazione dei principi enunciati dall'art. 7-*bis* del codice, al fine di «garantire la conservazione, oltre che degli aspetti architettonici e decorativi, anche della continuità d'uso esplicata negli aspetti legati alla tradizione culturale di convivialità del locale».

interpretazioni tra cui, innanzitutto, il riconoscimento del fatto che

La società proprietaria dell'immobile ha impugnato il provvedimento di vincolo, sostenendo che la dichiarazione d'interesse culturale era stata utilizzata impropriamente dall'amministrazione per imporre un vincolo di destinazione d'uso. In primo grado, il TAR Lazio, Roma, sez. II-*quater*, con sentenza del 19 maggio 2021 n. 5864, ha accolto il ricorso, rilevando che il codice dei beni culturali e del paesaggio consente di vincolare soltanto l'immobile e non l'attività che vi si svolge. In sede di appello, il Consiglio di Stato, sez. VI, con ordinanza del 28 giugno 2022 n. 5357, ha deferito all'Adunanza plenaria le seguenti questioni: «1) se, in presenza di beni culturali per “riferimento con la storia politica, militare, della letteratura, dell'arte, della scienza, della tecnica, dell'industria e della cultura in genere” ex art. 10, comma 3, lett. d), d. lgs. n. 42/2004, il potere ministeriale di tutela ex artt. 18, comma 1, 20, comma 1, 21, comma 4, e 29, comma 2, d. lgs. n. 42/2004, possa estrinsecarsi nell'imposizione di un vincolo di destinazione d'uso del bene culturale, funzionale alla conservazione della integrità materiale della cosa o dei suoi caratteri storici o artistici; in caso affermativo, se ciò possa avvenire soltanto qualora la *res* abbia subito una particolare trasformazione con una sua specifica destinazione e un suo stretto collegamento per un'iniziativa storico-culturale di rilevante importanza ovvero ogniqualvolta le circostanze del caso concreto, secondo la valutazione (tecnico) discrezionale del Ministero, adeguatamente motivata nel provvedimento di dichiarazione dell'interesse culturale sulla base di un'approfondita istruttoria, giustifichino l'imposizione di un siffatto vincolo di tutela al fine di prevenire situazioni di rischio per la conservazione dell'integrità materiale del bene culturale o del valore immateriale nello stesso incorporato; 2) se, in presenza di beni culturali ex art. 10, comma 3, lett. d), d. lgs. n. 42/2004 che rappresentino (altresì) una testimonianza di espressioni di identità culturale collettiva ex art. 7-*bis* d. lgs. n. 42/2004, il potere ministeriale di tutela possa estrinsecarsi nell'imposizione di un vincolo di destinazione d'uso della *res* a garanzia non solo della sua conservazione, ma pure della continua ricreazione, condivisione e trasmissione della manifestazione culturale immateriale di cui la cosa costituisce testimonianza». Ad esito dell'udienza pubblica del 14 dicembre 2022, con sentenza n. 5 del 13 febbraio 2023, l'Adunanza plenaria ha enunciato i seguenti principi di diritto: «1) ai sensi degli articoli 7 bis, 10, comma 3, lettera d), 18, comma 1, 20, comma 1, 21, comma 4, e 29, comma 2, del Codice n. 42 del 2004, il “vincolo di destinazione d'uso del bene culturale” può essere imposto quando il provvedimento risulti funzionale alla conservazione della integrità materiale della cosa o dei suoi caratteri storici o artistici, sulla base di una adeguata motivazione da cui risulti l'esigenza di prevenire situazioni di rischio per la conservazione dell'integrità materiale del bene culturale o del valore immateriale nello stesso incorporato; 2) ai sensi degli articoli 7 bis, 10, comma 3, lettera d), 18, comma 1, 20, comma 1, 21, comma 4, e 29, comma 2, del Codice n. 42 del 2004, il “vincolo di destinazione d'uso del bene culturale” può essere imposto a tutela di beni che sono espressione di identità culturale collettiva, non solo per disporre la conservazione sotto il profilo materiale, ma anche per consentire che perduri nel tempo la condivisione e la

«un vincolo di destinazione d'uso (applicato ai sensi degli artt. 10, comma 3, lett. *d*) e 7-*bis* del codice) che sia funzionale alla conservazione della integrità materiale di una cosa non debba sostanziersi nell'obbligo di esercizio o prosecuzione dell'attività né nell'attribuzione di una «riserva di attività» in favore di un determinato gestore ma vale, piuttosto, a precludere, in negativo, ogni uso incompatibile con la conservazione materiale della *res* (intesa nel suo complesso, come locali e arredi) nonché ad imporre, specularmente, in positivo, la continuità del suo uso attuale, cui la cosa è stata storicamente adibita<sup>24</sup>». Qualora, inoltre, l'amministrazione competente decida di emanare un vincolo di destinazione d'uso su un bene culturale in virtù del riconoscimento dell'espressione di una identità culturale collettiva, dovrà emettere – affinché il vincolo sia ritenuto legittimo – un onere di motivazione rafforzato da cui emerga il rispetto del principio di proporzionalità.

Alla luce di questa lettura interpretativa, dunque, il carattere tradizionale e culturale dei borghi potrebbe essere riconosciuto e tutelato anche in virtù delle componenti immateriali che li contraddistinguono. Attività commerciali storiche, manifestazioni folkloristiche locali e altre forme di espressioni di identità culturale collettiva, se e qualora effettivamente in connessione con un bene culturale materiale, po-

trasmissione della manifestazione culturale immateriale, di cui la cosa contribuisce a costituirne la testimonianza».

Per approfondire la vicenda si rimanda alle analisi contenute nel numero 1 del 2023 di *Aedon*: M. Cammelli, *Adunanza plenaria CdS 5/2023: chiusura del cerchio o apertura possibile?*; G. Sciuillo, *Sull'utilizzo del vincolo culturale di destinazione d'uso*; G. Severini, *Sul vincolo di destinazione per il bene culturale immobiliare: prime considerazioni su Cons. Stato, Ad. Plen., 13 febbraio 2023, n. 5*; F. Cortese, *Il movimento del diritto. Sull'Adunanza Plenaria n. 5/2023 del Consiglio di Stato*; P. Marzaro, *Vincolo culturale di destinazione d'uso: il sindacato giurisdizionale sulle valutazioni della p.a. e il rischio dell'«effetto paradosso»*; A. Bartolini, *Colpa d'Alfredo*; C.P. Santacroce, *L'Ad. Plen. n. 5/2023 e le «ulteriori restrizioni alla proprietà privata»*; N. Aicardi, *Vincoli sui locali storici e prescrizioni d'uso: superamento di un (inesistente) contrasto giurisprudenziale e riconferma di principi pacifici anche (innovativamente) alla luce dell'art. 7-bis del Codice dei beni culturali e del paesaggio nella sentenza dell'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato n. 5/2023*; G. Morbidelli, *Della progressiva estensione della componente immateriale nei beni culturali e dei suoi limiti*. Si veda anche A. Mussatti, *Il vincolo storico-artistico di destinazione d'uso: inammissibilità dello strumento, inadeguatezza della disciplina*, in *Giorn. dir. amm.*, 2022, 404-413.

<sup>24</sup> Si v. Cons. St., sez. VI, 10 luglio 2023, n. 6752.



trebbero essere cristallizzate con l'apposizione di un vincolo che imponga la prosecuzione dell'uso per cui una determinata cosa (un luogo specifico, un esercizio commerciale, etc.) è stata storicamente adibita. La capacità di alcune aree o immobili destinati a un certo uso di fare da ponte tra passato e presente, nonché di farsi custodi dell'insieme di «prassi, rappresentazioni, espressioni, conoscenze, know-how – come pure gli strumenti, gli oggetti, i manufatti e gli spazi culturali associati agli stessi<sup>25</sup>» e la possibilità che questi stessi elementi sopravvivano nel tempo attraverso *immutate prassi di attività* può contribuire a determinare l'interesse culturale nei (e dei) borghi, garantendone contemporaneamente la loro tutela e valorizzazione.

### 3. *Delineare delle prerogative*

La definizione della materia così come identificata nei paragrafi precedenti rappresenta un primo elemento per giungere a una qualificazione giuridica dei borghi, ma rilevante risulta essere anche l'individuazione delle attribuzioni che, una volta definito l'oggetto, possono su questo esplicarsi.

Alla luce delle definizioni sopra riportate, si può comprendere come i borghi rientrino effettivamente nel novero sia dei beni culturali sottoposti a vincolo storico-artistico, sia dei beni culturali individuati attraverso un vincolo paesaggistico. In quest'ultimo caso la disciplina di tutela non viene accordata in modo automatico bensì, in virtù del riconoscimento di un valore anche estetico, percettivo e storico alle categorie individuate dall'art. 136 del codice, soltanto in seguito a una dichiarazione che riconosca in queste aree e territori un interesse pubblico particolarmente importante. La procedura prevista per la loro individuazione prevede, quindi, il coinvolgimento attivo delle regioni le quali, ai sensi dell'art. 137, d.lgs. n. 42/2004, istituiscono a tal fine delle apposite commissioni con il compito di formulare delle proposte. L'attività di tali commissioni è disciplinata all'art. 138 del codice, il quale specifica come questa sia attivabile «su iniziativa dei componenti di parte ministeriale o regionale, ovvero su iniziativa di

<sup>25</sup> Così come previsto dalla Convenzione UNESCO per la salvaguardia del patrimonio culturale immateriale, sottoscritta a Parigi il 17 ottobre 2003 ed entrata in vigore il 20 aprile 2006, ratificata dall'Italia con legge n. 167 del 27 settembre 2007.

altri enti pubblici territoriali interessati». La valutazione del notevole interesse pubblico viene effettuata di concerto con le soprintendenze e previa consulta dei comuni interessati, mentre la dichiarazione finale viene adottata dalla regione. È importante sottolineare il fatto che la proposta così formulata non ha un carattere meramente descrittivo, non limitandosi quindi solo a tener conto dei «valori storici, culturali, naturali, morfologici, estetici espressi dagli aspetti e caratteri peculiari degli immobili o delle aree considerati ed alla loro valenza identitaria in rapporto al territorio in cui ricadono», bensì contiene anche delle proposte volte a indicare delle prescrizioni d'uso intese ad assicurare la conservazione dei valori individuati.

La necessità che la dichiarazione con la quale i nuclei (così come i centri) storici vengono riconosciuti – in quanto complessi di cose immobili che compongono un caratteristico aspetto avente valore estetico e tradizionale – nel novero dei beni paesaggistici abbia la funzione di prescrivere il mantenimento di questi valori, è ascrivibile proprio all'inserimento della categoria individuata alla lett. c) del comma 1 dell'art. 136 all'interno della disciplina di tutela. Così come ricostruito in dottrina, il “passaggio” dei nuclei e dei centri storici da una disciplina di stampo urbanistico a quella codicistica – in seguito alle modifiche adottate con l'approvazione del d.lgs. n. 63/2008 che, tra le altre cose, modifica l'art. 135 in tema di pianificazione paesaggistica introducendo l'espressa previsione per cui «Per ciascun ambito i piani paesaggistici definiscono apposite prescrizioni e previsioni ordinate in particolare: [...] d) alla individuazione delle linee di sviluppo urbanistico ed edilizio, in funzione della loro compatibilità con i diversi valori paesaggistici riconosciuti e tutelati [...]» – se da una parte aiuta a mettere in risalto gli aspetti storico culturali di questi territori, dall'altro non permette pienamente di tenere in considerazione e valorizzare la molteplicità degli interessi e degli attori coinvolti<sup>26</sup>.

<sup>26</sup> Cfr. A. Sau, *La rivitalizzazione dei centri storici tra disciplina del paesaggio, tutela e valorizzazione del patrimonio culturale*, in *Le Regioni*, 2016, spec. 957: «l'inserimento dei centri storici tra i «beni paesaggistici», pur riassegnando loro una «specificità», quella storico-culturale, che si era inevitabilmente annacquata nella legislazione urbanistica, non rende conto fino in fondo della «vera natura» dei centri storici, crocevia di interessi sia pubblici, alcuni sicuramente generali (governo del territorio, sviluppo economico) altri differenziati (interesse culturale, paesaggistico, ambientale), che privati, con il conseguente rischio di adombrarne il «vero problema» che è poi quello della selezione e della ragionevole e proporzionata ponderazione di

Viene in evidenza, quindi, come le prerogative pubbliche nei confronti dei borghi – qualora ricadano nella categoria dei beni culturali, sia questo per l'apposizione di un vincolo storico-artistico, paesaggistico o per il riconoscimento dell'esistenza di espressioni di identità culturale collettiva – siano prevalentemente di tipo vincolistico e impositivo. Prescindendo dal tipo di interesse culturale riscontrato, una siffatta disciplina dei borghi passa per l'affermazione di un valore costituzionalmente protetto, da considerarsi primario rispetto all'insorgere di e alla contemperazione con altre tipologie di interessi pubblici generali o differenziati, o privati<sup>27</sup>.

Volendo andare a richiamare, quindi, quelle che sono le finalità individuate all'interno del piano nazionale borghi, per comprendere se possano dirsi in linea con la disciplina di tutela così come prevista dal Codice per queste zone, è possibile individuare due azioni principali: *i*) il recupero del patrimonio culturale materiale e immateriale, salvaguardando l'identità dei luoghi e il valore dei paesaggi storici; e *ii*) un sostegno finanziario per le attività commerciali e culturali che valorizzano i prodotti, i saperi e le tecniche del territorio. Questi obiettivi se da un lato sono predisposti in virtù del riconoscimento dell'interesse culturale presente nei borghi (nelle diverse accezioni analizzate) e quindi alla preservazione dello stesso, dall'altro intendono sostenere e garantire strategie e azioni di valorizzazione di questi territori, che siano volte a sostenerne (anche) lo sviluppo economico e sociale.

Una chiara qualificazione giuridica di questi territori così peculiari e strategici risulta quindi fondamentale per comprendere quali sono le caratteristiche soggettive ed oggettive che ne permettono l'individuazione – *in primis* – e la regolamentazione poi. Una consapevole

tali interessi, in vista di una *mise en valeur* dell'esistente e non di una mera antologizzazione «del bello» (dal punto di vista paesaggistico) e «del vecchio» (dal punto di vista storico-culturale) in quanto tali».

<sup>27</sup> La giurisprudenza amministrativa e costituzionale concorda in modo prevalente su questo aspetto. Si vedano, a proposito, le pronunce del Cons. St., sez. IV, 23 novembre 2004, n. 7667 e sez. VI, 21 giugno 2006, n. 3733 ove si legge che «l'imposizione del vincolo paesaggistico non richiede una ponderazione degli interessi privati unitamente e in concorrenza con gli interessi pubblici connessi con la tutela paesaggistica, sia perché la dichiarazione di particolare interesse sotto il profilo paesistico non è un vincolo a carattere espropriativo, costituendo i beni aventi valore paesistico una categoria originariamente di interesse pubblico, sia perché comunque la disciplina costituzionale del paesaggio erige il valore estetico-culturale a valore primario dell'ordinamento». Si rimanda anche alla sentenza C. cost., 20 aprile 2006, n. 182.

definizione degli ambiti di intervento non può prescindere, infatti, dall'individuazione della materia che risulta fondamentale per comprendere quali sono -ai diversi livelli- sia le prerogative pubbliche sia quelle private.

La disamina della dimensione culturale dei borghi, e delle sue ricadute in termini procedurali, potrebbe quindi rappresentare una modalità esplorativa di questa materia, con l'auspicio che «alla fine di tutto il nostro andare ritorneremo al punto di partenza, per conoscerlo per la prima volta».

*Loris Di Cerbo*

TRA PROPRIETÀ DOMINICALE E BENI COMUNI:  
QUALE MODELLO PER I BENI CULTURALI  
NEI BORGHI STORICI?

SOMMARIO: 1. Introduzione. I borghi e lo statuto proprietario dei beni culturali. – 2. Il regime proprietario sancito dal codice Urbani. – 3. La prospettiva dei beni comuni. – 4. I beni culturali e i borghi storici. L'esigenza di uno statuto normativo peculiare.

1. *Introduzione. I borghi e lo statuto proprietario dei beni culturali*

Anzitutto desidero rivolgere un sentito ringraziamento al Prof. Giuseppe Piperata, alla Prof.ssa Roversi Monaco e al Prof. Gabriele Torelli per avermi invitato e coinvolto in questo splendido seminario che verte su un tema che non è esclusivamente giuridico, ma che coinvolge altre scienze sociali.

Ma li ringrazio anche e soprattutto in quanto forniscono a me, che mi occupo di diritto privato, l'occasione e l'opportunità di ampliare il raggio di orizzonte degli studi su temi che sono a cavallo tra il privato e il pubblico. Ho sempre ritenuto, infatti, che il dialogo interdisciplinare sia per i giuristi un'attività imprescindibile per registrare gli interessi, ma anche le tensioni e i conflitti che si agitano nella società civile.

L'istituto di diritto privato che più di tutti è sollecitato e posto al centro delle tensioni e dei conflitti di interesse – e che dunque più si presta ad una riflessione di ampio respiro, e non necessariamente di taglio specialistico – è senz'altro la proprietà e, in particolar modo, la proprietà privata. Per questa ragione ho deciso di concentrare questa mia breve relazione sull'analisi dello statuto normativo dei beni culturali di proprietà privata.

Un tema, questo, per nulla secondario con specifico riguardo ai borghi storici. Basti pensare che, secondo un'indagine svolta dall'Osservatorio del patrimonio culturale, in Italia si stima l'esistenza di circa 36.000 dimore storiche private (tra le quali ci sono ville, palazzi, torri, castelli, chiese private ecc.), di cui oltre un quarto sono collocate in comuni sotto i 5.000 abitanti. Tuttavia, il patrimonio culturale in

mano privata, e situato nei borghi storici, è anche caratterizzato da un progressivo decadimento, ed è anche quello meno valorizzato, tenuto conto che oltre il 70 per cento dell'afflusso turistico straniero si concentra nelle maggiori città d'arte (come Roma, Firenze e Venezia)<sup>1</sup>.

Da questi pochi, ma significativi dati, emerge la conferma che, soprattutto nei borghi storici, è situato uno straordinario patrimonio culturale non soltanto pubblico, ma anche privato, il quale tuttavia è in buona parte inutilizzato, in deperimento, e comunque poco attrattivo per i turisti. Il tema è dunque quello di capire come tutelare e come valorizzare questo patrimonio privato.

Non ho le competenze per dire cosa, esattamente, si dovrebbe fare, né per indicare quali disposizioni normative bisognerebbe introdurre o modificare; eviterò dunque di entrare in problematiche di carattere specialistico. Piuttosto, cioè che cercherò di fare è esporre alcune riflessioni sulla tematica, svolte adottando gli strumenti d'indagine del diritto privato, al fine principalmente di porre all'attenzione del dibattito un tema: individuare quale possa essere il modello di proprietà più adatto per la gestione e valorizzazione dei beni culturali privati, in particolare per i beni culturali situati nei borghi storici.

Infatti, la prima impressione che si ha guardando alla disciplina dei beni culturali di proprietà privata è che nel codice Urbani si verifichi una costante tensione tra – da un lato – una proprietà a statuto speciale (una proprietà cioè conformata), la quale tuttavia resta comunque ancorata (nelle sue basi) al modello di proprietà delineato nel codice civile (d'impronta strettamente dominicale e padronale) e – dall'altro lato, invece – il tentativo di ancorare i beni culturali ad uno statuto proprietario in cui la valorizzazione e la fruizione del bene mirano a svincolarsi da quella logica dominicale, e con ciò seguendo un'intuizione risalente al Prof. Massimo Severo Giannini secondo il quale la conseguenza più importante che deriva dal valore immateriale del bene culturale è quello dell'essere destinato alla pubblica fruizione<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Il rapporto 2023 redatto dall'Osservatorio del patrimonio culturale italiano è consultabile all'indirizzo <https://www.osservatoriopatrimonioculturaleprivato.org/rapporto-2023>.

<sup>2</sup> M.S. Giannini, *I beni culturali*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 1976, 3 ss., spec. 31 ss.

## 2. *Il regime proprietario sancito dal codice Urbani*

A proposito del regime giuridico dei beni culturali, il Prof. Marco Cammelli ci insegna che, storicamente, il tratto particolare della disciplina dei beni culturali sta nell'azione autoritativa di carattere essenzialmente impeditivo – ovvero il riconoscimento di un'opera come cosa d'arte e, dunque, la limitazione al titolare di poterne disporre. Questa disciplina si innesta sulla disciplina ordinaria del bene e del suo regime proprietario<sup>3</sup>.

Come tutti sanno, rispetto alla tutela meramente conservativa, in tempi più recenti è emersa la funzione di valorizzazione, con l'intento di promuovere le potenzialità del bene culturale inteso come fattore di diffusione dei valori della cultura. Il codice Urbani recepisce questa impostazione e, da un lato, impone ai proprietari di beni culturali di attuare tutti gli interventi necessari ad assicurare l'integrità del bene e, dall'altro lato, favorisce e invita i privati a valorizzare, per finalità di solidarietà sociale, il proprio patrimonio culturale.

Per quanto concerne la fruizione, invece, il codice Urbani sancisce il principio della fruizione pubblica limitatamente alla *res* tangibili, e limitatamente ai beni del patrimonio culturale di appartenenza pubblica. Per quelli, invece, di proprietà privata, il prof. Antonio Bartolini evidenzia come l'esigenza di fruizione collettiva (espressa dal valore immateriale del bene) debba necessariamente essere ponderata con la riserva di potere e di dominio sulla cosa riconosciuta al proprietario, sicché la fruizione collettiva viene assicurata solo in ipotesi specifiche, tra le quali rientrano: le ipotesi di sovvenzioni pubbliche (mediante la previsione di clausole che impongono al privato di rendere fruibile il bene); i provvedimenti di tutela e vigilanza, volti ad imporre la fruizione pubblica del bene, tuttavia soggetti ad un penetrante scrutinio di ragionevolezza e proporzionalità; infine, l'esercizio di poteri di vigilanza che assicurino il rispetto dei diritti di uso e godimento pubblico<sup>4</sup>.

<sup>3</sup> M. Cammelli, *Il diritto del patrimonio culturale: una introduzione*, in C. Barbati, M. Cammelli, L. Casini, G. Piperata e G. Sciullo, *Diritto del patrimonio culturale*<sup>2</sup>, Bologna, il Mulino, , 2020, 15 ss.

<sup>4</sup> A. Bartolini, *L'immaterialità dei beni culturali*, in *Aedon*, 2014, n. 1; ID., *Beni culturali (diritto amministrativo)*, in *Enc. dir., Annali VI*, Milano, Giuffrè, 2013, 100, che precisa: «Per i beni culturali di proprietà privata non esiste [...] un principio di accessibilità e fruizione generalizzata, anzi, di norma vale il contrario».

### 3. *La prospettiva dei beni comuni*

La presenza di una pluralità di vincoli fa sì che, da un punto di vista concettuale, la proprietà privata dei beni culturali possa essere definita come una proprietà conformata, ovvero sia non una proprietà piena e assoluta (come voleva il modello ottocentesco dello Stato liberale), ma una proprietà la cui disciplina riflette il fatto che su questi beni si innestano diversi interessi, pubblici e privati. Questo conferma la visione pluralista del modello proprietario: non esiste un'unica proprietà, ma esistono tante proprietà ed eterogenee discipline proprietarie, sagomate in base al bene che ne è oggetto<sup>5</sup>.

Proprio la storicità dei regimi proprietari costituisce il punto di partenza della riflessione sui beni comuni, diffusa tanto nel diritto privato quanto in altri rami del diritto e, più in generale, in altre scienze sociali. La caratteristica dei beni comuni è quella secondo cui, indipendentemente dalla titolarità pubblica o privata, in ogni caso deve essere garantita la loro fruizione collettiva, nei limiti e secondo le modalità fissate dalla legge. Un modello, questo, che fa salva la proprietà individuale, e che su di essa impone oneri e gravami di gestione e di fruizione nell'interesse altrui.

Nella proposta legislativa del 2007, i beni culturali erano espressamente inseriti nella categoria dei beni comuni. Qualora questa proposta legislativa fosse stata approvata, a mio avviso sarebbe stata possibile una maggiore tutela e soprattutto fruizione dei beni culturali. Ciò non tanto nel senso che si sarebbe dovuta garantire una gestione democratica del bene (la qual cosa non rientrava nella proposta legislativa), né nel senso di garantire una fruizione incontrollata, bensì nel senso di poter trasferire al giudice il sindacato sulla gestione del bene da parte del proprietario privato. La proposta legislativa, infatti, consentiva a tutti i cittadini di rivolgersi al giudice ordinario per contrastare quelle ipotesi di un uso totalmente idiosincratico del bene culturale, ovvero di un utilizzo del bene culturale limitato alla fruizione e al godimento del solo proprietario.

<sup>5</sup> Come noto, nella dottrina italiana il merito di aver inaugurato la riflessione sull'esistenza di diversi statuti proprietari è di S. Pugliatti, *La proprietà e le proprietà (con particolare riguardo alla proprietà terriera)*, in *Atti del terzo congresso nazionale di diritto agrario, Palermo, 19-23 ottobre 1952*, Milano, Giuffrè, 1954; ID., *La proprietà nel nuovo diritto*, Milano, Giuffrè, 1964, *passim*.



Occorre precisare, infatti, che la logica dei beni comuni spinge al massimo la separazione tra titolarità e interesse: il proprietario tende a divenire sempre più un mero intestatario del bene, il quale è da gestire nell'interesse altrui e nell'interesse delle generazioni future. Sono questi interessi, cioè, che devono guidare la cura e la gestione del bene comune. Ne deriva non soltanto che il proprietario è obbligato a tutelare il bene e a conservarlo, ma anche che egli non può nemmeno decidere a proprio piacimento quale destinazione d'uso assegnare al bene culturale.

Proprio circa i vincoli di destinazione d'uso, ho notato che il tema è di grande attualità per quanto concerne i beni culturali, anche a seguito di una interessante pronuncia resa dall'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato nel febbraio dello scorso anno<sup>6</sup>.

Quella sentenza offre, a ben vedere, molti spunti di interesse, soprattutto se guardata alla luce della teoria dei beni. Non intendo ovviamente entrare nel merito della pronuncia. Mi limito soltanto ad evidenziare come la distinzione tra “tutela delle cose” (nella loro materialità) e “tutela delle attività” (nella loro rappresentazione immateriale) costituisca senz'altro un passo in avanti per vincolare l'utilizzo del bene culturale. Tale valorizzazione sconta tuttavia il rischio di possibili derive “panculturali” (ben evidenziate dalla dottrina), soprattutto allorquando la scelta di quale sia l'unico uso compatibile del bene venga rimessa all'organo esecutivo.

Al contrario, a mio avviso, l'eventuale qualificazione dei beni culturali come beni comuni, oltre a fornire una base normativa per l'imposizione di vincoli sull'utilizzo del bene, consentirebbe di legittimare solo quei vincoli di destinazione d'uso improntati ai valori democratici e sociali della nostra Costituzione (così evitando il rischio di una deriva autoritaria e in contrasto con l'art. 9 Cost.).

#### *4. I beni culturali e i borghi storici. L'esigenza di uno statuto normativo peculiare*

Chiudo dunque questa mia breve relazione con una riflessione. Come ho cercato di dimostrare, discorrere di beni comuni implica una precisa scelta circa il regime proprietario da applicare; in presen-

<sup>6</sup> Ad. plen., Cons. St., 13 febbraio 2023 n. 5.

za di beni comuni, infatti, la proprietà privata comporta quasi più obblighi che diritti. Non mi pare che, allo stato della legislazione attuale, i beni culturali possano effettivamente farsi rientrare nella categoria dei beni comuni. Come argomentavo all'inizio, infatti, mi sembra che la disciplina sancita dal codice Urbani imponga delle importanti limitazioni alle facoltà di disposizione dei beni culturali, ma pur sempre in un'ottica complessiva che iscrive tali vincoli sul presupposto della proprietà di stampo dominicale, in cui titolarità e interesse fanno capo ad uno stesso soggetto.

Ritengo, tuttavia, che un diverso statuto proprietario debba essere applicato ai beni culturali situati nei borghi storici, essendo i borghi caratterizzati da dinamiche socio-culturali in cui il senso di comunità tende ad essere più forte che altrove. Gli edifici di interesse culturale (soprattutto nel contesto dei borghi storici) costituiscono infatti una risorsa strategica, dotata di valori condivisi riconosciuti dalla comunità e capaci di contribuire allo sviluppo socio-economico. Per evitare, dunque, che di quello spirito comunitario si perda traccia (soprattutto a causa del costante spopolamento dei borghi, ma anche a causa delle politiche di gentrificazione che, in taluni casi, si vorrebbero attuare in quei luoghi), sarebbe opportuno che anche i privati fossero obbligati a garantire la fruizione del proprio patrimonio culturale all'intera comunità, così da attuare una valorizzazione dei borghi storici che è sì culturale, ma che al contempo deve essere anche sociale ed economica.

## POLITICHE DI ATTRATTIVITÀ PER I BORGHI STORICI



*Enrico Guarnieri*

DIRITTO ALL'ABITAZIONE, PROPRIETÀ PRIVATA  
E POTERI PUBBLICI: IL NODO DEGLI IMMOBILI  
“IMMOBILI”

SOMMARIO: 1. Note minime sulla dimensione costituzionale del diritto all'abitare. – 2. Il problema degli immobili “immobili” ed i poteri di requisizione pubblica: un'analisi comparata. – 3. L'intenzione, l'illusione e la prospettiva del *de iure condendo*.

1. *Note minime sulla dimensione costituzionale del diritto all'abitare*

Le riflessioni sottese a queste brevi note nascono nel periodo di prima ideazione del progetto di ricerca “PRIN 2022 – *Attrattività dei borghi e recupero del patrimonio edilizio per finalità residenziali e turistiche, tra proprietà e consumo*”, sulla base dell'impulso del Professor Piperata ad approfondire la ricerca sul “che fare” degli immobili che nelle città e nei borghi storici permangono inerti (o perché abbandonati o perché inabitati).

Si trattava e si tratta di un dubbio cruciale, tenuto peraltro conto che la presenza di immobili inutilizzati può assumere significati e implicazioni differenti a seconda del contesto territoriale considerato: nei borghi storici, la presenza di immobili inutilizzati costituisce un fattore di criticità strutturale per l'efficacia delle *politiche pubbliche* di rivitalizzazione di quei luoghi remoti in via di spopolamento; nei contesti urbani, invece, la presenza di un patrimonio immobiliare inutilizzato si traduce in una problematica che incide direttamente sulla *esigenza anzitutto privata* all'abitare e dunque sull'equità dell'accesso al bene “casa”.

In tale prospettiva, si può quindi affermare – non senza un certo grado di approssimazione – che l'abitare, mentre assume una valenza strumentale nei contesti borghigiani, assume per contro una valenza direttamente finalistica nei contesti cittadini<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Oltre a quanto più oltre citato, sulla questione abitativa si v. F. Nugnes, *Povert  abitativa e Costituzione*, Torino, Giappichelli, 2024 e Aa.Vv., *Diritto all'abitare e*

Nei borghi, l'insediamento abitativo non costituisce di regola un fine autonomo, bensì rappresenta per lo più un mezzo funzionale al perseguimento di obiettivi più ampi di recupero, riattivazione e riequilibrio demografico di territori remoti in via di spopolamento<sup>2</sup>: l'abitazione diviene dunque uno strumento di politica territoriale, attraverso il quale attrarre nuovi residenti e ricostituire condizioni minime di vitalità sociale ed economica.

Nei contesti urbani, caratterizzati da una forte capacità di attrazione residenziale, l'abitare si configura al contrario come un fine in sé e di per sé, espressione di un bisogno primario e di un diritto fondamentale (v. *infra*) che si manifesta indipendentemente da strategie di ripopolamento o rivitalizzazione.

Di conseguenza, mentre nei borghi sono le politiche pubbliche a ricercare attivamente (nuovi) cittadini disposti a riabitare quei luoghi, nelle città sono i cittadini stessi a generare spontaneamente la domanda abitativa, ponendo il sistema urbano di fronte alla necessità di garantire un accesso equo, sostenibile e adeguato all'alloggio.

Sarà per la risonanza mediatica, sarà per l'esperienza quotidiana, ma da ultimo è stato soprattutto il secondo versante della ricerca ad aver attirato l'attenzione di chi scrive<sup>3</sup>.

In effetti, nelle città la questione abitativa si fa sempre più pressante: l'incremento esponenziale dei prezzi di locazione e la crescita vertiginosa dei c.d. affitti brevi stanno minando sempre più la possibilità, per una fascia di popolazione oramai assolutamente variegata<sup>4</sup>, di accedere a soluzioni abitative sostenibili.

Poiché la criticità è all'ordine del giorno e le soluzioni via via apprestate manifestano a monte l'assenza di una visione strategica (si

*questione abitativa. Tra edilizia residenziale pubblica e housing sociale*, a cura di M.G. Della Scala e S. Santangelo, Torino, Giappichelli, 2023.

<sup>2</sup> Per uno studio più ampio sul rilancio dei centri minori si v., per tutti, A. Sau, *La rivitalizzazione dei borghi e dei centri storici minori come strumento per il rilancio delle aree interne*, in *Federalismi.it*, 2018, n. 3, 1 ss.

<sup>3</sup> Sia consentito rinviare, per riflessioni più ampie, a E. Guarnieri, *Immobili inoccupati e requisizione a fini abitativi*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2025, 785 ss.

<sup>4</sup> In merito alla irriducibilità delle esigenze emergenti in una società sempre più differenziata e pluralizzata si v. S. Civitarese Matteucci, *L'evoluzione della politica della casa in Italia*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2010, 167: «altro è l'edilizia sociale, altro il favor per il piccolo risparmiatore, altro quello per i giovani che cercano la loro prima dimora come single o in coppia; altro è l'esigenza di lavoratori, anche qualificati, che devono vivere, possibilmente in modo decoroso, nelle grandi aree urbane».

pensi, tra l'altro, ai tentativi delle amministrazioni locali di far fronte al fenomeno *Airbnb*<sup>5</sup> e, nel corso della stagione pandemica, alla temporanea ripresa del blocco degli sfratti<sup>6</sup>), è anzitutto dalla (ri)scoperta del valore costituzionale del diritto all'abitare che il legislatore dovrebbe muovere<sup>7</sup>.

Sul punto, la dottrina e finanche la giurisprudenza costituzionale presentano profili di incertezza e spaccatura non secondari.

L'unica certezza, se così si può dire, sta nel superamento della primogenita tesi secondo cui nel dettato costituzionale difetterebbe una esplicita o implicita presa in considerazione del diritto all'abitare.

Per un verso, Domenico Sorace insegna che finanche nell'art. 47, comma 2, Cost. può scorgersi una disposizione ricca di significato: ed infatti, sebbene una consistente parte della dottrina escluda che da quella previsione si possa trarre l'affermazione di un diritto costituzionale all'abitare<sup>8</sup>, secondo Sorace l'art. 47, comma 2, Cost. esprimerebbe un *favor* costituzionale «verso la proprietà della casa solo se e in quanto essa sia destinata ad abitazione del proprietario»<sup>9</sup>.

Per altro verso, e proprio tenuto conto che, nell'impostazione appena percorsa, la casa (*recte*: la prima casa) si atteggia a bene strumentale (funzionale e dunque funzionalizzato) «rispetto alle esigenze dell'individuo»<sup>10</sup>, Temistocle Martines ha quindi chiosato che l'abita-

<sup>5</sup> G. Menegus, *Appunti per un governo della città turistica*, in *Italian papers on federalism*, 2024, 79 ss.

<sup>6</sup> Lo strumento del blocco degli sfratti è stato infatti rilanciato dai d.l. nn. 183/2020 e 41/2021 (convertiti rispettivamente dalla l. n. 21/2021 e dalla l. n. 69/2021) come una delle misure più adeguate per far fronte alle criticità abitative determinatesi nel corso della pandemia: in tema, P. Chiarella, *Domus aurea: abitare in pandemia tra diritti e privazioni*, in *Pol. dir.*, 2022, 199 ss. Per una prima analisi delle sentenze della C. cost. 22 giugno 2021, n. 128, 2 dicembre 2021 e 4 aprile 2022, n. 231, si v. F. Medico, *Nel prisma del diritto all'abitare: primi appunti per un'analisi costituzionale critica*, in *Federalismi.it*, 2023, 11, 111 ss.

<sup>7</sup> Di recente, E. Olivito, *Il diritto costituzionale all'abitare. Spinte proprietarie, strumenti della rendita e trasformazioni sociali*, Napoli, Jovene, 2017. Imprescindibile è il rinvio a U. Breccia, *Il diritto all'abitazione*, Milano, Giuffrè, 1980.

<sup>8</sup> Ma sul punto si v. già quanto affermato dalla C. cost., 25 febbraio 1988, n. 217, ossia che l'interesse all'abitare è «un diritto sociale fondamentale del cittadino, specificamente garantito dall'art. 47, cpv., Cost.».

<sup>9</sup> D. Sorace, *A proposito di «proprietà dell'abitazione», «diritto d'abitazione» e «proprietà (civilistica) della casa»*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1977, 1179.

<sup>10</sup> G. de Vergottini, *Diritto costituzionale*, Milano, Wolters Kluwer-Cedam, 2023, 398.

zione va concepita, in armonia anzitutto con gli artt. 2 e 3 Cost., come lo «strumento indispensabile per consentire l'effettiva realizzazione dei diritti dell'uomo» e come «componente essenziale» per lo sviluppo della persona umana e per l'affermazione di tutti quegli ulteriori «valori» costituzionali che allo sviluppo della persona si legano<sup>11</sup>.

Le implicazioni che ne ha tratto lo sviluppo dottrinale sono stante di estremo rilievo: per Franco Modugno il diritto all'abitazione «è un diritto inviolabile anzitutto perché è deducibile da una pluralità di riferimenti costituzionali (artt. 2, 4, 13, 14, 16, 29, 30, 31, 32, 35, 36, 37, 38, 42 e 47) tutti rivolti a creare le condizioni minime di uno Stato sociale»<sup>12</sup>; per Francesco Pallante, poi, «se non ci si limita a considerare l'art. 47 Cost. isolatamente, ma si guarda alla Costituzione nel suo complesso, allora si può affermare l'esistenza di un diritto costituzionale sociale all'abitazione»<sup>13</sup>.

Ora, una volta riconosciuto il valore costituzionale del diritto all'abitazione, il problema che ne segue è tuttavia e finanche più ostico: a tratti insormontabile. Come si anticipava, la dottrina è infatti divisa sulla configurazione di siffatto diritto: trattasi di diritto costituzionale sociale o di diritto costituzionale “pieno”?

A tal riguardo, si confrontano, senza soluzione di continuità, due tesi.

Secondo la configurazione “debole” – invero maggioritaria – il diritto (per l'appunto sociale) all'abitazione altro non rappresenterebbe che un obiettivo programmatico per legislatore e per i pubblici poteri, non integrante dunque una «posizione privilegiata» né un diritto immediatamente azionabile, bensì una «mera pretesa»<sup>14</sup> a che l'intervento pubblico soddisfi l'esigenza abitativa «misurando le effettive disponibilità e gli interessi con esse gradualmente soddisfattibili»<sup>15</sup>.

Secondo la configurazione “forte”, invece, il diritto all'abitazione si esporrebbe come «vincolo non solo politico, ma pienamente giuridico» a vedersi assegnato un alloggio<sup>16</sup>: sarebbe per l'effetto richiesto

<sup>11</sup> T. Martines, *Il «diritto alla casa»*, in *Tecniche giuridiche e sviluppo della persona*, a cura di N. Lipari, Roma-Bari, Laterza, 1974, 392 s.

<sup>12</sup> F. Modugno, *I «nuovi diritti» nella Giurisprudenza Costituzionale*, Torino, Giappichelli, 1995, 63.

<sup>13</sup> F. Pallante, *Il problema costituzionale dell'attuazione dei diritti sociali (con particolare riguardo al diritto all'abitazione)*, in *Quest. giust.*, 27 luglio 2018.

<sup>14</sup> M. Delsignore, *Il diritto all'abitazione in emergenza*, in *Dir. amm.*, 2023, 487.

<sup>15</sup> C. cost., 18 maggio 1989, n. 252.

<sup>16</sup> F. Pallante, *Il problema costituzionale dell'attuazione dei diritti sociali (con particolare riguardo al diritto all'abitazione)*, cit.



ai giudici di ricavare una norma protesa ad «assicurare, nei modi, volta per volta, concretamente e materialmente possibili, una “abitazione adeguata” a tutti coloro che presentano le caratteristiche (di bisogno e di indigenza) per averne diritto»<sup>17</sup>.

Per ragioni di sintesi il tema non può essere ulteriormente sviluppato. Ciononostante, può essere formulata una primissima chiosa: fintato che questa cruciale e dicotomica alternativa (tra diritto forte e diritto debole) non sarà risolta, il legislatore, l'amministrazione e la magistratura, quando posti dinanzi alle plurime sfide immesse dalla questione abitativa, si troveranno nell'ardua situazione di dover realizzare cornici senza quadro, perimetrando un vuoto che non ha bordi da seguire né misure che tengano (v. *infra* par. 3).

## 2. Il problema degli immobili “immobili” ed i poteri di requisizione pubblica: un'analisi comparata

Sullo sfondo del problema qualificatorio appena considerato stanno invero molteplici criticità che impingono direttamente nella realtà fattuale.

Il fenomeno degli affitti brevi è senz'altro al centro del dibattito politico e giuridico, e se ne comprende la ragione (anzi le ragioni): la dinamica in atto per un verso sottrae abitazioni a chi la città vorrebbe abitare e, per altro verso e di tutta conseguenza, alimenta l'afflusso turistico, compartecipando al fenomeno della c.d. turistificazione dei centri maggiori e minori<sup>18</sup>.

A ben vedere, però, nelle città ricorrono altri fenomeni patologici, che al pari di quanto appena osservato trovano giovamento e giustificazione nello statuto privatistico e assolutizzante<sup>19</sup> del regime proprie-

<sup>17</sup> A. Giorgis, *Il diritto costituzionale all'abitazione. I presupposti per una immediata applicazione giurisprudenziale*, in *Quest. giust.*, 2007, 1137.

<sup>18</sup> Di recente, M. Di Masi, *Quale sostenibilità per il turismo? Prospettive critiche*, in *Riv. crit. dir. priv.*, 2024, 225 ss. In tema sia consentito rinviare anche a E. Guarnieri, *Ripresa e resilienza tra le vie dei borghi storici*, in *Aedon*, 2022, n. 3, 129 ss.

<sup>19</sup> Carattere, questo, che secondo una parte della dottrina assumerebbe oggi ancor più vigore alla luce dell'art. 17 CDFUE: per L. Nivarra, «Così c'è stata la storia, ma ormai non ce n'è più». *La “funzione sociale” dissolta e l'eterno ritorno della proprietà borghese*, in *Quest. giust.*, 2012, n. 5, 64, vi sarebbe una incolmabile distanza tra l'art. 42 Cost. e l'art. 17 CDFUE «sia sotto il profilo sistematico, sia sotto il profilo esege-

tario: si fa riferimento al nodo degli immobili “immobili”, ossia al dato a tratti paradossale che vede molti immobili privati, pur non in stato di abbandono, permanere inoccupati.

Dati statistici alla mano, si evidenzia, ad esempio, che solo nella città metropolitana di Bologna si attesta un numero di appartamenti potenzialmente disponibili che sta tra le 13.511 e le 15.317 unità<sup>20</sup>.

Muovendo da uno scenario volutamente distopico, si immagini allora un centro cittadino nel quale pochi grandi proprietari immobiliari detengano l'intero patrimonio edilizio dell'area e decidano deliberatamente di mantenerlo in uno stato di sistematica inoccupazione. In una simile situazione, i cittadini come potrebbero trovare alloggio? Al contempo, quali e quante sarebbero le ripercussioni sui vari settori dell'economia (per chi vive in città universitarie, come Bologna, si pensi in particolare alle note ripercussioni sui settori terziario e quaternario)? Su chi graverebbe l'onere di fronteggiare l'emergenza, se non su enti pubblici già di per sé incisi da una ridotta capacità di spesa?

Ora, va subito preso atto che – se si eccettua il limitato impatto della leva fiscale<sup>21</sup> – nel nostro ordinamento non sono dati ad oggi effettivi meccanismi di garanzia atti a contrastare le scelte di autonomia proprietaria protese a mantenere gli immobili in stato di inoccupazione.

tico [...]. L'eclisse comunitaria della “funzione sociale”, suggellata al massimo livello dall'art. 17 CDFUE (alla quale, come è noto, l'art. 6 TUE attribuisce lo stesso valore giuridico dei Trattati), era stata preparata, in realtà, dalla giurisprudenza della Corte di giustizia dalla quale emerge un'immagine davvero ottocentesca della proprietà, soggetta tutt'al più a limiti funzionali alla tutela di un interesse generale (salute, sicurezza) ma ormai completamente liberata da ogni scoria weimariana». Tuttavia, per C. Salvi, *La funzione sociale della proprietà e il diritto europeo. I controlimiti, il 'dialogo tra le Corti' e il sonno della politica*, in *Dir. cost. riv. quadrim.*, 2023, n. 3, 33 s., il principio sociale dovrebbe operare alla stregua di «un controlimite al primato del diritto europeo», con la conseguenza che «andrebbe quindi affermata non già la vanificazione della funzione sociale, ma la prevalenza delle norme che le danno attuazione, in caso di conflitto con norme o sentenze europee che assicurino invece la prevalenza alla libertà proprietaria».

<sup>20</sup> F. Manfredini e V. Giavarini, *Stima delle abitazioni potenzialmente vuote a Bologna. Un quaderno dell'Osservatorio Metropolitano sul Sistema Abitativo di Bologna*, settembre 2024 (accessibile dal seguente link: [www.pianoabitarebologna.it/wp-content/uploads/2025/01/Quaderno-3-Stima-delle-abitazioni-potenzialmente-vuote-a-Bologna.pdf](http://www.pianoabitarebologna.it/wp-content/uploads/2025/01/Quaderno-3-Stima-delle-abitazioni-potenzialmente-vuote-a-Bologna.pdf)).

<sup>21</sup> V. *infra* a chiusura del par. 3.

Si tratta di un “vuoto” piuttosto critico e paradossale, specialmente se paragonato al “pieno” di garanzie che è invece assicurato in altri ordinamenti esteri, ove al centro è posto il potere delle amministrazioni pubbliche di disporre la requisizione degli immobili sfitti.

Invero, prima di volgere all'analisi comparata, è bene ricordare che nel nostro ordinamento il potere di requisizione pubblica è previsto dalla legge con una disposizione in bianco (art. 7 dell'All. E, l. 20 marzo 1865, n. 2248), ma il suo impiego a mo' di strumento di politica abitativa<sup>22</sup> è stato in molte occasioni inibito (*recte*: precluso) dal giudice amministrativo<sup>23</sup>.

La giurisprudenza amministrativa ha difatti adottato un'interpretazione molto restrittiva del citato art. 7, limitando fortemente la possibilità per le amministrazioni locali di avvalersi della requisizione degli alloggi per far fronte alla crisi abitativa.

L'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato del 2007 ha infatti chiarito che i casi eccezionali di necessità e urgenza che abilitano la requisizione da parte del sindaco non si verificano «se le situazioni di carenza abitativa sussistono da diverso tempo, o qualora si voglia provvedere alla sistemazione di famiglie rimaste senza tetto in conseguenza di sfratto, o quando la situazione di emergenza sia rivolta a ovviare all'inerzia, protrattasi nel tempo, della stessa amministrazione pubblica; la quale, con la requisizione di alloggi, intende invece ovviare a endemiche carenze abitative»<sup>24</sup>. Le decisioni più recenti confermano l'assunto: il sindaco può quindi procedere alla requisizione delle abitazioni solo per far fronte ad esigenze temporanee e davvero straordinarie – si pensi alle calamità naturali che per via di fatti straordinari e imprevedibili minacciano immediatamente la collettività – e

<sup>22</sup> Rimane dunque isolato il celebre caso dell'ordinanza sindacale con cui l'allora sindaco di Firenze Giorgio La Pira dispose nel 1953 la requisizione immediata degli immobili sfitti, attesa la gravissima carenza di alloggi (oltre mille famiglie tra sfrattati e sfrattandi erano in attesa e non si trovavano più né case in affitto né spazi pubblici disponibili).

<sup>23</sup> In tema, cfr. F. Manganaro e G. Tropea, *La requisizione alla luce delle esigenze autonomistiche comunali e nuovo banco di prova del riparto di giurisdizione*, in *Urb. app.*, 2008, 91 ss., A. Romano, *Le requisizioni tra sindaci, prefetti e giudici amministrativi*, in *Foro it.*, 1978, III, 174 ss. e M.S. Giannini, *Ablazioni, requisizioni, occupazioni d'urgenza*, in *Stato e diritto*, 1942, n. 6, 1 ss.

<sup>24</sup> Cons. Stato, ad. plen., 30 luglio 2007, n. 10 (così, già, Cons. Stato, sez. IV, 13 settembre 1995, n. 693 e, *inter alia*, Cons. Stato, sez. IV, 28 marzo 1994, n. 291).

non per cercare di risolvere problemi abitativi radicati (e irrisolti) nel tempo<sup>25</sup>.

Per contro e come anticipato, il potere di requisizione pubblica degli alloggi sfitti trova una solida base normativa in ordinamenti esteri a noi piuttosto “vicini”: si fa riferimento al caso britannico degli *empty dwelling management orders*, a quello francese della *réquisition de logements vacants*, a quello spagnolo (Comunità autonoma della Catalogna) della *expropiación forzosa de viviendas* e belga (Regione di Bruxelles-Capitale) del *droit de gestion publique des logements*.

Nel Regno Unito<sup>26</sup>, attraverso gli Empty Dwelling Management Orders (EDMO), introdotti dall’Housing Act 2004, le *local housing authorities* possono subentrare nella gestione delle abitazioni inoccupate, attraverso un triplice passaggio (che contempla un *ante*, un *interim* e un *final* EDMO). Prima di chiedere al Tribunale l’autorizzazione per un interim EDMO, la *local housing authority* deve consultare il proprietario per verificare quali misure intenda adottare per rendere nuovamente abitato l’immobile. Laddove il confronto non dia esito soddisfacente e l’immobile risulti dunque inoccupato per almeno sei mesi, la *local housing authority* potrà rivolgere al Tribunale una richiesta di autorizzazione all’adozione dell’*interim* EDMO (della durata massima di un anno), per il cui tramite l’ente pubblico ottiene il possesso dell’immobile e può compiere gli atti che spetterebbero al proprietario, pur dovendo collaborare con lui e ottenere il suo consenso per locare l’immobile. Qualora l’immobile dovesse restare ancora inoccupato, la *local housing authority* potrà emettere un *final* EDMO (della durata massima di sette anni) e potrà dunque locare l’immobile senza richiedere il consenso del proprietario.

Il sistema francese si colloca su un versante più spiccatamente pubblicistico. Benché l’ordinamento costituzionale non preveda un esplicito riconoscimento né della funzione sociale della proprietà<sup>27</sup> né del diritto all’abitare, tuttavia la legislazione ordinaria conferisce

<sup>25</sup> Tar Campania, Napoli, sez. V, 1° marzo 2023, n. 1321, Tar Puglia, Bari, sez. III, 8 giugno 2018, n. 859, Tar Calabria, Catanzaro, sez. I, 25 giugno 2015, n. 1107 e Tar Lombardia, Milano, sez. I, 24 aprile 2013, n. 1050.

<sup>26</sup> Per coordinate d’insieme si v. C. Hunter, *The right to housing in the UK*, in *Ist. fed.*, 2010, 313 ss.

<sup>27</sup> Tuttavia, C. Salvi, *La funzione sociale della proprietà e il diritto europeo. I contro-limiti, il ‘dialogo tra le Corti’ e il sonno della politica*, cit., 18 ricorda che «in Francia la connotazione sociale è presente sia nel preambolo della Costituzione del 1946, tutto-

a quest'ultimo il rango di diritto soggettivo perfetto<sup>28</sup> e gli riconosce una tutela molto pregnante: l'art. L641-1 del Titre IV, Livre VI, del *Code de la construction et de l'habitation* attribuisce infatti all'amministrazione il potere di procedere alla requisizione totale o parziale degli immobili sfitti (per un periodo di un anno, rinnovabile sino a cinque anni o, in situazioni straordinarie, finanche sette), affinché gli stessi siano assegnati – a prescindere dal consenso del proprietario – a favore di soggetti privi di alloggio, collocati in condizioni abitative manifestamente inadeguate, ovvero destinatari di un provvedimento giudiziario definitivo di sfratto.

L'esperienza catalana, delineata nella Ley 4/2016, propone poi un modello originale di *espropiación forzosa*, finalizzato alla creazione di un parco sociale di locazioni a canone sostenibile<sup>29</sup>. È qui particolarmente evidente il richiamo alla *función social de la propiedad*, che la Costituzione spagnola (al pari della nostra) sancisce come limite intrinseco del diritto proprietario<sup>30</sup> e che la Comunità autonoma della Catalogna assume a presupposto dell'intervento ablatorio. L'e-

ra vigente, sia nell'art. 1 della Costituzione del 1958 («La Francia è una Repubblica indivisibile, laica, democratica e sociale»).

<sup>28</sup> D'altronde, secondo il *Conseil constitutionnel*, 19 gennaio 1995, n. 94-359-DC «la possibilité pour toute personne de disposer d'un logement décent est un objectif de valeur constitutionnelle» (sul punto si v. R. Rolli, *Il diritto all'abitazione come diritto fondamentale*, Bologna, Bonomo, 2012, 19).

<sup>29</sup> In tema, E. Moreu Carbonell, *Sanción y expropiación de viviendas deshabitadas por incumplimiento de su función social o en circunstancias de emergencia social*, in *Vivienda y crisis económica: estudio jurídico de las medidas propuestas para solucionar los problemas de vivienda provocados por la crisis económica*, coordinato da M.T. Alonso Pérez, Navarre, Thomson Reuters Aranzadi, 2014, 369 ss. e M. de los Ángeles Fernández Scagliusi, *La expropiación temporal de viviendas deshabitadas en Andalucía*, in *Vivienda, préstamo y ejecución*, a cura di M. Espejo Lerdo de Tejada, J.P. Murga Fernández, M. de los Ángeles Fernández Scagliusi e S. Tomás Tomás, Navarre, Thomson Reuters Aranzadi, 2016, 169 ss.

<sup>30</sup> Lart. 33, ai commi 1 e 2, della Costituzione spagnola stabilisce che «se reconoce el derecho a la propiedad privada y a la herencia» e che «la función social de estos derechos delimitará su contenido, de acuerdo con las leyes». Si consideri poi che l'art. 47 della Costituzione spagnola prevede altresì la caratura espressamente costituzionale del diritto all'abitazione, laddove sancisce che «todos los españoles tienen derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada. Los poderes públicos promoverán las condiciones necesarias y establecerán las normas pertinentes para hacer efectivo este derecho, regulando la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación».

spropriazione temporanea si collega strettamente alla previa diffida del proprietario ad adempiere alla funzione sociale (*i.e.* abitativa) del bene, configurando così una sequenza procedimentale che tutela l'interesse privato solo nella misura in cui esso non comprometta l'interesse generale all'uso effettivo degli alloggi.

Infine, in Belgio<sup>31</sup> e più in particolare nell'ordinamento della Regione di Bruxelles-Capitale, il *Code bruxellois du Logement* del 17 luglio 2003 attribuisce anzitutto agli *opérateurs de gestion publique* il potere di gestione pubblica degli immobili privati inoccupati da oltre dodici mesi: ciò avviene per il tramite di una procedura piuttosto articolata, che muove dal tentativo di concertazione tra l'*opérateur* ed il proprietario "inerte" e che può trascinare, in caso di mancato accordo, nella gestione temporanea dell'immobile, con possibilità per l'*opérateur* di locare l'immobile per un massimo di nove anni, senza il consenso del proprietario. In secondo luogo, ed in termini parimenti incisivi, l'art. 19 del *Code bruxellois du Logement* prevede che il mantenimento dell'immobile in stato di ingiustificata inoccupazione costituisce infrazione amministrativa sanzionabile con ammenda.

### 3. *L'intenzione, l'illusione e la prospettiva del de iure condendo*

Preso dunque atto dell'attenzione mostrata dagli ordinamenti esteri per le vicende in commento, che dire dunque del silenzio del legislatore domestico e della chiusura giurisprudenziale rispetto all'uso del potere di requisizione pubblica per finalità abitative?

Lo stimolo promanante dagli ordinamenti esteri fornisce per certo un utile pungolo per verificare se, già nella prospettiva del *de iure condito*, sia possibile addivenire ad un uso più duttile del potere di cui all'art. 7 dell'All. E, l. n. 2248/1865<sup>32</sup>: la risposta tuttavia sembra dover essere negativa.

<sup>31</sup> M. Lys e C. Romainville, *Le droit au logement dans la Constitution belge*, in *Le droit au logement: vers la reconnaissance d'un droit fondamental de l'être humain: actes du colloque du 19 octobre 2007 organisé par l'Institut des droits de l'homme du barreau de Bruxelles*, Bruxelles, Bruylant, 2008, 21 ss. L'art. 23 della Costituzione belga, nel prevedere che «[c]haacun a le droit de mener une vie conforme à la dignité humaine», annovera «le droit à un logement décent».

<sup>32</sup> L'intenzione e la curiosità non vogliono di certo trascurare il fatto che l'edilizia residenziale pubblica (oggi anche: *social housing*) – in quanto ricadente nell'area del

Superata la prima percezione di senso (o, se si vuole, di buon senso, tenuto anche conto di quanto avviene negli ordinamenti esteri), lo sviluppo della riflessione ha indotto chi scrive a convincersi che, nella prospettiva del *de iure condito*, un esercizio più duttile della requisizione pubblica degli immobili sfitti non possa essere giustificata “semplicemente” accedendo alle ricostruzioni più avanzate del principio della funzione sociale della proprietà e/o aderendo alla concezione forte del diritto all’abitare.

Vero è che secondo l’illuminante concezione della funzione sociale di Stefano Rodotà – che giova dell’impostazione teorica di Salvatore Pugliatti<sup>33</sup> – la funzione sociale costituisce quel limite interno allo statuto proprietario che abilita, tra l’altro, l’interpretazione estensiva del materiale legislativo esistente o, in alternativa, l’applicazione analogica di norme altrimenti eccezionali<sup>34</sup>. Tuttavia, né l’una (l’interpretazione estensiva) né l’altra (l’analogia) risultano essere utili allo scopo.

Concentrando l’attenzione sullo strumento della reinterpretazione del materiale legislativo esistente, si tratterebbe nel caso di specie di reinterpretare l’art. 7, all. E), l. n. 2248/1865 in modo più estensivo rispetto a quanto sinora fatto dalla giurisprudenza amministrativa, consentendo quindi l’impiego della requisizione a mo’ di strumento concorrente alle politiche abitative ordinarie.

servizio pubblico (M. Nigro, *L’edilizia popolare come servizio pubblico*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1957, 118 ss.) – dovrebbe costituire un *munus* per gli enti locali, tale per cui a fronte di conclamate esigenze sociali, spetterebbe anzitutto agli attori pubblici predisporre e attivare interventi immobiliari (magari anche rivalorizzando il proprio patrimonio inutilizzato) per fronteggiare le crisi abitative. Tuttavia, sebbene questo dato sia senz’altro innegabile, va comunque preso atto che, quando lo Stato presenta un deficit strutturale rilevante e un debito pubblico molto elevato, la sua capacità di finanziare investimenti infrastrutturali così onerosi risulta fortemente compressa. Né si dica che il ricorso al partenariato pubblico-privato sia sempre e comunque strumento “salvifico”, buono a tutti i fini, perché, come dimostrato dal caso del *social housing*, esso porta con sé più di un rischio di “sviamento” dall’obiettivo primario (C. Franchini, *L’intervento pubblico di contrasto alla povertà*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2021, 132 s.).

<sup>33</sup> Per S. Pugliatti, *La proprietà e le proprietà (con riguardo particolare alla proprietà terriera)*, in *La proprietà nel nuovo diritto*, Milano, Giuffrè, 1964, 278, la funzione sociale costituisce «il cemento, l’idea unificatrice, il principio sistematico organizzatore, che come tale supera l’episodio, scioglie i limiti della disposizione eccezionale, pone i nessi tra le disposizioni particolari e colma lacune».

<sup>34</sup> S. Rodotà, *Il terribile diritto. Studi sulla proprietà privata e i beni comuni*, Bologna, il Mulino, 2013, 330.

Ebbene, ancorché astrattamente praticabile, la soluzione sembrerebbe porre serissimi problemi in concreto. L'opera di reinterpretazione, seppur agevolata dal fatto che l'art. 7 reca una "disposizione in bianco"<sup>35</sup>, lascerebbe infatti irrisolto il problema dei presupposti e delle modalità di esercizio del potere di requisizione degli immobili sfitti. In assenza di una disciplina specifica, mancherebbero cioè i parametri per definire l'*an*, il *quid*, il *quomodo* e il *quando* della requisizione: per quanto tempo l'"inerzia" proprietaria deve protrarsi per rendere intollerabile la sottrazione dell'immobile dal mercato? Esistono differenze tra aree territoriali (urbane, periurbane, interne, remote, etc.) tali da giustificare un diverso trattamento degli immobili? Quali sono le fasi procedurali protese a garantire il contraddittorio con il proprietario? Quali sono i motivi che quest'ultimo può legittimamente far valere per giustificare la mancata occupazione dell'immobile? E, soprattutto, per quanto tempo potrebbe perdurare la requisizione?

Il rischio che si intravede sarebbe cioè quello dell'uso disomogeneo, eccessivamente differenziato e dunque intollerabile del potere di requisizione.

Ragion per cui neppure basterebbe il riconoscimento di un diritto "forte" all'abitare<sup>36</sup>: anche a volersi ammettere ciò che in realtà rimarrebbe indimostrato, e cioè che il diritto forte all'abitare possa per ciò solo determinare un arretramento del diritto di proprietà (con compressione di una parte delle relative facoltà di uso e non uso<sup>37</sup> e radicale riallineamento del pendolo tra i poli della autorità e della

<sup>35</sup> Cfr. M.S. Giannini, *Ablazioni, requisizioni, occupazioni d'urgenza*, cit., 381.

<sup>36</sup> Secondo M. Delsignore, *Il diritto all'abitazione in emergenza*, cit., 488, «non si ritiene che possa considerarsi conforme a Costituzione la previsione di provvedimenti di esproprio e di requisizione del patrimonio privato sfitto» poiché «la soddisfazione dell'esigenza abitativa non è in grado di elevarsi e sopravanzare il diritto di proprietà garantito in Costituzione e nel bilanciamento è perciò destinato a soccombere». Allo stesso modo s v. anche P. Vipiana, *La tutela del diritto all'abitazione a livello regionale*, in *Federalismi.it*, 2014, n. 10, 5, secondo cui «[l]a forma più integrale di tutela risulterebbe la requisizione delle case sfitte ai proprietari e l'assegnazione di esse alle persone meno abbienti, a titolo gratuito o ad un canone simbolico: questa forma però non potrebbe ammettersi nel nostro sistema perché palesemente lesiva del diritto di proprietà privata garantito dall'art. 42 Cost. (salva l'ipotesi ivi prevista di espropriazione per motivi d'interesse generale)».

<sup>37</sup> Il diritto di proprietà su una cosa implica «in linea di principio, la possibilità di usarla o di non usarla, di decidere come usarla, di trasformarla e, al limite, di distruggerla» (F. Galgano, *Trattato di diritto civile*, I, Padova, Cedam, 2010, 327 s.).



libertà), residuerebbe tuttavia e pur sempre il nodo relativo alle concrete modalità di esercizio del potere di requisizione a fini abitativi<sup>38</sup>.

Né, per trovare una disciplina più organica, sarebbe sufficiente fare ricorso all'applicazione analogica del ben più tipizzato potere di esproprio – secondo una parte della dottrina, tra le ragioni di interesse genere per cui quel potere è dato rientrerebbe proprio quella «di far fronte all'emergenza abitativa»<sup>39</sup> – non fosse altro perché l'espropriazione travalicherebbe gli effetti della requisizione, comportando un trasferimento coattivo e definitivo della proprietà con estinzione automatica di ogni altro diritto reale o personale sul bene. Difetterebbe, dunque, quel «rapporto di somiglianza tra alcuni elementi (giuridici o di fatto) della vicenda regolata ed alcuni elementi di quella non regolata» che la giurisprudenza antepone all'esperibilità del ragionamento analogico<sup>40</sup>.

Compreso ciò, non rimane allora che assumere la, giammai risolutiva, prospettiva del *de iure condendo*. Al riguardo due note: in primo luogo, nell'intreccio costituzionale non sembra potersi ricavare alcuna netta preclusione all'adozione di una normativa abilitante la requisizione pubblica degli immobili inoccupati (se ed in quando ancorata a presupposti ben definiti e circostanziati); in secondo luogo, le esperienze estere potrebbero fornire un'utile traccia per un futuro intervento normativo.

Semmai il vero limite sta e starà nella volontà politica di darvi corso, considerato che la previsione di uno strumento ablatorio così incidente sul diritto di proprietà potrebbe risultare (ma il condizionale è solo di maniera) una scelta politica molto impopolare, potendo peral-

<sup>38</sup> Al più, ciò che il diritto "immediatamente azionabile" potrebbe ammettere, ed anzi imporre, sarebbe l'ordine giudiziale di assegnazione di alloggi di edilizia pubblica disponibili o di erogazione di somme di denaro non previste a bilancio, al fine di garantire un'abitazione adeguata a chi versi in stato di bisogno (per A. Giorgis, *Il diritto costituzionale all'abitazione. I presupposti per una immediata applicazione giurisprudenziale*, cit., 1134, dalla configurazione forte del diritto all'abitazione si può trarre la conclusione che «i giudici siano tenuti a ordinare l'assegnazione di un alloggio (di edilizia pubblica) o, in alternativa, l'erogazione di una somma di denaro, pur non prevista nel bilancio nazionale, regionale e locale, tale da consentire anche ai soggetti meno abbienti di disporre di una abitazione adeguata»).

<sup>39</sup> F. Pallante, *Diritto alla casa, il rovesciamento della Costituzione*, in *libertaegiuustizia.it*, 24 settembre 2018.

<sup>40</sup> Cass. civ., sez. un., 6 dicembre 2021, n. 38596 e Cass. civ., sez. I, 5 aprile 2022, n. 11000.

tro acuire il conflitto pubblico-privato e soprattutto quello tra privati (*i.e.* tra possibili beneficiari e proprietari “requisendi” o, finanche tra gli stessi beneficiari).

Una via alternativa – invero non meno esente da rischi politico-elettorali – potrebbe essere quella del potenziamento della “minaccia” fiscale<sup>41</sup>, sulla falsariga del modello spagnolo portato dalla legge nazionale n. 12/2023 (un modello dunque divergente da quello predisposto nella Comunità autonoma della Catalogna): riconoscendo nella abitazione un bene abilitante altri beni di rango costituzionale<sup>42</sup> e ribadendo il limite positivo della *función social* del diritto di proprietà (che dal proprietario deve essere garantita)<sup>43</sup>, il legislatore spagnolo ha stabilito che il mantenimento di case in stato di inoccupazione può comportare una *recargo de hasta*, ossia l’applicazione di una sovrattassa<sup>44</sup>.

Ad ogni buon conto ed in conclusione, proprio il caso spagnolo (con le sue chiare e logiche premesse di principio sul “valore della casa” e sulla “funzionalizzazione della proprietà”) consente di riprendere e confermare quanto imprecisamente osservato in chiusura del primo paragrafo di questo lavoro: prima delle cornici e dunque dei meccanismi di garanzia sarebbe bene realizzare il dipinto, fornendo il quadro giuridico di riferimento al fine di prendere la reale misura dei bisogni.

<sup>41</sup> Si v. l’art. 9, comma 9, d.lgs. 14 marzo 2011, n. 23, laddove si dispone che «il reddito degli immobili ad uso abitativo non locati situati nello stesso comune nel quale si trova l’immobile adibito ad abitazione principale, assoggettati all’imposta municipale propria, concorre alla formazione della base imponibile dell’imposta sul reddito delle persone fisiche e delle relative addizionali nella misura del cinquanta per cento».

<sup>42</sup> Ai sensi dell’art. 7 «la vivienda cumple una función social dado que constituye un bien destinado a satisfacer las necesidades básicas de alojamiento de las personas, familias y unidades de convivencia».

<sup>43</sup> Ai sensi dell’art. 11 «el derecho de propiedad de la vivienda queda delimitado por su función social», sicché incombe sul proprietario l’obbligo di esercitare i suoi diritti «garantizando en todo caso la función social de la propiedad».

<sup>44</sup> La Disposición final tercera della Ley n. 12/2023 ha modificato l’artículo 72 della Ley Reguladora de las Haciendas Locales, che quindi adesso prevede, *inter alia*, che i comuni hanno la facoltà di applicare una maggiorazione fiscale sino al cinquanta per cento per gli immobili a uso abitativo che restano inutilizzati senza giustificazione per oltre due anni. Qualora l’inoccupazione si protragga per più di tre anni, tale maggiorazione può arrivare fino al cento per cento dell’imposta netta dovuta. Inoltre, è previsto un ulteriore aumento laddove l’immobile sia in proprietà di soggetti che possiedono due o più case inoccupate all’interno dello stesso comune.

*Klaudia Kurcani*

## LA RIVITALIZZAZIONE DEI BORGHI STORICI PASSA (ANCHE) PER LE INFRASTRUTTURE

SOMMARIO: 1. Perimetrazione dell'ambito di indagine. – 2. Le cause endogene della crisi e le misure sperimentate per il rilancio dei borghi storici. – 3. Le cause esogene della crisi ed il “nodo strategico” delle infrastrutture di trasporto su gomma. – 3.1. La sperimentazione di forme alternative e sempre più integrate di trasporto. – 4. Qualche osservazione conclusiva sul legame tra infrastrutture e borghi storici.

### 1. *Perimetrazione dell'ambito di indagine*

Il tema dei borghi storici ha assunto sempre maggiore rilievo negli ultimi anni, soprattutto a seguito della situazione di crisi che ha investito molti di questi, rendendo necessaria l'adozione di strumenti che andassero nel senso di una loro rivitalizzazione e rinascita. È in questa cornice che si inserisce la legge salva borghi 6 ottobre 2017, n. 158, per il sostegno e la valorizzazione dei piccoli comuni e per la riqualificazione e il recupero dei loro centri storici<sup>1</sup>, così come le politiche di coesione attuate dalla strategia nazionale per le aree interne<sup>2</sup>, o, ancora, le politiche del Ministro della cultura che nel 2017 ha istituito l'anno dei borghi.

La centralità della tematica è emersa ancora più recentemente nel contesto del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), nel quale è

<sup>1</sup> Per una disamina dello stato nel quale versano molti borghi e sull'importanza della l. n. 158/2017 si v. *I borghi d'Italia. Dalla visione alla rigenerazione*, Ance, Roma, 2017. Nella relazione si rileva che «la recente approvazione della Legge n. 158 del 6 ottobre 2017 rappresenta un importante riconoscimento della rilevanza strategica dei Piccoli Comuni, a patto di restituire vitalità e attrattività a questi territori, rendendoli partecipi di un progetto di sviluppo».

<sup>2</sup> La strategia nazionale per le aree interne (SNAI) è una politica territoriale diretta al miglioramento della qualità dei servizi ai cittadini e delle opportunità economiche nei territori interni e a rischio marginalizzazione, definita nell'Accordo di partenariato 2014-2020 e confermata anche nell'accordo di partenariato 2021-2027.

contenuta un apposito intervento relativo ai borghi storici, con l'obiettivo di intervenire per una «ricomposizione dei divari tra i territori»<sup>3</sup>.

Per approfondire la tematica, non si può pertanto prescindere da un preliminare inquadramento del concetto di borgo, definizione di cui il nostro ordinamento è ancora privo<sup>4</sup>. Alcune leggi regionali, in analogia con l'art. 136, c. 1, lett. c), d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, accostano alla nozione di centro storico quella di «borgo», «nucleo antico», o «insediamento storico». L'art. 2, c. 2, l.r. Abruzzo 17 marzo 2004, n. 13, ad esempio, definisce borgo «quell'insieme armonico di elementi urbanistici, architettonici e storici, correlati ad una presenza di attività artigianali, turistiche e di servizio»<sup>5</sup>.

<sup>3</sup> L'intervento è previsto dall'investimento 2.1 «Attrattività dei borghi storici» del PNRR (M1C3-Cultura). Il piano, con riguardo a tale investimento, precisa che «Gli interventi in questo ambito si attueranno attraverso il “Piano Nazionale Borghi”, un programma di sostegno allo sviluppo economico/sociale delle zone svantaggiate basato sulla rigenerazione culturale dei piccoli centri e sul rilancio turistico. Le azioni si articolano su progetti locali integrati a base culturale. In primo luogo, saranno attivati interventi volti al recupero del patrimonio storico, alla riqualificazione degli spazi pubblici aperti (es. eliminando le barriere architettoniche, migliorando l'arredo urbano), alla creazione di piccoli servizi culturali anche a fini turistici. In secondo luogo, sarà favorita la creazione e promozione di nuovi itinerari (es., itinerari tematici, percorsi storici) e visite guidate. In ultimo saranno introdotti sostegni finanziari per le attività culturali, creative, turistiche, commerciali, agroalimentari e artigianali, volti a rilanciare le economie locali valorizzando i prodotti, i saperi e le tecniche del territorio» (112).

<sup>4</sup> Sul punto si cfr. le considerazioni di A. Pirri Valentini, *Per una qualificazione giuridica dei borghi*, in *Aedon*, 2024, 2, per la quale «una chiara qualificazione giuridica di questi territori così peculiari e strategici risulta quindi fondamentale per comprendere quali sono le caratteristiche soggettive ed oggettive che ne permettono l'individuazione - *in primis* - e la regolamentazione poi».

<sup>5</sup> L'art. 2, c. 1, lett. b), l.r. Campania, 18 ottobre 2002, n. 26, definisce «nuclei antichi» quegli «insediamenti extraurbani minori, come casali, masserie, casini di caccia, conventi, abbazie, fortificazioni, connessi allo sviluppo storico di un insediamento maggiore o di un sistema insediativo territoriale». La regione Emilia-Romagna ha recentemente presentato un progetto di legge avente ad oggetto disposizioni per la riqualificazione e la valorizzazione dei borghi, che all'art. 2, c. 1, lett. a), fornisce una definizione di borgo storico, per questo intendendosi «gli agglomerati insediativi che conservano in modo significativo nell'organizzazione territoriale, nell'impianto urbanistico e architettonico o nelle strutture edilizie gli elementi del patrimonio storico, artistico e culturale e proprie originarie funzioni economiche, politiche e sociali collegate alle caratteristiche del territorio, che possono rivestire anche carattere artistico o di particolare rilevanza ambientale e paesaggistica».

Qualche maggiore dettaglio sui contorni fisionomici di borgo viene fornita nelle linee di indirizzo sulle modalità attuativa dell'intervento 2.1 «Attrattività dei borghi», M1C3 turismo e cultura del PNRR. In queste, i borghi vengono definiti come «quei piccoli insediamenti o nuclei storici che hanno mantenuto la riconoscibilità della loro struttura insediativa storica e la continuità dei tessuti edilizi storici; nel caso di piccoli e piccolissimi comuni possono coincidere con il centro urbano del territorio comunale mentre in tutti gli altri casi sono da intendersi come nuclei storici prevalentemente isolati e/o separati rispetto al centro urbano e pertanto non coincidenti con il centro storico o porzioni di esso».

Dando così per presupposta la centralità della tematica, le misure pensate per far ripartire i borghi storici hanno riguardato primariamente interventi di rigenerazione urbana<sup>6</sup> volti ad aumentare l'attrattività del tessuto territoriale e rafforzare l'offerta turistica, anche mediante il coinvolgimento di privati, in applicazione del principio di sussidiarietà orizzontale<sup>7</sup>. La principale linea di azione è così intervenuta sulle cause di crisi che potrebbero definirsi come esogene, localizzate cioè entro il perimetro del territorio del borgo.

Eppure, per una vera ripartenza dei borghi affrontare solo le cause esogene della crisi non pare sufficiente allo scopo, ma appare sempre più fondamentale intervenire anche sulle cause della crisi che potrebbero definirsi come "endogene", ovvero su quei nodi critici che non sono localizzati nei borghi, ma contribuiscono (direttamente o indirettamente) al loro degrado e spopolamento.

Fra queste, particolare rilievo assume la rete infrastrutturale mediante cui raggiungere i borghi, soprattutto se questi si trovano in

<sup>6</sup> Più in generale, sulla rigenerazione urbana si v. E. Fontanari e G. Piperata, *Agenda re-cycle. Proposte per reinventare la città*, Bologna, il Mulino, 2017; *La rigenerazione di spazi e beni urbani. Contributo al diritto delle città*, a cura di F. Di Lascio e F. Giglioli, Bologna, il Mulino, 2017 e A. Giusti, *La rigenerazione urbana. Temi, questioni e approcci nell'urbanistica di nuova generazione*, Napoli, 2018, 17 ss. Si v. anche L. Giani e M. D'Orsogna, *Diritto alla città e rigenerazione urbana. Esperimenti di resilienza*, in *Scritti in onore di Eugenio Picozza*, III, a cura di C. Franchini, N. Palantonio e A. Police, Napoli, Editoriale scientifica, 2019, 2005 ss. e M.R. Spasiano, *Riflessioni in tema di rigenerazione urbana*, in *Riv. giur. urb.*, 2022, 394 ss.

<sup>7</sup> Sul principio di sussidiarietà orizzontale si v. G. Arena, *Il principio di sussidiarietà orizzontale nell'art. 118 u.c. della Costituzione*, in *Studi in onore di Giorgio Berti*, Napoli, Jovene, 2005, 194 ss.

aree interne<sup>8</sup>. Affinché le politiche in tema di borghi non risultino così “miopi” alle effettive esigenze dei territori, è fondamentale intervenire anche sui nodi critici che non sono tanto localizzati nel territorio del borgo, ma sono con questo strettamente connessi, e che contribuiscono al peggioramento della loro crisi.

## 2. *Le cause endogene della crisi e le misure sperimentate per il rilancio dei borghi storici*

I borghi storici negli ultimi anni sono andati progressivamente incontro a fenomeni di deterioramento del patrimonio abitativo, di degrado del patrimonio storico-artistico, così come di impoverimento del tessuto produttivo, cui ha fatto seguito un loro conseguente isolamento e spopolamento. Tale crisi si è ancor più accentuata nei borghi localizzati in aree interne<sup>9</sup>, i quali sono apparsi sempre più fragili e spopolati.

Proprio tale situazione ha posto le basi per l'adozione di misure volte a promuoverne il rilancio e la loro ripartenza. La legge “salva borghi” del 2017 ha istituito un fondo con cui finanziare interventi di conservazione, recupero, riqualificazione e riuso del patrimonio edilizio pubblico e privato<sup>10</sup>. Lo strumento individuato da molti regolamenti comunali per la rigenerazione degli immobili è il patto di collaborazione, che pone al centro i cittadini, tanto singoli quanto in forma associata<sup>11</sup>, dando così attuazione al principio di sussidiarietà declinato nella sua dimensione orizzontale.

<sup>8</sup> E. Borghi, *Piccole Italie. Le aree interne e la questione territoriale*, Roma, Donzelli editore, 2017.

<sup>9</sup> A. Sau, *La rivitalizzazione dei borghi e dei centri storici minori come strumento per il rilancio delle aree interne*, in *federalismi.it*, 31 gennaio 2018, la quale rileva che il fatto che il rilancio delle aree interne «possa e debba passare per la rivitalizzazione di borghi e centri storici minori è un sillogismo che sconta un problema di fondo, vale a dire la difficile elaborazione di politiche pubbliche capaci di coniugare le legittime aspettative di sviluppo socio-economico del territorio, (...) con la salvaguardia della propria identità storico-culturale» (2).

<sup>10</sup> Si tratta del fondo per lo sviluppo strutturale, economico e sociale dei piccoli comuni.

<sup>11</sup> Uno strumento sovente impiegato è il patto di collaborazione. Sul punto si v. le riflessioni di M.R. Ferroni, *Le forme di collaborazione per la rigenerazione di beni e spazi urbani*, in *Nomos*, 2017, 3. Uno dei primi comuni italiani ad adottare

Nell'ambito del Piano nazionale Borghi, il programma di sostegno dello sviluppo economico e sociale delle zone svantaggiate individua come via elettiva per il rilancio dei borghi la promozione di interventi di rigenerazione urbana, culturale e turistica. Nell'ambito di tale progetto, sono state delineate due differenti linee di azione: la linea A sostiene i progetti pilota per la rigenerazione culturale, sociale ed economica dei borghi a rischio abbandono o abbandonati, mentre la linea B promuove i progetti locali di rigenerazione culturale di almeno duecentoventinove borghi storici<sup>12</sup>.

Un altro strumento utilizzato per rilanciare il tessuto territoriale ed edilizio dei borghi è il baratto amministrativo<sup>13</sup>, attraverso il quale gli enti territoriali incentivano, con riduzioni o esenzioni di tributi, interventi di decoro urbano, recupero e riuso di aree urbane degradate. Un caso emblematico dell'utilizzo di tale istituto si rinviene con riguardo al progetto "Borghi che vorrei", il quale si compone di cinque bandi promossi dal comune di Santa Maria a Monte che stanziavano finanziamenti mediante cui rivitalizzare il tessuto economico e commerciale del borgo<sup>14</sup>.

Gli interventi sperimentati soddisfano una duplice esigenza. Verso un fronte, rendono più attrattivo il tessuto territoriale del borgo,

un apposito regolamento è stato il Comune di Bologna, che nel 2023 ha adottato il «Regolamento sulle forme di collaborazione tra soggetti civici e amministrazione per lo svolgimento di attività di interesse generale e per la cura e la rigenerazione dei beni comuni urbani», il quale disciplina le diverse forme di collaborazione civica volte allo svolgimento di attività di interesse generale nell'ambito degli obiettivi definiti attraverso gli strumenti della programmazione.

<sup>12</sup> M. Ceci, *Borghi in crescita grazie a cammini e progetti PNRR*, in *Ilsole24ore*, 1 settembre 2025.

<sup>13</sup> P. Corleto, *Baratto amministrativo e sviluppo locale*, in *Nuove autonomie*, 2022, 959 ss. e A. Corrieri, «*baratto amministrativo*» tra legislazione e attuazione, in *federalismi.it*, maggio 2021.

<sup>14</sup> Il bando 1 ha ad oggetto il recupero dei sotterranei e delle cantine dei due borghi, mentre il secondo bando si occupa del mantenimento delle piante in vaso ubicate nei Centri storici, tramite una collaborazione sinergica con la cittadinanza promossa grazie allo strumento del baratto amministrativo. Gli altri bandi sono volti alla realizzazione della "Galleria della Patata", il bando 4 mette a disposizione un incentivo per l'apertura di un'attività di pubblico esercizio e/o di somministrazione di alimenti e bevande nel Centro storico di Montecalvoli; mentre il bando 5 mette a disposizione di fondi da destinare a soggetti privati per il recupero e il restauro di unità immobiliari di proprietà al fine di utilizzarle come negozi, botteghe artigianali e commerciali e per lo svolgimento di attività imprenditoriali.

incidendo in questo modo sull'offerta turistica; verso un altro, però, contribuiscono anche al suo ripopolamento, incentivando il trasferimento di residenti in territori che divengono sempre più attrattivi e promuovendo al contempo la restanza degli abitanti nel borgo<sup>15</sup>.

Per affrontare le cause endogene della crisi sono così stati promossi interventi volti a riqualificare il tessuto territoriale dei borghi, al fine di rilanciarli e farli rivivere, favorendo anche il coinvolgimento della collettività.

Le politiche pubbliche sono sempre più chiamate a tenere conto dei plurimi interessi sottesi alle carenze strutturali dei borghi, coinvolgendo anche soggetti privati nel percorso per il loro rilancio; in questo modo, si assiste ad una rivendicazione del diritto della collettività a riappropriarsi del borgo, restituendo al suo tessuto urbanistico-edilizio un nuovo "ciclo di vita".

### 3. *Le cause esogene della crisi ed il "nodo strategico" delle infrastrutture di trasporto su gomma*

Se le cause endogene della crisi vengono primariamente (anche se non esclusivamente) affrontate mediante la promozione di strumenti volti al rilancio del tessuto economico-territoriale del borgo<sup>16</sup>, vi sono al contempo dei nodi critici che richiedono interventi di altro tipo.

Ci si riferisce, più in particolare, alle cause esogene della crisi, quei nodi critici che contribuiscono e in qualche modo peggiorano la crisi dei borghi, e fra queste, particolare rilievo assumono le infrastrutture di collegamento mediante cui raggiungere tali territori<sup>17</sup>. Le politiche volte ad aumentare l'attrattività e contribuire alla rinascita dei borghi

<sup>15</sup> Utilizza il termine "restanza" l'antropologo V. Teti, nel suo lavoro *La restanza*, Giulio Einaudi, 2022. La restanza è il fenomeno sociale che riguarda chi decide di rimanere a vivere nei piccoli borghi, nei centri quasi abbandonati ma potenzialmente ricchi di opportunità.

<sup>16</sup> Più in generale, sul binomio sviluppo economico-cultura si v. G. Piperata, *Cultura, sviluppo economico e... di come addomesticare gli scoiattoli*, in *Aedon*, 2018, 3.

<sup>17</sup> Anche il PNRR ha dedicato la missione 3 apposita missione proprio alle Infrastrutture per una mobilità sostenibile, disponendo una serie di investimenti finalizzati allo sviluppo di una rete di infrastrutture di trasporto moderna, digitale, sostenibile e interconnessa. In questo modo, si intende tra le altre cose anche superare le disparità regionali e territoriali, riducendo le disomogeneità tra le aree meno sviluppate e quelle più sviluppate.



non possono infatti limitarsi ad interventi localizzati unicamente sul territorio, ma devono estendersi anche alle infrastrutture di trasporto che collegano i borghi e che ne consentono il loro raggiungimento.

Tale piano assume ancora maggiore rilievo per quei borghi che sono localizzati in aree interne<sup>18</sup>, anche considerato il divario tra centro e periferia, intendendosi per periferia sia le aree limitrofe al grande centro urbano, sia le zone che sfuggono al centro e si collocano in aree interne del Paese.

Accanto ai borghi “più belli”, che sono riusciti ad emergere turisticamente ed economicamente, ci sono quelli che sono stati definiti come “paesi invisibili”<sup>19</sup>. Dagli studi dell’Istat è infatti emerso che i comuni ricompresi nelle aree interne sono pari a circa il 48,5 per cento del totale, e rappresentano un quarto della popolazione residente nel Paese<sup>20</sup>. Nelle aree interne si registrano alti livelli di spopolamento e fragilità demografica e l’insufficienza, se non finanche assenza, di

<sup>18</sup> La strategia nazionale per le aree interne definisce aree interne «quei comuni significativamente distanti dai principali centri di offerta di servizi essenziali (istruzione, salute e mobilità). Tra questi ci sono i borghi, centri abitati di piccola-media grandezza e importanza, spesso dotati di pregio culturale e architettonico grazie alla loro fondazione come luoghi fortificati».

<sup>19</sup> Così vengono definiti dalla antropologa A. Rizzo nel suo lavoro *I Paesi invisibili. Manifesto sentimentale e politico per salvare i borghi d’Italia*, Milano, il Saggiatore, 2022. Sul punto si v. anche F. Barbera e J. Dagnes, *Bruttitalia: la vita quotidiana dove i turisti non vogliono andare*, in *Contro i Borghi. Il Belpaese che dimentica i paesi*, a cura di F. Barbera, D. Cersosimo e A. De Rossi, Roma, Donzelli Editore, 2022, 5 ss., spec. 9, i quali riflettono sulla “Bruttitalia” rilevando che «è una realtà anche nelle nostre aree interne in abbandono (...) e che i borghi «tipici e belli», oscurano i paesi, annichiliscono la rilevanza del contesto che permette al paese di vivere». Si v. anche *I borghi della Calabria: dall’abbandono alla rinascita*, a cura di P. Grandinetti, D. Chiriaco e M. Valle, Catanzaro, Rubbettino, 2023.

<sup>20</sup> Sul punto si cfr. i dati contenuti nello studio *La demografia delle aree interne: dinamiche recenti e prospettive future* del 29 luglio 2024 dell’Istat, nel quale viene posto in rilievo che in base alla nuova mappatura relativa al ciclo di programmazione 2021-2027 della SNAI, le Aree interne comprendono oltre 4mila Comuni, il 48,5% del totale. Si tratta di territori fragili nei quali i fenomeni demografici, come l’invecchiamento della popolazione e l’abbandono dei territori a causa delle migrazioni, sono esacerbati rispetto al resto del Paese e la cui analisi può essere d’ausilio come strumento di programmazione. Al 1° gennaio 2024, nelle Aree interne risiedono circa 13 milioni e 300mila individui, circa un quarto della popolazione residente in Italia (Prospetto 1); nei Centri, invece, la popolazione è pari a 45 milioni e 700mila individui (dati provvisori). In particolare, risiedono nei Comuni Intermedi 8 milioni di persone (pari al 13,6% del totale dei residenti in Italia), nei Comuni Periferici 4,6

collegamenti per raggiungere le aree interne contribuisce al peggioramento della situazione<sup>21</sup>.

Le reti di collegamento *da e per* le aree interne molte volte sono insufficienti e, anche quando ci sono, ciò che manca è la loro sostituibilità, considerato che il trasporto privato su gomma, soprattutto in queste realtà, è difficilmente sostituibile. Proprio per questo motivo, rappresentando il trasporto su gomma sovente l'unico modo per raggiungere i borghi, ciò che appare fondamentale è che questo venga garantito e rafforzato<sup>22</sup>.

L'importanza di potenziare le reti di collegamento assume ancora maggiore rilievo non fosse altro perché per il suo tramite viene erogato un servizio di natura pubblica. Nonostante ciò, questo stesso servizio in molti casi è assente o problematico e le ragioni della crisi paiono imputarsi tanto a cause patologiche quanto fisiologiche. In altri termini, l'inerzia nella predisposizione di una idonea rete infrastrutturale sembra verso un fronte ricollegarsi ad una condizione di patologica assenza di politiche pubbliche che si occupino di programmare in modo effettivo ed efficace misure di collegamento di tali luoghi. Verso un altro fronte, però, questa crisi è dovuta alla condizione che fisiologicamente caratterizza questi posti, che appaiono sempre più spopolati e inabitati, e questo dato incide in negativo nella predisposizione di strumenti di reale potenziamento di tali collegamenti.

milioni (7,8%) e, infine, nei Comuni Ultraperiferici, i più svantaggiati in termini di accessibilità ai servizi, 700mila individui (1,2%)».

<sup>21</sup> Si cfr. il documento *Le aree interne e la mobilità. Linee guida per gli interventi nelle aree-progetto* del MIT di settembre 2024, nel quale si procede alla classificazione dei fabbisogni nel sistema della mobilità nelle aree interne: «i macro-fabbisogni sono di tre tipi, a) la pianificazione e programmazione dei sistemi di trasporto, con scenari a dieci e tre anni, b) il potenziamento e la riqualificazione della dotazione trasportistica e lo sviluppo dei servizi di trasporto».

<sup>22</sup> Il documento di finanza pubblica, allegato *Strategie per le infrastrutture, la mobilità e la logistica* di luglio 2025, rileva che «È necessario sottolineare che la rete stradale, sia principale che secondaria, è ad oggi, per molte aree interne e montane del Paese, l'unico vettore in grado di assicurare i collegamenti, sia dei cittadini che delle merci, con i grandi centri urbani; un aumento degli standard, trasportistici e di sicurezza, di tale rete è indispensabile anche per frenare lo spopolamento delle aree interne, e quindi salvaguardare il territorio montano, alpino ed appenninico, il cui ambiente, collinare e vallivo, è il risultato di un equilibrio tra ambiente naturale e interventi dell'uomo».

In questa sede non si intende tanto indagare sulle ragioni della crisi, quanto porre in rilievo come, a prescindere da queste, ciò che appare oramai improcrastinabile è rafforzare l'impianto infrastrutturale mediante cui raggiungere i borghi storici, soprattutto se questi sono localizzati in aree interne, garantendo così l'interconnessione dei territori ed il collegamento di aree che non sempre beneficiano di forme alternative di trasporto rispetto a quello su gomma.

In questa logica si pone la strategia nazionale per le aree interne del Paese, volta anche a combattere la desertificazione e marginalizzazione dei piccoli borghi<sup>23</sup>. Strategia che ha ascritto la mobilità *nelle e dalle* aree interne tra le principali azioni da promuovere per il rilancio dei territori e degli insediamenti abitativi periferici, con l'obiettivo di garantire livelli minimi di accessibilità alle aree più periferiche<sup>24</sup>. Nell'ambito di tale strategia sono stati attivati alcuni interventi di potenziamento e adeguamento della rete stradale, la cui concreta attuazione compete alle regioni, ad ANAS e a diversi comuni.

È in questo quadro che si inserisce il decreto del MIT del 13 ottobre 2021, che stanziava trenta milioni per il 2023, cinquanta milioni per il 2024, cento milioni per il 2025 e cinquanta milioni per il 2026 alle aree interne individuate dalla strategia SNAI nell'ambito del ciclo di programmazione 2021-2027, per la realizzazione di interventi volti alla promozione ed al miglioramento dell'accessibilità delle aree interne, così come alla messa in sicurezza e manutenzione straordinaria della rete viaria mediante cui raggiungere tali luoghi.

Il decreto precisa che gli interventi sono volti ad assicurare «il miglioramento dell'accessibilità delle aree interne e devono essere inquadrati in un piano organico di miglioramento delle condizioni trasportistiche, e possono riguardare strade di competenza regionale,

<sup>23</sup> A luglio 2025 è stato adottato il piano strategico nazionale delle aree interne (PSNAI). Con riguardo al tema della mobilità, viene rilevata l'urgenza «di ricercare lo sviluppo economico sociale dei territori di Aree interne implementando una rete di trasporto più efficiente, sostenibile e inclusiva che possa favorire la mobilità e l'accessibilità ai servizi» (21).

<sup>24</sup> La strategia nazionale per le aree interne del Paese è «una politica pubblica diretta al miglioramento della qualità dei servizi ai cittadini e delle opportunità economiche nei territori interni a rischio di marginalizzazione», al fine così di contrastare il declino demografico che caratterizza talune aree del Paese (così PSNAI, 23).

provinciale o comunale, qualora queste ultime rappresentino l'unica via di comunicazione tra comuni contermini appartenenti all'area»<sup>25</sup>.

Pur essendo ANAS gestore di quasi circa 6.500 chilometri di strade ex statali, regionali e **provinciali a seguito dei piani di rientro promossi nel 2018 e nel 2021** per la riorganizzazione e ottimizzazione della gestione della rete viaria, il decreto individua i soggetti attuatori nelle province e nelle città metropolitane di riferimento per ciascuna area interna, sulla base di accordi con i comuni interessati da concludersi entro il 31 marzo di ciascun anno, tranne che per Valle d'Aosta ed il Friuli-Venezia-Giulia che sono ente gestore della viabilità secondaria in luogo di province e città metropolitane<sup>26</sup>. **Tale norma pare in qualche modo derogare alla titolarità gestoria che è in capo ad ANAS**, allocando le relative funzioni alle province e città metropolitane, in attuazione del principio di sussidiarietà verticale. Tale allocazione, a ben vedere, è limitata e opera solo per gli interventi delineati all'interno del decreto.

In attuazione di tale previsione sono così stati promossi interventi volti a migliorare le infrastrutture stradali. Nell'area metropolitana di Genova, il finanziamento è stato utilizzato per il miglioramento delle infrastrutture stradali di undici comuni rientranti entro il perimetro dell'area interna della Fontanabuona<sup>27</sup>.

Il potenziamento della rete stradale non viene affidata unicamente a soggetti pubblici, considerato che sono state delineate anche delle forme di coinvolgimento di privati, soprattutto con riguardo al rafforzamento di tratte stradali in piccoli comuni, in attuazione del principio di sussidiarietà orizzontale. Ciò è stato reso possibile dall'art. 201, d.lgs. n. 36/2023, recante «interventi di sussidiarietà orizzontale e ba-

<sup>25</sup> Così art. 1, c. 2, decreto del MIT, adottato di concerto con il ministro del Sud e la coesione territoriale ed il MEF del 13 ottobre 2021.

<sup>26</sup> Art. 2, decreto del 13 ottobre 2021. Il decreto individua tre parametri ai fini del riparto delle risorse: «consistenza della rete viaria, popolazione e vulnerabilità rispetto ad azioni naturali. Quanto alla consistenza della rete viaria, non sono state considerate le autostrade e sono state accorpate le strade principali e strade secondarie, le strade per classe di comune e le strade per comuni montani» (si cfr. l'allegato 1 del decreto relativo alla nota metodologica).

<sup>27</sup> Gli interventi pianificati hanno riguardato lavori di asfaltatura di alcune strade provinciali e di segmenti di queste, così come interventi di manutenzione straordinaria. Gli interventi hanno inteso altresì rafforzare il piano della sicurezza stradale, intervenendo sul piano delle pavimentazioni, della segnaletica stradale, così come della sua illuminazione.

ratto amministrativo», il quale delinea una nozione unitaria di partenariato sociale quale tipica forma di collaborazione tra i privati e l'amministrazione per la realizzazione di interventi interesse generale<sup>28</sup>.

I partenariati sociali possono tra le altre cose riguardare anche «(...) b) la gestione, manutenzione e valorizzazione di piazze e strade o interventi di decoro urbano e di recupero di aree e beni immobili inutilizzati, per destinarli a fine di interesse generale, sulla base di progetti presentati da cittadini, singoli o associati, che beneficiano di incentivi fiscali» così come «c) il compimento di opere di interesse locale, da acquisire al patrimonio indisponibile dell'ente concedente, sulla base di progetti presentati da cittadini, singoli o associati, a spese di questi ultimi ma esenti da oneri fiscali ed amministrativi, salva l'imposta sul valore aggiunto» (art. 201, c. 1, d.lgs. n. 36/2023). In questo modo, alla collettività viene riconosciuta la possibilità di promuovere e realizzare interventi che riguardano anche la rete stradale, potendo intervenire e sciogliere i nodi critici che caratterizzano il sistema viario di tanti territori. Questo istituto assume particolare rilievo anche con riguardo ai borghi storici, in considerazione della situazione di crisi nella quale molti di questi versano, affermandosi così le infrastrutture stradali sempre più come vettore per la rinascita di tali territori.

### *3.1. La sperimentazione di forme alternative e sempre più integrate di trasporto*

Se non può più pertanto dubitarsi del fatto che il rilancio dei borghi storici deve passare anche tramite il rafforzamento della rete stradale, non può al contempo ignorarsi un altro dato. Per una effettiva ripartenza di tali aree è necessario potenziare modalità alternative di mobilità (alternative al trasporto su gomma), così come promuovere la diffusione di forme di accessibilità integrata tra reti, come, ad esempio, l'accessibilità integrata tra rete ferroviaria e stradale.

Il concetto di mobilità negli ultimi anni ha difatti subito profonde trasformazioni, e ciò ha portato a delineare nuovi modelli di trasporto<sup>29</sup>. Ciò si inserisce e si ricollega al più generale fenomeno della *Mobility-as-a-Service* (MAAS), un nuovo concetto di intendere la

<sup>28</sup> E. Frediani, *Percorsi evolutivi della partecipazione civica al tempo del piano nazionale di ripresa e resilienza*, in *Dir. amm.*, 2023, 301 ss.

<sup>29</sup> Si pensi al modello della città "dei servizi in 15 minuti" delineata da Carlos Moreno nel suo lavoro *The 15 minutes-city: for a new chrono-urbanism*, 2019.

mobilità, che prevede l'integrazione di servizi di trasporto pubblici e privati come unico servizio accessibile agli utenti<sup>30</sup>.

Proprio per dare vita a forme integrate di mobilità, accanto al rafforzamento delle infrastrutture stradali si sono affiancate politiche di consolidamento anche del trasporto ferroviario, al fine di potenziare il servizio di collegamento nelle aree interne ed incentivare il recupero di linee ferroviarie dismesse, che appaiono sempre più strategiche per collegare i territori<sup>31</sup>.

Nella diffusione di forme integrate di mobilità, particolare rilievo assumono anche quelle che non prevedono l'uso dell'auto privata. È quanto accaduto con il caso di ItaBus, il quale ha introdotto un nuovo sistema di mobilità multimodale ed integrato che collega molti borghi in Italia. L'operazione ha riguardato l'acquisizione, da parte di Italo, di ItaBus, una compagnia privata di trasporto passeggeri su gomma a lunga percorrenza, il quale ha messo a disposizione cinquantuno treni e cento autobus su tutto il territorio nazionale<sup>32</sup>. In questo modo, il trasporto ferroviario è stato integrato a quello su gomma e la gestione del servizio è stata affidata ad operatori economici privati.

Anche Trenitalia, al fine di favorire il collegamento di molti borghi localizzati in aree interne, ha sperimentato forme integrate di trasporto, che coniugano il trasporto ferroviario con quello su gomma<sup>33</sup>.

Sempre in una logica di potenziamento di forme non solo integrate, ma anche alternative di mobilità, si iscrive il progetto di fruizione

<sup>30</sup> Sul punto si v. il rapporto di Ferrovie dello Stato *Il mobility-as-a-service (MAAS): verso un nuovo paradigma di mobilità*, del luglio 2024.

<sup>31</sup> *Atlante delle linee ferroviarie dismesse*, a cura di I. Maggiorotti, RFI, Roma, 2022. Nell'Atlante si rileva che «esistono in Italia centinaia di chilometri di linee ferroviarie che, pur avendo dismesso da anni la loro originaria funzione, possono ancora rappresentare un'incredibile risorsa per i territori attraversati (...) Una riconversione in chiave turistica, che trasforma i tracciati ferroviari in percorsi verdi, greenways, dedicati alla mobilità dolce e che conferisce agli immobili presenti sul percorso funzioni a supporto di un approccio alla conoscenza del territorio lenta, profonda e in sintonia con l'ambiente naturale» e *Atlante delle greenways su linee Fs. Dal disuso al riuso*, a cura di I. Maggiorotti, RFI, Roma, 2022.

<sup>32</sup> Nel 2023 Italo ha deliberato l'acquisizione e l'incorporazione societaria di ItaBus, compagnia privata di bus a lunga percorrenza operativa da fine maggio 2021. L'obiettivo dell'operazione è quello di creare un sistema che eroghi un servizio di mobilità integrato.

<sup>33</sup> I principali collegamenti sono disponibili sul sito <https://www.trenitalia.com/it/regionale/collegamenti-regionale/borghi-e-centri-storici.html>.

lenta del paesaggio regionale promosso dal piano di indirizzo territoriale con valenza di piano paesaggistico della regione Toscana. Attraverso il progetto pilota lungo la linea ferroviaria Cecina-Volterra, si è voluto valorizzare l'ambito perifluviale del Cecina e i viali di accesso ai borghi collinari, sviluppando in questo modo il turismo escursionistico e valorizzando le produzioni locali dei borghi che si snodano lungo il percorso dell'antica linea ferroviaria<sup>34</sup>.

*Un altro piano che ha assunto sempre maggiore rilievo è quello degli itinerari turistico-culturali<sup>35</sup>. È in tale cornice che si inseriscono i cammini, definiti dalla direttiva ministeriale del Mibact "Cammini" del 16 dicembre 2015 quali «itinerari culturali di particolare rilievo europeo e/o nazionale, percorribili a piedi o con altre forme di mobilità dolce e sostenibile e che rappresentano una modalità di fruizione del patrimonio naturale e culturale diffuso, nonché un'occasione di valorizzazione degli attrattori naturali, culturali e dei territori interessati»<sup>36</sup>.*

L'Agenzia del demanio, in collaborazione con il MIC, il MIT e diversi enti territoriali, ha promosso il progetto Cammini e percorsi, volto alla valorizzazione e riqualificazione degli immobili pubblici tipici della tradizione locale, localizzati lungo percorsi ciclopedonali e itinerari storico-religiosi<sup>37</sup>. Tale riqualificazione viene affidata ad imprese,

<sup>34</sup> Si cfr. il Piano di indirizzo territoriale con valenza di piano paesaggistico. Progetto di fruizione lenta del paesaggio regionale. L'allegato 3 pone in rilievo il fatto che «il sistema della mobilità dolce è riconosciuto come strumento di percorrenza privilegiato sia perché per sua natura non impatta sul territorio attraversato, sia perché la ridotta velocità di attraversamento consente una percezione del paesaggio che ne valorizza le componenti più minute, le diversità e identità che sfuggono ad uno sguardo più veloce o distante» (2). Più in generale, sul turismo culturale si v. A. Sau, *Le frontiere del turismo culturale*, in *Aedon*, 2020, 1.

<sup>35</sup> S. Amorosino, *Gli itinerari turistico culturali nell'esperienza amministrativa italiana*, in *Aedon*, 2000, 3. Si v. anche A. Areddu, *Contributo allo studio degli itinerari culturali*, Napoli, Editoriale scientifica, 2019.

<sup>36</sup> <https://storico.beniculturali.it/mibac/multimedia/MiBAC/documents/feed/pdf/Direttiva%202016-imported-56667.pdf>.

<sup>37</sup> L'iniziativa mira ad avviare azioni congiunte volte alla salvaguardia e al recupero sia del patrimonio tipico della tradizione locale - come masserie e rifugi, e manufatti quali piccole stazioni, case cantoniere, caselli idraulici - che del patrimonio culturale di pregio come monasteri, castelli, ville. L'obiettivo è potenziare l'offerta turistico-culturale e la creazione di una rete di siti di interesse storico e paesaggistico presenti in diversi territori, migliorandone la fruizione pubblica ([www.mit.gov.it/connettere-italia/cammini-e-percorsi#:~:text=A%20questo%20si%20è%20affiancata,dei%20tracciati%20che%20stanno%20percorrendo](http://www.mit.gov.it/connettere-italia/cammini-e-percorsi#:~:text=A%20questo%20si%20è%20affiancata,dei%20tracciati%20che%20stanno%20percorrendo)).

cooperative e associazioni, che sono così chiamati a recuperare tali immobili, trasformandoli con l'obiettivo di erogare servizi a supporto dei viaggiatori.

Sempre al fine di promuovere forme di mobilità lenta si inseriscono i finanziamenti disposti dal MIT CON DECRETO DEL 6 OTTOBRE 2023, N. 254 PER LO SVILUPPO ED IL POTENZIAMENTO DELLE ciclovie urbane intermodali<sup>38</sup>. L'obiettivo, anche in questo caso, è quello di rilanciare tali luoghi, valorizzandoli e promuovendoli.

*Negli ultimi anni sono così state sperimentate forme alternative ed integrate di mobilità, volte al rafforzamento del collegamento e dell'interconnessione da e in questi territori, ed un ruolo fondamentale viene anche in questo caso svolto dai soggetti privati, che sono chiamati ad intervenire per assicurare modalità integrate ed alternative di trasporto.*

#### 4. *Qualche osservazione conclusiva sul legame tra infrastrutture e borghi storici*

Le considerazioni sin qui esposte pongono le basi per qualche riflessione conclusiva sul legame tra infrastrutture e borghi storici.

I fenomeni di degrado e di spopolamento che hanno investito i borghi hanno posto le basi per la adozione di misure pensate per fare fronte alle cause endogene della crisi, mediante interventi localizzati principalmente entro il perimetro territoriale del borgo.

Tali interventi, però, devono essere affiancati da misure che intervengono anche sulle cause esogene della crisi e proprio per questa ragione, le politiche di rilancio hanno riguardato sempre più le infrastrutture di trasporto che collegano i borghi soprattutto se localizzati in aree interne.

In tale contesto, il principio di sussidiarietà, declinato tanto nella sua veste orizzontale quanto verticale, svolge un ruolo fondamentale, attestandosi come principio guida per la rinascita dei borghi. Si pensi, ad esempio, al decreto del MIT del 2021 che, per gli interventi di potenziamento della rete infrastrutturale, individua come soggetti at-

<sup>38</sup> Possono presentare istanza per accedere al Fondo i comuni, le città metropolitane e le unioni di comuni che hanno approvato in via definitiva uno strumento di pianificazione dal quale si evince la volontà dell'ente di procedere allo sviluppo strategico della rete ciclabile urbana.



tuatori province e città metropolitane, in deroga alla ordinaria gestione che invece competerebbe ad ANAS (in questo caso, la sussidiarietà assume rilievo nella sua versione verticale).

Il principio di sussidiarietà pare centrale anche nella sua dimensione orizzontale. Il coinvolgimento di privati si può difatti registrare tanto in sede di potenziamento delle strade (mediante l'istituto del baratto amministrativo e del partenariato sociale), quanto nella diffusione di forme di mobilità integrata e alternative al trasporto privato (si pensi al caso di ItaBus, gestita da Italo, o al progetto Cammini e percorsi). In questi ultimi casi, più che la titolarità, ai soggetti privati viene affidata la gestione operativa di attività che altrimenti spetterebbero all'amministrazione.

Per il rilancio dei borghi storici è quindi fondamentale rafforzare le politiche in tema di mobilità, le quali devono ricomprendere non solo le reti stradali, ma inglobare anche altre forme di mobilità integrate ed alternative al trasporto privato su gomma. In questo modo, si viene a creare un rapporto tra infrastrutture di trasporto e borghi storici, il quale presenta dei profili di opportunità che devono essere sempre più sfruttati e necessariamente implementati.

La rivitalizzazione dei borghi storici passa così (anche) per le infrastrutture, attestandosi il potenziamento delle reti di trasporto come imprescindibile e rappresentando il punto di partenza per la vera ripartenza dei borghi storici. Tale binomio appare intriso di numerose potenzialità e solleva al contempo numerose sfide che non solo vanno colte, ma che vanno soprattutto vinte, perché è proprio da queste a dipendere il rilancio di tali territori.



Gabriele Torelli

## POLITICHE DI ATTRATTIVITÀ DEI BORGHI STORICI TRA ASSETTI TERRITORIALI E VINCOLI CULTURALI

Sommario: 1. I borghi storici: un preliminare inquadramento sui profili definitivi e di individuazione. – 2. Richiamo alle recenti di politiche di attrattività dei borghi storici. – 3. L'attuazione delle politiche di attrattività economico-sociale per i borghi storici: la centralità dell'assetto del territorio e della relativa disciplina. – 4. Dentro il borgo storico: un "laboratorio" per favorire nuove politiche a tutela dell'identità collettiva e di valorizzazione turistico-culturale?

### 1. *I borghi storici: un preliminare inquadramento sui profili definitivi e di individuazione*

Ragionare sui borghi storici presuppone una prima, ma fondamentale, ammissione: l'assenza di una specifica definizione normativa sul piano del diritto positivo, che non si rinviene né nel d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42 (c.d. codice dei beni culturali e del paesaggio, d'ora in avanti "codice") né nella l. 6 ottobre 2017, n. 158 (c.d. legge sui piccoli comuni). Nel primo caso, infatti, l'art. 136, comma 1, lett. c), del codice include tra i beni di rilievo paesaggistico da riconoscere tramite provvedimento i «nuclei e i centri storici», non menzionando affatto i borghi, mentre nel secondo caso la norma prevede sostanzialmente una serie di benefici economici per i comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti<sup>1</sup>. Non che il borgo storico non possa in concreto ricondursi in una delle categorie appena indicate, ma una nozione vera e propria per via legislativa non è comunque rinvenibile.

Per risolvere l'*impasse*, c'è chi in letteratura ha individuato il carattere identitario dei borghi storici, in ragione della loro possibile

<sup>1</sup> Per alcuni studi in letteratura sulla legge sui piccoli comuni, si v. E. Follieri, *La legge 6 ottobre 2017, n. 158 e il fondo per lo sviluppo dei piccoli comuni*, in *www.giustamm.it*, 2017, n. 12; M. Trimarchi, *I servizi pubblici locali nella legge sui piccoli comuni (L. 6 ottobre 2017, n. 158)*, *ivi*, 2017, n. 12; A. De Nuccio, *Misure giuridiche per il contrasto dello spopolamento rurale nell'esperienza italiana: riflessioni su alcuni recenti interventi normativi*, in *Riv. quadr. dir. amb.*, 2018, n. 2, 68 ss.

qualificazione in termini di bene di interesse paesaggistico<sup>2</sup>, nel «punto di convergenza ed emersione del riflesso identitario di luoghi»<sup>3</sup>. È poi giunto ad analoghe conclusioni chi ha tentato di ricostruire la definizione in oggetto attraverso l'analisi delle leggi regionali sulla valorizzazione del patrimonio culturale – che talvolta vi si sono soffermate – rilevando una convergenza tra le nozioni di “borgo storico” e di “centro storico”, entrambe costruite su profili di storicità ed identità degli agglomerati urbani ed insediativi di antica data, a testimonianza del fatto che il radicamento in un certo territorio è l'elemento che più di ogni altro caratterizza il borgo<sup>4</sup>.

Se l'agglomerato insediativo urbano che conserva da un punto di vista urbanistico, edilizio e architettonico i segni di una formazione remota, in breve riassumibili nella storicità ed identità di un luogo, sono gli elementi caratterizzanti la categoria qui esaminata, non altrettanto pare possa dirsi con riguardo al carattere “culturale”, che non risulta carattere indefettibile né automatico dei borghi storici, se non altro perché come sopra accennato i centri e i nuclei storici (a cui i borghi

<sup>2</sup> Sulla nota correlazione tra identità storico-culturale, da un lato, e beni paesaggistici e paesaggio dall'altro, tra i tanti, e senza pretese di completezza, G. Piperata, *Paesaggio*, in C. Barbati, M. Cammelli, L. Casini, G. Piperata e G. Sciuolo, *Diritto del patrimonio culturale*, Bologna, il Mulino, 2020, 249 ss.; C. Marzuoli, *Il paesaggio nel nuovo Codice dei beni culturali*, in *Aedon*, 2008, n. 3; *sulla differenza tra paesaggio e beni paesaggistici*, si v., inoltre, G. Sciuolo, *Il paesaggio fra la Convenzione ed il Codice*, in *Aedon*, 2008, n. 3.

<sup>3</sup> A. Sau, *La rivitalizzazione dei borghi e dei centri storici minori come strumento per il rilancio delle aree interne*, in *www.federalismi.it*, 2018, n. 3, spec. 9.

<sup>4</sup> E. Guarnieri, *Ripresa e resilienza tra le vie dei borghi storici*, in *Aedon*, 2022, n. 3. Per meglio spiegare il ragionamento di cui sopra, a titolo esemplificativo, si segnala la definizione di “centro storico” della l.r. Sardegna 13 ottobre 1998, n. 29, secondo cui esso si presenta quale «agglomerato urbano che conserva nell'organizzazione territoriale, nell'impianto urbanistico o nelle strutture edilizie i segni di una formazione remota e di proprie originarie funzioni abitative», dunque con un focus sull'eredità significativa locale. Nozioni pressoché identiche sono fornite dalla l.r. Abruzzo, 17 marzo 2004, n. 13 e dalla l.r. 23 aprile 2004, n. 11. D'altra parte, l'art. 2, l.r. Marche 22 novembre 2021, n. 29, definisce i borghi storici come «agglomerati insediativi che conservano nell'organizzazione territoriale, nell'assetto urbanistico o nelle strutture edilizie i segni di una formazione remota e di proprie originarie funzioni economiche, politiche, sociali e culturali connesse alle caratteristiche del territorio e che possono rivestire anche carattere artistico o di particolare pregio ambientale e paesaggistico». Definizione sostanzialmente identica è resa dall'art. 21, comma 4, l.r. Toscana 20 dicembre 2016, n. 86.

potrebbero assimilarsi) non sono annoverati tra i beni paesaggistici *ex lege* ma tra quelli di cui all'art. 136, ossia i beni paesaggistici (eventualmente) identificabili con provvedimento amministrativo. Le stesse leggi regionali poco sopra richiamate non possono attribuire carattere culturale ai borghi storici, perché tale attribuzione consisterebbe in una operazione di individuazione di beni afferenti al patrimonio culturale e, perciò, in una attività afferente alla funzione di tutela (di cui all'art. 3 del codice), che può essere compiuta solo tramite legge dello Stato<sup>5</sup>, come da insegnamenti della Corte costituzionale anche recentemente ribaditi<sup>6</sup>.

In definitiva, le politiche di attrattività dei borghi storici possono prescindere dall'afferenza al "patrimonio culturale" come bene (paesaggistico) d'insieme o complesso di beni immobili, ma non possono ignorare i profili di storicità ad essi connaturati.

## 2. *Richiamo alle recenti di politiche di attrattività dei borghi storici*

Una riflessione sulle politiche di attrattività dei borghi storici non può prescindere dalla menzione alle strategie che, nell'attuale periodo storico, sono state previste dall'ordinamento per promuovere una efficace gestione di tali contesti urbani.

Al riguardo, è bene innanzitutto menzionare, seppur in modo fugace dato l'ampissimo dibattito in letteratura sul tema, il Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), la cui Missione n. 1, rubricata «Digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo», contempla nell'azione M1C3.2 «Rigenerazione di piccoli siti culturali, patrimonio culturale, religioso e rurale» l'investimento 2.1, denominato «Attrattività dei borghi», il quale a sua volta prevede l'adozione del «Piano nazionale borghi»<sup>7</sup>. Questo si struttura attorno a due prin-

<sup>5</sup> Il riferimento è chiaramente l'art. 117 comma 2, *lett. s*), Cost.

<sup>6</sup> Corte cost. 28 febbraio 2022, n. 45, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della l.r. Molise, 11 novembre 2020, n. 12, nella parte in cui individuava i trabucchi della costa come bene culturale.

<sup>7</sup> Gli studi della dottrina sul PNRR sono notoriamente plurimi ed eterogenei, in relazione al singolo (o ai singoli) tema trattato. Tra i tanti, in particolare con riferimento al patrimonio culturale, senza pretese di completezza, L. Casini, *Il ministero della Cultura di fronte al PNRR*, in *Aedon*, 2021, n. 2; M.C. Cavallaro, *La cultura "nel" PNRR e la cultural "del" PNRR: alcune considerazioni*, in *Persona P.A. e Ammi-*

cipali linee di intervento, la prima delle quali si rivolge precipuamente al ripopolamento delle aree disabitate mentre la seconda è più che altro rivolta alla rigenerazione culturale ed all'offerta turistica<sup>8</sup>.

Due direttrici, dunque, che sebbene possano considerarsi non in contraddizione e comunque complementari, sono di fatto distinte.

Tuttavia, la loro complementarietà – o, se si preferisce, connessione – risulta ancora più nitida se si considera che, già da qualche anno, ancor prima della pandemia e della correlata adozione del PNRR, il “sistema-Paese Italia” aveva colto la necessità di garantire una riscoperta delle aree interne: questa poteva tradursi sia nel ripopolamento sia nel potenziamento dell'offerta turistica<sup>9</sup>, ma anche in entrambe, al fine di “dare nuova vita” alle zone più periferiche e dimenticate d'Italia, lontane dalle coste, dai grandi centri abitati e dalle più moderne infrastrutture, nelle quali i borghi storici sono spesso localizzati<sup>10</sup>. Come a dire che la percezione della grande ricchezza paesaggistico-ambientale insita nelle aree interne non è stata certificata dagli effetti della pandemia, che pure hanno agevolato un ritorno – o quantomeno una nuova considerazione – delle zone più rurali dei nostri territori, ma

*nistrazione*, 2023, n. 1, 445 ss.; A.M. Nico, *Il patrimonio culturale nel diritto positivo e nel P.N.R.R.*, in *Lo Stato*, 2022, n. 19, 257 ss.; G. Di Cosimo, *L'organizzazione regionale alle prese con il PNRR*, in *Le Regioni*, 2023, n. 1, 89 ss.; C.P. Santacrose, *PNRR, “riforma orizzontale”, della pubblica amministrazione e disciplina generale del procedimento amministrativo*, in *Il dir. econ.*, 2023, n. 1, 335 ss.

<sup>8</sup> Con riguardo alle due linee di intervento del piano nazionale borghi, si specifica che in base alla linea A, ogni Regione (comprese le Province autonome) sono state chiamate ad indicare un borgo da rigenerare ai fini del ripopolamento, consentendo l'attuazione di significativi interventi, considerando che il budget consisteva in circa venti milioni di euro per ogni Comune; diversamente, la linea B ha previsto che i Comuni partecipassero ad un avviso pubblico per beneficiare di determinati sostegni economici.

<sup>9</sup> È questo il grande tema del potenziamento turistico attraverso la c.d. “mobilità lenta”, basata sui celebri percorsi ciclo-pedonali che connettono varie parti delle aree interne. Per tutti, A. Areddu, *Analisi giuridica degli itinerari culturali*, in *Aedon*, 2020, n. 1.

<sup>10</sup> Se ne può avere conferma incrociando tra loro, da un lato, gli elenchi sui borghi storici indicati da parte delle Regioni e, dall'altro, le aree interne selezionate dall'Agenzia per la coesione territoriale nell'ambito della Strategia nazionale aree interne (<https://www.agenziacoesione.gov.it/strategia-nazionale-aree-interne/>). In base a tale incrocio, è facile avvedersi del fatto che i borghi storici sono tendenzialmente localizzati all'interno delle predette aree interne o, al più, in zone ad esse limitrofe.

costituisce un elemento di cui fortunatamente le istituzioni del nostro Paese erano già consapevoli<sup>11</sup>.

Del resto, la riscoperta delle aree interne (anche) sotto il profilo squisitamente culturale è ben testimoniata da accurati e recenti studi della dottrina, i quali sottolineano la grande varietà degli strumenti giuridici e delle politiche pubbliche da attuare per un recupero ed una piena valorizzazione dei territori di cui si sta discutendo<sup>12</sup>.

### 3. *L'attuazione delle politiche di attrattività economico-sociale per i borghi storici: la centralità dell'assetto del territorio e della relativa disciplina*

Le politiche di attrattività dei borghi storici – che siano rivolte tanto al ripopolamento quanto al potenziamento del turismo, senza che la sostanza cambi in base all'uno o all'altro obiettivo – sono attuabili con il sostegno di adeguate strategie pubbliche. Pertanto, senza dimenticare le vocazioni dell'Ateneo che ci ospita, e del quale chi scrive fa parte, occorre a questo punto riflettere sulle modalità in cui la disciplina dell'assetto e del governo del territorio può incidere sui temi considerati. Al riguardo, è bene premettere che le seguenti riflessioni, seppur giuridicamente fattibili, costituiscono delle semplici proposte che mirano modestamente ad offrire qualche spunto di riflessione in ordine a possibili azioni utili per conferire nuova centralità ai borghi storici.

Le leggi regionali sul governo del territorio possono certamente condizionare la c.d. “restanza”, ossia il diritto delle persone a rimanere nei territori di origine<sup>13</sup>, ma è evidente che debbono proporre, eventualmente anche attraverso i correlati strumenti di pianificazione

<sup>11</sup> Seppur in una logica incentrata sulle competenze delle amministrazioni locali, questi profili sono attenzionati in epoca anteriore alla pandemia da C. Tubertini, *Nuove dinamiche territoriali e logiche metropolitane: spunti per le città medie e le aree interne*, in *Ist. fed.*, 2016, n. 4, 857 ss.

<sup>12</sup> È questa la prospettiva del lavoro monografico di C. Vitale, *Riuso e valorizzazione del patrimonio culturale nelle aree interne. Profili giuridici*, Torino, Giappichelli, 2024. In precedenza, la stessa A. svolgeva analoghe considerazioni, seppur di meno ampio respiro, in *La valorizzazione del patrimonio culturale nelle Aree interne. Considerazioni preliminari*, in *Aedon*, 2018, n. 3.

<sup>13</sup> V. Teti, *La Restanza*, Torino, Einaudi, 2022.

territoriale, delle opportunità per giungere a questo risultato. Parlare di opportunità significa creare, o quantomeno promuovere, una logica di prossimità nell'erogazione dei servizi. Più concretamente, in base alle rispettive competenze, gli strumenti di pianificazione sono chiamati a garantire alcuni pilastri fondamentali per convincere le persone a non partire dai territori più periferici, e cioè: lavoro, mobilità, scuola. Il che può significare – si ribadisce, a mero titolo di proposta – la realizzazione di spazi di co-working rurali e hub multiservizi per incentivare la residenzialità dei lavoratori; nel potenziamento della rete e delle infrastrutture di trasporto pubblico locale, anche specificamente rivolto alle scuole.

Certo, questa riflessione tanto essenziale quanto banale potrebbe essere vista come un ingenuo richiamo a delle ovvie necessità tipiche di ogni zona, ma che sono ancor più marcate per gli agglomerati urbani che vivono uno spopolamento e che, grazie ad un periodo storico eccezionale in cui le istituzioni dispongono di risorse grazie al *Next Generation EU*, possono beneficiare di concreta attuazione, costituendo dunque una occasione irripetibile da non perdere. E, stando al profilo delle competenze, a ben vedere simili azioni rientrano in una logica di gestione da parte del livello d'area vasta<sup>14</sup>, a cui è richiesto uno sforzo non indifferente di coordinamento pure a fronte del depotenziamento che tale livello ha subito nel corso degli anni, in particolare con la c.d. legge Delrio<sup>15</sup>.

Ancora, con particolare riguardo al rapporto tra mobilità e accessibilità ai luoghi meno centrali, si segnala che, sebbene i PUMS debbano essere redatti solo dalle città metropolitane e dai comuni con popolazione superiore ai 100.000 abitanti<sup>16</sup>, lo stesso livello d'area vasta può comunque adottare un piano degli spostamenti casa-lavoro<sup>17</sup>,

<sup>14</sup> Se infatti si guarda all'art. 1, comma 85, l. 7 aprile 2014, n. 56, ci si avvede del fatto che permangono in capo al livello d'area vasta la pianificazione di trasporti sovraregionali, oltre alla gestione dell'edilizia scolastica e una generale capacità di coordinamento della pianificazione del territorio provinciale, che può ragionevolmente includere anche la realizzazione di hub multiservizi relativi all'occupazione lavorativa.

<sup>15</sup> Sui caratteri e criticità della legge Delrio, per tutti, L. Vandelli, *La legge "Delrio" all'esame della Corte: ma non meritava una motivazione più accurata?*, in *Forum quad. cost.*, 30 aprile 2015.

<sup>16</sup> Si v. in tal senso il d.m. del MIT del 28 agosto 2019, n. 396.

<sup>17</sup> Le fonti normative in questo caso sono l'art. 229 comma 4, d.l. 19 maggio 2020, n. 34, conv. dalla l. 17 luglio 2020, n. 77, e il d.m. dell'allora MITE del 12 maggio 2021.



sempre nell'ottica di una logica di sostenibilità applicata anche agli spostamenti, di cui ogni livello istituzionale potrebbe (se non addirittura, dovrebbe) dotarsi confluendo tale materia nella "macro-categoria" della rigenerazione urbana e territoriale<sup>18</sup>.

In definitiva, con riguardo ad ognuno dei tre pilastri sopra menzionati, al fine di incentivare le persone a restare o ritornare nei territori dimenticati e/o di origine, ma di valore storico-identitario, la disciplina degli assetti del territorio riveste la massima importanza, perché regola le politiche (anche) pianificatorie che si rivelano imprescindibili per dare adeguata attuazione alle strategie appositamente pensate<sup>19</sup>. Nondimeno, pare evidente che, per un felice esito della vicenda, vista la sua complessità, sia fondamentale una collaborazione "presa sul serio" dalle varie istituzioni coinvolte, perché intervenire su un territorio più ampio rispetto alla scala comunale significa rassegnarsi ad un aumento del numero delle pubbliche amministrazioni implicate e di interessi, e dunque poteri, a confronto<sup>20</sup>. Un problema, perciò, da affrontare, oltre che sul piano della buona amministrazione, anche su quello della buona politica considerando – pur nel rispetto del noto principio di separazione – l'ineliminabile connessione tra i due mondi<sup>21</sup>.

<sup>18</sup> Sul raccordo tra mobilità sostenibile (e i relativi piani) e pianificazione territoriale ed urbana, tra i vari contributi esistenti, si v. T. Bonetti, *Il trasporto pubblico locale nel prisma della mobilità sostenibile*, in *Dir. amm.*, 2020, n. 3, 563 ss.; C. Lauri, *La mobilità urbana sostenibile nell'era della rigenerazione urbana in Italia*, in *www.federalismi.it*, 2023, n. 12, 104 ss.; F. Gaspari, *La regolazione della mobilità urbana sostenibile e i limiti del "Green Deal" dell'Unione europea. Ovvero, il ruolo dello Stato all'alba della post-globalizzazione*, in *Munus*, 2020, 67 ss.; E. Guarnieri, *Città, trasporto pubblico locale e infrastrutture nella stagione della mobilità sostenibile: la sinergia dell'insieme*, in *www.federalismi.it.*, 2022, n. 16, 151 ss.

<sup>19</sup> Peraltro, sul rapporto tra strategie e pianificazione, inteso come rapporto tra obiettivi e metodo per il loro raggiungimento nell'ottico dello sviluppo dei territori meno centrali del Paese, si v. lo studio di V.M. Sbrescia, *Aree interne e pianificazione territoriale in funzione di sviluppo: Manlio Rossi Doria e le strategie per il rilancio delle 'zone dell'osso'*, in *Riv. giur. mezz.*, 2021, n. 4, 1131 ss.

<sup>20</sup> Sulle criticità della collaborazione, per tutti, G. Bottino, *Il potere di organizzazione degli Enti pubblici: "leale collaborazione" e coordinamento amministrativo nei rapporti tra lo Stato e le Regioni*, in *Giur. cost.*, 2006, 158 ss.

<sup>21</sup> Anche con riguardo alla connessione tra politica e amministrazione i contributi della dottrina sono assai numerosi. Tra i più significativi, M. Cammelli, *Politica e amministrazione: modelli costituzionali, realizzazione e problemi aperti*, in *Il lav. nelle p.a.*, 2003, 257 ss.; alcune riflessioni sul punto sono rinvenibili anche in Id., *Ammi-*

#### 4. *Dentro il borgo storico: un “laboratorio” per favorire nuove politiche a tutela dell’identità collettiva e di valorizzazione turistico-culturale?*

Dopo avere riflettuto sui condizionamenti che la disciplina sull’assetto del territorio può determinare nei confronti delle politiche di attrattività dei borghi storici (ivi comprese le aree interne), è a questo punto possibile focalizzarsi sulla funzione che, al riguardo, può rivestire il vincolo culturale. Cioè, si intende ora riflettere se su tale vincolo si possa fare leva per favorire lo sviluppo di strategie funzionali a rendere i borghi storici non solo custodi dell’identità del territorio e della comunità che rappresentano, ma anche più “appetibili” nella prospettiva della valorizzazione turistico-culturale di quegli stessi luoghi.

Senza escludere a priori la possibile, se non addirittura probabile, connessione tra i due profili, per esigenze di chiarezza espositiva sembra meglio avviare un ragionamento distinto.

Con riguardo all’ambito dell’identità, trattandosi di strategie è bene per prima cosa riprendere il PNRR e, in specie, la M1C3.2, la quale individua come possibile intervento di contrasto allo spopolamento dei piccoli siti il favore alla «rivitalizzazione dei mestieri tradizionali e alla conservazione delle tradizioni identitarie». Il richiamo non è di poco conto perché, soprattutto se riferito ai borghi, apre al grande tema della salvaguardia delle attività economiche della tradizione artigianale e commerciale svolte nei (e per mezzo dei) c.d. locali storici, che hanno alimentato studi di vario tipo, in particolare incentrati sulla possibilità o meno di imporre un vincolo di carattere culturale per agevolare la prosecuzione dell’attività<sup>22</sup>. Se alcuni autorevoli autori hanno propeso per un vincolo in negativo, ossia rivolto ad escludere le attività non compatibili con il valore immateriale radicato in *quel* locale storico, perché più rispettoso della libertà di inizia-

*nistrare senza amministrazione*, in *il Mulino*, 2016, 578 ss.; S. Cassese, *Il rapporto tra politica e amministrazione e la disciplina della dirigenza*, in *Il lav. nelle p.a.*, 2003, n. 2, 231 ss.

<sup>22</sup> Al riguardo, sia consentito il rinvio a G. Torelli, *La salvaguardia delle attività tradizionali nei c.d. “locali storici”*, in *Munus*, 2021, n. 2, 437 ss.; sul tema, seppure con focus distinto, soprattutto orientato al rapporto tra vincolo culturale e principio di concorrenza, è bene richiamare A. Giannelli, *Il rinnovo in favore del concessionario uscente quale forma di tutela del valore identitario di determinati locali “storici”: dalla dittatura della concorrenza alla dittatura della cd. eccezione culturale?*, in *Dir. proc. amm.*, 2019, n. 1, 174 ss.

tiva economica di cui all'art. 41 Cost.<sup>23</sup>, altri hanno quantomeno aperto alla possibilità di imprimere un vincolo in positivo, finalizzato ad ammettere in *quel* locale *quella* sola tipologia di attività e/o mestiere artigianali, il cui valore immateriale è ormai inevitabilmente trattenuto nell'edificio<sup>24</sup>. Lettura, quest'ultima, che sebbene risulti più audace in quanto maggiormente contrapposta alla libertà di iniziativa economica, ha incontrato delle applicazioni in alcuni regolamenti comunali<sup>25</sup> e, soprattutto, delle condivisioni in alcune sentenze, le quali hanno riconosciuto che in zone ben circoscritte dei centri storici sia possibile imporre esclusivamente determinate attività commerciali<sup>26</sup>.

<sup>23</sup> P. Carpentieri, *Decoro urbano e tutela e promozione dei locali storici e delle attività tradizionali*, in *Riv. giur. urb.*, 2018, n. 1, 190 ss., spec. 225-226. Negli stessi termini, F.G. Scoca e D. D'Orsogna, *Centri storici, problema irrisolto, La tutela dei centri storici. Discipline giuridiche*, a cura di G. Caia e G. Ghetti, Torino, Giappichelli, 1997, 39 ss.

<sup>24</sup> F. Benvenuti, *Sull'estensione del vincolo d'uso di beni storici notificati*, in *Aa.Vv., Scritti in onore di Pietro Virga*, Milano, Giuffrè, 1994, 285 ss., secondo il quale l'eventuale determinazione del vincolo in positivo si sarebbe dovuto imprimere non sull'attività *ex art. 41 Cost.*, bensì *ex art. 42 Cost.* sul locale, così da imprimere (e legittimare) quell'*unico uso possibile* al suo interno. Del resto, continua l'A., vietare tutti gli usi non compatibili comporta la sostanziale autorizzazione di un'unica destinazione; per una più approfondita ricostruzione delle vicende di cui si sta discutendo, ivi comprese le pronunce in merito della Corte costituzionale, sia consentito rinviare ancora una volta a G. Torelli, *La salvaguardia delle attività tradizionali nei c.d. "locali storici"*, cit., 437 ss.

<sup>25</sup> Il regolamento del comune di Firenze sulle «attività economiche, storiche e tradizionali fiorentine», approvato con deliberazione comunale del 25 giugno 2018, all'art. 7, comma 1, vieta la trasformazione delle attività qualificate come «eccellenze storiche», mentre al comma 3, in caso di cessazione dell'attività da parte dell'imprenditore, obbliga il proprietario dell'immobile ad individuare quale affittuario, o utilizzatore del fondo a qualsiasi titolo, una nuova impresa che svolga attività *similare* a quella cessata. In modo analogo, l'art. 7 del regolamento per l'insediamento di attività commerciali ed artigianali a salvaguardia del centro storico di Venezia (adottato nel 2009) stabilisce che, sul ponte di Rialto, le nuove aperture, i trasferimenti ed ampliamenti di attività commerciali possano riguardare i soli mestieri attinenti oggetti preziosi, d'arte, articoli di antiquariato di numismatica e di filatelia.

<sup>26</sup> È celebre la sentenza TAR Campania, sez. III, 25 ottobre 2023, n. 5817, che ha considerato legittima la scelta del comune di Napoli di limitare le attività commerciali di Via San Gregorio Armeno alla sola arte presepiale ed alla relativa vendita, impedendo ogni qualsiasi altra tipologia di commercio. Seppur proponga un ragionamento più generale, senza fare riferimento a specifiche attività, si richiama anche Tar Lazio, Roma, sez. sez. II-ter, 21 dicembre 2016, n. 12714, in cui si legge che «[il] vincolo di destinazione merceologica si estrinseca alla sola destinazione commerciale

Del resto, una simile impostazione incline al riconoscimento del vincolo in positivo, pare incoraggiata dalle considerazioni in ultimo svolte dal Consiglio di Stato in sede di Adunanza plenaria il quale, nella nota sentenza 13 febbraio 2023, n. 5, ha affermato che «il vincolo di destinazione d'uso del bene culturale può essere imposto *ex art.* 10, comma 3 lett. *d*), a tutela di beni che sono espressione di identità culturale collettiva, non solo per disporre la conservazione sotto il profilo materiale, ma anche per consentire che perduri nel tempo la condivisione e la trasmissione della manifestazione culturale immateriale, di cui la cosa contribuisce a costituirne la testimonianza»<sup>27</sup>.

Se, da un lato, della sentenza stupisce la sua generica apertura ad imprimere il vincolo di destinazione d'uso ad ogni qualsivoglia attività, non limitandosi a riferire i suoi ragionamenti alle sole attività artigianali, dall'altro un atteggiamento di cautela rispetto a quanto dalla stessa affermato pare necessario. Non sono mancati infatti, in letteratura, alcuni commenti dal tono preoccupato che, al fine di stigmatizzare il rischio di una “museificazione” dei luoghi<sup>28</sup> nonché inevitabili criticità sulla incommerciabilità degli immobili, hanno evidenziato l'opportunità di non assolutizzare la primarietà degli interessi culturali rispetto a quelli di libertà di iniziativa economica<sup>29</sup>, evitando di “scadere” nel c.d. panculturalismo<sup>30</sup>. Inoltre, la pronuncia presenta qualche altro punto oscuro perché non chiarisce come il Ministero della cultura<sup>31</sup> debba svolgere l'istruttoria né sulla base di quali motivazioni possa decretare che quell'immobile è espressione di identità culturale col-

del bene (e alla prosecuzione della specifica attività) e non limita la disponibilità dei locali del proprietario né l'esercizio del diritto di proprietà, non impedendo in alcun modo né il subentro di nuovi operatori in quell'attività né l'ingresso, anche contiguo sul territorio, di nuovi operatori svolgenti le medesime attività, senza che possano configurarsi limitazioni alla libera iniziativa economica privata».

<sup>27</sup> Per un commento alla sentenza, M. Cammelli, *Adunanza plenaria CdS 5/23: chiusura del cerchio o apertura possibile?*, in *Aedon*, 2023, n. 1, 20 ss.; A. Bartolini, *Colpa d'Alfredo*, *ivi*, 45 ss.

<sup>28</sup> Ne parlava già P. Carpentieri, *Il decoro urbano: il problema degli usi e della conservazione dei centri storici. I beni culturali e la normativa urbanistica*, in *giustamm. it.*, 2014, n. 12., § 1, 5-6.

<sup>29</sup> G. Sciuillo, *Sull'utilizzo del vincolo culturale di destinazione d'uso*, in *Aedon*, 2023, n. 1, 24 ss.

<sup>30</sup> G. Piperata, *La tutela dei beni culturali: consolidamenti ed estensioni*, in *Aedon*, 2023, n. 1, 1 ss.

<sup>31</sup> La cui competenza sussiste *ex art.* 14, comma 6, del codice.

lettiva né se sia opportuno o doveroso un coinvolgimento del comune nella decisione.

Pure a fronte di queste criticità, sembra però utile chiedersi se la pronuncia dell'Adunanza plenaria possa essere applicata ai borghi storici in quanto luoghi da tutelare e valorizzare in forza di una radicata identità storico-culturale; cioè, va considerato se i borghi possano essere identificati alla stregua di un "laboratorio delle tradizioni" del territorio, al fine di applicarvi in via sperimentale i ragionamenti della sentenza n. 5 del 2023. Infatti, riprendendo le parole utilizzate dai giudici del Consiglio di Stato, poiché il vincolo di destinazione d'uso del bene culturale può essere imposto a tutela di beni che sono «espressione di identità culturale collettiva», sembra plausibile ricondurre in questo novero anche i borghi storici da intendersi alla stregua di un "macro-contenitore" in cui tale identità culturale collettiva si è radicata nei secoli e si può ancora oggi manifestare nell'architettura dei luoghi, nello svolgimento di attività della tradizione artigianale, in rievocazioni e manifestazioni di carattere storico-locale.

Chiaramente, l'obiettivo è quello di agevolare grazie alle risultanze dell'Adunanza plenaria, e pur con le cautele da adottarsi in base a quanto sopra ritenuto<sup>32</sup>, la salvaguardia e prosecuzione di determinate attività e manifestazioni culturali immateriali del territorio, promuovendo un indotto anche finalizzato al ripopolamento.

Piuttosto, è fondamentale capire se la qualificazione dei borghi storici quali luoghi «espressione di identità culturale collettiva» da parte del Ministero sia giuridicamente fattibile e, per trovare una risposta, bisogna tornare all'Ad. plen. n. 5 del 2023. La pronuncia dovrebbe riferirsi a tutti i beni elencati dall'art. 10 del codice<sup>33</sup> e, pertanto, anche agli «spazi aperti urbani di carattere storico» di cui all'art. 10, comma 4 lett. g). Questa nozione, piuttosto generica, secondo una interpretazione estensiva, potrebbe includere anche i borghi storici, o quantomeno delle loro porzioni, che rappresentano luoghi di carattere identitario, con la specificazione che lo scopo non sarebbe solamente quello di vincolare la prosecuzione di determinate attività tradizionali ma, seguendo un approccio più ampio, salvaguardare le più significative espressioni di identità culturale collettiva di quel luogo.

<sup>32</sup> Si v. le note 28, 29 e 30.

<sup>33</sup> Così G. Sciallo, *Sull'utilizzo del vincolo culturale di destinazione d'uso*, in *Aedon*, 2023, cit., par. 1.

Certo, a quanto appena osservato, si può obiettare che, ai sensi dell'art. 136, comma 1, lett. c), del codice, nuclei e centri storici costituiscono (eventualmente) beni di interesse paesaggistico e non beni culturali a cui si riferisce l'Adunanza plenaria, considerando che i primi si inseriscono in porzioni di territorio<sup>34</sup> mentre i secondi sono più attinenti a singoli manufatti edilizi. Tuttavia, come già sopra ricordato, i borghi storici non sono menzionati dal codice né è possibile ricavarvi una definizione, per cui non sembra escludibile *a priori* una proposta che, seppur originale – lo si riconosce – nella sua formulazione, tenti di estendere a tali borghi o a loro porzioni, intesi come spazi urbani aperti urbani di carattere storico, le risultanze della pronuncia, così da avere uno strumento in più da “maneggiare” per tutelare e valorizzare l'identità di certi luoghi e tentarne una riscoperta sotto il profilo abitativo e turistico<sup>35</sup>.

Ovviamente, discorso distinto dalla fattibilità giuridica è quello dell'opportunità “politica” dell'uso del vincolo di destinazione culturale su spazi aperti urbani di carattere storico ai fini del ripopolamento e/o della valorizzazione dei luoghi, considerando che una eccessiva museificazione potrebbe arrecare più svantaggi che benefici. Con grande accortezza e cautela, bisognerebbe allora riflettere su quali attività e manifestazioni culturali immateriali debbano essere protette e promosse attraverso il vincolo di destinazione d'uso culturale e la risposta ovviamente dipende da ciò che preesiste e da ciò che è storia e espressione di testimonianza identitaria di *quel* territorio<sup>36</sup>: potrebbero, dunque, essere lavori della tradizione artigianale (arte culinaria, manifatturiera, etc.), rievocazioni e manifestazioni legate alla storia locale<sup>37</sup>, con l'obiettivo di creare un legame, se possibile anche con registrazione e/o diritto di esclusiva sul piano giuridico, tra quel borgo quella specifica manifestazione di culturalità.

<sup>34</sup> Sulla definizione di paesaggio e beni paesaggistici, per tutti G. Piperata, *Paesaggio*, cit., 249 ss.

<sup>35</sup> È sottinteso che sarebbe comunque necessaria la dichiarazione di interesse culturale di quegli spazi aperti urbani di carattere storico ai sensi degli artt. 13 e 14 del codice.

<sup>36</sup> Sul concetto di inerenza del bene al valore immateriale, A. Bartolini, *Colpa d'Alfredo*, cit., par. 1.

<sup>37</sup> Tema su cui a ottobre 2024 è stato approvato dal senato il relativo disegno di legge composto da dodici articoli.

È evidente che, al di là delle dovute considerazioni in termini di opportunità, la costituzione di un “laboratorio” espressione di identità culturale collettiva del borgo storico non sia cosa né semplice né immediata e con evidenti ricadute sul versante del governo del territorio<sup>38</sup>, oltre che possibile mezzo di costituzione di una “residenzialità specializzata”, la quale potrebbe ritrovarsi a lavorare soprattutto sulle attività di connotazione identitaria, con il rischio di possibili lacune di carattere professionale<sup>39</sup>.

In conclusione, si riconoscono varie criticità – sotto il profilo giuridico (pur, a nostro avviso, affrontabili) e dell’opportunità – nella scelta di applicare ai borghi storici come laboratorio di identità culturale collettiva le risultanze dell’Ad. plen. n. 5 del 2023; tuttavia, benché si debbano prefigurare e prevenire gli eventuali problemi, prendere in considerazione questa strada, pur con le dovute precauzioni, consentirebbe di disporre di alcuni strumenti che, se efficacemente utilizzati, potrebbero conferire nuove centralità e specificità ai luoghi in questione.

Un “rischio calcolato”, dunque, su cui pare opportuno quantomeno avviare una riflessione.

<sup>38</sup> Infatti, i comuni dovrebbero recepire nel piano il vincolo di destinazione d’uso culturale, che inevitabilmente condizionerà la destinazione urbanistica delle diverse zone, oltre alle attività economiche.

<sup>39</sup> Così E. Guarnieri, *Ripresa e resilienza tra le vie dei borghi storici*, cit., par. 4.





## BORGHI STORICI DA RIVITALIZZARE E TUTELA DEL PATRIMONIO CULTURALE

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Tutela dalla “trasfigurazione” materiale dei borghi storici. – 3. Tutela dalla “trasfigurazione” immateriale dei borghi storici.

### 1. *Introduzione*

Obiettivo delle politiche nazionali relative ai «borghi storici»<sup>1</sup>, in ultimo il piano nazionale per la ripresa e la resilienza<sup>2</sup>, è “rivitalizzarli”, incrementando la loro attrattività residenziale e turistica. Si mira,

<sup>1</sup> Ci si riferisce, nell’assenza di una definizione normativa di «borgo», alla terminologia adottata dal piano nazionale di ripresa e resilienza e alla definizione proposta dalle «Linee di indirizzo del Ministero della cultura sulle modalità attuative dell’intervento 2.1 ‘Attrattività dei borghi’, M1C3 turismo e cultura». Esse hanno identificato i borghi storici che sono stati destinatari dei finanziamenti previsti dal piano come «i piccoli insediamenti storici che hanno mantenuto la riconoscibilità della loro struttura insediativa storica e la continuità dei tessuti edilizi storici», non per forza coincidenti con il centro storico: «nel caso di piccoli e piccolissimi comuni possono coincidere con il centro urbano del territorio comunale mentre in tutti gli altri casi sono da intendersi come nuclei storici prevalentemente isolati e/o separati rispetto al centro urbano e pertanto non coincidenti con il centro storico o porzioni di esso» (Linee di indirizzo, p. 4, per la «linea di azione A»). Inoltre, suddette linee di indirizzo hanno chiarito che i borghi storici che hanno potuto beneficiare dei finanziamenti previsti dal piano dovevano essere chiaramente identificabili e riconoscibili nelle loro originarie caratteristiche tipo-morfologiche e per il loro valore storico-artistico, architettonico o paesaggistico (Linee di indirizzo, p. 7, per la «linea di azione B»). Sul tema: A. Pirri Valentini, *Per una qualificazione giuridica dei borghi*, in *Aedon*, 2024, n. 2; G. Santomauro, *Il «borgo» in via di definizione: aspetti materiali e immateriali del patrimonio culturale*, in *Federalismi.it*, 2025, n. 7, 83 ss.

<sup>2</sup> Per un’analisi: C. Videtta, *I «borghi» tra PNRR e sostenibilità*, in *Riv. giur. urb.*, 2025, n. 1, 36 ss.; A. Sau, *La rigenerazione dei borghi storici ai tempi del PNRR*, in *Riv. giur. urb.*, 2025, n. 1, 86 ss.; P. De Rosa, *Fondi PNRR e «diritto dei borghi»: analisi delle politiche di rigenerazione dei territori tra interventi legislativi e pratiche locali*, in *Dir. e proc. amm.*, 2023, n. 1, 255 ss.; E. Guarnieri, *Ripresa e resilienza tra le vie dei borghi storici*, in *Aedon*, 2022, n. 3, 129 ss.; G. Menegus, *Bando borghi e autonomie territoriali*, in *Le Regioni*, 2022, n. 5, 931 ss.; B.G. Di Mauro, *Il diritto dei borghi nel*

quindi, a evitare o superare l'abbandono di tali insediamenti storici, ma al contempo – questo è il tema che il presente breve scritto vuole approfondire – anche la loro “trasfigurazione” data dal «recupero omologante del turismo»<sup>3</sup>, che si configura con la trasformazione delle caratteristiche e degli usi del patrimonio edilizio, dei servizi e delle attività commerciali.

Da un lato è vero, infatti, che il ripopolamento dei borghi storici attraverso il miglioramento della loro attrattività residenziale e anche turistica può essere esso stesso strumentale alla tutela del patrimonio culturale. La presenza di residenti e di turisti stimola, infatti, la manutenzione del patrimonio edilizio privato e pubblico. Ciò è riconosciuto anche dal legislatore, secondo cui l'insediamento nei piccoli comuni costituisce una «risorsa a presidio del territorio», per le attività di piccola e diffusa manutenzione e tutela dei «beni comuni» (art. 1, l. n. 158/2017, contenente «Misure per il sostegno e la valorizzazione dei piccoli Comuni, e disposizioni per la riqualificazione e il recupero dei centri storici dei medesimi Comuni»).

Dall'altro lato, è da verificare quali limiti o condizioni possano assicurare che l'attrattività turistica sia indirizzata verso un turismo sostenibile che non ponga a rischio la residenzialità e il patrimonio culturale.

## 2. Tutela dalla “trasfigurazione” materiale dei borghi storici

Il principale vettore della “trasfigurazione turistica” è costituito dal cambiamento materiale delle caratteristiche architettoniche degli edifici, soprattutto (ma non solo) interne, funzionale al nuovo uso tu-

*PNRR: verso una (stagione di) rigenerazione urbanisticamente orientata alla conservazione e allo sviluppo dei valori locali*, in *Urb. app.*, 2022, n. 4, 458 ss.

<sup>3</sup> P.L. Cervellati, *La sorte dei piccoli centri storici: abbandonati, trasfigurati, turistizzati. Minori e maltrattati*, in *Bollettino Italia Nostra*, 2009, n. 445. La nozione di centri storici trasfigurati dal recupero omologante del turismo è stata di recente richiamata, anche a proposito dei borghi, da A. Sau, *La rivitalizzazione dei borghi e dei centri storici minori come strumento per il rilancio delle aree interne*, in *Federalismi.it*, 2018, n. 3, 2; la quale, peraltro, osserva come problema di fondo delle politiche di rivitalizzazione dei borghi la difficile composizione dello sviluppo socio-economico con la salvaguardia della loro identità storico culturale.

ristico-ricettivo, e dal cambiamento della tipologia di attività economica svolta negli spazi pubblici e privati.

Quanto al primo ambito di trasformazione, un ruolo importante per la tutela del patrimonio culturale dei borghi storici può essere svolto dalla pianificazione urbanistica e dalla potestà regolamentare comunale. Il comune ha, infatti, la possibilità di determinare, a tutela del patrimonio culturale, quali trasformazioni edilizie possono essere realizzate all'interno del piano urbanistico, del regolamento edilizio o di regolamenti a tutela del centro storico (cui il borgo storico può eventualmente corrispondere nel caso di borghi storici «incapsulati»<sup>4</sup>). Tale disciplina, tuttavia, incontra il limite del principio di proporzionalità, sindacabile dal giudice amministrativo: il quale, ad esempio, in alcune occasioni ha ritenuto non conformi ad esso disposizioni che impongano il materiale ligneo per gli infissi in borghi in prossimità del mare<sup>5</sup>. Inoltre, il comune può anche indirizzare gli interventi individuando quelli utili per il ripristino filologico e tipologico degli insediamenti storici, per eliminare o mitigare le alterazioni planivolumetriche e tipo-morfologiche<sup>6</sup>.

Accanto alla disciplina urbanistica ed edilizia, ad assicurare il mantenimento dei valori storico-testimoniali vi sono la disciplina e il controllo preventivo relativi agli interventi edilizi da parte degli organi preposti alla tutela del patrimonio culturale, quando vi siano vincoli paesaggistici sull'intera area o per gli interventi su beni puntuali dichiarati di interesse culturale.

Oltre ai casi di interventi su beni culturali, compresi gli spazi pubblici tutelati<sup>7</sup>, per i quali è necessaria l'autorizzazione della So-

<sup>4</sup> Seguendo anche in questo caso la definizione di P.L. Cervellati, *op. cit.*

<sup>5</sup> Simile disposizione prevista per il borgo di Pollica era stata annullata dal giudice amministrativo, che aveva ritenuto sproporzionato imporre al privato l'utilizzo esclusivo del legno, laddove altri materiali come l'alluminio «tipo legno», maggiormente adatti alle caratteristiche climatiche o ambientali dei luoghi, possono assicurare il medesimo risultato estetico, garantendo ugualmente il rispetto delle esigenze di decoro e di tutela del centro storico (TAR Campania, Salerno, sez. II, 31 agosto 2016, n. 2037, che richiama TAR Catania, Sicilia, sez. I, 30 maggio 2005, n. 950). La stessa previsione è, tuttavia, inserita nell'attuale regolamento edilizio del comune di Pollica del 2023 (art. 227, c. 2).

<sup>6</sup> Si vedano, ad esempio, le linee guida per la tutela dei centri storici allegate al piano urbanistico comunale del comune di Pollica.

<sup>7</sup> Ci si riferisce alle pubbliche piazze, vie, strade e altri spazi aperti urbani di interesse artistico o storico che sono tutelati come beni culturali ai sensi dell'art. 10, c. 1 e

printendenza archeologia, belle arti e paesaggio, spesso (anche se non sempre<sup>8</sup>) sui borghi storici è stato, infatti, apposto un vincolo paesaggistico, in quanto nuclei storici costituiti da «complessi di cose immobili che compongono un caratteristico aspetto avente valore estetico e tradizionale» (art. 136, c. 1, lett. c), del d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, «codice dei beni culturali e del paesaggio»). Nella quasi totalità dei casi tale vincolo è stato apposto prima dell'entrata in vigore dell'attuale codice dei beni culturali e del paesaggio e dunque è privo di prescrizioni d'uso ("nudo").

Con riguardo ai piani paesaggistici esistenti, per lo più essi disciplinano i borghi antichi insieme ai centri storici e in termini generali, soprattutto limitativi degli interventi ammessi. Anche se si registrano, al contempo, previsioni volte alla valorizzazione dei borghi: il piano di indirizzo territoriale con valenza di piano paesaggistico della Toscana, ad esempio, prevede di valorizzare l'ambito perifluviale del Cecina e i viali di accesso ai borghi collinari al fine di sviluppare il turismo escursionistico e valorizzare le produzioni locali dei borghi che si snodano lungo il percorso dell'antica linea ferroviaria Cecina-Volterra.

Le disposizioni dei piani paesaggistici finalizzate alla valorizzazione dei borghi storici risultano meritevoli di apprezzamento; nondimeno, appare altrettanto opportuno "rivestire", anche all'interno dei piani paesaggistici, i vincoli paesaggistici sui borghi, al fine di garantirne una tutela più efficace e precisamente definita.

c. 4, lett. g), del Codice dei beni culturali e del paesaggio, quando non siano opera di autore vivente o la cui esecuzione risalga ad oltre settanta anni: si veda, recentemente, TAR Campania, Napoli, sez. VII, 21 novembre 2025, n. 7558. Qualsiasi intervento su di essi è subordinato all'autorizzazione della Soprintendenza archeologia, belle arti e paesaggio, ad esclusione della posa in opera di elementi o strutture amovibili in aree non prospicienti a siti archeologici o ad altri beni di eccezionale valore storico o artistico (art. 10, c. 5, d.l. n. 76/2020), quali monumenti nazionali, luoghi o edifici di interesse religioso di eccezionale valore culturale, fontane di grande rilievo urbano, colonne commemorative, complessi scultorei e altri elementi a spiccato carattere monumentale (come previsto dal decreto del Ministro della cultura 30 novembre 2021, n. 426) che sono in corso di individuazione (cfr. circolare del direttore generale archeologia, belle arti e paesaggio 1° ottobre 2025, n. 40).

<sup>8</sup> Per superare l'eventuale assenza di tutela derivante dalla mancata dichiarazione regionale, è da ricordare che potrebbe intervenire direttamente il Ministero della cultura, attraverso la dichiarazione prevista dal codice dei beni culturali e del paesaggio all'art. 138, c. 3.

Il possibile livello di dettaglio di tali prescrizioni è delimitato dall'oggetto e dall'obiettivo della tutela paesaggistica, ovvero la percezione visiva del territorio tutelato, dunque l'aspetto esteriore dell'edificio dato da prospetti, sagome, volumi e coperture<sup>9</sup>, e anche i profili identitari e storico-culturali. Ciò, quindi, se non consente di incidere sugli usi o sulle opere interne, non preclude che i piani paesaggistici determinino le caratteristiche estetico-visive che con gli interventi edilizi devono essere mantenute, o anche riacquisite.

La tutela paesaggistica dei borghi storici richiede, infatti, un controllo delle trasformazioni dei manufatti architettonici, al fine di evitare l'introduzione di elementi incongrui e l'eliminazione degli elementi che costituiscono il contesto paesaggistico di riferimento. Ciò, peraltro, può comportare anche il divieto di nuova edificazione a ridosso del nucleo storico<sup>10</sup>.

Non solo: il vincolo paesaggistico (e, dunque, anche le prescrizioni dei piani paesaggistici) può indirizzare gli interventi su edifici che avevano perso i tratti del paesaggio vincolato, imponendo l'utilizzo di tecniche costruttive paesaggisticamente compatibili e la contestuale eliminazione dei materiali incongrui aggiunti nel tempo, con l'effetto che al termine dei lavori l'edificio risulti più coerente con il vincolo paesaggistico di quanto non fosse all'inizio<sup>11</sup>.

Questo triplice ordine di condizioni per il recupero edilizio dei borghi storici – disposizioni urbanistico-edilizie, procedimenti autorizzatori per gli interventi su beni culturali e norme per la tutela dei beni paesaggistici – rappresenta un importante presidio per la qualità degli interventi. Sebbene possano essere percepiti come ostacoli alla trasformazione e, dunque, alla rigenerazione di tali luoghi, può dirsi che sia proprio la loro configurazione estetica preservata a rappresentare uno dei principali fattori di attrattività, sia per i visitatori che per i potenziali nuovi residenti.

<sup>9</sup> TAR Sicilia, Palermo, sez. I, 21 aprile 2010, n. 5573.

<sup>10</sup> TAR Lombardia, Brescia, sez. I, 5 agosto 2021, n. 729, con riferimento all'area a nord del borgo di Cecina, ineditata e con i segni propri del paesaggio agrario tradizionale.

<sup>11</sup> TAR Lombardia, Brescia, sez. II, 6 aprile 2022, n. 324.

### 3. Tutela dalla “trasfigurazione” immateriale dei borghi storici

La “rivitalizzazione” dei borghi non si limita, però, al recupero edilizio e al restauro, ma consiste anche nell’introduzione di nuove funzioni e attività da svolgere all’interno dei beni<sup>12</sup>. Da questo punto di vista, a garanzia che non siano collocati usi che possano pregiudicare la conservazione materiale dei beni culturali o che siano incompatibili con il loro carattere storico o artistico, la Soprintendenza archeologia, belle arti e paesaggio vigila sul cambiamento della destinazione d’uso, che deve esserle comunicato.

Oltre a siffatto controllo, riveste un ruolo centrale la regolamentazione delle locazioni turistiche brevi e del commercio. Tale regolamentazione può orientare queste attività economiche verso il rispetto dell’identità locale e la salvaguardia degli interessi dei residenti.

Su queste materie, i comuni sono dotati di poteri di intervento.

In particolare, per quanto attiene la regolamentazione delle locazioni brevi a scopo turistico<sup>13</sup>, promossa da diversi comuni per contrastare il fenomeno dell’*overtourism*, è da ricordare che il giudice amministrativo e la Corte costituzionale hanno riconosciuto che la regolamentazione delle locazioni turistiche è riconducibile anche al governo del territorio, essendo quindi legittima la regolamentazione comunale, oltre che una disciplina regionale<sup>14</sup>.

<sup>12</sup> Come previsto, in particolare, dalla linea di azione “A” del «bando borghi», che ha assegnato venti milioni di euro a un progetto per Regione consistente in un’iniziativa unitaria riguardante borghi abbandonati o semi-abbandonati per insediare nuove funzioni, infrastrutture e servizi nel campo della cultura, del turismo, del sociale, della ricerca per consentire il rilancio occupazionale e promuovere una rinnovata attrattività residenziale, sia per la popolazione residente sia per quella di provenienza extra locale. Con riferimento a questa linea di finanziamento, le linee di indirizzo del Ministero della cultura sulle sue modalità attuative chiarivano proprio che non dovessero essere previsti interventi di recupero edilizio e di restauro con esclusive finalità di tutela, ma l’introduzione di nuove funzioni e attività da svolgere all’interno dei beni restaurati, in coerenza con le finalità dell’iniziativa da realizzare.

<sup>13</sup> Sia concesso il rinvio a M. Roversi Monaco, *Overtourism nei borghi storici: limitazioni alle locazioni brevi a supporto della residenzialità*, in *Attrattività dei borghi e recupero del patrimonio edilizio per finalità residenziali e turistiche: tra proprietà e consumo*, a cura di L. Balestra, M. Dugato, G. Piperata, Bari, Cacucci, 2026.

<sup>14</sup> TAR Emilia-Romagna, Bologna, sez. II, 31 marzo 2025, n. 308 (anche se sul punto è da segnalare che la pronuncia Cons. St., sez. V, 29 dicembre 2025, n. 10361, ha riformato questa sentenza di primo grado e accolto la censura relativa all’illegittimità della variante al piano e del regolamento edilizio per mancato rispetto della

Per quanto attiene alla regolamentazione delle attività economiche<sup>15</sup>, l'art. 1, c. 4, d.lgs. 25 novembre 2016, n. 222, prevede che i comuni, d'intesa con la regione e sentito il soprintendente, possano vietare o subordinare ad autorizzazione l'esercizio di determinate attività in aree di particolare valore archeologico, storico, artistico e paesaggistico, per le finalità di cui all'art. 52 del codice dei beni culturali e del paesaggio, ovvero al fine di assicurare il decoro dei complessi monumentali e degli altri immobili del demanio culturale interessati da flussi turistici particolarmente rilevanti e delle aree a essi contermini. Si tratta di una limitazione e conformazione della libertà di iniziativa economica privata (art. 41 della Costituzione) in funzione della salvaguardia del patrimonio culturale e paesaggistico (art. 9 della Costituzione), che è stata riconosciuta ammissibile dalla Corte costituzionale<sup>16</sup>. Come riconosciuto dalla giurisprudenza amministrativa, inoltre, le limitazioni all'esercizio del commercio nei centri storici sono legittima esplicazione del potere regolamentare locale, qualora sorrette da una motivazione congrua e fondata su esigenze effettive di tutela del contesto urbano di riferimento, anche rispetto alle previsioni normative dell'Unione europea e nazionali di recepimento in materia di liberalizzazione delle attività economiche. La liberalizzazione

disciplina procedimentale, ovvero l'obbligo di ripubblicazione in caso di modifiche sostanziali rispetto alla versione del piano adottata e oggetto di partecipazione); C. cost., 16 dicembre 2025, n. 186.

<sup>15</sup> Sul tema delle limitazioni alle attività economiche nei centri storici: L. Guzzardo, *Tutela dei valori culturali e libertà di impresa nei centri storici*, in *Aedon*, 2023, n. 2; F.G. Albinini, *L'identità storico-culturale dei centri storici come eccezione culturale al principio di concorrenza*, in *Giorn. dir. amm.*, 2019, 387 ss.; L. Di Giovanni, *I centri storici quali critici punti d'incontro degli interessi culturali e commerciali*, in *Ist. fed.*, 2018, 30 ss.; T. Bonetti, *Pianificazione urbanistica e regolazione delle attività commerciali nei centri storici*, in *Riv. giur. urb.*, 2017, 386 ss.; C.P. Santacroce, *Le limitazioni all'esercizio del commercio nelle aree di interesse culturale*, in *Riv. giur. urb.*, 2016, 79 ss.; A. Sau, *La rivitalizzazione dei centri storici tra disciplina del paesaggio, tutela e valorizzazione del patrimonio culturale*, in *Le Regioni*, 2016, 955 ss.; N. Pecchioli, *Il decoro dei monumenti nei centri storici non è (solo) affare di Stato: la necessità della cooperazione interistituzionale per la regimazione delle attività commerciali*, in *Riv. giur. urb.*, 2016, 125 ss.; N. Aicardi, *Centri storici e disciplina delle attività commerciali*, in *Dir. econ.*, 1998, n. 2, 313 ss.; *Id.*, *Centri storici e disciplina delle attività commerciali*, in *La tutela dei centri storici*, a cura di G. Caia e G. Ghetti, Torino, Giappichelli, 1997; P. Urbani, *Vincoli recessivi alla libertà di iniziativa economica e tutela delle attività nelle aree di interesse storico-artistico*, in *Le Regioni*, 1993, 886 ss.

<sup>16</sup> C. cost., 9 luglio 2015, n. 140.

delle attività economiche perseguita attraverso la direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno (c.d. «direttiva Bolkestein») e il suo recepimento nazionale, sebbene muova nella direzione di un più ampio riconoscimento del diritto di iniziativa economica e della contestuale riduzione dei possibili limiti al suo esercizio, nondimeno consente la previsione di limiti in funzione del perseguimento di ulteriori e diverse finalità di interesse generale, imponendo che le contrapposte esigenze siano bilanciate secondo i limiti della proporzionalità, della ragionevolezza e del minimo mezzo. In questo senso, il comune, nell'esercizio dell'attività pianificatoria, può limitare l'insediamento di attività commerciali nella misura strettamente necessaria a tutelare il commercio di vicinato quale rete di servizi indispensabile a preservare e rivitalizzare il centro storico<sup>17</sup> o può vietare, in aree circoscritte del territorio cittadino connotate dalla forte presenza di specifiche attività artigianali, caratterizzanti il profilo identitario di quel determinato luogo, tutte le nuove attività non riconducibili a quello specifico profilo identitario, allo scopo di valorizzare e promuovere forme di artigianato<sup>18</sup>.

Un problema è, tuttavia, costituito dall'assenza della comunità territoriale nei borghi abbandonati o semi abbandonati.

Ciò determina la riduzione della pressione politica per interventi a tutela della residenzialità, con l'effetto che i decisori locali possono essere indotti a privilegiare la valorizzazione turistica del territorio, orientando servizi e infrastrutture prevalentemente verso i visitatori piuttosto che verso i residenti, così aggravando il circolo vizioso dello spopolamento.

Ancora più profondo è l'impatto sul patrimonio immateriale e sull'identità locale: in assenza di una comunità che lo pratichi quotidianamente, preservarne le sembianze rischia di configurarsi come un'operazione artificiosa, lontana dal canone dell'autenticità e dalla nozione sostanziale di patrimonio immateriale cui fa riferimento la convenzione UNESCO per la salvaguardia del patrimonio culturale immateriale, conclusa a Parigi il 17 ottobre 2003, ratificata dall'Italia con l. 27 settembre 2007, n. 167 e su cui si è in attesa della relativa

<sup>17</sup> Si vedano, ad esempio, Cons. St., sez. IV, 4 agosto 2023, n. 7538; Cons. St., sez. V, 14 gennaio 2019, n. 298.

<sup>18</sup> In questo senso, ad esempio, Cons. St., sez. V, 8 marzo 2024, n. 6440; Cons. St., sez. V, 28 novembre 2024, n. 9558.



disciplina nell'esercizio della delega legislativa contenuta nell'art. 11, l. 7 ottobre 2024, n. 152<sup>19</sup>. Tale patrimonio, infatti, è definito come «pratiche, rappresentazioni, espressioni, conoscenze e competenze» trasmesse organicamente tra generazioni e che conferiscono «un senso di identità e continuità» alle comunità (art. 2).

In queste realtà di spopolamento avanzato, sembra allora auspicabile da un lato l'intervento legislativo e amministrativo di un ente territoriale di livello superiore a quello comunale – regionale o statale – per regolamentare le attività economiche. Dall'altro lato, sembra inevitabile che l'intervento pubblico, come quello previsto dal piano nazionale per la ripresa e la resilienza, si indirizzi verso una nuova comunità da ricostituire, che potrà a sua volta praticare, interpretare e trasformare («ricreare», come è scritto nella Convenzione UNESCO per la salvaguardia del patrimonio culturale immateriale, art. 2), appunto vivificandolo, il patrimonio immateriale.

Gli interventi per tutelare e valorizzare il patrimonio immateriale dei borghi storici senza comunità territoriale, inclusi i provvedimenti di tutela delle tracce materiali di questo patrimonio – in particolare il vincolo di destinazione d'uso del bene culturale, dapprima ammesso dalla giurisprudenza amministrativa e poi previsto dal legislatore (su istanza dell'interessato, dunque sul presupposto dell'attuale esistenza perlomeno di chi eserciti l'attività in questione)<sup>20</sup> – si configurano

<sup>19</sup> Sul tema: V. Gastaldo, *L'insostenibile leggerezza del patrimonio culturale immateriale*, in *Aedon*, 2025, n. 1.

<sup>20</sup> La sentenza del Cons. St., ad. plen., 13 febbraio 2023, n. 5, ha confermato l'orientamento della giurisprudenza secondo cui può essere imposto un vincolo di destinazione d'uso del bene culturale quando il provvedimento risulti funzionale alla conservazione dell'integrità materiale del bene o del valore immateriale nello stesso incorporato, per consentire che perduri nel tempo la condivisione e la trasmissione della manifestazione culturale immateriale, di cui la cosa contribuisce a costituirne la testimonianza. In seguito, l'art. 5, c. 3, d.lgs. 27 dicembre 2024, n. 219 ha previsto che le attività commerciali, botteghe artigiane ed esercizi pubblici storici, qualora siano espressioni di identità culturale collettiva ai sensi dell'art. 7-*bis* del codice dei beni culturali e del paesaggio, possono essere classificati, su istanza degli interessati, quali beni culturali; e che in tale ipotesi il Ministero della cultura può apporre vincoli di destinazione e obblighi di conservazione in capo ai soggetti proprietari degli immobili. Sul tema: M. Cammelli, *Adunanza plenaria CdS 5/2023: chiusura del cerchio o apertura possibile?*, in *Aedon*, 2023, n. 1, 20 ss.; F. Cortese, *Il movimento del diritto. Sull'Adunanza Plenaria n. 5/2023 del Consiglio di Stato*, in *Aedon*, 2023, n. 1, 34 ss.; A. Bartolini, *Colpa d'Alfredo*, in *Aedon*, 2023, n. 1, 45 ss.; G. Severini, *Sul vincolo di destinazione per il bene culturale immobiliare: prime considerazioni su Cons. Stato*,

come funzionali al recupero della comunità territoriale che possa in esso riconoscersi.

In definitiva, emerge anche in questo ambito la centralità dell'insediamento stabile di una nuova o ricostituita comunità nel borgo storico, che potrà mantenere il patrimonio materiale tutelato ed esprimere, interpretare e vivificare il patrimonio immateriale, garantendo un'autentica e sostenibile rivitalizzazione del borgo storico.

*Ad. Plen.*, 13 febbraio 2023, n. 5, in *Aedon*, 2023, n. 1, 28 ss.; P. Marzaro, *Vincolo culturale di destinazione d'uso: il sindacato giurisdizionale sulle valutazioni della p.a. e il rischio dell'effetto paradosso*, in *Aedon*, 2023, n. 1, 41 ss.; G. Sciullo, *Sull'utilizzo del vincolo culturale di destinazione d'uso*, in *Aedon*, 2023, n. 1, 24 ss.; C.P. Santacroce, *L'Ad. Plen. n. 5/2023 e le "ulteriori restrizioni alla proprietà privata"*, in *Aedon*, 2023, n. 1, 49 ss.; G. Morbidelli, *Della progressiva estensione della componente immateriale nei beni culturali e dei suoi limiti*, in *Aedon*, 2023, n. 1, 53 ss.; N. Aicardi, *Vincoli sui locali storici e prescrizioni d'uso: superamento di un (inesistente) contrasto giurisprudenziale e riconferma di principi pacifici anche (innovativamente) alla luce dell'art. 7-bis del Codice dei beni culturali e del paesaggio nella sentenza dell'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato n. 5/2023*, in *Aedon*, 2023, n. 1, 58 ss.; G. Botto, *Tutelare il valore culturale immateriale: il vincolo di destinazione d'uso*, in *Giorn. dir. amm.*, 2023, n. 4, 517 ss.; N. Pecchioli, *Vincolo di destinazione d'uso e disciplina dei beni culturali*, in *Dir. econ.*, 2023, n. 2, 151 ss.

TUTELA E VALORIZZAZIONE DEI BORGHI STORICI:  
QUALE SUSSIDIARIETÀ?



*Alessandro Berrettini*

## LA VALORIZZAZIONE E LA TUTELA DEI BORGHI STORICI ATTRAVERSO IL PRIVATO SOCIALE

SOMMARIO: 1. Premessa introduttiva. L'oggetto della ricerca. – 2. La nozione a “geometrie variabili” di borgo storico e i margini di scelta degli enti territoriali: una opportunità di valorizzazione e tutela tramite gli enti del terzo settore. – 3. La co-programmazione tra terzo settore e pubblica amministrazione nell'ottica della tutela e valorizzazione del borgo storico. – 4. L'utilizzo della co-progettazione come strumento di attuazione delle finalità del PNRR in tema di borghi storici. – 5. Riflessioni conclusive.

### 1. *Premessa introduttiva. L'oggetto della ricerca*

«I luoghi non muoiono, nemmeno quando le persone se ne sono andate. I luoghi continuano a vivere fino a quando ci sono persone ad essi legati, da essi provenienti, fino a quando qualcuno, magari discendente delle persone nate nei luoghi, ne avrà ricordo»<sup>1</sup>. Con queste parole di grande impatto emotivo Vito Teti coglie uno degli aspetti fondamentali legati al contrasto dell'abbandono dei borghi storici: lo stretto legame tra questi enti territoriali e (particolare) cittadinanza, oggetto, come si vedrà, del presente lavoro.

Il tema del rapporto tra cittadinanza ed enti territoriali, finalizzato ad affrontare il fenomeno dello spopolamento dei borghi storici, è stato posto all'attenzione da uno degli interventi più importanti in materia: l'avviso pubblico di attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), riguardante l'investimento 2.1. della missione 1 «Digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo, Componente 3- Turismo e Cultura 4.0», denominato «Attrattività dei Borghi». Il presente avviso si compone di due linee di intervento A e B. La prima prevede di sostenere la realizzazione di ventuno progetti di particolare rilievo e significato, ciascuno dei quali dal valore di 20 milioni di euro, alla cui selezione provvederanno le Regioni. La seconda, invece, è finalizzata alla realizzazione di progetti locali di ri-

<sup>1</sup> V. Teti, *Quel che resta. L'Italia dei paesi tra abbandoni e ritorni*, Roma, Donzelli, 2017, 277.

generazione culturale e sociale di almeno 229 borghi storici, le cui risorse disponibili sono superiori alla precedente linea e sono pari a 580 milioni di euro – di cui 380 milioni di euro per i progetti locali di rigenerazione culturale e sociale presentati dai Comuni e 200 milioni di euro quale regime d’aiuto, attivati attraverso una procedura centralizzata di responsabilità del Ministero della cultura (MIC) – a favore delle micro, piccole e medie imprese, *profit* e non *profit*, localizzate o che intendono insediarsi nei borghi che saranno selezionati. È proprio in questa seconda linea che si prevede un ampio coinvolgimento delle comunità locali attraverso forme di adesione di *partner* pubblici e privati al progetto che i Comuni presenteranno al MIC<sup>23</sup>.

In questa direzione, l’avviso introduce dei criteri premiali nella scelta delle proposte progettuali per cui «le candidature accompagnate da formule di partenariato in grado di esprimere efficaci forme di coordinamento e collaborazione tra soggetti pubblici e privati, livelli istituzionali, soggetti del terzo settore e altri attori rilevanti per la realizzazione del progetto»<sup>4</sup>. In particolare, riporta sempre l’avviso, saranno considerate positivamente «forme flessibili e innovative di gestione in ambito culturale attraverso il ricorso a partenariati pubblico-privato, già perfezionati al momento della presentazione della

<sup>2</sup> Art. 14, par. 3, avviso pubblico per la presentazione di Proposte di intervento per la rigenerazione culturale e sociale dei piccoli borghi storici da finanziare nell’ambito del PNRR, Missione 1–Digitalizzazione, innovazione, competitività e cultura, Component 3 – Cultura 4.0 (M1C3). Misura 2 «Rigenerazione di piccoli siti culturali, patrimonio culturale, religioso e rurale», Investimento 2.1: «Attrattività dei borghi storici», finanziato dall’Unione europea-NextGenerationEU.

<sup>3</sup> In tema si vedano, 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. app.*, 2022, 458 ss.; G. Menegus, *Bando Borghi e autonomie territoriali*, in *Le Regioni*, 2022, 931 ss.; M.C. Manca, *PNRR - Turismo e cultura 4.0 - Investimenti nell’attrattività dei borghi. Analisi dell’avviso pubblico per la partecipazione dei piccoli enti entro il 15 marzo 2022*, in *Fin. trib. loc.*, 2022, 1, 43 ss.; P. De Rosa, *Fondi PNRR [Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza] e “diritto dei borghi”*: *analisi delle politiche di rigenerazione dei territori tra interventi legislativi e pratiche locali*, in *Dir. e proc. amm.*, 2023, 1, 255 ss.

<sup>4</sup> Art. 14, par. 3, avviso pubblico per la presentazione di Proposte di intervento per la rigenerazione culturale e sociale dei piccoli borghi storici da finanziare nell’ambito del PNRR, Missione 1–Digitalizzazione, innovazione, competitività e cultura, Component 3 – Cultura 4.0 (M1C3). Misura 2 «Rigenerazione di piccoli siti culturali, patrimonio culturale, religioso e rurale», Investimento 2.1: «Attrattività dei borghi storici», finanziato dall’Unione europea-NextGenerationEU.

candidatura o da perfezionarsi nei termini previsti dal *Progetto* nel rispetto delle pertinenti disposizioni di legge, anche in coerenza con quanto disposto dal codice dei contratti pubblici, dal codice del terzo settore e dal codice dei beni culturali e del paesaggio»<sup>5</sup>.

Come anticipato, il bando, nel premiare partenariati con gli enti del Terzo settore realizzati attraverso il codice del terzo settore, valorizza un approccio collaborativo tra privato e pubblica amministrazione per la tutela e la valorizzazione dei borghi storici, richiamando quel fenomeno giuridico che va sotto il nome di «amministrazione condivisa»<sup>6</sup>, espressione del principio di sussidiarietà orizzontale<sup>7</sup>. Tale fenomeno rappresenta un nuovo modello di amministrare basato sulla cooperazione tra pubbliche amministrazioni e soggetti privati attraverso cui prendono campo i «cittadini attivi»<sup>8</sup>. Essi diventano sempre più «co-amministratori, soggetti attivi che, integrando le risorse di cui sono portatori con quelle di cui è dotata l'amministrazione, si assumono una parte di responsabilità nel risolvere problemi di interesse generale»<sup>9</sup>. Si delinea pertanto un modello organizzativo che, saldan-

<sup>5</sup> Art. 14, par. 3, avviso pubblico per la presentazione di Proposte di intervento per la rigenerazione culturale e sociale dei piccoli borghi storici da finanziare nell'ambito del PNRR, Missione 1-Digitalizzazione, innovazione, competitività e cultura, Component 3 – Cultura 4.0 (M1C3). Misura 2 «Rigenerazione di piccoli siti culturali, patrimonio culturale, religioso e rurale», Investimento 2.1: «Attrattività dei borghi storici», finanziato dall'Unione europea-NextGenerationEU.

<sup>6</sup> G. Arena, *Introduzione all'amministrazione condivisa*, in *Studi parl. pol. cost.*, 1997, n. 117-118, 29 ss., è stato il primo a teorizzare questo modello.

<sup>7</sup> Gli scritti in tema sono molteplici, si veda tra tutti F. Giglioni, *I fondamenti dell'amministrazione condivisa*, in *Lezioni sull'amministrazione condivisa*, a cura di E. Frediani, Torino, Giappichelli, 2025, 5, per cui l'amministrazione condivisa è strettamente collegata al principio di sussidiarietà orizzontale che «esplicita quello che l'art. 2 Cost. conteneva solo in modo implicito: di fronte a cittadini, singoli o associati, che agiscono autonomamente per lo svolgimento di attività di interesse generale, compito delle istituzioni repubblicane è quello di favorirli, come recita l'art. 118, c. 4, Cost. Così il principio di sussidiarietà si salda con quello di solidarietà e completa definitivamente il modo in cui l'amministrazione condivisa si dispiega». Così anche G. Arena, *Cittadini attivi*, Bari, Laterza, 2011, 64-85. Si veda infine in tema, l'analisi condotta da B.G. Di Mauro, *L'urbanistica rigenerativa (condivisa): tra attualità (PNRR), desiderio (amministrazione condivisa) e scopo (sussidiarietà orizzontale)*, in *Dir. proc. amm.*, 2022, 809-838.

<sup>8</sup> Si riprende la locuzione utilizzata nell'opera di G. Arena, *Cittadini attivi*, cit., *passim*.

<sup>9</sup> G. Arena, *Introduzione all'amministrazione condivisa*, cit., 29.

do gli artt. 2 e 118, comma 4, Cost., impone all'amministrazione di valorizzare il contributo che i cittadini possono offrire e di predisporre «in modo tale da accogliere le varie proposte e trasformarle in azioni congiunte che sappiano soddisfare gli interessi generali»<sup>10</sup>. Infatti, si evocano indirettamente istituti, come la co-programmazione e la co-progettazione, che legano amministrazione e cittadino ad un'impostazione in cui il soggetto privato è parte essenziale (e non facoltativa) del farsi dell'azione amministrativa. Si predilige in questo modo una tutela e valorizzazione del borgo storico che passa mediante la funzione dell'ente del Terzo settore di garantire adeguatezza all'attività amministrativa. Invero, come affermato da una nota pronuncia della Corte costituzionale (26 giugno 2020, n. 131) il terzo settore, costituendo «una rete capillare di vicinanza e solidarietà, sensibile in tempo reale alle esigenze che provengono dal tessuto sociale», mette «a disposizione dell'ente pubblico preziosi dati informativi e un'importante capacità organizzativa e di intervento, con risparmio di risorse e aumento della qualità dei servizi e delle prestazioni erogate a favore della "società del bisogno"». Se si riflette sull'ampia nozione di borgo storico, offerta da molteplici fonti del diritto primarie e secondarie, in cui sono preminenti il carattere storico e culturale, questa capacità dell'ente del Terzo settore di fornire informazioni all'amministrazione potrebbe consentire di tutelare più efficacemente, rispetto agli strumenti tradizionali offerti dal codice dei beni culturali e dal codice dei contratti pubblici, l'identità storico culturale dei medesimi borghi e di valorizzarne il territorio per arginare fenomeni di abbandono. Poste queste premesse, partendo dalle sollecitazioni dell'avviso PNRR suindicato, il presente lavoro si occuperà di esaminare in che modo gli enti del terzo settore possano assicurare efficaci modalità di tutela e valorizzazione dei borghi storici per il tramite del Codice del Terzo settore al fine di contrastarne lo spopolamento. Per realizzare ciò occorrerà procedere per gradi, esaminando dapprima la nozione «a geometrie variabili» di Borgo storico.

<sup>10</sup> F. Giglioni, *I fondamenti dell'amministrazione condivisa*, in *Lezioni sull'amministrazione condivisa*, a cura di E. Frediani, cit. 3.



2. *La nozione a «geometrie variabili» di borgo storico e i margini di scelta degli enti territoriali: una opportunità di valorizzazione e tutela tramite gli enti del terzo settore*

Tracciare i confini della nozione di borgo storico risulta particolarmente rilevante per comprendere in che modo l'ente del terzo settore e gli istituti della co-programmazione e della co-progettazione possano risultare uno strumento efficace per una loro tutela e valorizzazione. A tal riguardo è possibile desumere due diverse nozioni di Borgo storico affidate ad una legge regionale e all'avviso PNRR Borghi precedentemente citato. Quanto alla prima, si intende far riferimento alla l.r. Marche n. 29/2021<sup>11</sup> in cui, all'art. 2, comma 1, lett. a), si afferma che sono borghi storici queglii «agglomerati insediativi che conservano nell'organizzazione territoriale, nell'assetto urbanistico o nelle strutture edilizie i segni di una formazione remota e di proprie originarie funzioni economiche, politiche, sociali e culturali connesse alle caratteristiche del territorio e che possono rivestire anche carattere artistico o di particolare pregio ambientale e paesaggistico». Quanto alla seconda, invece, i borghi storici del PNRR, descritti all'art. 1 dell'avviso più volte citato, sono «quegli insediamenti storici chiaramente identificabili e riconoscibili nelle loro originarie caratteristiche tipo-morfologiche, per la permanenza di una prevalente continuità dei tessuti edilizi storici e per il valore del loro patrimonio storico-culturale e paesaggistico». Entrambe le fonti delimitano (e non poteva essere diversamente) una nozione di borgo storico in cui viene esaltata sia la componente storica, che la componente della culturalità<sup>12</sup> con conseguente applicazione del d.lgs. n. 42/2004.

Per dovere di completezza merita rilevare come altre normative, pur riferendosi genericamente alla nozione di borgo e non di borgo storico sembrano richiamare tali elementi, facendo leva su storicità e culturalità nel senso predetto, determinandone una nozione “a geometrie variabili”. Una di queste è la l.r. Toscana 31 dicembre 2024, n. 31, «Testo unico del Turismo», secondo cui all'art. 47 comma 4 «Per borgo s'intende il nucleo o insediamento in stretta relazione

<sup>11</sup> Riguardante il «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».

<sup>12</sup> Che rileva nella disciplina giuridica della tutela e della valorizzazione, con conseguente applicazione del d.lgs. n. 42/2004.

morfológica, insediativa e funzionale con il contesto, caratterizzato dalla presenza di più unità dalla tipologia simile e dalla presenza di un impianto urbanistico delimitato nel quale siano presenti elementi caratteristici e di identità».

Così anche la direttiva del 2 dicembre 2016 del Ministro dei beni delle attività culturali e del turismo per l'istituzione dell'«anno dei borghi italiani-2017», per la valorizzazione dei piccoli centri storici e del loro patrimonio, qualificava il borgo come quei piccoli comuni italiani (5.000 abitanti) caratterizzati da «un prezioso patrimonio culturale» e da «unicità» e «autenticità»<sup>13</sup>.

Del tutto particolare risulta invece la scelta effettuata dalla legge 6 ottobre 2017, n. 158, «Misure per il sostegno e la valorizzazione dei piccoli comuni, nonché disposizioni per la riqualificazione e il recupero dei centri storici dei medesimi comuni», che sebbene giornalmente sia stata qualificata come “salva borghi”, non riporta in sé alcuna definizione di borgo<sup>14</sup>.

Le scelte operate dalle fonti esaminate consentono di comprendere due aspetti: l'oggetto della valorizzazione e della tutela ed il tipo di approccio che la legislazione intende adottare più o meno direttamente per rivitalizzare il tessuto economico e sociale del borgo storico al fine di contrastarne lo spopolamento e l'abbandono. In merito al primo aspetto, il riferimento all'interesse storico e alla culturalità consente di ritenere quale oggetto di tutela i beni culturali immobili

<sup>13</sup> Si veda in merito quanto rilevato da A. Pirri, *Per una qualificazione giuridica dei borghi*, in *Aedon*, 2024, n. 2.

<sup>14</sup> Si individua solamente una definizione dei comuni che hanno diritto alle misure di sostegno. Ai sensi dell'art. 1 comma 2, infatti, ci si riferisce solo ai «comuni con popolazione residente fino a 5.000 abitanti nonché [a]i comuni istituiti a seguito di fusione tra comuni aventi ciascuno popolazione fino a 5.000 abitanti», le cui tipologie dovevano essere le seguenti: «a) comuni collocati in aree interessate da fenomeni di dissesto idrogeologico; b) comuni caratterizzati da marcata arretratezza economica; c) comuni nei quali si è verificato un significativo decremento della popolazione residente; d) comuni caratterizzati da condizioni di disagio insediativo, sulla base di specifici parametri definiti in base all'indice di vecchiaia, alla percentuale di occupati rispetto alla popolazione residente e all'indice di ruralità; e) comuni caratterizzati da inadeguatezza dei servizi sociali essenziali; f) comuni ubicati in aree contrassegnate da difficoltà di comunicazione e dalla lontananza dai grandi centri urbani; g) comuni la cui popolazione residente presenta una densità non superiore ad 80 abitanti per chilometro quadrato».

e i beni e le attività culturali immateriali<sup>15</sup> all'interno del borgo. In merito al secondo aspetto, invece, gli interventi a tutela dei borghi storici consistono per lo più, quanto alla legge marchigiana e all'avviso PNRR, nell'erogazione di finanziamenti per realizzare queste finalità attraverso un approccio di forte coinvolgimento della cittadinanza<sup>16</sup>.

Sebbene il tema della partecipazione dei cittadini non sia nuovo nel campo della tutela e valorizzazione dei beni culturali<sup>17</sup> – basti pensare all'art. 6, comma 3, per cui «La Repubblica favorisce e sostiene la partecipazione dei soggetti privati, singoli o associati, alla valorizzazione del patrimonio culturale», all'art. 111 secondo cui alle attività di valorizzazione «possono concorrere, cooperare o partecipare soggetti privati», oppure agli accordi previsti dall'art. 112 comma 9<sup>18</sup>, d.lgs. n. 42/2004 o ai patti di collaborazione<sup>19</sup> – l'avviso PNRR valorizza un approccio partecipativo diverso – si potrebbe dire di tipo qualitativo e non quantitativo<sup>20</sup> – rivolgendosi agli enti del terzo settore. Questi ultimi rispetto ai semplici cittadini, parafrasando quanto affermato dalla

<sup>15</sup> È quanto segnala E. Guarnieri, *Ripresa e resilienza tra le vie dei borghi storici*, cit., 6. Sulla distinzione tra beni culturali materiali ed immateriali si veda tra tutti M.S. Giannini, *I beni culturali*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1976, 3 ss.

<sup>16</sup> A tal riguardo, G. Piperata, *Rigenerazione urbana e patrimonio culturale nell'esperienza amministrativa italiana di ripresa e resilienza*, in *Aedon*, 2024, n. 1, 7-14. Si veda inoltre, C. Vitale, *Riuso e valorizzazione del patrimonio culturale nelle aree interne*, Torino, Giappichelli, 2024, 151-206.

<sup>17</sup> In tema tra tutti, S. Cassese, *I beni culturali: dalla tutela alla valorizzazione*, in *Giorn. dir. amm.*, 1998, 673; N. Aicardi, *L'ordinamento amministrativo dei beni culturali. La sussidiarietà nella tutela e nella valorizzazione*, Torino, 2002; L. Casini, *Pubblico e privato nella valorizzazione dei beni culturali*, in *Giorn. dir. amm.*, 2005, 785; *La valorizzazione dei beni culturali. Modelli giuridici di gestione integrata*, a cura di P. Bilancia, Milano, Giuffrè, 2006; C. Barbati, *Art. 6*, in *Il Codice dei beni culturali e del paesaggio*, a cura di M. Cammelli, Bologna, 2007; C. Barbati, *La valorizzazione: gli artt. 101, 104, 107, 112, 115, 119*, in *Aedon*, 2008, n. 3. Da ultimo, A. Magliari, *La collaborazione pubblico-privato nella programmazione degli interventi di valorizzazione dei beni culturali: criticità e prospettive*, in *Il coinvolgimento degli enti privati nella valorizzazione e nella gestione dei beni culturali pubblici*, a cura di F.G. Albinini, Napoli, Editoriale scientifica, 2022, 39-85.

<sup>18</sup> Si vedano da ultimi in tema, F. Caporale, *La valorizzazione dei beni culturali*, Napoli, Editoriale scientifica, 2024, 191-254; C. Vitale, *Riuso e valorizzazione del patrimonio culturale nelle aree interne*, Torino, Giappichelli, 2024, 151-206.

<sup>19</sup> In merito, da ultimo F. Giglioni, *Il diritto dell'amministrazione condivisa*, Milano, Giuffrè, 2025.

<sup>20</sup> Ci si riallaccia agli studi di S. Cognetti, *"Quantità" e "qualità" della partecipazione*, Milano, 2000, 120 ss., in cui l'autore evidenzia come la stessa l. 241/1990 abbia

sentenza C. cost. n. 131/2020, riescono a comprendere in maniera capillare il reale fabbisogno del luogo in cui esplicano la loro attività, facendosi portatori di valori e tradizioni di varia natura. È il caso ad esempio delle pro loco. Tali cittadini associati, per essere qualificati enti del Terzo settore<sup>21</sup>, si dedicano alla tutela di interessi generali così come definiti dall'art. 5, d.lgs. n. 117/2017, che devono essere cristallizzati nel proprio statuto, realizzandoli senza alcuno scopo di lucro, in cui risiedono gli «interventi di tutela e valorizzazione del patrimonio culturale e del paesaggio, ai sensi del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, e successive modificazioni». Infatti, l'avviso tiene conto di questo aspetto, premiando gli enti territoriali che presenteranno progetti sulla base di partenariati da svolgersi con questi enti al fine di assicurare che gli interventi di tutela e valorizzazione da finanziare siano il più possibile coerenti alle reali esigenze del territorio dei Borghi storici.

Questo approccio normativo valorizza dunque i margini di scelta degli enti territoriali<sup>22</sup> e la loro capacità di auto organizzazione<sup>23</sup>, individuando, grazie anche all'ampia nozione di borgo storico, non solo i beni materiali e immateriali che si vogliono tutelare e valorizzare ma anche gli strumenti offerti dal codice del terzo settore a cui è possibile ricorrere per realizzare in maniera efficace il risultato del contrasto allo spopolamento. Poste queste premesse, il lavoro proseguirà con l'esame della co-programmazione e della co-progettazione disciplinati dall'art. 55, d.lgs. n. 117/2017, che, come si cercherà di dimostrare, risultano i due principali istituti del Codice del Terzo settore che assicurano, se utilizzati adeguatamente, efficacia dell'azione amministrativa, rappresentando una logica premessa al ricorso alle norme del d.gs. n.

compiuto una scelta partecipativa “qualitativa” e non “quantitativa” selezionando i documenti che i partecipanti possono introdurre nella fase istruttoria.

<sup>21</sup> Si veda quanto disciplinato dall'art. 4, d.lgs. n. 117/2017.

<sup>22</sup> In quest'ottica i margini di scelta della stazione appaltante sono stati valorizzati dagli artt. 1 e 2, d.lgs. n. 36/2023. Si vedano a riguardo i lavori di M. Spasiano, *Principi e discrezionalità nel nuovo codice dei contratti pubblici: primi tentativi di parametrizzazione del sindacato*, in *federalismi.it*, 2023, n. 23, 235 ss.; E. Guarnieri, *Il principio di risultato nei contratti pubblici*, in *Dir. amm.*, 2023, n. 4, 829-862.

<sup>23</sup> Ciò anche in direzione dell'art. 8, d.lgs. n. 36/2023, che introduce il principio di autonomia contrattuale della stazione appaltante. Si veda in tema, F. Cortese, *Commento art. 8*, in *Commentario al codice dei contratti pubblici*, a cura di R. Villata e M. Ramajoli, Milano, Giuffrè, 2025, 42, 46.

42/2004 e del d.lgs. n. 36/2023 che prevedono la partecipazione del privato.

### 3. *La co-programmazione tra terzo settore e pubblica amministrazione nell'ottica della tutela e valorizzazione del Borgo storico*

Come anticipato, il primo istituto del codice del terzo settore che qui si vuole esaminare è quello della co-programmazione<sup>24</sup>, disciplinato dall'art. 55, comma 2, d.lgs n. 117/2017 secondo cui «La co-programmazione è finalizzata all'individuazione, da parte della pubblica amministrazione precedente, dei bisogni da soddisfare, degli interventi a tal fine necessari, delle modalità di realizzazione degli stessi e delle risorse disponibili».

Dal combinato disposto del primo e del secondo comma dell'art. 55<sup>25</sup> emerge come sia espressamente richiamato il metodo della programmazione. Infatti, il primo comma della disposizione indicata inquadra la co-programmazione nell'ambito dell'attività di programmazione delle pubbliche amministrazioni. Questa osservazione porta con sé diverse riflessioni. Se si parla di programmazione occorre prima di tutto ricostruire la co-programmazione come un metodo attraverso il quale l'amministrazione disciplina i pubblici poteri verso determinati risultati<sup>26</sup>. Il primo concerne l'esigenza di indirizzare

<sup>24</sup> Sia consentito rinviare per un'analisi più completa dell'istituto A. Berrettini, *La co-programmazione nel rapporto tra Terzo settore e pubblica amministrazione. Profili ricostruttivi in direzione della procedimentalizzazione*, Torino, Giappichelli, 2025, 1-294.

<sup>25</sup> Si rifletta su quanto disposto dall'art. 55, comma 1, d.lgs. n. 117/2017 per cui «in attuazione dei principi di sussidiarietà, cooperazione, efficacia, efficienza ed economicità, omogeneità, copertura finanziaria e patrimoniale, responsabilità ed unicità dell'amministrazione, autonomia organizzativa e regolamentare, le amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, nell'esercizio delle proprie funzioni di programmazione e organizzazione a livello territoriale degli interventi e dei servizi nei settori di attività di cui all'articolo 5, assicurano il coinvolgimento attivo degli enti del Terzo settore, attraverso forme di co-programmazione e co-progettazione e accreditamento, poste in essere nel rispetto dei principi della legge 7 agosto 1990, n. 241, nonché delle norme che disciplinano specifici procedimenti ed in particolare di quelle relative alla programmazione sociale di zona».

<sup>26</sup> Sulla programmazione come metodo giuridico, si vedano in tema tra tutti M.S. Giannini, *Planificazione*, in *Enc. dir.*, XXXIII, Milano, Giuffrè, 1983, 632 ss.;

l'attività amministrativa in maniera compiuta e razionale verso obiettivi di interesse pubblico che l'amministrazione intende realizzare. La norma infatti prevede che le pubbliche amministrazioni individuino: i «bisogni da soddisfare, gli «interventi a tal fine necessari», le «modalità di realizzazione degli stessi» e le «risorse disponibili» in settori sensibili dell'ordinamento, ossia in quelli previsti dall'art. 5, d.lgs. n. 117/2017, compreso quello, come già evidenziato degli «interventi di tutela e valorizzazione del patrimonio culturale e del paesaggio, ai sensi del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, e successive modificazioni». Tale capacità di *rule making* dell'amministrazione richiama la necessità di assicurare un risultato pubblicistico che vincola l'azione futura dell'amministrazione con un approccio puramente collaborativo, finalizzato ad ottenere un materiale istruttorio il più possibile completo.

Il risultato a cui mira il codice del terzo settore è quel risultato appropriato o adeguato che il metodo della programmazione intende assicurare, ossia l'emanazione di un atto coerente alle reali esigenze della cittadinanza. L'approccio collaborativo costituisce allora un elemento essenziale della co-programmazione<sup>27</sup> per far sì che il contenuto del successivo atto amministrativo generale sia adeguato alla realtà socioeconomica dell'amministrazione grazie agli elementi forniti dal privato-sociale. L'emersione degli interessi assicura inoltre che l'atto di programmazione sia conforme al principio di imparzialità, essendo possibile «solo se tutti gli interessi dei gruppi sociali interessati sono in grado di essere ascoltati, e se è garantita la pubblicità della loro mediazione»<sup>28</sup>.

Se il metodo della programmazione prevede al suo interno la generica esigenza di coinvolgere il privato per acquisire la complessità, la pluralità, le diversità degli interessi e dei fatti, consentendo

M. D'Orsogna, *Pianificazione e programmazione*, in *Dizionario di diritto pubblico*, Milano, Giuffrè, a cura di S. Cassese, 2006, 4298 ss.; P.L. Portaluri, *Il principio di pianificazione*, in *Studi sui principi del diritto amministrativo*, a cura di R. Mauro e F. Saitta, Milano, Giuffrè, 2012, 462 ss.; L. Iannotta, *La programmazione come metodo giuridico*, in *Dir. e proc. amm.*, 2024, n. 1, 112 ss.

<sup>27</sup> Questo in generale viene recepito dalla stessa si riferisce per la programmazione che ha un necessario connotato di partecipazione. Sul punto, si rimanda a R. Ferrara, *La programmazione «negoziata» fra pubblico e privato*, in *Dir. amm.* 1999, 429 ss.

<sup>28</sup> M. Luciani, *La produzione economica privata nel sistema costituzionale*, Padova, Cedam, 1983, 184.

alla pubblica amministrazione di compararli e selezionarli, l'art. 55 del codice del terzo settore introduce una rilevante novità. La co-programmazione, infatti, seleziona a monte i privati con cui instaurare un dialogo, scegliendo come interlocutori privilegiati gli enti del terzo settore essendo una cassa di risonanza delle esigenze del territorio.

Anche il ruolo solidaristico dell'ente del terzo settore consente di ottenere così la qualifica di interlocutore privilegiato grazie al quale l'amministrazione può cogliere preziosi dati informativi per garantire adeguatezza degli atti di programmazione. L'attenzione del legislatore in direzione di questi soggetti è ancora più evidente se si considera che non si tratta solo di enti che hanno scopi solidaristici ma di enti iscritti al registro unico nazionale del terzo settore, la cui iscrizione rappresenta un valore di garanzia e di affidabilità per tutto il sistema pubblicistico<sup>29</sup>. Questi elementi di garanzia ed affidabilità si sostanziano sia in quelle forme di controllo e di vigilanza per la costante verifica del possesso dei requisiti degli enti del terzo settore, come l'assenza di scopo di lucro e lo svolgimento di attività di interesse generale<sup>30</sup>, sia nella capacità dell'ente stesso di adempiere ai suoi compiti pubblicistici in maniera efficace ed efficiente<sup>31</sup>, possedendo una solida organizzazione accertata in via pubblicistica.

Un altro aspetto innovativo della co-programmazione riguarda il rapporto tra questo istituto ed il modello dell'amministrazione condivisa. Infatti, la co-programmazione non si pone come sua unica finalità quella di attuare il metodo della programmazione, valorizzando l'aspetto qualitativo della partecipazione alla redazione di un atto amministrativo generale, poiché suo ulteriore obiettivo è quello di promuovere lo svolgimento delle attività di interesse generale dei cittadini, in accordo al principio di sussidiarietà orizzontale<sup>32</sup>. Così,

<sup>29</sup> A. Fici, *I "presupposti negoziali" dell'«amministrazione condivisa»: profili di diritto privato*, in *I rapporti tra pubbliche amministrazioni e terzo settore*, a cura di A. Fici, L. Gallo e F. Giglioni, Napoli, Editoriale scientifica, 2020, 61 ss.

<sup>30</sup> M. Clarich e B. Boschetti, *Ai confini del terzo settore (e del suo diritto)*, in *I rapporti tra pubbliche amministrazioni e terzo settore*, a cura di A. Fici, L. Gallo e F. Giglioni, cit., 102-103.

<sup>31</sup> Lo evidenzia D. Palazzo, *Pubblico e privato nelle attività di interesse generale*, Napoli, Editoriale scientifica, 2022, 446.

<sup>32</sup> Ricorda D. Palazzo, *Pubblico e privato nelle attività di interesse generale*, cit., 448, che diversi autori hanno evidenziato il rapporto tra forme di programmazione partecipata e sussidiarietà orizzontale, tra cui F. Giglioni, *Sussidiarietà orizzontale e terzo settore*, in *www.astrid-online.it*, 19 ottobre 2002, n. 3; G. Tiberi, *La dimensione*

la co-programmazione esprime un modello organizzativo della pubblica amministrazione che supera il momento autoritativo del potere pubblico, rendendo potenzialmente corresponsabile il privato di una certa decisione assunta sotto la guida pubblicistica<sup>33</sup>, quale co-amministratore<sup>34</sup> nell'esercizio di funzioni pubblicistiche. Dunque, la co-programmazione consente ai privati di valorizzare le azioni solidali che spontaneamente decidono di svolgere, ai sensi dell'art. 2 Cost.<sup>35</sup>, emancipando tali azioni di cura da una sfera privata ad una sfera pubblica<sup>36</sup>. In sostanza, l'art. 55, comma 2, d.lgs. n. 117/2027 assicura che la tutela degli interessi generali non sia riservata alle pubbliche amministrazioni<sup>37</sup>, delineando un procedimento complesso «espressione di un diverso rapporto tra il pubblico ed il privato sociale» che descrive «un canale di amministrazione condivisa, alternativo a quello del profitto e del mercato»<sup>38</sup>.

Da queste prime indicazioni si può comprendere come la co-programmazione risulti un antecedente logico giuridico essenziale per la tutela e la valorizzazione del patrimonio culturale, materiale ed immateriale dei borghi storici, assicurando che l'individuazione dei bisogni e degli interventi che vanno in tale direzione siano adeguati alle reali esigenze del territorio che poi rileveranno all'interno della programmazione delle attività di contrasto allo spopolamento. Non solo. La

*costituzionale del Terzo settore*, in *www.astrid-online.it*, 2008, 34. Sul rapporto tra sussidiarietà orizzontale e co-programmazione si veda invece E. Zampetti, *I servizi pubblici nel contesto pandemico. Riflessioni su libertà organizzativa, affidamento in house e principio di sussidiarietà*, in *www.giustiziasieme.it*, 13 agosto 2021, cit., par. 4.1.

<sup>33</sup> F. Giglioni, *I fondamenti dell'amministrazione condivisa*, cit., 3.

<sup>34</sup> Secondo G. Arena, *Introduzione all'amministrazione condivisa*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, cit., 29, l'amministrazione condivisa è «un modello di amministrazione che coinvolge i cittadini, che mettendo a disposizione le proprie risorse collaborano con la pubblica amministrazione come soggetti attivi (co-amministratori) alla ideazione, alla programmazione, alla progettazione e all'esecuzione di interventi di interesse generale».

<sup>35</sup> Sul legame tra art. 2 Cost. e art. 118, comma 4, Cost., si veda G. Arena, *Cittadini attivi*, cit., 64-69.

<sup>36</sup> A. Pioggia, *Cura e pubblica amministrazione*, Bologna, 2024, 150 ss. A. Pioggia, *La cura nella costituzione. Prospettive per un'amministrazione della cura*, in *L'amministrazione condivisa*, a cura di G. Arena e M. Bombardelli, Napoli, Editoriale scientifica, 2022, 43.

<sup>37</sup> F. Giglioni, *I fondamenti dell'amministrazione condivisa*, in *Lezioni di amministrazione condivisa*, a cura di E. Frediani, cit., 5.

<sup>38</sup> C. cost., 26 giugno 2020, n. 131.



co-programmazione consente di saggiare la tipologia (e le relative capacità) degli enti del Terzo settore che nel territorio del Borgo storico esercitano la loro attività di interesse generale, valutando anche la possibilità di un loro coinvolgimento nella successiva fase della co-progettazione e di costituzione di un partenariato nell'ottica dell'Avviso PNRR precedentemente citato. Le potenzialità dell'istituto in esame sono dunque molteplici. Esse possono ad esempio agevolare l'attuazione di quanto disciplinato dall'art. 112, comma 4, d.lgs. n. 42/2004, che prevede l'elaborazione dei piani strategici di sviluppo culturale e i programmi, relativamente ai beni culturali di pertinenza pubblica attraverso l'utilizzo di non meglio precisati strumenti di concertazione in cui può inserirsi la stessa co-programmazione<sup>39</sup>. Nonostante questo le amministrazioni sembrano concentrarsi più sulla fase discendente che su quella ascendente attraverso cui delineare le risorse finanziarie, organizzative e professionali e le tipologie degli interventi necessari alla tutela e valorizzazione dei Borghi storici<sup>40</sup>. Ed in effetti, le amministrazioni hanno emanato avvisi pubblici volti unicamente a co-progettare piuttosto che a co-programmare gli interventi. Ciò deriva probabilmente da una lettura troppo restrittiva della linea "b" dell'avviso borghi PNRR in cui si è inteso per partenariato pubblico-privato solo quello relativo alla gestione e alla realizzazione di attività riguardanti il patrimonio culturale dei Borghi, legato alla successiva fase della co-progettazione. Tale problema si somma alle difficoltà che gli amministratori hanno di co-programmare, legate alla eccessiva indeterminazione procedimentale: l'art. 55, comma 2, d.lgs. n. 117/2017 individua solo gli obiettivi dell'istituto oggetto di esame senza indicarne un procedimento specifico. La *ratio* della norma, in accordo con quanto indicato dall'art. 55 comma 1, d.lgs. n. 117/2017, consiste nell'affidare

<sup>39</sup> A tal riguardo, si rimanda per completezza all'analisi compiuta da A. Magliari, *La collaborazione pubblico-privato nella programmazione degli interventi di valorizzazione dei beni culturali: criticità e prospettive*, cit., 72-80.

<sup>40</sup> È quanto rileva in generale A. Magliari, *La collaborazione pubblico-privato nella programmazione degli interventi di valorizzazione dei beni culturali: criticità e prospettive*, cit., 56 in cui evidenzia come manchi un approccio legato alla programmazione delle attività di tutela e valorizzazione. Si veda inoltre a riguardo A. Moliterni, *Pubblico e privato nella disciplina del patrimonio culturale: l'assetto del sistema, i problemi, le sfide*, in *Patrimonio culturale e soggetti privati. Criticità e prospettive del rapporto pubblico-privato*, a cura di A. Moliterni, Napoli, Editoriale scientifica, 2019, 40 ss., in cui si evidenziano problematiche di eccessiva astrattezza della gestione delle fasi delineate dall'art. 112, d.lgs. n. 42/2004.

all'autonomia organizzativa e regolamentare delle amministrazioni la procedura più adeguata al contesto organizzativo interno<sup>41</sup>. A questa sorta di paralisi dell'azione amministrativa sembrano porre rimedio le Linee guida in tema emanate dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali con D.M. n. 72/2021, in cui si individua lo schema della procedura<sup>42</sup>, qualificandola come un'«istruttoria partecipata e condivisa, nella quale – ferme restando le prerogative dell'ente pubblico, quale “amministrazione procedente” ai sensi della legge n. 241/1990 – il quadro di conoscenza e di rappresentazione delle possibili azioni da intraprendere è il portato della collaborazione di tutti i partecipanti al procedimento».

Inoltre, in direzione di una maggiore chiarezza dell'istituto, diverse leggi regionali e regolamenti delle amministrazioni hanno indicato non solo una procedura di base<sup>43</sup> della co-programmazione ma anche l'obbligo di tenere in considerazione le risultanze istruttorie derivanti dal dialogo tra ente del terzo settore<sup>44</sup> e pubblica amministrazione

<sup>41</sup> È possibile superare tale indeterminatezza ricorrendo alle varie forme di autovincolo amministrativo. Si vedano in merito

<sup>42</sup> Si prevede in tal senso l'emanazione di un avviso pubblico per tutelare i principi derivanti dall'art. 1, l. n. 241/1990. Le linee guida norma non si limitano ad individuare lo strumento attraverso il quale co-programmare, ma sottolineano anche gli elementi minimi che deve possedere l'avviso pubblico indicato, ossia: «(a) oggetto del procedimento di co-programmazione; b) requisiti dei partecipanti; c) modalità di presentazione della domanda di partecipazione e relative dichiarazioni, inclusa espressa liberatoria in favore dell'Amministrazione procedente in ordine ad eventuali responsabilità legate alla proprietà intellettuale delle proposte presentate; d) tempi e modalità di svolgimento del procedimento; e) conclusione del procedimento; f) regime di pubblicità e trasparenza». D.M. n. 72/2021, Ministero del lavoro e delle politiche sociali, 8. Per un'analisi compiuta delle presenti Linee guida dal punto di vista sistematico, F. Giglioni, *Forme e strumenti dell'amministrazione condivisa*, in G. Arena-M. Bombardelli, *L'amministrazione condivisa*, Trento, 2022, 96-98; D. Caldirola, *Il terzo settore nello stato sociale in trasformazione*, Napoli, 2021, 209-216.

<sup>43</sup> Sul tema sia consentito rinviare a A. Berrettini, *La co-programmazione nel rapporto tra Terzo settore e pubblica amministrazione. Profili ricostruttivi in direzione della procedimentalizzazione*, 163-190.

<sup>44</sup> Si veda ad esempio l'art. 6 del «regolamento di disciplina generale sui rapporti tra il comune di Milano e gli enti del Terzo settore in attuazione del codice del terzo settore», il quale specifica gli effetti dell'atto di co-programmazione, nel senso che l'amministrazione dovrà tener conto del suo contenuto nell'elaborazione e nell'aggiornamento degli altri strumenti di programmazione e di pianificazione, generali e settoriali, con particolare riguardo al documento unico di programmazione triennale (DUP) e ai conseguenti piano esecutivo di gestione (PEG), piano di sviluppo del

nell'attività di programmazione, vincolandola (tendenzialmente) ad esse.

#### 4. *L'utilizzo della co-progettazione come strumento di attuazione delle finalità del PNRR in tema di borghi storici*

Come anticipato, la linea "b" dell'avviso borghi PNRR valorizza un coinvolgimento attivo dei privati, premiando le proposte progettuali che prevedono «forme flessibili e innovative di gestione in ambito culturale attraverso il ricorso a partenariati pubblico-privato». Diversi enti territoriali hanno scelto di presentare le proprie candidature attraverso la co-progettazione<sup>45</sup>, che sul piano logico-giuridico segue la co-programmazione. Essa come è noto è disciplinata dall'art. 55 comma 3, d.lgs. n. 117/2017 e rappresenta un altro strumento di amministrazione condivisa finalizzato «alla definizione ed eventualmente alla realizzazione di specifici progetti di servizio o di intervento finalizzati a soddisfare bisogni definiti, alla luce degli strumenti di programmazione di cui comma 2».

Invero, a differenza della co-programmazione, la norma si presenta meno vaga indicando al comma 4 l'ossatura del procedimento

*Welfare* (piano di zona), piano di governo del territorio (PGT), previsti dalla disciplina di settore.

<sup>45</sup> Gli studi in tema sono molteplici, si rinvia in particolare a M.V. Ferroni, L'affidamento agli enti del Terzo settore ed il codice dei contratti pubblici, in *Nomos*, 2, 2018, 27 ss.; E. Frediani, *La co-progettazione dei servizi sociali*, Torino, 2021; L. Galli, *La coprogrammazione e la coprogettazione dei servizi di integrazione dei migranti*, Torino, 2021; A.S. Albanese, *La collaborazione fra enti pubblici e terzo settore nell'ambito dei servizi sociali: bilanci e prospettive*, in *Ist. del fed.*, 3, 2022, 635 ss.; G. Agati, *Coinvolgimento degli enti del Terzo settore da parte della P.A.* (D.lgs. n. 117/2017) e rapporti con il codice dei contratti pubblici, in *Urb. e app.*, 2, 2022, 226 ss.; D. Palazzo, *Pubblico e privato nella attività di interesse generale. Terzo settore e amministrazione condivisa*, Torino, 2022; R. Parisi, *Il coinvolgimento attivo del Terzo settore nella gestione dei servizi sociali, tra solidarietà e concorrenza*, in *Dir. e proc. amm.*, 1, 2022, 197 ss.; V. Manzetti, *La co-programmazione e la co-progettazione tra PA e enti del Terzo settore: dal ritrovarsi nel mezzo del cammin per una selva oscura, che la diritta via era smarrita... ai raggi del "nuovo" pianeta dei Contratti pubblici*, in *Nuove Autonomie*, 2, 2023, 603 ss.; E. Caruso, *L'amministrazione pubblica condivisa: terzo settore, contratti, servizi*, in *P.A. Persona e Amministrazione*, 1, 2024, 193 ss.; S. Pellizzari, *Amministrazione pubblica e Terzo settore nella gestione condivisa dei servizi di interesse generale*, Torino, 2025.

da seguire secondo cui «l'individuazione degli enti del terzo settore con cui attivare il partenariato avviene anche mediante forme di accreditamento nel rispetto dei principi di trasparenza, imparzialità, partecipazione e parità di trattamento, previa definizione, da parte della pubblica amministrazione procedente, degli obiettivi generali e specifici dell'intervento, della durata e delle caratteristiche essenziali dello stesso nonché dei criteri e delle modalità per l'individuazione degli enti *partner*».

Come per la co-programmazione, anche in questo caso le amministrazioni sono state agevolate dalle linee guida ministeriali precedentemente indicate, in cui non solo si è delineata con più precisione la procedura di co-progettazione da seguire ma si è stabilito anche il contenuto dell'avviso e lo schema della convenzione da stipulare con le gli enti del terzo settore. Già da queste brevi indicazioni si può rilevare come, rispetto alla co-programmazione, la co-progettazione sia risultata sul piano applicativo quella più utilizzata per realizzare la tutela e la valorizzazione dei borghi storici, mettendo in ombra la fase di co-programmazione. Tale disposizione di legge, infatti, conferisce (almeno apparentemente) minore astrattezza all'operazione di dialogo con il terzo settore, coinvolgendo il privato sociale su un piano tecnico operativo per definire le attività che in concreto l'ente territoriale andrà ad effettuare insieme al privato stesso per realizzare le finalità enunciate dall'avviso PNRR. Diversi Comuni hanno pubblicato avvisi di co-progettazione. Se ne segnalano due in particolare che hanno saputo cogliere il valore aggiunto e l'innovatività della co-progettazione rispetto agli istituti provenienti dal Codice dei beni culturali e del paesaggio e dal Codice dei contratti.

Il primo riguarda il comune di Rionero in Vulture (LE). Tale avviso nasce all'interno della Linea A ed ha come scopo quello di realizzare il contenuto del progetto in cui è risultato vincitore, consistente nella «rigenerazione culturale, sociale ed economica del borgo Monticchio Bagni a rischio abbandono», limitatamente alle attività di organizzazione e realizzazione del festival della rigenerazione edizione 2024, indirizzate a soddisfare i bisogni e le esigenze dei turisti/ospiti/viaggiatori/residenti nel rispetto dei principi di uguaglianza, cortesia, imparzialità, efficienza, efficacia, chiarezza, continuità, partecipazione, trasparenza, accessibilità. Sulla scorta degli ampi margini di scelta che ha l'ente territoriale sulla scelta dei per realizzare il contenuto

del progetto, viene scelta la co-progettazione al fine di «aggregare risorse pubbliche e private per realizzare il fine comune» attraverso «la condivisione di competenze, esperienze, risorse e conoscenza del territorio» per progettare «servizi ed interventi diretti a elevare i livelli di cittadinanza attiva, di coesione e protezione sociale, accrescendo la qualità delle scelte finali»<sup>46</sup>.

Il secondo avviso riguarda il comune di Grizzana Morandi che attua anch'esso la linea "a" del bando borghi. Questo avviso di co-progettazione attiene progetto pilota «da campo l'arte fa scuola. Progetto di rigenerazione culturale del borgo di campo a sistema con la scola e la rochetta mattei». Anche in questo caso il comune esplicita le ragioni della scelta attuativa, ricorrendo al co-progettazione per «istituire relazioni efficaci con soggetti qualificati». Inoltre si evidenzia come «La partecipazione del terzo settore ai processi di co-progettazione e gestione degli interventi si rivela fondamentale per rendere maggiormente efficaci ed appropriate le risposte fornite alle esigenze della popolazione interessata dagli interventi, nonché per consentire un adeguato utilizzo delle risorse, garantendo la gestione secondo criteri di efficienza, efficacia, economicità, trasparenza, uniformità e appropriatezza nel sistema di offerta ed equità nell'accesso alle prestazioni»<sup>47</sup>. In questa direzione si pongono anche i criteri di selezione dell'ente del terzo settore con cui co-progettare, valorizzando proposte progettuali che si inseriscono nel territorio (collegamento stabile

<sup>46</sup> Avviso di indizione di procedura di evidenza pubblica, finalizzato all'individuazione di enti del terzo settore disponibili alla coprogettazione, ai sensi dell'art. 55, d.lgs. n. 117/2017, per la realizzazione di interventi nell'ambito dell'investimento 2.1 Attrattività dei borghi (M1C3) finanziato dall'Unione europea – NextGenerationEU – Linea A Progetti pilota per la rigenerazione culturale, sociale ed economica dei borghi a rischio abbandono e abbandonati. Progetto Borgo Monticchio Bagni CUP: B64H2200086000 – Scheda progetto N. 11 – Branding, Piano comunicazione. Linee di intervento festival della rigenerazione edizione 2024, comune di Rionero in Vulture, 10 agosto 2023.

<sup>47</sup> Avviso pubblico «per la co-progettazione con enti del terzo settore di cui all'art. 4, d.lgs. 117 del 3 marzo 2017 e ss.mm.ii, interventi nell'ambito del progetto pilota «da campo l'arte fa scuola. progetto di rigenerazione culturale del borgo di campo a sistema con la scola e la rochetta mattei» finanziato con risorse a valere sul piano nazionale di ripresa e resilienza (pnrr) –m1c3 misura 2 «rigenerazione di piccoli siti culturali, patrimonio culturale, religioso e rurale» investimento 2.1. «attrattività dei borghi storici» CUP f14f22000100006», comune di Grizzana Morandi,

con la comunità del territorio) e che siano il più possibile innovative (rispetto al progetto pilota).

Da quanto appena esaminato emerge come la co-progettazione risulti uno strumento innovativo per realizzare ogni forma di intervento di tutela e valorizzazione del patrimonio culturale<sup>48</sup> dei borghi storici, consentendo di far emergere non solo i fabbisogni ma anche di individuare da parte di soggetti qualificati che conoscono il territorio di riferimento ed il valore storico culturale che caratterizza il borgo storico (descritto dal PNRR) che si vuole in sostanza ripopolare o tutelare da eventuali abbandoni. Il ricorso alla co-progettazione si basa dunque sulla necessità di garantire adeguatezza ed efficacia dell'azione amministrativa, coinvolgendo nelle funzioni amministrative soggetti privati particolarmente qualificati che individuano, insieme all'amministrazione, soluzioni che «né l'amministrazione pubblica, né il privato *for profit* sarebbero in grado di avanzare e concretizzare alle medesime condizioni»<sup>49</sup>. Infine, merita rilevare come la scelta dei due comuni di co-progettare la tutela e la valorizzazione dei Borghi storici nella linea "a" risulta pregevole per aver esaltato lo *spirito* della co-progettazione slegandola dalle premialità promesse dalla linea B, eliminando il rischio di forzature circa il ricorso agli strumenti di amministrazione condivisa da parte di amministrazioni poco sensibili al tema e incapaci di gestirli sul piano operativo.

<sup>48</sup> Gli esempi proposti riguardano interventi di rigenerazione culturale che racchiudono sia interventi di tutela che di valorizzazione del patrimonio culturale. Come è stato però evidenziato da G. Piperata, *Rigenerazione urbana e patrimonio culturale nell'esperienza amministrativa italiana di ripresa e resilienza*, cit., 11, «non pare corretto far rientrare ogni azione rigenerativa esclusivamente all'interno della funzione di tutela, poiché così facendo si confonderebbero i due fenomeni. Gli interventi di rigenerazione urbana sui beni immobili del patrimonio culturale sono diversi dagli interventi di conservazione degli stessi, poiché, pur garantendo in ogni caso la loro tutela, i primi perseguono finalità che vanno oltre gli scopi dei secondi. Quindi, le strategie di rigenerazione del patrimonio culturale implicano qualcosa in più e di diverso rispetto agli interventi di protezione ai quali lo stesso patrimonio può essere assoggettato. Pertanto, è la valorizzazione del patrimonio culturale, più che la tutela, il titolo cui ricondurre i fenomeni di rigenerazione urbana riguardanti tale patrimonio».

<sup>49</sup> S. Pellizzari, *Amministrazione pubblica e Terzo settore nella gestione condivisa dei servizi di interesse generale*, cit., 232.

## 5. *Riflessioni conclusive.*

Dall'analisi condotta è emerso come co-co-programmazione e co-progettazione, espressione di amministrazione condivisa, risultano strumenti che le amministrazioni possono liberamente scegliere per realizzare in maniera più efficace i fini di tutela e valorizzazione dei borghi storici, rispetto ai due codici (d.lgs. n. 36/2023 e d.lgs. n. 42/2006) citati dall'avviso PNRR. Attraverso questi due istituti, il coinvolgimento di privati particolarmente qualificati come gli enti del terzo settore consentono di trasmettere all'amministrazione quei valori identitari e storici del territorio di riferimento in cui operano per assicurare una tutela e una valorizzazione del patrimonio culturale materiale ed immateriale del Borgo storico coerentemente alle esigenze dei cittadini, sia su un piano tecnico operativo (co-progettazione) che su un livello diverso ed ancillare come quello programmatico (co-programmazione). Ciò va sicuramente in direzione

Il ricorso al d.lgs. n. 117/2017 va anche in direzione della convenzione Faro<sup>50</sup>, recentemente attuata con la l. 1 °ottobre 2020, n. 133, secondo cui, nel delineare le responsabilità pubbliche in materia di patrimonio culturale, all'art. 11 s'impone di «sviluppare metodi innovativi affinché le autorità pubbliche cooperino con altri attori» e di «incoraggiare organizzazioni non governative interessate alla conservazione del patrimonio ad agire nell'interesse pubblico». Inoltre se si guarda alla definizione di patrimonio culturale, operato sempre dalla convenzione di Faro, quale «insieme di risorse ereditate dal passato che alcune persone considerano, a prescindere dal regime di proprietà dei beni, come un riflesso e un'espressione dei loro valori, credenze, conoscenze e tradizioni in continua evoluzione»<sup>51</sup> l'ente del terzo settore risulta un interlocutore privilegiato per la sua tutela e valorizzazione in quanto sensibile «in tempo reale alle esigenze che provengono dal tessuto sociale, e sono quindi in grado di mettere a disposizione dell'ente pubblico [...] preziosi dati informativi»<sup>52</sup>.

<sup>50</sup> In tema, V. Di Capua, *La Convenzione di Faro. Verso la valorizzazione del patrimonio culturale come bene comune?*, in *Aedon.*, 2021, n. 3; P. Carpentieri, *La Convenzione di Faro sul valore dell'eredità culturale per la società (da un punto di vista logico)*, in *federalismi.it*, 22 febbraio 2017.

<sup>51</sup> Art. 2, l. n. 133/2020.

<sup>52</sup> C. cost. 26 giugno 2020, n. 133.

Si pone perciò una differenza importante, già su un piano generale ed astratto, rispetto alle forme di programmazione e gestione degli interventi di tutela e valorizzazione delineati dall'art. 112, d.lgs. n. 42/2006, in cui la norma non pone una scelta qualitativa di interlocutori rivolgendosi al mero privato sia sulla fascia ascendente che discendente della tutela<sup>53</sup>.

Ulteriori differenze permangono anche rispetto al codice dei contratti pubblici (d.lgs. n. 36/2023). L'art. 6, d.lgs. n. 36/2023, rubricato «Principi di solidarietà e di sussidiarietà orizzontale. Rapporti con gli enti del terzo settore», afferma che «In attuazione dei principi di solidarietà sociale e di sussidiarietà orizzontale, la pubblica amministrazione può apprestare, in relazione ad attività a spiccata valenza sociale, modelli organizzativi di amministrazione condivisa, privi di rapporti sinallagmatici, fondati sulla condivisione della funzione amministrativa con gli enti del terzo settore di cui al codice del terzo settore di cui al decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117, sempre che gli stessi contribuiscano al perseguimento delle finalità sociali in condizioni di pari trattamento, in modo effettivo e trasparente e in base al principio del risultato».

La norma riconosce l'alternatività degli istituti espressione di amministrazione condivisa previsti dal codice del terzo settore rispetto a quelli offerti dal codice dei contratti. Il riconoscimento di due forme alternative di affidamenti e di modalità di tutela degli interessi pubblici esprime al meglio la fiducia che ripone il legislatore delegato del 2023 nella discrezionalità delle stazioni appaltanti. Infatti, la discrezionalità è, infatti, rappresentata come “nocciolo duro” dell'attività delle amministrazioni aggiudicatrici per limitare i vincoli del precedente d.lgs. n. 50/2016 che, oltre a ridurre la “fiducia” nell'operato delle stazioni appaltanti, rischiava di imbrigliare eccessivamente i pubblici funzionari, con conseguente emersione di fenomeni di «amministrazione difensiva»<sup>54</sup>,

<sup>53</sup> Si veda in tema M. Cammelli, *Cooperazione*, in C. Barbati, M. Cammelli, L. Casini, G. Piperata, G. Sciuillo, *Diritto del patrimonio culturale*, cit., 290 ss.

<sup>54</sup> In tema si veda l'analisi condotta da S. Villamena, *La riforma dell'abuso d'ufficio: fra attività interpretativa, attività discrezionale e autovincoli amministrativi*, in *Dir. soc.*, 2021, 695-727, il quale riporta la recente dottrina di G. Bottino, *La burocrazia «difensiva» e le responsabilità degli amministratori e dei dipendenti pubblici*, in *Analisi giur. econ.*, 2020, 117 ss.; M. Cafagno, *Risorse decisionali e amministrazione difensiva. Il caso delle procedure contrattuali*, in *Dir. amm.*, 2020, 35 ss.; F. Fracchia-P. Pantalone, *La fatica di semplificare: procedimenti a geometria variabile, amministrazione*



«incertezze, ritardi, inefficienze»<sup>55</sup> che frenavano l'aggiudicazione del contratto e la sua esecuzione compromettendone il "risultato", quale principio primo del codice dei contratti pubblici.

Grazie al d.lgs. n. 36/2023 si rafforza pertanto l'idea che, soprattutto attraverso la discrezionalità, l'amministrazione possa soddisfare nella maniera migliore possibile l'interesse pubblico alla base della procedura di gara<sup>56</sup>, realizzando così il "risultato"<sup>57</sup>, essendo ogni gara «funzionale a realizzare un'opera pubblica (o ad acquisire servizi e forniture) nel modo più rispondente agli interessi della collettività»<sup>58</sup>.

Sulla scorta di quanto appena riferito, l'art. 6, d.lgs. n. 36/2023 configura due modelli che le stazioni appaltanti possono discrezionalmente adottare per la cura dell'interesse pubblico<sup>59</sup>. Il primo, delinea-

*difensiva, contratti pubblici ed esigenze di collaborazione del privato responsabilizzato*, in *www.federalismi.it*, 2020, 33 ss.; S. Battini e F. Decarolis, *L'amministrazione si difende*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2019, 293 ss.

<sup>55</sup> Relazione del Consiglio di Stato «agli articoli e agli allegati» dello schema definitivo del codice dei contratti pubblici, 7 dicembre 2022, Roma, 12. Come evidenziato successivamente a pagina 14, «La valorizzazione dei poteri discrezionali del funzionario pubblico è, inoltre, in linea, nell'ottica del superamento della c.d. "paura della firma", con la nuova formulazione dell'art. 323 c.p. (ad opera del d.l. n. 76 del 2020), che ai fini dell'integrazione del reato di abuso d'ufficio richiede che l'atto sia adottato "in violazione di specifiche regole di condotta espressamente previste dalla legge o da atti aventi forza di legge e dalle quali non residuano margini di discrezionalità"». Si veda sul punto S. Villamena, *La riforma dell'abuso d'ufficio: fra attività interpretativa, attività discrezionale e autovincoli amministrativi*, in *Dir. soc.*, 2021, 695-727.

<sup>56</sup> R. Villata, *L'atto amministrativo*, in *Diritto amministrativo*, I, a cura di L. Mazzarolli, G. Pericu, A. Romano, F.A. Roversi Monaco e F.G. Scoca, Bologna, Monduzi, 2005, 773-774.

<sup>57</sup> Basti riflettere su quanto affermava A. Piras, *Discrezionalità amministrativa*, in *Enc. giur.*, XIII, Milano, Giuffrè, 1964, 65 ss., secondo cui la discrezionalità consiste nell'agire libero dell'amministrazione come autorità, attenendo «all'attività nel suo modo di essere funzionale» alla tutela di un interesse pubblico.

<sup>58</sup> TAR Sicilia, Catania, Sez. III, 7 febbraio 2024, n. 478. Allo stesso modo, S. Perongini, *Il principio del risultato e il principio di concorrenza nello schema definitivo di codice dei contratti pubblici*, in <https://spec.unibo.it/spisa/it/risorse-online/studi-sulla-disciplina-dei-servizi-pubblici>, 6, «"risultato della esecuzione del contratto" (...) altro non è che l'interesse pubblico alla realizzazione dell'opera pubblica, all'espletamento del servizio, al conseguimento della fornitura». Da ultimo, E. Guarnieri, *Il principio di risultato nei contratti pubblici*, in *Dir. amm.*, 2023, 829-862.

<sup>59</sup> F. Giglioni, *L'Amministrazione condivisa nel nuovo codice dei contratti pubblici*, in *www.Labsus.org*, 17 aprile 2023, riconduce il modello dell'art. 6 a quello di

to dal codice dei contratti pubblici, è un modello permeato dalla concorrenza e dalla esigenza di corresponsione di prezzi e corrispettivi; il secondo, invece, introdotto dal codice del terzo settore, attua i principi di solidarietà e di sussidiarietà orizzontale ed è basato «sulla convergenza di obiettivi e sull'aggregazione di risorse pubbliche e private per la programmazione e la progettazione, in comune, di servizi e interventi diretti a elevare i livelli di cittadinanza attiva, di coesione e protezione sociale, secondo una sfera relazionale che si colloca al di là del mero scambio utilitaristico»<sup>60</sup>.

La scelta di affermare la coesistenza di due modelli pubblicistici basati su principi diversi – ma conciliabili tra loro – ha voluto mettere fine alle incertezze derivanti dalla paventata incompatibilità della disciplina della co-progettazione e delle convenzioni per l'affidamento dei servizi sociali (artt. 55, commi 3 e 4, e 56, d.lgs. n. 117/2017) con quella euro-unitaria in materia di appalti e di concessioni. In seguito a questa interpretazione, che aveva sostanzialmente paralizzato il rapporto tra amministrazione e terzo settore, la Corte costituzionale prima (con la sentenza n. 131/2020) e la dottrina poi<sup>61</sup> hanno ribaltato il ragionamento del Consiglio di Stato affermando una compatibilità tra codice del terzo settore e codice dei contratti pubblici essendo gli strumenti offerti dagli artt. 55 e 56, d.lgs. n. 117/2017 tra loro alter-

auto organizzazione previsto dall'art. 7, d.lgs. n. 36/2023. Secondo l'autore, infatti, «l'art. 6 definisce innanzitutto un principio di carattere generale secondo cui esiste sempre la facoltà delle pubbliche amministrazioni di costruire modelli organizzativi di amministrazione condivisa per finalità sociale insieme agli enti del Terzo settore».

<sup>60</sup> C. cost., 26 giugno 2020, n. 131.

<sup>61</sup> Contrariamente a quanto evidenziato dal Consiglio di Stato, tra tutti *Pubblica amministrazione e terzo settore*, a cura di S. Pellizzari e A. Magliari, Napoli, Editoriale scientifica, 2019, *passim*; E. Frediani, *La co-progettazione dei servizi sociali*, Torino, Giappichelli, 2021, 224-233; L. Galli, *La coprogrammazione e la coprogettazione dei servizi di integrazione dei migranti*, cit., 125 ss.; D. Palazzo, *Pubblico e privato nelle attività di interesse generale*, cit., 467 ss.; S. Pellizzari, *Forme di collaborazione tra enti pubblici e Terzo settore: la Corte di giustizia valorizza la discrezionalità degli Stati membri per un miglior bilanciamento tra solidarietà, efficienza e concorrenza*, in *Ist. fed.*, 2022, 1021 ss.; *L'amministrazione condivisa*, a cura di G. Arena e M. Bombardelli, cit., *passim*; R. Parisi, *Il sistema dei servizi sociali tra Stato, mercato e terzo settore*, cit., 162 ss.; *Lezioni di amministrazione condivisa*, a cura di E. Frediani, cit., *passim*. Sia infine consentito rinviare a A. Berrettini, *La co-progettazione alla luce del Codice del terzo settore e nella penombra del Codice dei contratti pubblici*, in *www.federalismi.it*, 2022, n. 27, 1-46.

nativi e non incompatibili<sup>62</sup>. La Corte evidenzia come il codice del terzo settore esprima un «canale di amministrazione condivisa, alternativo a quello del profitto e del mercato», rispetto al quale la stessa co-progettazione rappresenta un modello procedimentale proprio di un «diverso rapporto tra il pubblico ed il privato-sociale, non fondato semplicemente su un rapporto sinallagmatico», essendo lo stesso diritto dell'Unione a mantenere «in capo agli Stati membri la possibilità di apprestare, in relazione ad attività a spiccata valenza sociale, un modello organizzativo ispirato non al principio di concorrenza ma a quello di solidarietà»<sup>63</sup>.

Sebbene anche il Codice dei contratti pubblici preveda al suo interno la possibilità per le stazioni appaltanti di ricorrere a partenariati speciali attraverso cui stipulare contratti gratuiti per consentire il recupero, il restauro, la manutenzione programmata, la gestione, l'apertura alla pubblica fruizione e la valorizzazione di beni culturali da riservare agli enti del Terzo settore<sup>64</sup>, tale procedura si pone in maniera diametralmente opposta alle logiche della co-progettazione. Infatti, Il partenariato in questione, disciplinato dall'art. 134, d.lgs. n.

<sup>62</sup> Si vedano in merito L. Gori, *La "sagra" della sussidiarietà orizzontale. La tortuosa vicenda dei rapporti tra Terzo settore e P.A.*, in *www.federalismi.it*, 194 ss.; M. Galdi, *Riflessioni in tema di terzo settore e interesse generale. Osservazioni a C. cost. 26 giugno 2020, n. 131*, in *www.federalismi.it*, 32, 2020, 88-121; G. Arena, *L'amministrazione condivisa ed i suoi sviluppi nel rapporto con cittadini ed enti del Terzo Settore*, in *Giur. cost.*, 2020, 1449-1457.

<sup>63</sup> Corte cost. 26 giugno 2020, n. 131. La Corte, oltre a riportare le direttive del 2014 in tema di appalti e concessioni cita le sentenze C. giust. UE, sez: V, sent. 28 gennaio 2016, in causa C-50/14, *Casta e a.* e C. giust. UE, sez. V, sent. 11 dicembre 2014, in causa C-113/13, *Azienda sanitaria locale n. 5 «Spezzino» e al.*, «che tendono a smorzare la dicotomia conflittuale fra valori della concorrenza e quelli della solidarietà». Sul punto si veda l'analisi compiuta da N. Berti, *Note a margine della giurisprudenza e della normativa recenti in tema di rapporti fra primo e terzo settore (nella cornice del secondo)*, in *III Rapporto sullo Stato e le prospettive del diritto del Terzo settore in Italia – Terzjus Report 2023, Dalla regolazione alla promozione una riforma da completare*, Napoli, Editoriale scientifica, 2023, 125-131; A. Albanese, *I servizi sociali nel codice del terzo settore*, in *Munus*, 2019, 173 ss.

<sup>64</sup> Le linee guida Ministeriali in materia di partenariato speciale pubblico privato per gli istituti e i luoghi della cultura, approvate con d.m. del Ministero della cultura 1 agosto 2025, n. 79, 40 – 43, affermano che in forza dell'art. 89, comma 17, d.lgs. n. 117/2017 le stazioni appaltanti possono riservare agli enti del Terzo settore le procedure previste dall'art. 151 comma 3, interamente sostituito dal presente art. 134, d.lgs. 36/2023.

36/2023, è un contratto gratuito ma «fondato sullo scambio economico»<sup>65</sup> e non sulle dinamiche indicate dall'art. 6, d.lgs. n. 36/2023, a cui la norma non rinvia<sup>66</sup>. Inoltre, sul piano procedurale, grazie al recente intervento di linee guida in tema, non si ravvisa nelle procedure semplificate richiamate dall'art. 134 un possibile dialogo tra terzo settore e pubblica amministrazione in cui co-definire il contenuto del partenariato e fornire in questo modo informazioni utili a garantire adeguatezza dei singoli interventi ai reali bisogni della collettività (e degli stessi enti pubblici sul piano organizzativo). Infatti, le linee guida prevedono una selezione pubblica finalizzata a scegliere la migliore proposta progettuale sulla base dei criteri individuati dalla stazione appaltante all'interno di una non precisata fase istruttoria<sup>67</sup>.

Se, come si è cercato di dimostrare, co-programmazione e co-progettazione risultano due strumenti essenziali per assicurare la tutela e la valorizzazione dei borghi storici, permangono diverse criticità di ordine prevalentemente sistematico. La prima riguarda il rapporto tra co-programmazione e co-progettazione. La co-progettazione, anche da come si è potuto evincere dagli avvisi esaminati, non viene quasi mai preceduta dalla co-programmazione, quasi a volerla considerare un appesantimento burocratico che crea ritardi, limitando la finalità latamente operativa dell'art. 55 comma 3, d.lgs. n. 117/2017<sup>68</sup>. Il mancato ricorso a questo strumento di amministrazione condivisa, potreb-

<sup>65</sup> È quanto rileva F. Giglioni, *Il diritto dell'amministrazione condivisa*, 77.

<sup>66</sup> In tema si veda l'analisi compiuta da N. Vettori, *Le "forme speciali di partenariato" per la valorizzazione dei beni culturali: la causa di comunione di scopo quale elemento di specialità*, in *Aedon*, 2024, 1-13.

<sup>67</sup> Linee guida Ministeriali in materia di partenariato speciale pubblico privato per gli istituti e i luoghi della cultura, approvate con d.m. del Ministero della cultura 1° agosto 2025, n. 79.

<sup>68</sup> Tale aspetto è criticato da E. Frediani, *La co-progettazione: un modello innovativo nel rapporto pubblico/privato*, in *Lezioni di amministrazione condivisa*, a cura di E. Frediani, cit., 59-61. In giurisprudenza Cons. St., sez. V, 26 maggio 2023, n. 5217, per cui «Nell'articolato sistema dell'art. 55 del Codice, dalla co-programmazione dovrebbero emergere, in primo luogo, i bisogni da soddisfare, i servizi da promuovere e gli interventi da realizzare, oltre alla ricognizione delle risorse disponibili nei diversi settori di cui all'art. 5 del codice». Contrariamente a dottrina e giurisprudenza citata, L. Galli, *La coprogrammazione e la coprogettazione dei servizi di integrazione dei migranti*, cit., 97-98, il codice del terzo settore non introduce una «corrispondenza biunivoca tra coprogrammazione e coprogettazione (per cui la seconda potrebbe esistere solo se preceduta dalla prima)» in quanto ciò «rischierebbe di limitare irragionevolmente il campo di operatività di entrambi gli istituti».

be determinare, come sopra anticipato, l'impossibilità di conoscere l'esistenza di un Terzo settore capace di assicurare efficacia alle attività di valorizzazione e tutela del patrimonio dei borghi storici, invertendo le potenzialità della co-progettazione attraverso il coinvolgimento di enti del terzo settore non idonei a realizzare il fine del contrasto all'abbandono. L'attivazione della co-programmazione renderebbe dunque l'amministrazione consapevole nell'esercizio dei suoi margini di scelta, potendo propendere, ai fini della tutela e valorizzazione, per l'applicazione del d.lgs. n. 117/2017 o degli altri codici menzionati. A ciò si aggiunge che gli enti pubblici spesso confondono la co-progettazione con una procedura di appalto, definendo a monte le caratteristiche progettuali senza che il coinvolgimento attivo degli enti del Terzo settore porti ad una co-individuazione delle attività da svolgere<sup>69</sup>.

Per assicurare che co-programmazione e co-progettazione risultino strumenti efficaci nella direzione sin qui prospettata, occorre che gli enti territoriali riconoscano le proprie potenzialità operative, valutando se, tra le strade offerte dal nostro ordinamento per combattere o limitare l'abbandono dei borghi storici, siano in grado di governare tali istituti e consentire al privato sociale di intervenire nell'esercizio della funzione amministrativa aiutando il proprio territorio.

<sup>69</sup> Cons. St., sez. V, 22 maggio 2024, n. 4540, la quale annulla il provvedimento di selezione di cuna cooperativa sociale in quanto l'amministrazione ha sostanzialmente predeterminato gli elementi, anche di dettaglio, del servizio che l'affidatario dovrebbe svolgere, lasciando alla co-progettazione la mera definizione di aspetti secondari, secondo modalità in nulla dissimili dalla formulazione della c.d. "offerta tecnica" nell'ambito di una normale gara di appalto.



Andrea Magliari

LA VALORIZZAZIONE DEI «BORGHI»:  
ALCUNE CONSIDERAZIONI CRITICHE  
A MARGINE DEL PIANO NAZIONALE BORGHI

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

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

1. *La riscoperta dei “borghi”: un caso di studio*

La questione del rilancio dei piccoli centri del nostro Paese sembra aver trovato, negli ultimi anni, uno spazio crescente nel dibattito pubblico e nella riflessione scientifica<sup>1</sup>. L’accresciuto interesse si lega,

<sup>1</sup> Tra gli studi non giuridici dedicati al tema si veda, più di recente, *Contro i borghi. Il Belpaese che dimentica i paesi*, a cura di F. Barbera, D. Cersosimo e A. De Rossi, Roma, Donzelli editore, 2022; *Manifesto per Riabitare l’Italia. Invertire lo sguardo partire dalle aree marginalizzate*, a cura di D. Cersosimo e C. Donzelli, Roma, Donzelli editore, 2020; M. Cremaschi, *I borghi postmetropolitani tra la pandemia e il digitale*, in *Econ. cult.*, 2022, 1, 23; *Ripartire dai borghi per cambiare le città. Modelli e buone pratiche per ripensare lo sviluppo locale*, a cura di N. Bartoletto, R. Salvatore e S. D’Alessandro, Milano, FrancoAngeli, 2020; *Territori spezzati, Spopolamento e abbandono nelle aree interne dell’Italia contemporanea*, a cura di G. Macchi Jánica e A. Palumbo, Cisge, Roma 2019; G. Carrosio, *I margini al centro. L’Italia delle aree interne tra fragilità e innovazione*, Roma, Donzelli editore, 2019; *I centri minori: da*

per lo più, alla diffusa constatazione della crisi sistemica delle aree interne e dei fenomeni demografici di spopolamento e di marginalizzazione a essa connessi<sup>2</sup>. Di qui anche una rinnovata attenzione per la valorizzazione dei «borghi», nel quadro di una strategia di più ampio raggio, intesa a contrastare i predetti fenomeni e a riattivare le molteplici risorse e potenzialità inesprese presenti in quei territori. I borghi e le aree interne, per definizione periferici, assumono così nuova centralità nell'agenda politica e negli studi accademici di settore.

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

Assai più modestamente, questo breve scritto si propone di svolgere alcuni ragionamenti che, nel tentativo di fornire qualche spunto di riflessione in merito alle anzidette macro-questioni, muovono

*problema a risorsa. Strategie sostenibili per la valorizzazione del patrimonio edilizio, paesaggistico e culturale nelle aree interne*, a cura di P. Fiore e E. D'Andria, Milano, FrancoAngeli, 2019. Sul tema della "restanza", che riguarda in particolar modo i piccoli paesi oggetto di spopolamento, V. Teti, *La restanza*, Torino, Einaudi, 2022; Id., *Pietre di pane: un'antropologia del restare*, Quodlibet, Macerata, 2011.

<sup>2</sup> Negli anni scorsi, a tali criticità hanno tentato di rispondere, in particolare, la l. 6 ottobre 2017, n. 158 (c.d. legge Salva Borghi) e la Strategia Nazionale per le Aree interne (SNAI) promossa, nel 2013, dall'Agenzia per la coesione territoriale e dall'allora Ministero per la coesione territoriale.

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



dall'analisi critica del Piano Nazionale Borghi previsto dalla Missione 1 del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR). Diverse sono le ragioni che giustificano una particolare attenzione a questa misura. Innanzitutto, l'entità dello stanziamento previsto; in secondo luogo, la sua peculiare collocazione all'interno degli obiettivi strategici del PNRR; in terzo luogo, la tipologia dello strumento di intervento prescelto; in quarto luogo, i soggetti istituzionali coinvolti; infine, la particolare curvatura che la misura imprime alla nozione di borgo e alla sua valorizzazione.

Come si vedrà meglio nel corso dell'indagine, tali profili di novità contribuiscono a delineare un tipo di intervento senz'altro originale, non privo di elementi positivi, che tuttavia solleva alcune perplessità in merito alle finalità perseguite, agli strumenti e ai metodi prescelti, nonché al rilievo e allo spazio attribuito in concreto ai principi di sussidiarietà verticale e orizzontale. In questi termini, il Piano Nazionale Borghi costituisce un interessante caso di studio per saggiare il concreto delinarsi di una nuova dimensione funzionale della valorizzazione del patrimonio culturale che mette al centro della strategia il potenziale, materiale e immateriale, racchiuso nelle bellezze dei tanti piccoli paesi che caratterizzano il «Belpaese»<sup>4</sup>.

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

Il principale intervento sui borghi contemplato dal PNRR è costituito dall'investimento 2.1 «Attrattività dei borghi», previsto all'interno della Missione 1 (Digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo) – Componente 3 (Turismo e Cultura 4.0)<sup>5</sup>. L'investimento è stato dotato di uno stanziamento complessivo di 1,02

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

<sup>5</sup> In dottrina, C. Vitale, *Riuso e valorizzazione del patrimonio culturale nelle aree interne*, cit., 163; G. Menegus, *Bando Borghi e autonomie territoriali*, in *Le Regioni*, 2022, 931; B. di Mauro, *Il diritto dei borghi nel PNRR: verso una (stagione di) rigenerazione urbanisticamente orientata alla conservazione e allo sviluppo dei valori locali*, in *Urb. e appalti*, 2022, 463; P. De Rosa, *Fondi PNRR e "diritto dei borghi": analisi delle politiche di rigenerazione dei territori tra interventi legislativi e pratiche locali*, in *Dir. e proc. amm.*, 2023, 255.

miliardi di euro, un ammontare assai cospicuo se raffrontato con le risorse stanziare in passato in favore degli insediamenti minori o delle aree interne. Trattasi, inoltre, dell'investimento più cospicuo di tutta la Componente 3 (Turismo e Cultura 4.0).

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

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

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

<sup>6</sup> PNRR, 112.

<sup>7</sup> PNRR, 112.

<sup>8</sup> PNRR, 88.

sociale e territoriale. A tal proposito, occorre peraltro precisare che alla cura di quest'ultimo interesse risponde principalmente l'investimento dedicato alla «Strategia nazionale per le aree interne», contemplato dalla Missione 5 (Inclusione e coesione) – Componente 3 (Interventi speciali per la coesione territoriale), in seno al quale, tuttavia, gli interventi sono riferiti, più in generale, alle aree interne e hanno ad oggetto il potenziamento dei servizi e delle infrastrutture sociali di comunità e dei servizi sanitari di prossimità.

L'attuazione degli interventi previsti dall'investimento «Attrattività dei Borghi» è stata demandata al Ministero della cultura (MiC), il quale ha previsto due distinte linee di intervento<sup>9</sup>. La linea A riguarda la realizzazione di 21 progetti pilota (uno per regione o provincia autonoma), presentati dai comuni, con un finanziamento di 20 milioni di euro per ciascun progetto e uno stanziamento complessivo di 420 milioni. La linea B prevede, invece, una distribuzione più capillare delle risorse ed è volta alla realizzazione di progetti locali di rigenerazione culturale e sociale di circa 200 borghi storici, sparsi su tutto il territorio nazionale, ciascuno finanziato con risorse più contenute (circa 1,5 milioni), per un totale di 380 milioni di euro<sup>10</sup>. La linea B prevede, inoltre, uno stanziamento di 200 milioni di euro, quale regime d'aiuto da corrispondere in favore delle micro, piccole e medie imprese, profit e non profit, localizzate o che intendono insediarsi nei borghi selezionati.

Leggermente diversa risulta la definizione<sup>11</sup> di «borgo» adottata nelle due linee di intervento. Nella linea A i «borghi» sono intesi come

<sup>9</sup> Per i dettagli della misura, si veda Ministero della Cultura, «Avviso pubblico per la presentazione di Proposte di intervento per la rigenerazione culturale e sociale dei piccoli borghi storici da finanziare nell'ambito del PNRR», del 20 dicembre 2021; nonché Ministero della Cultura, «Linee di indirizzo sulle modalità attuative dell'Intervento 2.1 "Attrattività dei Borghi", M1C3 Turismo e Cultura del Piano nazionale di ripresa e resilienza».

<sup>10</sup> A fronte di 1791 proposte progettuali, provenienti da un totale di 2164 Comuni, i fondi stanziati sono stati sufficienti per finanziare 207 progetti, circa il dodici per cento delle domande. Per una esauriente ricognizione dei dati relativi ai progetti presentati e finanziati, e della relativa distribuzione geografica, V. Pracchi e A.M. Oteri, *L'insostenibile fascino dei borghi. Primi dati e una riflessione sugli esiti del bando "Attrattività dei borghi storici"*, in *ArchHistoR*, 2023, 19, 163.

<sup>11</sup> Si tratta, d'altronde, di una questione particolarmente controversa, sulla quale non è possibile ragionare in modo esaustivo in questa sede. Si rinvia perciò a quanto più di recente osservato da A. Pirri Valentini, *Per una qualificazione giuridica dei borghi*, in *Aedon*, 2024, 2.

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

Un'ulteriore differenza riguarda le pubbliche amministrazioni coinvolte nelle due linee di intervento. Se nella linea A la selezione dei progetti pilota è stata affidata alle regioni/province autonome, nella linea B la procedura selettiva è stata integralmente centralizzata in capo al MiC. In entrambi i casi, l'ammissione al finanziamento segue una procedura selettiva avente a oggetto le proposte progettuali presentate dai Comuni interessati; in entrambe le ipotesi, il MiC è il soggetto che eroga il finanziamento ai Comuni beneficiari e che monitora la corretta attuazione degli interventi finanziati.

A dispetto del riferimento al Piano – il quale sembrerebbe alludere a un disegno organico e coerente di interventi coordinati e organizzati nel tempo, per il conseguimento di un determinato obiettivo – lo strumento prefigurato dal PNRR appare, piuttosto, un semplice

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

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

bando per l'assegnazione *una tantum* di risorse finanziarie ai Comuni vincitori di una selezione competitiva, all'infuori di una vera e propria strategia complessiva e prolungata nel tempo. Non deve perciò stupire che, specie nel gergo giornalistico, la misura sia stata ribattezzata con il nome di «Bando Borghi».

### 3. *Il Piano Nazionale Borghi: quale valorizzazione?*

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

È indubbio che, nel riferimento alla valorizzazione dei borghi, tali dimensioni convivano e che, per ciascuna di esse, si ponga il delicato tema della definizione del contenuto della funzione, dell'individuazione dell'ente pubblico titolare, e del coordinamento tra i diversi attori coinvolti nell'esercizio delle diverse funzioni. È noto, d'altronde, che in ogni funzione-materia in cui assume rilievo il concetto di *valorizzazione* presenta carattere polisemico, dinamico e sfuggente<sup>17</sup>. In quanto

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

<sup>15</sup> A. Bartolini, *Patrimoni culturali e limitazioni urbanistiche*, in *Dir. amm.*, 2022, 995.

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

<sup>17</sup> Per un'ampia disamina dei contorni e dei contenuti della funzione in relazione ai beni culturali si veda, da ultimo, F. Caporale, *La valorizzazione dei beni culturali*.

operazione di «messa in valore» di un *quid* insito in un bene, essa appare, a ben vedere, una funzione strumentale, in quanto – a sua volta – orientata alla soddisfazione di altri interessi pubblici volta per volta definiti dalla legge. Non è perciò un caso che, rispetto ai borghi, il *valorizzare* tenda a sovrapporsi e confondersi con il *rigenerare*, *riqualificare*, *rivitalizzare*, *riattivare*, a seconda che l'enfasi sia posta maggiormente sul patrimonio, sul contesto, sulle comunità di riferimento o sulle risorse in esso presenti.

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

Diciamo subito che, nella prospettiva dell'intervento previsto dalla Missione 1 del PNRR, i borghi storici sono intesi fondamentalmente come «giacimenti»<sup>18</sup> di patrimonio culturale. In questi termini, la valorizzazione dei borghi è, prima di tutto, valorizzazione dei beni culturali e dei beni paesaggistici situati in realtà minori e dal potenziale ancora in larga parte inesplorato. Dello stretto legame funzionale tra valorizzazione dei borghi e patrimonio culturale si trova, del resto, un preciso riflesso sul piano istituzionale, nell'attribuzione di un ruolo centrale e di regia al Ministero della cultura. Tale scelta mette in luce una linea di continuità non tanto con la Strategia nazionale aree interne (SNAI), incentrata su finalità di sviluppo e coesione territoriale e incardinata presso l'Agenzia per la coesione territoriale, quanto piuttosto con il piano strategico dello sviluppo del turismo 2017-2022, elaborato dall'allora Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo (MiBACT)<sup>19</sup>.

*Analisi giuridica delle trasformazioni in corso*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2024, spec. 9 ss.

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

<sup>19</sup> MiBACT, PST 2017-2022, *Italia paese per viaggiatori. Piano Strategico di sviluppo del Turismo*, 2017. Nell'ottica di decongestionare i c.d. grandi attrattori, tale Piano mirava al sostegno e al rafforzamento delle «destinazioni emergenti», tra le quali dovevano annoverarsi i borghi storici, «in cui possono essere costruiti o rafforzati prodotti turistici basati sulla fruizione responsabile, sul rafforzamento degli elementi di sostenibilità del turismo e sull'innovazione» in vista della promozione di

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

«uno sviluppo turistico fortemente integrato con la valorizzazione delle altre risorse territoriali, come ad esempio l'agricoltura o la cultura materiale dei luoghi».

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

<sup>21</sup> Così già P. Clemente, *Paese/Paesi*, cit., 5 ss. Per F. Barbera, D. Cersosimo e A. De Rossi, *Il paese dei borghi. Introduzione*, in *Contro i borghi. Il Belpaese che dimentica i paesi*, cit., XIII ss., il concetto di borgo risulterebbe ormai falsificato dal processo di «estetizzazione di un'Italia oleografica», in cui diviene «strumento che forgia gli immaginari, alimenta le rappresentazioni, produce pratiche sociali, informa il disegno di politiche pubblica, gerarchizza le priorità e la distribuzione delle risorse».

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

<sup>23</sup> Art. 136, c. 1, lett. c), d. lgs. n. 42/2004.

<sup>24</sup> Su cui, *ex multis*, A. Sau, *Le frontiere del turismo culturale*, in *Aedon*, 2020, 1, 41.

Anche dall'esame del PNRR e degli atti attuativi emerge questa particolare curvatura funzionale del Piano Nazionale Borghi. Nel PNRR si legge, ad esempio, che si tratta di una linea d'intervento «dedicata a sostenere lo sviluppo turistico/culturale nelle aree rurali e periferiche»; che tali iniziative devono puntare alla «attivazione di iniziative imprenditoriali/ e commerciali (ad esempio nuove modalità ricettive)»; che i borghi «offrono enorme potenziale per un turismo sostenibile alternativo, grazie al patrimonio culturale»; che il Piano Nazionale Borghi è «un programma di sostegno allo sviluppo economico/sociale delle zone svantaggiate basato sulla rigenerazione culturale dei piccoli centri e sul rilancio turistico»; che «gli interventi sui luoghi saranno accompagnati dal sostegno alle strutture turistiche, anche attraverso l'innalzamento degli standard di offerta e il miglioramento dei servizi per i visitatori».

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

Non è evidentemente l'unico «valore» interessato dal Piano, ma sembra difficile negare che al cuore della strategia sottesa all'investimento «Attrattività dei borghi» stia proprio la valorizzazione della vocazione turistica dei borghi e nella promozione delle attività economiche collaterali<sup>25</sup>. Gli interventi di rigenerazione e riqualificazione del patrimonio culturale dei borghi costituiscono, in altri termini, la leva per creare impresa e lavoro, specialmente a partire dal settore turistico-ricettivo. Anche il rilancio di attività economico-produttive tradizionali, quali l'artigianato o l'agroalimentare, sembra funzionale, alla promozione di un indotto ricettivo-ricreativo, collegato all'industria turistica. Oltre al patrimonio materiale, si esalta allora il valore

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



immateriale<sup>26</sup> dei borghi storici, il loro essere evocatori di immaginari e tradizioni *d'antan*, capaci di attrarre turisti e *smart workers* alla ricerca di una nuova autenticità da contrapporre alle metropoli “disumanizzate” della globalità.

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

Ciò che desta infatti più di qualche perplessità nel caso in esame è l'eccessiva enfasi posta sullo sviluppo turistico di realtà già estremamente fragili da un punto di vista demografico, economico e socia-

<sup>26</sup> Sulla stretta connessione tra valorizzazione, fruizione e sviluppo economico, per tutti, *L'immateriale economico nei beni culturali*, a cura di G. Morbidelli e A. Bartolini, Torino, Giappichelli, 2018.

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

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

<sup>29</sup> In tema, C. Videtta, *Cultura e sviluppo sostenibile. Alla ricerca del IV Pilastro*, Torino, Giappichelli, 2018.

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

#### 4. *Il Piano Nazionale Borghi: quanta sussidiarietà?*

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

Dal Piano emerge, invero, una intricata «concorrenza» di funzioni e materie eterogenee, rispetto alle quali vengono in rilievo anche competenze legislative regionali (si pensi, su tutti, alla valorizzazione

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

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

dei beni culturali e al governo del territorio), oltre a potestà amministrative attribuite a diversi enti. Inoltre, l'attenzione ai territori, alle particolarità e alle esigenze dei singoli contesti, unitamente all'impatto sulle comunità locali, reca con sé la necessità (politica, prima ancora che giuridica) di assicurare un adeguato coinvolgimento dei diversi livelli istituzionali, oltre che del corpo sociale di riferimento. Si è poi osservato che il Piano Nazionale Borghi è, in buona sostanza, un programma di finanziamento di progetti di valorizzazione presentati dagli enti comunali per rispondere a bisogni localizzati.

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

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

In merito a questo primo profilo è dato riscontrare un problema di fondo e di carattere generale che accomuna tutte le misure prefigurate dal PNRR, e che attiene, in buona sostanza, alla sua stessa genesi. Ci si riferisce alla mancata instaurazione di un dialogo ampio e strutturato con le autonomie territoriali, oltre che con le comunità di riferimento, nella fase «ascendente» di redazione del PNRR e, dunque, nel momento di definizione *politica* delle finalità da perseguire e degli strumenti da utilizzare<sup>32</sup>.

<sup>32</sup> Sul punto, G. Falcon, *Viaggio al centro del PNRR*, in *Le Regioni*, 2021, 717; *Stato e sistema delle autonomie dopo la pandemia. Problemi e prospettive*, a cura di N. Antonetti e A. Pajno, Bologna, il Mulino, 2022; C. Mainardis, *PNRR e Regioni: sovrapposizione di materie, supremazia del potere centrale e leale collaborazione al confine tra diritto e politica*, in *Le Regioni*, 2022, 889; C.B. Ceffa, *Il limitato ruolo delle autonomie territoriali nel PNRR: scelta contingente o riflesso di un regionalismo in trasformazione?*, in *federalismi.it*, n. 24/2022, 50. Cfr. altresì l'interessante studio

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

Come è stato puntualmente osservato in dottrina<sup>35</sup>, tale accentramento decisionale non sembra sollevare profili di incostituzionalità per violazione dell'art. 117 Cost., giacché, per come è stato costruito, il bando borghi consiste fondamentalmente in un trasferimento di risorse finanziarie aggiuntive dallo Stato ai comuni. La misura è, perciò, da ricondurre all'art. 119, c. 5, Cost., il quale non richiede la necessaria attivazione delle forme della leale collaborazione. Maggiori perplessità si pongono, piuttosto, sul piano dell'opportunità, in quanto il coinvolgimento «a monte» delle regioni e degli enti locali (ad esempio in sede di conferenza unificata) avrebbe potuto idealmente correggere alcune criticità del piano. Si pensi, su tutti, al mancato dibattito e approfondimento in merito alla scelta di canalizzare le risorse principalmente sulla valorizzazione del patrimonio culturale a vocazione turistica rispetto ad altre possibili politiche di rigenerazione dei piccoli paesi (come, ad esempio, il miglioramento dei servizi essen-

del Comitato europeo delle regioni, *Regional and local authorities and the National Recovery and Resilience Plans*, del 2021, relativo al coinvolgimento delle autonomie territoriali nella redazione dei piani nazionali di ripresa e resilienza, in cui si afferma, rispetto al nostro PNRR, che «*in the early phase of programming, when need identification happened, the Regions have never been involved despite they voiced and called for a full involvement*» (30).

<sup>33</sup> Costituito ai sensi dell'art. 33, d.l. 6 novembre 2021, n. 152, conv. con l. 29 dicembre 2021, n. 233.

<sup>34</sup> Lo si evince, ad esempio, dal verbale del tavolo tecnico di confronto "Cultura", del 15 novembre 2021, reperibile sul portale istituzionale del MiC.

<sup>35</sup> In tema, diffusamente, G. Menegus, *Bando Borghi e autonomie territoriali*, cit., 955 ss.

li, il supporto alla residenzialità o ad altre attività imprenditoriali, la realizzazione di progetti di inclusione e integrazione dei migranti<sup>36</sup>).

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

È stata, inoltre, da più parti censurata la logica fondamentale competitiva dell'intervento: attribuendo risorse ai comuni più virtuosi (quantomeno in termini di capacità progettuale), il bando borghi ha avuto l'effetto di lasciare privi di sostegno proprio quei territori che più ne avrebbero avuto bisogno, replicando le medesime condizioni di disuguaglianza e di frammentazione territoriale cui i bandi avrebbero dovuto porre rimedio<sup>38</sup>.

#### 4.2. Il ruolo giocato «a valle» dalle regioni e dai comuni tra principio di sussidiarietà verticale e principio di adeguatezza

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

La regione risulta coinvolta soprattutto nella linea A, in quanto soggetto chiamato a selezionare il progetto pilota tra quelli presentati dai comuni e a definire, attraverso un'intesa con il comune, il contenuto della proposta<sup>39</sup>. Pur nel quadro degli interventi definiti dalle linee

<sup>36</sup> Su cui, *ex multis*, *Migrazioni e piccoli comuni*, a cura di M. Balbo, Milano, FrancoAngeli, 2015.

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

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

<sup>39</sup> Come rileva G. Menegus, *Bando Borghi e autonomie territoriali*, cit., 942, in tal

guida ministeriali, le regioni hanno goduto di ampia discrezionalità quanto alle modalità di selezione dei progetti finanziabili. Come dimostra l'eterogeneità delle prassi<sup>40</sup>, le regioni hanno potuto definire in autonomia le procedure di individuazione dei borghi e delle relative proposte progettuali sulla base delle rispettive disposizioni regolamentari, anche in ipotesi attraverso processi di coinvolgimento e condivisione con i comuni interessati.

Nella linea B, invece, la selezione è stata svolta a livello centrale dal ministero della cultura, senza alcun coinvolgimento delle regioni. Si instaura, cioè, un rapporto diretto tra lo Stato e il comune beneficiario del finanziamento, che non necessita dell'intermediazione regionale<sup>41</sup>. In tal caso, un limitato coinvolgimento della regione ha avuto luogo solamente in fase di valutazione delle proposte, poiché un rappresentante delle regioni ha preso parte al Comitato tecnico ministeriale incaricato della selezione.

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

Vi è d'altro canto – come è bene che sia – un ampio coinvolgimento dei comuni, tanto in fase propositiva/progettuale, quanto poi in fase attuativa. Pur nel quadro delle linee strategiche definite a livello centrale, sono infatti i comuni i soggetti incaricati della elaborazione progettuale, i diretti beneficiari dei finanziamenti e, sebbene non necessariamente, i soggetti attuatori degli interventi<sup>42</sup>. Nell'ottica del principio di sussidiarietà verticale, è senz'altro apprezzabile la scelta di affidare alla «visione locale» dei comuni il compito di ideare e

caso, non essendo pacifica la riconducibilità dell'intervento all'art. 119, c. 5 Cost. e, dunque, a una competenza esclusiva dello Stato, il coinvolgimento delle regioni nella fase di allocazione delle risorse in veste di enti selezionatori è risultato necessario ad assicurare la piena conformità costituzionale del Piano.

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

<sup>41</sup> Su cui cfr. nuovamente G. Menegus, *Bando Borghi e autonomie territoriali*, cit., 941.

<sup>42</sup> Art. 4, c. 10-11, *Avviso pubblico per la presentazione di Proposte di intervento per la rigenerazione culturale*, cit.

attuare una proposta progettuale ritagliata sulle specifiche esigenze e peculiarità del contesto territoriale, economico e socio-culturale di riferimento. Sono, infatti, i comuni gli unici soggetti istituzionalmente in grado di intercettare i veri bisogni delle collettività locali, di interpretare le fragilità del territorio e di comprenderne le potenzialità. In linea con la Strategia nazionale per le aree interne, si tenta di seguire un approccio *place-based*<sup>43</sup>, che muove dalla presa d'atto della necessità di riconoscere e valorizzare le specificità e identità locali, attribuendo un margine flessibile di manovra ai comuni circa la definizione delle priorità strategiche, degli strumenti attuativi e delle più adeguate soluzioni organizzative<sup>44</sup>.

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

Si ravvisano, infatti, alcune criticità del bando borghi e del relativo sistema di finanziamento. Un primo rilievo attiene alla complessità dei bandi e alle tempistiche assai serrate per la presentazione del progetto. Per le realtà meno attrezzate in termini di risorse e personale, ciò ha avuto un effetto senz'altro pregiudizievole rispetto alla stessa capacità di partecipare alla selezione ovvero alla qualità delle proposte<sup>45</sup>. I tempi imposti dal Bando non hanno consentito, inoltre, di “sussidiare” la ridotta capacità amministrativa di molti enti tramite forme di associazioni tra comuni, pur fortemente favorite dallo stesso bando, né – come si vedrà oltre – attraverso il coinvolgimento della società civile. Rispetto alla linea B, solamente il 20% circa delle proposte

<sup>43</sup> F. Barca, P. Mc Cann, A. Rodríguez Pose, *The case for regional development intervention: places-based versus place neutral approaches*, in *Journal of regional Science*, 2012, vol. 52, 1, 136.

<sup>44</sup> In tema, C. Vitale, *Riuso del patrimonio culturale e sviluppo delle aree interne*, cit., 867.

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

avanzate proviene da comuni consorziati<sup>46</sup>; il che, se d'un lato riflette l'atavico campanilismo italiano, dall'altro testimonia la limitata capacità del bando di mobilitare l'aggregazione di risorse e competenze, e di promuovere interventi di valorizzazione relativi ad aree territoriali più ampie, secondo una logica di rete<sup>47</sup>.

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

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

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

Quanto al primo aspetto, si è già messo in luce che la redazione del piano ha seguito un *iter* fortemente accentrato a livello ministeriale, in cui nessuno spazio è stato dedicato alla partecipazione della società

<sup>46</sup> Il dato è fornito da V. Pracchi e A.M. Oteri, op. cit., 196.

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

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



civile. Ciò rappresenta – come già osservato – un vizio originario del PNRR e delle diverse misure in esso contenute, al quale tuttavia il Ministero della cultura ben avrebbe potuto porre successivo rimedio attraverso l’apertura del procedimento di definizione dei contenuti specifici del Piano agli enti esponenziali degli interessi alla tutela del paesaggio, dei beni culturali, dell’ambiente, o alle reti associative delle realtà territoriali coinvolte (si pensi, per esempio, all’Associazione Borghi Autentici d’Italia, all’associazione “I Borghi più belli d’Italia” ovvero all’Unione Nazionale Pro Loco d’Italia).

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

<sup>49</sup> PNRR, 110.

ne del progetto spetta al Comune proponente, eventualmente anche tramite altri soggetti pubblici, sulla base di accordi tra pubbliche amministrazioni, ovvero tramite accordi di cooperazione in partenariato speciale pubblico-privato.

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

Al contempo, si tratta però di verificare quale spazio applicativo abbia trovato, in concreto, tale forma di sussidiarietà al fine di valutare se e in quale misura i piccoli Comuni hanno potuto e saputo ascoltare le comunità di riferimento in fase di elaborazione progettuale ovvero costruire efficaci reti partenariali in fase di realizzazione.

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

Vi è nondimeno un dato significativo, che ci consente comunque di esprimere una considerazione critica di carattere generale. Essa attiene ai tempi (notoriamente molto stretti) imposti dal PNRR, oltre che dall'avviso pubblico del ministero relativo alla linea B<sup>51</sup> e dai ban-

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

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

di regionali per la selezione dei progetti della linea A<sup>52</sup>. Ciò ha reso, in pratica, quasi impossibile l'attivazione di percorsi partecipativi aperti alla cittadinanza ai fini della definizione della proposta progettuale, così come l'avvio di procedimenti di co-programmazione e co-progettazione ovvero, ancora, la creazione di nuove forme di partenariato pubblico-privato per la gestione dell'intervento.

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

##### 5. *Alcune riflessioni conclusive: i «borghi», le pietre e le persone*

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

In ciò emerge, peraltro, anche una prima contraddizione. Se è infatti vero che gli interventi a valere sui fondi PNRR sono proposti dai Comuni, si deve parimenti considerare che la cornice all'interno della quale gli enti locali hanno potuto elaborare le proprie progettualità è stata definita, secondo una logica e una visione ben precise, a livello centrale. Come si è osservato, la valorizzazione sottesa al Piano Nazionale Borghi consiste, in buona sostanza, nel recupero del patrimonio culturale a vocazione turistico-ricettiva presente nei borghi storici al fine di rilanciare l'indotto economico-produttivo collegato

<sup>52</sup> Per il dettaglio delle tempistiche dei bandi regionali, cfr. G. Menegus, *Bando Borghi e autonomie territoriali*, cit., 945.

alla fruizione di tale patrimonio. È dunque all'interno di questo (ben più limitato) spazio di valori e obiettivi fissati a livello statale che si muovono le autonomie territoriali (comuni e, sebbene in modo minore, regioni). Queste peraltro hanno avuto una leva assai limitata per poter incidere sulle scelte strategiche definite, a monte, dal governo (in sede di redazione del PNRR) e dal ministero della cultura (in sede di definizione del bando borghi).

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

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

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

Appare poi censurabile un intervento che, pur stanziando una somma considerevole in favore dei borghi, non riflette una strategia organica, sistematica e duratura di tutela e valorizzazione. Gli interventi hanno carattere puntiforme, disorganico ed estemporaneo; lo stesso perimetro applicativo della misura non è stato definito in ter-

<sup>53</sup> Lo rileva G. Menegus, *Bando Borghi e autonomie territoriali*, cit., 946.

mini chiari e coerenti con l'obiettivo di fondo dell'investimento. Il bando borghi riflette, così, nell'ambito della tutela e valorizzazione del patrimonio culturale quel passaggio dai piani ai progetti che già da tempo contrassegna la c.d. urbanistica di depianificazione<sup>54</sup>.

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

A ben vedere, tutto ciò riflette una contraddizione di fondo che traspare dal Piano Nazionale Borghi e che pare caratterizzare l'attuale dibattito giuridico e culturale attorno al tema dei borghi. Tale contraddizione rinvia a un interrogativo, per così dire, esistenziale, che dovrebbe animare qualsiasi *politica* che intenda promuovere lo sviluppo culturale, economico e sociale dei piccoli paesi e delle realtà periferiche del nostro Paese. La domanda da porsi attiene alla definizione di quale sia l'obiettivo ultimo di un'azione strategica di tutela e valorizzazione di queste realtà complesse e composite.

Muovendo dalla centralità che la nostra Costituzione riconosce alla persona, sia come singolo, sia nelle formazioni sociali in cui si svolge la sua personalità, e alla rimozione degli ostacoli di ordine economico e sociale che limitano la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, ci pare che questo fine-ultimo debba rinvenirsi nel miglioramento della

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

<sup>55</sup> F. Barbera, D. Cersosimo e A. De Rossi, *Il paese dei borghi. Introduzione*, cit., IX.

qualità della vita della popolazione residente, attraverso un incremento dei servizi alla persona e una rigenerazione del tessuto sociale, culturale ed economico-produttivo.

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

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

<sup>56</sup> G. Severini, *Centri storici: occorre una legge speciale o politiche speciali?*, in *Aedon*, 2015, 2.

*Renata Spagnuolo Vigorita*

LA QUESTIONE BORGHI:  
OSSERVAZIONI DI MERITO E DI METODO

Affrontare il tema dei borghi storici implica affrontare la complessità della modernità. Per quanto possa apparire un ossimoro, la salvaguardia dei borghi, intesa in una accezione dinamica che dunque viene estesa alle modalità di valorizzazione, è un cantiere di sperimentazione entro cui si misura la capacità delle amministrazioni. Anzitutto quella di interpretare il nuovo corso, cioè la capacità di intercettare i bisogni della collettività e possibilmente di soddisfarli attraverso il confronto e il dialogo, seguendo logiche attente alla dimensione politica e sociale più che a quella economica in senso stretto. Inoltre, e conseguentemente, la prova delle effettività delle decisioni pubbliche si rintraccia, conseguentemente, nella capacità di far ricorso a tutto quello strumentario costituito da fonti e forme di attività e di organizzazione oggi complessivamente modulato su misure semplificatorie sostenibili e condivise. Nel settore che ci occupa, inoltre, la capacità delle amministrazioni si rapporta allo sforzo di ricondurre a sistema riferimenti dettati da fonti eterogenee, da indirizzi giurisprudenziali, dalla casistica.

I lavori presentati restituiscono in modo attento e puntuale le questioni appena e genericamente evidenziate. Prendendo a prestito le parole di Sciullo, si possono tracciare, a partire dal titolo di questo scritto, delle coordinate entro cui inserire, come in una ideale cornice, i temi affrontati nell'intento di fornire un contributo che renda al meglio un quadro di insieme. Possono così suddividersi i temi in osservazioni di merito e metodo. Le prime ricomprendono questioni quali: la ricerca della definizione stessa di borgo; la rigenerazione, nel significato anche di argine al fenomeno dello spopolamento, particolarmente accentuato nelle così dette aree interne; la predisposizione di infrastrutture. Osservazioni di metodo, invece, quelle relative al fenomeno della cittadinanza attiva, alla sussidiarietà, al diritto di proprietà. Merito e metodo verranno trattati però nel loro imprescindibile collegamento ed in tutte le possibili e interazioni.

A tale scopo è operazione necessaria quella di individuare un punto che possa rappresentare un comune punto di riferimento. Quest'ultimo, almeno sotto il profilo temporale, è identificabile nelle misure previste dal PNRR in tema di borghi storici. Prescindendo dalla condivisibilità del tipo di interventi prospettati e ammessi a finanziamento e dalle ricadute concrete in termini di attuazione, non può negarsi quanto il Piano abbia contribuito a riportare la questione borghi al centro delle politiche pubbliche, riconoscendo la attualità della riflessione giuridica di quanti da tempo hanno dedicato e dedicano al tema specifici studi. La prima questione, direi preliminare, è quella definitoria. Il piano infatti modula politiche pubbliche e strumenti giuridici per la tutela e la valorizzazione di un soggetto di cui manca una esatta qualificazione (Pirri Valentini, *Per una qualificazione giuridica dei borghi*). Chi studia il diritto amministrativo si confronta spesso con tale tipo di mancanza, e ben conosce i mezzi che sovengono a colmarla, a partire dai riferimenti offerti da testi normativi altri da quelli che disciplinano più immediatamente la materia di settore, dalla interpretazione giurisprudenziale. Per questa ragione quasi tutti i lavori oggetto di discussione intercettano il tema della perimetrazione del concetto stesso di borgo storico. Con indagini che passano necessariamente per una lettura attenta del codice dei beni culturali e del paesaggio e delle norme di diritto urbanistico. Non senza passare altresì, come si diceva, per una ragionata disamina degli approdi della giurisprudenza, prevalentemente amministrativa e costituzionale, che offrono non pochi spunti in ordine alla concezione di paesaggio e di patrimonio culturale.

Cruciale poi è sciogliere la matassa delle competenze. Che pure infatti è questione affrontata in quasi tutti i lavori presentati. Il rapporto tra politica legislativa nazionale e locale interessa del resto non solo per individuare il regime delle competenze, ma anche perché consente di mettere in luce e sottolineare quanto il raggiungimento dello scopo della conservazione e valorizzazione dei borghi storici per proteggerne il retaggio identitario sia direttamente proporzionale all'adozione di misure che siano tarate sul criterio della differenziazione. È stato così evidenziato, riprendendo il pensiero di Cammelli, come solo l'approfondimento delle dinamiche territoriali, socioeconomiche e ambientali renda possibile tutelare, gestire e valorizzare i beni del patrimonio culturale, anche nella prospettiva dello sviluppo economico



legato al turismo. In questa ottica diventa allora importante interrogarsi su quanto spazio le previsioni del Piano Nazionale Borghi abbiano lasciato agli enti territoriali, in particolare in che misura l'adozione delle linee di piano abbia visto il coinvolgimento delle regioni. È un quesito la cui risposta sembra dover essere negativa (A. Magliari, *La valorizzazione dei borghi: alcune considerazioni critiche a margine del Piano Nazionale Borghi*), con tutte le intuibili ricadute che la mancata differenziazione genera sulle prospettive di cui si è detto. Anche sotto altro e diverso profilo, relativo alla concreta visione del piano e alla distribuzione delle risorse. Viene condivisibilmente osservato, infatti, che le misure di piano sembrerebbero nella sostanza orientate, principalmente, alla funzionalità turistica. Con una operazione che peraltro sposa una logica competitiva, dal momento che le risorse sembrano esser state sostanzialmente concentrate sui comuni virtuosi.

Nonostante le criticità rilevate le istanze provenienti dal territorio non sono però senza voce. Anzi, se si esaminano le disposizioni di settore, e le si collocano nel più ampio spettro delle previsioni ordinarie in tema di sussidiarietà e di amministrazione condivisa, non mancano riferimenti di particolare rilievo. Ci si riferisce, in particolare, alle politiche di rigenerazione dei borghi, che si configura come gestione del territorio: qui infatti (A. Berrettini, *La valorizzazione e la tutela dei borghi storici attraverso il privato sociale*) gli strumenti per così dire a disposizione della cittadinanza attiva non mancano. E, anzi, sembrano suggerire un metodo giuridico che ben si presta all'obiettivo della valorizzazione. È ciò che emerge, in particolare, dalle previsioni contenute nel codice del terzo settore e in quello dei contratti pubblici. L'intervento del privato sociale, che, come si sa, trova legittimazione a partire dal testo della carta costituzionale (articoli 2 e 118), entra nel circuito della tutela e valorizzazione dei borghi, quali elementi del patrimonio culturale, attraverso istituti quali la co-programmazione e co-progettazione e altre forme di collaborazione con il pubblico, strutturate anche in previsione di una certa duttilità. Duttilità che viene assicurata riconoscendo specularmente alla pubblica amministrazione uno spazio discrezionale più ampio. Il codice dei contratti pubblici, come noto, spinge nel senso della ricerca di una soluzione condivisa e che porti ad un risultato soddisfacente per tutte le parti del rapporto amministrativo, facendo leva sul principio della fiducia reciproca.

Dai principi del risultato e della fiducia può partirsi per verificare l'effettività delle misure dettate per la rivitalizzazione dei borghi storici. In altre parole, occorre chiedersi cosa serva concretamente per rilanciare borghi storici, per garantirne l'accessibilità. Quest'ultima deve essere intesa non soltanto come preconditione per l'arrivo di visitatori, ma anche come condizione di vivibilità del luogo, per indurne la "restanza" o il ritorno, che «sono i due poli della storia dell'umanità» (V. Teti, *La restanza*, Torino, 2022).

Da questo ultimo punto di vista bisogna allargare l'orizzonte e intendere la nozione di vivibilità tanto in termini di accessibilità ai luoghi, tanto come questione abitativa (housing).

Diversamente ragionando, il rischio che si corre, come è stato efficacemente evidenziato (K. Kurcani, *La rivitalizzazione dei borghi storici passa (anche) per le infrastrutture*) è quello di assecondare politiche vuote: idee e strumenti giuridici e nessuna aderenza alla realtà fattuale, che dovrebbe sempre essere invece il punto di partenza di ogni decisione, pubblica in particolar modo. Il principio di ragionevolezza, del resto, impone che la misura da adottarsi venga tratta dalla realtà delle cose.

Il collegamento dell'area geografica in cui il borgo insiste attraverso la realizzazione o il potenziamento, anche coordinato, di infrastrutture è una questione nodale per il tentativo di rivitalizzazione dei borghi storici. L'investimento in infrastrutture è a sua volta una fucina per sperimentare forme di collaborazione tra soggetti pubblici e tra soggetti pubblici e imprese private. Esso può infatti essere realizzato esattamente attraverso quegli strumenti offerti dal già richiamato codice dei contratti pubblici, e comunque con soluzioni definite di accessibilità integrata.

In ultimo, ma non da ultimo, l'ulteriore strumento di politica territoriale, parte integrante del processo più ampio di rigenerazione, costituito dalla questione dell'abitazione (E. Guarnieri, *Diritto all'abitazione, proprietà privata e poteri pubblici: il nodo delle "case vuote"*) Qui il tema si confronta con la natura privata del diritto di proprietà. Si tratta di un problema, quello dell'abitazione dei borghi, che evidenzia quanto ogni processo di rigenerazione si ponga al centro di opposte tensioni: se la riqualificazione, infatti, non può prescindere dalle esigenze abitative, il diritto di proprietà si presta ad essere oggetto di pur comprensibili speculazioni da parte dei proprietari. È il

caso, non infrequente, in cui il rilancio dell'insediamento è in grado di generare profitto, come è di tutta evidenza quando si prospettano finalità turistiche e dunque la necessità di strutture per accogliere i visitatori. La complessa attività di programmazione e pianificazione di valorizzazione, e in generale di rilancio dei borghi storici, si confronta con la dimensione privata della proprietà. La portata generativa in senso ampio della tutela e della valorizzazione può in altri termini riassumere posizioni ed interessi che possono porsi in conflitto. Logiche di profitto dei proprietari di immobili ad uso abitativo potrebbero in ipotesi contrastare con le esigenze di ripopolamento o, come pure avvenuto, portare i proprietari di beni di interesse, dopo decenni di abbandono, ad opporsi a forme di interventi pubblici di recupero che prevedano nuove destinazioni. I borghi storici sono dunque il luogo dove torna, e pressante, la questione dei poteri pubblici conformativi e della disciplina pubblica della proprietà privata, testimoniata, su scala più larga, dal contenzioso sui centri storici delle città di arte.

Si vuol dire, in altri termini che la questione abitativa può prestarsi, nel caso che ci occupa, tanto ad essere oggetto di interessi sottesi al ripopolamento tanto ad interessi di tipo speculativo che quindi non necessariamente coincidono con la strategia pubblica prescelta. Lo sforzo è dunque quello, anche guardando alle esperienze di altri paesi europei, di individuare misure che siano una sintesi, a condizioni date, tra la pienezza dei diritti e la funzione sociale della proprietà.

Anche da questo punto di vista, in conclusione, i borghi storici sono il "luogo" nel quale si misura, tra le altre, la capacità delle amministrazioni di dar prova di saper operare un sapiente confronto e dosaggio di regole di diritto pubblico e privato.



I BORGHI STORICI TRA TERRITORI E AREE INTERNE:  
QUESTIONI TEORICHE ED ESPERIENZE



*Claudia Cavallo*

CROCEVIA.  
RIUSO E RISIGNIFICAZIONE DELLE FORTIFICAZIONI

La ricerca “Crocevia”, di cui presento i primi esiti, si colloca nell’ambito delle finalità del centro C. SCARPA – Centro Superiore di Comprensione, Anticipazione e Ricerca Progettuale Applicata dell’Università Iuav di Venezia. Una “comunità anticipatrice” che investe le energie di assegnisti, ricercatori, docenti, esperti di settore e collabora con il mondo delle imprese e della pubblica amministrazione, con l’obiettivo di sviluppare una progettualità multiscalare e interdisciplinare in cui il progetto è inteso in senso ampio, come approccio proiettivo ai problemi del reale.

Per trovare risposte ai difficili problemi di un’epoca connotata da grandi crisi sistemiche e incidere concretamente sui processi di trasformazione, l’università deve infatti tornare a svolgere una funzione civica non soltanto speculativa e ridisegnare un ruolo di indirizzo strategico rispetto alle scelte pubbliche.

All’interno dell’orizzonte di senso delineato, la ricerca “Crocevia”<sup>1</sup> è una riflessione che nasce dalle necessità e dalle emergenze concrete di un luogo, ma allarga lo sguardo per cogliere il significato più ampio dei problemi e la relazione con le traiettorie di trasformazione a scala più vasta che ricadono sul territorio e aprono nuove possibilità.

Ci eravamo inizialmente concentrati sulle mura di Verona per l’interessante e irrisolto rapporto che le cinte esterne intrattengono con l’immagine e con la vita della città. Ma addentrandoci nella conoscenza della natura composita e additiva del sistema murario veronese, abbiamo realizzato che non si trattava di un monumento in sé concluso, ma di un organismo inestricabile dalla città stessa. Guardando al sistema dei campi trincerati, abbiamo continuato a scoprire connessioni immediate con forti e castelli limitrofi e ci siamo resi conto di un’area

<sup>1</sup> La ricerca crocevia è stata avviata a dicembre 2023 all’interno del centro C. SCARPA. Responsabile scientifico Prof. Benno Albrecht, coordinatore Prof. Francesco Rossi, Responsabile di progetto Arch. Marco Ardielli, Assegnisti di ricerca Arch. Claudia Cavallo, Arch. Pietro Zandonella Maiucco.

“ad alta concentrazione”, dove l’architettura militare dismessa costituisce oggi un enorme latenza in attesa di ripensamento.

Un ripensamento nel quale il ruolo dell’università può essere cruciale per costruire convergenze fra pubbliche amministrazioni che operano in modo frammentario e per estendere lo spettro temporale di visione. Per uscire, quindi, da una logica “emergenziale” di risoluzione delle problematiche immediate ed entrare invece in una dimensione proiettiva che anticipa problemi e opportunità per agire sul lungo tempo.

Allargando il campo d’indagine, abbiamo considerato i sistemi di fortificazioni che si addensano attorno al grande bacino del Lago di Garda e al crocevia dei trasporti veronese, in un’area per molti aspetti straordinaria che si estende fra le città di Verona, Mantova, Brescia e Trento.

La ricerca indaga la possibilità di attivare la rigenerazione del patrimonio fortificato in sinergia con le necessità del territorio, cercando di cogliere la relazione dinamica fra edifici e paesaggio che reagisce alla decadenza dell’uso militare e alla continua mutazione del luogo.

In questo senso, costituisce una riflessione operativa sul tema del patrimonio costruito, che solleva la questione della vitalità che possono e devono avere le antiche costruzioni per corrispondere effettivamente alla funzione civica di “patrimonio”<sup>2</sup> inteso come eredità collettiva (più prossimo al senso del termine inglese “heritage”).

Abbiamo guardato al tema del riuso e della risignificazione dell’architettura e delle infrastrutture militari dismesse in una prospettiva che supera le divisioni amministrative per attivare sinergie progettuali tra luoghi che hanno aspetti identitari e potenzialità comuni.

Il crocevia che dà il nome alla ricerca nasce da una particolare condizione geomorfologica – all’incontro fra i due bacini idrografici maggiori d’Italia, Po e Adige – e costituisce un carattere determinante per l’identità di questo territorio e le sue prospettive di sviluppo futuro. Il legame tra le forme dell’insediamento e lo snodo fra vie di grande rilevanza risale all’epoca romana, con la fondazione della città di Verona nel luogo d’incontro fra le strade consolari Postumia, Claudia-Augu-

<sup>2</sup> Françoise Choay ha affrontato il senso della parola patrimonio sotto molteplici punti di vista e messo in evidenza il problema del patrimonio come eredità collettiva, che trova realizzazione soltanto nel valore civico. Cfr. F. Choay, *L'allegoria del patrimonio*, a cura di E. d’Alfonso, I. Valente, Officina edizioni, Roma 1995 (ed. orig. 1992).



sta e Gallica. Ma il crocevia stradale si è consolidato nei secoli con una particolare persistenza. La rete autostradale e ferroviaria ne ricalcano il sedime, con uno spostamento liminare alla città, in direzione del lago. Due dei nove corridoi europei di trasporto merci (TEN-T) si attestano oggi lungo queste direttrici che collegano il Nord Europa al centro Italia, lungo la Val d'Adige, e l'Europa occidentale all'Europa orientale, alla Russia e i Balcani, passando per la pianura padana. Tutto questo determina una pressione sul territorio che è chiaramente allo stesso tempo una grande opportunità.

Abbiamo analizzato il territorio dal punto di vista insediativo, demografico, produttivo e naturalmente turistico, cercando di comprendere le relazioni che quest'area intrattiene con l'Europa, proprio in ragione della sua particolare connessione.

Qui, il legame inestricabile fra paesaggio e infrastruttura, con l'approdo al Lago di Garda lungo l'insenatura stretta della Val d'Adige, restituisce l'immagine potente del primo sguardo sul mondo Mediterraneo per chi arriva dal Nord Europa. Alla pressione turistica sul lago si affianca la presenza di imprese importanti e di un settore logistico tanto sviluppato quanto il produttivo, attorno al crocevia dei trasporti. Si determina così una concentrazione insediativa nelle aree urbane, lacustri e nella vasta piana infrastrutturata, simmetrica allo spopolamento di vasti settori montani, a cui si aggiunge la stagionalità di una significativa percentuale delle residenze nelle aree turistiche.

Per comprendere il ruolo che possono assumere oggi le fortificazioni del crocevia abbiamo guardato al paesaggio come un sistema complesso, come un enorme deposito di storie e allo stesso tempo come un insieme di relazioni in continua trasformazione.

Allargando la prospettiva, abbiamo guardato all'insieme di beni pubblici e privati che afferiscono allo straordinario patrimonio di fortificazioni costruito nei secoli sui confini dell'area gardesana.

Lo snodo fra strade di grande attraversamento ha infatti suggerito di impiegare qui cospicue energie difensive su confini in perpetua mutazione, fino a scolpire i caratteri di un "paesaggio di frontiera" dove l'architettura militare ha trovato costante sviluppo e aggiornamento, in relazione con le tecniche di guerra.

Uno dei tratti significativi che è emerso dallo studio è proprio l'eterogeneità delle fortificazioni, in contrasto con un immaginario spesso focalizzato soltanto sul sistema del "Quadrilatero" asburgico im-

perniato sulle piazzeforti di Verona, Peschiera, Mantova e Legnago. L'analisi dettagliata dell'intero patrimonio militare ci ha permesso di evidenziare la convivenza in questo paesaggio di persistenti sistemi difensivi di varie epoche, che possiamo sommariamente ricondurre all'incastellamento medievale, al periodo di massima espansione della Serenissima Repubblica di Venezia, alla lunga (e mutevole) dominazione austriaca sul lombardo-veneto e, infine, al primo confine del Regno d'Italia.

Cinte murarie urbane, torri, castelli, rocche e forti compongono un paesaggio fortificato molto diverso dagli esempi più conosciuti, perlopiù caratterizzati dalla presenza iconica di un tipo architettonico, declinato nei diversi siti – come nel caso del Montefeltro, con le rocche di Francesco di Giorgio Martini – perché la vera eccezionalità di questo patrimonio è la sua particolare natura stratificata.

La strategia della ricerca, che la rende inedita rispetto allo stato dell'arte, è essenzialmente il passaggio da una categorizzazione ristretta – per luogo (o circoscrizione amministrativa), per periodo storico o tipologia – ad una visione proiettiva, che accomuna costruzioni eterogenee per tipologia, epoca, consistenza, estensione in vista del loro “valore d'uso” e della loro possibile trasformazione. La particolarità di questa ricerca sta cioè nell'aver guardato insieme a beni di natura anche molto diversa che però condividono analoghe problematiche di tutela, gestione, regolamentazione e che sono, soprattutto, accomunati dalle possibilità di trasformazione che emergono dalle specificità del territorio.

In quest'ottica, abbiamo lavorato al censimento dei forti, registrando per ogni bene l'epoca di costruzione, ma anche la consistenza (rovina, parzialmente esistente, integro), la proprietà e l'uso attuale. Abbiamo confrontato l'accessibilità con la vicinanza alle vie di comunicazione. Parallelamente abbiamo effettuato una mappatura completa e avviato un'operazione di restituzione grafica dei dati raccolti che si esplicita nel dossier di mappe tematiche<sup>3</sup>.

<sup>3</sup> Il presente testo è accompagnato da alcune delle mappe di analisi elaborate durante lo sviluppo della prima parte della ricerca, parzialmente pubblicata in: C. Cavallo, “Zoom out. Dalle mura di Verona al Crocevia Gardesano” in M. Ardielli (a cura di), *Fare Masterplan, Anteforma, collana Quaderni Iuav. Ricerche*, Conegliano 2025, pp. 162-167. ISBN 979-12-5953-147-6.

Il dossier di mappe è esaustivamente presentato anche nel seguente articolo curato da Pietro Zandonella Maiucco.

Il lavoro ci ha permesso di affinare le nostre domande, rendendo tangibile la dimensione del problema. Più della metà delle 205 fortificazioni esistenti sono inutilizzate, sottoutilizzate o utilizzate in maniera incongrua con le possibilità offerte dalle costruzioni.

Dal censimento appaiono questioni paradossali, come la ridondanza di siti museali, perlopiù sottoutilizzati o visitabili soltanto su prenotazione, e la quota complessiva dei siti abbandonati o utilizzati come parcheggi o depositi.

Non guardare il bene singolo, ma un insieme di beni da reinserire nella complessa dinamica del paesaggio, solleva questioni di grande attualità e apre a prospettive di trasformazione che travalicano i confini della conservazione. Ci costringe a riflettere sul delicato rapporto fra storia e vita, come è stato posto da Nietzsche nelle sue “considerazioni inattuali”, per riaffermare la necessità di «servirsi del passato sotto il dominio della vita»<sup>4</sup>.

L'obiettivo della ricerca è in fondo superare la stasi offerta dal panorama attuale relativo al riuso delle fortificazioni, non soltanto nell'area gardesana, e sfruttare le particolari condizioni offerte dal lago e dal crocevia dei trasporti come volano per un ripensamento dei beni ex militari fortemente connesso alla vita del territorio.

In questo senso parliamo non soltanto di riuso ma anche di risignificazione. Con l'intento di avviare una riflessione sul riuso che superi le decisioni aprioristiche sulla conservazione filologica del bene o sulla musealizzazione delle rovine.

Naturalmente esistono dei casi emblematici, come la rocca d'Anfo, o il castello scaligero di Soave, dove il valore testimoniale e rappresentativo consolidato nel rapporto con il paesaggio, sovrasta ogni possibile considerazione sul riuso. Sono questi, assieme a pochi altri, i casi eccezionali in cui possiamo pensare di conservare un bene per il suo valore simbolico, affinché diventi museo di se stesso.

Allo stesso tempo, però, la maggior parte dei castelli in rovina, dei borghi fortificati e, soprattutto, dei forti austriaci, sono riconducibili a tipologie di architettura militare che si ripetono con modesti adattamenti ai siti. In tutti questi casi, diventa determinante il rapporto con il contesto attuale.

<sup>4</sup> F. Nietzsche, *Sull'utilità e il danno della storia per la vita*, Adelphi, Milano 1974, p. 97.

A parità di epoca di costruzione, potremmo considerare un margine di trasformazione diverso per un castello in rovina nascosto fra le montagne trentine, a cui la popolazione non attribuisce un valore identitario, rispetto agli iconici castelli di Romeo e Giulietta esposti nell'anfiteatro delle colline attorno al crocevia. E forse anche i criteri di conservazione andrebbero confrontati con lo 'spaesamento' di un edificio, perché un forte asburgico che affaccia sulle ultime e strapiombanti alture della Val d'Adige, come il Forte Mollinary Monte o il forte di Rivoli, ha sostanzialmente conservato il suo valore rappresentativo rispetto al paesaggio, mentre non possiamo dire lo stesso di un forte asburgico rimasto intrappolato nell'espansione urbana veronese. È infatti proprio la diversa collocazione nel contesto a determinare diverse possibilità di risignificazione.

Nonostante la proliferazione di convegni e concorsi di architettura che affrontano il tema del riuso dell'architettura militare, il panorama attuale delle realizzazioni in ambito italiano e europeo ci offre numerosi esempi di trasformazioni che, nei luoghi più distinti, possono essere però ricondotti a tre casistiche prevalenti e, per ragioni diverse, problematiche:

1. Recupero come siti musealizzati in sé, dove il progetto del "nuovo" è circoscritto a interventi di accessibilità (nuove scale, rampe, elevatori) e adattamento funzionale (servizi igienici e impianti tecnologici). In questa casistica rientrano alcuni celebri interventi contemporanei, come il Forte di Fortezza di Markus Scherer, il Castel Firmiano di Werner Tscholl (uno dei Messner Mountain Museum) ed è evidente che questo approccio può essere circoscritto soltanto a quelle fortificazioni il cui valore iconico viene riconosciuto da una comunità al punto da proporre una conservazione a fini strettamente contemplativi;

2. Riuso a fini ricettivi, turistici o commerciali, che spesso si lega a sistemi e percorsi culturali e reti di attrattività turistica diffusa, come nel caso interessante dei "Paradores" spagnoli. Molti dei riusi a fini turistici, sfruttano l'attrattività di un'immagine stereotipata dell'edificio storico – spesso ottenuta con discutibili restauri in stile – secondo logiche da Real Estate tese ad una valorizzazione economica che prescinde dalla valorizzazione culturale, a fronte di interventi che snaturano completamente spazi e tipologie. Un caso emblematico, in que-

sto senso, è offerto dai numerosi hotel realizzati all'interno di castelli ungheresi;

3. Restauro e riuso per la realizzazione di spazi pubblici. In questo campo bisogna aprire una fondamentale distinzione fra quei recuperi che nascono da ragioni di conservazione – in cui gli interventi tendono a consolidare la presenza dell'edificio per il suo valore di testimonianza, spesso a prescindere da un programma di gestione complessivo, per cui al bene restaurato si abbinano usi civici generici come sedi di associazioni, aule pubbliche, sale espositive – e quelli che partono invece da una riflessione incentrata sul nuovo uso.

È in quest'ultima categoria che troviamo gli esempi più ambiziosi di trasformazione di ampi complessi fortificati in parchi, piazze, musei, aule civiche, spazi per eventi o manifestazioni pubbliche. Tuttavia sappiamo che è impossibile pensare di ricondurre in questi termini l'enorme quantità di fortificazioni in disuso. Soltanto il pubblico riesce a mettere in campo quei processi virtuosi di restituzione alla collettività di beni antichi che hanno sempre avuto un forte ruolo civile (mi riferisco alle numerose fortezze che erano anche sede di residenza e luogo di esercizio del potere civile), come il recupero di Castelgrande a Bellinzona di Aurelio Galfetti. Ma questo avviene molto raramente per ovvie ragioni legate ai costi di trasformazione e di mantenimento. Un esempio interessante, dal punto di vista dell'uso, è la scuola agraria realizzata da Werner Tscholl all'interno del Castello Fürstenburg (o *castel principe*), commissionata dalla Provincia Autonoma di Bolzano. Naturalmente i costi di realizzazione di una nuova scuola sarebbero stati molto inferiori, ma la scelta politica è stata quella di privilegiare il valore simbolico dell'edificio e la sua capacità – in quanto sistema più volte ricostruito e stratificato – di essere adattato per accogliere ancora una nuova vita.

Dal punto di vista linguistico, prevalentemente nella prima e nella terza casistica, troviamo operazioni contemporanee che portano all'estremo i principi di reversibilità e riconoscibilità espressi dalla carta del restauro. Esempi che mostrano, in alcuni casi, la problematicità di questi principi, quando si coniugano all'innovazione tecnologica senza la mediazione della sensibilità di un architetto.

Diverso è il caso del progetto di Aurelio Galfetti per Castelgrande a Bellinzona, dove l'architettura nuova dialoga con la preesistenza assumendo una ricchezza espressiva che non si basa sul contrasto. O an-

cora il progetto di Jože Plečnik per il castello di Lubiana, dove l'ipotesi di una nuova vita del castello si lega al ripensamento complessivo della città e diventa perciò una vera e propria ri-scrittura dell'edificio che, come un palinsesto, mantiene al suo interno la preesistenza e ne rivela soltanto alcune parti. Esempi di un «restauro creativo»<sup>5</sup> che, mentre si dispone a costruire le forme per accogliere una nuova vita, svela-rivela alcune storie dell'edificio. Se infatti il riuso non è finalizzato alla musealizzazione del bene, ma alla sua nuova vita, possiamo auspicare che la risignificazione passi attraverso le forme e le figure dell'architettura e che non debba necessariamente limitarsi all'installazione di strutture provvisorie.

Per allargare il discorso della risignificazione si potrebbe guardare al tema dell'«adaptive reuse» che è stato ampiamente sdoganato per gli interventi contemporanei che insistono sul patrimonio industriale, secondo un approccio che prevede il dialogo fra parti antiche e nuove nella costruzione di un nuovo edificio che assume un significato molto diverso dal precedente, ma trova arricchimento proprio dalla presenza di una preesistenza.

Possiamo trovare alcuni esempi di questo approccio all'architettura militare novecentesca, come il recupero realizzato a Shanghai da Neri&Hu per la trasformazione di un bunker in complesso ricettivo (hotel e ristorante). Un progetto che lavora sulla conturbante memoria dell'edificio attraverso un'operazione spaziale interna che apre l'organismo in orizzontale e in verticale, per collegarlo alla città e, allo stesso tempo, enfatizzare la voragine temporale che segna la sua altisonante vicenda.

Esistono però anche esempi di risignificazione più controversi, che prevedono la trasformazione in luoghi ricettivi di edifici 'monumentali' e antichi, come è avvenuto nell'ambito della campagna di concessioni e cessioni del patrimonio pubblico avviata dal Portogallo. Nel progetto di riuso del convento de Las Bernardas Eduardo Souto De Moura disegna la convivenza nell'edificio dei valori storici con le nuove necessità di sfruttamento economico del bene, come una nuova stratificazione che si aggiunge alla vita dell'edificio senza modificare radicalmente il carattere dell'edificio. Il che dimostra l'importanza

<sup>5</sup> F. Collotti, *Restauro creativo*, in L. Semerani (a cura di), *Dizionario critico illustrato delle voci più utili all'architetto moderno*, Faenza Editrice, Faenza 1993, pp. 105-107.

della sensibilità dell'architetto in queste delicate tipologie di interventi sull'esistente.

Tuttavia, sarebbe interessante guardare al riuso adattivo dell'architettura industriale – per traslarne l'esperienza all'architettura militare – anche ad una scala più ampia, attraverso quegli esempi che hanno interessato ampie zone di trasformazione, e ne hanno comportato la risignificazione a confronto con la scala della metropoli o di una città territorio assimilabile al caso del crocevia.

Il riuso della Fabbrica da Pompeia progettato da Lina Bo Bardi come centro sociale e sportivo è un esempio felice in cui la trasformazione della fabbrica e l'aggiunta dei nuovi volumi dialogano con l'enorme urbanizzazione e re-inseriscono il complesso di edifici nella dinamica di espansione della città di San Paolo.

Anche il riuso delle fortificazioni del crocevia, per la problematica densità di beni inutilizzati e per i rapporti con il contesto attuale, deve necessariamente uscire da una logica di conservazione statica, e legare assieme valori storici e valori d'uso.

Potrà forse apparire dissacrante, ma a fronte dell'abbandono e dell'immobilismo a cui oggi è sottoposto questo patrimonio, sarebbe più 'sostenibile' utilizzarlo come oggetto di spoglio o come quel Bastione Kellermann che Le Corbusier trasformava in basamento e contrappunto dialettico per gli alloggi della nuova Parigi.

Dobbiamo infatti considerare anche i costi del "non fare". I costi materiali diretti e quelli derivati dal grande dispendio di energie progettuali che non trovano realizzazione.

Perciò riteniamo ammissibile e auspicabile un progetto di riuso che guardi al territorio come una grande città nella quale i sistemi fortificati dismessi sono spazi in attesa che offrono un'opportunità di rigenerazione da attuare attraverso trasformazioni, talvolta anche radicali. Per passare da un progetto di riuso a un progetto di risignificazione è necessario affrontare il discorso a una scala diversa assegnare un nuovo ruolo alle fortificazioni all'interno della dinamica del territorio.

Pensare alla costruzione di una rete, eventualmente composta di sottosistemi tematici, che coinvolga privati e molteplici enti pubblici nella gestione e valorizzazione di questo patrimonio fortificato, può attivare delle strategie di compensazione che tengano conto delle diversità tipologiche e del diverso ruolo che le fortificazioni assumono

nel paesaggio, per sostenere un'alternanza fra beni da destinare ad usi turistici-ricettivi, beni da ripensare come luoghi di incontro e come monumenti collettivi.

Possiamo pensare di destinare alcuni forti, strutturalmente inospitali, all'alloggiamento di infrastrutture di pubblica utilità (come "data center" o spazi per la produzione e stoccaggio di energia) affinché altri siano resi "abitabili" dalla comunità.

Se guardiamo alle implementazioni infrastrutturali in corso nel crocevia gardesano e alla sua strutturale attrattività come un'opportunità che coinvolge il patrimonio fortificato, appare naturale aprire a pratiche di risignificazione che possano «trasformare la storia passata in storia presente»<sup>6</sup> e rappresentare la vitalità di un nuovo paesaggio.

<sup>6</sup> F. Nietzsche, cit., p. 11.





Fig.1. Pensare il territorio come una città. Sovrapposizione della foto aerea dell'area di studio con quella di New York



Fig. 2-3-4. Crocevia, visualizzazione a scala europea delle strade romane e delle attuali autostrade e reti di trasporto merci

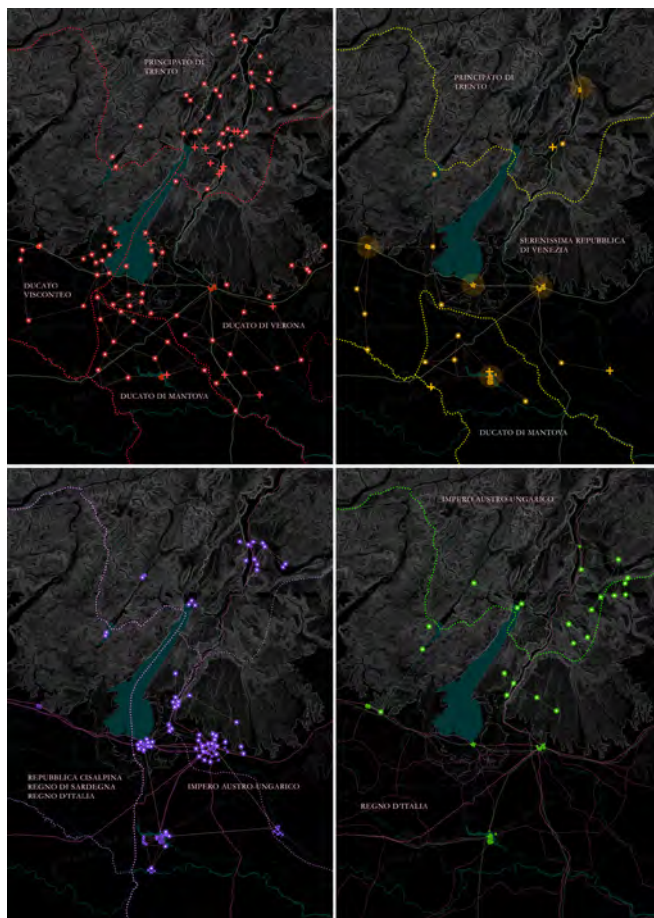


Fig. 5 rappresentazione delle fortificazioni in rapporto ai confini nelle 'soglie' storiche più significative:  
 incastellamento medievale (fino al XIV secolo),  
 massima espansione della Serenissima Repubblica di Venezia  
 (XV-XVIII secolo), dominio austro-ungarico sul Lombardo-Veneto  
 (XIX secolo), Regno d'Italia (XX secolo)



Fig. 6. Rappresentazione sintetica dell'evoluzione storica e dell'attuale stratificazione del patrimonio fortificato

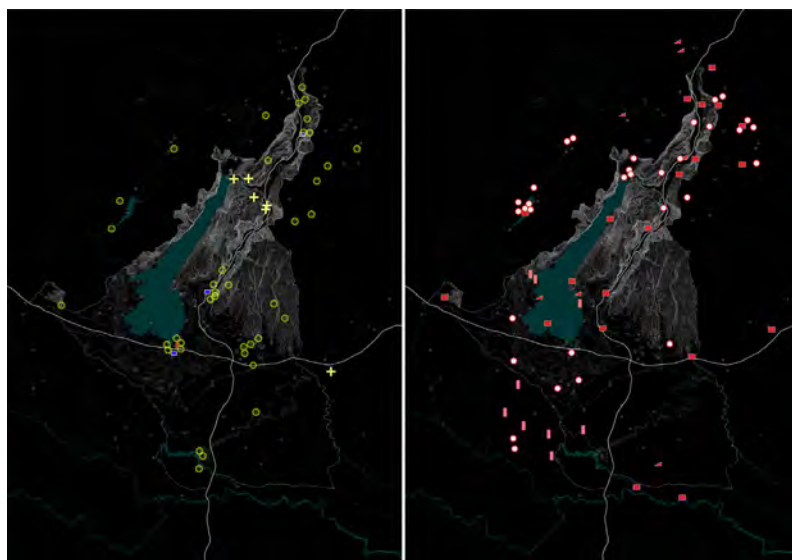


Fig. 7. Forti e castelli abbandonati, inutilizzati o utilizzati in modo improprio (52 totali, mappa a sinistra); forti e castelli adibiti a musei e siti visitabili (72 totali)

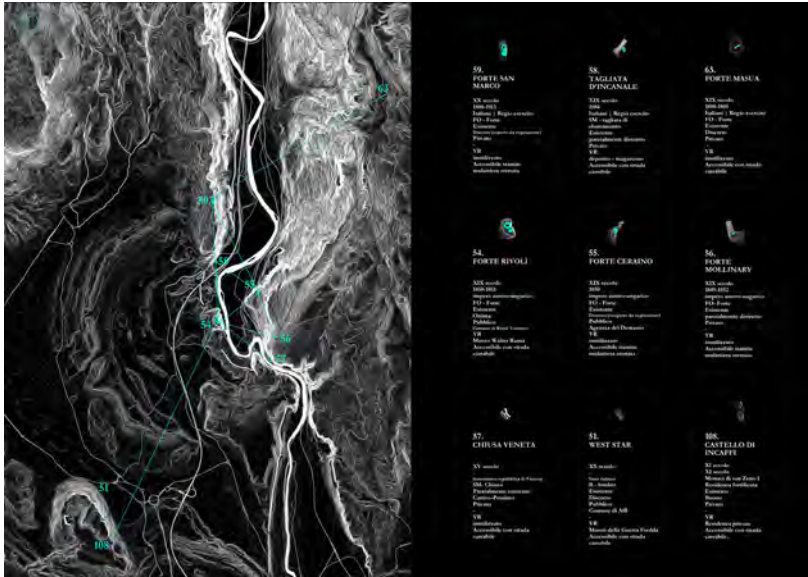


Fig. 8. Forti e castelli nell'area di Rivoli, mappa e censimento

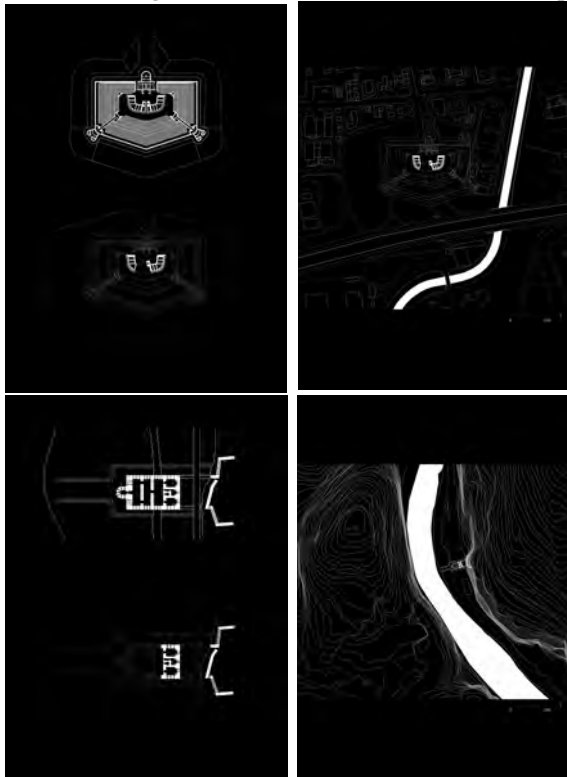


Fig. 9. Forte Tomba (Verona), stato di progetto e stato attuale; collocazione nel contesto

Fig. 10. Forte della Chiusa Veneta (Rivoli Veronese), stato di progetto e stato attuale; collocazione nel contesto



Fig. 11. Forte della Chiusa Veneta  
(Rivoli Veronese), 2024



Fig. 12. Forte Mollinary Monte  
(Sant'Ambrogio di Valpolicella),  
2024



Pietro Zandonella Maiucco  
RICERCA DEL CENTRO C.SCARPA

## CROCEVIA, DAL TERRITORIO GARDESANO AL CENSIMENTO FORTIFICATO

La ricerca del C.SCARPA “*Crocevia*”, come anticipato dal precedente intervento<sup>1</sup>, si concentra sul sistema fortificato gardesano e ne analizza il rapporto con la particolare area strategica compresa fra le città di Verona, Mantova, Brescia e Trento.

Uno studio che parte da alcune questioni cruciali: ha senso trasformare l'intero patrimonio fortificato gardesano in musei o semplici luoghi di contemplazione di una storia conclusa? È ragionevole che una cospicua serie di fortificazioni militari, situate in uno dei territori più attrattivi del Nord Italia, non contribuiscano a una visione unitaria, trasformandosi da luoghi turistici a risorse dinamiche per lo sviluppo locale, spostando quindi lo sguardo verso un problema di uso e risignificazione e non di mera ed onerosa conservazione? È forse possibile immaginarli come una rete interconnessa – non solo turistica ma di rigenerazione territoriale – piuttosto che singoli elementi isolati nel territorio?

E ancora, non dovrebbe essere l'università, in quanto istituzione pubblica, ad aprire un dialogo con enti locali e soprintendenze, ponendo nuove domande e offrendo, alla pari, contributi significativi alla comprensione e alla trasformazione attiva del patrimonio storico italiano?

Queste sono solo alcune delle domande che ci siamo posti durante questa prima fase di analisi e raccolta dati della ricerca. Uno studio che non solo documenta, mette in rapporto e a confronto, per la prima volta nel suo insieme, un patrimonio storico di inestimabile valore, ma vuole suggerire ed aprire un dialogo con enti ed istituzioni pubbliche verso una gestione integrata e innovativa delle fortificazioni

<sup>1</sup> C.SCARPA è il Centro Superiore di Comprensione, Anticipazione e Ricerca Progettuale Applicata dell'Università Iuav di Venezia.

<sup>II</sup> presente intervento si pone come affondo analitico dei diversi temi emersi nel precedente scritto dal titolo “Crocevia. Riuso e la risignificazione delle fortificazioni” tenuto dall'arch.Claudia Cavallo

come risorse chiave che possano contribuire attivamente allo sviluppo del tessuto sociale ed economico del territorio.

Il presente intervento si propone di analizzare e raccontare l'importante *corpus* di mappe sviluppato nella fase iniziale di questa ricerca. Disegni che non solo mettono in luce lo stato attuale e le potenzialità latenti del territorio oggetto di studio, ma forniscono anche un'analisi dettagliata del patrimonio fortificato ivi presente.

Un'area geografica, quella gardesana, distribuita tra tre regioni, quattro province e 178 comuni che, nonostante l'apparente frammentazione in una molteplicità di componenti amministrative diverse, se letta complessivamente nella sua stratificazione storica e territoriale rivela una singolarità che trascende il contesto italiano, assumendo un'importanza anche a livello europeo.

Ed è proprio il pensare al territorio come a un'unica grande città il senso e fine ultimo di queste mappe. Soltanto attraverso questa prospettiva, è possibile superare gli attuali limiti amministrativi, consentendo una visione unitaria e integrata del territorio. Mappe che propongono una nuova lettura che non si limita a rispecchiare la frammentazione odierna, ma piuttosto immaginano una realtà territoriale coesa, capace di esprimere il proprio potenziale anche in rapporto ad altre importanti aree italiane ed europee.

Un approccio che ridefinisce il territorio come sistema integrato, complesso e interconnesso, favorendo così una possibile pianificazione strategica e più lungimirante ed una gestione più efficiente di risorse ed infrastrutture.

Un'idea che si muove, nel campo teorico, partendo dalle riflessioni sulla città-territorio di Bernardo Secchi, che esplora la lettura e trasformazione della città attraverso un sistema territoriale diffuso<sup>2</sup>, e dalla visione di Peter Hall sulla città-regione, presentata in "*Cities in Civilization*"<sup>3</sup>, dove la città, superati i normali confini amministrativi, si configura come nodo cruciale, sistema complesso e motore di sviluppo in un contesto globale di interconnessioni urbane."

In un'analogia prospettiva, Leonardo Benevolo, nel testo "*La fine*

<sup>2</sup> B. Secchi, *Il territorio dei territori*, in *Le forme del territorio italiano*, a cura di F. Clementi e G. Dematteis, Torino, UTET, 1996, 13-24; B. Secchi, *Prima lezione di urbanistica*, Roma-Bari, Laterza, 2000.

<sup>3</sup> P. Hall, *Cities in Civilization: Culture, Innovation, and Urban Order*. New York, Pantheon Books, 1998.



*della città*”<sup>4</sup>, analizza la dissoluzione della città compatta e la sua trasformazione in un’entità frammentata, estesa e dispersa, dove la distinzione tra urbano e rurale si perde, generando nuove forme di insediamento e di disconnessione tra spazio costruito e contesto territoriale. Una riflessione che si spinge verso una configurazione più complessa e meno centralizzata delle città, verso una città policentrica.

Ed in quest’ottica le stesse caratteristiche fisiche del territorio gardesano suggeriscono di muoversi tra questi campi d’indagine e molti sono gli aspetti, non solo fisici, che potrebbero accomunare questo territorio immaginandolo come un unico sistema urbano integrato.

Dal punto di vista naturalistico, infatti, quest’area è accomunata dalla presenza del bacino idrico più grande d’Italia e uno dei maggiori d’Europa: il lago di Garda. Inoltre, il territorio è attraversato da cinque importanti fiumi: il Po, il fiume più lungo d’Italia, l’Adige, il secondo per lunghezza, il Mincio, emissario del Garda e storica difesa della città di Mantova, il Chiese ed infine il Mella.

Un territorio composto da tre grandi sistemi naturali differenti: le montagne a nord, tra le quali si delineano le Prealpi lombarde e venete e si insinua la valle dell’Adige, per secoli porta d’Italia per le popolazioni che dal nord Europa si muovevano verso la penisola mediterranea; più a sud l’arco collinare morenico e lessinico che cingono il lago di Garda nella sua parte inferiore ed infine il sistema agricolo della pianura Padana.

Strategicamente, il territorio si trova all’incrocio di due dei nove corridoi TEN-T europei, reti ferroviarie fondamentali per il trasporto merci presente e futuro<sup>5</sup>. Corridoi che, se visti attraverso uno sguardo allargato, collegano la Spagna all’Ucraina lungo la direttiva est-ovest e la città di Palermo a Copenaghen lungo la direttrice perpendicolare opposta.

Lo attraversano, inoltre, due delle principali reti viarie italiane e internazionali: l’autostrada A4 Milano-Venezia e l’A22 Modena-Brennero, che si incrociano proprio a Verona, per poi ramificarsi in tutto il territorio gardesano rendendolo estremamente infrastrutturato. Al

<sup>4</sup> L. Benevolo, *La fine della città*. Roma-Bari, Laterza, 1995.

<sup>5</sup> Fonte: European Commission, “*Provisional agreement on more sustainable and resilient trans-European transport network brings Europe closer together*” URL: <[https://transport.ec.europa.eu/news-events/news/provisional-agreement-more-sustainable-and-resilient-trans-european-transport-network-brings-europe-2023-12-19\\_en](https://transport.ec.europa.eu/news-events/news/provisional-agreement-more-sustainable-and-resilient-trans-european-transport-network-brings-europe-2023-12-19_en)>(08/24).

centro di quest'area si trova anche l'aeroporto di Verona, che gestisce circa 3,5 milioni di passeggeri annui, e il Quadrante Europa, un'area industriale di grande importanza e potenziale futura base logistica internazionale per il supporto alla ricostruzione dell'Ucraina<sup>6</sup>.

Un'area che conta circa 2 milioni di abitanti e 3 milioni di lavoratori in alcune tra le più importanti aziende ed industrie italiane di tutti i settori. Potenzialmente, vista nel suo insieme, come popolazione potrebbe essere la ventitreesima area metropolitana d'Europa ed ottava in Italia tra i sistemi di agglomerati urbani, rappresentando oltretutto il 5,5 per cento di PIL italiano annuo<sup>7</sup>.

La stessa area geografica accoglie, ogni anno, 25 milioni di turisti, quasi un terzo della popolazione italiana, rendendola la terza destinazione più visitata d'Italia dopo Roma ed il sistema della costa veneta. I turisti si concentrano principalmente lungo le coste del lago di Garda, in particolare sulla sponda veneta da Peschiera a Bardolino, mentre solo il 15 per cento di questi visita le città d'arte<sup>8</sup>. Le località lacustri, in quest'ottica, sono fortemente vincolate ad un'estremizzata economia turistica a fronte di aree interne più marginali ricche di elementi identitari e caratteristici che tuttavia faticano a valorizzarsi.

L'area è attraversata anche da due importanti ciclovie europee, l'EuroVelo 7 e l'EuroVelo 8. La prima parte dalla Spagna, attraversa i Pirenei e la Francia, e segue il corso del Po fino alla sua foce. La seconda, nota come Ciclovía del Sole, attraversa tutta la penisola italiana fino al nord Europa.

Percorsi che permettono al territorio da un lato di connettersi ad un contesto internazionale e dall'altro, diramandosi nella rete ciclabile ed escursionistica locale, svelano un'opportunità unica per promuovere una riscoperta lenta e approfondita del territorio, valorizzandone soprattutto le peculiarità locali lontane dai grandi centri cittadini.

Quest'area, infine, conta al suo interno quattro diversi siti UNESCO, suddivisi in ventuno aree sistemiche di interesse. Tra questi vi sono alcuni dei più importanti siti palafitticoli italiani, rovine romane

<sup>6</sup> Fonte: Articolo «Il ministro Urso: “Il Quadrante Europa di Verona centro logistico per Kiev”», Verona: giornale L'Arena, (13 gennaio 2023), in <https://www.larena.it/territorio-veronese/citta/il-ministro-urso-il-quadrante-europa-di-verona-centro-logistico-per-kiev-1.9834004>, 2024.

<sup>7</sup> Fonti dei dati riportati: ISTAT, EUROSTAT, CENSIS e SISREG riferite all'anno 2022.

<sup>8</sup> Fonti dei dati riportati: ISTAT e CCIAA di Verona

e grandi città d'arte, il cui patrimonio è stato riconosciuto a livello mondiale. In confronto, il Lazio conta sei siti UNESCO, l'Italia intera sessanta.

Una importante rete, non solo culturale, che dimostra l'importanza insediativa e strategica di questo territorio fin dai tempi più antichi.

Oltretutto queste ultime reti, ciclabile e culturale, costituiscono un possibile elemento strategico d'insieme per l'attrazione di finanziamenti internazionali, evidenziando la capacità del territorio gardesano di integrarsi e presentarsi come *unicum* in circuiti globali di turismo culturale e sostenibile.

Ed è proprio tra questi ideali confini che abbiamo guardato all'architettura militare come possibile legante, racconto di una lunga storia di battaglie, presidi e stratificazioni storiche che valicano le attuali divisioni amministrative. Abbiamo analizzato l'architettura militare nel suo insieme attraverso due esercizi: il primo consiste in una catalogazione dettagliata, delineando per ogni fortificazione l'anno di costruzione, la proprietà attuale, la tipologia, l'uso, la dimensione, la consistenza e la collocazione ed accessibilità rispetto alle principali vie di comunicazione; il secondo riguarda la visualizzazione dei dati, utile per comprendere come gestire il recupero delle fortificazioni, la loro messa in rete e la loro integrazione come elementi vivi e utili nella società odierna.

Ciò che è emerso, anzitutto, è il fatto che nell'area geografica gardesana esistono oggi 205 fortificazioni ancora visibili, tra castelli e forti militari risalenti all'Ottocento e al Novecento, sebbene in diverse condizioni di conservazione. Questo dato rende quest'area la più densa d'Italia per edifici di tale tipologia, e la seconda in Europa, subito dopo i territori lungo la linea di confine nota come Fronte Occidentale, tra Francia e Germania, teatro delle prime operazioni della Grande Guerra. Per fare un confronto, la Valle d'Aosta, che è il secondo territorio più denso in Italia per numero di castelli e fortificazioni, ne conta circa 120<sup>9</sup>.

Tra le fortificazioni analizzate, circa il 65 per cento si trova in buono stato di conservazione. Questo risultato è attribuibile in gran parte

<sup>9</sup> Il calcolo è stato condotto considerando l'intera regione gardesana comprendendo le provincie di Verona, Brescia, Mantova e Trento. La Valle D'Aosta rappresenta invece la prima regione amministrativa d'Italia per numero di castelli e fortificazioni

alla loro accessibilità, dovuta alla prossimità alle reti viarie principali e ai centri urbani. Circa il 20 per cento delle fortificazioni presenta invece uno stato di conservazione parziale, con le strutture originarie visibili ma caratterizzate da lacune o modifiche dovute a riconversioni nel tempo. Infine, il 15 per cento delle fortificazioni è oggi ridotto a rudere. Questa condizione critica è particolarmente comune per le fortificazioni situate in luoghi difficilmente raggiungibili che complicano l'accesso per operazioni di restauro e rendono difficile loro riconversione a causa della distanza dai principali centri di interesse. Queste rovine ad oggi sono state per lo più recintate impedendone l'accesso oppure messe parzialmente in sicurezza diventando mete o punti panoramici lungo sentieri ciclopedonali o cammini escursionistici. Tuttavia, vi sono eccezioni significative, come quelle riscontrabili nell'area trentina, dove, grazie a finanziamenti pubblici, è stato possibile sviluppare un efficace sistema di recupero e riqualificazione anche per fortificazioni situate in ambienti più impervi e di difficile accessibilità.

Differenti, come accennato in precedenza, sono stati i periodi storici in cui una tale quantità di fortificazioni è stata costruita andando poi a stratificarsi nel tempo<sup>10</sup>.

Nel XIV secolo si contavano già 94 castelli, alcuni dei quali costruiti su cittadelle fortificate di epoca romana, appartenenti per lo più alle signorie dei Gonzaga a Mantova, degli Scaligeri a Verona, dei Visconti a Brescia e al Principato di Trento. Questi castelli erano situati lungo le principali vie di comunicazione e sulle alture, architetture utili non solo come protezione dei confini, ma anche come simboli visibili di potere. Un esempio significativo di tali sistemi fortificati è il Serraglio Veronese. Questa complessa rete di mura e torri fu progettata per monitorare e controllare i passaggi cruciali nel territorio, difendendo la Signoria degli Scaligeri tra le roccaforti di Valeggio sul Mincio e Villafranca. Un'architettura, oggi parzialmente in rovina, che tuttavia

<sup>10</sup> I dati e le informazioni sotto riportate derivano da una catalogazione e raccolta dati approfondita delle singole varie fortificazioni condotta dal C.SCARPA, per un percorso storico dettagliato sulle fortificazioni si rimanda, a titolo esemplificativo, ai testi di: GP. Brogiolo, *Le fortificazioni del Garda e i sistemi di difesa dell'Italia Settentrionale tra tardo antico e alto medioevo*, 2° Convegno Archeologico del Garda (Gardone Riviera, 7-9 ottobre 1998), Documenti di archeologia, 1999; V. Jacobacci, *Piazzaforte di Verona sotto la dominazione Austriaca 1814-1866*, Cassa Di Risparmio di Verona, 1980; F. Meneghelli, *Verona un territorio Fortificato*, Terra Ferma, 2012.

racconta chiaramente come le fortificazioni medievali non solo garantissero la sicurezza territoriale, ma servissero anche a rinforzare la presenza e il dominio delle Signorie sui territori circostanti.

Avanzando fino al XVII secolo, con i mutamenti dei confini e l'alternanza dei regni, la Serenissima Repubblica di Venezia fece il suo ingresso nella regione. Oltre a ristrutturare alcune fortificazioni esistenti, come ad esempio il castello di Malcesine, costruì nuove strutture di grande importanza, tra cui i bastioni di Peschiera e parti delle mura di Verona. In questo periodo si registrarono 18 nuove fortificazioni.

Un secondo "boom" nella costruzione di edifici militari si verificò tra la fine del XIX e l'inizio del XX secolo. In questo periodo, con l'evoluzione delle tecniche di combattimento, si passò da guerre di assedio a strategie di attacco rapide e mobili sul campo dove le città e i castelli principali svolgevano la funzione di basi logistiche per i rifornimenti. In questo contesto, furono costruite 99 fortificazioni, principalmente campi trincerati a difesa dei principali poli logistici del Quadrilatero austriaco, composto dalle città di Verona, Mantova, Peschiera e Legnago, nonché sulle alture lessiniche e lungo la valle dell'Adige per la difesa strategica dei principali punti di accesso al territorio gardesano.

Le ultime fortificazioni, 23 strutture, furono realizzate per lo più durante la prima guerra mondiale, soprattutto lungo la linea di confine trentina. L'ultima fortificazione militare, costruita tra gli anni Sessanta e Settanta del Novecento, è un bunker antiatomico<sup>11</sup> strategico nei pressi di Affi, progettato per offrire rifugio alle alte cariche dello Stato italiano in caso di guerra nucleare. Attualmente, questo bunker, ormai smilitarizzato, è oggetto di un progetto di riqualificazione, apertura al pubblico e musealizzazione.

Altro importante dato raccolto durante la ricerca riguarda le proprietà attuali di queste fortificazioni, soprattutto in vista di una loro possibile riqualificazione e integrazione in una rete sistemica. Attualmente, delle 205 fortificazioni analizzate, quasi tutte smilitarizzate, 125 sono di proprietà pubblica. Queste ultime si suddividono ulteriormente tra proprietà comunali, provinciali e, in 16 casi, dell'agenzia

<sup>11</sup> L. Montagnoli, Articolo «A Verona un enorme bunker antiatomico diventa Museo della Guerra Fredda», *Artribune*, (22 febbraio 2024), in <https://www.artribune.com/progettazione/architettura/2024/02/west-star-affi-bunker-museo-guerra-fredda/>, agosto 2024.

del demanio. Tra esse, il Forte Mandella a Peschiera del Garda rimane attualmente sotto la proprietà del Demanio Militare e viene ancora usato come campo base per l'Esercito Italiano.

Delle restanti fortificazioni, 66 sono di proprietà privata, mentre 9 presentano una proprietà mista pubblico-privata. Quest'ultimo caso è prevalente nei borghi storici fortificati, dove le proprietà private delle abitazioni costruite nel tempo si estendono spesso fino a un metro o fino alla stessa muratura storica che circonda il borgo.

Questa frammentazione che si riscontra nel regime della proprietà evidenzia anche le difficoltà nei rapporti tra i diversi interlocutori, soprattutto di natura pubblica, comunale e demaniale. In particolare, essa ostacola anzitutto un coordinamento generale delle risorse all'interno di una rete sistemica integrata ed in secondo luogo limita la possibilità di accedere a possibili finanziamenti collettivi, che risultano essere generalmente più efficaci e sostanziali rispetto alle richieste fondi presentate dai singoli enti individualmente.

Una problematica che si lega anche a complessità relative l'uso attuale di questi edifici; fabbricati che hanno perso la loro funzione bellica originaria, risultando spesso snaturati nel contesto contemporaneo. Elementi, di grande importanza storica e notevole qualità costruttiva, che rischiano di perdere completamente il loro significato primario, trasformandosi in presenze inerti sparse nel territorio.

Delle 205 fortificazioni esaminate nel territorio gardesano, 72 sono state convertite in musei e siti visitabili, mentre 44 ospitano attività culturali ed eventi temporanei. Un esempio significativo è la Rocca di Manerba, un'architettura di origine neolitica che domina la sponda bresciana del Lago di Garda, così come il Castello di Romeo, che ospita un teatro en plein air, oltre a numerosi forti ottocenteschi utilizzati come musei dedicati alla Grande Guerra, soprattutto nell'area trentina.

Tra le altre destinazioni d'uso, 14 fortificazioni ospitano sedi di enti e associazioni, come Castel San Giorgio a Mantova, sede della Soprintendenza. Le proprietà private, invece, sono spesso adibite a residenze, spazi per eventi privati, ristoranti e strutture ricettive, rispettivamente 12 e 8 unità.

Infine, 52 di queste fortificazioni, un quarto del totale, sono oggi in stato di totale abbandono. Un'emergenza che sottolinea le difficoltà di riconversione e rifunzionalizzazione di questi luoghi, operazioni

sempre più onerose e complesse anche dal punto di vista burocratico e normativo.

Ma è proprio nel considerare questo vasto patrimonio come un insieme che si coglie appieno l'importanza e il potenziale della ricerca portata avanti dal centro C.SCARPA.

Uno studio che pone le premesse per reinterpretare le fortificazioni come una rete sistemica, che lega questioni di uso e riqualificazione del patrimonio storico ad una lettura condivisa del territorio.

«Preservation is overtaking us», affermava Koolhaas in uno dei suoi celebri scritti<sup>12</sup>, ed è proprio questo uno dei dilemmi cruciali da affrontare: trasformare questi luoghi da reliquie del passato a strumenti strategici per lo sviluppo territoriale.

L'obiettivo è immaginare una gestione integrata delle fortificazioni che non si riduca a una semplice rete turistica legata ad alcuni edifici storici, come spesso avviene in altre realtà – dai castelli della Loira al Limes Germanicus o alle fortificazioni del Mar Baltico.

Ma traendo esempio da modelli quali il Cammino di Santiago mira ad una connessione territoriale che porta un indotto anche in territori lontani dai grandi centri attrattivi.

Ambiamo a creare un sistema in cui le fortificazioni diventino presidi diffusi di una grande città-territorio, un elemento di coesione e di narrazione comune che sappia al contempo fungere da volano per lo sviluppo economico e territoriale.

Una ricerca che ambisce, infine, a mettere in luce le potenzialità e le opportunità di un'area geografica eccezionale, finora inespresa, nel cuore del Nord Italia che, se ripensata come un unico sistema dinamico, potrebbe emergere come un modello di riferimento e di sviluppo non solo per l'Italia, ma per l'Europa intera.

<sup>12</sup> R. Koolhaas e J. Otero-Pailòs, *Preservation is overtaking us*, New York, GSAAP books, 2014.

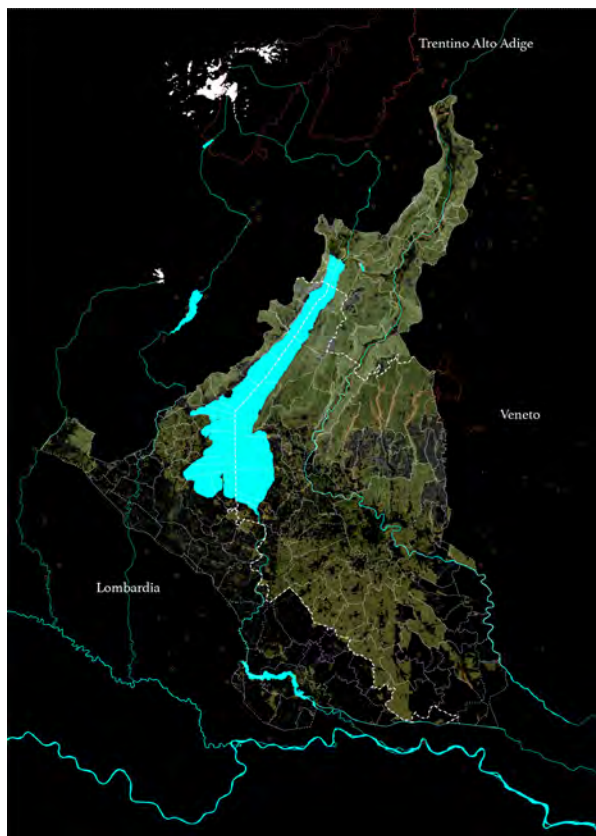


Fig. 1. Mappa dei limiti amministrativi e del sistema naturale  
Nota: in linea tratteggiata bianca sono rappresentati i limiti amministrativi comunali



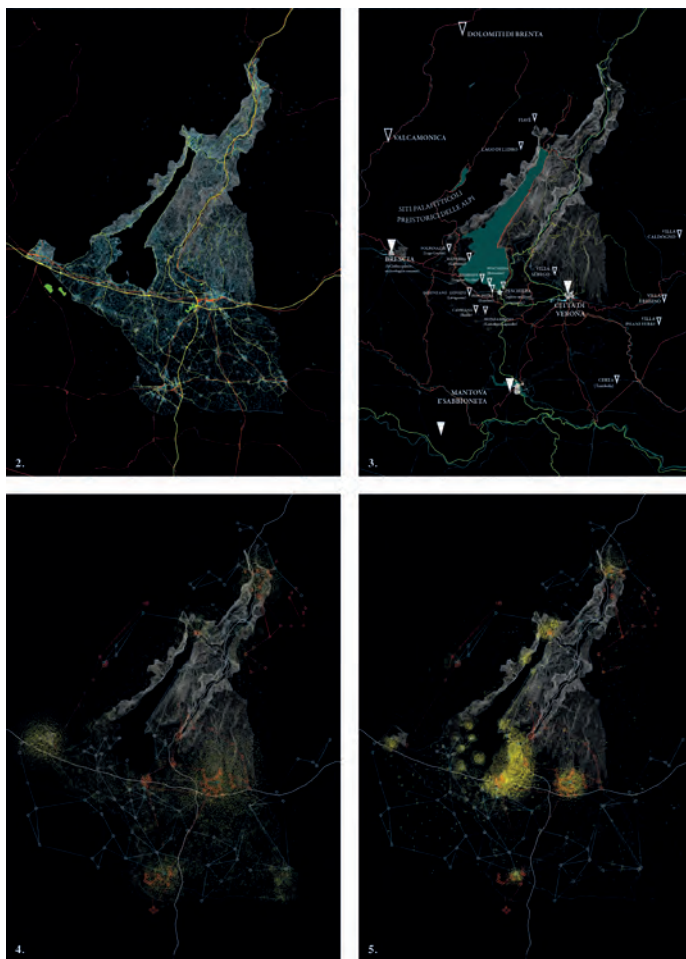


Fig. 2. Mappa delle infrastrutture.

Fig. 3. Mappa delle ciclovie e dei siti UNESCO presenti nell'area

Fig. 4. Mappa di concentrazione della popolazione

Fig. 5. Mappa di concentrazione del turismo

Nota: i pallini rappresentano i castelli e le fortificazioni nell'area

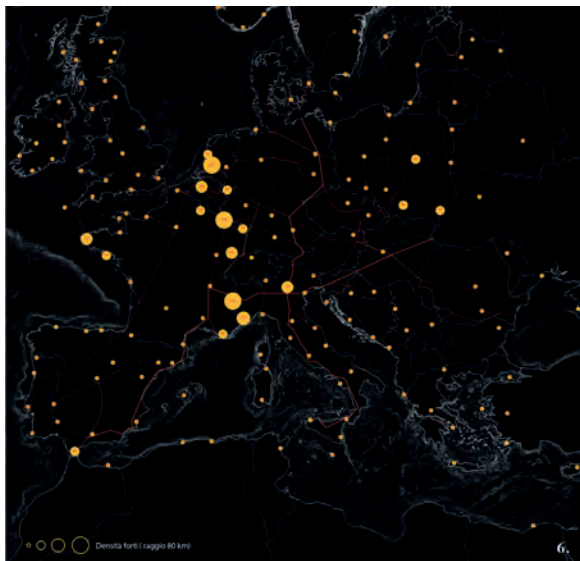


Fig. 6. Schema di concentrazione dei forti militari in Europa

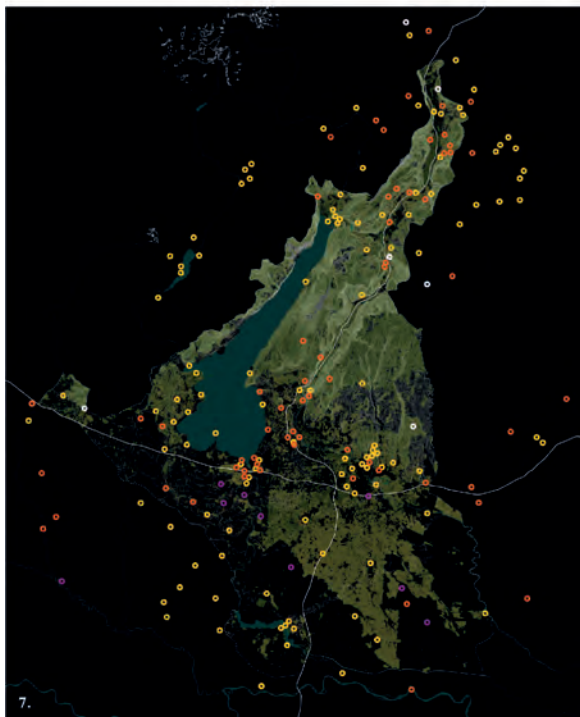


Fig. 7. Mappa della proprietà delle fortificazioni nell'area di studio (in giallo proprietà pubblica, in arancione proprietà privata ed in viola proprietà mista, bianco ND)



Fig. 8. Schema dei musei e siti visitabili (72)

Fig. 9. Schema dei forti inutilizzati (52)

Fig. 10. Mappa delle attività culturali e siti ricreativi (44)

Fig. 11. Schema sedi di enti ed associazioni (14)

Fig. 12. Schema delle residenze (12)

Fig. 13. Schema delle attività ricettive (8)

Fig. 14. Schema delle infrastrutture (3)





Andrea Iorio

IL SISTEMA FA LA FORZA.  
LA RIGENERAZIONE, DAI BORGHI AL TERRITORIO  
E RITORNO

Questo contributo si apre idealmente con due suggestioni. La prima si riferisce a un insieme di opere, alle tecniche materiali con cui sono realizzate e alla tensione ideale che sottendono. Si tratta dei lavori che l'artista sarda Maria Lai costruisce intessendo straordinarie trame, materiche e poetiche allo stesso tempo, utilizzando telai, fili, ritagli di tessuto, elementi di terracotta che rassomigliano a pezzi di pane tradizionale, legandoli in composizioni sospese tra pittura e scultura, o producendo sorprendenti libri cuciti. Fino alla messa in atto del celebre evento intitolato *Legarsi alla montagna*, organizzato a Ulassai nel 1981, quando l'intera comunità del piccolo paese dell'Ogliastra venne coinvolta nella realizzazione di un'opera collettiva, annodando e dipanando 27 chilometri di nastro celeste tra porte e finestre, case e vie, per raggiungere infine la cima del monte che sovrastava l'abitato<sup>1</sup>. La seconda suggestione, molto vicina alla prime anche in ragione del legame – un altro – intellettuale e artistico tra i due autori, ci arriva dalla letteratura. È la descrizione che il Marco Polo di Italo Calvino fa a Kublai Kan della città di Ersilia: una città dove i rapporti tra gli abitanti prendono corpo fisico come fili tesi tra gli spigoli delle case, sempre più numerosi e inestricabili, fino a rendere lo spazio talmente denso da non essere più abitabile; a questo punto le case vengono smontate e trasportate altrove, mentre sul territorio rimangono solo le rovine di quelle «ragnatele di rapporti intricati che cercano una forma»<sup>2</sup>.

Sarebbe difficile trovare immagini più evocative per dare spunto a riflessioni rivolte a una certa parte del territorio italiano, quello delle cosiddette aree interne o di margine, lasciata in disparte dalle dinamiche di sviluppo incontrollato che hanno travolto i maggiori centri urbani e vaste estensioni di suolo a loro esterne, investite dalla frenesia

<sup>1</sup> M. Lai, *Legarsi alla montagna, con allegato il video Legare Collegare di Tonino Casula* (1981), Arte Duchamp, Cagliari 2008.

<sup>2</sup> I. Calvino, *Le città invisibili*, Einaudi, Torino 1972, 34-35.

di un'urbanità diffusa e caotica. Si tratta invece di luoghi che, sebbene non siano rimasti completamente indenni alla proliferazione di manufatti incongrui, nati senza logica insediativa e destinati a rapida inutilità, risultano tuttavia molto più caratterizzati dai vuoti e dai silenzi che hanno accompagnato i loro abbandoni, in un lento e costante processo di spopolamento. In questi casi non è, come a Ersilia, la saturazione degli intrecci tra luoghi e abitanti a determinare la crisi, ma l'esatto contrario: è il progressivo venir meno dei nessi, dei legami tra principi insediativi, forme di utilizzo, e complementare manutenzione, del territorio. Un abbandono come «detonazione lenta, che frammenta, frattura, disintegra, [...] pone in questione la struttura del mondo che si lascia»<sup>3</sup>. Rimanendo nella metafora tessile, la trama delle relazioni su cui erano stati costruiti certi assetti e su cui poggiava il loro delicato equilibrio si è sfibrata, ha allentato tenuta e coesione, dimostrando una vulnerabilità che va presa come avvertimento di più ampia portata. Perché se è vero che «li, più che altrove, si manifestano la fragilità del suolo, gli squilibri climatici, gli scompensi eco-sistemici», si tratta in realtà di luoghi in cui assumono particolare intensità o quantomeno evidenza fenomeni di portata ben più ampia: «un'Italia [...] che porta sulle spalle, spesso tra la generale inconsapevolezza e indifferenza, i destini dell'equilibrio ambientale dell'intero paese»<sup>4</sup>.

Una tale situazione, peraltro, si è esacerbata nella parallela mancanza di un pensiero e di politiche seriamente interessati alla questione, in grado di comprendere cosa stava succedendo e di proporre prefigurazioni rivolte a questa parte di Italia, marginale secondo un certo tipo di autorappresentazione<sup>5</sup>, ma ben più sostanziale per estensione e numero di abitanti. Anche il ruolo che l'architettura si è trovata a svolgere, d'altra parte, ha confermato una medesima tendenza, caratterizzata dall'aprirsi di «separazioni» che hanno messo «in crisi il nesso, perfezionato nei secoli, tra abitare in un luogo, conoscerlo e riconoscersi in esso e, insieme, anche la "necessità" dell'architettura in quanto mediatrice tra uomo e natura»<sup>6</sup>. Un diverso atteggiamento si rende sempre più necessario: la capacità di dare nuova interpreta-

<sup>3</sup> V. Teti, *Quel che resta. L'Italia dei paesi, tra abbandoni e ritorni*, Roma, Donzelli, 2017, 11.

<sup>4</sup> D. Cersosimo, C. Donzelli (a cura di), *Manifesto per riabitare l'Italia*, Roma, Donzelli, 2020, 4.

<sup>5</sup> F. Tantillo, *L'Italia vuota. Viaggio nelle aree interne*, Roma, Laterza, Bari, 2023, 4.

<sup>6</sup> A. Ferlenga, *Architettura. La differenza italiana*, Roma, Donzelli, 2023, 63.

zione, anche e soprattutto sul piano fisico e formale, alle nuove istanze attraverso l'attivazione di percorsi che sappiano intrecciare conoscenza e modificazione, tornando a riconoscere il valore positivo e sperimentale offerto dal progetto<sup>7</sup>. Nella consapevolezza che ciò di cui ci stiamo occupando, il territorio, non è mai stato e non può essere considerato materia immobile, da tutelare in forma cristallizzata o recuperando nostalgicamente condizioni perdute del tutto immaginarie: un'incessante stratificazione, piuttosto, si è costruita su se stessa tra conferme e sovvertimenti, e la trasformazione, più che mera risposta a un problema contingente, è sempre stata sintomo di vitalità, senza contraddizione necessaria con l'idea del prendersi cura delle cose.

Il ricorrere, in queste prime righe, del termine territorio, nonostante il contributo si iscriva entro una ricerca rivolta al recupero di borghi abbandonati, non è una svista. L'idea che si intende proporre, infatti, è che per avviare un ragionamento capace di esiti solidi e duraturi sia necessario un allargamento del campo visivo, a reinquadrare il contesto operativo. Borghi sì, dunque, ma non come contenitori isolati e vuoti, in attesa di funzioni più o meno generiche con cui riempirli nuovamente. Il lavoro deve piuttosto ripartire dalla comprensione, per poi eventualmente anche riconfigurarli, dei sistemi urbani e territoriali, attraversando cioè le diverse scale, in cui quegli insediamenti trovavano un loro ruolo. Tornare a leggere, cioè, le singole collocazioni e le circostanze particolari alla luce di una molteplicità di relazioni, spaziando tra componente fisica e dimensione immateriale, tra architettura e paesaggio, ma intersecando anche storia, storie, memorie e immaginari. Una allargamento del campo visivo, allora, che si attui nello spazio e nel tempo, nell'idea che «i luoghi [...] hanno un senso assai più grande degli spazi fisici con cui si identificano»<sup>8</sup>.

<sup>7</sup> A riguardo si veda, ancora, A. Ferlenga, *La differenza italiana, op. cit.*, in particolare il capitolo *L'architetto e la cura del mondo*. Una serie interessante di ragionamenti sulla rigenerazione di aree interne e insediamenti rurali, accompagnati da una sezione dedicata alla presentazione di diverse ricerche progettuali, è in G. Peghin, A. Picone, F. Rispoli (a cura di), *Tanti paesi. Aree interne e insediamenti rurali*, Melfi, Libria, 2023.

<sup>8</sup> Va detto che, sebbene il passaggio citato sia posto nella nota dell'editore all'edizione del 2022 del fondamentale volume di Vito Teti, la sua formulazione risulta particolarmente riuscita; V. Teti, *Il senso dei luoghi. Memoria e storia dei paesi abbandonati*, Roma, Donzelli, 2022, 10.

Un tale posizione trova un primo riscontro, da un punto di vista metodologico, nel ripensare al quadro strategico in cui collocare interventi mirati di rigenerazione, laddove molte volte la concentrazione degli sforzi su un singolo un borgo, lasciandone però indietro altri che con quello potrebbero costituire un sistema, o tralasciando le dorsali geografiche e storiche su cui si sono inseriti, rischia di essere meno efficace su una prospettiva di lungo periodo. Medesime considerazioni valgono anche per quanto riguarda, più in particolare, l'individuazione dei temi e delle occasioni progettuali specifiche su cui articolare un programma di riqualificazione che abbia a cuore la riattivazione di una complessa idea di identità dei luoghi, e non la semplice conservazione della loro consistenza fisica. Non sempre o non soltanto gli interventi necessari sono circoscrivibili al restauro dei beni tradizionalmente riconosciuti come patrimonio storico-artistico, o comunque alla parte edificata di quei borghi, ma devono invece saper coinvolgere una più ampia varietà di occasioni urbane, apparentemente più minute o di natura tecnica. Basterebbe pensare a quanti borghi sono insediati in luoghi dove le corrugate topografie hanno richiesto una fitta trama di interventi di addomesticamento del suolo o di gestione delle acque, con sostruzioni, muri a secco, contenimenti e scavi: non sono questi elementi puramente infrastrutturali, ma veri e propri dispositivi che contribuiscono a configurare, oltre che arricchire, lo spazio urbano e che da questo punto di vista devono essere considerati in un progetto che lavori sulla trama connettiva di sistemi e sequenze spaziali. È necessario saper leggere anche tra occasioni del genere, a partire dalle quali dare l'avvio a processi che non poggino soltanto sul recupero di una gradevolezza superficiale dello spazio urbano, ma che possano comportare una trasformazione verso una rinnovata sostenibilità degli insediamenti.

L'idea, dunque, è che da un lato sia necessario ricollocare ogni singolo borgo entro quella molteplicità di aspetti che ha costruito il suo territorio di riferimento e su quella molteplicità anche problematica costruire programmi complessi; dall'altro, che emerga un principio di circolarità che attraversa scale e ambiti, entro il quale il progetto possa tornare a dimostrarsi sapere allo stesso tempo complesso e sintetico.

Per illustrare considerazioni di questo tipo con un esempio operativo è possibile fare riferimento a un'esperienza di ricerca progettuale,



condotta all'interno di un più ampio gruppo di lavoro, volta alla costituzione del parco transfrontaliero del fiume Natisone<sup>9</sup>.

Il territorio interessato dal programma di ricerca seguiva lo sviluppo dell'asta fluviale per oltre 50 chilometri, intersecando una varietà di condizioni geografiche, ambientali e insediative esemplare della stratificazione di paesaggi che caratterizza buona parte dell'Italia nord orientale. La sua collocazione marginale rispetto ad aree di più intenso sviluppo insediativo e industriale, leggermente discosta dal passaggio delle principali infrastrutture viaria e ferroviaria, aveva comportato, in epoca recente, un minore livello di sfruttamento e trasformazione tanto del fiume quanto dei territori limitrofi. Un paio di accelerazioni, seppur circoscritte nel tempo e nello spazio, avevano interessato il territorio di pianura che il fiume attraversa prima di confluire nel Torre: la prima risale ai primi anni della Grande guerra, quando una breve parentesi di frenetico sviluppo logistico si era verificata nelle immediate retrovie del nostro fronte orientale; successivamente, nella seconda metà del secolo, più o meno negli stessi luoghi era sorto il Distretto della sedia, nato grazie alla possibilità di fruttare l'energia idraulica, che per anni rimase il più importante insediamento artigianale del Friuli. Diversamente da altri fiumi non troppo lontani, però, lungo il Natisone non aveva mai preso piede quel processo di infrastrutturazione idroelettrica, con la costruzione di grandi centrali e relativi invasi, che aveva accompagnato lo sviluppo industriale di altri territori, per esempio quello veneto, per tutto il corso del XX secolo. Ma sebbene il fiume scorra ancora oggi in un territorio che ha mantenuto caratteri prevalentemente rurali, il suo rapporto con una serie di borghi cresciuti lungo il suo corso si radicava in una lunga tradizione di sfruttamento dell'energia idraulica, di cui permanevano

<sup>9</sup> Il lavoro si inquadra in una convenzione stipulata nel 2018 tra Università Iuav di Venezia e Comune di Manzano dal titolo *Programma di ricerca preliminare alla costituzione del Parco transfrontaliero del Natisone, anche attraverso la redazione di alcuni progetti esemplari sia di grande scala sia di dettaglio*. Gruppo di lavoro: responsabile scientifico per l'Università prof. Alberto Ferlenga, responsabile scientifico per il Comune arch. Libero Carlo Palazzolo, responsabile per l'attuazione dell'accordo per il Comune arch. Marco Bernardis, assegnisti di ricerca arch. Antonella Indrigo, arch. Andrea Iorio, borsisti di ricerca arch. Marco Ballarin, arch. Chiara Bettuzzi, arch. Ettore Donadoni, arch. Fabio Guarrera. Gli esiti del programma sono pubblicati in Indrigo e Iorio nel 2021 e Palazzolo nel 2025.

ancora numerose tracce in vari sistemi di mulini, in particolare nel tratto tra Borgo Brossana a Cividale e la roggia di Manzano.

L'occasione da cui nasceva il programma di ricerca era una richiesta avanzata all'Università Iuav di Venezia dal Comune di Manzano, in qualità di capofila del raggruppamento di comuni che partecipavano all'Uti del Natisone. L'idea iniziale era di definire una perimetrazione del territorio interessato dal passaggio del corso d'acqua, entro cui istituire il parco, e procedere successivamente all'elaborazione di una serie di progetti per dare risposta a una serie di questioni legate all'accessibilità al fiume e alla sua manutenzione, ma anche più in generale alla riqualificazione del paesaggio che gli si era costruito attorno. Nello stesso periodo, inoltre, era in atto anche un percorso volto alla stipula di un contratto di fiume, uno strumento, per così dire, più agile rispetto alla tradizionale idea di un parco. Se quest'ultimo poteva rischiare, per certi versi, di tradursi nell'imposizione di una serie di vincoli a gravare su un territorio già in difficoltà, diversamente il contratto di fiume presentava come caratteristica significativa il fatto di essere indirizzato verso l'attivazione di una serie di azioni, pacchetti operativi che facilmente potevano essere concepiti in forma progettuale.

Proprio in questa direzione, allora, il programma ha preso corpo, tenendo insieme due approcci complementari e contemporanei: da un lato la costruzione della strategia complessiva, basata sulla conduzione di una estesa campagna di indagine e sulla definizione di obiettivi e principi progettuali; dall'altro lo sviluppo di una serie di progetti puntuali, selezionati secondo criteri di priorità ed esemplarità, dove cioè potesse essere affrontata una complessa compresenza di aspetti ed esigenze. L'idea sottesa era che attraverso un approccio coeso e coerente alla scala territoriale si potessero sviluppare, nel particolare, interventi mirati in grado di portare ricadute positive anche sui borghi rivieraschi e sulla popolazione che resisteva ad abitarli. La varietà delle azioni progettuali individuate prendeva spunto da esigenze piuttosto urgenti, legate alla manutenzione idraulica e ambientale, al consolidamento delle rive e al ripristino della vegetazione ripariale, fino alla gestione del regime idrico del fiume, considerandole però come occasioni per coinvolgere una più articolata varietà di obiettivi collaterali: il recupero di un piccolo insediamento rurale abbandonato in ambito montano permetteva di costruire un piccolo centro di visita rivolto a un tipo di

escursionismo interessato alla parte più incontaminata del paesaggio dell'alta valle del Natisone; il ripristino di una briglia in rovina e l'installazione di una nuova centralina micro-idroelettrica si confrontava con il tema della transizione energetica, considerandola però pretesto per costruire un sistema di spazi pubblici di discesa e accesso al fiume, in un punto particolarmente suggestivo, dove erano compresenti memorie storiche e aspetti di pregio ambientale; il consolidamento di un tratto di riva particolarmente dissestato era condotto in modo da trasformarlo in un nuovo punto di discesa laddove il fiume scorre incassato in una profonda forra; la realizzazione di una passerella ciclopedonale, a connettere due parti di un paese disposte sulle due rive opposte del fiume permetteva di costruire un nuovo affaccio elevato sul paesaggio; la progettazione, infine, di una serie di piste ciclabili, recuperando quasi esclusivamente strade bianche e capezzagne, dava struttura a una rete di percorsi lenti che, da un lato, potesse attrarre un cicloturismo di lunga percorrenza, insistendo sull'asse ideale che da Caporetto e alta valle dell'Isonzo scende a Cividale e prosegue fino ad Aquileia, ma dall'altro potesse offrire un nuovo e coerente sistema per la mobilità attiva a livello locale.

L'incontro con i luoghi rappresenta da sempre la condizione in cui le intenzioni si misurano alla prova dei fatti e delle configurazioni, dovendo interagire con i condizionamenti dati dalle circostanze specifiche, verificando tenuta e resistenze. Ma è anche il momento in cui la ricchezza dell'esperienza può offrire, laddove vi sia predisposizione all'ascolto, nuovi spunti per riattivare rapporti latenti, riscoprire legami sottili che non sono percepibili se non entrando nelle cose. Legami sottili, ma non necessariamente minuti: talvolta piccole dimensioni non precludono alla possibilità di coinvolgere grandi distanze in relazioni notevoli. Anche fare il progetto, in questo senso, è un operare che implica il riannodare, il congiungere e riallacciare, tessendo una volta ancora quelle «ragnatele di rapporti intricati che cercano una forma».

### *Bibliografia*

- E. Borghi, E. (2017) *Piccole Italie. Le aree interne e la questione territoriale*, Donzelli, Roma 2017.
- I. Calvino, *Le città invisibili*, Einaudi, Torino 1972.

- D. Cersosimo, C. Donzelli (a cura di), *Manifesto per riabitare l'Italia*, Donzelli, Roma 2020.
- A. Ferlenga, *Architettura. La differenza italiana*, Donzelli, Roma 2023.
- A. Indrigo, A. Iorio (a cura di), *Studi preliminari alla costituzione del Parco transfrontaliero del Natisone. Studio-Progetti*, Università Iuav di Venezia, Venezia 2021.
- M. Lai, *Legarsi alla montagna*, con allegato il video *Legare Collegare* di Tonino Casula (1981), Arte Duchamp, Cagliari 2008.
- L.C. Palazzolo, *Strategie per il Natisone*, in D. Ruggeri, M. Vianello, *Oltre la linea del Piave. Architetture, macchine, paesaggi in transizione*, Anteferma, Conegliano 2025, pp. 196-205.
- G. Peghin, A. Picone, F. Rispoli (a cura di), *Tanti paesi. Aree interne e insediamenti rurali*, Libria, Melfi 2023.
- A. Rinaldo, *Il governo dell'acqua. Ambiente naturale e ambiente costruito*, Marsilio, Venezia 2023.
- F. Tantillo, *L'Italia vuota. Viaggio nelle aree interne*, Laterza, Bari-Roma 2023.
- V. Teti, *Il senso dei luoghi. Memoria e storia dei paesi abbandonati*, Donzelli, Roma 2022 (2004).
- V. Teti, *Quel che resta. L'Italia dei paesi, tra abbandoni e ritorni*, Donzelli, Roma 2017.
- F. Vallerani, F. Visentin (a cura di), *Waterways and the Cultural Landscape*, Routledge, London 2017.
- F. Vallerani, *Acque a nordest. Da paesaggio moderno ai luoghi del tempo libero*, Cierre, Sommacampagna 2004.



Fig. 1. Parco transfrontaliero del Natisone. Progetto di ripristino della briglia di Vernasso, realizzazione di una centralina idroelettrica, sistemazione del lungofiume dell'area della Festa e riqualificazione dei collegamenti con San Pietro al Natisone. Progetto pubblicato in A. Iorio, *Consolidare, produrre, abitare*, in Indrigo, Iorio [2021, 68-85].

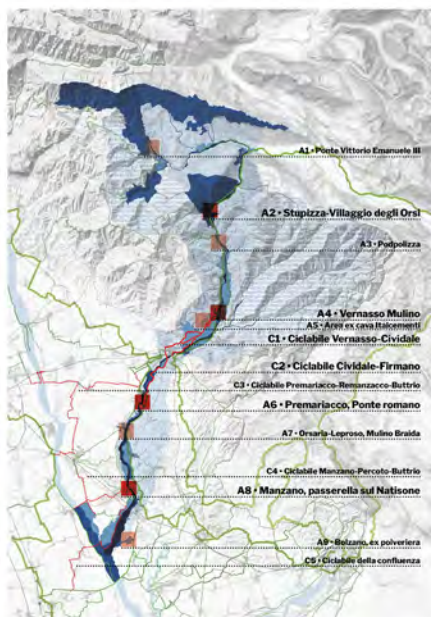


Fig. 2. Parco transfrontaliero del Natisone. Inquadramento complessivo con individuazione delle aree di intervento strategiche e prioritarie [Indrigo e Iorio 2021, P-5].



*Filippo Magni*

PICCOLI BORGHI, GRANDI FRAGILITÀ  
LE COOPERATIVE DI COMUNITÀ  
COME OPPORTUNITÀ DI RESILIENZA DIFFUSA

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Aree interne e contesto socio-territoriale. – 3. Turismo e cooperative di comunità. – 4. Il caso di Cerreto Alpi come pratica virtuosa e replicabile. – 4.1. Il territorio di Cerreto Alpi: storia, economia e valori ambientali. – 4.2. Genesi ed evoluzione della cooperativa “I Briganti di Cerreto”. – 4.3. Ambiti di intervento e offerta turistica. – 4.4. Risultati e impatti. – 5. Lezioni dal caso Cerreto Alpi: dinamiche e sfide del turismo di comunità nelle aree interne. – 6. Conclusioni.

1. *Introduzione*

Le “aree interne” italiane – spesso caratterizzate da bassa densità abitativa, fragilità demografica e deficit infrastrutturali – rappresentano oggi un contesto di grande vulnerabilità territoriale. Il declino demografico, lo spopolamento e la carenza di servizi essenziali minano la capacità di queste comunità di garantire coesione sociale e prospettive di sviluppo sostenibile. In tale quadro, le politiche ispirate dalla Strategia nazionale aree interne (SNAI) hanno sottolineato la necessità di interventi integrati e di lungo periodo per invertire il corso di questi processi di marginalizzazione (SNAI, 2021).

Le forme di turismo rurale, e in particolare il turismo di comunità gestito tramite cooperative o forme collettive di governance locale, stanno emergendo come leve strategiche per la rigenerazione territoriale. Numerosi studi evidenziano come la partecipazione attiva della comunità locale, unita a un approccio di valorizzazione del patrimonio ambientale, culturale e sociale, possa favorire sia la vivibilità che l’attrattività dei territori marginali (Basile et al., 2021; Coscarello & Perri, 2024).

In particolare, esperienze di agriturismo comunitario in aree montane mostrano che la partecipazione attiva della comunità contribuisce a preservare il patrimonio agricolo, tutelare la biodiversità e rafforzare il capitale sociale (Ammirato et al., 2020). Analogamente,

ricerche condotte nel Sud Italia evidenziano come le comunità rurali possano generare valore economico e simbolico sfruttando il patrimonio culturale e enogastronomico locale, aprendo nuove prospettive di sviluppo per aree tradizionalmente marginali (Moliterni et al., 2025).

Un contributo teorico rilevante è offerto da studi sistematici sull'agriturismo e la sostenibilità, che sottolineano come le forme di turismo partecipativo siano in grado di bilanciare esigenze della comunità e dei visitatori, riducendo al contempo gli impatti ambientali e valorizzando il capitale territoriale (Ammirato et al., 2020; Ferrero & Pinto, 2023).

L'obiettivo del presente studio è indagare se e come il turismo di comunità, promosso da cooperative locali, possa funzionare come strategia di resilienza territoriale. A tal fine, viene analizzato il caso di Cerreto Alpi, un piccolo comune dell'Appennino reggiano, recentemente coinvolto in un progetto di turismo comunitario gestito dalla Cooperativa I Briganti di Cerreto. Attraverso un approccio analitico-qualitativo, si esamineranno le modalità di implementazione del progetto, i rapporti tra comunità locale e flussi turistici e gli effetti economici, sociali e ambientali generati finora.

L'ipotesi di fondo è che, in territori marginali come le aree interne, modelli partecipativi fondati su cooperative di comunità e turismo responsabile possano rappresentare un'alternativa concreta ai modelli turistici tradizionali, spesso incapaci di garantire sostenibilità a lungo termine e legami duraturi con la comunità residente (Basile et al., 2021)

Il contributo mira inoltre ad evidenziare il ruolo strategico del turismo di comunità come strumento di sviluppo sostenibile nelle aree interne: non solo come mezzo di valorizzazione economica, ma come leva di rigenerazione sociale, tutela ambientale e rafforzamento dell'identità territoriale (Ammirato et al., 2020; Ferrero & Pinto, 2023; Moliterni et al., 2025).

## *2. Aree interne e contesto socio-territoriale*

Le aree interne italiane, secondo la classificazione attuale della Strategia Nazionale Aree Interne (SNAI 20212027), comprendono oltre 4.000 comuni, pari a circa il 48,5% dei comuni italiani com-



plessivi (SNAI, 2021). Al 1° gennaio 2024, la popolazione residente in tali aree ammontava a circa 13,3 milioni di individui, equivalente a circa un quarto della popolazione nazionale (ISTAT, 2024a). Tuttavia, questa rilevante presenza demografica non si traduce in dinamiche di sviluppo favorevoli, poiché le aree interne mostrano tassi di declino demografico e processi di invecchiamento molto più accentuati rispetto ai centri urbani (ISTAT, 2024b).

Nel 2023, ad esempio, la popolazione delle aree interne è diminuita complessivamente di circa 32.000 unità, con un tasso di variazione di 2,4 per mille, a fronte di 0,1 per mille registrato nei centri urbani (ISTAT, 2024b). Questa diminuzione è principalmente determinata da un saldo migratorio negativo, con un progressivo esodo di giovani in età attiva verso aree urbane o regioni economicamente più dinamiche, e da tassi di natalità inferiori alla media nazionale. La quota di popolazione giovanile (0-14 anni) nelle aree interne si attesta all'11,8 per cento, significativamente inferiore rispetto ai centri urbani, mentre la percentuale di popolazione ultrasessantacinquenne raggiunge il 25,2 per cento, a fronte del 24,1 per cento nei centri urbani (ISTAT, 2024b). L'età media si posiziona a 47,1 anni, indicativa di un progressivo invecchiamento strutturale della popolazione residente (ISTAT, 2024b).

Questi indicatori demografici hanno un impatto diretto sulla capacità delle aree interne di mantenere servizi essenziali, quali scuole, strutture sanitarie, trasporti pubblici e infrastrutture digitali. La riduzione della popolazione giovane comporta una progressiva chiusura di scuole locali, riduzioni dei servizi sanitari di base e minore accessibilità a opportunità lavorative e culturali (SNAI, 2021; Teleborsa/ANSA, 2024). Tale impoverimento dei servizi fondamentali genera un circolo vizioso: la ridotta accessibilità favorisce ulteriori fenomeni di emigrazione e spopolamento, accentuando la marginalità di tali territori e compromettendo la loro attrattività per nuove attività economiche e turistiche (ISTAT, 2024a; SNAI, 2021).

Un elemento cruciale per comprendere le disparità tra aree interne e centri urbani è la graduazione della perifericità territoriale, secondo cui i comuni vengono classificati come "intermedi", "periferici" e "ultraperiferici" sulla base dell'accessibilità ai servizi essenziali. I comuni ultraperiferici, caratterizzati da scarsa accessibilità a ospedali, scuole secondarie e servizi di mobilità, risultano particolarmente vulnerabili

ai fenomeni di spopolamento e degrado demografico (SNAI, 2021). Le aree periferiche, pur beneficiando di una maggiore prossimità ai poli urbani, devono comunque affrontare criticità legate alla scarsità di infrastrutture e al progressivo indebolimento del tessuto economico e sociale (ISTAT, 2024a).

In questo scenario nazionale, le differenze sub-regionali risultano marcate. Al nord, la marginalità riguarda prevalentemente comuni montani e vallate alpine, con popolazione stabile ma densità molto bassa e forte invecchiamento. Al centro e al sud, invece, le aree interne soffrono sia di spopolamento che di emigrazione giovanile accentuata, con conseguenze socio-economiche più gravi in termini di perdita di capitale umano e difficoltà nel mantenimento delle attività produttive tradizionali (ISTAT, 2024a; Teleborsa/ANSA, 2024). Dal punto di vista economico, le aree interne mostrano livelli di reddito pro capite inferiori alla media nazionale, con una forte dipendenza da agricoltura, piccole imprese e lavoro stagionale. La combinazione di ridotta capacità produttiva, limitata diversificazione economica e scarso accesso ai servizi porta a squilibri socio-economici persistenti, che ostacolano lo sviluppo sostenibile e la resilienza territoriale.

Alla luce di questi indicatori, risulta evidente la necessità di strategie innovative di sviluppo territoriale che possano contrastare il declino demografico e socio-economico. Interventi orientati alla valorizzazione del patrimonio locale, alla promozione di attività economiche sostenibili e radicate nel territorio – come il turismo di comunità e le cooperative locali – appaiono strumenti promettenti per favorire la coesione sociale, migliorare l'accesso ai servizi e stimolare la resilienza delle aree interne.

### 3. *Turismo e cooperative di comunità*

Il turismo di comunità – noto anche come turismo rurale comunitario – rappresenta una modalità di sviluppo turistico che privilegia l'impiego attivo delle comunità locali nella progettazione, gestione e fruizione dell'offerta turistica. Tale modello si basa su principi di sostenibilità ambientale, partecipazione sociale e valorizzazione del patrimonio culturale e paesaggistico dei luoghi (Rico et al., 2024). In contesti rurali o marginali, il turismo comunitario può offrire un'al-

ternativa significativa ai modelli di turismo tradizionali, spesso caratterizzati da grandi investimenti esterni e bassa integrazione con la comunità residente.

Uno degli aspetti centrali del turismo di comunità è il rafforzamento del capitale sociale e della coesione comunitaria: la condivisione di obiettivi, la governance partecipata e la reinvestitura dei benefici nella comunità favoriscono un senso di appartenenza e responsabilità collettiva nei confronti del territorio (Liu et al., 2023). Questo approccio consente non solo di diversificare le fonti di reddito, ma anche di promuovere inclusione sociale, conservazione del patrimonio culturale e ambientale, e miglioramento della qualità della vita nelle aree rurali (Rico et al., 2024; Liu et al., 2023)

Le cooperative di comunità costituiscono lo strumento organizzativo ideale per dare concretezza al turismo comunitario: sono soggetti collettivi, spesso radicati localmente, capaci di coniugare la mutualità con la produzione di servizi turistici, ricettivi o culturali, e di gestire in modo sostenibile le risorse locali (Venturi e Miccolis, 2021). Attraverso tale cooperazione è possibile attivare “economie di luogo”, ovvero modelli economici che valorizzano le risorse territoriali (paesaggio, patrimonio, cultura) promuovendo sviluppo endogeno e riducendo la dipendenza da attori esterni (Venturi e Miccolis, 2021). Diversi casi empirici confermano l’efficacia di questo approccio. Ad esempio, uno studio recente condotto in zone rurali del nord Italia evidenzia come l’ospitalità agriturismo basata su comunità locali (“farmbased hospitality”) abbia contribuito a preservare il patrimonio agricolo tradizionale, promuovere la biodiversità, rafforzare l’identità rurale e consolidare legami sociali intergenerazionali (Knežević et al., 2025). Questo modello dimostra che il turismo rurale, se gestito dalla comunità, può essere strumento di rigenerazione territoriale, oltre che di sviluppo economico.

Un’analisi su scala globale delle esperienze di turismo rurale comunitario (2005–2023) mette in evidenza che gli studi sul tema sono cresciuti esponenzialmente nell’ultimo decennio, concentrandosi su concetti quali empowerment comunitario, sostenibilità socioeconomica e benessere della popolazione locale (Cordova-Buiza et al., 2025). I risultati mostrano che, pur con variabilità a seconda del contesto, il turismo comunitario può generare benefici significativi in termini di sviluppo locale, coesione sociale e conservazione del patrimonio.

Inoltre, durante la fase postpandemica, questo tipo di offerta turistica ha mostrato notevole resilienza rispetto ad altre forme di turismo più urbane o intensive: la domanda, soprattutto da parte di visitatori urbani in cerca di spazi naturali, esperienze autentiche e wellness legato alla natura, ha contribuito a rilanciare molte zone rurali marginali, aumentando l'attenzione verso modelli di turismo lento, sostenibile e diffuso (European Committee of the Regions & UN Tourism, 2024).

All'interno di questa specifica tipologia di attività economica, il ruolo delle cooperative non si limita quindi solamente all'offerta ricettiva: esse possono operare come veri e propri attori di sviluppo locale, promuovendo anche iniziative culturali, educative e sociali, curando il patrimonio materiale-immateriale e favorendo processi di rigenerazione identitaria e territoriale (ANSA/Legacoop, 2023). Grazie alla capacità di fare rete con istituzioni, attori pubblici e privati, le cooperative possono reinterpretare il turismo come un fattore di coesione e innovazione sociale, nonché come leva di resilienza per comunità fragili come quelle che permangono oggi nei piccoli borghi delle aree interne italiane.

Il turismo di comunità e le cooperative di comunità rappresentano dunque non solo un modello di attrazione turistica (al pari di tante altre), ma un paradigma di sviluppo che integra dimensione economica, ambientale e sociale, e che può contribuire concretamente alla rigenerazione delle aree interne. Le esperienze empiriche e gli studi recenti suggeriscono che, se ben governati e partecipati, questi modelli possono essere strumenti efficaci di sviluppo locale sostenibile, con effetti positivi sul benessere delle comunità, sulla tutela del patrimonio e sulla coesione territoriale.

#### 4. *Il caso di Cerreto Alpi come pratica virtuosa e replicabile*

##### 4.1. *Il territorio di Cerreto Alpi: storia, economia e valori ambientali*

Cerreto Alpi è una frazione del comune di Ventasso, in provincia di Reggio Emilia, situata nell'Appennino reggiano, alla confluenza del Canale Cerretano con il fiume Secchia. Il borgo si trova su uno sperone roccioso ad un'altitudine di circa 960 m s.l.m. e si articola in tre nuclei storici principali – “la Piazza”, “Stette” e “Ca' Furloni” – che

conservano un centro storico di pregio architettonico, con edifici in pietra arenacea, tetti in lastre locali e viuzze lastricate.

Il territorio circostante è caratterizzato da boschi e castagneti, con tracce di antiche attività come i “metati” per l’essiccazione delle castagne. L’area rientra inoltre nel Parco Nazionale dell’Appennino Tosco-Emiliano, parte della Riserva della Biosfera MAB UNESCO, che conferisce al contesto un rilevante valore ambientale e paesaggistico. I boschi di faggio, i castagneti e gli habitat montani ospitano una biodiversità di pregio – tra cui il lupo appenninico e specie faunistiche di interesse comunitario – elementi che contribuiscono a definire il territorio come un’area ad alta naturalità. Dal punto di vista socio-economico, la presenza del Parco ha influenzato l’evoluzione recente della comunità locale, incentivando attività legate alla sostenibilità e alla fruizione responsabile del territorio. Accanto alle tradizionali pratiche agro-silvo-pastorali, oggi ridimensionate ma ancora centrali per la manutenzione del paesaggio, si sono sviluppate nuove forme di economia territoriale: turismo naturalistico ed esperienziale, escursionismo, gestione sostenibile dei boschi, produzione di castagne e derivati con marchi di qualità, oltre a servizi di ospitalità diffusa e iniziative di educazione ambientale. Questi elementi hanno contribuito a creare opportunità di lavoro per residenti e giovani rientrati, favorendo la nascita di cooperative di comunità e progetti di rigenerazione territoriale basati sulla valorizzazione del patrimonio naturale e culturale.

Storicamente, Cerreto Alpi ha avuto un ruolo di snodo territoriale tra Emilia e Toscana, ma oggi la sua funzione strategica si è ridotta, accentuando la sua marginalità. Come molti borghi montani italiani, il paese ha subito spopolamento e riduzione delle attività economiche tradizionali, fenomeni che hanno imposto la ricerca di nuove strategie di sviluppo locale (Confcooperative Emilia-Romagna, 2023). In questo quadro, i valori ambientali del Parco e il riconoscimento UNESCO rappresentano oggi asset fondamentali per favorire processi di ripopolamento, innovazione sociale e imprenditorialità basata sulle risorse ambientali e culturali endogene.

#### *4.2. Genesi ed evoluzione della cooperativa “I Briganti di Cerreto”*

La cooperativa I Briganti di Cerreto è stata fondata nel 2003 da un gruppo di giovani residenti con l’obiettivo di contrastare lo spo-

polamento e valorizzare le risorse ambientali, culturali e sociali locali (Unimontagna, 2020). I fondatori decisero di restare nel borgo e di costruire un progetto di sviluppo comunitario, legando le attività turistiche alla salvaguardia del patrimonio locale (Confcooperative Emilia-Romagna, 2023).

Le attività iniziali includevano la riattivazione dei castagneti, il recupero dei metati e il restauro del mulino storico, convertito in alloggio rurale. Nel tempo, la cooperativa ha ampliato l'offerta includendo manutenzione del territorio, gestione dei sentieri, escursioni guidate, noleggio e-bike, attività didattiche e iniziative culturali. La cooperativa è oggi considerata un modello nazionale di turismo di comunità.

#### 4.3. *Ambiti di intervento e offerta turistica*

L'offerta turistica proposta da I Briganti di Cerreto si basa su un concetto di accoglienza integrata, combinando natura, cultura, tradizione e partecipazione comunitaria. Le principali attività sono riportate nella Tabella 1.

Table 1: Offerta turistica della cooperativa "I Briganti di Cerreto"

ATTIVITÀ	DESCRIZIONE	NUMERO OSPITI STIMATO	PERIODO DI ATTIVITÀ	OBIETTIVO
Alloggi rurali	Mulino storico restaurato e tende	10-20 persone	Tutto l'anno	Accoglienza turistica e soggiorno esperienziale
Trekking ed escursioni	Sentieri naturali e boschi	50-100 persone/anno	Primavera-autunno	Valorizzazione paesaggio, educazione ambientale
Escursioni invernali	Ciaspole e sentieri innevati	20-50 persone/anno	Inverno	Turismo lento e sostenibile
Attività culturali	Laboratori, visite storiche, castagneti	30-60 persone/anno	Tutto l'anno	Valorizzazione identità locale e tradizioni
Didattica e scuole	Percorsi ambientali e storici	200-250 studenti/anno	Stagione scolastica	Educazione ambientale e culturale
Mobilità sostenibile	Noleggio e-bike	20-40 persone/anno	Primavera-autunno	Turismo ecologico e partecipativo

(fonte: <https://www.ibrigantidicerreto.com/>, 2025)

#### 4.4. Risultati e impatti

Da quando è stata fondata, la cooperativa ha generato significativi impatti socio-economici, creando opportunità lavorative e nuove fonti di reddito per i soci e diversificando le attività rispetto alle tradizionali economie stagionali del borgo. L'ospitalità, la gestione del territorio e le iniziative culturali hanno contribuito alla creazione di posti di lavoro stabili, favorendo la permanenza dei giovani e contrastando così il progressivo spopolamento che ha caratterizzato l'area negli ultimi decenni. Parallelamente, l'azione della cooperativa ha avuto effetti rilevanti sul piano ambientale, grazie alla gestione sostenibile di boschi, castagneti e sentieri e alla promozione di attività a basso impatto, contribuendo alla conservazione della biodiversità e alla tutela degli ecosistemi locali. Il restauro di edifici storici, come il mulino, ha inoltre salvaguardato il patrimonio architettonico e impedito il degrado del borgo. L'iniziativa ha avuto un ruolo determinante anche nel rafforzamento dei legami sociali all'interno della comunità, coinvolgendo diverse generazioni nelle attività collettive e incentivando pratiche culturali condivise, elementi che hanno contribuito a consolidare il senso di appartenenza e la coesione sociale (Common Heritage, 2022). La cooperativa, oltre a sostenere attività culturali e ricreative, svolge anche funzioni di welfare locale, collaborando con i servizi sociali e offrendo supporto agli anziani, particolarmente importante in un contesto demograficamente fragile (Gazzetta di Reggio, 2025). Infine, grazie alle pratiche di turismo partecipativo e alle iniziative di valorizzazione del patrimonio culturale, il borgo ha potuto recuperare e rafforzare la propria identità storica, permettendo sia ai visitatori di vivere esperienze autentiche sia alla popolazione residente di mantenere viva la memoria collettiva e il legame con le proprie (Gazzetta di Reggio, 2024).

Table 2: Impatti stimati della cooperativa "I Briganti di Cerreto"

DIMENSIONE	IMPATTO PRINCIPALE	INDICATORE STIMATO
Economica	Occupazione locale	5-7 posti di lavoro stabili
Sociale	Coesione comunitaria	Coinvolgimento di 20-30 soci e volontari
Ambientale	Conservazione boschi e sentieri	15 km di sentieri manutenzionati
Culturale	Valorizzazione centro storico	Restauro di 3 edifici storici principali

(fonte: <https://www.ibrigantidicerreto.com/>, 2025)

### *5. Lezioni dal caso Cerreto Alpi: dinamiche e sfide del turismo di comunità nelle aree interne*

L'analisi del caso di Cerreto Alpi offre spunti significativi sulle potenzialità e le criticità del turismo di comunità come strumento di sviluppo nelle aree interne. La gestione delle attività turistiche attraverso cooperative locali, come nel caso della cooperativa "I Briganti di Cerreto", evidenzia come la valorizzazione integrata delle risorse naturali, culturali e sociali, promossa attivamente dalla comunità, possa generare effetti multidimensionali. Oltre ai benefici economici, infatti, questo approccio favorisce la coesione sociale, la tutela del patrimonio storico e culturale e la rigenerazione identitaria del borgo, rafforzando il senso di appartenenza e la partecipazione attiva dei residenti.

L'esperienza mette in luce l'importanza di un modello di governance partecipativa basato sulla mutualità, in cui competenze locali, risorse fisiche e patrimonio culturale vengono integrate per costruire un'offerta turistica sinergica, sostenibile e profondamente radicata nel contesto territoriale. Tale approccio promuove un turismo lento e diffuso, centrato su esperienze autentiche e sulla sostenibilità ambientale, concepita come principio fondamentale insieme alla partecipazione comunitaria. L'interazione tra visitatori e residenti genera dinamiche di apprendimento reciproco, rafforzando la capacità del borgo di valorizzare le proprie risorse senza compromettere la qualità della vita locale.

Nonostante i risultati positivi, il caso analizzato presenta alcune criticità che ne limitano la piena efficacia e replicabilità. La stagionalità dei flussi turistici influisce sulla continuità economica e sulla possibilità di garantire redditi stabili, mentre la disponibilità limitata di alloggi, infrastrutture e servizi costituisce un fattore restrittivo per l'espansione dell'offerta turistica. Inoltre, la promozione di iniziative turistiche deve essere bilanciata con la tutela del patrimonio culturale e naturale, richiedendo una gestione attenta, pianificata e sostenibile.

Infine, la replicabilità del modello dipende da una combinazione di fattori locali e istituzionali: la presenza di residenti motivati e radicati sul territorio, un supporto istituzionale adeguato, politiche pubbliche coerenti e reti collaborative tra soggetti locali e stakeholder esterni. Solo attraverso questa integrazione è possibile garantire la continuità, la sostenibilità e l'efficacia delle iniziative di turismo di



comunità, offrendo un modello potenzialmente replicabile per altre aree interne italiane caratterizzate da fragilità demografiche ed economiche.

## 6. Conclusioni

L'esperienza di Cerreto Alpi evidenzia il potenziale del turismo di comunità, sostenuto da cooperative locali, come strumento di sviluppo sostenibile nelle aree interne. Il modello implementato ha dimostrato la capacità di rafforzare la resilienza territoriale, favorire la coesione sociale e generare opportunità economiche, valorizzando contemporaneamente il patrimonio ambientale e storico dei borghi marginali. Tale proposta si configura come un meccanismo di governance locale e innovazione sociale, consentendo l'integrazione di dimensioni economiche, culturali e ambientali. La partecipazione attiva dei residenti e la promozione di esperienze autentiche consolidano il senso di appartenenza e la responsabilizzazione comunitaria.

Pur presentando vincoli legati a stagionalità, capacità ricettiva e vulnerabilità esterna, il modello di Cerreto Alpi fornisce indicazioni rilevanti per altre aree interne, suggerendo che l'interazione tra supporto istituzionale, la cooperazione locale e le pratiche di turismo responsabile può contribuire alla rigenerazione territoriale, al contrasto dello spopolamento e alla costruzione di comunità resilienti.

### *Riferimenti bibliografici*

- Ammirato, S., Felicetti, A. M., Raso, C., Pansera, B. A. & Violi, A. (2020), *Agritourism and Sustainability: What We Can Learn from a Systematic Literature Review*. *Sustainability*, 12(22), Art. 9575. DOI: 10.3390/su12229575
- ANSA / Legacoop (2023), *Dal turismo alla cultura, coop in campo per le nuove economie* [online] ANSA.it, 22 Februarie. Available at: [https://www.ansa.it/sito/notizie/economia/pmi/2023/02/22/dal-turismo-alla-cultura-coop-in-campo-per-le-nuove-economie\\_584f7d02-9198-4e43-b8cd-2302f28d2a86.html](https://www.ansa.it/sito/notizie/economia/pmi/2023/02/22/dal-turismo-alla-cultura-coop-in-campo-per-le-nuove-economie_584f7d02-9198-4e43-b8cd-2302f28d2a86.html) [Accessed 11 november 2025].
- Basile, G.; Tani, M.; Sciarelli, M.; Ferri, M. (2021), *Community participation as a driver of sustainable tourism. The case of an Italian village: Marettimo*

- Island*. Sinergie – Italian Journal of Management. Vol. 39 No. 1 (2021): Management, social responsibility and sustainability in tourism: issues and practices. pp. 81-102
- Confcooperative Emilia-Romagna (2023), *Intervista ai fondatori della cooperativa I Briganti di Cerreto*. Available at: [https://www.confcooperativemiliaromagna.it/News/dai-Territori/ArtMID/420/ArticleID/896/COOPERATRICI-ERIKA-LA-BRIGANTE-DI-CERRETO?fbclid=IwY2xjawOnhLdleHRuA2FlbQIxMABicmlkETfVSGN1UTdUdmxTcjgyb3Noc3J0YwZhchBfaWQQMjIyMDM5MTc4ODIwM-Dg5MgABHoIib5b-0Sit0eXL8rWD2oL1FwqW0Lh5IutoXwiQZ-vNoDOTkSAn40uNY88ck\\_aem\\_DA-AkPSWiGYfvMN8deO1UA](https://www.confcooperativemiliaromagna.it/News/dai-Territori/ArtMID/420/ArticleID/896/COOPERATRICI-ERIKA-LA-BRIGANTE-DI-CERRETO?fbclid=IwY2xjawOnhLdleHRuA2FlbQIxMABicmlkETfVSGN1UTdUdmxTcjgyb3Noc3J0YwZhchBfaWQQMjIyMDM5MTc4ODIwM-Dg5MgABHoIib5b-0Sit0eXL8rWD2oL1FwqW0Lh5IutoXwiQZ-vNoDOTkSAn40uNY88ck_aem_DA-AkPSWiGYfvMN8deO1UA) (Accessed: 4 November 2025).
- Cordova-Buiza, F., Medina-Viruel, M.J. & Pérez-Gálvez, J.C. (2025), Community-based rural tourism: a mapping technique analysis study from 2005 to 2023. *Humanit Soc Sci Commun* 12, 527 <https://doi.org/10.1057/s41599-025-04746-7>
- Coscarello, M. & Perri, A., (2024), Community models of local tourism development. *Fuori Luogo Journal of Sociology of Territory, Tourism, Technology*, 19(2), DOI: 10.6093/2723-9608/10768.
- European Committee of the Regions & UN World Tourism Organization, (2024), *Tourism and rural development: a study on rural tourism and development in Europe*. [online] European Union. Available at: <https://cor.europa.eu/en/engage/studies/Documents/Tourism%20and%20rural%20development/QG0523426ENN%20Tourism%20and%20rural%20development.pdf> [Accessed 6 november 2025].
- Ferrero, M.; Pinto, I., (2023), A regenerative tourism approach for the development of marginalised areas. Insights from two best practices in Southern Italy. *Turistica – Italian Journal of Tourism*, 32(1), pp.128–149. DOI: 10.70732/tijt.v32i1.14.
- ISTAT (2024a), *La demografia delle Aree interne: dati e prospettive*. Roma: Istituto Nazionale di Statistica. Available at: [https://www.istat.it/wp-content/uploads/2024/07/STATISTICA-FOCUS-DEMOGRAFIA-DELLE-AREE-INTERNE\\_26\\_07.pdf](https://www.istat.it/wp-content/uploads/2024/07/STATISTICA-FOCUS-DEMOGRAFIA-DELLE-AREE-INTERNE_26_07.pdf) (Accessed: 9 December 2025).
- ISTAT (2024b) *Indicatori demografici - Anno 2023*. Roma: Istituto Nazionale di Statistica. Available at: [https://www.istat.it/wp-content/uploads/2024/03/Indicatori\\_demografici.pdf](https://www.istat.it/wp-content/uploads/2024/03/Indicatori_demografici.pdf) (Accessed: 9 December 2025).
- Knežević, M., Vujko, A., & Borovčanin, D. (2025). Community-Centered Farm-Based Hospitality in Agriculture: Fostering Rural Tourism, Well-Being, and Sustainability. *Agriculture*, 15(15), 1613. <https://doi.org/10.3390/agriculture15151613>

- Liu, YL., Chiang, JT., Ko, PF. (2023). The benefits of tourism for rural community development. *Humanit Soc Sci Commun* 10, 137 <https://doi.org/10.1057/s41599-023-01610-4>
- Moliterni, S., Zulauf, K. & Wagner, R., 2025. A taste of rural: Exploring the uncaptured value of tourism in Basilicata. *Tourism Management*, 107, Article 105069. DOI:10.1016/j.tourman.2024.105069
- Rico, S.R. and Peterek, M. (2024), *Empowering Rural Communities: A Theoretical Approach to Sustainable Tourism through Community-Based Development. Technical Transactions, Cracow University of Technology*, Vol. 121 (Issue 1), <https://doi.org/10.37705/TechTrans/e2024005>
- SNAI (2021), *Strategia Nazionale Aree Interne 20212027*. Roma: Presidenza del Consiglio dei Ministri. Available at: <https://opencoesione.gov.it/en/SNAI/> (Accessed: 9 December 2025).
- Teleborsa/ANSA (2024), *Declino demografico: Istat, in aree interne più forte rispetto ai centri*. Available at: <https://teleborsa.ansa.it/notiziario/economia/declino-demografico-istat-in-aree-interne-piu-forte-rispetto-ai-centri/> (Accessed: 9 December 2025).
- Venturi, P. e Miccolis, S. (2021), *Economie di luogo: fotografia e dimensioni qualitative delle cooperative di comunità*. AICCON. [https://www.aiccon.it/wp-content/uploads/2022/01/Executive-summary-mappatura-coop-comunita\\_28-01-22.pdf](https://www.aiccon.it/wp-content/uploads/2022/01/Executive-summary-mappatura-coop-comunita_28-01-22.pdf).
- Gazzetta di Reggio (2024), *Dormire al mulino antico e riscoprire la macinataura*. Available at: <https://www.gazzettadireggio.it/reggio/cronaca/2024/12/11/news/dormire-al-mulino-antico-e-riscoprire-la-macinataura-1.100631640> (Accessed: 9 December 2025).
- Gazzetta di Reggio (2025), *Il paese di Cerreto Alpi tenuto vivo dai 'Briganti'*. Available at: <https://www.gazzettadireggio.it/reggio/cronaca/2025/02/24/news/il-paese-di-cerreto-alpi-tenuto-vivo-dai-briganti-1.100666935> (Accessed: 9 December 2025).
- Unimontagna (2020), *Report finale progetto CEVO*. Available at: <https://www.unimontagna.it/web/uploads/2020/03/Report-Finale-Cevo.pdf> (Accessed: 9 november 2025).
- Common Heritage (2022), *Guidelines for sustainable community tourism in Europe*. Available at: [https://common-heritage.eu/wp-content/uploads/2022/05/Guide\\_Common\\_Heritage\\_EN.pdf](https://common-heritage.eu/wp-content/uploads/2022/05/Guide_Common_Heritage_EN.pdf) (Accessed: 22 October 2025).



Bruno Munari

IL BORGO TERMALE TRA CARATTERI IDENTITARI  
E MODELLI DI GESTIONE:  
PROFILI GIURIDICI

SOMMARIO: 1. Premessa metodologica e individuazione del contesto giuridico di riferimento. – 2. Dalla nozione giuridica di borgo ai caratteri identitari del borgo termale. – 3. Le acque termali e minerali: dal profilo sanitario e minerario fino a quello urbanistico-pianificatorio nella progressiva devoluzione della materia dallo Stato alle Regioni. – 4. Le cure termali nel contesto normativo europeo e nazionale, il riordino del sistema termale e lo scorgersi del potenziale economico e turistico. – 5. Il caso studio del Comune di Recoaro Terme in relazione al Piano Nazionale Borghi. – 6. Il pregresso modello organizzativo preposto alla gestione dei servizi termali. – 7. Il partenariato pubblico-privato contrattuale nel d.lgs n. 36 del 2023 declinato nel settore termale. – 8. Il servizio termale come servizio pubblico locale. – 9. La concessione di servizi termali tra opere calde, fredde, tiepide e assetti contrattuali da definire. – 10. La concessione di servizi nei borghi termali: una sfida complessa ma coraggiosa. – 11. Conclusione.

1. *Premessa metodologica e individuazione del contesto giuridico di riferimento*

Nella Roma antica, le terme erano luoghi di aggregazione dedicati alla cura del corpo e della mente in cui sia i ricchi patrizi sia i miseri plebei prendevano parte a una forma di rituale sociale del tutto caratteristico dell'identità culturale romana. A quei tempi il valore sociale, culturale e politico delle pratiche termali era tale da rendere questi luoghi non meri contesti di svago e benessere, ma veri e propri centri di vita pubblica che incarnavano i connotati fondamentali in cui i *cives* romani si identificavano, ossia la cura del corpo, la socialità, l'educazione e la politica<sup>1</sup>. Come precisa Vitruvio nel suo celebre *De*

<sup>1</sup> Si vedano *ex multis* F. R. D'Ambrosio Alfano, *Le terme romane da Pompei a Cuma: una storia antica per un impianto moderno*, AiCARR, Editoriale Delfino, 2020 nonché M. Medri e A. Pizzo, *Le terme pubbliche nell'Italia Romana (II secolo a.C.- fine IV secolo d.C.)*, Roma, Roma Tre- Press, 2019.

*Architectura*, che non casualmente inserisce i cd. bagni nella categoria degli edifici pubblici per natura intrinseca, l'individuazione del luogo più adatto alla costruzione degli impianti termali rappresentava una questione cruciale<sup>2</sup>, dal momento che questi edifici dovevano essere sia facilmente accessibili, e quindi situati in luoghi centrali per la socialità, sia adeguatamente irrorati da acqua calda in grado di alimentare il funzionamento delle terme. Già allora queste strutture utilizzavano alternativamente acqua minerale termale o acqua ordinaria riscaldata artificialmente, dipendendo la scelta dal posizionamento dello stabilimento e dalla disponibilità di sorgenti naturali. Il fatto che tali sorgenti si potessero trovare anche in province remote prima della Repubblica e poi dell'Impero non rappresentava, più di Duemila anni fa, un ostacolo alla realizzazione di impianti termali anche monumentali; al contrario tale scelta, supportata da complessi studi di ingegneria idraulica e di topografia del territorio, ha sicuramente permesso la diffusione dello spirito culturale romano anche in luoghi ostili alla conquista straniera, come avvenne per le terme di Baia nei Campi Flegrei, per le *Aquae Sulis* nell'allora Bretagna (oggi Bath, in Inghilterra) o per le *Aquae Sextiae* nella Gallia (oggi Aix-en-Provence, in Francia). In definitiva, gli antichi romani colsero che l'edificazione di stabilimenti termali in aree periferiche fosse un fattore dirimente nella diffusione dei valori su cui si fondava la civiltà del 'conquistatore', come pure un efficace sfruttamento delle risorse dei territori. Pertanto, anche alla luce di tali scelte l'antica civiltà romana si è assicurata nel tempo il controllo e il benessere delle province più marginali e remote dell'impero, rispondendo alle esigenze economiche, sociali e culturali dei territori in cui sgorga una risorsa naturale in grado di alimentare sia la dimensione ricreativa sia quella propriamente fisica della popolazione.

Trasponendo queste riflessioni nel contesto odierno, è possibile in parte scorgere un simile scenario nell'adozione di politiche orientate al buon andamento dei servizi termali situati nelle aree interne interessate da siffatto fenomeno<sup>3</sup>. Il presente contributo intende ana-

<sup>2</sup> Si veda la trattazione di questi profili da parte del celebre autore latino Marco Vitruvio Pollione nell'incipit del Capitolo X, Libro V della citata opera *De architectura*

<sup>3</sup> Sul decadimento delle aree periferiche si veda *ex multis* E. Boscolo, *Le periferie in degrado e i plurimi fallimenti dell'urbanistica italiana*, in *Riv. Giur. Urbanistica*, n. 1/2021, 54 ss.

lizzare le peculiarità giuridiche di questi territori, interrogandosi in merito all'individuazione del modello organizzativo e gestionale più adeguato alle molteplici realtà rinvenibili nelle aree più remote del Paese strutturate in funzione degli stabilimenti termali<sup>4</sup>. In proposito, quanto accorso in occasione della messa in atto del Piano Nazionale Borghi<sup>5</sup> in seno al Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza può conferire misura concreta a tale ragionamento nella vicenda coinvolgente il Comune di Recoaro Terme, ragion per cui in questo contributo vi è uno specifico caso studio che approfondisce la questione.

I presupposti per impostare questa analisi si individuano, da una parte, nello studio delle caratteristiche intrinseche del termalismo, che nella scienza giuspubblicistica coinvolge diversi interessi tra loro eterogenei, e, dall'altra, nelle riflessioni della dottrina e della giurisprudenza intervenute in merito al progressivo affermarsi di una soggettività giuridica autonoma della Città e del Borgo storico, le cui risultanze, con tutte le cautele del caso, possono essere in parte trasposte nel contesto dei Borghi termali.

Il primo dei due presupposti delineati tiene conto del fatto che i molteplici interessi pubblici coinvolti nella materia del termalismo fanno capo a distinte discipline giuridiche e a diversi ed eterogenei soggetti pubblici e privati che nella prassi stentano a coordinarsi tra

<sup>4</sup> Per una ricostruzione delle origini della disciplina delle acque termali, su cui si tornerà in seguito, si veda G. Pasini, *Il regime giuridico e la disciplina amministrativa delle acque minerali e termali*, in *Nuova rass.*, 1975, 1423 ss. L'autore descrive la legislazione operante in materia nel contesto degli Stati pre-unitari precisando come lo sfruttamento della risorsa acqua minerale fosse riconducibile a cinque diversi sistemi, ossia quello regalistico, fondato su un diritto di signoraggio da parte del sovrano, quello fondiario, caratterizzato dal riconoscimento del diritto di sfruttamento al proprietario del fondo, quello demaniale, per il quale lo Stato determina forme e contenuti dell'utilizzazione delle acque, e quello industriale, funzionale all'uso del giacimento da parte dello scopritore o di chi dimostri di avere mezzi adeguati a garantirne lo sfruttamento. Sui medesimi temi si veda anche N. Papaldo, *Acque minerali e stabilimenti termali*, in *Enc. Dir.*, Milano, 1958, I, 450 ss.; N. Rabaglietti, *Acque minerali* in *Noviss. Dig. It.*, Torino, 1957, I, 227 ss., *Stabilimenti balneari e termali*, *ibid.*, Torino, 1971, XVIII, 56 ss.

<sup>5</sup> B. Di Mauro, *Il diritto dei borghi nel PNRR: verso una (stagione di) rigenerazione urbanisticamente orientata alla conservazione e allo sviluppo dei valori locali*, in *Urbanistica e Appalti* n. 4/2022, 458 ss.; E. Guarnieri, *Ripresa e resilienza tra le vie dei borghi storici*, in *Aedon Rivista di arti e diritto online*, n. 3/2022. P. De Rosa, *Fondi PNRR e 'diritto dei borghi': analisi delle politiche di rigenerazione dei territori tra interventi legislativi e pratiche locali*, in *Diritto e processo amministrativo*, n. 1/2023

loro in modo efficace, come si evince dall'evoluzione normativa del settore, il cui approfondimento risulta necessario per riflettere sui nuovi scenari riferibili a questo contesto. Curare il carattere termale di una data località significa salvaguardare contemporaneamente almeno quattro interessi pubblici fondamentali tra loro difficilmente sintetizzabili. In primo luogo, nei borghi termali va preservato il buon andamento dell'iniziativa economico-imprenditoriale, collegato all'indotto turistico associato alle terme; in secondo luogo, non va scordata la tutela e la valorizzazione del carattere storico e culturale di queste attività, che contribuiscono ad alimentare l'identità del luogo in cui sorgono. In aggiunta di ciò, in questi contesti va garantito e preservato il carattere terapeutico delle cure termali che, se adeguatamente accreditate e integrate nel Sistema Sanitario Nazionale, offrono benefici significativi per la salute della popolazione; infine, in questi contesti è necessario esercitare una qualche forma di controllo sull'acqua termale avente natura mineraria, dal momento che tali risorse hanno un valore ambientale tale da dover evitarne il degrado e garantirne la sostenibilità<sup>6</sup>.

La pratica amministrativa dimostra che non è semplice individuare strumenti giuridici efficaci che possano simultaneamente soddisfare tutti questi interessi, data la loro eterogeneità sia per quanto attiene alle finalità e ai mezzi necessari per perseguirle, sia per quel che riguarda le diverse competenze e soggettività degli operatori preposti alla loro gestione.

Tra gli strumenti individuabili nella prassi, la definizione a livello regionale di una rigorosa pianificazione urbanistica di settore che preservi con attenzione le esigenze dei territori termali può essere utile ad armonizzare le varie istanze economiche, culturali e ambientali operanti sul territorio. Ciò nonostante, come avremo modo di approfondire, la pianificazione regionale di settore spesso non risulta del tutto efficace e sufficiente a prevenire danni anche irreversibili nella gestione di questo peculiare indotto economico. Altrettanto inefficace

<sup>6</sup> Autorevole dottrina, con riferimento alla varietà delle questioni inerenti alla materia, ha parlato di «*multipolarità dell'universo termale*», riferendosi alla «intrinseca attitudine dell'oggetto a ricadere nella sfera di competenza di autorità anche molto diverse tra loro (quali enti pubblici nazionali, ministeri, Regioni, consorzi, enti locali, associazioni)». In tal senso F. Cortese, *Termalismo e benessere tra diritto statale e diritto regionale: storia di un laboratorio istituzionale*, in *Le Regioni*, n. 3-4/2009, 582 ss.



e carente, in vista della gestione di questo specifico settore, risulta la costituzione di società partecipate con capitale misto, considerando che spesso le situazioni che coinvolgono diversi interessi, pubblici e privati, sottendono rischi non sempre correttamente allocati e conflitti redimibili solo per mezzo di evidenti forzature. Dall'esperienza amministrativa si evince con chiarezza la scarsa reattività dei tradizionali strumenti messi a disposizione da ciascuno dei settori giuridici richiamati a fronte delle numerose sfide a cui è chiamato il termalismo, ormai integrato pienamente nelle logiche di mercato, che richiedono un continuo adeguamento alle trasformazioni del territorio e della società. Tale strutturale inefficienza, oltre ad impattare significativamente sul generale buon andamento dell'attività termale in senso stretto, può generare il progressivo abbandono e degrado dell'indotto turistico ad essa collegato e persino lo spopolamento delle aree interessate da questo fenomeno, ossia i cd. Borghi termali. Alla luce di ciò risulta se non altro opportuno interrogarsi in astratto in merito alla necessità di un modello organizzativo alternativo, in grado di farsi carico delle specificità del settore operando in vista di una sintesi funzionale alla soddisfazione di ciascun interesse coinvolto.

## 2. *Dalla nozione giuridica di borgo ai caratteri identitari del borgo termale*

Quanto all'ipotetica autonoma soggettività giuridica delle località termali, i segnali in merito al progressivo affermarsi di una sensibilità che riconosca l'esistenza di realtà giuridiche distinte e progressivamente più autonome rispetto a quelle tradizionalmente individuate dal legislatore possono essere colti da molteplici versanti<sup>7</sup>. A più riprese, gli enti territoriali sommariamente tipizzati dal legislatore acquistano, con riferimento a differenti situazioni, sempre più valore nella dimensione giuridica, non solo in quanto entità dotabili di un assetto organizzativo differenziato rispetto agli enti che istituzionalmente ex

<sup>7</sup> Con riferimento alle Città si rimanda a R. Cavallo Perin, *L'ordinamento giuridico delle città* in *Munus Rivista giuridica dei servizi pubblici*, n. 2/2019 nonché a M. Cammelli, *Governo delle città: profili istituzionali*, in *Le grandi città italiane, società e territori da ricomporre*, G. De Matteis (a cura di), Venezia, Marsilio, 2011 nonché da ultimo M. Roversi Monaco, *La città nell'ordinamento giuridico*, in *Istituzioni del federalismo*, n. 4/2016.

art. 114 Cost. costituiscono la Repubblica, ma anche in quanto meritevoli di tutela nel *neminem laedere*.

Il profilo qualificatorio di questi nuovi soggetti giuridici ha visto nel recente sviluppo del dibattito dottrinale numerosi approdi di cui tenere conto nella prospettiva qui adottata. Si pensi alle riflessioni in merito alla nozione di borgo<sup>8</sup>, spesso utilizzata nelle varie legislazioni operanti in materia di governo del territorio in modo variegato e non uniforme anche con sinonimi come ‘nuclei storici’, ‘insediamenti storici’ o ‘beni ambientali urbanistici’<sup>9</sup>. Nonostante le evidenti difficoltà del caso, si è reso evidente che una definizione giuridica chiara e precisa di tale realtà territoriale è fondamentale sia per stabilire i confini entro cui operano le norme di tutela sia per determinare il tipo di interventi pubblici necessari a preservare queste realtà, sempre più soggette a spopolamento.

Lo sforzo classificatorio operante in merito alla nozione di borgo coinvolge diverse fonti legislative, quali il d.lgs. 23 maggio 2011, n. 79, cd. Codice del turismo<sup>10</sup>, il d.lgs. 22 gennaio 2004 n. 42 cd. Codice dei

<sup>8</sup> A. Pirri Valentini, *Per una qualificazione giuridica dei borghi*, in *Aedon Rivista di arti e diritto online*, n. 2/2024; G. Santomauro, *Il “borgo” in via di definizione: aspetti materiali e immateriali del patrimonio culturale*, nonché M. Caporale, *Piuttosto piccoli abbastanza lontani: alla ricerca di una possibile definizione amministrativa di borghi*, in *federalismi.it*, n. 7/2025. Per una riflessione in merito ai borghi storici si veda *ex multis* 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, 2 ss.

<sup>9</sup> Sul punto si veda P. Bonini, *Le differenti nozioni di “borgo” emergenti nella normativa regionale*, in *federalismi.it*, n. 7/2025 laddove si approda a una definizione funzionale di borgo, ossia ad un concetto adottato diversamente dalle Regioni in vista delle esigenze da regolare in ciascun specifico intervento normativo. In tal senso l’autore rinviene nel panorama normativo regionale diverse tipologie di borgo, quali i borghi rurali, marinari, montani etc.

<sup>10</sup> L’art. 25 del Codice del turismo prevede come gli strumenti di programmazione negoziata possano «promuovere, in chiave turistica, iniziative di valorizzazione del patrimonio storico - artistico, archeologico, architettonico e paesaggistico presente sul territorio italiano, con particolare attenzione ai borghi, ai piccoli comuni ed a tutte le realtà minori che ancora non hanno conosciuto una adeguata valorizzazione del proprio patrimonio a fini turistici». Gli strumenti di programmazione negoziata ivi menzionati hanno natura convenzionale e sono regolati da norme di legge risalenti tra gli anni Ottanta e Novanta di regola incentrate sul potenziamento delle opere di urbanizzazione, con il concorso di risorse pubbliche e private. Il filo conduttore tra tali programmi, ciascuno avente peculiarità proprie, si rinviene nell’intenzione di rivitalizzare il tessuto urbano tramite operazioni di potenziamento delle infrastrutture, degli insediamenti produttivi e modifica dell’edificato esistente per contrastare

beni culturali e del paesaggio<sup>11</sup> e le molteplici leggi regionali intervenute in materia che fanno riferimento al concetto di centro storico<sup>12</sup>, evidenziando di volta in volta diversi profili di interesse. Sebbene semanticamente e concettualmente distinte, tutte queste diverse nozioni sottendono i medesimi problemi, le cui soluzioni vanno opportunamente declinate rispetto alle peculiarità di ciascun contesto.

Per quanto qui interessa, una efficace delimitazione di tale nozione si rinviene nella legge 6 ottobre 2017, n. 158 più conosciuta come legge «Salva borghi». Tale iniziativa legislativa ha di fatto permesso per la prima volta di ragionare operativamente in merito all'equilibrio demografico del Paese, prevedendo delle misure in favore dei residenti dei piccoli Comuni e delle attività produttive ivi insediate orientate a garantire servizi essenziali. La legge Salva borghi, nell'identificare i piccoli Comuni destinatari delle misure disposte per contrastare lo spopolamento e incentivare l'afflusso turistico, tiene conto in primo luogo di un parametro di natura strettamente demografica<sup>13</sup>, e, in se-

il degrado urbano. La programmazione negoziata non ebbe grande fortuna a causa degli ingenti costi per le casse pubbliche

<sup>11</sup> L' art. 136 del Codice Urbani, a seguito delle modifiche intervenute dal d.lgs. 26 marzo 2008 n. 63, inserisce, tra le aree di notevole interesse pubblico sottoponibili a vincolo paesaggistico a seguito di apposita dichiarazione, i complessi di cose immobili che compongono un caratteristico aspetto avente valore estetico e tradizionale, inclusi i centri e i nuclei storici. All'interno di questa voce, come ha messo in luce la dottrina, potrebbero essere inseriti anche i borghi storici che, una volta individuati come complessi di immobili di notevole interesse pubblico sono sottoposti a tutela nell'ambito dei beni paesaggistici previsti agli artt. 143 e 156 del Codice. Si tratta infatti di insediamenti particolarmente significativi in quanto rappresentativi della memoria storica e del paesaggio identitario di cui sono espressione materiale, in quanto bellezze d'insieme. Sul punto si veda diffusamente E. Boscolo, *Appunti sulla nozione giuridica di paesaggio identitario*, in *Urbanistica e appalti*, 2008.

<sup>12</sup> A. Simonati, *La disciplina regionale dei centri storici: caratteri e tendenze*, in *Rivista giuridica di Urbanistica*, 2015, 295 ss. e in merito alla sovrapposizione della nozione di centri storici con quella dei borghi storici nelle leggi regionali analizzate da E. Guarnieri, *cit.* Si rimanda poi ai molteplici contributi rinvenibili sul numero dedicato al tema dei centri storici in *Aedon Rivista di arti e diritto online*, n. 2/2015 tra cui G. Severini, *Centri storici: occorre una legge speciale o politiche speciali?*; S. Fantini, *Il centro storico come bene paesaggistico con valenza culturale* nonché agli atti del convegno di Gubbio del 6-7 giugno 2014, *I centri storici tra norme e politiche*, pubblicati sulla richiamata rivista nel 2015.

<sup>13</sup> Sono meritevoli di sostegno i Comuni con una popolazione residente inferiore a 5.000 abitanti, nonché i Comuni risultanti da fusioni aventi ciascuno una popolazione inferiore a tale soglia:

condo luogo, di criteri volti a individuare le realtà delle aree interne meritevoli di incentivi e supporti, in forza di una logica orientata a rispondere ai bisogni dei territori più marginalizzati del Paese<sup>14</sup>.

Nel contesto del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), più precisamente all'interno del già citato Piano Nazionale Borghi, si assiste ad un approccio normativo simile a quello della Legge Salva borghi<sup>15</sup>. Dal punto di vista definitorio, infatti, nelle linee di indirizzo del Ministero della Cultura, preposto alla supervisione del Piano, è stata inserita un'ulteriore nozione che collega i borghi alla loro capacità di conservare la struttura insediativa e la continuità dei tessuti edilizi storici<sup>16</sup>. In questo frangente, la definizione di borgo appare orientata a focalizzare in quali contesti sia opportuno concentrare i finanziamenti mirati non solo alla riqualificazione materiale, ma anche alla valorizzazione del patrimonio culturale immateriale di queste comunità. In tale prospettiva, si guarda al borgo sia come insieme di edifici o spazi pubblici di valore storico-artistico, sia come un'entità viva, che preserva e trasmette un patrimonio culturale immateriale fatto di

<sup>14</sup> L'espressione borghi antichi, a ben vedere, viene adottata in questo frangente dal legislatore con esclusivo riferimento alla possibilità da parte dei Comuni rientranti nei parametri indicati di promuovere nei borghi antichi e nei centri storici abbandonati la realizzazione di alberghi diffusi, per come definiti dalle leggi regionali e dalle Province Autonome. Rientrano tra i Comuni meritevoli di supporto quelli a rischio di dissesto idrogeologico, o caratterizzati da arretratezza economica, quelli che hanno subito un significativo calo della popolazione residente, oppure quelli che versano in particolari condizioni di disagio insediativo, valutate sulla base di indici di vecchiaia, percentuale di occupati rispetto alla popolazione residente e ruralità. Rientrano in questa classificazione anche i Comuni con servizi sociali essenziali inadeguati, i Comuni lontani dai grandi centri urbani o con difficoltà di comunicazione e i Comuni con una densità abitativa inferiore agli ottanta abitanti per chilometro quadrato.

<sup>15</sup> Sul punto si considerino P. De Rosa, *cit.*; B. Di Mauro, *cit.*, e E. Guarnieri, *cit.*

<sup>16</sup> Le richiamate linee di indirizzo prevedono infatti, come requisiti per qualificare il Borgo, il fatto che l'insediamento o nucleo storico mantenga la riconoscibilità della sua struttura insediativa storica e la continuità dei tessuti edilizi storici, nonché presenti consistenti porzioni del patrimonio edilizio in abbandono. Nel caso di piccoli e piccolissimi comuni il borgo oggetto di intervento, secondo il documento ministeriale, può coincidere con il centro urbano del territorio comunale, mentre nelle realtà comunali più grandi per borgo è da intendersi un nucleo storico, prevalentemente isolato e/o separato dal centro urbano, pertanto non coincidente con il centro storico o porzioni di esso. Ai fini della definizione di borgo va fatto riferimento al numero delle unità immobiliari residenziali dello stesso (di norma non superiore alle 300 unità).

tradizioni, saperi locali, manifestazioni folkloristiche, antichi mestieri, festività e tradizioni legate al territorio.

A questo punto, nell'ottica classificatoria prefissata, sorge con ogni evidenza una dicotomia di cui è opportuno tenere conto anche nello sviluppo del nostro ragionamento. Difatti, nelle riflessioni in merito alla individuazione dei caratteri generali dei borghi si rinvengono, in linea di massima, da una parte dei criteri oggettivi, che comprendono dati numerici immediatamente verificabili, come la quantità di residenti o di unità immobiliari, e dall'altra dei criteri soggettivi difficili da quantificare, che si riferiscono al valore culturale e storico del borgo o che attengono alla sua sfera immateriale rappresentativa di una specifica identità. Ebbene, questo secondo carattere immateriale del borgo, elemento indefettibile nella sua definizione giuridica, è spesso legato a fattori spesso impalpabili che riguardano un aspetto qualitativo che contribuisce a delinearne l'essenza più profonda<sup>17</sup>. Pertanto, la definizione giuridica di borgo sembra tenere conto sia di dati concreti quantitativamente determinabili sia di aspetti indeterminabili e immateriali, come la sussistenza, a titolo puramente esemplificativo, di attività culturali, sociali ed economiche – e finanche termali - che contribuiscono a mantenere vivo il territorio e il tessuto sociale, proteggendo così non solo il patrimonio immobiliare di cui è composto, ma anche il suo utilizzo e la funzione sociale che riveste all'interno della comunità<sup>18</sup>.

<sup>17</sup> Si pensi ai segnali ricavabili dalla normativa regionale intervenuta in materia di valorizzazione di borghi e potenziamento dell'attrattività turistica o dell'economia in generale Cfr., la l.r. Marche 22 novembre 2021, n. 29; l.r. Abruzzo 9 agosto 2013, n. 22; l.r. Puglia 17 dicembre 2013, n. 44; l.r. Liguria 21 marzo 2007, n. 13; l.r. Sardegna 28 luglio 2017, n. 16, nonché l'art. 17 della l.r. Friuli Venezia-Giulia 22 febbraio 2021, n. 3 e ancora l'art. 4 della l.r. Friuli Venezia-Giulia 3 marzo 2023, n. 10. Non mancano anche riferimenti normativi regionali che fanno proprie specifiche classificazioni: nel panorama normativo regionale, infatti, si parla di borghi alpini ex art. 28 della l.r. Piemonte 5 aprile 2019, n. 14, di borghi storici ex l.r. Valle d'Aosta 18 novembre 2005, n. 30, borghi caratteristici ex art. 12 della l.r. Umbria 22 ottobre 2018, n. 8, o anche di borghi rurali ex art. 2 della l.r. Marche n. 29 del 2021.

<sup>18</sup> Si consideri a tal proposito quanto sostiene M. Cammelli, *L'ordinamento dei beni culturali tra continuità e innovazione*, in *Aedon Rivista di arti e diritto online*, n. 3/2017 laddove osserva che esistono «alcune categorie di beni culturali (come borghi, città d'arte, centri storici, o paesaggi) nei quali senza l'apprezzamento delle dinamiche socio-economiche e ambientali-territoriali che li riguardano, non sono possibili né tutela né valorizzazione, né restauro né fruizione». In letteratura le similitudini rinvenibili tra centri e borghi storici trovano riscontro nella nozione di beni

Per quanto attiene, invece, alla tutela dell'integrità storica e culturale di questi nuovi soggetti giuridici, significativi profili di evoluzione dell'ordinamento si possono evincere anche dalla giurisprudenza della Corte di Cassazione<sup>19</sup>, che ha recentemente riconosciuto l'esistenza

culturali urbanistici sulla quale si vedano *ex multis* F. Salvia, *La tutela trasversale dei beni culturali. I beni culturali urbanistici*, in *Diritto e società*, n. 3/2003, spec. 373 ss.; F. Salvia, *Spunti di riflessione per una teoria sui beni culturali urbanistici*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 2018, parte II, 129 ss. Con specifico riferimento ai profili costituzionali della nozione di patrimonio culturale urbanistico, si rinvia a N. Pignatelli, *I "patrimoni culturali urbanistici" nella Costituzione*, in *federalismi.it*, n. 1/2025, 75 ss.

Come si è accennato in precedenza, la potenziale sovrapposizione tra la nozione di borgo a quella di centro storico ha fatto sì che, in dottrina, molte delle riflessioni svolte con riferimento ai primi si siano estese anche ai secondi. Sul tema si vedano le molteplici riflessioni ricavabili dai già richiamati atti del convegno «*I centri storici tra norme e politiche*» svoltosi nel 2014 in occasione dell'anniversario della Carta di Gubbio del 1960, pubblicati su *Aedon*, 2015.

In questo filone di studi, la dottrina più attenta ha analizzato la nozione di 'centro storico' all'interno delle varie legislazioni regionali, non sempre rinvenendo come carattere indefettibile della stessa la sussistenza di attività sociali, economiche e culturali tali da configurare un vero e proprio connotato immateriale. Si pensi a A. Simonati, cit., 301 ss. laddove l'autrice mette in luce il complesso quadro normativo regionale operante in tema di individuazione dei centri storici, che comprende in alcuni casi anche contesti del tutto abbandonati o disabilitati; quindi, privi di quel carattere immateriale di cui si è detto.

<sup>19</sup> Cass. Civ. n. 26801 del 19 settembre 2023, in *Foro it.*, 2023, I, 2754, con nota di G. Stromillo. Secondo tale sentenza, le condizioni disumane e degradanti con cui venivano trattenuti gli stranieri immigrati nel Centro per Identificazione ed Espulsione (CIE) istituito dalla Prefettura nel territorio del Comune di Bari hanno leso non solo l'immagine ma anche l'identità della Città, determinando un danno che si manifesta nella perdita di dignità della comunità e che tocca la proiezione sociale e morale cittadina. La Suprema Corte ha definito questo danno come una lesione legata ai connotati culturali e morali della comunità barese, considerandolo più profondo del danno all'immagine esteriore della Città. Procedendo in tal senso, la Corte ha quindi distinto il danno all'identità cittadina da quello economico o di immagine, affermando che l'effetto negativo subito non si misura in termini di perdita di attrattività turistica o economica, ma nella lesione della dignità della comunità stessa, che si identifica con i valori di accoglienza e solidarietà. Questo concetto strettamente legato alla storia e ai valori umanitari e solidaristici della città di Bari, crocevia di culture in quanto sede del culto di San Nicola venerato sia nel mondo cattolico sia in quello ortodosso, ha un valore giuridico tale che la violazione dei diritti umani degli stranieri trattenuti nel CIE lede non solo la dignità degli immigrati detenuti, ma anche l'identità di un'intera comunità che si riconosce come aperta e solidale. Secondo questo ragionamento, lo Statuto comunale non rappresenta un semplice documento formale finalizzato all'individuazione delle regole funzionali all'organizzazione del

del danno all'identità cittadina, definito come una lesione dei connotati culturali e morali di una determinata comunità. I Supremi giudici trattano dell'identità cittadina come di quel *«senso di essere qualcosa di specifico, quel qualcosa che consente di cambiare rimanendo sé stessi»* che per trovare specifica tutela deve essere riconosciuto dallo Statuto comunale dell'ente. Secondo tale logica, per mezzo dello Statuto la Città o il Borgo sono in grado di definire e tutelare la propria identità non solo attraverso l'accettabilità sociale e morale dei valori identitari assunti come propri, ma anche attraverso la coattività propria della sfera del diritto che, in questo caso, si manifesta prima nell'individuazione di un interesse giuridicamente rilevante e poi, a fronte di violazione, nella sanzione del risarcimento del danno. In sintesi, questa pronuncia apre allo scenario per cui il danno derivante dalla cattiva gestione di un'attività intrinsecamente rappresentativa di una data comunità che trovi riscontro nello Statuto comunale – come potrebbe essere il termalismo - può astrattamente impattare sulla sua identità in una misura non solo socialmente deprecabile, ma anche giuridicamente sanzionabile.

Secondo l'impostazione finora delineata, il termalismo, laddove esplicativo di un carattere profondamente intrinseco di una determinata località, può costituire di fatto parte integrante dell'identità di un borgo, il tutto in una prospettiva non solamente sociale o promozionale, ma anche propriamente giuridica, dando così concretezza alla nozione di borgo termale, il cui connotato intrinseco diventa elemento distintivo in sede definitoria del contesto territoriale di riferimento. Tale carattere identitario, date le premesse finora approfondite, appare passibile di tutela sia in senso positivo, in quanto senza di esso la definizione giuridica del borgo può essere messa in discussione, sia in senso negativo, in quanto se opportunamente valorizzato nello Statuto comunale e indebitamente violato, può comportare astrattamente la sanzione del risarcimento del danno.

La peculiarità termale di alcuni contesti è poi giuridicamente rilevante anche da una prospettiva più immediatamente percettibile: molti degli edifici facenti capo al patrimonio immobiliare termale presenti sul territorio nazionale assumono una rilevanza storico-culturale

Comune, ma una fonte del diritto che conferisce autentica rilevanza giuridica ai valori culturali e sociali che recepisce, al punto che la loro violazione genera un danno all'identità cittadina.

tale da essere passibili di per sé stessi di tutela vincolistica, in quanto luoghi rappresentativi di uno specifico stile architettonico che l'amministrazione preserva puntualmente attraverso l'impianto normativo del cd. Codice Urbani. In definitiva, il carattere termale diventa suscettibile di rilevanza giuridica sia in quanto elemento imprescindibile dal punto di vista ontologico per certi luoghi sia in quanto di per sé stesso rappresentativo di interesse storico-culturale o paesaggistico.

In virtù di tali premesse, risulta necessario dapprima approfondire i singoli comparti normativi chiamati in causa nella dimensione termale e, in seguito, interrogarsi in merito a quale dei vari strumenti giuridici individuabili nell'ordinamento possa garantire la miglior tutela di un settore identitario così pregnante per i borghi interessati<sup>20</sup>. Date le difficoltà in cui parte di questo comparto turistico versa, occorre predisporre strumenti idonei a valorizzare e rigenerare i territori caratterizzati dal termalismo, il tutto cercando di armonizzare le esigenze economiche, culturali, sanitarie e ambientali di un quadro giuridico e amministrativo complesso e stratificato nel tempo.

### 3. *Le acque termali e minerali: dal profilo sanitario e minerario, fino a quello urbanistico-pianificatorio nella progressiva devoluzione della materia dallo Stato alle Regioni*

Per individuare più chiaramente i profili distintivi propri dei borghi termali, finora solo accennati, occorre cimentarsi con l'evoluzione (e la devoluzione) della complessa disciplina inerente alle acque termali e minerarie<sup>21</sup>, la cui regolazione, da parte del legislatore italiano, è storicamente orientata a preservare due dei fondamentali interessi pubblici in precedenza delineati: quello riguardante il profilo terapeutico-sanitario e quello di carattere minerario in senso stretto.

Il primo rilevante testo giuridico post-unitario operante in materia di acque minerali e termali si rinviene con la legge n. 947 del

<sup>20</sup> Per un'analisi dei potenziali strumenti applicabili in questo contesto si farà ampio uso degli approfonditi studi di C. Vitale, *Riuso e valorizzazione del patrimonio culturale nelle aree interne. Profili giuridici*, Torino, Giappichelli 2024. Della stessa autrice si rimanda anche a *Riuso del patrimonio culturale e sviluppo delle aree interne*, in *Diritto amministrativo*, n. 3/2022, 867 ss.

<sup>21</sup> Sul punto si veda S. Amorosino, *Le acque più "pregiate": i regimi amministrativi delle acque minerali e termali*, in *Rivista di diritto alimentare*, n. 4 del 2008.



16 luglio del 1919 contenente norme in materia sanitaria, seguita dal regolamento di esecuzione r.d. n. 1924 del 1919, il cui art. 1 delinea la prima e unica definizione di diritto positivo di acque termali e minerali<sup>22</sup>. Secondo tale norma «sono considerate acque minerali quelle che vengono adoperate per le loro proprietà terapeutiche od igieniche speciali sia per la bibita sia per altri usi curativi», mentre sono acque termali quelle acque (minerali) che sono utilizzate a particolare temperatura in vista di specifici scopi terapeutici. Il medesimo regolamento all'art. 14 chiarisce come il nesso sussistente tra gli stabilimenti termali e le acque aventi proprietà terapeutiche si delinea laddove tale tipo di acqua sia utilizzato con finalità curativa: in forza di tale norma sono stabilimenti termali esclusivamente quelli in cui si utilizzano le acque termali a scopo terapeutico<sup>23</sup>. Ancora oggi, in forza di queste norme, la competenza riguardante il riconoscimento delle qualità terapeutiche delle acque termali rimane saldamente incardinata a livello statale. Tale dato permette di evidenziare come il comparto economico afferente ai centri benessere e spa (acronimo di *salus per aquam*) nell'ordinamento dovrebbe, dal punto di vista strettamente giuridico, essere scisso da quelle attività consistenti in trattamenti termali le cui proprietà terapeutiche siano state preventivamente riconosciute. Occorre pertanto distinguere le iniziative imprenditoriali orientate ad offrire servizi di generico benessere ed estetica, prive del connato propriamente terapeutico, da quelle consistenti in vere e proprie cure termali. Se dal punto di vista commerciale queste realtà collimano fino

<sup>22</sup> La dottrina che ha approfondito questa materia nel tempo ricorda anche provvedimenti precedenti come la legge sulla sanità pubblica n. 5849 del 1888 o il r.d. n. 45 del 1901, dove rispettivamente all'art. 35 e all'art. 115 si abbozzavano le prime disposizioni inerenti alle acque minerali e agli stabilimenti termali. In tal senso si veda G. Rabaglietti, *op. cit.* nonché A. Papaldo, *op. cit.* Per una ricostruzione sulle origini della disciplina in questione, si veda anche G. Pasini, *Il regime giuridico e la disciplina amministrativa delle acque minerali e termali*, in *Nuova rass.* 1975, 1423 ss., il quale prende le mosse dalla legislazione degli Stati preunitari osservandone i distinti assetti normativi.

<sup>23</sup> Tali stabilimenti, quindi, sarebbero diversi dagli stabilimenti «idroterapici» definiti come quelli in cui, a scopo terapeutico, si fa uso di acqua comune, e dagli «altri» stabilimenti di cure fisiche ed affini (quelli, cioè, in cui si praticano

<sup>i</sup> massaggio generale e parziale, la cinesiterapia, la meccanoterapia, la radioterapia, la radiumterapia, la fototerapia, la termoterapia, l'elettroterapia, l'aeroterapia, l'elioterapia, la cura a base di regimi speciali dietetici e simili).

a coincidere, la prospettiva giuridica da adottare in chiave analitica impone, invece, che questi aspetti vadano nettamente scissi.

La successiva legge mineraria n. 1443 del 1927, pur non dandone una specifica definizione giuridica, ha poi annoverato le acque minerali e termali tra le risorse minerali, in particolare precisando come rappresentino una *species* del *genus* «*miniere*»<sup>24</sup> (art. 2 lett. e) a loro volta riconducibili, ai sensi del successivo art. 826 del Codice Civile, ai beni patrimoniali indisponibili dello Stato, che quindi può affidarne la coltivazione e lo sfruttamento ai privati con specifico provvedimento concessorio.

Sin dall'origine di questa disciplina, l'approccio del legislatore con riferimento alle acque termali e minerali è, dunque, duplice e in parte ambivalente. Da una parte, la regolamentazione in questione mette in luce come le acque minerali e termali siano sottratte dal regime generale delle acque pubbliche nella misura in cui il loro aspetto differenziale sia quello igienico e terapeutico, dall'altra, il legislatore non dimentica di precisare come tale peculiare tipologia di acqua rappresenti una risorsa naturale di derivazione mineraria<sup>25</sup>. In sostanza, il

<sup>24</sup> Alla luce della legge mineraria del 1927 la dottrina ha dibattuto diffusamente sulla prevalenza dell'aspetto sanitario su quello avente stampo più specificamente minerario dividendosi tra coloro che ritengono preminente il connotato sanitario e coloro che invece prediligono ricondurre tale disciplina nell'alveo del diritto minerario, in una misura tale da ammettere una nozione più estesa legata alle caratteristiche naturali delle acque minerali e termali. Riconducibili al primo orientamento sono i contributi di G. Beltrini, *Le acque minerali e termali e la Regione*, in *Nuova rass.*, n. 15-16/1975, 1480 ss., secondo il quale «*il dato sanitario condiziona quello minerario*», e quello di A. Zucchetti, *Sulla potestà legislativa delle Regioni a statuto ordinario diretta a definire la materia 'acque minerali e termali'*, in *Foro amm.*, 1974, 294 ss. di diverso avviso si registra l'opinione di L. Ramelli Di Celle, *Acque minerali e termali*, in *Enc. Giur. Treccani*, Roma, 1987.

<sup>25</sup> A tal proposito F. Cortese, *cit.* mette in luce come dalla duplicità della disciplina derivi la duplicità del regime amministrativo ad essa connesso, per cui nel propendere alternativamente per uno di questi due caratteri derivano con ogni evidenza implicazioni rilevanti dal punto di vista operativo, in merito alla competenza sul rilascio delle concessioni necessarie alla realizzazione di qualsiasi attività coinvolgente le acque minerali e termali a cavallo tra l'amministrazione sanitaria o l'autorità mineraria. Secondo l'autore «*il soggetto privato che intenda sfruttare economicamente un'acqua minerale mediante la creazione o il trattamento di prodotti destinati ad usi terapeutici deve richiedere all'amministrazione sia la concessione mineraria (per lo sfruttamento della risorsa) sia l'autorizzazione sanitaria (per consentire ogni connessa vigilanza sul piano della tutela della salute pubblica)*».

carattere preminente delle acque termali è considerato oscillante tra la dimensione sanitaria e quella mineraria. Tale ambivalenza, come si è sostenuto in dottrina, «rende ragione della difficoltà, già iniziale e strutturale, di conferire alla materia uno statuto disciplinare omogeneo»<sup>26</sup>.

Appare evidente come, all'origine della disciplina su questo tema, la sensibilità del legislatore sia di fatto molto distante dalle logiche di tipo turistico-ricettivo proprie dell'odierno termalismo. Come è stato evidenziato<sup>27</sup>, nella primigenia regolazione e gestione dei contesti caratterizzati in tal senso, il legislatore concentra le proprie attenzioni da un lato sulla ricerca, lo sfruttamento, l'igiene e la salubrità delle acque minerarie e termali, dall'altro sulla rilevanza dal punto di sociale e assistenziale del fenomeno termale. In questo periodo, infatti, si assiste anche alla diffusione del termalismo sociale<sup>28</sup>, in forza del quale l'amministrazione pubblica opera attivamente in questo contesto, ritenuto strategico per la tenuta complessiva del tessuto sociale, puntando al rinnovamento e all'ampliamento degli impianti termali per ottenere un nuovo sviluppo del settore, comprensivo di ogni ulteriore possibile forma di assistenza. Proseguendo in tal direzione, vennero in un primo momento ignorati i profili turistici inerenti allo sviluppo economico dei territori interessati da questo fenomeno. Con l'avvento del regionalismo e il progressivo trasferimento di varie competenze e funzioni dallo Stato alle amministrazioni regionali l'orientamento in materia muta parzialmente e la ricostruzione del quadro normativo sulle acque minerali e termali si complica, passando da un assetto strettamente statale ad un sistema di norme più integrato ma stratificato, efficacemente descritto dalla dottrina come un intreccio di competenze non sempre agilmente districabile<sup>29</sup>.

<sup>26</sup> F. Cortese, *cit.* 584

<sup>27</sup> M. Breganze, *Urbanistica e città termali*, in *Rivista giuridica di urbanistica*, n. 1/1993

<sup>28</sup> Sulla nozione di termalismo sociale si veda A. Miele, *Il termalismo sociale nelle premesse, nella sua attualità, nelle sue prospettive*, in *I problemi della sicurezza sociale*, 1970, 829 ss., G. Rascio, *Valore medico-sociale delle cure termali*, in *Enpas*, 1970, 337 e ss. E. Liberati, *Problemi dell'assistenza nella riforma sanitaria: il termalismo terapeutico*, in *Previdenza sociale*, 1980, 139 e ss., M. Sani, *L'evoluzione storico-legislativa del termalismo sociale*, in *Riv. Infortuni e malattie professionali*, 1999, I, 413 e ss., G. Antonucci Ferrara, F. Antonelli, D. Casula, S. Nordio, A. Seppilli, *Prospettive del termalismo sociale*, Roma, 1973.

<sup>29</sup> C. Petrillo, *L'intreccio tra competenze statali e regionali in materia di 'acque termali'*, in *Rassegna Parlamentare*, n. 3/2018. Con il progressivo trasferimento di fun-

A ben vedere, la Costituzione del 1948 menzionava espressamente tra le materie di potestà legislativa concorrente tra Stato e Regioni quella inerente alle acque minerali e termali, ammettendo la possibilità per i vari legislatori regionali interessati di adoperare una legislazione di dettaglio in materia, senza che però a livello statale fosse stata tracciata una qualsivoglia direttiva in merito ai principi fondamentali da seguire. Nell'affermarsi di questa tendenza non si è del tutto chiarito in che termini le Regioni dovessero occuparsi delle acque termali e minerali, dal momento che i diversi decreti di trasferimento susseguitisi nel tempo sembravano seguire impostazioni differenti, rispetto all'ambivalenza appena richiamata, ossia al carattere sanitario o minerario della materia. Prima, nel 1972, i d.P.R. n. 2 e 4 hanno trasferito alle Regioni le funzioni inerenti agli aspetti minerari, rimettendo invece alla competenza statale l'adozione di provvedimenti volti al riconoscimento delle proprietà terapeutiche delle acque minerali e al rilascio dell'autorizzazione per la loro utilizzazione a scopo sanitario, tenendo quindi distinti i profili minerari da quelli sanitari. In seguito, nel 1977, il d.P.R. n. 616 ha invece previsto un trasferimento quasi completo delle funzioni amministrative in questione in capo alle Regioni, tale da far sì che il bene 'acque minerali e termali' fosse, sia sotto l'aspetto minerario sia sotto quello sanitario, di competenza in gran parte regionale, replicando così la connotazione ambivalente da sempre registrata dalla dottrina.

L'assenza per molti anni di una legge cornice statale che riordinasse il settore termale ha comportato grande incertezza in merito all'inquadramento giuridico del fenomeno termale, sebbene lo stesso dal punto di vista economico fosse diffuso e prolifico. Le prime leggi regionali adottate in materia si sono progressivamente appropriate delle attribuzioni trasferite dallo Stato alle Regioni in modo generico e non mirato, attraverso alternativamente o provvedimenti normativi orientati a disciplinare i caratteri più propriamente minerari del termalismo o, in seguito, tramite politiche di incentivo delle attività termali o idropiniche<sup>30</sup>.

zioni in capo alle Regioni, secondo alcuni commentatori, si sarebbe verificata un'esposizione della materia alla dominanza di ragioni giuridiche ulteriormente diverse, «*riconducibili agli scopi e alle finalità che l'autonomia territoriale poteva e può tuttora conferire all'utilizzo e allo sfruttamento delle acque termali*». F. Cortese, *cit.*, 586, 587.

<sup>30</sup> Il primo tipo di leggi regionali richiamate si concentrano sull'attività di ricerca, coltivazione e utilizzazione delle acque minerali e termali con una disciplina

Particolarmente innovativa e originale in questo contesto appare la legge regionale del Veneto 20 marzo 1975 n. 31 recante 'Norme per la salvaguardia delle risorse idrotermali euganee e per la disciplina delle attività connesse'. Tale normativa, per la prima volta nel panorama in questione, pone l'attenzione sui problemi inerenti alle città termali con un approccio propriamente pianificatorio, facendo capo non tanto alla materia delle acque minerarie e termali quanto all'urbanistica inteso come settore già arricchito dal progressivo trasferimento di funzioni che, con d.p.r. n. 616 del 1977, aveva ricompreso anche i profili connessi al turismo, all'economia e all'ambiente. Tale disciplina regionale, come è stato evidenziato<sup>31</sup>, prevedeva la possibilità da parte della Regione di approvare un Piano regionale di utilizzazione delle risorse termali, obbligando contestualmente i Comuni a adottare o modificare gli strumenti di pianificazione urbanistica di propria spettanza in conformità alle direttive definite a livello sovraordinato<sup>32</sup>. L'approccio descritto da questa legislazione rappresenta, come è stato sostenuto, il preludio a sviluppi teleologicamente diversi rispetto a quelli vagliati fino ad ora con riferimento al termalismo, permettendo di scorgere progressivamente in modo sempre più esplicito, anche se ancora graduale e criptico, il tentativo di connettere i temi e i problemi di questo fenomeno non solo alla sua vocazione intrinsecamente terapeutica o mineralogica, bensì anche allo sviluppo territoriale ed

preordinata all'utilizzazione del bene a scopo igienico-sanitario e non solo, mentre il secondo tipo di legislazione predispondeva contributi *una tantum* a favore di enti locali o consorzi per opere di miglioramento, ammodernamento e potenziamento di impianti pertinenti ad attività termali e idroterapiche. Rientrano tra le leggi regionali del primo tipo la legge lombarda n. 44 del 1980 e la legge ligure n. 37 del 1984, mentre risponde alla logica del secondo tipo di leggi richiamato la legge della Regione Toscana n. 36 del 1973.

<sup>31</sup> M. Breganze, *cit.*

<sup>32</sup> L'attenzione del piano regionale di settore agli aspetti urbanistici è particolarmente rilevante: sono molti, infatti, i vincoli e le direttive cui i Comuni, pena l'esercizio di poteri sostitutivi, devono in concreto adottare per conformare i propri strumenti urbanistici alle indicazioni del piano regionale, al punto da non lasciare spazi alla discrezionalità comunale. A seguito di questa legislazione nel 1980 la Regione Veneto si è dotata, con Provvedimento del Consiglio Regionale n.1111 del 23 aprile 1980 e successive modifiche ed integrazioni, di uno specifico Piano di Utilizzazione della Risorsa Termale (P.U.R.T.) ancora vigente., finalizzato alla salvaguardia della risorsa idrotermale e valorizzazione del bacino euganeo. Il P.U.R.T. è suddiviso in tre parti fondamentali comprendenti delle norme urbanistiche, delle norme minerarie e delle norme sanitarie.

economico che è in grado di assicurare. A partire da tale impulso anche altre legislazioni regionali hanno progressivamente adottato un approccio distinto rispetto a quello previgente, orientandosi sempre più verso un termalismo sociale che tenesse conto anche dell'impatto economico di questo settore sul territorio<sup>33</sup>. D'altra parte, la concessione sottesa allo sfruttamento delle acque termali ha intrinseci connotati dinamici e non meramente statici rispetto al bene pubblico a cui si riferisce: con tale provvedimento non si accede solo al mero godimento del bene pubblico in questione, ma anche alla potenziale realizzazione di un'attività imprenditoriale in grado di produrre ricchezza, quale appunto lo stabilimento termale.

Nell'individuare queste prospettive, le legislazioni regionali aprono la materia a nuovi e inesplorati scenari. Dal punto di vista urbanistico, il piano regionale di settore rappresenta, infatti, un rilevante strumento di pianificazione organico e monotematico con una spiccata rilevanza urbanistica ed economico-sociale. Con tale pianificazione non solo si identificano le aree da riservare alle attività termali, ma si dettano delle specifiche direttive cui gli strumenti urbanistici comunali devono adeguarsi, in quanto prescrizioni immediatamente precettive prevalenti su quelle eventualmente difformi. Così facendo la pianificazione urbanistica di settore persegue l'obiettivo di razionalizzare la localizzazione delle attività termali e alberghiere operanti sul territorio, in modo da integrare gli interessi termalistici, di stampo minerario e sanitario, con quelli propriamente urbanistici, in una visione d'insieme più ampia e differenziata in base ad ogni specifico contesto. A partire da tale esperienza si ricava come un piano di settore regionale può idealmente tracciare la via che ciascun Comune termale dovrebbe poi percorrere in autonomia anche in via concordata con i privati, superando le contraddizioni e le disomogeneità derivanti dalle diverse competenze coinvolte: in tal senso, ogni Comune, seguendo l'impostazione del piano di settore regionale, può operare per meglio risaltare e valorizzare, nel proprio strumento urbanistico e nei limiti organicamente fissati dal piano sovraordinato, le peculiari specificità che contraddistinguono la sua realtà termale, in considerazione non

<sup>33</sup> Ad esempio, la legge della Regione Lazio n. 90 del 1980 prevede che il piano regionale per le attività concernenti le acque minerali e termali si occupi, accanto all'individuazione delle zone e aree suscettibili di simili attività, del loro sviluppo turistico e industriale, identificando i centri termali con validità curativa e turistica e facendo riferimento ad aspetti riguardanti la prevenzione e la riabilitazione.

so dei profili minerari e sanitari della materia, ma anche dei suoi connotati urbanistici ed economico-sociali.

4. *Le cure termali nel contesto normativo europeo e nazionale, il riordino del sistema termale e lo scorgersi del potenziale economico e turistico nella riforma del Titolo V*

Nel delineare il quadro giuridico sotteso al termalismo non va dimenticato il profilo inerente al carattere transfrontaliero dell'assistenza sanitaria assunto nella dimensione europea con riferimento alle cure termali. L'aspetto per cui l'incentivo e il potenziale rimborso di spese mediche inerenti alla somministrazione di cure mediche di natura termale possa innescare a livello europeo un fruttuoso sistema di turismo termale rappresenta, infatti, un fattore potenzialmente rilevante nell'economia del settore.

Alla luce del regolamento 1408/1971/CEE, poi modificato dal successivo 833/2004/CE, le cure termali costituiscono, infatti, veri e propri trattamenti sanitari a cui il cittadino-lavoratore europeo ha diritto di accedere anche in Stati membri dell'Unione diversi da quello di appartenenza, laddove si tratti di cure adeguate al suo stato di salute<sup>34</sup>. A fronte delle rilevanti implicazioni derivanti da questo dato, si è strutturato un sistema sempre più integrato di assistenza sanitaria

<sup>34</sup> La Corte di giustizia dell'allora Comunità europea ha avuto occasione di pronunciarsi specificamente al riguardo a fronte del cd. caso *Leichtle* (C. Giust. CE, sentenza, 18 marzo 2004, C- 8/02) laddove un cittadino tedesco lamentava il mancato rimborso delle spese sanitarie e di alloggio effettuate per un trattamento termale ad Ischia da parte delle autorità competenti del proprio Paese. In tale frangente veniva contestata la compatibilità della disciplina tedesca con il sistema europeo inerente alla libera prestazione dei servizi, nella misura in cui la normativa nazionale prevedeva delle particolari condizioni per il rimborso delle spese per cure termali effettuate fuori dalla Germania. Secondo i giudici di Lussemburgo risultava ostativa in quanto discriminatoria la norma tedesca che richiedeva l'attestazione dell'assoluta necessità della cura termale in ragione delle prospettive di successo molto più elevate al di fuori della Repubblica federale di Germania, mentre non lo risultava la norma che disponeva l'apposizione in un apposito elenco della stazione termale in cui si siano svolte le cure. La pronuncia in questione risulta particolarmente significativa per le cure termali dal momento che veniva rimarcata la necessità della loro tempestiva somministrazione in quanto vere e proprie cure sanitarie che, in certe situazioni, non possono essere rinviate all'esito di una procedura di preventiva autorizzazione.

transfrontaliera sfociato nella vigente direttiva 2011/24/CE che prevede la possibilità per il cittadino di uno Stato membro dell'Unione Europea di curarsi anche per mezzo di trattamenti termali, a determinate condizioni, in un altro Stato membro dell'Unione senza chiedere alcuna preventiva autorizzazione<sup>35</sup>. A mitigare in modo consistente l'ipotesi di sussistenza di un diritto del cittadino europeo alle cure termali esercitabile in ogni Stato membro senza restrizioni alcune vi è però la fondamentale constatazione per cui i trattamenti termali vengono considerati come vere e proprie cure sanitarie in base alle scelte discrezionali di ciascuno Stato, che è in tal senso libero di decidere se e a quali condizioni garantire il rimborso a tali spese non solo all'interno del proprio territorio, ma anche eventualmente in un altro Stato membro.

La disciplina euro-unitaria va letta infatti combinatamente alla legge istitutiva del Sistema Sanitario Nazionale, che inquadra le prestazioni idrotermali tra i trattamenti garantiti limitatamente al solo aspetto terapeutico. Secondo l'art. 36 della legge richiamata le cure termali vanno erogate esclusivamente negli appositi presidi di servizi nei quali sia stata riconosciuta dall'autorità statale la proprietà terapeutica dell'acqua minerale e termale utilizzata, spettando invece alle Regioni l'attività di promozione dell'integrazione e qualificazione sanitaria degli stabilimenti termali pubblici, in particolare nel settore della riabilitazione, oltre al compito di favorire la valorizzazione delle aziende termali sotto il profilo sanitario. Nel tempo il legislatore statale, per ragioni di contenimento della spesa pubblica, ha tentato di ridimensionare la portata sanitaria delle cure termali come veri e propri trattamenti terapeutici, al punto che negli anni Ottanta la legge statale è arrivata a vietare la possibilità di usufruire di congedi straordinari per i lavoratori ai quali fossero state prescritte cure idrotermali, iniziativa peraltro censurata dalla Corte costituzionale<sup>36</sup>. Nonostante la

<sup>35</sup> Al riguardo si veda C. Giunta, *La direttiva sull'applicazione dei diritti dei pazienti all'assistenza sanitaria transfrontaliera*, in D. Morana (a cura di), *L'assistenza sanitaria transfrontaliera. Verso un welfare state europeo*, 2018. A titolo esemplificativo, secondo la direttiva europea citata l'autorizzazione a recarsi in uno Stato membro per l'assistenza sanitaria non può essere negata nel caso in cui il trattamento non sia disponibile nel proprio paese, pur figurando nell'assistenza sanitaria offerta al cittadino dalla legislazione del Paese stesso (art. 8 co. 5).

<sup>36</sup> Corte Cost. sent. n. 559 del 1987. Secondo la Consulta la legge statale si pone in contrasto con l'art. 32 Cost. per il fatto che l'obbligo di usufruire delle prestazioni



diffidenza nei confronti di questi trattamenti, le cure termali non sono mai state eliminate dai livelli essenziali di assistenza richiamati anche dal vigente d.p.c.m. 12 gennaio 2017, il quale però precisa come le prestazioni termali sono garantite dal Sistema Sanitario Nazionale a fronte di due condizioni piuttosto stringenti, ossia a fronte di patologie predeterminate e solo laddove si possa trovare reale beneficio da tali prestazioni, il tutto da definire secondo un accertamento in concreto da parte del medico curante.

La tanto auspicata legge cornice di riordino del sistema termale arrivò solo nel 2000<sup>37</sup>, proprio mentre il sistema del riparto delle competenze tra Stato e Regioni si apprestava ad essere modificato l'anno successivo. La legge 24 ottobre del 2000 n. 323 si propone di individuare le direttive generali del sistema, tentando di fare proprio quell'approccio complesso che, come si è visto, «l'avvento della regionalizzazione aveva prefigurato»<sup>38</sup>. Pur approfondendo il solo tema delle cure termali senza addentrarsi nelle tematiche più ampie inerenti al termalismo in senso lato, il merito principale di tale atto normativo consiste nell'aver sancito a livello statale l'interesse a sfruttare il bene termale anche al di là degli scopi terapeutici, impegnando le Regioni ad occuparsi della valorizzazione e dello sviluppo anche a fini turistici dei territori termali<sup>39</sup>. Così disponendo, lo Stato si fa portavoce reale

idrotermali durante il periodo feriale si pone in conflitto con le finalità terapeutiche delle prestazioni idrotermali, che possono essere necessarie tempestivamente. La Corte sottolinea che l'esigenza di garantire a tutti il diritto a adeguate prestazioni sanitarie e previdenziali è razionalmente soddisfatta promuovendo la somministrazione di cure tempestive, in modo da prevenire eventuali futuri oneri sulla spesa sanitaria. La disciplina sui permessi extra feriali per cure idrotermali appare idonea a realizzare un equilibrato contemperamento delle varie esigenze in gioco.

<sup>37</sup> Per un commento alla legge in questione si veda L. Mele, *Il riordino del settore termale*, in *Nuova rass.* 2001, 430

<sup>38</sup> F. Cortese, *op. cit.*, 599

<sup>39</sup> L'art. 1 della legge n. 323, nello stabilire le proprie finalità, cita, dopo il principale fine di assicurare il mantenimento e il ripristino dello stato di benessere psicofisico, quello di promozione e riqualificazione del patrimonio idrotermale «anche ai fini della valorizzazione delle risorse naturali, ambientali e culturali dei territori termali». Il medesimo articolo prevede anche la finalità di promozione della tutela e valorizzazione dello stesso patrimonio idrotermale anche ai fini dello sviluppo turistico dei territori termali. Il legislatore si assume poi l'impegno di promuovere il termalismo nazionale all'estero quale parte integrante della complessiva offerta turistica italiana, ufficializzando lo stretto legame del mondo termale non solo con le ragioni sanitarie, ma anche con il più generale benessere legato alle ragioni del turismo.

del ruolo regionale in questo settore, nel tentativo di connettere i temi e i problemi del settore termale non solo alla sua vocazione intrinsecamente terapeutica e sanitaria o alla sua stretta origine mineralogica, bensì anche ai temi e ai problemi dello sviluppo territoriale, socioeconomico e turistico<sup>40</sup>.

La circostanza per cui il riordino del settore termale a livello statale sia stato delineato poco prima della riforma del Titolo V della Costituzione non ha di fatto giovato a decifrare l'assetto delle competenze operante in materia, avendone la stessa rivoluzionato il precedente riparto. Ciò nonostante, la tendenza a ricondurre la materia del termalismo verso nuovi lidi rispetto a quelli più tradizionali può vedere un ulteriore riscontro proprio nel nuovo riparto delle competenze. A tal proposito, si è pacificamente osservato come il passaggio dalla competenza concorrente a quella piena residuale esclusiva delle Regioni della materia inerente alle acque minerali e termali<sup>41</sup> vada inteso

<sup>40</sup> Tra le disposizioni più rilevanti a tal proposito si rinvencono quelle volte a fornire alle Regioni e agli enti locali strumenti promozionali specifici, sia attraverso effettivo sostegno economico (art. 11) sia attraverso lo sviluppo di forme di coordinamento tra l'attività programmatica dell'Ente nazionale italiano per il Turismo e le iniziative promosse a livello territoriale (art. 12). La legge cornice prevede anche l'istituzione del 'marchio di qualità termale' attribuibile dal Ministero su domanda della Regione ai titolari di concessione mineraria per le attività termali che dimostrino un adeguato e sostenibile inserimento nell'ambito del territorio locale e di tutte le sue risorse commerciali, turistiche ed ambientali. Sebbene rimesso alla volontà attuativa delle Regioni, che per far ottenere ad una data località tale marchio di qualità devono per prime adottare i più opportuni strumenti di tutela urbanistico-ambientale, tale istituto alimenta quel processo di qualificazione territoriale di cui il termalismo diventa parte integrante, sia sotto il profilo paesaggistico-ambientale sia sotto il profilo turistico. Come è stato sostenuto «non solo si prevede che il termalismo venga certificato se ed in quanto corrispondente a standard di virtuoso inserimento territoriale e turistico; si prevede anche che, a monte, le Regioni, per poter valersi di questa certificazione in sede di promozione delle proprie realtà locali, debbano adeguare verso l'alto i propri strumenti urbanistici, adottando tutte le misure idonee ad accogliere ed integrare armoniosamente l'attività termale nell'ambito delle proprie politiche di tutela ambientale e di sviluppo territoriale» F. Cortese, *op. cit.*, 602. Al riguardo L. Mele, *cit.* precisa che per l'assegnazione del marchio è necessario che le Regioni abbiano non solo definito, ma anche adottato idonei strumenti di salvaguardia urbanistico-ambientale e che gli enti locali competenti abbiano adottato idonei provvedimenti per la gestione più appropriata dei rifiuti e per la conservazione e la corretta fruizione dell'ambiente naturale.

<sup>41</sup> Si consideri infatti che la voce 'acque minerali e termali', annoverata prima della riforma tra le materie riservate alla potestà legislativa concorrente tra Stato e

solo per alcune parti di essa: le leggi regionali, infatti, continuano a far riferimento alla legge cornice 323 del 2000 precedente alla modifica costituzionale e il loro contenuto non può escludere le competenze finalistiche storicamente attribuite allo Stato che intersecano i vari profili normativi coinvolti, quali a titolo esemplificativo l'ambiente e la concorrenza<sup>42</sup>. In sintesi, alla luce della riforma del Titolo V sono rimasti inalterati i livelli disciplinari riguardanti i profili sanitari e quelli urbanistico-territoriali, così come rimane inalterata la competenza esclusiva dello Stato in merito alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni sanitarie, comprese le prestazioni terapeutiche termali; per quanto riguarda invece la disciplina dei profili turistici del settore, l'attribuzione è ritenuta esclusiva delle Regioni<sup>43</sup>.

Ai fini della nostra analisi basti in sintesi osservare come l'evoluzione della normativa, e parallelamente la sua devoluzione dal livello statale a quello regionale, abbia comportato in materia termale il progressivo riconoscimento di una competenza regionale tendenzialmente prevalente, destinata però a retrocedere ogni volta che lo Stato decida di avanzare pretese in merito alle proprie competenze esclusive e di esercitarle in vista dell'unitarietà delle funzioni amministrative gestite a livello centrale<sup>44</sup>.

Regioni, è stata espunta da qualsiasi elencazione di cui all'art. 117 Cost. Alla luce di ciò, parrebbe che le Regioni, conformemente alla tendenza già in atto, abbiano acquisito una competenza legislativa piena in materia di termalismo, proprio perché non espressamente enumerata tra quelle presenti nel testo costituzionale vigente.

<sup>42</sup> C. Petrillo, *op. cit.*, 610.

<sup>43</sup> L'effetto di tale ripartizione delle competenze è stato ritenuto provocatore di una divaricazione disciplinare tra un termalismo classico, preposto ad una funzionalità terapeutica e socioassistenziale, e un termalismo multifunzionale, finalizzato a scopi di valorizzazione territoriale e di promozione turistica, pertanto più simile al connotato assunto oggi da questo comparto economico. Si veda in tal senso F. Cortese, *cit.* 605

<sup>44</sup> Ad esempio, per quanto attiene alla tutela ambientale, la disciplina regionale delle concessioni di utilizzazione delle acque minerali e termali deve cedere il passo alla normativa statale con riferimento alle procedure per il conferimento delle concessioni oggetto di cessazione, non potendo quindi disporre il legislatore regionale il rinnovo automatico di alcune concessioni nella misura in cui tali procedure escludano dalla Valutazione di Impatto Ambientale «quelle attività in precedenza mai sottoposte a tale procedura, in quanto precedenti all'entrata in vigore della normativa comunitaria» (Corte Cost. sentenza n. 28 del 2013). Allo stesso modo, in tema di tutela della concorrenza, risulta incostituzionale una norma regionale che mira espressamente a sottrarre le concessioni relative alla utilizzazione delle acque

## 5. *Il caso studio del Comune di Recoaro Terme in relazione al Piano Nazionale Borghi*

Una volta tratteggiato il contesto giuridico entro cui il sistema termale si esplica, appare opportuno cimentarsi con l'esperienza pratica delle amministrazioni abituate a convivere con il fenomeno termale, in vista dell'individuazione degli strumenti giuridici più adatti alla gestione di questo complesso comparto. Quanto accorso in occasione della messa in atto del Piano Nazionale Borghi nella vicenda coinvolgente il Comune di Recoaro Terme può conferire misura concreta a quanto finora descritto con riferimento alle difficoltà di coordinamento dei vari interessi qui coinvolti.

La località di Recoaro Terme rappresenta un borgo storico facente capo ad un Comune vicentino situato alle pendici delle cd. Piccole Dolomiti, i cui stabilimenti termali in passato godevano di una certa fama per le proprietà curative dell'acqua minerale che sgorga dalle varie sorgenti site in zona. Nel corso dell'Ottocento a Recoaro sono sorti numerosi impianti termali preposti all'erogazione di servizi di questo tipo e, di conseguenza, sono state qui edificate numerose strutture alberghiere in stile liberty per l'accoglienza dei turisti attratti dalle cure idropiniche delle sorgenti<sup>45</sup>. La località fu teatro di molti scontri bellici nel corso della Prima e Seconda guerra mondiale e nel tempo il turismo termale è progressivamente diminuito, complice una non lungimirante gestione delle risorse del territorio e il progressivo spopolamento e declino dell'area. Le molte strutture ricettive di que-

termali all'applicazione della direttiva Bolkenstein 2006/123/CE, violando di fatto la competenza esclusiva statale sulla concorrenza, assicurando il corretto e uniforme funzionamento del mercato (sent. n. 235 del 2011). Secondo la medesima logica, la proroga automatica delle concessioni e l'attribuzione di vantaggi al concessionario uscente disposte dalla legge regionale sono vietate, rientrando la concessione termominerale nel campo applicativo della direttiva Bolkeinstein e dovendo quindi l'attività di sfruttamento sulla risorsa naturale essere contingentata per la sua intrinseca scarsità (sent. n. 117 del 2015).

<sup>45</sup> Per una ricostruzione storica della località si veda G. Trivelli, *Storia del territorio e delle genti di Recoaro*, Istituto De Agostini, 1991. L'autore annovera anche i molti visitatori illustri di Recoaro, quali ad esempio Nietzsche, Verdi, Mascagni e la Regina Margherita di Savoia. I locali sostengono che è nel corso del suo soggiorno a Recoaro nel 1881 che Nietzsche ebbe l'intuizione di scrivere il suo celebre '*Così parlò Zarathustra*' e che le acque di sorgente abbiano contribuito al miglioramento delle sue precarie condizioni di salute.

sta località sono da tempo in stato di visibile abbandono e le attività economiche qui insediate stentano a risollevarsi.

Nell'esplicarsi del Piano Nazionale Borghi, il Comune di Recoaro Terme è stato selezionato dalla Regione Veneto come Progetto pilota per la rigenerazione culturale, sociale ed economica di un Borgo a rischio di abbandono o abbandonato, in forza di un investimento sostenuto dal Ministero della Cultura con fondi del PNRR<sup>46</sup>. Il Ministero della Cultura, valutando positivamente la candidatura avanzata dalla Regione Veneto, ha assegnato al Comune, in quanto soggetto attuatore del progetto, venti milioni di euro che verranno spesi in larga misura per il recupero degli stabilimenti storici delle Terme di Recoaro, di proprietà della Regione ma site sul territorio del Comune vicentino. L'operazione è stata mediaticamente descritta come 'il recupero del cadavere eccellente' del Veneto e punta a rigenerare l'intera 'Valle di Smeraldo' in modo da renderla vivibile non solo nella stagione turistica, ma tutto l'anno. Tutto ciò predisposto, a seguito di gara europea, l'incarico di progettazione è stato assegnato ad un raggruppamento temporaneo di professionisti del settore del restauro conservativo e architettonico di complessi storico-artistici. Il progetto è stato recentemente consegnato e prevede il recupero degli edifici principali degli stabilimenti con una nuova concezione di termalismo e benessere, comprensiva di un centro medico e di promozione territoriale della salute, in linea peraltro con la visione, fatta propria dal PNRR, che tenta di superare la centralità del presidio ospedaliero a favore della ramificazione dei servizi sanitari sul territorio.

L'elemento di originalità di questa vicenda, anche rispetto ad altre innescate dal Piano Nazionale Borghi aventi profili critici non irrile-

<sup>46</sup> Si veda in tal senso la Delibera Giunta Regionale del Veneto n. 235 del 8 marzo 2022. Di seguito si riporta la motivazione predisposta dalla Giunta Regionale: «La proposta del Comune di Recoaro Terme, in particolare, è caratterizzata da una solida strategia integrata di iniziative con potenziali importanti ricadute economiche per l'intero territorio circostante. Sono riscontrabili quegli elementi che più si prestano a divenire funzionali al raggiungimento degli obiettivi primari connaturati a questa Linea di azione del PNRR: rivitalizzazione del tessuto socioeconomico, contrasto allo spopolamento, incremento dell'attrattività residenziale, rilancio culturale e turistico, conservazione del patrimonio culturale materiale e immateriale. Le prospettive di sviluppo a lungo termine, unite alle potenzialità di crescita del Borgo e del complesso di attività che gravitano nell'area, inducono a prevedere un rilancio di grande respiro e solide fondamenta, attuando un progetto integrato che ben potrebbe rappresentare una nuova eccellenza del Veneto».

vanti<sup>47</sup>, è rappresentato dal fatto che la scelta di questo borgo da parte della Regione Veneto – a ben vedere non esente da qualche perplessità in termini di trasparenza<sup>48</sup> – può non solo rispondere all'esigenza di rendere più attrattiva in chiave turistica e abitativa questa località per contrastarne lo spopolamento, ma anche contribuire a rinnovare e valorizzare il peculiare patrimonio termale di cui dispone, avente carattere identitario intrinseco rispetto al contesto di cui si tratta.

Recoaro ancora oggi è inscindibilmente legata, anche solo dal nome (appunto Recoaro Terme), alla sua decadente realtà termale il cui valore, auspicabilmente in ascesa all'esito degli interventi di rigenerazione programmati, ha con ogni evidenza rilevanza turistico-eco-

<sup>47</sup> G. Menegus, *PNRR e Bando Borghi: rigenerazione senza autonomie*, in *Il Piemonte delle Autonomie*, n. 2/2022. L'autore ricostruisce dettagliatamente alcune delle vicende patologiche inerenti alla scelta da parte delle Regioni del proprio Progetto pilota in attuazione della Linea A del Piano Nazionale Borghi, evidenziando come per esempio in Friuli sia stata candidato il Borgo Castello di Gorizia, situato in pieno centro storico del capoluogo di Provincia, in aperto contrasto con quanto previsto dalle linee di indirizzo ministeriali secondo cui per borgo storico si dovesse intendere un nucleo storico, prevalentemente isolato e/o separato dal centro urbano e pertanto non coincidente con il centro storico o porzioni di esso. Altro caso patologico si rinviene in Sicilia nell'individuazione del borgo «A Cunziria» a Vizzini (CT) dove la scelta della Regione è stata adottata senza indire alcuna selezione pubblica tramite manifestazione di interesse. Per quanto attiene il Piemonte, l'originaria decisione di finanziare con queste risorse il recupero della Palazzina di Caccia di Stupinigi è stata ampiamente contestata dai piccoli Comuni piemontesi guidati da UNCEM, dal momento che questa la località risultava destinataria di altri investimenti regionali nell'ambito di pregresse programmazioni. La Regione Piemonte è quindi dovuta tornare sui propri passi avviando una selezione pubblica per manifestazione di interesse all'esito della quale è risultata vincitrice Elva (CN). In Valle d'Aosta, invece, l'originaria decisione di finanziare il Comune di Fontainemore per il borgo di Boure de Gris è stata oggetto di annullamento in autotutela da parte della Regione viste le 'irregolarità amministrative' sottese alla procedura in seno alla quale la sindaco e alcuni assessori del piccolo paese montano non si sarebbero astenuti, nonostante il progetto presentato interessasse alcuni immobili (in parte) di loro proprietà.

<sup>48</sup> Sebbene il borgo in questione rispecchi quasi perfettamente quanto descritto dalle linee di indirizzo ministeriali sull'individuazione di cosa si intenda per borgo storico passibile di finanziamento, non può essere taciuto come, con ogni probabilità, la scelta della Regione Veneto tra i vari Comuni candidati sia ricaduta su Recoaro perché il compendio termale destinatario della maggior parte del finanziamento è da molto tempo di proprietà della stessa Regione, che quindi potrebbe aver ritenuto di sfruttare opportunisticamente questa occasione per compensare le negligenze manutentive accorse nel tempo sul proprio patrimonio immobiliare.

nomica, storico-culturale e minerario-sanitaria, in aderenza a quanto finora approfondito. La sintesi di questi diversi aspetti in tale frangente si è concretizzata attraverso i processi di rigenerazione urbana incentivati dal Piano Nazionale Borghi che, come è stato osservato<sup>49</sup>, risultano funzionali ad implementare dinamiche di intervento sia su beni del patrimonio culturale localizzati nel territorio dell'ente locale considerato sia su beni rispondenti a funzioni proprie di altri interessi pubblici rilevanti, come appunto gli stabilimenti termali. La particolare natura della rigenerazione urbana, infatti, permette di raggiungere obiettivi che vanno oltre la prospettiva unica dell'intervento strettamente urbanistico, estendendo l'impatto degli stessi a dimensioni proprie di altri contesti normativi, potenzialmente coinvolgenti anche il fenomeno termale. In definitiva, la natura polisemica della rigenerazione, declinandosi diversamente in relazione alle azioni strategiche da perseguire e allo specifico contesto di riferimento, contribuisce a realizzare varie politiche di rilevanza per l'ente locale<sup>50</sup>, comprensive astrattamente anche dell'implementazione del comparto termale situato sul territorio oggetto di intervento.

In sintesi, anche la riqualificazione di un complesso termale abbandonato getta le basi per un effettivo ritorno ad abitare in aree interne a rischio spopolamento, sia in quanto collegata all'intrinseca identità del territorio sia in quanto foriera dell'incremento di cure sanitarie erogabili a favore della popolazione presente e futura, stabile e temporanea, della località. Anche attraverso questo tipo di interventi si esplica così la capacità della rigenerazione urbana di contrastare di contrastare i fenomeni di marginalizzazione ed esclusione sociale delle aree interne del paese.

<sup>49</sup> G. Piperata, *Rigenerazione urbana e patrimonio culturale nell'esperienza amministrativa italiana di ripresa e resilienza*, in *Aedon Rivista di arti e diritto online*, n.1/2024.

<sup>50</sup> Sul tema della rigenerazione urbana si vedano *ex multis* G. F. Cartei, *Rigenerazione urbana e governo del territorio*, in *Istituzioni del federalismo*, n. 3/2017, 603 ss.; E. Fontanari, G. Piperata (a cura di), *Agenda RE-Cycle Proposte per reinventare la città*, Bologna, il Mulino, 2017; A. Giusti, *La rigenerazione urbana Temi questioni e approcci nell'urbanistica di nuova generazione*, Napoli, Edizione Scientifica, 2018, nonché della stessa autrice *La rigenerazione urbana come strategia di ripresa e resilienza*, in *Munus* n. 2/2022; R. Dipace, *Le politiche di rigenerazione dei territori tra interventi legislativi e pratiche locali*, in *Istituzioni del federalismo*, n. 3/2017, 625 ss.; G. Gardini, *Alla ricerca della "città giusta". La rigenerazione come metodo di pianificazione urbana*, in *federalismi.it*, n. 24/2020.

Per conferire effettività al piano di rigenerazione, dal momento che dei venti milioni di euro assegnati al Comune quasi undici riguardano interventi su beni di proprietà regionale, si è resa necessaria la stipula di un accordo di collaborazione ex art. 15 l. n. 241 del 1990 tra il Comune di Recoaro Terme, in quanto soggetto attuatore del finanziamento PNRR, e la Regione Veneto, proprietaria degli stabilimenti del compendio termale<sup>51</sup>. Si è così dato avvio ad una forma di collaborazione continuativa tra amministrazioni per addivenire all'adozione di tutte le misure necessarie al recupero e al potenziamento del complesso termale, con il ripristino, ove possibile, delle attività afferenti alle cure idropiniche, idroterapiche e balneoterapiche<sup>52</sup>. Le strategie attraverso cui perseguire la riattivazione del sistema termale consistono rispettivamente nel recupero e rifunzionalizzazione dei fabbricati che formano il complesso, nell'incremento dell'attrattività turistica e della capacità ricettiva del Borgo storico delle Terme di Recoaro, favorendo forme di turismo sostenibile e inclusivo, nonché nel potenziamento della coltivazione delle fonti termali. Tra i vari aspetti considerati nella progettazione, una particolare nota di plauso a favore dell'amministrazione va messa in luce per quanto attiene l'approvvigionamento energetico che il recupero dell'impianto termale comporta: l'attenzione per questo profilo, che denota una notevole sensibilità per la transizione ecologica, si evince dal fatto che è stato da subito vagliato nella consultazione preliminare di mercato l'impatto energetico in chiave sostenibile di un simile intervento, in considerazione delle fonti rinnovabili -con ogni probabilità idroelettriche- con cui realizzarlo. Considerati questi obiettivi, le amministrazioni firma-

<sup>51</sup> Si veda in tal senso la Delibera della Giunta Regionale n. 1063 del 30 agosto 2022 che approva lo schema di accordo tra amministrazioni avente ad oggetto la valorizzazione del compendio termale e idropinico delle Terme di Recoaro, appartenente al patrimonio della Regione.

<sup>52</sup> In tal senso con l'accordo richiamato la Regione si è impegnata a mettere a disposizione del Comune, per mezzo di concessione, i beni immobili interessati dal progetto in modo da consentire la realizzazione degli interventi necessari alla riattivazione e potenziamento della coltivazione delle fonti termali. La delibera prevede espressamente che «con l'allegato accordo, la Regione del Veneto si impegna a mettere a disposizione del Comune, con separato atto di concessione e previo ottenimento, se dovuto, dell'autorizzazione ex artt. 55 e 57-bis d.lgs. n. 42/2004, i beni immobili di proprietà regionale interessati dal Progetto». L'approvazione del successivo atto di concessione dei beni immobili in questione è stata disposta dalla Regione con delibera della Giunta n. 651 del 30 maggio 2023.



tarie hanno previsto la possibilità di coinvolgere nell'attuazione dell'iniziativa anche operatori privati<sup>53</sup>, disponibili ad apportare risorse proprie per la realizzazione di progetti imprenditoriali coerenti con gli obiettivi strategici di riqualificazione delle terme di Recoaro. L'aver proceduto in questo senso denota l'adozione di uno schema di azione che prevede dapprima un accordo pubblico-pubblico ispirato al principio di leale collaborazione, potenzialmente comprensivo di una pianificazione dettagliata a cavallo tra Regione e Comune orientata alla valorizzazione del peculiare patrimonio immobiliare termale, ed in seguito un coinvolgimento dei privati, nella misura ritenuta più opportuna e idonea alla buona resa dell'intera operazione.

Nonostante lo spirito collaborativo tra enti faccia ben sperare, la pregressa gestione del compendio termale di proprietà regionale continua a riverberarsi sulle iniziative volte all'attuazione del progetto. A quanto si desume dal rilievo del sito di intervento, pare che allo stato attuale il complesso termale destinatario dei lavori di rigenerazione non sia del tutto collegato all'acquedotto centrale che connette le acque minerali provenienti dalle sorgenti naturali del territorio alla rete acquifera cittadina<sup>54</sup>. Questo aspetto, nel progredire dei lavori, rischia di scaricare sui committenti privati che verranno selezionati da apposite procedure ulteriori e impreviste spese nella realizzazione dell'opera, visti i dovuti accertamenti del caso in merito alla reperibilità della risorsa principale posta alla base dell'intera operazione, ossia l'acqua termale<sup>55</sup>.

<sup>53</sup> Come si ricava dall'accordo all'art. 4, tra gli impegni che il Comune di Recoaro si è assunto vi è quello di «curare le procedure normativamente previste per la realizzazione degli interventi, eventualmente anche mediante ricorso a procedure di partenariato pubblico-privato di cui agli artt. 180 e ss. d.lgs. 50/2016». In vista di ciò, l'accordo prevede da subito, tra gli impegni assunti dalla Regione, il riconoscimento del diritto di subingresso nella concessione dei beni oggetto dell'operazione in capo ai partner privati che dovessero essere selezionati per l'attuazione degli interventi di riqualificazione.

<sup>54</sup> In particolare, le pregresse concessioni stipulate con un noto impianto di imbottigliamento di acqua minerale sito nella zona, rinnovatesi nel tempo, consentono in determinati momenti dell'anno la deviazione dei flussi sorgivi in una misura tale per cui il compendio termale destinatario dell'intervento di riqualificazione potrebbe non ricevere continuativamente l'irrorazione necessaria al funzionamento delle attività termali.

<sup>55</sup> A fronte delle ingenti spese prospettate, pare che qualcuno dei potenziali concorrenti alla gestione dell'impianto abbia rinunciato anche solo a prendere parte alla

L'approfondimento di questa vicenda appare particolarmente utile per evidenziare alcuni aspetti critici generali inerenti allo sviluppo del nostro ragionamento. In primo luogo, la buona resa degli stabilimenti termali, come appare quasi ovvio, non può realizzarsi senza che vi sia uno scrupoloso studio a monte delle condizioni in cui versa la risorsa naturale di cui si tratta, ossia l'acqua termale e minerale, la cui sussistenza non può in queste operazioni essere data per scontata. In secondo luogo, tale esperienza permette di evidenziare i limiti sia dei pregressi modelli di gestione degli impianti e stabilimenti termali sia dei tradizionali strumenti di coordinamento propri dell'azione amministrativa: infatti, l'utilizzo delle società partecipate, della conferenza di servizi e degli accordi tra amministrazioni non sempre permette di conseguire tutti gli obiettivi sottesi ai variegati interessi pubblici propri del termalismo e a tenere insieme i diversi progetti operanti sul territorio<sup>56</sup>. Quel che si evince da questi rilievi è che laddove non siano approfondite debitamente tutte le variabili operanti in questo peculiare contesto, anche in osservanza di una specifica pianificazione urbanistica di settore, difficilmente il risultato che ne deriva è in grado di soddisfare le aspettative di progetti ambiziosi. A fronte delle criticità evidenziate, appare opportuno ragionare più diffusamente in merito agli strumenti da adottare per esercitare la funzione di gestione della risorsa termale, il tutto sempre in vista del buon andamento generale di questo indotto economico intriso di identità storica e culturale.

#### *6. Il pregresso modello organizzativo preposto alla gestione dei servizi termali*

All'origine del sistema termale, la gestione pubblica degli stabilimenti venne affidata ad aziende demaniali di diretto presidio statale

gara per la realizzazione dei lavori, il che dal punto di vista operativo può tradursi nella compromissione del buon andamento dell'intera operazione, viste le notevoli incognite che si prospettano in merito sia alla effettiva realizzazione del progetto presentato sia al rispetto dei tempi prefissati nel cronoprogramma.

<sup>56</sup> Con riferimento alla vicenda di Recoaro si consideri come lo strumento dell'accordo tra amministrazione comunale e regionale mostra un suo limite intrinseco nel non coinvolgere il profilo inerente all'accreditamento sanitario degli stabilimenti termali per la cura della psoriasi, il che denota la mancata considerazione in fase progettuale dei profili strettamente sanitari dell'iniziativa, a scapito della buona resa dell'intera operazione.

che controllavano molte delle località termali più note, come ad esempio Salsomaggiore, Chianciano e Castellammare di Stabia. Il d.P.R. 7 maggio 1958, n. 576 istituì a tal proposito un apposito ente pubblico economico (cd. «EAGAT», Ente autonomo di gestione per le aziende termali) avente il compito di gestire direttamente e secondo criteri di economicità tutte le partecipazioni statali nel settore termale. Secondo l'approccio interventista del tempo, l'EAGAT avrebbe dovuto garantire l'equilibrio tra proprietà pubblica e interessi di rilevanza generale, sia nei territori in questione sia, complessivamente, sul territorio nazionale.

La gestione degli stabilimenti termali è stata quindi retaggio per gran parte del secondo dopoguerra di aziende sottoposte a rigido controllo centralizzato, secondo l'idea per cui solo tale organizzazione fosse in grado di garantire il massimo coinvolgimento dei soggetti pubblici e privati operanti nel settore. Secondo la dottrina che si è espressa sul punto<sup>57</sup>, la forma giuridica ideale per gestire le attività termali è rappresentata proprio dalla società per azioni con capitale misto preposta alla gestione di un servizio pubblico locale di tipo oggettivo<sup>58</sup>. Ragionando in tal senso si rinviene come, in assenza di un intervento pubblico, in questo settore si determinerebbe l'insoddi-

<sup>57</sup> Secondo questa prospettiva, «utilizzando la collaudata formula della SPA con partecipazione pubblica (...) si potrebbe permettere, tramite lo strumento della partecipazione azionaria, articolata in equilibrati dosaggi, la presenza attiva nella gestione dell'ente termale dell'ente titolare del giacimento, del concessionario, della USL territorialmente competente, delle amministrazioni locali più o meno direttamente coinvolte (Regioni, Comuni, Province), dei rappresentanti delle organizzazioni di categoria (albergatori, ristoratori, organizzatori di spettacoli, artigiani, degli eventuali risparmiatori) che intendano investire in aziende certamente remunerative, se ben amministrate». In tal senso C. Biagini, *L'azienda termale verso nuovi modelli di gestione*, in *T.A.R.*, 1988, II, 376.

<sup>58</sup> Sulla nozione di servizio pubblico locale si veda M. Dugato, *I servizi pubblici locali*, in *Trattato di diritto amministrativo* S. Cassese (a cura di), Parte speciale, Vol. III, Milano, 2003. L'autore fa ricorso a questa nozione per indicare quell'insieme di attività svolte dagli enti locali che non possono ricondursi al concetto di funzione amministrativa, ma che, al contempo, non possono qualificarsi come attività meramente economiche. Si tratta di attività economiche in astratto suscettibili di essere organizzate in forma di impresa, ma che si caratterizzano per la loro diretta e immediata finalizzazione alla soddisfazione di un bisogno primario della collettività locale.

<sup>In</sup> merito all'istituzione di società miste preposte alla gestione di servizi pubblici locali si veda D. Sorace, *Pubblico e privato nella gestione dei servizi pubblici locali mediante società per azioni*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 1997, 1, 51 ss.

sfazione (in senso assoluto o relativo) di un bisogno collettivo, il che giustificherebbe l'applicazione di un regime giuridico particolare in termini organizzativi.

Come è noto, nella seconda parte del secolo scorso— in stretta continuità con il periodo precedente—, lo Stato ha assunto un ruolo di operatore attivo nell'economia, facendosi promotore dello sviluppo del Paese e della sua modernizzazione in diversi ambiti, delineando una politica di programmazione economica nel contesto sanitario, turistico e persino ricreativo, comprendendo anche l'ambito dei servizi termali. Lungo tutta questa parentesi temporale, gran parte delle strutture termali italiane sono state essenzialmente poste al di fuori dalle logiche di mercato, in vista dell'ottenimento di obiettivi programmati a livello centrale orientati ad un bilanciato equilibrio tra proprietà pubblica e interessi di impatto sociale<sup>59</sup>. Nel porsi in tal senso, però, non ci si è dotati di apparati amministrativi adeguati alla gestione di queste complesse realtà ed anzi l'impianto organizzativo delineato ha causato gravi squilibri nella finanza pubblica, dovuti anche a un'eccessiva caratterizzazione economica monotematica termale legata all'offerta produttiva e occupazionale.

Sebbene l'obiettivo del diretto coinvolgimento dello Stato nella gestione delle acque termali fosse di assicurare il buon governo delle enormi potenzialità ambientali, sanitarie, economico-turistiche e occupazionali dell'indotto, procedendo in tal senso non si sono poste le premesse per un adeguato rinnovamento del settore. Molti dei territori dove sono presenti stabilimenti termali gestiti secondo queste modalità, compreso Recoaro Terme, furono nel tempo caratterizzati, visto il complesso coordinamento dei vari interessi pubblici coinvolti, da criticità rilevanti tradottesi in negligenze incolmabili, come l'inefficiente rinnovo delle infrastrutture necessarie all'accesso ai servizi termali, l'assenza di un adeguamento delle strutture alberghiere e ricettive agli standard nazionali ed europei, il mancato aggiornamento della certificazione della risorsa naturale principale, ossia l'acqua minerale e termale, nonché la malriuscita predisposizione di piani di rilancio culturali, architettonici e paesaggistici delle aree interessate

<sup>59</sup> Come anticipato molte rilevanti concessioni termali di proprietà demaniale sono state gestite, secondo questo approccio, da vari enti pubblici economici individuabili storicamente prima nel già citato Ente autonomo di gestione delle aziende termali (EAGAT), poi dall'Ente partecipazioni e finanziamento industria manifatturiera (EFIM) fino a coinvolgere l'IRI (Istituto per la Ricostruzione Industriale).

dal termalismo. Lo strumento della società partecipata ha rappresentato pertanto un modello organizzativo che ha rallentato il processo di modernizzazione e riqualificazione degli stabilimenti termali anziché implementarlo. Nemmeno la progressiva devoluzione delle funzioni amministrative dallo Stato alle Regioni ha di fatto migliorato la situazione, ponendo piuttosto i presupposti per compromettere ulteriormente la crescita economica ed occupazionale dei territori interessati dal termalismo, visto l'intreccio di competenze che ne è derivato.

A fronte del progressivo decadimento del settore, dovuto anche al progressivo affermarsi della concorrente cultura della balneazione marittima coincidente con il boom economico degli anni Sessanta, il dibattito pubblico si accese in merito all'opportunità di cedere la proprietà delle partecipazioni delle aziende termali da parte dello Stato a privati investitori, più adatti a soddisfare le esigenze di questo specifico indotto economico. Come in molti altri ambiti in cui lo Stato agiva nelle dinamiche di mercato come operatore economico<sup>60</sup>, si delinearono due linee politiche che vedevano contrapposti da una parte i sostenitori di una radicale privatizzazione del settore e dall'altra i peroranti la causa della municipalizzazione dell'attività termale, secondo i quali sarebbe comunque necessario mantenere un presidio pubblico nella gestione degli stabilimenti termali.

Il riordino del sistema sanitario e di bilancio nonché il graduale processo di integrazione del nostro ordinamento con il mercato unico europeo, che vieta gli aiuti di Stato e valorizza la libera prestazione dei servizi, hanno determinato un atteggiamento nuovo in materia, spingendo il settore termale a confrontarsi con fattori prima sconosciuti, come appunto la concorrenza e la competitività. L'apertura del settore termale al mercato ha pertanto gettato le basi per una rivoluzione dal punto di vista organizzativo del settore, in quanto, ad oggi, i servizi erogati dagli stabilimenti termali sono pacificamente integrati nelle dinamiche imprenditoriali e vengono in larga misura gestiti da ope-

<sup>60</sup> Per una recente riflessione in merito alla gestione dei servizi pubblici locali a cavallo tra pubblico e privato, senza riferimento alle attività termali, si veda F. Fracchia, *Pubblico e privato nella gestione dei servizi pubblici locali: tra esternalizzazione e municipalizzazione*, in *federalismi.it*, n. 14 del 2016. G. Piperata, *I servizi pubblici locali tra ri-municipalizzazione e de-municipalizzazione*, in *Munus Rivista dei servizi pubblici*, 2016. Per un approfondimento in merito alla nozione di municipalizzazione U. Borsi, voce *Municipalizzazione dei pubblici servizi*, in *Nuovo digesto italiano*, III, 1939, 802 e ss.

ratori economici privati la cui attività ha essenzialmente scopo di lucro; ciononostante, l'erogazione di prestazioni termali, come si è visto, collima con esigenze di interesse generale sia per il profilo sanitario, ambientale e turistico sia, in alcuni casi, per il profilo occupazionale e di tenuta del tessuto sociale di territori spesso marginalizzati. In definitiva, nonostante la prevalenza del connotato imprenditoriale, si considera la funzione termale un'attività avente natura almeno in parte di servizio pubblico dal punto di vista oggettivo e non più soggettivo, perché, sebbene i soggetti componenti dell'organizzazione siano di natura privata, l'erogazione del servizio è finalizzata non solo al conseguimento di profitti per l'esercente, ma anche alla tutela dei vari interessi generali finora richiamati per tutta la comunità<sup>61</sup>. L'accesso alle cure termali e la gestione di questo tipo di servizi e beni immobiliari, infatti, rappresentano un'attività strategica per rendere più attrattivi i borghi termali sia in chiave turistica sia in termini residenziali, dal momento che l'indotto economico che attivano rende di fatto possibile il ripopolamento delle aree interne, in cui il turismo, declinato opportunamente al principio di sostenibilità, può di fatto risollevare le sorti di territori a rischio abbandono. In sostanza, i servizi termali rappresentano prestazioni erogate secondo schemi d'impresa, ma in grado di rispondere a più utilità collettive e a funzioni economico-sociali rilevanti per la società, in generale, e per i borghi termali, in particolare.

La carenza di risorse finanziarie pubbliche da investire nel settore e il necessario coinvolgimento di specifiche competenze private nelle fasi di realizzazione e gestione dei servizi termali inducono progressivamente a considerare opportuna l'adozione in ambito termale del partenariato pubblico-privato contrattuale come possibile mezzo idoneo a convergere le istanze pubbliche e gli interessi privati coinvolti in questo peculiare contesto. L'esperienza induce a ritenere non più idonee le forme di partenariato istituzionale adottate in passato, rendendo preferibile non tanto la costituzione di società partecipate a capitale misto pubblico-privato, quanto la predisposizione di specifici

<sup>61</sup> Si veda P. Lazzara, *Responsabilità pubblica e modelli di gestione dei servizi di interesse economico generale*, in *Ragionando di diritto delle pubbliche amministrazioni in occasione dell'ottantesimo compleanno di Domenico Sorace*, S. Torricelli (a cura di), Edizioni Scientifiche, Napoli, 2020, 129 ss. laddove l'autore tratta dei servizi per i quali il carattere pubblico della prestazione non richiede necessariamente la titolarità del servizio in capo alla pubblica amministrazione, con la conseguenza che si hanno servizi (oggettivamente) pubblici in titolarità privata.

contratti di concessione con cui mantenere distinte le individualità dei soggetti coinvolti e regolare di volta in volta i compiti ricollegabili alla progettazione, al finanziamento, al rinnovamento e allo sfruttamento di ciascuna specifica opera o servizio termale. L'adozione di questa soluzione, non priva di criticità, permette astrattamente di evitare la completa privatizzazione delle funzioni pubbliche operanti in questo settore e di salvaguardare il ruolo dell'amministrazione nella determinazione degli obiettivi da perseguire in vista dei rilevanti interessi pubblici coinvolti e del generale benessere della collettività nel peculiare contesto del PNRR<sup>62</sup>.

#### 7. *Il partenariato pubblico-privato contrattuale nel d.lgs n. 36 del 2023 declinato nel settore termale*

Il partenariato pubblico-privato, proposto in senso descrittivo e non precettivo a livello comunitario con strumenti di *soft law*<sup>63</sup> e in

<sup>62</sup> Utilizzando le parole di G. F. Cartei, *Le varie forme di partenariato pubblico-privato. Il quadro generale*, in G. Cerrina Feroni (a cura di) *Il partenariato pubblico-privato: modelli e strumenti*, Torino, 2011, 1 «il fenomeno del PPP si riferisce all'esperienza propria dello Stato regolatore che, dismessi i panni interventisti, si appropria delle funzioni tipiche dell'organizzatore e del controllore». Per un'ulteriore riflessione su questi temi nel contesto del PNRR si veda anche A. Moliterni, *Le prospettive del partenariato pubblico privato nella stagione del PNRR*, in *Diritto Amministrativo*, n. 2/2022.

<sup>63</sup> Si veda in tal senso *Libro Verde relativo ai Partenariati pubblico-privati ed al diritto comunitario degli appalti pubblici e delle concessioni*: 30 aprile 2004 COM 2004, Risoluzione del Parlamento europeo del 16 ottobre 2006, nonché *Libro verde* del 2011 e Comunicazione della Commissione Europea del 15 novembre 2016. Secondo il primo documento richiamato il partenariato pubblico-privato rappresenta un insieme di «modelli di cooperazione tra amministrazioni pubbliche e imprenditori privati aventi ad oggetto il finanziamento o la realizzazione di una infrastruttura o la gestione o la fornitura di un servizio o più in generale lo svolgimento di un compito pubblico». I tratti caratteristici di tale cooperazione secondo la Commissione europea vanno individuati nella lunga durata della collaborazione fra il partner privato e la parte pubblica, in funzione della garanzia dell'equilibrio economico-finanziario di un dato progetto; nel finanziamento dell'operazione garantito, se non integralmente almeno in misura significativa, dal partner privato; nella partecipazione del partner privato a tutte le fasi del progetto e, infine, nella ripartizione dei rischi a seconda di quale sia il soggetto che più è in grado di volta in volta di assumerli in modo meno gravoso e più efficace.

seguito trasposto nel nostro ordinamento nei vari Codici dei contratti pubblici susseguendosi nel tempo, rappresenta un fenomeno giuridico, economico e finanziario caratterizzato dalla cooperazione fra il settore pubblico e gli operatori privati nella realizzazione di un'attività che è rivolta a coniugare il perseguimento di finalità di interesse generale, la salvaguardia di vincoli di bilancio e la valorizzazione del contributo di soggetti privati in termini di apporto finanziario e di competenze specifiche per il compimento di un determinato lavoro o servizio<sup>64</sup>. Il nuovo Codice dei contratti pubblici di cui al d.lgs. n. 36 del 2023 definisce all'art. 174 il partenariato-pubblico privato come un'operazione economica, consistente in un rapporto contrattuale di lungo periodo, tra un ente concedente e uno o più operatori economici privati concessionari orientato all'ottenimento di un risultato di interesse pubblico, la cui copertura in termini di fabbisogno finanziario proviene in misura significativa da risorse di natura privata, anche in vista dell'assunzione del rischio operativo connesso alla realizzazione dei lavori o alla gestione dei servizi<sup>65</sup>.

Declinato nella sua accezione contrattuale e non istituzionale, nonché riconducendolo alla fattispecie della concessione di servizi secondo l'impostazione del diritto europeo dei contratti pubblici – e quindi all'ambito applicativo della direttiva europea 2014/23/CE-, il partenariato pubblico-privato potrebbe rappresentare un ottimo modello organizzativo da adottare nella gestione degli stabilimenti term-

<sup>64</sup> C. St., parere, 22 aprile 2020, n. 823 nel quale si precisa come si tratti di un modulo procedimentale di tipo organizzatorio volto alla realizzazione di interessi pubblici, avente lo scopo di individuare finanziamenti alternativi a quelli tradizionali attraverso un rapporto di lunga durata e una corretta allocazione del rischio in capo ai privati, secondo modalità individuate dal contratto. Secondo il Consiglio di Stato il tratto comune di tutte le fattispecie di partenariato pubblico-privato consiste nella comune preordinazione alla gestione imprenditoriale di un'operazione economica complessa.

<sup>65</sup> Già dalla legge delega 21 giugno 2022 n. 78 si possono osservare i più significativi mutamenti accorsi da parte del legislatore nella recente revisione dell'istituto, dal momento che, anche in vista dell'attuazione del PNRR, era necessario estendere le forme del PPP, semplificare le procedure ad esso sottese e individuare strumenti idonei a incentivare la partecipazione delle imprese alle gare aventi ad oggetto tali forme contrattuali. Per una recente riflessione in merito alle novità derivanti dal nuovo Codice degli appalti in questo settore si veda M. Ricchi, *Struttura e semantica del PPP: le concessioni e la finanza di progetto nel nuovo Codice, il d.lgs. n. 36/2023*, in *Urbanistica e appalti*, n. 3/2024.



li, dal momento che è in grado di rispondere all'esigenza di acquisire dal privato utilità sia in termini di competenze tecniche sia in termini di risorse economiche, oltre a garantire la fruizione di prestazioni termali che, come si è visto, possono giovare alla collettività da molteplici punti di vista. La *ratio* di questo istituto va identificata nella difficoltà da parte dell'amministrazione di reperire risorse economiche e tecniche necessarie ad assicurare l'efficiente fornitura di un'opera o di un servizio alla collettività. Secondo lo schema ordinario del contratto di concessione di servizi, il privato mette a disposizione proprie energie e capitali in vista del sostentamento di un determinato settore dell'azione amministrativa, in modo da alleggerire gli oneri economico-finanziari derivanti dalla messa a disposizione di un bene pubblico o dall'erogazione di determinati servizi, in cambio del diritto, eventualmente accompagnato da un prezzo, di gestire il bene o i servizi concessigli. Nell'ambito del contratto concluso, il privato dispone di una certa libertà economica nel determinare le condizioni, essendo esposto parallelamente al rischio legato alla gestione del bene o servizio considerato<sup>66</sup>. Dal canto suo l'amministrazione pubblica in queste operazioni deve, in primo luogo, individuare gli interessi pubblici da garantire attraverso specifici obiettivi e, in seguito, vigilare sul loro effettivo ed efficace raggiungimento<sup>67</sup>.

Tra gli strumenti astrattamente applicabili in questo contesto può trovare riscontro anche quanto disposto dal nuovo Codice dei Contratti pubblici all'art. 134 con riferimento ai beni culturali, ovviamente nelle sole ipotesi in cui il patrimonio immobiliare termale considerato sia sottoposto a vincoli di stampo storico-culturale in quanto rappresentativi di cd. valori di civiltà<sup>68</sup>. In tal senso è bene considerare, come osserva la più attenta dottrina, la duplicità degli scenari sottesi a

<sup>66</sup> Si vedano in tal senso Corte di Giustizia, 11 novembre 2022, C-486/2021 nonché Cons. Stato, 22 marzo 2021 n. 2426.

<sup>67</sup> In merito al monitoraggio sull'attività dell'operatore economico nei contratti di partenariato pubblico-privato da parte delle amministrazioni aggiudicatrici si veda Cons. St., parere 22 febbraio 2017, n. 775, nel quale non si manca di osservare come l'istituto rappresenta un mezzo di attuazione del principio di sussidiarietà orizzontale di cui all'art. 118 co. 4 Cost. e può rappresentare un rimedio per affrontare crisi finanziarie e i vincoli pubblici posti alla spesa pubblica.

<sup>68</sup> Sul punto si vedano *ex multis* S. Antoniazzi, *Beni culturali e partenariato pubblico-privato atipico nel Codice dei contratti pubblici in federalismi.it*, n. 8 del 2024 nonché le attente riflessioni di C. Vitale, *cit.* 179 e ss.

questa norma: al primo comma si tratta della stipulazione di contratti gratuiti per finalità di valorizzazione del patrimonio culturale, mentre il secondo comma punta a normare l'attivazione di forme di partenariato tra enti e organismi pubblici e soggetti privati diretti a consentire il recupero, il restauro, la manutenzione programmata, la gestione, l'apertura alla pubblica fruizione e la valorizzazione dei beni culturali di titolarità pubblica. Questa seconda norma, in continuità con il previgente art. 151 co. 3 d.lgs. n. 50 del 2016, permetterebbe infatti l'adozione di una modalità speciale di selezione del partner privato per lo svolgimento degli interventi inerenti al peculiare contesto di riferimento dei beni culturali. In questi contesti contrattuali alla logica dello scambio prevale quella della interazione tra le parti per una finalità comune, ma, come è stato osservato<sup>69</sup>, la flessibilità e la snellezza di questi assetti ha nel tempo suscitato diffuse incertezze interpretative e perplessità, in particolare rispetto alla sottrazione dalle procedure settive ordinarie.

Nonostante i pregi dell'operazione partenariale, il ricorso alla concessione di servizi o al partenariato speciale in tema di patrimonio culturale non può essere presentato come una soluzione miracolosa in tutto e per tutto, dal momento che vincola in modo anche gravoso l'amministrazione ad un concessionario che potrebbe non garantire quanto promette, orientando il proprio operato esclusivamente a suo favore. Prima dell'intraprendere tale strada, pertanto, occorre valutare, operazione per operazione, in primo luogo se il bene o servizio termale rispetto al contesto considerato possa avere un connotato identitario tale da giustificare un investimento di questo tipo che, seppur indiretto, comporta da parte dell'amministrazione pubblica una significativa esposizione. Come si è anticipato, infatti, l'erogazione di prestazioni di stampo termale, o anche solo la gestione di tale tipo di un bene pubblico facente capo al patrimonio indisponibile dello Stato, può astrattamente realizzarsi anche in forma strettamente privata e quindi indipendentemente da logiche partenariali, una volta ottenute

<sup>69</sup> Sul punto si vedano *ex multis* G. Sciuillo, *Il partenariato pubblico-privato in tema di patrimonio culturale dopo il Codice dei contratti*, in *Aedon*, n.3/2021, P. Carpentieri, *Appalti nel settore dei beni culturali, (e archeologia preventiva)*, in *Urb. e app.*, 8-9, 2016, L. Casini, *Art. 151*, in R. Garofoli G. Ferrari (a cura di), *Codice dei contratti pubblici*, t. II, Molfetta, Nel Diritto Editore, 2017, 2280 nonché F.G. Albisinni, *I contratti pubblici concernenti i beni culturali*, in *Giorn. dir. amm.*, n. 4/2016, 514.

le debite concessioni per lo sfruttamento di risorse naturali pubbliche sottoposte al controllo dei vari enti coinvolti. In secondo luogo, va di volta in volta valutato se tale opzione comporti o meno un plusvalore reale rispetto ad altre, come la più tradizionale predisposizione di uno o più contratti d'appalto su beni o servizi magari più adatti alle necessità del caso.

## 8. *Il servizio termale come servizio pubblico locale*

Il punto di partenza della nostra riflessione in merito al potenziale intervento dell'amministrazione pubblica nell'erogazione di servizi di stampo termale consiste nella necessità di ricavare a livello giuridico una chiara affermazione della loro natura di servizio pubblico locale<sup>70</sup>. A tal proposito occorre rilevare come, a livello generale, non vi sia una norma di legge che affidi ad alcun soggetto pubblico il compito di agire in tal senso, al contrario di quanto avviene per altre attività ritenute a monte essenziali dal legislatore<sup>71</sup>. Da nessuna delle discipline settoriali richiamate, infatti, ricaviamo alcun segnale in tal senso né in capo allo Stato né in capo agli enti territoriali coinvolti nella materia del termalismo, ossia le Regioni ed eventualmente i Comuni. Sebbene a più riprese dalle varie discipline di settore esaminate sia ricavabile una forma di interesse di stampo pubblicistico in merito al buon andamento e alla valorizzazione di questo tipo di attività per i suoi risvolti in ambito sanitario, minerario e turistico, difficilmente si può sostenere la sussistenza di un onere legale posto in capo all'amministrazione pubblica di garantirne la prestazione. Queste considerazioni, calate

<sup>70</sup> In merito alla recente riforma dei servizi pubblici locali di rilevanza economica di cui al d.lgs. 23 dicembre 2022 n. 201 si vedano *La riforma dei servizi pubblici locali: commento al d.lgs. 23 dicembre 2022, n. 201 e analisi sistematica delle norme vigenti nei singoli settori*, R. Chieppa, G. Bruzzone, A. Moliterni (a cura di), Milano, 2023 nonché *La riforma dei servizi pubblici locali: aggiornato al d.lgs. 23 dicembre 2023, n. 201* R. Villata (a cura di), Torino, 2023.

<sup>71</sup> Si pensi, a titolo esemplificativo, al servizio di raccolta dei rifiuti urbani ex art. 198 d.lgs n. 152 del 2006. Si è ricavato questo ragionamento a partire da S. Valaguzza, *Pubblici servizi, interesse generale, private e modelli concorrenti*, in *Munus Rivista giuridica dei servizi pubblici*, n. 2/2022 laddove l'autrice precisa come «*il problema di ragionare in merito alla ammissibilità e ragionevolezza del servizio pubblico si pone solo dove non vi sia una norma di legge che espressamente affidi il compito di erogare certi servizi a determinati soggetti pubblici*».

nei borghi termali situati in contesti marginalizzati e periferici, dove la perdita di capitale identitario pesa di più di quanto avviene altrove, possono comportare come conseguenza il progressivo abbandono e degrado degli stabilimenti termali e, di conseguenza, dei territori che li ospitano, come si è visto nel caso di Recoaro Terme.

Per evitare queste derive, richiamando l'art. 10 co. 3 del d.lgs 23 dicembre 2022 n. 201, si potrebbe sostenere come tra le facoltà conferite agli enti locali vi sia anche quella di provvedere all'istituzione di servizi pubblici locali non previsti dalla legge che vengano ritenuti necessari per assicurare i bisogni delle comunità locali<sup>72</sup>. Per mezzo di tale norma, risulta astrattamente configurabile un intervento pubblico in questo indotto economico da parte dei Comuni interessati, in quanto enti dotati di fini generali e incaricati di destinare i propri interventi in favore del territorio di competenza, anche alla luce del generale principio di sussidiarietà verticale. Venendo in rilievo degli interessi fondamentali per le località caratterizzate da un'identità termale strutturata nel tempo, si potrebbe politicamente convenire in merito alla necessità nei borghi termali di organizzare da parte dell'ente territoriale più prossimo ai cittadini un vero e proprio servizio pubblico locale di questo tipo, i cui risvolti, con ogni evidenza, possono avere ricadute rilevanti per lo sviluppo economico e sociale della comunità, il tutto nel rispetto del principio di proporzionalità che, nel contesto normativo vigente, impone di limitare la concorrenza solo ove strettamente necessario e in aderenza a misure bilanciate<sup>73</sup>. La legge stessa precisa come tale tipo di servizio può essere istituito all'esito di una apposita istruttoria, sulla base di un effettivo confronto tra le diverse

<sup>72</sup> Rifacendosi al diritto europeo il servizio termale, in questi determinati contesti, può essere assunto a servizio di interesse generale nella misura in cui riguarda la collettività ed è volto a soddisfare bisogni generali dei cittadini, oltre ad attenersi a prestazioni considerate necessarie, dirette a realizzare anche fini sociali nei confronti di una indifferenziata generalità di cittadini a prescindere dalle loro particolari condizioni (Corte Cost. n. 325 del 2010).

<sup>73</sup> A riscontro di tale impostazione si consideri come la Corte Costituzionale abbia recentemente precisato che «la qualificazione in termini di servizio pubblico locale di rilevanza economica ai sensi della legislazione nazionale non dipende tanto dalla natura dell'attività svolta, quanto dalla circostanza che l'ente pubblico abbia in concreto inteso assumersi la responsabilità dell'attività stessa a beneficio dei consociati; responsabilità che poi potrà essere svolta in proprio, ovvero attraverso affidamenti cosiddetti in house, o ancora delegandone l'esercizio a imprese private mediante contratti di concessione» (sent. n. 103 del 2020).

soluzioni possibili, da cui risulti che la prestazione dei servizi da parte delle imprese liberamente operanti nel mercato o da parte di cittadini, singoli e associati, è inidonea a garantire il soddisfacimento dei bisogni delle comunità locali.

Secondo queste coordinate, la delibera del Consiglio Comunale che disponga la rilevanza pubblica di un simile servizio sarebbe espressione di discrezionalità amministrativa, dovendo quindi l'amministrazione motivare rispetto alla sua necessità, giustificata da situazioni di fallimento del mercato o in assenza di attività rese dal privato, alla proporzionalità delle misure intraprese, dovendosi prevedere regimi che escludano la concorrenza solo ove ciò sia inevitabile, e rispetto all'effettiva sussistenza dell'interesse generale in merito all'erogazione di simili prestazioni<sup>74</sup>. Nel caso in cui l'istituzione di tale servizio non venga ritenuta necessaria, la legge prevede anche la possibilità di introdurre, ai sensi dell'art. 11, misure agevolative per la fruizione di tali servizi.

Anche alla luce di quanto si è detto in precedenza, in determinate realtà marginali e periferiche del paese caratterizzate dal fenomeno termale la sussistenza delle ragioni di opportunità poste a sostegno di questo tipo di decisioni risulta difficilmente contestabile, sempre che tali ragioni siano state fatte proprie dall'amministrazione alla luce di una generale cautela, specialmente per quanto attiene alla sostenibilità finanziaria delle operazioni da effettuare e ai potenziali risolti in termini concorrenziali delle stesse. Non deve infatti essere sottovalutato l'impatto che l'istituzione di un servizio pubblico locale come quel-

<sup>74</sup> In altre parole, il sindacato giurisdizionale sull'atto amministrativo di un ente locale che decida di istituire un servizio pubblico locale preposto all'erogazione di prestazioni termali dovrebbe essere limitato alla sola irragionevolezza e al rispetto di quanto disposto dal richiamato art. 10 d.lgs. 23 dicembre 2022 n. 201, che ammette anche la possibilità che tale iniziativa sia sottoposta a consultazione pubblica.

Secondo l'impostazione seguita da S.Valaguzza, *op. cit.*, a fronte dell'adozione della distinzione tra servizio pubblico e servizio di interesse generale fatta propria dal legislatore verrebbe a mutare il significato sia del primo (necessità) sia del secondo (proporzionalità) parametro appena menzionati, in quanto «la necessità di istituire un pubblico servizio non dovrebbe necessariamente essere una conseguenza di situazioni di fallimento o di assenza di mercato, potendo ergersi su argomentazioni di carattere politico in senso proprio (e dunque non per forza assecondando la dinamica dell'alternanza – o della gerarchizzazione – tra iniziativa pubblica e privata) e, dall'altro, la possibile (e finanche auspicabile) coesistenza tra pubblico servizio e attività economiche modificherebbe l'intensità del controllo di proporzionalità.», *cit*, 317-8.

lo termale può comportare sulla sostenibilità finanziaria sia da parte dell'ente locale in questione sia in capo all'eventuale partner privato coinvolto, che sin dall'origine potrebbe non ritenere economicamente appetibile l'operazione e quindi sottrarsi da ogni potenziale contributo. In ragione di ciò in questo contesto risultano astrattamente configurabili, e forse commercialmente più adatti alle reciproche esigenze, anche contratti di concessione strutturati rispetto non tanto all'erogazione di un vero e proprio servizio pubblico locale con connotato curativo e terapeutico, quanto aventi ad oggetto la disposizione del bene immobile pubblico considerato, quale lo stabilimento termale. In sostanza, la forma contrattuale da delineare deve tenere conto anche del fatto che il privato, per rendere sostenibili gli impegni assunti nei confronti dell'amministrazione, deve poter disporre in modo economicamente lucrativo del bene in questione, essendo a tutti gli effetti responsabile della sua gestione. In tale prospettiva, l'assetto contrattuale da predisporre tra le parti in causa deve considerare le peculiari caratteristiche dell'attività economica termale complessivamente intesa, cioè in conformità anche delle esigenze imposte dal mercato di riferimento che, come si è detto, fa riferimento non solo all'erogazione di vere e proprie cure termali ma anche a servizi di benessere variamente sottesi alla dimensione commerciale della cd. *salus per aquam*.

#### 9. *La concessione di servizi termali tra opere calde, fredde, tiepide e assetti contrattuali da definire*

Nella tradizione giuridica nazionale trattare di concessione significa fare riferimento ad una fattispecie provvedimentale unilaterale, autoritativa e attributiva in capo al destinatario di nuovi diritti non pattuiti contrattualmente, ma appunto concessi o traslati dall'amministrazione ad un privato con riferimento ad un bene demaniale o ad un servizio pubblico<sup>75</sup>. L'accostamento della concessione ad un con-

<sup>75</sup> La sussistenza o meno del pagamento di un prezzo ulteriore rispetto al diritto di gestione di un'opera da parte dell'amministrazione determina, secondo l'impostazione del diritto europeo dei contratti pubblici, la forma di concessione adottata: si tratterà di una forma di concessione pura in assenza di un ulteriore prezzo, mentre di una forma spuria laddove il contratto lo preveda non a titolo di corrispettivo della prestazione, ma di utilità discendente dal diritto di gestione. Per un'ampia ricostruzione del tema si vedano *ex multis* A. Romano, *La concessione di un pubblico servizio*,

tratto è frutto della progressiva assimilazione nel nostro ordinamento di un tema di derivazione europea, laddove per concessione si intende un contratto di scambio tra amministrazione e privato avente le stesse caratteristiche di un appalto pubblico di lavori, opera o servizi, ad eccezione del fatto che la controprestazione disposta a favore del privato non consiste nel pagamento di un corrispettivo, inteso come esecuzione dell'opera, ma nel diritto di gestire l'opera stessa e i servizi realizzati accompagnato, solo eventualmente e nella sua forma spuria e non pura, da un determinato prezzo<sup>76</sup>.

La concessione di servizi rappresenta la figura eminente di partenariato contrattuale e, nell'impostazione del vigente d.lgs. 31 marzo 2023 n. 36 Codice dei contratti pubblici, la sua disciplina rappresenta quella di *default*, destinata cioè ad applicarsi in mancanza di norme speciali, a tutte le figure partenariali tipiche e atipiche<sup>77</sup>. In questo

*in La concessione di pubblico servizio*, G. Pericu, A. Romano e V. Spagnuolo Vigorita (a cura di), Milano, Giuffrè, 1995, 11 ss.; F.G. Scoca, *La concessione e gli altri strumenti di gestione dei servizi pubblici*, in *La concessione di servizi pubblici*, G. Turco Liveri (a cura di), Rimini, Maggioli, 1988, 26 ss.

<sup>76</sup> In tal senso si veda *ex multis* C. St., 14 maggio 2020 n. 3910, secondo cui «In linea di diritto, occorre premettere che, secondo la consolidata giurisprudenza della Corte di Giustizia UE, la differenza tra un appalto di servizi e una concessione di servizi risiede nel corrispettivo della fornitura di servizi, nel senso che un appalto pubblico di servizi comporta un corrispettivo che è pagato direttamente dall'amministrazione aggiudicatrice al prestatore di servizi, mentre si è in presenza di una concessione di servizi allorquando le modalità di remunerazione pattuite consistono nel diritto del prestatore di sfruttare la propria prestazione ed implicano che quest'ultimo assuma il rischio legato alla gestione dei servizi in questione (CGUE 15 ottobre 2009, nella causa C-196/08; CGUE 13 novembre 2008, nella causa C-437/07)».

<sup>77</sup> F. Riso, *Partenariato pubblico-privato e concessioni*, in *Codice dei contratti pubblici d.lgs. n. 36 del 2023*, R. Garofoli, R. Giovagnoli (a cura di), Milano, Giuffrè, 2023, 1504 ss, nella parte in cui precisa i profili distintivi delle singole figure contrattuali disciplinate dal Codice ossia il contratto di concessione, la locazione finanziaria e il contratto di disponibilità. La dottrina ha osservato come l'istituto della concessione è stato concettualmente e strutturalmente rivisto nell'ambito del d.lgs. n. 36/2023, che dedica in generale al tema del partenariato pubblico privato il libro IV, facendone una sorta di microsistema autonomo. Si v. L. Zanchi Buffi, *Il partenariato pubblico privato: le concessioni e la finanza di progetto*, in *Giorn. dir. amm.*, n. 3/2023, 365.

In dottrina non mancano osservazioni critiche in merito all'approccio adottato dal legislatore nel ridurre gli articoli dedicati alla materia, semplificandola forse eccessivamente rispetto ai diversi scenari rinvenibili nella prassi. M. Ricchi, *cit.*, il quale osserva come «la nuova semantica, se da una parte coglie l'esigenza di *reductio ad*

contesto assume particolare rilievo il ruolo del principio dell'atipicità e non esclusività delle forme contrattuali partenariali, che permette all'amministrazione, operante in questo frangente con capacità generale di diritto privato, di adottare schemi negoziali anche diversi da quelli tipizzati, purché aderenti, nei contenuti, alla regolazione pubblicistica del libro IV del Codice dei Contratti pubblici e diretti a realizzare interessi meritevoli di tutela in conformità all'art. 1322 co. 2 C.c.<sup>78</sup>. Parallelamente a tale disciplina, laddove si opti per l'istituzione di un servizio pubblico locale nelle modalità di cui si è detto, va poi tenuto conto di quanto prescritto dal richiamato d.lgs. 31 dicembre 2022 n. 201 che all'art. 24 descrive il contenuto minimo del cd. contratto di servizio, inteso come strumento di regolazione dei rapporti degli enti locali con i soggetti affidatari del servizio<sup>79</sup>.

Perché dal punto di vista giuridico questo schema contrattuale regga è necessario che il rischio operativo derivante dalla gestione del bene o del servizio in questione sotto il profilo tecnico e finanziario sia posto in capo al privato<sup>80</sup>, il quale se fosse esentato completamente da tale onere, secondo il diritto europeo dei contratti pubblici, dovrebbe essere individuato tramite la procedura preposta al conferimento di un appalto pubblico di lavori o servizi, ben più rigida e rigorosa dal punto di vista operativo, in quanto tipicizzata e non libera nella forma. Per adottare un modello di concessione contrattuale in forma spuria, come quello astrattamente applicabile alla concessione di stabilimenti termali, la controprestazione disposta dall'amministrazione prevede, oltre alla gestione del bene realizzato, un prezzo che copra solo una parte del costo dell'opera e non la sua intera realizzazione. In

unum, adeguandosi alla narrativa della Direttiva concessioni 2014/23/UE, dall'altra rende molto specialistici gli istituti che l'architettura del codice previgente aveva delineato come strumenti ordinari a uso della P.A. Pertanto, le incertezze interpretative che emergono, possono essere risolte ricorrendo all'importante prassi applicativa ed ermeneutica, sviluppata sotto l'egida del codice previgente».

<sup>78</sup> G. Viciconte, *I contratti di partenariato e la locazione finanziaria*, in M. Clarich (a cura di), *Commentario al Codice dei contratti pubblici*, Giappichelli, Torino, 2019, 1225 ss.

<sup>79</sup> Sul punto si veda diffusamente S. Torricelli, *Il contratto di servizio nella nuova disciplina dei servizi pubblici locali*, in *Munus Rivista dei servizi pubblici*, n. 2/2023.

<sup>80</sup> Non pare in ogni caso sufficiente, al fine della configurazione della fattispecie concessoria, il trasferimento di un rischio assolutamente minimo, come da qualche pronunciamento della Corte di Giustizia pareva potersi desumere (Corte di Giustizia, 10 marzo 2011, in causa C-274/09 e Id., 10 settembre 2009, in causa C-206/08).



sostanza, deve essere trasferito sul privato il rischio operativo che può comportare l'eventuale mancato recupero, in condizioni normali, degli investimenti effettuati e dei costi sostenuti per realizzare i lavori e gestire di conseguenza lo stabilimento. In presenza di una qualunque garanzia in grado di assicurare all'operatore un introito minimo pari o superiore agli investimenti effettuati e ai costi sostenuti per l'esecuzione del contratto non può trattarsi di una concessione di servizi, ma di un vero e proprio appalto pubblico<sup>81</sup>.

L'adozione di questo modello contrattuale di scambio nel contesto termale, caratterizzato da continue esigenze di riqualificazione, mantenimento e rinnovamento, nonché di specifiche competenze tecniche geologiche, mineralogiche e terapeutiche, permetterebbe astrattamente non solo il contenimento della spesa pubblica per ciascun finanziamento necessario alla manutenzione, ma anche l'ottimizzazione dei costi operativi, avendo il privato diretto interesse alla buona riuscita dell'operazione, il tutto in conformità con le necessità prescritte di volta in volta nello schema contrattuale predisposte e supervisionate dall'ente concedente. In aggiunta, va considerato come l'utilizzo di questo schema contrattuale permette di concentrare in un unico interlocutore le diverse esigenze riferibili alle molteplici fasi di vita del

<sup>81</sup> L'art. 5 par. 1 della direttiva 2014/23/UE tratta di rischio operativo come di un rischio di (reale) «esposizione alle fluttuazioni del mercato, che possono derivare da un rischio sul lato della domanda o sul lato dell'offerta ovvero contestualmente da un rischio sul lato della domanda e sul lato dell'offerta», comunque al di fuori del controllo delle parti, «tale per cui ogni potenziale perdita stimata, subita dal concessionario non sia puramente nominale o trascurabile».

Il profilo giuridico, a tal proposito, va declinato anche alla stregua di quello contabile, che muove dal presupposto per cui il contratto di partenariato non è imputabile sul bilancio pubblico laddove venga trasferito sul privato il rischio di costruzione e/o il rischio di domanda e il rischio di disponibilità. In pratica, perché l'operazione non sia considerata a carico del bilancio pubblico, il privato deve non solo farsi carico del rischio inerente alla realizzazione dell'opera secondo le specifiche concordate in termini di tempi e costi, ma anche assumersi, alternativamente o cumulativamente, il rischio legato alla variabilità della domanda del servizio sul mercato e quello inerente alla propria capacità di erogare la prestazione contrattuale pattuita per volume e standard di qualità. Intuitivamente, ci si riferisce al rischio di domanda a fronte di servizi erogati a favore di terzi soggetti, in forza quindi di un rapporto trilaterale tra pubblico, privato-investitore e consumatori destinatari del servizio, mentre si tratta di rischio di disponibilità a fronte di un rapporto bilaterale, dove va garantito all'amministrazione l'esatto funzionamento di una determinata opera con annessi i servizi ancillari pattuiti.

progetto, per quanto riguarda non solo il finanziamento funzionale alla realizzazione dell'opera, ma anche il profilo di concreta gestione di uno stabilimento termale, altrettanto complesso e impegnativo. In pratica, con le dovute accortezze del caso, per mezzo di questo strumento sarebbe di fatto possibile garantire l'erogazione di prestazioni termali senza gravare interamente sulla finanza pubblica, beneficiando al contempo di maggiore efficienza operativa.

Un aspetto potenzialmente controverso in merito all'applicazione di questo schema contrattuale con riferimento alla gestione di uno stabilimento termale attiene alla sua qualificazione come cd. opera calda, tiepida o fredda<sup>82</sup>. Il diverso stato di manutenzione e avviamento delle realtà termali rinvenibili sul territorio nazionale fa sì che astrattamente, in questo settore, si rinvenga ciascuno dei tipi di opera di cui si è detto. La gestione di uno stabilimento termale inerente ad una realtà storica, strutturata e già ben organizzata può assumere senza dubbio i connotati di un'opera cd. calda (pensiamo alle Terme di Salsomaggiore o di Abano), mentre laddove si tratti di uno stabilimento da rinnovare significativamente o situato in un'area periferica (come, per esempio, Recoaro Terme) i connotati sono più simili a quelli di un'opera cd. tiepida, se non addirittura fredda. In una prima fase di avviamento, infatti, i costi di realizzazione di un impianto termale *in fieri* o comunque da rivedere significativamente possono essere così ingenti da non assicurare in alcun modo al privato concessionario il ritorno del proprio investimento per mezzo di un servizio erogato a favore di terzi utenti, mettendo in discussione l'applicabilità dello schema contrattuale concessorio a favore di quello dell'appalto di servizi. Il fatto che la previsione di legge oggi vigente disponga che la copertura dell'operazione provenga in misura significativa da parte del privato

<sup>82</sup> Sono riconducibili al primo tipo di opera, sottoponibile a concessione, le gestioni di beni pubblici che permettono un ritorno di investimento da parte del privato, se non addirittura un guadagno. Sono invece opere cd. fredde quelle la cui gestione non comporta un ritorno dell'investimento disposto dal privato e che quindi vengono erogate a fronte della corresponsione di un canone da parte dell'amministrazione, che semplicemente esternalizza l'erogazione di un servizio ad un privato. Infine, sono opere cd. tiepide quelle la cui gestione comporta un ritorno solo parziale dell'investimento realizzato dal privato che, per garantirne il funzionamento, richiede pertanto una componente di contribuzione pubblica: come è intuibile, per la realizzazione di questo tipo di opere, l'amministrazione prevede l'erogazione di un contributo non eliminando completamente il rischio operativo che, come si è detto in precedenza, deve comunque essere allocato in capo al concessionario.

permette maggiore flessibilità nella determinazione della partecipazione finanziaria del concessionario, ma è bene soffermarsi sulle implicazioni che queste diverse evenienze comportano dal punto di vista normativo.

Il previgente d.lgs. n. 50 del 2016 precisava come si potesse trattare di concessione di servizi laddove la maggior parte degli introiti derivanti dalla gestione provenisse dalla vendita di servizi posti sul mercato<sup>83</sup>, presupponendo quindi la trilateralità dei soggetti coinvolti nell'operazione, ossia l'amministrazione, il privato investitore, e i terzi consumatori<sup>84</sup>. Potevano pertanto rientrare all'interno di questo paradigma le sole opere calde o tiepide, destinate comunque a coprire la maggior parte delle spese effettuate dall'investitore con gli introiti derivanti dall'erogazione di un determinato servizio posto sul mercato, in forza di un rischio posizionato sul lato della domanda<sup>85</sup>.

Al contrario, la nuova formulazione del Codice dei contratti pubblici, d.lgs. n. 36 del 2023, ammette anche le opere cd. fredde nello schema della concessione, pur nella misura in cui il rischio operativo in capo al privato non sia interamente eliminato ma spostato sul lato

<sup>83</sup> La questione si è posta in passato rispetto all'abrogazione da parte del d.lgs. n. 50/2016 del previgente co. 9 dell'art. 143, d.lgs. n. 163/2006, formulato a suo tempo con l'evidente fine di ammettere l'adozione del modello concessorio anche per la realizzazione di opere fredde. In precedenza, l'adozione del modello della concessione di lavori pubblici per la realizzazione di opere «destinate alla utilizzazione diretta della pubblica amministrazione, in quanto funzionali alla gestione di servizi pubblici» (erogati dalla stessa amministrazione) era legittimata a condizione che restasse «a carico del concessionario l'alea economico-finanziaria della gestione dell'opera stessa».

<sup>84</sup> Un allora consolidato orientamento giurisprudenziale, formatosi sull'istituto della concessione di servizi, prevedeva che il modello concessorio deve reputarsi caratterizzato dalla natura trilaterale del rapporto, costituito da amministrazione concedente, operatore concessionario prestatore/erogatore del servizio ed utente terzo *ex multis* Cons. St, ad. plen. 7 maggio 2013, n. 13 che precisa come la distinzione tra concessione e appalto riguarda la struttura del rapporto, che nell'appalto di servizi intercorre tra due soggetti, essendo la prestazione a favore dell'amministrazione, mentre nella concessione di servizi pubblici intercorre tra tre soggetti, nel senso che la prestazione è diretta agli utenti.

<sup>85</sup> Conformemente a quest'ultima impostazione è stato rilevato da parte della dottrina che la direttiva 2014/23/UE, laddove opera riferimento al rischio operativo, intende riferirsi a rischi di carattere esterno dipendenti dalla relazione che si genera fra le prestazioni svolte dall'operatore/concessionario e gli utenti/beneficiari delle stesse, escludendosi quindi i rischi interni, connessi esclusivamente alla prestazione delle attività contrattuali.

dell'offerta. In altre parole, secondo la formulazione vigente dell'art. 174 e ss. sarebbe ammissibile un contratto di concessione di servizi che si esplica anche soltanto in un rapporto bilaterale tra concessionario privato e amministrazione concedente, a condizione che sussista il trasferimento in capo al privato del rischio di disponibilità, ossia quello riguardante la propria capacità di erogare la prestazione contrattuale pattuita per volume e standard di qualità richiesti dall'amministrazione concedente. Tale circostanza permette alle amministrazioni di ottenere la gestione di un bene pubblico o l'esternalizzazione di un servizio pubblico locale operando non solo per mezzo di appalti, ma anche per mezzo di concessioni, il che denota un rilevante margine di evoluzione negli strumenti giuridici astrattamente applicabili anche al settore termale. Secondo quanto previsto dal legislatore del 2023, l'elemento caratterizzante dei contratti di concessione inerenti a opere cd. fredde consiste nel trasporre sul privato concessionario il rischio di disponibilità non più dal lato della domanda di terzi consumatori, ma sul lato dell'offerta del servizio, in modo da permettere che lo stesso sia effettivamente erogato dal concessionario secondo gli standard pattuiti e senza che trovi necessariamente riscontro sul mercato né in termini quantitativi né in termini qualitativi. Tale operazione vede l'apporto concreto dell'amministrazione nell'erogazione periodica di un canone di disponibilità a favore del concessionario, che in nessun caso va inteso come effettivo corrispettivo per l'erogazione del servizio o per la gestione del bene.

Un passaggio cruciale per la buona resa di tale assetto contrattuale consiste nel fatto che il canone di disponibilità erogato dall'amministrazione sia sottoponibile a meccanismi automatici di riduzione in caso di inadempimento anche solo parziale da parte del concessionario, al punto che il canone in questione può persino progressivamente azzerarsi. L'art. 177 co. 4 dispone in tal senso, precisando come nella predisposizione di un contratto di concessione di servizi di questo tipo sia necessario prevedere un sistema di penali che riduca proporzionalmente o annulli il corrispettivo dovuto all'operatore economico nei periodi di ridotta o mancata disponibilità dell'opera, di ridotta o mancata prestazione dei servizi, oppure in caso di mancato raggiungimento dei livelli qualitativi e quantitativi della prestazione assunta dal concessionario.

Come si è anticipato, l'adozione dello schema contrattuale partenariale non è esente da criticità per quanto riguarda i profili pratici inerenti alla non facile applicabilità dell'istituto, alla complessità delle procedure da adottare e alla gestione della fase esecutiva. Come si è detto, il legislatore del 2023 ha tentato di superare questi aspetti problematici prevedendo diversi rimedi<sup>86</sup>, il più rilevante dei quali attiene alla prevedibilità del riparto dei rischi assunti rispettivamente dal privato concessionario e dall'amministrazione concedente e alle conseguenze derivanti dagli eventuali inadempimenti. La principale diffidenza rispetto all'adozione di questo strumento è pertanto rappresentata dalla vera e propria redazione dello schema contrattuale, le cui clausole devono essere formulate in modo da garantire che l'operazione sia sostenibile dal punto di vista finanziario e che, come si è detto in precedenza, abbia realmente la natura partenariale e non di appalto pubblico. Garantire attraverso l'assetto contrattuale che i ricavi attesi dal progetto siano in grado di coprire i costi operativi e i costi di investimento, di remunerare e rimborsare il capitale di debito e remunerare il capitale di rischio è tutt'altro che semplice per i Comuni interessati.

Per rispondere a questa lampante esigenza sia l'ANAC sia la Ragioneria Generale dello Stato hanno predisposto uno schema di contratto di concessione per la progettazione, costruzione e gestione di opere pubbliche a diretto utilizzo della Pubblica Amministrazione per realizzare operazioni in partenariato pubblico-privato di questo tipo<sup>87</sup>. In aggiunta di ciò il legislatore ha previsto all'art. 175 una fase preliminare strutturata e ben delineata in grado di ottenere un'appro-

<sup>86</sup> F. Risso, *op. cit.*, 1514 e ss. laddove l'autrice precisa che, per quanto attiene alla complessità della disciplina, si è optato per un sistema di norme auto-inclusivo che eviti per quanto possibile rinvii ad altre disposizioni del Codice dei contratti pubblici. Allo stesso modo sono state soppresse le vecchie norme accorpando la disciplina dell'istituto in due soli articoli con rinvio esclusivo alla generale disciplina delle concessioni. In aggiunta di ciò, gli enti concedenti sono stati messi nelle condizioni di avvalersi di organismi consultivi anche per mezzo di procedure rese più snelle dalla digitalizzazione, concentrando gli sforzi sulla redazione del contratto e sull'esecuzione del partenariato.

<sup>87</sup> La dottrina ha sostenuto che tale schema di contratto va inteso come un necessario strumento di governo del rischio idoneo a disegnare in modo efficiente la struttura negoziale del rapporto concessorio. D. Siclari, *Commentario al contratto standard di concessione per la progettazione, costruzione e gestione di opere pubbliche in partenariato pubblico-privato*, Giappichelli, Torino, 2021.

fondita e preliminare istruttoria chiamata a ponderare l'allocazione dei rischi e la sostenibilità economico-finanziaria e sociale del progetto con l'ausilio del Comitato Interministeriale per la programmazione economica e lo sviluppo sostenibile o del Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica istituito presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, a seconda dei casi.

Anche nella fase esecutiva dell'assetto contrattuale partenariale le amministrazioni concedenti sono chiamate ad assumere un ruolo responsabile e consapevole, specie per quanto riguarda la supervisione in merito alla traslazione del rischio operativo in capo al privato, in quanto strutturalmente connessa all'equilibrio economico-finanziario dell'intera operazione. Solo un monitoraggio costante da parte dell'amministrazione concedente in merito alla corretta allocazione del rischio operativo può assicurare la buona riuscita dell'operazione, nella consapevolezza peraltro che la Presidenza del Consiglio dei ministri al riguardo opera un'ulteriore attività di controllo generale e permanente<sup>88</sup>.

In alternativa al partenariato pubblico privato contrattuale, un'altra forma di intervento attivo da parte della pubblica amministrazione astrattamente prospettabile in questo contesto è quella della partecipazione delle amministrazioni locali nelle cd. cooperative di comunità. Recentemente la più attenta dottrina ha approfondito il tema con riferimento alle operazioni di rigenerazione e riuso di beni comuni abbandonati e degradati nelle aree interne<sup>89</sup>, prospettando diverse soluzioni per questo tipo di scenari attraverso questi peculiari soggetti di diritto. Le cooperative di comunità rappresentano, infatti, realtà

<sup>88</sup> Occorre peraltro precisare come la vigilanza e le verifiche periodiche esercitate dagli enti locali sulla gestione dei servizi concessi agli operatori sia un obbligo prescritto anche dal già richiamato d.lgs. 31 dicembre 2022 n. 201 che all'art. 28 prevede che venga redatto un programma di controlli finalizzato alla verifica del corretto affidamento delle prestazioni, tenendo conto della tipologia dell'attività, dell'estensione territoriale di riferimento e dell'utenza a cui i servizi sono destinati. In tal senso l'art. 30 precisa come spetti agli enti locali l'effettuazione di una ricognizione periodica della situazione gestionale dei servizi pubblici locali di rilevanza economica nei rispettivi territori che rilevi il concreto andamento dal punto di vista economico, della qualità del servizio e del rispetto degli obblighi indicati nel contratto di servizio, in modo analitico.

<sup>89</sup> Sul punto si veda C. Vitale, *op cit.*, 206 ss. Sul tema delle cooperative di comunità si veda anche G. Teneggi, *Il fenomeno delle cooperative di comunità*, <https://www.agenziaicult.it/notiziario/il-fenomeno-della-cooperazione-di-comunita/>.

imprenditoriali con connotazione eterogenea che ben si prestano alla dimensione del recupero del patrimonio identitario di luoghi a rischio abbandono: prive di un esplicito riconoscimento legislativo a livello nazionale, tali imprese hanno trovato riscontro nella legislazione regionale<sup>90</sup> che spesso ha loro conferito un ruolo significativo nelle dinamiche riconducibili alla cd. mutualità multipla, ossia nel perseguire il miglioramento del benessere delle comunità locali, oltre che quello dei propri soci. Sebbene tali modelli organizzativi possano rappresentare interessanti laboratori di sperimentazione per realizzare progetti in grado di risollevare contesti fragili, per quanto attiene allo specifico settore termale, date le peculiarità tecniche di cui si connota e le specificità delle competenze richieste al suo buon andamento, difficilmente una soluzione organizzativa di questo tipo può rispondere alle necessità gestionali di questo mercato. A supporto di tale posizione non devono essere dimenticati i citati pregressi fallimentari esperimenti di partenariato istituzionale istaurati in passato, i cui esiti nefasti sulla finanza pubblica in definitiva fanno deporre a favore della stipula di contratti di concessione di servizi nelle forme di cui si è detto.

<sup>90</sup> In tali atti normativi regionali i riferimenti al ruolo assunto dalle cooperative di comunità fanno capo alla valorizzazione, alla gestione e al recupero di beni comuni o di luoghi di aggregazione abbandonati in misura di fatto compatibile con quella oggetto della nostra analisi. F.V. Della Croce, *Cooperative di comunità: la legislazione regionale vigente* e la prospettiva di una normativa generale [https://www.osservatorioaic.it/images/rivista/pdf/2021\\_4\\_04\\_dellaCroce.pdf](https://www.osservatorioaic.it/images/rivista/pdf/2021_4_04_dellaCroce.pdf). Si v. in particolare, la Puglia (l.r. 20 maggio 2014, n. 23, *Disciplina delle Cooperative di comunità*), l'Emilia-Romagna (l.r. 3 agosto 2022, n. 122, *Disposizioni in materia di cooperative di comunità*), la Lombardia (l.r. 6 novembre 2015, n. 36, *Nuove norme per la cooperazione in Lombardia Abrogazione della legge regionale 18 novembre 2003, n. 21*), la Liguria (l.r. 7 aprile 2015, n. 14, *Azioni regionali a sostegno delle cooperative di comunità*), Abruzzo (l.r. 8 ottobre 2015, n.25, *Disciplina delle Cooperative di Comunità*), Basilicata (l.r. 20 marzo 2015, n. 12, *Promozione e sviluppo della cooperazione*), Sardegna (l.r. 2 agosto 2018, n. 35, *Azioni generali a sostegno delle cooperative di comunità*), Sicilia (l.r. 27 dicembre 2018, n. 25, *Norme per la promozione, il sostegno e lo sviluppo delle cooperative di comunità nel territorio siciliano*), Toscana (l.r. 14 novembre 2019, n. 67, *Cooperazione di comunità. Modifiche alla L.R. 73/2005*), Umbria (l.r. 11 aprile 2019, n. 2, *Disciplina delle cooperative di comunità*), Campania (l.r. 2 marzo 2020, n. 1, *Disposizioni in materia di cooperative di comunità e successive modifiche*).

## 10. *La concessione di servizi nei borghi termali: una sfida complessa ma coraggiosa*

Trasponendo le considerazioni pregresse nella dimensione propria dei borghi termali, è ben possibile da parte delle amministrazioni pubbliche operanti in questi contesti stipulare appositi contratti di concessione di servizi o altre forme partenariali tipiche o atipiche in osservanza di quanto disposto dal libro IV del d. lgs n. 36 del 2023 ed eventualmente del d.lgs. n. 201 del 2022, in modo tale che tra l'amministrazione concedente e il privato concessionario sia predisposto un assetto contrattuale in grado di garantire *in primis* una gestione decorosa degli stabilimenti termali e, *in secundis* in via eventuale, l'erogazione di servizi termali come veri e propri servizi pubblici locali rispondendo alle reciproche esigenze delle parti coinvolte, distinte ma anche a tratti convergenti. Come è stato osservato in dottrina, in queste operazioni, gli interessi pubblici e privati si intrecciano pur non arrivando mai a coincidere, perché mentre la Pubblica amministrazione perseguirà sempre e solo l'interesse pubblico volto al soddisfacimento dei bisogni della collettività, l'operatore privato sarà sempre necessariamente animato dalla possibilità concreta di avviare un progetto lucrativo o comunque sostenibile sotto il profilo economico-finanziario<sup>91</sup>. Il cd. rischio di cattura, ossia la sussistenza di comportamenti opportunistici da parte del potenziale concessionario privato, è sempre presente, ma se da una parte tale rischio è limitato a monte dalle nuove norme di legge dall'altra, in contesti come i borghi termali, si può sostenere che il concessionario agisce non solo in funzione del mero profitto della singola operazione, ma anche in vista del miglioramento del contesto sociale e urbano nel quale lui stesso è inserito e opera nel lungo termine, diventando parte integrante delle politiche attive sul territorio e diretto interessato del buon andamento di tali servizi.

Il fatto che i territori delle aree interne in cui spesso si trovano i borghi termali siano locati in contesti di marginalità sociale ed economica spesso osteggia un riscontro commerciale tale da giustificare un

<sup>91</sup> E. Campagnano, *Le nuove forme del partenariato Pubblico-Privato. Servizi pubblici e infrastrutture*, Milano, 2020, 90 secondo il quale a ben vedere in certe operazioni di partenariato gli interessi pubblici e privati si intrecciano e convivono, procedendo parallelamente per il soddisfacimento delle reciproche esigenze.



investimento privato che non trovi un avallo nell'amministrazione pubblica, che in tal senso deve quindi presentarsi motivata a garantire la posizione del proprio partner. Per queste ragioni occorre porsi rispetto all'ipotesi del partenariato in modo realistico e rigoroso, nella consapevolezza del fatto che la gestione degli stabilimenti termali comporta sia da parte del concessionario sia da parte dell'amministrazione concedente un impegno di spesa rilevante, orientato però a garantire la conservazione di un carattere intriso di identità storica e culturale, capace di risollevarne le sorti di luoghi a rischio di abbandono. Le spese necessarie ad avviare, gestire e mantenere infrastrutture di questo tipo sono cospicue e costanti e se è evidente che dal lato dell'amministrazione pubblica è bene considerarle in conformità dell'equilibrio economico-finanziario, è altrettanto evidente la necessità di assumere nei confronti del concessionario una posizione chiara e non ambigua, indicando puntualmente gli obiettivi da raggiungere e gli obblighi da rispettare, dando anche sfogo alla libera iniziativa imprenditoriale rispetto a questi luoghi, che per risollevarsi necessitano anche dell'inventiva proveniente dal mondo dell'impresa. L'assetto contrattuale delineato dalle parti in questo frangente deve perciò fondarsi su un regime regolatorio che ammetta da una parte la piena conoscibilità dei rischi assunti dal concessionario e dall'altra la possibilità da parte dell'amministrazione concedente di ritornare in modo ragionevole e proporzionato sulle proprie posizioni, in conformità con quanto previsto dalla legge. In tal senso non vanno trascurate disposizioni contrattuali che prevedano forme di riduzione del canone di disponibilità disposto a favore del concessionario a fronte di inadempimenti, di carenze di disponibilità e di insufficienza degli standard pattuiti, oltre a previsioni che ammettano il recesso da parte dell'amministrazione per fondati sopravvenuti motivi di interesse generale, garantendo comunque un congruo indennizzo.

È pertanto alla luce di queste considerazioni generali che le amministrazioni comunali dei cd. borghi termali potrebbero porsi nei confronti dei potenziali concessionari, vista la marginalità di questi territori e il difficile riscontro commerciale di simili operazioni, senza le quali però questi luoghi lentamente muoiono.

## 11. *Conclusione*

Risulta evidente come la ricchezza storica e culturale del termalismo si intreccia con sfide contemporanee di natura economica, sociale e gestionale, specialmente nei borghi termali italiani. Questi contesti non rappresentano solo una risorsa turistica o terapeutica, ma veri e propri ecosistemi identitari che richiedono strategie integrate per essere salvaguardati e valorizzati a lungo termine. Il recupero e la rigenerazione dei borghi termali, come dimostra il caso di Recoaro Terme, non devono essere visti come interventi isolati, ma come opportunità per promuovere modelli di sviluppo sostenibile e inclusivo. Affinché i borghi termali possano esprimere il loro rilevante potenziale, è essenziale armonizzare le diverse dimensioni normative e amministrative coinvolte: dalla tutela ambientale alla valorizzazione turistica, dall'efficienza gestionale delle risorse minerali all'integrazione delle cure termali nei moderni sistemi sanitari. In quest'ottica, il partenariato pubblico-privato, unito a un'attenta pianificazione urbanistica e a una gestione lungimirante che preservi il legame delle acque termali con il territorio, può rappresentare uno strumento cruciale per garantire la rigenerazione di questi luoghi. Il termalismo, dunque, non è solo un retaggio del passato, ma un elemento vivo che, se ben governato, può contribuire al benessere delle comunità, alla salvaguardia del patrimonio di cui è costituito e alla rivitalizzazione sociale ed economica di territori spesso marginalizzati. Investire nei borghi termali significa, in definitiva, investire in una visione integrata di progresso che coniuga tradizione, innovazione e sostenibilità.

Per concludere richiamando il contesto storico dal quale siamo partiti, vale la pena menzionare il celebre filosofo Seneca, che confidava al suo amico Lucilio la difficoltà di concentrarsi per scrivere e riflettere a causa del costante frastuono proveniente dagli stabilimenti termali situati sotto la sua abitazione<sup>92</sup>. Questo scenario gli offrì lo

<sup>92</sup> «Che io muoia, se il silenzio è tanto necessario, come sembra, al raccoglimento e allo studio. Ecco, mi circonda da ogni parte un chiasso indiatolato: abito proprio sopra uno stabilimento balneare. Immaginati ora ogni sorta di voci che possano frastornare le orecchie. Quando i campioni si allenano a sollevare palle di piombo e si affaticano o fingono di affaticarsi, io li sento gemere; e, ogni volta che mettono fuori il fiato trattenuto, sento i sibili del loro respiro affannato. Quando capita qualcuno più pigro, che si contenta di una comune frizione, io sento la mano che fa massaggi sulle spalle, con un suono diverso secondo che si muova aperta o concava. Se poi so-

spunto per una profonda riflessione sulla ricerca della pace interiore, una condizione che può essere raggiunta indipendentemente dal caos che ci circonda. Sarebbe auspicabile che quel *varius clamor*—segno di una vita vissuta intensamente e condivisa nella comunità—possa tornare a essere parte anche dei borghi termali, dove oggi troppo spesso prevalgono il silenzio, la desolazione e la rassegnazione. Trasformare questi luoghi in vivaci centri di partecipazione collettiva, anche per mezzo di stabilimenti termali operativi e funzionanti, non solo arricchirebbe le loro dinamiche sociali, ma restituirebbe loro l'energia vitale che le antiche terme rappresentavano.

praggiungono coloro che giocano a palla e cominciano a contare i punti fatti, è finita. Aggiungi ora l'attaccabrighe o il ladro colto sul fatto, o quello a cui piace sentire la propria voce durante il bagno; poi il fracasso provocato da quelli che saltano nella piscina. Oltre a questi, le cui voci, se non altro, sono normali, pensa al depilatore, che, per farsi notare, parla in falsetto e non sta mai zitto, se non quando depila le ascelle e costringe un altro a urlare in sua vece. Infine, c'è il venditore di bibite, con le sue esclamazioni sempre diverse, il salsicciaio e il pasticciere e tutti i garzoni delle bettole, ciascuno dei quali, per vendere i suoi prodotti, ha una caratteristica inflessione della voce» *Epist. ad Lucilium*, 56, trad. Monti.



*Carmen Vitale*

I BORGHI STORICI E LE AREE INTERNE.  
TRA RIGENERAZIONE E VALORIZZAZIONE:  
ATTUALITÀ E PROSPETTIVE

SOMMARIO: 1. Premessa. I borghi e le aree interne. – 2. Quale definizione per il borgo. – 3. Rigenerazione urbana e patrimonio culturale: binomio possibile o necessario? – 4. Borghi da rigenerare (per valorizzare): ma con quali strumenti? – 5. Per concludere.

1. *Premessa. I borghi e le aree interne*

I borghi storici rappresentano una delle componenti (tra le più rilevanti) del più ampio *genus* del patrimonio culturale delle aree interne. Che cosa si intenda qui per aree interne e quale sia la ragione per cui tale patrimonio richieda un trattamento unitario e differenziato è stato altrove precisato<sup>1</sup>, richiamando la specificità (oltre che la rilevanza qualitativa e quantitativa) di quel patrimonio.

Come si sa, le aree interne coprono, infatti, il 61% del territorio nazionale, il 23% della popolazione e oltre quattromila Comuni con una media di 3.000 abitanti ciascuno. Si tratta di territori ricchi di aree rilevanti dal punto di vista naturalistico e paesaggistico, di musei ed istituzioni culturali, sia di titolarità statale che regionale o locale; non meno rilevante la presenza di ricchi patrimoni culturali immateriali (tradizioni e feste popolari).

In questo significativo patrimonio culturale, a torto definito “minore”, rientrano anche molti “borghi storici”, che, di frequente, presentano condizioni di spopolamento e di abbandono, indotte dal contesto (periferico e marginale) nel quale si inseriscono.

Per questa ragione, per provare a fornire qualche risposta alla domanda su come si possano valorizzare i borghi con positivi effetti sullo sviluppo delle aree interne occorre sciogliere alcuni “nodi” preliminari.

<sup>1</sup> Sia consentito il rinvio a C. Vitale, *Riuso e valorizzazione del patrimonio culturale delle aree interne. Profili giuridici*, Torino, 2024.

## 2. *Quale definizione per il borgo*

Una prima questione riguarda la definizione di borgo che il legislatore (specie quello regionale) non prevede esplicitamente, salvo riferirsi in vari ambiti a varie tipologie di borgo (borghi storici, borghi autentici, e così via), ferma restando la compresenza di una duplice valenza culturale: visibile e percepibile (il prodotto materiale delle attività umane e non visibile ma percepibile (espressa dalle comunità, il c.d. spirito dei luoghi)<sup>2</sup>.

Anche nelle recenti misure del PNRR specificamente dedicate ai borghi<sup>3</sup> se ne parla ad indicare «piccoli insediamenti storici che hanno mantenuto la riconoscibilità della loro struttura insediativa storica e la continuità dei tessuti edilizi storici», precisando che «nel caso di piccoli e piccolissimi comuni possono coincidere con il centro urbano del territorio comunale, mentre in tutti gli altri casi sono da intendersi come nuclei storici prevalentemente isolati e/o separati rispetto al centro urbano e pertanto non coincidenti con il centro storico o porzioni di esso»<sup>4</sup>.

Il borgo può dunque coincidere con il centro urbano nel caso di comuni piccoli e piccolissimi; mentre negli altri casi rappresenta un agglomerato separato, non coincidente con il centro storico o con porzioni di esso.

Anche in diverse leggi regionali si coglie una difficoltà a tenere distinta la nozione di “borgo” da quella di “centro storico”. Le leggi regionali dell’Abruzzo n. 13/2004 e delle Marche n. 29 del 2021, ad esempio, sostanzialmente utilizzano, la prima, una nozione di centro storico equiparabile a quella di borgo storico contenuta nella seconda. Ai sensi dell’art. 2, comma 1, della legge abruzzese i centri storici sono definiti come “agglomerati insediativi urbani che conservano nell’organizzazione territoriale, nell’impianto urbanistico o nelle strutture edilizie, i segni di una formazione remota e di proprie originarie fun-

<sup>2</sup> Così S. Amorosino, *La valenza materiale e immateriale dei paesaggi urban di rilievo storico*, in *Urb e app.*, 2023, 27.

<sup>3</sup> <https://cultura.gov.it/pnrr-borghi>.

<sup>4</sup> Cfr., Linee di indirizzo sulle modalità attuative dell’intervento 2.1. “Attrattività dei borghi, M1C3 Turismo e cultura del Piano nazionale di Ripresa e Resilienza, <https://media.beniculturali.it/mibac/files/boards/be78e33bc8ca0c99bff70aa174035096/PDF/Avvisi/Borghi/Linee%20di%20indirizzo%20Investimento%202.1-Attrattivita%20Borghi.pdf>, 4.

zioni economiche, sociali, politiche e culturali”, mentre per borgo si intende (“un insieme armonico di elementi urbanistici, architettonici e storici, correlati ad una presenza di attività artigianali, turistiche e di servizio”).

Ai sensi dell’art. 2, comma 1, lett. a) della legge delle Marche n. 29/2021, sono invece i borghi storici ad essere qualificati come “agglomerati insediativi che conservano nell’organizzazione territoriale, nell’assetto urbanistico o nelle strutture edilizie i segni di una formazione remota e di proprie originarie funzioni economiche, politiche, sociali e culturali connesse alle caratteristiche del territorio e che possono rivestire anche carattere artistico o di particolare pregio ambientale e paesaggistico”.

La stessa legge prevede, poi, che i borghi possono coincidere con i centri storici. Vero è, però che la stessa legge delle Marche distingue tra borghi storici e borghi rurali definiti come «nuclei storici extraurbani con popolazione censuaria di riferimento inferiore a settecento abitanti», introducendo in questo caso un elemento distintivo rispetto alla nozione di centro storico.

Nello stesso senso la Toscana n. 86/2016, che contiene una chiara distinzione tra “centro storico” (ossia la porzione di territorio coincidente con la “zona A”) ed il “borgo rurale”, ovvero «il nucleo o insediamento in stretta relazione morfologica, insediativa e funzionale con il contesto rurale, caratterizzato dalla presenza di più unità dalla tipologia simile nel territorio esterno alla città storica di una comunità, dalla presenza sia di edifici per la residenza sia di rustici e dalla presenza di un impianto urbanistico delimitato nel quale siano presenti elementi caratteristici di identità».

La legge regionale della Campania n. 26/2002 distingue, invece, i centri storici (gli impianti urbanistici o agglomerati insediativi urbani che sono stati centri di cultura locale o di produzione artistica e che, accanto alle testimonianze di cultura materiale, contengono opere d’arte entro il contesto storico per cui sono nate e in rapporto con il tessuto urbano, esteso al contesto paesaggistico di pertinenza, come risulta individuato nell’iconografia tradizionale, e che conservano l’aspetto o i connotati d’insieme della città storica o di una consistente parte di essa, dai nuclei antichi (insediamenti extraurbani minori, come casali, masserie, casini di caccia, conventi, abbazie, fortificazioni, connessi allo sviluppo storico di un insediamento maggiore o di un sistema in-

sediativo territoriale) e dai quartieri urbani antichi (frammenti o parti di insediamenti urbani sopravvissuti alla distruzione o a profonde modificazioni dei rispettivi centri abitati, che, pur non possedendo autonomia funzionale, conservano valore storico-documentale e connotati artistici-ambientali d'insieme) (art. 2, lett. a)).

Un'ulteriore definizione è quella contenuta nella legge regionale campana n. 44/2013, che individua come oggetto delle proprie disposizioni i borghi storici che hanno ottenuto specifici riconoscimenti (Borghi più belli d'Italia" o delle Bandiere Arancioni o delle Città Slow o dell'UNESCO o dei Borghi Autentici) e conservano nell'organizzazione territoriale, nell'assetto urbanistico o nelle strutture edilizie, i segni di una formazione remota e di proprie originarie funzioni economiche, politiche, sociali e culturali connesse alle caratteristiche del territorio.

Come si vede, le formule definitorie utilizzate nelle linee guida ministeriali e nelle leggi regionali non risolvono la questione di cosa debba intendersi per «borgo», ma anzi si richiamano a concetti non privi sul piano giuridico di altrettanta ambiguità ed in particolare alle nozioni di "piccolo comune" e di "centro storico".

Con riguardo alla prima occorre richiamare la nota legge sui piccoli comuni (anche detta "Salvaborghi") (l. n. 158 del 2017, *Misure per il sostegno e la valorizzazione dei piccoli comuni, nonché disposizioni per la riqualificazione e il recupero dei centri storici dei medesimi comuni*).

Nel quadro delle iniziative finalizzate a garantire lo sviluppo sostenibile e la coesione territoriale, la legge mirava a favorire la residenza nei piccoli comuni e la tutela e valorizzazione del loro patrimonio naturale, rurale, storico-culturale e architettonico, al fine di contrastarne lo spopolamento e di incentivare l'afflusso turistico, oltre che contribuire alle attività di contrasto al dissesto idrogeologico e di manutenzione e tutela dei beni comuni (art.1).

Il primo elemento degno di nota è l'affermazione esplicita da parte del legislatore del principio per cui la tutela e la valorizzazione del patrimonio culturale dei piccoli comuni possono avere un significativo impatto sul contrasto allo sviluppo di questi territori, attraverso la promozione turistica, il contrasto al dissesto idrogeologico e la manutenzione dei beni comuni.

Ai fini della legge, per piccoli comuni si intendono i comuni con popolazione residente fino a 5.000 abitanti, nonché i comuni istituiti



a seguito di fusione tra comuni aventi ciascuno popolazione fino a 5.000 abitanti. I piccoli comuni possono beneficiare dei finanziamenti concessi qualora rientrino in specifiche tipologie<sup>5</sup>:

La legge si connota per quanto qui interessa per una esplicita connessione tra aree interne, rigenerazione urbana e piccoli comuni e si preoccupa di precisare cosa debba intendersi per piccoli comuni<sup>6</sup>.

- <sup>5</sup> a) comuni collocati in aree interessate da fenomeni di dissesto idrogeologico;
- b) comuni caratterizzati da marcata arretratezza economica;
- c) comuni nei quali si è verificato un significativo decremento della popolazione residente rispetto al censimento generale della popolazione effettuato nel 1981;
- d) comuni caratterizzati di condizioni di disagio insediativo, sulla base di specifici parametri definiti in base all'indice di vecchiaia, alla percentuale di occupati rispetto alla popolazione residente e all'indice di ruralità;
- e) comuni caratterizzati da inadeguatezza dei servizi sociali essenziali;
- f) comuni ubicati in aree contrassegnate da difficoltà di comunicazione e dalla lontananza dai grandi centri urbani;
- g) comuni la cui popolazione residente presenta una densità non superiore ad 80 abitanti per chilometro quadrato;
- h) comuni comprendenti frazioni con le caratteristiche di cui alle lettere a), b), c), d), f) o g);
- i) comuni appartenenti alle unioni di comuni montani o comuni che comunque esercitano obbligatoriamente in forma associata le funzioni fondamentali, ai sensi dell'articolo 14, comma 28, del d.l. 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla l. 30 luglio 2010, n. 122;
- l) comuni con territorio compreso totalmente o parzialmente nel perimetro di un parco nazionale, di un parco regionale o di un'area protetta;
- m) comuni istituiti a seguito di fusione;
- n) comuni rientranti nelle aree periferiche e ultra-periferiche, come individuate nella strategia nazionale per lo sviluppo delle aree interne del Paese.

I parametri per la riconducibilità dei comuni alle categorie di cui all'art. 1, sono state definite con Decreto del 10 agosto 2020, Definizione dei parametri per la determinazione delle tipologie dei piccoli comuni che possono beneficiare dei finanziamenti previsti dalla l. 6 ottobre 2017, n. 158. Nel Decreto si prevede che al 1° gennaio 2020 la platea di piccoli comuni è composta da n. 5.522 enti. L'elenco dei comuni è definito con Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 23 luglio 2021, *Definizione dell'elenco dei piccoli comuni che rientrano nelle tipologie di cui all'articolo 1, comma 2, della legge 6 ottobre 2017, n. 158.*

<sup>6</sup> Il riferimento è, in particolare, ai comuni con popolazione residente fino a 5.000 abitanti nonché i comuni istituiti a seguito di fusione tra comuni aventi ciascuno popolazione fino a 5.000 abitanti e che rientrano nelle seguenti tipologie: a) comuni collocati in aree interessate da fenomeni di dissesto idrogeologico; b) comuni caratterizzati da marcata arretratezza economica; c) comuni nei quali si è verificato un significativo decremento della popolazione residente rispetto al censimento ge-

Rispetto al primo profilo i criteri di selezione dei progetti coincidono con gli obiettivi dei progetti di rigenerazione urbana.

Con riguardo ai soggetti beneficiari del Fondo, il d. P. C. M. contiene, invece, come anticipato riferimenti espliciti all'appartenenza dei piccoli comuni alle aree interne, secondo un'impostazione, poi di fatto non altrettanto adeguatamente valorizzata dalle misure del PNRR per l'attrattività dei borghi.

Quanto agli interventi ammissibili, in base all'art. 4 della legge "Salva Borghi", i Comuni possono individuare «all'interno del perimetro dei centri storici, zone di particolare pregio, dal punto di vista della tutela dei beni architettonici e culturali, nelle quali realizzare... interventi integrati pubblici e privati finalizzati alla riqualificazione urbana...attraverso gli strumenti a tale fine previsti dalla vigente normativa statale e regionale in materia».

È del 2022 il «Piano nazionale per la riqualificazione dei piccoli comuni» (decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 16 maggio 2022) che ha poi consentito la pubblicazione nel luglio 2023 del «Bando piccoli comuni»,

rivolto esclusivamente ai comuni che rientrano nell'elenco definito con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 23 luglio 2021 che, singolarmente o, per il tramite delle unioni di comuni a cui appartengono, ovvero tramite convenzione, possono presentare un progetto nel limite massimo finanziabile di 700 mila euro. Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, è stata approvata la graduatoria (*G.U.*, anno 1650, n. 194, del 20 agosto 2024) degli enti ammessi a finanziamento. Il totale dei progetti presentati ammonta a 2.638 e si riferisce a 3.359 Comuni.

nerale della popolazione effettuato nel 1981; d) comuni caratterizzati da condizioni di disagio insediativo; e) comuni caratterizzati da inadeguatezza dei servizi sociali essenziali; f) comuni ubicati in aree contrassegnate da difficoltà di comunicazione e dalla lontananza dai grandi centri urbani; g) comuni la cui popolazione residente presenta una densità non superiore ad ottanta abitanti per chilometro quadrato; h) comuni comprendenti frazioni con le caratteristiche di cui alle lettere a), b), c), d), f) o g); i) comuni appartenenti alle unioni di comuni montani o comuni che, comunque, esercitano obbligatoriamente in forma associata, ai sensi del comma 28, le funzioni fondamentali ivi richiamate; l) comuni con territorio compreso totalmente o parzialmente nel perimetro di un parco nazionale, di un parco regionale o di un'area protetta; m) comuni istituiti a seguito di fusione; n) comuni rientranti nelle aree periferiche e ultra-periferiche, come individuate nella strategia nazionale per lo sviluppo delle aree interne del Paese.

Fermo restando dunque il tentativo della legge Salva-borghi di individuare i piccoli comuni va richiamato come la stessa definizione di centro storico<sup>7</sup> non sia priva di ambiguità.

Il primo riferimento alla materia è contenuto nella legge-ponte (n. 765 del 1967), il cui art. 17 ha introdotto l'art. 41-*quinquies* nel corpo della legge urbanistica fondamentale, dal quale si ricava che il centro storico è un agglomerato urbano, che riveste carattere storico, artistico o di particolare pregio ambientale.

Sul punto, interveniva la circolare del Ministero dei Lavori Pubblici 28 ottobre 1967, n. 3210, a precisare come i centri storici potessero essere costituiti anche da «isolati contenenti edifici costruiti in epoca anteriore al 1860, anche in assenza di monumenti od edifici di particolare valore artistico», come pure da «strutture urbane realizzate anche dopo il 1860, che nel loro complesso costituissero documenti di un costume edilizio altamente qualificato».

Si spezzava, in questo modo, il legame originario tra centro storico ed immobili di interesse culturale, che però dà luogo all'attuale sovrapposizione di discipline diverse (al frazionamento delle competenze su più livelli istituzionali e alla ricerca di meccanismi di coordinamento e composizione degli interessi e delle competenze)<sup>8</sup>. Anzi, proprio la disciplina dei centri storici esprime efficacemente le tensioni del sistema del patrimonio culturale verso un "approccio integrato".

<sup>7</sup> Sul tema, si v. G. Caia, G. Ghetti, *La tutela dei centri storici. Discipline giuridiche*, Torino, 1997; P. Carpentieri, *Il decoro urbano: il problema degli usi e della conservazione dei centri storici. I beni culturali e la normativa urbanistica*, in *www.giustizia-amministrativa.it.*, 2014; G. D'Alessio, *I centri storici: aspetti giuridici*, Milano, 1983; S. FANTINI, *Il centro storico come bene paesaggistico a valenza culturale*, in *Aedon*, 2, 2015; L. Ferrucci, *Le potenzialità economiche dei centri storici*, *ibidem.*; M. Malo, (a cura di), *I centri storici come parte del patrimonio culturale*, Bologna, 2020, F.G. Scoca, D. D'Orsogna, *Centri storici, problema irrisolto*, in G. Caia, G. Ghetti, *La tutela dei centri storici*, 1351 ss.; G. Severini, *Centri storici: occorre una legge speciale o politiche speciali?*, in *Aedon*, 2, 2015, A. Simonati, *La disciplina regionale dei centri storici: caratteri e tendenze*, in *Riv. giur. urb.*, 2, 2015, 295 ss.; C. VIDETTA, *I centri storici al crocevia tra disciplina dei beni culturali, disciplina del paesaggio e urbanistica: profili critici*, in *Aedon*, 3, 2012.

<sup>8</sup> Esempio lampante è in questo senso la disciplina del decoro nelle aree pubbliche di valore culturale, contenuta nell'art. 52 del Codice, su cui P. Carpentieri, *Il decoro urbano: il problema degli usi e della conservazione dei centri storici. cit.*

In proposito, la giurisprudenza amministrativa ha elaborato la locuzione «beni culturali urbanistici»<sup>9</sup>, per sottolinearne la finalizzazione «a conservare e tramandare nella loro integrità interi complessi urbanistici-architettonici, in quanto prodotti irripetibili di un ciclo economico e sociale ormai chiuso, rispetto al quale assume valore non già il singolo manufatto architettonico, ma la completezza dell'insieme, ed in particolare «l'assetto viario preesistente, le altezze, i caratteri figurativi degli edifici, e soprattutto le sapienti “gerarchie” di volumi e di altezza tra edifici religiosi, civili e di comune fruizione abitativa, che costituiscono la vera insuperata essenza dell'urbanistica degli “antichi”»<sup>10</sup>.

La dottrina precisa che quella di “bene culturale urbanistico” è un'espressione enfatica, in cui l'attributo “culturale” vale solamente ad orientare le modalità di tutela urbanistica, ma non anche ad attrarre il centro storico nell'ambito dei beni culturali in senso stretto, e cioè, secondo quanto recita l'art. 2, comma 2, del d.lgs. n. 42 del 2004, tra le «cose immobili e mobili che, ai sensi degli articoli 10 e 11, presentano interesse artistico, storico, archeologico, etnoantropologico, archivistico e bibliografico e le altre cose individuate dalla legge o in base alla legge, quali testimonianze aventi valore di civiltà»<sup>11</sup>.

È stato sottolineato come il centro storico rappresenti «un luogo abitato le cui caratteristiche consistono nel distinguersi dal resto dell'agglomerato urbano, per avere caratteri di individualità storica, tali da rappresentare un *unicum*, esemplare cioè di una particolarità che esprime una valenza culturale»<sup>12</sup>. Il centro storico è molto più di un paesaggio o di un ambiente: esso è il paesaggio dell'uomo o, per usare termini che potrebbero sembrare poetici, l'ambiente dell'anima»<sup>13</sup>.

La definizione riportata mostra come la tutela dei centri storici si giustifichi in ragione della loro consistenza unitaria, che prescinde dalla considerazione dei singoli edifici proprio per il fatto di essere

<sup>9</sup> A. Bartolini *Patrimonio culturale e urbanistica*, in *Riv. giur. urb.*, 3, 2016, 10 ss.

<sup>10</sup> Cfr. in termini Cons. giust. amm. sic., 22 marzo 2006, n. 107.

<sup>11</sup> In questi termini, S. FANTINI, *Il centro storico come bene paesaggistico a valenza culturale*, cit..

<sup>12</sup> F. Benvenuti, *Introduzione*, in G. Caia, G. Ghetti, *La tutela dei centri storici*, cit., 1 ss.

<sup>13</sup> F. Benvenuti, *ibidem*, 2. A questa impostazione sembrano rifarsi le considerazioni di S. Amorosino, *La valenza materiale ed immateriale dei paesaggi urbani di rilievo storico*, cit., 27 ss.

il centro storico un «agglomerato urbano»<sup>14</sup> a carattere unitario<sup>15</sup> e composito<sup>16</sup>.

Quella di “centro storico” è, dunque, «una locuzione giuridicamente polisemica, alla quale può attribuirsi significato, considerandolo come un’entità unitaria, d’insieme, idonea a segnare la continuità nella storia di una comunità umana che in tale insediamento insiste»<sup>17</sup>.

Pertanto, la tutela del centro storico<sup>18</sup> non è soltanto il punto di convergenza di varie discipline (governo del territorio, tutela del paesaggio<sup>19</sup> e dei beni culturali<sup>20</sup>), ma anche il risultato del tentativo di comporre interessi pubblici diversi che si affiancano, in contesti che

<sup>14</sup> In questi termini, la legge-ponte (l. 6 agosto 1967, n. 765), il cui art. 17 ha introdotto l’art. 41-*quinquies* nel corpo della legge urbanistica fondamentale.

<sup>15</sup> Così anche la Dichiarazione XL degli atti della Commissione Franceschini, risalente alla metà degli anni ’60 del Novecento, che definisce i centri storici «strutture insediative urbane, che costituiscono unità culturale o la parte originaria e autentica di insediamenti, e testimoniano i caratteri di una viva cultura urbana».

<sup>16</sup> Secondo la circolare dell’allora Ministero dei Lavori Pubblici 28 ottobre 1967, n. 3210, il centro storico poteva essere costituito da «isolati contenenti edifici costruiti in epoca anteriore al 1860, anche in assenza di monumenti od edifici di particolare valore artistico», come pure da «strutture urbane realizzate anche dopo il 1860 che nel loro complesso costituiscano documenti di un costume edilizio altamente qualificato».

<sup>17</sup> S. Fantini, *Il centro storico*, cit.

<sup>18</sup> Come si sa, la prima forma di tutela dei centri storici è di tipo urbanistico, a partire dalla Carta di Gubbio del 1960, passando per la citata legge Ponte ed il dm 2 aprile 1968, n. 1444, per finire con la l. n. 457/1978 e le successive disposizioni statali e regionali in materia di piani di riqualificazione.

<sup>19</sup> La novella al codice, contenuta nel d.lgs. n. 63 del 2008, modificando l’art. 136, lett. c), ha espressamente incluso, tra i complessi di immobili il cui notevole interesse pubblico può essere dichiarato attraverso il procedimento di cui agli artt. 138-141, “i centri ed i nuclei storici”, con la conseguenza che, pur non rientrando tra le aree tutelate per legge ai sensi dell’art. 142 del Codice, i centri storici sono suscettibili di tutela paesaggistica, mediante dichiarazione di notevole interesse pubblico, di competenza regionale, ed, in via sostitutiva, anche ministeriale.

<sup>20</sup> Quando nel centro storico siano presenti edifici storici di interesse particolarmente importante, tutelati ai sensi dell’art. 10, comma 3, lett. d), del d.lgs. n. 42 del 2004, “ville, parchi, giardini” che abbiano interesse artistico o storico, di cui al comma 4, lett. f), “pubbliche piazze, vie, strade e altri spazi aperti urbani di interesse artistico o storico”, cui fa riferimento sempre il comma 4, sub lett. g). L’art. 52 del Codice prevede, poi, un’ulteriore forma di tutela per le aree pubbliche aventi valore archeologico, storico, artistico e paesaggistico nelle quali vietare o sottoporre a condizioni particolari l’esercizio del commercio.

possono presentare caratteristiche (dimensionali, di degrado, inquinamento o afflusso turistico<sup>21</sup>) estremamente diverse.

Tale ultimo aspetto particolarmente rileva ai fini dell'indagine in corso, poiché certamente la questione dei centri storici presenta nelle aree interne elementi di specialità tipici del contesto di riferimento e che richiedono, come vedremo, soluzioni differenziate.

Così come pure particolarmente rilevante rispetto ai temi trattati è la questione delle attività culturali (spesso artigianali), tradizionalmente sorte e praticate proprio nei centri storici e che ne rappresentano il principale tratto identitario<sup>22</sup>, che il Codice disciplina attraverso la tutela dei locali in cui tali attività si svolgono<sup>23</sup>.

A ben guardare, la disciplina dei locali storici<sup>24</sup>, che ha dato luogo ad una rilevante giurisprudenza costituzionale ed amministrativa<sup>25</sup>

<sup>21</sup> Si pensi, ad esempio, alla interazione tra le nozioni di borgo, centro storico e città d'arte. Su quest'ultima, in particolare, si v. M. Cammelli, *Città d'arte tra autonomia e regimi speciali*, in *Aedon*, 2, 2015; A. Bartolini, *Lo statuto della Città d'arte, ibidem*; S. Amoroso, *Le "città d'arte": nozione e ipotesi di discipline amministrative di tutela*, in *Riv. giur. urb.*, 3-4, 1990, 595 ss.

<sup>22</sup> C. Videtta, *I centri storici al crocevia tra disciplina dei beni culturali, disciplina del paesaggio e urbanistica: profili critici*, in *Aedon*, 3, 2012.

<sup>23</sup> Cfr., art. 52, co. 1 *bis* d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42.

<sup>24</sup> Sul tema T. Bonetti, *Pianificazione urbanistica e regolazione delle attività commerciali nei centri storici*, in *Riv. giur. urb.*, 2017, 3, 386 ss; G. TORELLI, *La salvaguardia delle attività tradizionali nei c. d. "locali storici"*, in *Munus*, 2, 2021, 437 ss.

<sup>25</sup> P. Carpentieri, *Il decoro urbano*, cit., 7. È noto che (la questione è inquadrabile nell'orientamento giurisprudenziale che ha giudicato legittima l'apposizione di un vincolo di destinazione sui locali in ragione del rilevante interesse identitario delle attività svolte (Corte costituzionale, 9 marzo 1990, n. 118, relativa al caso dell'Antico Caffé Genovese di Cagliari). L'imposizione di un vincolo che riverberi i propri effetti sulla utilizzazione del bene vincolato, è legittima, allorché risulti chiaro che detta utilizzazione non assume rilievo autonomo, separato e distinto dal bene, ma si compenetra nelle cose che ne costituiscono il supporto materiale (Cons. St., 10 ottobre 2002, n. 5434 (caso dell'antico ristorante Bagutta di Milano). In un'altra pronuncia (Cons. St., 6 maggio 2008, n. 2009, relativa al caso dell'antico negozio Pietro Romanengo fu Stefano in Genova), il Consiglio di Stato ha condiviso l'impostazione per cui, volendosi tutelare il "negozio" in considerazione del valore "dell'attività" ivi svolta, si era reso necessario apporre il vincolo sul "contenuto", e non soltanto sul "contenente", ed ha valutato legittima la prescrizione vincolistica muovendo dalla considerazione contenuta nella relazione allegata ai decreti impugnati, per cui "gli arredi del negozio, oltre ad incarnare i valori storico-artistici, mantengono integro ed ancora attuale il vincolo strumentale (che li lega) all'esercizio dell'attività commerciale svolta nei locali.". Sul tema, C. Videtta, *Il decoro urbano tra le ragioni di protezione*

oltre che a numerose leggi regionali<sup>26</sup>, è il risultato del tentativo di coniugare (faticosamente) tutela e valorizzazione del patrimonio culturale materiale e di quello immateriale<sup>27</sup>.

Per tornare alla domanda iniziale relativa a quale sia la definizione di “borgo”, sulla quale innestare, con specifico riferimento alle aree interne, adeguate misure di valorizzazione, emerge come le definizioni utilizzate nei testi normativi e nei provvedimenti amministrativi varino in ragione della finalità da perseguire e del contesto.

In questa variabilità di definizioni sono stati, tuttavia, indicati due elementi ricorrenti<sup>28</sup>: il carattere identitario (elemento di sintesi delle varie definizioni richiamate) e la culturalità, intesa non come presenza di immobili di interesse culturale, quanto piuttosto come elemento in ragione del quale ricondurre il borgo alla categoria di beni paesaggistici *ex art.* 136 del Codice<sup>29</sup>.

Proprio tali elementi costituiscono il fulcro dell’azione pubblica rispetto ai borghi: la tutela della loro identità ed una valorizzazione in grado di incidere positivamente sul territorio di riferimento<sup>30</sup>.

In proposito, è stato infatti opportunamente osservato come il riferimento dell’art. 136 ai “centri ed i nuclei storici” non abbia carattere tassativo<sup>31</sup>, con la conseguenza di poter includere anche i borghi storici tra i beni paesaggisticamente rilevanti.

Ne deriva con riguardo ai borghi, come già per i centri storici, che misure di valorizzazione possono derivare (oltre che dalla normativa

*del patrimonio storico artistico e il perseguimento di obiettivi di politica urbana*, in *Riv. giur. urb.*, 1, 2019, 39 ss.

<sup>26</sup> Si v. P. Carpentieri, *Il decoro urbano*, cit., spec. § 4.

<sup>27</sup> Il punto è efficacemente espresso da A. Bartolini, *Patrimonio culturale e urbanistica*, in *Riv. giur. urb.*, 3, 2016, 26, secondo cui «i centri storici non sono solo un complesso di beni culturali urbanistici materiali, in quanto essendo un corpo vivo, vivente (e da molto tempo), racchiudono anche idealità, esperienze, ricordi, ecc., che lo connotano, pure, come un bene culturale immateriale».

<sup>28</sup> E. Guarnieri, *Ripresa e resilienza tra le vie dei borghi storici*, in *Aedon*, 3, 2022.

<sup>29</sup> Tra i complessi di cose immobili sottoponibili a tutela paesaggistica la giurisprudenza ha incluso “interi centri storici”, così come “antichi castelli, villaggi, borghi, agglomerati urbani e zone di interesse archeologico” (Cons. St., 29 febbraio 2016, n. 846; Id., 9 febbraio 2016, n. 519; Id., 12 giugno 2013, n. 3255; Id., 21 giugno 2006, n. 3733).

<sup>30</sup> Cfr., A. Pirri Valentini, *Per una qualificazione giuridica dei borghi*, in *Aedon*, 2, 2024.

<sup>31</sup> P. Carpentieri, *Il secondo «correttivo» del codice dei beni culturali e del paesaggio*, in *Urb. app.*, 6, 2008, 681 ss.

paesaggistica del Codice dei beni culturali) da altre discipline e nello specifico del governo del territorio. A questo riguardo, occorre, tuttavia, sottolineare come i citati poteri del comune in materia di urbanistica culturale, a fronte delle potenzialità ricordate, sono quasi del tutto inattuati<sup>32</sup>.

Non si può qui riprendere il tema generale della relazione tra governo del territorio e tutela dei beni culturali<sup>33</sup>, se non per ricordare come il sistema, originariamente “a tutele autonome e parallele”, sia stato sostituito dalla ricerca di un approccio integrato<sup>34</sup>, essenzialmente basato sulla definizione di procedimenti di intesa o coordinamento, che rappresenta con riguardo alla materia del patrimonio culturale il più generale processo di integrazione tra centro e periferia<sup>35</sup>.

Ciò è conseguenza, come si sa, in parte della ridefinizione delle funzioni amministrative a seguito della riforma del titolo V, in parte di una sostanziale inadeguatezza del modello precedente, in cui il patrimonio culturale veniva tutelato al di fuori di qualunque attenzione al contesto di riferimento e si pianificava il territorio senza un'adeguata considerazione degli “interessi differenziati”, con una complessiva inefficacia e inadeguatezza delle misure adottate per l'uno e per gli altri.

Sul punto, è invece utile richiamare quell'orientamento della giurisprudenza amministrativa, che ha progressivamente riconosciuto all'autorità comunale, nell'esercizio della sua funzione urbanistica, «la facoltà di assicurare tutela ulteriore e aggiuntiva<sup>36</sup> (rispetto a quella prevista dalla normativa di settore), individuando altre tipologie di ambiti di tutela del patrimonio culturale, ben potendo il piano regolatore introdurre autonomamente e indipendentemente ulteriori prescrizioni e previsioni per la più completa tutela del patrimonio stesso»<sup>37</sup>.

<sup>32</sup> S. Amorosino, *Diritto dei beni culturali*, Padova, 2019, 162.

<sup>33</sup> In proposito, si v. il volume P. Stella Richter (a cura di), *Governo del territorio e patrimonio culturale*, Milano, 2017. Con specifico riferimento al rapporto tra archeologia e territorio, di recente, S. GARDINI, *La disciplina amministrativa dell'archeologia. Politiche culturali e governo del territorio*, Napoli, 2023.

<sup>34</sup> Sul tema si rinvia alle considerazioni di A. Crosetti, *Governo del territorio e tutela del patrimonio culturale: un difficile percorso di integrazione*, in *Riv. giur. edil.*, 2, 2018, 81 ss.

<sup>35</sup> A. Crosetti, *Governo del territorio*, cit.

<sup>36</sup> Così anche Corte cost., 16 giugno 2005 n. 232.

<sup>37</sup> Si v., ad es., Tar Toscana n. 1449/1988, secondo cui “l'autorità urbanistica nell'esercizio dei suoi poteri di pianificazione, non è vincolata alla pedissequa re-



Orientamento, questo, che ha incontrato il favore della Corte costituzionale<sup>38</sup>, che ha sottolineato come il legislatore regionale possa, ai fini della valorizzazione di determinati beni, riconoscerne il «particolare valore storico o culturale da parte della comunità regionale o locale, senza che ciò comporti la loro qualificazione come beni culturali... e la conseguente speciale conformazione del loro regime giuridico»<sup>39</sup>.

In altri termini, «si valorizzano i beni che hanno rilevanza storica, artistica e ambientale e che possono essere oggetto di disciplina regionale»<sup>40</sup>.

È il tema dei c.d. “beni culturali minori”, che vedono un decisivo coinvolgimento degli enti territoriali in tema di tutela e valorizzazione del patrimonio culturale, sotto il profilo normativo, laddove si consente alle regioni di definire oggetti di tutela ulteriori rispetto a quelli individuati dal Codice e agli enti locali di prevedere forme ulteriori di tutela e valorizzazione.

La dottrina ha opportunamente sottolineato che nell’ambito dei processi di valorizzazione di una testimonianza culturale di interesse locale un ruolo fondamentale potrà essere svolto dai cittadini, singoli o anche riuniti in forme associative<sup>41</sup>.

Vengono sostanzialmente riconosciuti meritevoli di tutela (attraverso gli strumenti di piano) quei beni (minori o extra codicistici), che, pur non rientrando tra le categorie del Codice assumono assoluto rilievo per la memoria storica e l’identità delle comunità locali.

cezione dei vincoli già emergenti dai provvedimenti adottati dalle amministrazioni preposte alla tutela degli interessi di carattere storico, ambientale e paesaggistico, ma è legittimata a nuova e diversa valutazione degli stessi che, nel rispetto dei vincoli discendenti da essi, può apportare nuove ed ulteriori limitazioni a piena tutela di detti beni”; Analogamente, Tar Toscana, 16 novembre 1987 n. 1349, in Tar, 1988, I, 204; in termini anche Tar Liguria, 25 marzo 2013 n. 522; Cons. Stato, Sez. IV, 20 settembre 2005 n. 4818.

<sup>38</sup> Corte cost., 26 novembre 2002 n. 478, in *Giur. cost.*, 2002, 6.

<sup>39</sup> Corte cost. 28 marzo 2003 n. 94, con nota di P. Carpentieri e F.S. Marini, *I “beni culturali” e i “locali storici” del Lazio: una differenziazione storico-normativa*, in *Giur. cost.*, 2003, 777 ss.; A. Poggi, *Verso una definizione aperta di “bene culturale”*, in *Aedon*, 1, 2003.

<sup>40</sup> S. Foà, *La legittimità costituzionale della L.R. Lazio sulla tutela e valorizzazione dei locali storici*, in *Giorn. dir. amm.*, 9, 2003, 908.

<sup>41</sup> G. Garzia, *Enti locali, associazioni e i c.d. beni culturali minori*, in *Riv. giur. edil.*, 5, 2018, 379 ss.

Si definisce, in questo modo, una nuova categoria di beni culturali, che non si confonde con quella dei beni culturali codicistici, ma in qualche modo si affianca ad essi<sup>42</sup>.

Le considerazioni svolte consentono di trarre sul punto qualche conclusione. In primo luogo, quella dei beni culturali minori è fisiologicamente una categoria, che assume un rilievo qualitativo e quantitativo centrale proprio nelle aree interne. Proprio in ragione della loro definizione, i beni culturali minori vengono tutelati in forme aggiuntive e ulteriori rispetto a quelle codicistiche, che hanno il vantaggio di poter essere definite “caso per caso”, in considerazione delle specifiche esigenze e delle specifiche caratteristiche del contesto di riferimento.

### 3. *Rigenerazione urbana e patrimonio culturale: binomio possibile o necessario?*

Nel dibattito relativo all'individuazione di strumenti di valorizzazione sostenibile del patrimonio culturale la progressiva attenzione ai temi della rigenerazione e del riuso è confermata dai dati che mostrano come il patrimonio culturale (come più in generale quello pubblico) siano esposti ai rischi derivanti dalla scarsa manutenzione, dal degrado e dall'abbandono<sup>43</sup>.

<sup>42</sup> F. Salvia, *La tutela trasversale dei beni culturali. I beni culturali urbanistici*, in *Dir. e soc.*, 2003, 3, 374.

<sup>43</sup> È interessante, ad esempio, l'azione volta al monitoraggio dei beni culturali in pericolo condotta da Italia nostra, in [www.italianostra.org](http://www.italianostra.org). Oltre 50.000 beni culturali sui quasi 110.000 censiti nella “Carta del Rischio del patrimonio culturale” sono in condizione di abbandono o di mancata fruizione (il dato è citato da F. Milella, *Il destino dei luoghi, Il giornale delle Fondazioni*, in [www.ilgiornaledellefondazioni.com](http://www.ilgiornaledellefondazioni.com). In termini più generali il valore patrimoniale dei fabbricati pubblici censiti dal MEF, circa 1 milione di unità catastali, è stimato in 283 miliardi di euro. Esso è per la maggior parte (77%) riconducibile a fabbricati utilizzati direttamente dalla P.A. (circa 217 miliardi di euro) e quindi non disponibili, nel breve-medio termine, per progetti di valorizzazione e dismissione. Il restante 23 % è dato in uso, a titolo gratuito o oneroso, a privati (51 miliardi), oppure risulta non utilizzato (12 miliardi) o in ristrutturazione (3 miliardi). Solo il 2,5% del patrimonio pubblico risultava appetibile al mercato. Il *surplus* di offerta rispetto alla domanda genera infatti crollo del valore economico di quanto si offre al mercato.

Ne derivano tre considerazioni generali. La prima: ciò che vale per il patrimonio pubblico nel suo complesso può estendersi, con le dovute precisazioni, anche agli immobili pubblici d'interesse culturale. La seconda: le logiche puramente economiche, (improntate all'applicazione *sic et simpliciter* del principio della redditività del patrimonio pubblico), orientate esclusivamente a ridurre il debito e migliorare i bilanci pubblici sono destinate a fallire. La terza: in questo contesto gli interventi di rigenerazione e riuso assumono un peso sempre più significativo.

C'è, dunque, un legame sempre più evidente tra rigenerazione e patrimonio culturale che la dottrina ha sintetizzato in due formule: "patrimonio culturale che rigenera" e "patrimonio culturale rigenerato" e che induce ad attribuire alla rigenerazione culturale<sup>44</sup> una specifica connotazione nell'ambito più generale del fenomeno rigenerativo del territorio.

In realtà, i modelli di rigenerazione culturale sono più d'uno: *culture led regeneration* (in cui il processo di rigenerazione è innescato da un'istituzione culturale (un museo, ad esempio: il caso di MAAM Roma Est<sup>45</sup>); la *cultural regeneration* (in cui il centro del progetto diventa la produzione di cultura, dunque la creazione di spazi creativi di sperimentazione, o eventi per la rigenerazione di aree degradate<sup>46</sup>) e infine *culture and regeneration* (in cui la cultura non si inserisce nel progetto di rigenerazione, ma in qualche modo lo affianca pur rimanendo un aspetto autonomo)<sup>47</sup>.

AmMESSO dunque che rigenerazione e riuso siano pratiche in qualche modo indispensabili anche per il patrimonio culturale occorre verificare quali siano le norme applicabili.

Sul punto, occorre subito anticipare come nel Codice di settore non vi siano riferimenti espliciti al rapporto tra rigenerazione urbana

<sup>44</sup> Sia consentito il rinvio a C. Vitale, *Rigenerare per valorizzare. La rigenerazione urbana gentile" e la riduzione delle disuguaglianze*, in *Aedon*, 2, 2021.

<sup>45</sup> Si v. [www.tribune.com/attualita/2015/04/la-storia-del-maam-larte-prende-vita-in-uno-strano-museo-a-roma-1](http://www.tribune.com/attualita/2015/04/la-storia-del-maam-larte-prende-vita-in-uno-strano-museo-a-roma-1).

<sup>46</sup> Si v. l'esperienza condotta in Toscana nel comune di Sansepolcro, in [www.casermarcheologica.it](http://www.casermarcheologica.it).

<sup>47</sup> La ricostruzione richiamata è di G. Evans, *Measures for measures: evaluating the evidence of culture's contribution to regeneration*, in *Urban Studies*, 42, 2005. 5-6, 1-25.

e valorizzazione del patrimonio culturale, se si escludono le norme in tema di valorizzazione del paesaggio<sup>48</sup>.

È invece possibile cogliere nel Codice con riferimento ai principali strumenti di valorizzazione previsti (sponsorizzazione, servizi al pubblico e concessioni) l'applicazione del principio di redditività dell'azione amministrativa, che assume come premessa generale quella della generale capacità del patrimonio culturale di generare reddito e dunque di essere appetibile sul mercato.

Una specifica conferma viene dall'art. 57 *bis*<sup>49</sup> in tema di concessione con finalità di valorizzazione alla quale si applicano le norme ed i principi in tema di alienazione dei beni culturali. Né alcuna differenziazione prevede il Codice rispetto al pagamento del canone con riguardo alle diverse ipotesi di concessione (cfr., art. 106).

Tale premessa non viene però confermata dai dati che si sono sopra richiamati, con la conseguenza che i principali strumenti di valorizzazione previsti dal Codice dei beni culturali rischiano di rivelarsi in alcuni casi inadeguati o non percorribili.

A fronte della ricordata carenza normativa sono invece sempre più diffusi e numerosi gli esempi di sperimentazioni in questo senso.

In Umbria, ad esempio, il Castello di Postignano, borgo medievale abbandonato, è stato trasformato in albergo diffuso, spazio culturale e sede di eventi artistici da una società privata supportata dall'amministrazione comunale. In Calabria, a Borgo Fazio, (area interna del crotonese) è stato realizzato un progetto di accoglienza diffusa e laboratori di artigianato. In Basilicata l'ex Convento dei Cappuccini (Latronico) era una storica struttura comunale dell'Appennino lucano che oggi ospita il museo delle arti ambientali, residenze di artista e workshop. Ancora in Calabria l'ex opificio storico dell'800 Soveria Mannelli è stato salvato e trasformato in manifattura tessile

<sup>48</sup> Anzi, come sottolineato dalla dottrina, la valorizzazione del paesaggio è, essenzialmente, un'operazione di ripristino, come la riqualificazione dei contesti degradati, come è anche un intervento che «crea» nuovi valori paesaggistici; ma è altresì attività diretta ad assicurarne la fruizione e l'uso. Così L. Casini, *Valorizzazione e gestione*, cit., 214.

<sup>49</sup> Art. 57 *bis*, co. 1. Le disposizioni di cui agli articoli 54, 55 e 56 si applicano ad ogni procedura di dismissione o di valorizzazione e utilizzazione, anche a fini economici, di beni immobili pubblici di interesse culturale, prevista dalla normativa vigente e attuata, rispettivamente, mediante l'alienazione, ovvero la concessione in uso o la locazione degli immobili medesimi.

d'eccellenza e museo d'impresa. Infine, l'ex scuola rurale Pracchia (Appenino pistoiese) è diventata centro di educazione ambientale e base per escursioni e formazione.

Gli esempi proposti mostrano come anche immobili di interesse culturale siano non di rado interessati da operazioni di riuso nel contesto più generale di interventi di rigenerazione urbana.

Con specifico riferimento alla rigenerazione urbana deve sottolinearsi un crescente intervento normativo sia in ambito regionale<sup>50</sup> che nazionale. Qui, in particolare, il recente disegno di legge S761, a firma di Gasparri, dal titolo *Disposizioni in materia di rigenerazione urbana*, presentato il 22 giugno 2023,<sup>51</sup> indica esplicitamente tra le finalità della legge (art. 1, co.2) «il riuso, il rinnovamento o la sostituzione dei complessi edilizi e di edifici pubblici o privati...anche in via parziale e prevalente, in stato di degrado e di abbandono o dismessi o inutilizzati o in uso ma in via di dismissione o da rilocalizzare». Oltre a quella di rigenerazione urbana<sup>52</sup> la legge contiene una definizione di centro storico e agglomerato storico<sup>53</sup>, ai fini della perimetrazione dei centri storici ove si realizzano gli interventi di rigenerazione urbana.

<sup>50</sup> Tra gli altri, la L.R. Emilia-Romagna, n. 24/2017, che dedica il capo II del titolo II alla Promozione del riuso e della rigenerazione urbana, su cui G.F. Cartei e E. Amante, *La disciplina della rigenerazione nella legge dell'Emilia-Romagna n. 24 del 2017*, in *Riv. giur. urb.*, 2, 2020, 329 ss. Con uno specifico riferimento alla rigenerazione urbana nel titolo, si veda L.R. Lombardia, n. 18/2019; L.R. Puglia, n. 21/2008; L.R. Piemonte, n. 16/2018; L.R. Lazio n.7/2017; L.R. Calabria, n. 25/2022; L.R. Marche n. 22/2011. Più di recente, si v. la L.R. Abruzzo, 20 dicembre 2023, n. 58. In tema, G. Torelli, *La rigenerazione urbana nelle recenti leggi urbanistiche e del governo del territorio*, in *Ist. fed.*, 2017, 659 ss.

<sup>51</sup> Si v. [www.lavoripubblici.it, news/rigenerazione-urbana-ddl-presentato-senato-31421#La-struttura-del-Disegno-di-legge](http://www.lavoripubblici.it/news/rigenerazione-urbana-ddl-presentato-senato-31421#La-struttura-del-Disegno-di-legge).

<sup>52</sup> «Rigenerazione urbana»: azioni di trasformazione urbana ed edilizia in ambiti urbani su aree e complessi edilizi, prioritariamente su quelli caratterizzati da degrado urbanistico, edilizio, ambientale o socio-economico, che non determinino consumo di suolo o, comunque, secondo criteri che utilizzino metodologie e tecniche relative alla sostenibilità ambientale, determinino un “saldo zero” di consumo di suolo anche mediante azioni di rinaturalizzazione dei suoli consumati in modo reversibile, con il recupero dei servizi ecosistemici persi, tramite la de-impermeabilizzazione, la bonifica, nonché l'innalzamento del potenziale ecologico-ambientale e della biodiversità urbana.

<sup>53</sup> «Centri storici e agglomerati urbani di valore storico»: i nuclei e i complessi edilizi identificati nell'insediamento storico quale risulta dal nuovo catasto edilizio urbano di cui al reg. d.l. 13 aprile 1939, n. 652, convertito, con modificazioni, dalla

Occorre aggiungere che il legame tra rigenerazione e valorizzazione del patrimonio culturale nel disegno di legge da ultimo citato appare rafforzato attraverso il richiamo alla realizzazione di interventi di rigenerazione e riuso, con specifico riguardo ai centri storici complessivamente considerati.

Più di recente il dd.l. n. 1028 a firma di Sironi, Patuanelli e Di Girolamo *Rigenerazione urbana e uso sostenibile del suolo*, comunicato alla Presidenza il 20 febbraio 2024<sup>54</sup> assegna alle Regioni il compito di individuare la rigenerazione ed il riuso quali azioni prioritarie (art.3, co.3) nell'attività di pianificazione territoriale e paesaggistica.

Ai comuni compete, invece, l'individuazione delle aree, che, in ragione delle condizioni di degrado, devono essere sottoposte ad operazioni di riuso o rigenerazione, (co. 10), adeguando a tali obiettivi la pianificazione urbanistica.

Anche in questo caso vi è un esplicito riferimento alla partecipazione delle comunità locali (art. 8) nella definizione degli obiettivi dei piani di rigenerazione urbana.

Interessante, ai fini della presente indagine, è poi l'art. 12, *Funzione sociale della proprietà*, dedicato «ai beni inutilizzati o derelitti di proprietà pubblica, ecclesiastica, privata o di altra natura, che si trovino in stato di abbandono da almeno sette anni o di degrado da almeno quindici anni che si considerano abbandonati che “rientrano nel patrimonio pubblico del comune nel quale si trovano e devono essere utilizzati per soddisfare l'interesse generale».

L'individuazione dei beni di cui al co.1 può avvenire sia d'ufficio, sia su segnalazione della comunità interessata, ed è funzionale all'emanazione di provvedimenti diretti ai proprietari dei beni stessi per ripristinarli e restituirli alla loro funzione sociale.

In caso di inerzia del proprietario spetterà ai comuni la realizzazione delle suddette operazioni. In mancanza delle risorse necessarie i beni verranno acquisiti al patrimonio comunale.

l. 11 agosto 1939, n.1249, che costituiscono la più ampia testimonianza, materiale e immateriale, avente valore di civiltà, del patrimonio culturale della Nazione e la cui tutela è finalizzata a preservare la memoria della comunità nazionale nelle plurali identità di cui si compone e ad assicurarne la conservazione e la pubblica fruizione anche al fine di valorizzare e promuovere l'uso residenziale, sia pubblico che privato, per i servizi e per l'artigianato.

<sup>54</sup> Si v., [www.senato.it/leg/19/BGT/Schede/Ddliter/57978.htm](http://www.senato.it/leg/19/BGT/Schede/Ddliter/57978.htm).

Non è chiaro, invece, il collegamento tra la disposizione appena citata ed il co. 2 dell'art. 12 dedicato ai beni comuni: «beni materiali e immateriali, che per la loro natura o per la loro funzione, soddisfano diritti fondamentali e bisogni socialmente rilevanti, servendo immediatamente la collettività che attraverso i suoi componenti è ammessa a goderne in modo diretto. I beni comuni sono naturalmente fuori commercio e di proprietà collettiva demaniale o in uso civico e collettivo, urbano e rurale. Qualora si trovino in proprietà privata, la pubblica amministrazione è tenuta ad acquisirli al patrimonio pubblico».

La norma citata è interessante perché sovrappone le misure in favore del patrimonio (pubblico o privato dismesso o abbandonato) alla tematica dei beni comuni. Il co. 5, infatti, dispone che «le azioni intraprese in base alle disposizioni del presente articolo costituiscono l'espressione della volontà da parte dei comuni, singoli o associati, di gestire i beni comuni:

- a) in quanto funzionali all'esercizio dei diritti fondamentali, nonché al libero sviluppo, alla promozione e alla realizzazione della persona umana;
- b) in quanto beni di appartenenza collettiva e sociale secondo la distinzione pubblico o privato;
- c) ai fini di un utilizzo e di un'accessibilità, improntati a criteri di equità e solidarietà;
- d) in quanto rappresentanti un valore artistico e culturale da preservare per tutelare i diritti delle generazioni future.

In sintesi, il legislatore sembra giustificare il dovere dei comuni di farsi carico del ripristino e della funzione sociale del patrimonio abbandonato (anche privato o ecclesiastico) attraverso l'applicazione della teoria dei beni comuni.

Se dunque, per un verso, la disposizione esplicita la relazione tra rigenerazione e beni comuni, dall'altro finisce per caricare i comuni di un ulteriore onere difficilmente sostenibile, che rappresenta invece proprio una delle ragioni fondanti dello sviluppo dell'amministrazione condivisa per la gestione dei beni comuni.

Con riferimento alle leggi regionali in materia si osservano due elementi ricorrenti: un più deciso coinvolgimento delle comunità locali già nella fase dell'ideazione degli interventi, attraverso procedure di consultazione pubblica<sup>55</sup> funzionali all'identificazione dei bisogni

<sup>55</sup> Cfr. art. 3, L. R. Puglia, n. 21/2008 e art. 12, L.R. Piemonte n. 16/2018. Si

anche sociali, ambientali e culturali; il collegamento tra rigenerazione urbana e patrimonio culturale (Emilia -Romagna, n. 24 del 2017; Puglia n. 21 del 2008).

Ad ogni modo, dalle leggi regionali e dai disegni di legge citati è possibile tracciare alcune direttrici principali lungo cui si definiscono gli interventi di rigenerazione urbana:

natura polisemica della rigenerazione urbana e varietà degli obiettivi perseguiti e perseguibili; b) carattere bidirezionale della relazione tra rigenerazione urbana e cultura; partecipazione delle comunità<sup>56</sup>; d) riduzione delle disuguaglianze sociali<sup>57</sup>; e) connessione tra aree interne, rigenerazione urbana.

A fronte dell'assenza di una disciplina organica e unitaria il fenomeno rigenerativo associato al patrimonio culturale e nello specifico ai borghi può essere analizzato, da un lato, dalla prospettiva delle politiche del PNRR per il recupero dei borghi dall'altro dalle regole e dalle sperimentazioni per l'amministrazione condivisa dei beni comuni<sup>58</sup>.

In entrambi quei contesti, infatti, la rigenerazione ed il riuso assumono un peso specifico, attribuendo al fenomeno della rigenerazione una connotazione identitaria più specifica.

Come detto, infatti, come uno dei tratti distintivi della rigenerazione urbana è proprio la sua potenziale idoneità a contrastare i fenomeni di marginalizzazione ed esclusione sociale; per questo tale fenomeno risul-

veda, ancora, la L.R. n. 20/2017 della Lombardia (art. 6) sulla consultazione pubblica per la valutazione delle politiche regionali. Piuttosto frequentemente poi le diverse regioni lanciano consultazioni pubbliche su argomenti specifici. Oppure si v. l'esperienza del Friuli Venezia Giulia, che ha promosso una consultazione per il recepimento della normativa statale sul Terzo settore.

<sup>56</sup> Cfr. art. 3, L.R. Puglia, n. 21/2008 e art. 12, L. R. Piemonte n. 16/2018. Si veda, ancora, la L.R. n. 20/2017 Lombardia *ex* art. 6 sulla consultazione pubblica per la valutazione delle politiche regionali. Piuttosto frequentemente poi le diverse regioni lanciano consultazioni pubbliche su argomenti specifici. Oppure si v. l'esperienza del Friuli Venezia Giulia, che ha promosso una consultazione per il recepimento della normativa statale sul Terzo settore.

<sup>57</sup> In questo senso, è utile sottolineare come il PNRR individui nella rigenerazione urbana, in particolare nella componente n. 2.2 "rigenerazione urbana e *housing* sociale", lo strumento per realizzare gli obiettivi della missione n. 5 "coesione e inclusione". Sul tema, A. Giusti, *La rigenerazione urbana come strategia di ripresa e resilienza*, in *Munus*, 2, 2021, 329.

<sup>58</sup> È la ricostruzione di A. Giusti, *Che cos'è la rigenerazione urbana*, in *IFEL, Riprendiamoci la città*, 2023, che però analizza la rigenerazione oltre che con riguardo all'amministrazione condivisa, con riguardo ai provvedimenti per le periferie, (p.21).



ta strettamente collegato, da un lato, alle politiche pubbliche di coesione, che operano nel senso del contrasto alle disuguaglianze territoriali e sociali (e dunque quelle per le periferie<sup>59</sup> e per i territori marginali più in generale)<sup>60</sup>, dove la realizzazione di opere e lavori pubblici servono a garantire gli elementi materiali per ridurre il divario economico-sociale fra i territori e rendere attrattivi i luoghi da rigenerare<sup>61</sup> e dall'altro a quegli strumenti che presuppongono un significativo coinvolgimento dal basso delle comunità di riferimento (come appunto i patti di collaborazione per l'amministrazione condivisa, v. subito *infra*).

Ad ogni modo, non può non sottolinearsi come la rigenerazione urbana ed il riuso si pongano oggi come esigenze imprescindibili per la valorizzazione dei borghi delle aree interne (a prescindere dalla definizione che se ne voglia accogliere), se si assume come premessa la necessità di modelli di valorizzazione sostenibile in contesti periferici e marginali, in cui il patrimonio culturale si presenta degradato e sottoutilizzato e perciò stesso non sempre appetibile per il mercato attraverso strumenti che ne presuppongano la redditività economica<sup>62</sup>, ma che al tempo stesso può fungere da attivatore e collettore di energie preziose sul territorio.

#### 4. *Borghi da rigenerare (per valorizzare): ma con quali strumenti?*

Come si è anticipato con riferimento alle politiche di valorizzazione dei borghi<sup>63</sup>, le recenti misure del PNRR dedicate all'Attrattività

<sup>59</sup> E. Boscolo, *Le periferie in degrado (socioculturale) e i (plurimi) fallimenti dell'urbanistica italiana*, in *Riv. giur. urb.*, 1, 2021, 54 ss.

<sup>60</sup> In questo senso, è utile sottolineare come il PNRR individui nella rigenerazione urbana, in particolare nella componente n. 2.2 "rigenerazione urbana e housing sociale", lo strumento per realizzare gli obiettivi della missione n. 5 "coesione e inclusione". Sul tema, A. Giusti, *La rigenerazione urbana come strategia di ripresa e resilienza*, in *Munus*, 2, 2021, 329.

<sup>61</sup> In questi termini, A. Giusti, *Che cos'è la rigenerazione urbana*, in IFEL, *Riprendiamoci la città*, cit., 24.

<sup>62</sup> In tema si vedano gli studi di A.L. Tarasco, *La redditività del patrimonio culturale. Efficienza aziendale e promozione culturale*, Torino, 2006.

<sup>63</sup> È questo il caso del Piano Strategico dello sviluppo del Turismo 2017-2022 (MiBACT 2017), nel quale il tema dei borghi viene associato alla linea di intervento "sostegno allo sviluppo turistico di destinazioni emergenti, come le città d'arte i borghi", secondo un'ottica di ricerca dell'autenticità dell'identità territoriale e ampliamento/integrazione dell'offerta turistico-culturale, o ancora dell'iniziativa

dei borghi presentano senza dubbio non pochi profili di interesse nel quadro più generale di quello che è stato definito “diritto del borgo”<sup>64</sup>.

Nel contesto delle misure adottate nella cornice del PNRR<sup>65</sup>, come anticipato, i borghi sono definiti come «piccoli insediamenti storici che hanno mantenuto la riconoscibilità della loro struttura insediativa storica e la continuità dei tessuti edilizi storici», e si precisa che «nel caso di piccoli e piccolissimi comuni possono coincidere con il centro urbano del territorio comunale, mentre in tutti gli altri casi sono da intendersi come nuclei storici prevalentemente isolati e/o separati rispetto al centro urbano e pertanto non coincidenti con il centro storico o porzioni di esso»<sup>66</sup>.

Il borgo può dunque coincidere con il centro urbano nel caso di comuni piccoli e piccolissimi; mentre negli altri casi rappresenta un agglomerato separato, non coincidente con il centro storico o con porzioni di esso.

In questo contesto la rigenerazione viene indicata come perno degli interventi progettati<sup>67</sup>.

Più in particolare, l'Investimento 2.1. della Missione 1 – Digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo, Componente 3 – Turismo e Cultura 4.0, denominato «Attrattività dei Borghi»<sup>68</sup> si

*dell'Anno dei Borghi (2017)* in [www.camminiditalia.cultura.gov.it](http://www.camminiditalia.cultura.gov.it) e infine del Bando Borghi del 2020 (destinato solo ad alcune regioni) Avviso pubblico relativo alla selezione di interventi finalizzati alla riqualificazione e valorizzazione turistico-culturale dei Comuni delle regioni: Basilicata, Calabria, Campania, Puglia e Sicilia, in [www.ponculturaesviluppo.beniculturali.it](http://www.ponculturaesviluppo.beniculturali.it).

<sup>64</sup> B.G. De 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 app.*, 2022, 458 ss.

<sup>65</sup> Si v. [www.cultura.gov.it/pnrr-borghi](http://www.cultura.gov.it/pnrr-borghi).

<sup>66</sup> Cfr., Linee di indirizzo sulle modalità attuative dell'intervento 2.1. “Attrattività dei borghi, M1C3 Turismo e cultura del Piano nazionale di Ripresa e Resilienza, [www.media.beniculturali.it](http://www.media.beniculturali.it), 4.

<sup>67</sup> In proposito, osserva come la rigenerazione territoriale rappresenti il principale strumento previsto dall'ordinamento per la tutela e la salvaguardia dei borghi, per la definizione di un “diritto dei borghi”, B. Di Mauro, *Il diritto dei borghi nel PNRR: verso una (stagione) di rigenerazione urbanisticamente orientata alla conservazione e allo sviluppo dei valori locali*, in *Urb e app.*, 4, 2022, 458 ss.

<sup>68</sup> Cfr., Linee di indirizzo sulle modalità attuative dell'intervento 2.1. “Attrattività dei borghi, M1C3 Turismo e cultura del Piano nazionale di Ripresa e Resilienza, <https://media.beniculturali.it/mibac/files/boards/be78e33bc8ca0c99bfff70aa174035096/PDF/Avvisi/>

compone di due distinte linee d'intervento<sup>69</sup> che presentano differenze significative sul piano procedurale.<sup>70</sup>

La «linea A» di finanziamento, è dedicata a «Progetti pilota per la rigenerazione culturale, sociale ed economica dei Borghi a rischio abbandono e abbandonati», con una dotazione finanziaria complessiva di 420 milioni di euro.

Nell'ambito di questa linea sono stati selezionati 21 progetti<sup>71</sup> particolarmente significativi, presentati dai Comuni (uno per Regione e Provincia autonoma), a ciascuno dei quali è stato attribuito l'importo di 20 milioni di euro.

I progetti, in stato di elaborazione avanzato (sotto il profilo della fattibilità e sostenibilità) sono stati selezionati dalle Regioni, per poi essere valutati da parte di un Comitato tecnico<sup>72</sup>, con il compito di verificare la congruità dei progetti presentati rispetto alle tempistiche ed agli obiettivi del PNRR e promuovere eventuali accordi istituzionali per la loro realizzazione.

Al termine di questo processo i progetti sono stati ammessi definitivamente a finanziamento con decreto ministeriale del Ministero della cultura.

Borghi/Linee%20di%20indirizzo%20Investimento%202.1-Attrattivit%20Borghi.pdf, 4.

<sup>69</sup> Con d.m., 7 giugno 2022 n. 453 sono state assegnate le risorse a 309 Comuni, conseguendo pertanto il traguardo europeo M1C3-12, in scadenza il 30 giugno 2022. In particolare, con il richiamato decreto sono stati assegnati complessivamente euro 761.866.602,09 così ripartiti: -euro 398.421.075,00 per la Linea A dell'intervento, in favore di n. 20 Comuni per la realizzazione di altrettanti Progetti pilota per la rigenerazione culturale, sociale ed economica di 20 borghi a rischio abbandono o abbandonati, ripartiti, uno per ciascuna Regione e Provincia autonoma, ad eccezione della Regione Molise per ragioni di sospensiva TAR; -euro 363.445.527,09 per la Linea B dell'intervento a favore di n. 289 comuni per la realizzazione di progetti locali di rigenerazione culturale e sociale di borghi storici al di sotto dei 5.000 abitanti, selezionati mediante Avviso pubblico.

<sup>70</sup> Si v. [www.cultura.gov.it/comunicato/21911](http://www.cultura.gov.it/comunicato/21911).

<sup>71</sup> Si v. [www.media.beniculturali.it/mibac/files/boards/be78e33bc8ca0c99bf-f70aa174035096/Card/PNRR-Borghi/borghi\\_Card\\_Cover2.png](http://www.media.beniculturali.it/mibac/files/boards/be78e33bc8ca0c99bf-f70aa174035096/Card/PNRR-Borghi/borghi_Card_Cover2.png).

<sup>72</sup> Con il d.m. 28 marzo 2022, n. 194 il Segretariato Generale del Ministero della Cultura ha istituito il Comitato tecnico per la verifica dei 21 Progetti pilota per la rigenerazione culturale, sociale ed economica dei borghi. Il comitato, istituito dal MIC, vede la partecipazione, oltre al MIC di un rappresentante delle Regioni, un rappresentante dell'ANCI e un rappresentante delle Associazioni che fanno parte del "Comitato Nazionale dei Borghi".

La «Linea B» riguarda, invece, i «Progetti locali per la Rigenerazione Culturale e Sociale» e prevede una dotazione finanziaria complessiva di 580 milioni di euro. Per i singoli progetti viene però prevista una dotazione minore (l'importo massimo per il singolo borgo è di 1,65 milioni di euro, che può arrivare a 2,53 milioni di euro circa considerando anche le risorse eventualmente concesse alle imprese che si insediano nel borgo selezionato, ma arriva a finanziare almeno 229 borghi storici, con una diffusione più capillare sul territorio.

In questo caso l'iter di selezione è in capo al Ministero.

I 580 milioni di euro mobilitati sono così suddivisi: a) 380 milioni di euro per i Progetti locali di rigenerazione culturale e sociale presentati dai Comuni; e b) 200 milioni di euro in regime d'aiuto a imprese.

Nel primo caso è stato pubblicato un avviso pubblico emanato dal Ministero e rivolto ai Comuni, in forma singola o aggregata (fino a un massimo di tre Comuni), con popolazione residente complessiva fino a 5.000 abitanti.

Nel secondo, invece, le risorse sono assegnate nell'ambito di una procedura centralizzata, sempre gestita dal Ministero della cultura, rivolta a favore delle piccole e medie imprese, *profit e non profit*, localizzate o che intendevano insediarsi nei borghi selezionati con la prima quota di risorse<sup>73</sup>.

Appare significativo in questo ambito il riferimento agli strumenti di partenariato pubblico privato per l'attivazione di processi collaborativi finalizzati al benessere delle collettività<sup>74</sup>; si conferma, dunque, la centralità degli strumenti di partenariato pubblico privato, specie in ambito locale<sup>75</sup>, sia come garanzia di una maggiore aderenza ai bisogni specifici delle comunità<sup>76</sup>, che su un piano più generale in un'ottica di raggiungimento degli obiettivi dell'Agenda 2030.

<sup>73</sup> Si v. [www.pnrr.cultura.gov.it/avviso-pubblico-a-supporto-delle-imprese-che-operano-nei-borghi-destinatari-di-finanziamenti-pnrr-m1c32-1-attrattiva-dei-borghi/](http://www.pnrr.cultura.gov.it/avviso-pubblico-a-supporto-delle-imprese-che-operano-nei-borghi-destinatari-di-finanziamenti-pnrr-m1c32-1-attrattiva-dei-borghi/).

<sup>74</sup> A. Moliterni, *Le prospettive del partenariato pubblico privato nella stagione del PNRR*, in *Dir. Amm.*, 2, 2022, 449.

<sup>75</sup> In proposito, il Rapporto della Fondazione IFEL «I comuni e il Partenariato Pubblico Privato» (2020), evidenzia il raddoppio degli investimenti a livello comunale e un aumento dell'importo dei singoli bandi: da 1,9 miliardi di euro (1.755 bandi) a 3,9 miliardi di euro per complessivi 1.325 bandi, in [www.fondazioneifel.it/documenti-e-pubblicazioni/item/10657-i-comuni-e-il-partenariato-pubblico-privato-quarta-edizione-2020](http://www.fondazioneifel.it/documenti-e-pubblicazioni/item/10657-i-comuni-e-il-partenariato-pubblico-privato-quarta-edizione-2020).

<sup>76</sup> S. Valaguzza, *Governare per contratto. Creare valore attraverso i contratti pubblici*, Napoli, 2018, 73.

D'altro canto, il Piano nazionale per i borghi, così come strutturato, presenta alcune criticità, pur non mancando gli aspetti che, in prospettiva, avrebbero potuto agire positivamente sulle questioni relative alla valorizzazione del patrimonio culturale ed allo sviluppo delle aree interne.

Come si detto, una delle prime questioni riguarda la definizione di borgo. Sulla sua difficile perimetrazione si sono innestate con specifico riguardo ai progetti finanziati nell'ambito della Linea A, dedicata a «Borghi a rischio abbandono e abbandonati»,<sup>77</sup> scelte che sono apparse poco coerenti con la logica di fondo delle misure a sostegno dei borghi<sup>78</sup>, che avrebbero dovuto rilanciare i centri minori nel contesto più ampio delle politiche nazionali di coesione per le aree interne e marginali.

È il caso di quanto accaduto nella Regione Piemonte, dove era stata inizialmente selezionata la Reggia di Stupinigi, per poi ritirare la candidatura a favore del Comune di Elva (CN). In proposito è stato sottolineato<sup>79</sup> come la vicenda piemontese evidenzi le contraddizioni di un bando che concentra risorse considerevoli in un solo borgo, formulando criteri incentrati sulla rigenerazione del patrimonio culturale, candidandosi al tempo stesso a diventare strumento di coesione, specie per le aree interne, senza che tale aspetto sia sufficientemente valorizzato sul piano dei criteri di accesso al finanziamento.

Un secondo ordine di criticità è relativo, da un lato, al ruolo delle Regioni, dall'altro alla relazione tra queste e gli enti locali. È stato infatti sottolineato come il coinvolgimento delle regioni sia stato in alcuni casi per lo più formale; in altri, è stata denunciata da parte dei comuni l'eccessiva discrezionalità delle regioni nella selezione dei progetti (linea A).

Ciò si deve, in parte, alla fisiologica complessità delle relazioni Stato, regioni ed enti locali, nell'ordinamento multilivello, che chiede una costante quanto faticosa interazione tra i diversi soggetti.

<sup>77</sup> In questo caso, si fa riferimento in termini dimensionali al numero di edifici (300) e alla popolazione, rispetto a rischio spopolamento.

<sup>78</sup> C. Chiapperini, E. Montenegro, G. Viesti, *Ventuno fortunati borghi*, in F. Barbera, D. Cersosimo, A. De Rossi, *Il Belpaese che dimentica i borghi*, Roma, 2022, 163.

<sup>79</sup> In questi termini, G. Menegus, *Bando borghi e autonomie territoriali*, in *Le Regioni*, 5, 2022, 937.

Tale aspetto risulta particolarmente significativo, rilevando sia sotto il profilo del frazionamento delle competenze con riguardo al settore del patrimonio culturale che a quello della rigenerazione urbana.

A questo proposito, la giurisprudenza costituzionale ha ribadito come la previsione di misure di riqualificazione del patrimonio immobiliare dismesso possa essere ricondotta «a un obiettivo legittimamente perseguibile dal legislatore regionale, in quanto rientrante nella sua competenza legislativa in materia di governo del territorio»<sup>80</sup> e che, premesso che la tutela dell'ambiente non può ritenersi propriamente una 'materia', ma un 'valore' costituzionalmente protetto, ciò non esclude la titolarità in capo alle Regioni di competenze legislative su materie (governo del territorio, tutela della salute, ecc.) per le quali quel valore costituzionale assume rilievo. E, in funzione di quel valore, lo Stato può dettare *standard* di tutela uniformi sull'intero territorio nazionale anche incidenti sulle competenze legislative regionali *ex art.* 117 della Costituzione<sup>81</sup>. D'altro canto, come si sa, le questioni attinenti alla tutela del patrimonio culturale afferiscono alla competenza esclusiva statale.

Ciò, peraltro, salvaguardando la funzione di pianificazione urbanistica attribuita ai Comuni.

Infatti, per quanto la rigenerazione, possa essere annoverata tra gli obiettivi legittimamente perseguibili dal legislatore regionale, alla luce della competenza legislativa in materia di governo del territorio, le modalità di intervento, e la loro stessa entità, non devono determinare una compressione della funzione fondamentale dei Comuni in materia di pianificazione urbanistica che vada "oltre la soglia dell'adeguatezza e della necessità"<sup>82</sup>.

Su questo le *Linee di indirizzo* avrebbero però potuto fornire maggiore supporto, definendo i criteri per la selezione dei candidati<sup>83</sup> con lo stesso rigore con cui sono stati definiti i requisiti dei borghi a rischio abbandono o abbandonati<sup>84</sup>.

<sup>80</sup> Corte cost., 23 giugno 2020, n. 119.

<sup>81</sup> In questi termini Corte cost., 26 luglio 2002, n. 407 e 20 dicembre 2002, n. 536.

<sup>82</sup> Corte cost., 23 giugno 2020, n. 119.

<sup>83</sup> Sono carenti le indicazioni sulle procedure da seguire per la selezione e la presentazione del «Progetto Pilota», salvo prevedere che la proposta sia definita d'intesa tra Regione e Comune e sia avanzata previa delibera di Giunta.

<sup>84</sup> Vengono in particolare indicati i requisiti di «borgo storico», identificando,

Si è verificato, dunque, che alcune Regioni abbiano praticamente di fatto abdicato al ruolo di selezione dei progetti da inviare al Ministero, avviando procedure competitive tra i comuni<sup>85</sup> e che invece altre abbiano assai discrezionalmente scelto i progetti senza un adeguato confronto con gli enti locali<sup>86</sup>.

Per altro verso, l'esperienza del Bando borghi ha riproposto all'attenzione del dibattito, le note carenze dimensionali e di *know how* con cui i comuni (a maggior ragione quelli minori, situati in aree interne) hanno dovuto cimentarsi nell'attuazione di procedure complesse e tempistiche rigorose<sup>87</sup>.

Come evidenziato, la stessa struttura del PNRR rischia di rimanere, proprio per le aree interne, un'occasione mancata.

In primo luogo, perché è stato delineato un sistema di finanziamento basato sulla messa a bando delle attività e sul principio della premialità, col rischio che la mancanza di *know how*, presupposto necessario per risultare beneficiari del finanziamento, penalizzi proprio i territori maggiormente bisognosi<sup>88</sup>.

Per rispondere in modo efficace ai bandi, infatti avrebbe dovuto già essere colmato il divario (in termini di massa critica, capacità di

richiamando i dati strutturali (riconoscibilità storica della struttura insediativa), gli elementi dimensionali (numero di unità immobiliari residenziali di norma non superiore a 300), la dinamica insediativa (borgo a rischio abbandono o abbandonato), l'interesse ambientale (Comune localizzato in area protetta), l'interesse paesaggistico (Comune localizzato in area di valore paesaggistico) e l'interesse culturale (appartenenza a siti UNESCO, riconoscimenti di interesse internazionale e nazionali, appartenenza e reti e itinerari riconosciuti, ecc.

<sup>85</sup> Si tratta di 18 Regioni e Province autonome su 21; non hanno avviato procedure selettive le Regioni Sicilia e Calabria e la Provincia autonoma di Trento.

<sup>86</sup> Così, ad esempio, in Sicilia, con la scelta del borgo «A Cunuzia», sito nel Comune di Vizzini (CT) o ancora in Friuli Venezia-Giulia con il Borgo Castello di Gorizia (nel centro della città) o in Liguria con il Borgo Castello di Andora (SV) (non riconducibile ad area interna o marginale).

<sup>87</sup> Si è osservato, come si tratti di una conseguenza di privilegiare progetti già pronti da poter essere più rapidamente realizzati. Così, G.F. Gori, P. Lattarulo, *Decentramento e Investimenti pubblici locali negli scenari del PNRR*, in N. Antonetti, A. Pajno (a cura di), *Stato e sistema delle autonomie dopo la pandemia* cit., Bologna, 2022, 203 ss., spec. 205.

<sup>88</sup> G. Trovati, *Borghi, chiude la lotteria dei 420 milioni del PNRR*, in [www.ilsole24ore.com](http://www.ilsole24ore.com).

innovazione, personale tecnicamente preparato ecc.), su cui il bando avrebbe dovuto intervenire, innescando una spirale senza fine<sup>89</sup>.

Il tema dell'adeguata formazione del personale pubblico (oltre che del suo dimensionamento)<sup>90</sup>, da un lato, e le necessarie riforme della p.a. ancora da fare, dall'altro, rischiano, dunque, di pregiudicare, almeno parzialmente, i benefici derivanti dal PNRR.

Pe altro verso, molti dei borghi semi-abbandonati (per i quali sono pensati gli interventi della linea A) presentano una situazione giuridica del relativo patrimonio molto complessa e articolata, con un intreccio di beni pubblici, ecclesiastici e privati, talora gravati da usi civici, nonché immobili frammentati tra una pluralità di proprietari, spesso irreperibili<sup>91</sup>.

In altri casi la complessità delle procedure e la concreta verifica dei requisiti richiesti dai bandi hanno dato luogo a contenzioso amministrativo<sup>92</sup>, ai rilievi dell'ANAC<sup>93</sup> e ai controlli della Corte dei conti<sup>94</sup>.

Ciò mostra come, a fronte del riconoscimento di un ruolo strategico ai comuni nella scelta ed elaborazione dei progetti, sarebbe stato auspicabile un più deciso coinvolgimento del livello comunale nella formulazione dei bandi ad evitare le problematiche poi emerse in fase di applicazione.

Oltre a questo, vi è un dato più generale e ancora più significativo.

Le misure del PNRR per i borghi sembrano contraddire uno dei pilastri della SNAI (a cui pure invece espressamente si richiamano),

<sup>89</sup> Si v. in particolare, le considerazioni di L. Corazza, *Potrà il PNRR rilanciare le aree interne?*, Bologna, 2022.

<sup>90</sup> G. Viesti, *Introduzione*, *ibidem*.

<sup>91</sup>In questi termini G. Menegus, *Bando Borghi*, cit., 947, che cita l'Avviso della Regione Abruzzo che, all'art. 9 – Beni oggetto degli interventi, che proprio in considerazione di questo stato di cose limita gli interventi di riqualificazione e valorizzazione al solo patrimonio pubblico (di proprietà del Comune istante o di altra Amministrazione pubblica ed ubicati nel borgo o nel centro storico).

<sup>92</sup> È il caso del Molise, dove per la linea A era risultato inizialmente assegnatario dei fondi della linea A il comune di Pietrabbondante, poi scalzato, a seguito del ricorso, da quello di Castel del Giudice. La questione è stata analizzata prima dal Tar, 20 luglio 2022, n. 263 e poi dal Cons. Stato, 14 dicembre 2022.

<sup>93</sup> ANAC, Nota del Presidente del 2 novembre 2022, 1333, 2022.

<sup>94</sup> Corte dei conti, reg. contr. Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, del. 4/2023, Prima relazione sugli esiti del controllo concomitante sul progetto «Arvier Agile. La cultura del cambiamento», Missione 1, Componente 3, Misura 2, Investimento 2.1 «Attrattività dei borghi-Linea di azione A», finanziato nell'ambito del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR).



stimolando logiche competitive tra i diversi soggetti aspiranti ai finanziamenti, si collocano lungo una direttrice esattamente opposta a quella della ricerca di forme di aggregazione tra i comuni minori<sup>95</sup>.

Un maggior raccordo tra le misure del PNRR indicate e la SNAI avrebbe consentito un maggiore impatto dei benefici indotti dal PNRR sui territori per i quali sarebbero più necessari.

Ancora in termini generali è stato osservato come manchi nelle misure del PNRR l'attenzione alle comunità che abitano i borghi, qualificandosi gli investimenti previsti piuttosto come misure a supporto della valorizzazione turistica dei borghi (e dunque della fruizione esterna) più che come misure di contrasto allo spopolamento<sup>96</sup>.

Anche le Regioni hanno mostrato una crescente attenzione rispetto all'adozione di norme e politiche per la valorizzazione dei borghi.

Per un verso, ciò è avvenuto attraverso l'emanazione di bandi per il finanziamento di progetti in tal senso<sup>97</sup>. In altri casi, sono state adottate specifiche leggi regionali su questi temi, che tuttavia associano le questioni legate al recupero ed alla valorizzazione dei borghi principalmente al potenziamento dell'attrattività turistica<sup>98</sup> o dell'economia in generale<sup>99</sup>.

A fronte delle numerose e variegate classificazioni (borghi alpini<sup>100</sup>, borghi storici<sup>101</sup>, borghi caratteristici<sup>102</sup>, borghi più belli d'Italia<sup>103</sup>;

<sup>95</sup> Cfr., su questo la posizione dell'UNCCEM, in [www.uncem.it/bando-borghi-del-pnrr-lettera-aperta-del-presidente-uncem](http://www.uncem.it/bando-borghi-del-pnrr-lettera-aperta-del-presidente-uncem).

<sup>96</sup> C. Chiapperini, E. Montenegro, G. Viesti, *Ventuno fortunati borghi*, cit., 166.

<sup>97</sup> Si v., tra le altre, Lombardia (bando «Interventi finalizzati alla riqualificazione e valorizzazione turistico-culturale dei borghi storici» – d.d.u.o. 15 gennaio 2021, n.248); Calabria (*Progetto Strategico per la Valorizzazione dei Borghi della Calabria ed il Potenziamento dell'offerta turistica e culturale*); Molise (*Molise archeologico: rete di scavi diffusi e coordinati con borghi e contesti attrezzati per l'accoglienza* d.G.R. 15 febbraio 2018, n. 172).

<sup>98</sup> Cfr., la L.R. Marche 22 novembre 2021, n. 29; L.R. Abruzzo 9 agosto 2013, n. 22; L.R. Puglia 17 dicembre 2013, n. 44; L.R. Liguria 21 marzo 2007, n. 13; L.R. Sardegna, 28 luglio 2017, n. 16.

<sup>99</sup> Cfr., l'art. 17, L.R. Friuli Venezia-Giulia, 22 febbraio 2021, n. 3 e ancora l'art. 4, l.r. Friuli Venezia-Giulia, 3 marzo 2023, n. 10.

<sup>100</sup> Cfr., art. 28 della l.r. Piemonte 5 aprile 2019, n. 14.

<sup>101</sup> L.R. Valle d'Aosta, 18 novembre 2005, n. 30.

<sup>102</sup> Cfr., art. 12, L.R. Umbria 22 ottobre 2018, n. 8.

<sup>103</sup> Cfr., la già citata L.R. Puglia, n. 44 del 2013.

borghi rurali<sup>104</sup>), la definizione di borgo è spesso ricondotta a quella di centro storico, con inevitabili sovrapposizioni tra nozioni diverse<sup>105</sup>.

Il risultato, anche nel panorama regionale, è l'adattamento della disciplina di tutela e valorizzazione pensata per i centri storici anche ai borghi variamente qualificati<sup>106</sup>.

Una più mirata attenzione alle politiche per i borghi si trova invece nella legge regionale della Puglia n. 44 del 2013. Qui, in particolare, sebbene utilizzi il termine "riqualificazione urbana", il legislatore regionale promuove «la valorizzazione del patrimonio culturale, materiale e immateriale, la riqualificazione urbana, la conservazione ed il restauro del patrimonio edilizio e degli spazi liberi» dei borghi storici, attraverso una vasta gamma di interventi, che vanno dalla riqualificazione in senso fisico (la rimozione di elementi contrastanti con le regole e i principi generatori della struttura morfo-tipologica di lungo periodo; il miglioramento dell'aspetto estetico dei tessuti insediativi e dei singoli edifici), alla migliore fruibilità collettiva di beni storici, artistici e sociali esistenti.

Particolarmente articolata, poi, è la normativa della regione Marche n. 29 del 2021, che prevede diverse tipologie di misure per garan-

<sup>104</sup> Art. 2, L.R. Marche n. 29 del 2021.

<sup>105</sup> Si v., ad es. la già citata legge regionale delle Marche che all'art. distingue: (salvo poi inevitabilmente tornare a sovrapporre): a) borghi storici: gli agglomerati insediativi che conservano nell'organizzazione territoriale, nell'assetto urbanistico o nelle strutture edilizie i segni di una formazione remota e di proprie originarie funzioni economiche, politiche, sociali e culturali connesse alle caratteristiche del territorio e che possono rivestire anche carattere artistico o di particolare pregio ambientale e paesaggistico. Gli agglomerati insediativi possono anche coincidere con i centri storici di cui alla lettera b); b) centri storici: gli insediamenti individuati dalla pianificazione urbanistica comunale come zona A di cui al decreto interministeriale 2 aprile 1968, n. 1444 (Limiti inderogabili di densità edilizia, di altezza, di distanza fra i fabbricati e rapporti massimi tra spazi destinati agli insediamenti residenziali e produttivi e spazi pubblici o riservati alle attività collettive, al verde pubblico o a parcheggi da osservare ai fini della formazione dei nuovi strumenti urbanistici o della revisione di quelli esistenti, ai sensi dell'art. 17 l. 6 agosto 1967, n. 765); c) borghi rurali: nuclei storici extraurbani con popolazione censuaria di riferimento inferiore a settecento abitanti; d) centri e nuclei storici cartografati: i centri e nuclei storici cartografati nei piani regolatori comunali a seguito delle procedure di adeguamento al PPAR e della L.R. 5 agosto 1992, n. 34, *Norme in materia urbanistica, paesaggistica e di assetto del territorio*.

<sup>106</sup> Cfr., A. Sau, *La rivitalizzazione dei centri storici tra disciplina del paesaggio, tutela e valorizzazione del patrimonio culturale*, in *Le Regioni*, 5-6, 2016, 956 ss.

tire la riqualificazione, valorizzazione e rivitalizzazione dei borghi storici (cfr., tra le altre il «Progetto borgo accogliente» di cui all'art. 5).

Sempre sul piano degli strumenti giuridici utili alla realizzazione di interventi di riuso e rigenerazione dei borghi è utile richiamare le norme e le esperienze di amministrazione condivisa<sup>107</sup>.

Il ricorso sempre più significativo dei comuni a questo strumento ne ha modificato l'ambito di applicazione, che dalle ipotesi iniziali della gestione (e manutenzione) di spazi comuni o degradati (aree verdi, parchi, cortili di scuole) ha progressivamente riguardato progetti complessi per la rigenerazione di immobili degradati (di interesse culturale o per l'attivazione di servizi culturali).

In proposito, dai dati richiamati nel *Rapporto Labsus 2019* emergono alcuni profili meritevoli di attenzione. Degli 830 patti scrutinati 65 riguardano patti complessi, ciò che equivale a dire che il loro peso corrisponde a circa il 7,8% dei patti totali<sup>108</sup>.

Nella stragrande maggioranza dei casi si tratta di rigenerazione di beni comunali caduti in disuso o sottoutilizzati, che in passato svolgevano funzioni diverse: *ex* scuole, *ex* chiese, *ex* oratori, *ex* forti.

Circa un 20% di questi progetti poi riguarda biblioteche pubbliche e una quota limitata (poco meno del 5%) - ma significativa - le aree industriali dismesse.

Vi sono, inoltre, significative ipotesi di patti sottoscritti con riferimento ai settori del patrimonio culturale e della cultura<sup>109</sup>.

<sup>107</sup> Per un inquadramento generale del tema, cfr. G. Arena, *Amministrazione e società. Il nuovo cittadino*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1, 2017, 43-55; G. Arena, C. Iaione (a cura di), *L'Italia dei beni comuni*, Roma, Carocci, 2012; M. Bombardelli (a cura di), *Prendersi cura dei beni comuni per uscire dalla crisi*, Napoli, 2016. Sulla assimilazione tra patrimonio culturale e beni comuni, cfr. E. Fidelbo, *Strumenti giuridici di valorizzazione del rapporto tra patrimonio culturale e territorio: il caso dei patti di collaborazione tra amministrazioni locali e cittadini*, in *Aedon*, 3, 2018.

<sup>108</sup> Qui gli ultimi dati: <https://www.labsus.org/rapporto-labsus-2024/>.

<sup>109</sup> Già nel *Rapporto Labsus 2017 sull'amministrazione condivisa*, in *labsus.org*9 s., dove, con riferimento ai settori di intervento, si evidenziava come il 16% dei patti di collaborazione adottati nei comuni italiani fossero riferibili alle voci "Beni culturali" (6%) o "Cultura (10%)". Tuttavia, la stima potrebbe essere anche più bassa dell'effettivo "peso" del settore in esame giacché lo stesso Rapporto avverte che "nel 43% dei casi analizzati le aree di intervento si sovrappongono tra loro" (p. 10). La tendenza appare confermata anche prendendo a riferimento i singoli beni interessati dai patti: sebbene gli "Spazi culturali" costituiscano (solo) nel 6% dei casi l'oggetto dei patti, all'interno della categoria "Altro" (21%), rientrano ipotesi di cura dei beni culturali (come nei casi dei comuni di Siena, Lecco e Lucca) o di organizzazione di

Nei patti quasi sempre sono delineati programmi di riuso progettati insieme da comune e rappresentanti delle comunità, associazioni; molti di essi prevedono una partecipazione ampia di soggetti non limitata a un solo rapporto a due (comune/proponente), il che li rende “a struttura aperta”.

In queste ipotesi, la rigenerazione consiste in attività di promozione culturale o di integrazione sociale che in alcuni casi integrano quelle formali già garantite dal comune, producendo valore per le comunità.

Per quanto in qualche caso i patti complessi ripropongano le note formule dei rapporti concessori, ne prevale un uso creativo finalizzato all'esercizio di una funzione rigenerativa a beneficio della collettività.

Rispetto ai soggetti coinvolti nei patti, sono presenti imprese o cooperative sociali che collaborano con altri enti di Terzo settore o singoli cittadini nel 3,6% dei patti identificati (30 su 830).

Come si vede, insomma, due sono i punti chiave che emergono. Il primo è relativo all'utilizzazione dei patti di collaborazione per la definizione dei contenuti di progetti che hanno ad oggetto il riuso o la rigenerazione. Il secondo riguarda la preferenza, (non sempre esplicitata) dalle norme regolamentari in materia, per la stipulazione dei patti con enti del Terzo settore.

Così, ad esempio, nella legge regionale dell'Emilia-Romagna, n. 3 del 2023 che se, da un lato, si riconosce il principio (confermato dalla prassi) per cui non necessariamente i patti devono essere sottoscritti con soggetti del Terzo settore, dall'altro lato, si registra un tentativo da parte del legislatore regionale di ricondurre le espressioni di

manifestazioni culturali (p. 10). I dati del Rapporto 2017 sono stati tratti sulla base di una rilevazione condotta su un campione di 113 patti attivi nel primo semestre 2017, su un totale di 390 patti rinvenuti. Avvertono i redattori del Rapporto che “il numero totale dei patti attivi fino a quel periodo è ampiamente sottostimato”. Essi dovrebbero superare le 400 unità e presentano un *trend* in crescita. Attraverso una stima dei patti già rilevati nel Rapporto Labsus 2016, è possibile affermare che a partire dalla presentazione del primo Regolamento, sono stati stipulati in Italia oltre 1.000 patti (p. 9). Sul tema, E. FIDELBO, *Strumenti giuridici di valorizzazione del rapporto tra patrimonio culturale e territorio: il caso dei patti di collaborazione tra amministrazioni locali e cittadini*, in *Aedon*, 3, 2018. Si v, ad esempio, il patto sottoscritto dal Comune di Piedimonte del Matese per la valorizzazione del museo civico, in [www.comune.piedimonte-matese.ce.it/benicomuni/2021/09/23/patto-di-collaborazione-finalizzato-alla-realizzazione-di-attivita-culturali-per-la-conoscenza-e-la-valorizzazione-del-museo-civico-r-marrocco](http://www.comune.piedimonte-matese.ce.it/benicomuni/2021/09/23/patto-di-collaborazione-finalizzato-alla-realizzazione-di-attivita-culturali-per-la-conoscenza-e-la-valorizzazione-del-museo-civico-r-marrocco).

cittadinanza attiva non strutturata verso le figure degli ETS, anche attraverso percorsi di evoluzione promossi dagli stessi comuni (art. 6, c. 2, lett. e)).

Analogamente, il citato regolamento di attuazione della Toscana del 2021 prevede al co. 3, dell'art. 3 (*Cura, gestione condivisa e rigenerazione dei beni comuni*), che per le attività di auto-recupero di cui al comma 2<sup>110</sup>, il patto di collaborazione è sottoscritto con Enti del Terzo Settore, anche congiuntamente alle cooperative di comunità di cui all'articolo 11 *bis* della l. r. 73 del 2005, che intervengono direttamente nella realizzazione delle opere.

In questo senso, dunque, il patto può rappresentare il primo passo verso la co-progettazione tra enti pubblici e Terzo settore per la definizione di progetti per la rigenerazione anche in ambito culturale a diretto beneficio delle comunità. Alcune esperienze interessanti sono riconducibili a questo modello: l'*ex* Asilo Filangieri<sup>111</sup> a Napoli, spazio pubblico dedicato alla produzione artistica e culturale che sperimenta il modello dell'autogoverno, attraverso l'organizzazione di assemblee periodiche con le quali la comunità (plurale ed eterogenea) definisce l'organizzazione degli spazi e la programmazione degli eventi. Un esempio di come la comunità possa riappropriarsi di uno spazio pubblico, trasformandolo in un luogo di scambio culturale, sociale e creativo. Altrettanto interessante l'esperienza della gestione condivisa del centro culturale "Don G. Torelli di San Pancrazio" a Bucine (Toscana), che ha ad oggetto la valorizzazione del luogo attraverso l'organizzazione di eventi culturali<sup>112</sup> o ancora l'*Ex* Convento di San Domenico di Nardò in Provincia di Lecce. Nel primo caso pur mancando un patto propriamente di collaborazione secondo le formule ed i modelli diffusi nel quadro dell'amministrazione condivisa i principi e gli strumenti *de facto* utilizzati sono gli stessi e fanno dell'*ex* Asilo Filangieri uno dei più significativi casi di valorizzazione partecipata di un bene culturale.

<sup>110</sup> Gli interventi di manutenzione ordinaria e straordinaria, di restauro e di risanamento conservativo, di ristrutturazione edilizia di cui alle lettere da a) a d) dell'art. 3, co. 1, del d.p.r. 6 giugno 2001, n. 380 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia) possono essere svolte mediante auto-recupero.

<sup>111</sup> Si v. [www.exasilofilangieri.it/#:~:text=L'organizzazione%20degli%20spazi%20e,la%20condivisione%20e%20la%20sperimentazione](http://www.exasilofilangieri.it/#:~:text=L'organizzazione%20degli%20spazi%20e,la%20condivisione%20e%20la%20sperimentazione).

<sup>112</sup> Si v. [www.rosetodellamemoria.it/](http://www.rosetodellamemoria.it/).

## 5. *Per concludere*

Come si è detto, il Codice dei beni culturali non prevede espliciti rimandi ad interventi di riuso per la rigenerazione e valorizzazione del patrimonio culturale.

Oltre il perimetro del Codice dei beni culturali è possibile cogliere, invece, significativi spunti relativi alla ricostruzione del panorama degli strumenti per la realizzazione di interventi di riuso di immobili pubblici (e culturali) nell'ambito dei processi rigenerativi e che possono risultare applicabili alle ipotesi di patrimonio culturale degradato o abbandonato.

L'art. 71, co. 2 del Codice del Terzo settore<sup>113</sup> prevede, ad esempio, che lo Stato, le Regioni e Province autonome e gli Enti locali possono concedere in comodato beni mobili ed immobili di loro proprietà, non utilizzati per fini istituzionali, agli enti del Terzo settore, per una durata massima di trent'anni, nel corso dei quali l'ente concessionario ha l'onere di effettuare sull'immobile, a proprie cura e spese, gli interventi di manutenzione e gli altri interventi.

In riferimento ai beni culturali, poi, il co. 3 prevede che i beni culturali immobili di proprietà dello Stato, delle regioni, degli enti locali e degli altri enti pubblici, per l'uso dei quali attualmente non è corrisposto alcun canone e che richiedono interventi di restauro, possono essere dati in concessione a enti del terzo settore con pagamento di un canone agevolato, determinato dalle amministrazioni interessate, ai fini della riqualificazione e riconversione dei medesimi beni tramite interventi di recupero, restauro, ristrutturazione a spese del concessionario, anche con l'introduzione di nuove destinazioni d'uso finalizzate allo svolgimento delle attività indicate.

La concessione d'uso, prosegue la norma, è finalizzata alla realizzazione di un progetto di gestione del bene che ne assicuri la corretta conservazione, nonché l'apertura alla pubblica fruizione e la migliore valorizzazione.

La norma propone, dunque, una soluzione per le ipotesi in cui il bene sia inutilizzato (anche quello appartenente al patrimonio cultu-

<sup>113</sup> In tema G. Torelli, *Le deroghe alla concorrenza per attività di rilevanza sociale: l'affidamento degli immobili pubblici ai comitati*, in *Riv. giur. ed.*, 3, 2020, 191-211; S. Vaccari, *Sulla concessione in comodato di beni pubblici a enti del Terzo settore*, in *Dir. amm.*, 1, 2020, 427 ss.

rale, (se si interpreta in questo senso la circostanza dell'assenza del pagamento di un canone, indicata al co. 3) e degradato (in considerazione del fatto che il concessionario si farà carico di interventi di riqualificazione e restauro), consentendo una concessione d'uso a canone agevolato per la realizzazione di un progetto di valorizzazione del bene.

O ancora può citarsi l'art. 134 Codice dei Contratti pubblici, che al co.1 prevede: «per tutte le attività finalizzate alla tutela e alla valorizzazione dei beni culturali, l'amministrazione può stipulare contratti gratuiti<sup>114</sup>, ai sensi dell'articolo 8, comma 1 del codice, ferme restando le prescrizioni dell'amministrazione preposta alla loro tutela in ordine alla progettazione e all'esecuzione delle opere e delle forniture, alla direzione dei lavori e al loro collaudo».

La disposizione citata, nel prevedere esplicitamente la possibilità per l'amministrazione di stipulare contratti gratuiti, introduce importanti aperture rispetto ad alcune criticità dello strumento concessorio e (della disciplina del relativo canone), come strumento per la valorizzazione degli immobili pubblici, in tutte quelle ipotesi in cui il bene si trovi in condizioni di degrado e di abbandono e non sia dunque di per sé appetibile per il privato.

Il secondo comma, poi, riprendendo quanto disposto dall'art. 151 co.3, prevede: «per assicurare la fruizione del patrimonio culturale della nazione e favorire altresì la ricerca scientifica applicata alla sua tutela o alla sua valorizzazione, lo Stato, le regioni e gli enti territoriali possono, con le risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili a legislazione vigente, attivare forme speciali di partenariato con enti e organismi pubblici e con soggetti privati, dirette a consentire il recupero, il restauro, la manutenzione programmata, la gestione, l'apertura alla pubblica fruizione e la valorizzazione di beni culturali attraverso procedure semplificate di individuazione del partner privato analoghe o ulteriori rispetto a quelle previste dall'articolo 8»<sup>115</sup>.

<sup>114</sup> Si tratta di un'applicazione dell'affermazione del principio di autonomia negoziale delle p.a. Cfr., G. Napolitano, *Il nuovo Codice dei contratti pubblici: i principi generali*, in *Giorn. dir. amm.*, 3, 2023, 287-301, spec. 296.

<sup>115</sup> 1. Nel perseguire le proprie finalità istituzionali le pubbliche amministrazioni sono dotate di autonomia contrattuale e possono concludere qualsiasi contratto, anche gratuito, salvi i divieti espressamente previsti dal codice e da altre disposizioni di legge.

2. Le prestazioni d'opera intellettuale non possono essere rese dai professionisti

L'estrema semplificazione delle procedure di scelta del *partner privato*<sup>116</sup>, il riferimento agli interventi di manutenzione, recupero e restauro e alla fruizione come finalità ultima degli interventi, in aggiunta alla progressiva estensione dell'ambito oggettivo di applicazione (derivante dalla modifica della prima versione dell'art. 151, co.3) consentono di ritenere che la norma possa trovare significativa applicazione proprio rispetto alla valorizzazione del patrimonio in disuso o scarsamente fruibile delle aree interne.

Negli strumenti indicati appare recessiva l'onerosità (tipica dei contratti di scambio) a favore della solidarietà dei contratti associativi con comunione di scopo, che, adattandosi alle ipotesi di beni culturali non appetibili per il mercato in ragione del loro stato o delle condizioni d'uso, sono in grado di rispondere all'esigenza ultima sia delle norme sulla valorizzazione che di quelle sulla rigenerazione, vale a dire il benessere della collettività attraverso una rinnovata fruizione di beni restituiti alla comunità.

Se dunque per le specifiche caratteristiche del patrimonio culturale delle aree interne e dei suoi borghi, la rigenerazione urbana si candida a rappresentare una modalità di valorizzazione che può risultare efficace e sostenibile (e talvolta necessaria), oltre che in linea con i principi emersi a livello internazionale in tema di sviluppo sostenibile e di economia circolare, l'indagine svolta evidenzia l'assenza di un unico istituto specifico di rigenerazione o riuso.

Del resto, la stessa configurazione della funzione amministrativa della valorizzazione, con cui la rigenerazione del patrimonio culturale condivide la finalità ultima della restituzione alla fruizione pubblica, pare sfuggire ad una rigida definizione (al contrario di quanto invece avviene per la tutela) presentandosi come una funzione atipica e dinamica.

gratuitamente, salvo che in casi eccezionali e previa adeguata motivazione. Salvo i predetti casi eccezionali, la pubblica amministrazione garantisce comunque l'applicazione del principio dell'equo compenso.

3. Le pubbliche amministrazioni possono ricevere per donazione beni o prestazioni rispondenti all'interesse pubblico senza obbligo di gara. Restano ferme le disposizioni del Codice civile in materia di forma, revocazione e azione di riduzione delle donazioni.

<sup>116</sup> Cfr., Circolare del Ministero, n. 45/2019, Note esplicative e modelli operativi per la realizzazione di forme speciali di partenariato pubblico-privato nei beni culturali *ex art.* 151, comma 3 del Codice dei contratti pubblici.



Gli strumenti descritti (le concessioni ai soggetti del Terzo settore, i patti di collaborazione e le forme speciali di partenariato) concorrono dunque a definire un modello composito, la cui unitarietà è rinvenibile nella finalità ultima della fruizione del patrimonio culturale, che oltre il principio della pura e semplice redditività rappresenta la finalità ultima sia della tutela che della valorizzazione (artt. 3 e 6 del Codice).

Centrale rimane a tutti gli effetti il coinvolgimento attivo delle comunità di riferimento sia rispetto alla individuazione dei bisogni del territorio che per la scelta degli interventi da realizzare. Per questa ragione tutti gli strumenti giuridici che in qualche modo si appellano ad un coinvolgimento dal basso della collettività (singoli cittadini, ma anche associazioni, Terzo settore) si rivelano indispensabili.

Il tema, insomma, non è tanto quello della presenza o meno di strumenti atti allo scopo e neppure forse quello (in questa fase storica) dell'adeguatezza delle risorse disponibili, quanto piuttosto quello della necessità di un sistema di *governance* efficace che preveda la definizione di forme di cooperazione efficaci e durevoli tra i diversi attori e in grado di garantire nel tempo la tenuta delle sperimentazioni e dei progetti avviati, avvalendosi del supporto di soggetti in grado di agire da collettori di risorse e professionalità (le c.d. fondazioni magneti o le cooperative di comunità)<sup>117</sup>.

Del resto, la valorizzazione culturale dei borghi passa necessariamente anche per l'integrazione con le filiere culturali esistenti e dunque con i presidi istituzionali della rete museale a cui dovrebbe spettare, in prospettiva, un ruolo propulsivo nella definizione e nell'avvio di progetti culturali incentrati sui borghi<sup>118</sup>.

La valorizzazione culturale dei borghi, insomma, attraverso un deciso coinvolgimento delle comunità di riferimento tanto nella progettazione che nell'attuazione degli interventi, mediante gli strumenti giuridici che si sono richiamati, consentirebbe di raggiungere un doppio risultato: non solo la rivitalizzazione dei borghi abbandonati quanto anche la creazione di diretto valore economico per la capacità endogena di attivare altre aree dell'economia<sup>119</sup>.

<sup>117</sup> Sia consentito il rinvio a C. Vitale, *Riuso*, cit., spec. 216 e ss.

<sup>118</sup> Cfr., Comitato di coordinamento per i borghi turistici italiani, *La Carta Nazionale dei Borghi*, in *Econ. cult.*, 2022, 135.

<sup>119</sup> S. Anderini, V. Bucciarelli, L. D'Alessandro, *Strumenti normativi e misure per la rivitalizzazione dei borghi in aree marginali del Sud attraverso il patrimonio artistico, culturale e naturalistico*, in *Econ. cult.*, 2024, 709.



## A PROPOSITO DI BORGHI STORICI E AREE INTERNE

La riflessione sui borghi storici e sulle aree interne, come emerge dal confronto tra i contributi presentati, si colloca all'intersezione tra tutela del patrimonio culturale, politiche di rigenerazione territoriale e strumenti giuridici di riequilibrio delle diseguaglianze territoriali. È dato ormai acquisito che tali contesti siano attraversati da fragilità strutturali profonde, riconducibili a processi di lungo periodo di spopolamento, invecchiamento della popolazione residente e progressiva rarefazione dei servizi essenziali. In questo quadro, i borghi non possono essere considerati meri contenitori di beni culturali, né la rigenerazione può essere ridotta a una questione esclusivamente edilizia o infrastrutturale.

Dalla relazione di Vitale emerge, anzitutto, una difficoltà preliminare che condiziona l'intero discorso sui borghi storici: l'assenza di una definizione giuridica univoca di "borgo". La nozione sfugge a una tipizzazione normativa stabile e si colloca in una zona di confine tra categorie diverse – centro storico, piccolo comune, nucleo rurale, insediamento storico minore – che l'ordinamento utilizza in modo non sempre coerente e spesso in funzione delle singole politiche di intervento. Come osserva Vitale, tanto la legislazione statale quanto quella regionale mostrano una tendenza a sovrapporre tali categorie, con il risultato di rendere incerta la delimitazione dell'oggetto stesso delle politiche di rigenerazione e valorizzazione.

Questa indeterminazione definitoria non ha un rilievo meramente teorico, ma produce conseguenze concrete sul piano giuridico e amministrativo. In assenza di una nozione chiara di borgo, gli strumenti di tutela e rigenerazione vengono spesso mutuati in modo acritico dalla disciplina dei centri storici o dei piccoli comuni, senza tenere conto delle specificità insediative, sociali e funzionali che caratterizzano i borghi, soprattutto quando essi si collocano nelle aree interne. Vitale mette in luce come il borgo non coincida necessariamente con il centro storico in senso urbanistico, né possa essere ridotto a una porzione di territorio edificato: esso è piuttosto un'entità unitaria e identitaria,

nella quale il valore culturale risiede nella relazione tra tessuto edilizio, comunità e contesto territoriale.

Accanto alla difficoltà definitoria, emerge con chiarezza come i borghi presentino problematiche peculiari proprio quando collocati nel contesto delle aree interne. I borghi delle aree interne non sono semplicemente insediamenti storici di piccole dimensioni, ma luoghi caratterizzati da una specifica combinazione di marginalità territoriale, fragilità demografica e rarefazione dei servizi. Come osserva Vitale, questa collocazione incide in modo decisivo sulle modalità di tutela e valorizzazione, rendendo inadeguata l'applicazione indifferenziata di strumenti pensati per contesti urbani o periurbani. Nei borghi delle aree interne, infatti, il patrimonio culturale si presenta spesso come patrimonio diffuso e "minore", il cui valore non è immediatamente traducibile in termini economici e la cui perdita è strettamente connessa al venir meno della comunità che lo abita.

In questo quadro si colloca il tema della rigenerazione. Le politiche pubbliche più recenti, in particolare quelle attuate attraverso il PNRR, hanno individuato nella rigenerazione culturale, sociale ed economica dei borghi uno strumento centrale di intervento. Tuttavia, come emerge dal caso di Recoaro Terme analizzato da Munari, l'immissione di risorse finanziarie, pur ingente, non è di per sé sufficiente a garantire esiti duraturi. Le criticità organizzative degli enti locali, la complessità delle procedure e la compressione dei tempi rischiano di tradursi in una rigenerazione prevalentemente infrastrutturale, esposta al pericolo di essere guidata più da esigenze di spesa che da un effettivo radicamento territoriale.

La questione si pone in termini ancora più netti se si guarda al tema dell'abitare. Infatti, il tema dell'emergenza abitativa è centrale nelle politiche di rigenerazione delle aree interne. Tuttavia, in questo contesto l'emergenza abitativa assume qui una configurazione radicalmente diversa rispetto ai contesti urbani. Il problema non è la scarsità di alloggi, ma l'esistenza di un patrimonio edilizio ampio e sottoutilizzato, spesso frammentato nella titolarità e privo di valore di mercato. In tali territori, l'abitare non può essere letto come mera politica sociale, ma assume una funzione di riequilibrio territoriale e di presidio del suolo, strettamente connessa alla sicurezza ambientale e alla continuità dei servizi.

Questa diversa configurazione dell'abitare impone di ripensare anche il concetto stesso di rigenerazione. Nelle aree interne, la rigenerazione non coincide con la trasformazione del territorio, ma con la riattivazione delle sue funzioni essenziali. L'abitare, in questa prospettiva, non rappresenta uno degli esiti possibili della rigenerazione, ma uno dei suoi presupposti strutturali: senza una presenza umana stabile, il borgo rischia di ridursi a scenario o a oggetto di consumo culturale, perdendo la propria dimensione di luogo vissuto.

È a questo punto che si innesta un problema centrale messo in luce da Di Cerbo. La disciplina dei beni culturali, così come delineata dal Codice Urbani, si caratterizza per una tensione costante tra una proprietà privata conformata da vincoli pubblicistici e la persistente centralità del modello dominicale. Nei borghi storici delle aree interne, tuttavia, il patrimonio culturale – anche quando formalmente privato – svolge una funzione che eccede l'interesse individuale del proprietario e si proietta sulla comunità presente e futura. Ciò consente di mettere in discussione l'automatica coincidenza tra titolarità del bene e potere di determinarne unilateralmente l'uso, soprattutto in contesti caratterizzati da abbandono e sottoutilizzo.

Il confronto tra le esperienze analizzate mostra esiti differenziati. Il caso di Cerreto Alpi, illustrato da Magni, rappresenta un esempio paradigmatico di rigenerazione fondata sul coinvolgimento diretto della comunità locale, attraverso strumenti come la cooperativa di comunità. Qui il patrimonio culturale e ambientale diviene oggetto di cura condivisa, generando effetti positivi non solo sul piano economico, ma anche su quello sociale e identitario. Di segno diverso è l'esperienza di Recoaro Terme, che evidenzia i rischi di una rigenerazione guidata prevalentemente dall'intervento pubblico straordinario e dall'investimento privato, con possibili tensioni rispetto alla pianificazione pubblica e alla funzione abitativa del territorio.

Occorre rilevare che dal confronto tra i contributi emerge con chiarezza che la rigenerazione dei borghi nelle aree interne non può essere affidata né alla sola valorizzazione economica del patrimonio, né a politiche abitative isolate e simboliche. Essa richiede un ripensamento complessivo del rapporto tra beni, abitare e comunità, nel quale la proprietà sia letta alla luce della sua funzione sociale e territoriale e l'abitare sia riconosciuto come infrastruttura essenziale per la tenuta dei territori fragili. In questa direzione, la costruzione di modelli di

governance partecipata e di strumenti giuridici flessibili appare non una soluzione accessoria, ma una condizione necessaria per rendere effettivi i principi costituzionali di tutela del patrimonio e di eguaglianza sostanziale su base territoriale.

## ALCUNE CONCLUSIONI PER CONTINUARE

I contributi dei relatori, tutti di significativo approfondimento e interesse, insieme alle precisazioni e agli arricchimenti dei *discussant* hanno toccato molteplici temi presentati dai borghi storici (di seguito ‘borghi’). Le presenti conclusioni intendono evidenziare le aree tematiche che legano i singoli contributi.

La prima area è rappresentata dal rapporto fra i borghi e la disciplina in materia di patrimonio culturale, in particolare espressa dal Codice Urbani (d.lgs. n. 42/2004), rapporto che è stato considerato da più interventi e risolto nel senso della sottoposizione a tale disciplina. In proposito siano consentite alcune osservazioni. Appare dubbio, che il borgo, di per sé (ossia come entità unitaria), sia inquadrabile nella tipologia prevista dall’art. 10, co. 4 lett. *g*) del Codice (“pubbliche piazze, vie, strade e altri spazi aperti urbani di interesse artistico o storico”) in quanto esso con tutta evidenza non pare risolversi in detti spazi pubblici, comprendendo anche spazi privati e edifici pubblici e privati. Viceversa, non emergono ostacoli a che porzioni del borgo (appunto “pubbliche piazze, vie” ecc.), in presenza dei requisiti richiesti, siano sottoposte a vincolo culturale o, aggiungerei, essere considerate come beni culturali ‘per riferimento’ o ‘per testimonianza identitaria’ ex co. 3, lett. *d*), dello stesso articolo.

Qualche incertezza solleva anche la qualificazione del borgo come bene paesaggistico in quanto “nucleo storico” ai sensi dell’art. 136, co. 1, lett. *c*). Invero la formula del Codice, nell’indicare “i centri ed i nuclei storici”, farebbe pensare che il legislatore abbia avuto in mente porzioni di entità urbane e non un insieme urbano complessivo. Tuttavia, la disposizione si riferisce non solo ai centri e ai nuclei storici, ma in via prioritaria e generale a “complessi di cose immobili che compongono un caratteristico aspetto avente valore estetico e tradizionale”. Pertanto, è da condividere l’idea che il borgo rientri nell’ambito applicativo della disposizione ma, presumibilmente, in quanto complesso di cose immobili che presenti i suddetti connotati formali. In via residuale, il borgo parrebbe comunque individuabile dal piano paesaggistico come “contesto” (differente dagli immobili

e dalle aree indicati dall'art. 134) meritevole di essere sottoposto "a specifiche misure di salvaguardia e di utilizzazione" ai sensi dell'art. 143, co. 1, lett. e).

Una precisazione, infine, richiede la riconduzione del borgo, in quanto 'testimonianza di civiltà', nell'ambito di applicazione della Convenzione Unesco del 2003 sul patrimonio culturale immateriale. Invero le entità materiali (ed è questo indubbiamente il caso) rientrano nel patrimonio culturale immateriale solo se costituiscono elementi associabili a testimonianze immateriali (cfr. art. 2, par 1, della Convenzione). Pertanto, il borgo può iscriversi a tale patrimonio a condizione che sussista uno stretto legame fra il luogo fisico e prassi, rappresentazioni, espressioni ecc. immateriali (ad es. eventi rituali, forme di artigianato tradizionale, piatti tipici).

Ad ogni modo il collegamento con il patrimonio culturale immateriale appare oltremodo felice perché può fungere da indicazione per le politiche da adottare in relazione ai borghi.

Queste compongono la seconda area tematica considerata dalle relazioni. Sicuramente è da realizzare una politica di tutela e di valorizzazione degli aspetti culturali e paesaggistici che connotano i borghi (ad esempio rispetto a insediamenti di impianti per la produzione di energie rinnovabili significativamente impattanti). Di maggior rilievo, o addirittura prioritarie, appaiono però le misure (e perciò le politiche) menzionate a proposito del patrimonio culturale immateriale, ossia di "salvaguardia [...] volte a garantire la vitalità" di tale patrimonio (art. 2, par. 3, Convenzione, cit.). I borghi come è stato efficacemente detto hanno bisogno di politiche di "ritrovanza", volte cioè a far ritrovare ad essi "la vita" (Piperata). Con diversa terminologia, ma con identica sostanza, la garanzia primaria da assicurare è quella della riacquisizione e/o del mantenimento della loro vitalità come luoghi di insediamento umano. Si tratta di risultati da prefigurare senz'altro per le aree interne del nostro Paese, ma che nel caso dei borghi rappresentano un obiettivo primario se non l'obiettivo per eccellenza.

Quanto indicato al riguardo dalle relazioni è raggruppabile in due categorie che si pongono accanto alla tutela e alla valorizzazione culturale e paesaggistica. Si tratta della valorizzazione economica e della rigenerazione sociale e territoriale.

In proposito sono stati illustrati nelle relazioni strumenti 'di merito' e 'di metodo'. Tra i primi vanno richiamati: *i*) il potenziamento



delle strutture di collegamento fisico dei borghi (stradale, ferroviario e di trasporto pubblico locale) con enti contermini e in particolare con i capoluoghi provinciali, e di collegamento telematico (connettività via fibra al web); *ii*) le azioni di rigenerazione urbana; *iii*) gli interventi di sicurezza pubblica; *iv*) la promozione dell'offerta turistica, sia pure all'insegna della sostenibilità; *v*) il sostegno alle attività artigianali e alle produzioni alimentari tipiche; *vi*) la dotazione a livello di standard adeguati di servizi sanitari e scolastici.

Si tratta, come è agevole rilevare, di interventi che in parallelo tendono a conferire ai borghi elementi di attrazione per la residenzialità e per la presenza turistica risolvendosi essenzialmente in una 'qualità della vita' non rinvenibile in altri contesti urbani o quantomeno all'altezza di quella in questi riscontrabile.

Quanto alle indicazioni 'di metodo', altrettanto condivisibili, è stato posto l'accento su: *i*) gli strumenti di cittadinanza attiva, con il ricorso al dibattito pubblico, previsto dal Codice dei contratti, ma da impiegare anche al di fuori di tale ambito; *ii*) l'applicazione estesa del principio di sussidiarietà orizzontale, mediante il ricorso alla collaborazione con il Terzo settore, la promozione di Cooperative di comunità e in genere l'impiego del partenariato pubblico-private nelle sue differenti forme; *iii*) l'effettiva attuazione del principio di sussidiarietà verticale comportante ausili di varia natura da parte degli enti territoriali maggiori; *iv*) l'utilizzo di *benchmark* come strumento di analisi delle azioni pubbliche e di stimolo al loro miglioramento.

Non sono, infine, mancate illustrazioni di casi, in particolare riguardanti il riuso di fortificazioni presenti in taluni contesti e la rigenerazione urbana (specificamente del borgo di Recoaro Terme).

Per concludere un'osservazione e un auspicio. Le relazioni e i commenti che le hanno accompagnate hanno restituito l'immagine del tema dei borghi come un cantiere aperto, di grande interesse sotto il profilo sociale, economico e culturale, cantiere che richiede però tempi non brevi e sforzi non episodici per conseguire risultati all'altezza delle aspettative.

Nel prossimo anno ricorrerà il decennale sia della l. 6 ottobre 2017, n. 158 (c.d. "Salva borghi") sia dell'Anno dei borghi italiani indetto dal Mibact con la direttiva 2 dicembre 2016. Sempre nel 2027, concluso il PNRR (salvo proroga), dovrebbero essere disponibili i dati finali concernenti l'impiego dei fondi previsti per l'attrattività e la rigenera-

zione dei borghi (missione “Digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo”, componente “Turismo e Cultura 4.0”).

L'anno che segue fornirebbe quindi l'occasione per fare un 'tagliando' importante sui risultati raggiunti dalle politiche finora dispiagate e per mantenere l'attenzione sulla loro prosecuzione. Lo IUAV, che ripetutamente ha mostrato una grande sensibilità per il tema, potrebbe a pieno titolo esserne la sede.

## GLI AUTORI

- Luigi Balestra, professore ordinario di diritto privato, Alma Mater Studiorum – Università di Bologna.
- Alessandro Berrettini, ricercatore t.d.a. di diritto amministrativo, Università di Macerata.
- Claudia Cavallo, dottore di ricerca, Università Iuav di Venezia.
- Loris Di Cerbo, assegnista di ricerca, Alma Mater Studiorum – Università di Bologna.
- Ruggero Dipace, professore ordinario di diritto amministrativo, Università del Molise.
- Enrico Guarnieri, ricercatore t.t. di diritto amministrativo, Alma Mater Studiorum – Università di Bologna.
- Andrea Iorio, professore associato di pianificazione architettonica, Università Iuav di Venezia.
- Klaudia Kurcani, assegnista di ricerca, Università Iuav di Venezia.
- Andrea Magliari, professore associato di diritto amministrativo, Università di Trento.
- Filippo Magni, ricercatore t.t. di pianificazione e progettazione urbanistica e territoriale, Università Iuav di Venezia.
- Bruno Munari, assegnista di ricerca, Università Iuav di Venezia.
- Giuseppe Piperata, professore ordinario di diritto amministrativo, Alma Mater Studiorum - Università di Bologna.
- Anna Pirri Valentini, ricercatore t.d.a. di diritto amministrativo, Scuola IMT Alti Studi di Lucca.
- Micol Roversi Monaco, professoressa associata di diritto amministrativo, Università Iuav di Venezia.
- Girolamo Sciuillo, già professore ordinario di diritto amministrativo, Alma Mater Studiorum - Università di Bologna.
- Giuseppe Severini, Presidente di Sezione emerito del Consiglio di Stato.
- Renata Spagnuolo Vigorita, professoressa ordinaria di diritto amministrativo, Università di Napoli Federico II.
- Gabriele Torelli, professore associato di diritto amministrativo, Università Iuav di Venezia.
- Carmen Vitale, ricercatrice di diritto amministrativo, Università di Macerata.
- Pietro Zandonella Maiucco, dottore di ricerca, Università Iuav di Venezia.

Finito di stampare nel mese di febbraio 2026  
da *Grafica Elettronica* – Napoli



Il volume riunisce contributi che esaminano sotto una diversa prospettiva – giuridica, urbanistica ed architettonica – le politiche, le normative, le azioni, le esperienze ed i progetti di tutela, valorizzazione e gestione dei borghi storici quali luoghi identitari, al fine di valutarne sia le ipotesi di residenzialità stabile sia una turistificazione sostenibile, favorendone la conoscenza e la fruibilità.

La ricerca aspira dunque a ricostruire criticità e potenzialità di sviluppo di aree ed insediamenti che rappresentano dei veri e propri “gioielli” del “Bel Paese”.

In copertina: Forte della Chiesa Veneta (Rivoli Veronese), 2024

Euro 25,00

ISBN 979-12-235-0597-7



9 791223 505977