



Università di Genova

SCUOLA DI SCIENZE SOCIALI

DIPARTIMENTO DI GIURISPRUDENZA

CORSO DI LAUREA MAGISTRALE IN GIURISPRUDENZA

TESI DI LAUREA IN DIRITTO AMMINISTRATIVO

I PICCOLI BORGHI NEL CONTESTO DEL PNRR

RELATORE CHIAR.MO PROF. MATTEO TIMO

CANDIDATO PIETRO MANCINI

ANNO ACCADEMICO 2022/2023

I PICCOLI BORGHI NEL CONTESTO DEL PNRR

INDICE

DESCRIZIONE SINTETICA DEL PNRR.....	3
1. Introduzione.....	3
2. Nozioni storiche e normativa europea.....	3
3. Normativa nazionale	4
COSA SONO I PICCOLI BORGHI E I CENTRI STORICI.....	6
1. Introduzione.....	6
2. La cd. “legge salva-borghi”	6
3. Il Codice dei beni culturali e del paesaggio.....	7
4. Riferimenti di legislazione regionale	9
5. Centro storico, materia di crocevia tra ambito urbanistico e tutela dei beni culturali.....	12
6. Considerazioni conclusive.....	15
I PICCOLI BORGHI ALL’INTERNO DEL PNRR	17
1. Introduzione.....	17
2. Principi e obiettivi che guidano l’intervento.....	17
3. Dal PNRR al Piano Nazionale Borghi	22
4. Conformazione del Piano.....	23
5. Elementi di criticità e dubbi	28
SITUAZIONE DEI BORGHI IN ITALIA.....	30
1. Introduzione.....	30
2. Caratteristiche dei borghi e del territorio italiani.....	30
3. Rapporto con turismo e città.....	32
4. La Strategia Nazionale per le Aree Interne	33
5. Gli “alberghi diffusi”.....	34
6. Il diritto al borgo	36
7. Un “paese composto da paesi”: la complessa gestione del territorio...40	

PROSPETTIVE DI SVILUPPO E CONCLUSIONI.....	47
1. Introduzione.....	47
2. Quali investimenti sono coperti dai fondi del piano.....	47
3. Prospettiva turistica	50
4. <i>Overtourism</i>	52
5. Sicurezza nei centri storici.....	54
6. Beni culturali.....	55
7. Osservazioni conclusive	56
BIBLIOGRAFIA	57

Capitolo I

DESCRIZIONE SINTETICA DEL PNRR

1. Introduzione

Questo breve capitolo introduttivo vuole offrire un quadro generale del necessario punto di partenza di questo approfondimento, il PNRR. Acronimo di Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, è lo strumento di rilancio economico attraverso il quale il governo italiano dà attuazione agli strumenti che l'Unione Europea ha introdotto per risanare le perdite causate dalla pandemia da Covid-19. Più precisamente, si tratta del pacchetto di investimenti strutturali con cui il governo intende gestire i fondi, nel quadro del *Next Generation Eu*¹, del Dispositivo per la ripresa e la resilienza². Il programma del valore di 723,8 miliardi di euro mira ad arginare il grave impatto macroeconomico innescato dalla crisi da Covid-19, mettendo a disposizione degli Stati membri dell'Unione europea le risorse necessarie a consentire la ripartenza dell'economia reale.

2. Nozioni storiche e normativa europea

Redatto nella sua versione definitiva dal governo Draghi³ e approvato dalla commissione europea nel giugno del 2021, il piano ha una struttura articolata, con finanziamenti e oneri soggetti a termini fissati nel periodo 2021-2026. Ogni misura e scadenza è assegnata ad un'organizzazione titolare, perlopiù ministeri e dipartimenti della Presidenza del Consiglio. L'Italia è il paese che ha ricevuto lo stanziamento maggiore, pari a 191,5 miliardi di euro, di cui 68,9 miliardi di sovvenzioni e 122,6 miliardi di

¹ E' uno strumento temporaneo per la ripresa da oltre 800 miliardi di euro, che contribuisce a riparare i danni economici e sociali immediati causati dalla pandemia di coronavirus.

² *Recovery and resilience facility* – RRF.

³ 13 febbraio 2021 - 22 ottobre 2022.

prestiti, che lo stato italiano dovrà restituire all'Ue nel corso dei prossimi decenni.

A livello normativo, la redazione dei⁴ PNRR, la loro attuazione e l'invio di risorse è definito dal regolamento Ue 2021/241⁵, secondo il quale il Piano nazionale deve dettagliare i progetti, le misure e le riforme previste nelle aree di intervento riconducibili a sei pilastri fondamentali⁶. Inoltre il piano impone il rispetto di scadenze e il completamento di misure nei termini previsti, pena la mancata erogazione dei fondi⁷. La Commissione adotta una decisione dopo aver dato allo Stato membro interessato la possibilità di presentare le proprie osservazioni entro un termine di due mesi dalla comunicazione della sua valutazione relativa alla mancata realizzazione di progressi concreti.

3. Normativa nazionale

Oltre al regolamento europeo, lo stato italiano ha adottato una propria *governance* del PNRR. Il quadro inizialmente presentato con il decreto legge 77/2021⁸ è stato poi integrato con il decreto legge 173/2022⁹, che ha introdotto la figura di Ministro del PNRR, anche con deleghe per gli affari europei, il sud e le politiche di coesione. Il PNRR

⁴ In questo caso si usa il plurale per indicare tutti i piani, di tutti gli stati membri coinvolti.

⁵ Regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021 che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza.

⁶ I pilastri fondamentali sono: 1) transizione verde; 2) trasformazione digitale; 3) crescita intelligente, sostenibile e inclusiva, compresi coesione economica, occupazione, produttività, competitività, ricerca, sviluppo e innovazione e un mercato unico ben funzionante con PMI forti; 4) coesione sociale e territoriale; 5) salute e resilienza economica, sociale e istituzionale, anche al fine di aumentare la capacità di reazione e la preparazione alle crisi.

⁷ Se, entro il termine di 18 mesi dalla data di adozione della decisione di esecuzione del Consiglio, non sono stati compiuti progressi concreti da parte dello Stato membro interessato per quanto riguarda il conseguimento dei pertinenti traguardi e obiettivi, la Commissione risolve gli accordi e disimpegna l'importo del contributo finanziario e qualsiasi eventuale prefinanziamento è recuperato integralmente, vedi Regolamento UE 241/2021.

⁸ Decreto-Legge n.77/2021, *Governance* del Piano nazionale di rilancio e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure.

⁹ Decreto-Legge n. 173/2022, Disposizioni urgenti in materia di riordino delle attribuzioni dei Ministeri.

italiano è strutturato in sei missioni¹⁰, a loro volta articolate in sedici componenti concernenti quarantatré ambiti di intervento, e prevede di destinare almeno il 40% delle risorse complessive ai territori del Mezzogiorno. Inoltre, nel rispetto delle soglie stabilite dalla normativa europea, il Piano prevede che il 37% delle risorse sia indirizzato a interventi per la transizione ecologica e il 25% alla transizione digitale.

Ai fini di questo elaborato, si farà riferimento solo ai finanziamenti relativi ai cd. piccoli borghi¹¹, nell'idea di un risanamento di quei territori che dia una nuova prospettiva e un indirizzo innovativo ad aree storicamente poco interessate da interventi del legislatore. Potrebbe infatti stupire che un piano di investimenti e risorse così ingenti e ad ampio respiro vada a toccare un argomento come quello relativo ai borghi, che può apparire di minor rilevanza. In realtà si vedrà come questo sia significativo nel panorama sociale ed economico del nostro paese, che per sua tradizione, cultura e storia può addirittura essere identificato come un “paese di paesi”.

¹⁰ Digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo; Rivoluzione verde e transizione ecologica; Infrastrutture per una mobilità sostenibile; Istruzione e ricerca; Inclusione e coesione; Salute.

¹¹ Sulla definizione dei quali cfr. infra par.2.

Capitolo II

COSA SONO I PICCOLI BORGHI E I CENTRI STORICI

1. Introduzione

Secondo elemento centrale di questo elaborato sono i piccoli borghi, a cui ci si riferisce spesso anche con i termini “borghi storici”. La materia, come si vedrà nel prosieguo, è priva di una normativa nazionale uniforme e soddisfacente, motivo per cui si farà riferimento a vari interventi legislativi anche concettualmente lontani tra loro. Cruciale, ai fini della trattazione, è la nozione di centro storico, spesso accostata o sovrapposta, non senza motivo, a quella di borgo, che verrà chiarita nel corso dell’elaborato.

2. La cd. “legge salva-borghi”

La trattazione riguardante quale possa essere la corretta e attuale definizione di borgo può avere inizio facendo riferimento alla legge 158/2017¹², cosiddetta “salva-borghi”, che ha l'obiettivo di sostenere lo sviluppo economico, sociale, ambientale e culturale dei piccoli comuni. Ai fini di questa normativa, con il termine borgo 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. Questa legge individua quindi come primo elemento utile al riconoscimento del piccolo borgo un dato oggettivo come il numero di abitanti. Proseguendo nello stesso testo è possibile notare come il legislatore abbia scelto di inserire un ulteriore elenco tipizzante, altre caratteristiche che questi piccoli comuni devono necessariamente presentare per poter beneficiare dei finanziamenti concessi. All’interno dell’elenco si trovano requisiti inerenti a una situazione di degrado o

¹² Legge n.158/2017, Misure per il sostegno e la valorizzazione dei piccoli comuni, nonché disposizioni per la riqualificazione e il recupero dei centri storici dei medesimi comuni.

addirittura di abbandono, per una numerosa e aperta serie di motivazioni¹³. Inoltre il comma 8 dell'articolo 1 della sopra citata legge lascia spazio e opportunità di intervento alle Regioni, che possono prevedere ulteriori tipologie di Comuni da far rientrare nella nozione di borgo rispetto a quelle previste dalle norme, tenuto conto della specificità del proprio territorio. Questo elenco permette di avere una visione piuttosto chiara di quali erano al tempo i principali problemi che l'intervento legislativo ambiva a risolvere, attraverso lo stanziamento di risorse economiche tramite un fondo¹⁴ appositamente istituito. Tra le iniziative finanziabili rientrano anzitutto gli interventi di conservazione, recupero, riqualificazione e riuso del patrimonio edilizio pubblico e privato attraverso gli strumenti appositi previsti dalla vigente normativa statale e regionale. I piccoli comuni che potranno beneficiare dei finanziamenti, sono individuati nell'allegato A) del provvedimento, secondo i parametri sopra riportati.

3. Il Codice dei beni culturali e del paesaggio

Altri interventi normativi che mirano alla rivitalizzazione dei borghi storici si sono concentrati maggiormente sul loro valore culturale e paesaggistico, coordinandosi con la disciplina di tutela e di valorizzazione del patrimonio

¹³ A questo fine essi devono rientrare almeno in una delle seguenti categorie:

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 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; h) comuni comprendenti frazioni con le caratteristiche di cui alle lettere a), b), c), d), f) o g); in tal caso, i finanziamenti disposti ai sensi dell'articolo 3 sono destinati ad interventi da realizzare esclusivamente nel territorio delle medesime frazioni; i) comuni appartenenti alle unioni di comuni montani di cui all'articolo 14, comma 28, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, o comuni che comunque esercitano obbligatoriamente in forma associata, ai sensi del predetto 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 ultraperiferiche, come individuate nella strategia nazionale per lo sviluppo delle aree interne del Paese, di cui all'articolo 1, comma 13, della legge n.146/2013.

¹⁴ La legge ha previsto l'istituzione di un fondo da 160 milioni di euro.

culturale presente nei luoghi. Successivamente all'entrata in vigore della novella contenuta nel d.lgs. 62/2008¹⁵, il Codice dei beni culturali e del paesaggio¹⁶ elenca tra «gli immobili ed aree di notevole interesse pubblico», vale a dire tra i beni paesaggistici, «i complessi di cose immobili che compongono un caratteristico aspetto avente valore estetico e tradizionale, inclusi i centri ed i nuclei storici» senza definire in maniera specifica o sufficiente “centri storici” e “nuclei storici”. Ne consegue che un borgo storico, indipendentemente dalla presenza al suo interno di beni immobili vincolati o gravati da prescrizioni di tutela indiretta, può essere salvaguardato per il suo valore storico, culturale o paesaggistico tramite la normativa urbanistica generale. Inoltre può anche essere riconosciuto come punto di “convergenza ed emersione del riflesso identitario dei luoghi”, in quanto elemento “caratterizzante e definitorio” di un ambito territoriale che lo rende “leggibile, cioè riconoscibile e collegato alla tradizione storico-sociale dell’area” e come tale tutelato, nella sua interezza, come bene paesaggistico¹⁷. Sarà poi compito del piano paesaggistico, cui compete la determinazione delle prescrizioni d’uso delle aree, compresi i nuclei storici, vincolati come beni paesaggistici, recepire tale vincolo delineando la normativa relativa all’area dichiarata di notevole interesse pubblico. Si potranno così individuare le linee di sviluppo urbanistico ed edilizio del territorio regionale, in funzione della loro compatibilità con la conservazione dei valori paesaggistici riconosciuti e tutelati dal piano.

¹⁵ Decreto Legislativo n.62/2008, Ulteriori disposizioni correttive ed integrative al Decreto Legislativo n.42/2004, in relazione ai beni culturali.

¹⁶ Decreto Legislativo n.42/2004, Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell’articolo 10 della legge n.137/2002.

¹⁷ Vedasi in dottrina: PAOLO CARPENTIERI, *Paesaggio e beni paesaggistici (tra Codice e Convenzione)*, relazione alla Giornata di Studi di Diritto Amministrativo “I Beni Culturali e Paesaggistici” tenutasi in Gaeta il 10 maggio 2008, pp. 8-9; sulla differenza tra paesaggio e beni paesaggistici vedasi inoltre, *ex multis*, GIROLAMO SCIULLO, *Il paesaggio fra la Convenzione ed il Codice*, in *Aedon*, n.3/2008.

Manca, e forse ciò è una prova ulteriore del disinteressamento dell'organo legislativo per le categorizzazioni¹⁸, una nozione di diritto positivo dei borghi storici, una mancanza che è possibile riscontrare sia nei casi in cui la normativa ha operato un qualche riferimento espresso ai borghi¹⁹, sia laddove del termine “borghi” non risulta proprio traccia nel testo di legge²⁰. Da questo si potrebbe dedurre una distinzione concettuale, che rimane però implicita, tra “piccoli comuni”, “borghi antichi”, “centri storici” e “realità minori”, tutte espressioni che possono ammettere sovrapposizioni, ma che non necessariamente coincidono tra loro. È possibile ritrovare questa divisione, ad esempio, nell'art. 4, comma 4, legge n. 158/2017, quando prevede la possibilità di promuovere alberghi diffusi nell'ambito dei “borghi antichi o centri storici abbandonati o parzialmente spopolati”. Anche l'art. 25, comma 2, lett. a), d.lgs. n. 79/2011²¹, dispone che gli strumenti di programmazione negoziale possono prevedere la promozione delle iniziative di valorizzazione del patrimonio storico, artistico, archeologico, architettonico e paesaggistico “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”.

4. Riferimenti di legislazione regionale

Si ricorda innanzitutto che, ai sensi dell'articolo 117²² della Costituzione, la tutela dei beni culturali è materia di competenza esclusiva dello Stato; mentre la loro valorizzazione, insieme a quella dei beni culturali e

¹⁸ ENRICO GUARNIERI, *Ripresa e resilienza tra le vie dei borghi storici*, in Aedon, n.3/2022.

¹⁹ Legge n.158/2017, e Decreto Legislativo. n.79/2011.

²⁰ Decreto Legislativo n.42/2004.

²¹ Decreto Legislativo n.79/2011, Codice della normativa statale in tema di ordinamento e mercato del turismo, a norma dell'articolo 14 della legge 28 novembre 2005, n. 246, nonché attuazione della direttiva 2008/122/CE, relativa ai contratti di multiproprietà, contratti relativi ai prodotti per le vacanze di lungo termine, contratti di rivendita e di scambio.

²² Art.117 della Costituzione, Parte II Ordinamento della Repubblica, Titolo V Le Regioni, le Province, i Comuni.

ambientali, rientra tra le materie di competenza concorrente. Per quanto riguarda la legislazione a livello regionale, ai fini di questa trattazione, ci si limita a riportare come neppure la normativa delle varie regioni riesca ad offrire una sicurezza e continuità di definizioni, tenuto conto che, da regione a regione, gli usi e le definizioni impiegati in relazione ai borghi e ai centri storici possono cambiare e differenziarsi²³. Risultano più utili ai fini di questo lavoro quelle disposizioni che tentano un coordinamento anche di definizioni tra il “livello” del borgo e quello del centro storico, ma si conferma per questa via l’assenza di una definizione univoca. Al contrario, si può invece riconoscere come la normativa ricorra spesso ad una divisione tra la nozione di centro storico²⁴ e quella di borgo rurale, inteso come luogo esterno alla città, e come questa distinzione operi per prevenire la sovrapposizione dei due concetti. A questo proposito, si deve precisare che non ogni agglomerato remoto deve essere considerato un borgo, ma è sempre necessario che quel luogo sia contraddistinto da elementi caratteristici, relativi alla storicità, “culturalità” e attrattività dell’area.

La storicità parrebbe non costituire un requisito sempre necessario per la qualificazione normativa di borgo, ciononostante sembra che la componente storica sia inevitabile, considerando che il carattere identitario (questo sì, necessario) presuppone una matrice storica (non intesa come antica): ragione sufficiente per impiegare l’espressione “borghi storici”.

Anche la “culturalità” si presenta come un elemento non obbligatorio secondo la normativa sopra considerata; ciononostante, questa considerazione non esclude di certo che i borghi possano comunque ricadere in concreto nella disciplina del patrimonio culturale. Non si fa qui

²³ A questo riguardo si veda in dottrina ENRICO GUARNIERI, *Ripresa e resilienza tra le vie dei borghi storici*, paragrafo 3, in *Aedon*, numero 3/2022.

²⁴ Ci si riferisce alla zona A ex Decreto Interministeriale n.1444/1968.

riferimento alla sola ipotesi in cui nel perimetro del borgo siano custoditi beni culturali²⁵, bensì ci si riferisce anche ad un caso ulteriore, che apre in definitiva ad una qualificazione diversa ed aggiuntiva per il borgo storico nel suo complesso, ossia quella di bene paesaggistico.

E' infatti il borgo storico a poter rilevare²⁶, in sé e di per sé, come bene paesaggistico di notevole interesse pubblico, come “compless[o] di cose immobili che compongono un caratteristico aspetto avente valore estetico e tradizionale” e, quindi, come “bellezza d'insieme” la cui tutela “è determinata, non già dal pregio dei singoli elementi architettonici, quanto piuttosto dalla completezza dell'insieme”. Considerando che la dichiarazione di notevole interesse pubblico non presuppone necessariamente una precedente catalogazione del borgo nelle formule di “centro storico” e di “nucleo storico”, si può quindi ribadire la radicale differenza tra le due ipotesi sopra considerate: in un caso non è il borgo, bensì sono i singoli beni culturali lì situati a ricevere una determinata qualificazione giuridica e quindi a beneficiare della tutela e della valorizzazione; nell'altro caso, invece, è il borgo come bellezza d'insieme a rilevare, anche nella prospettiva della “tutela della personalità umana attraverso il paesaggio”.

Inoltre, facendo invece riferimento alla normativa europea, i borghi storici “quandanche non costituiscano eccellenza paesaggistica²⁷, incarnano perfettamente quei paesaggi della quotidianità menzionati dalla Convenzione europea del paesaggio”.

²⁵ In tal caso non sarà il borgo in quanto tale a rilevare ai fini della tutela e della valorizzazione, ma solo i beni culturali immobili o comunque i singoli beni o delle singole attività culturali immateriali che in quel luogo trovano la propria “*sedes*”.

²⁶ Ai sensi dell'art. 136, comma 1, lett. c), del codice dei beni culturali e del paesaggio e all'esito del procedimento di dichiarazione di notevole interesse pubblico dell'area ex artt. 137 ss.

²⁷ In questo caso quindi non sarebbero espressivi di quell'“identità nazionale” evocata ai fini della tutela dal comma 2 dell'art. 131 del Codice.

5. Centro storico, materia di crocevia tra ambito urbanistico e tutela dei beni culturali

Aspetto urbanistico

Il termine “centro storico” rappresenta una categoria concettuale e operativa che si presta ad una traduzione normativa, come avvenuto con il Decreto Interministeriale 1444/1968²⁸, il quale, in attuazione della legge 765/1967²⁹, definisce, tra le zone nelle quali deve essere suddiviso il territorio comunale, le zone A, costituite da «le parti del territorio interessate da agglomerati urbani che rivestono carattere storico, artistico o di particolare pregio ambientale o da porzioni di essi, comprese le aree circostanti, che possono considerarsi parte integrante, per tali caratteristiche, degli agglomerati stessi»³⁰. Questa è la cosiddetta “Legge-Ponte”, che doveva rappresentare il passaggio dalla legge urbanistica del 1942³¹ ad un nuovo strumento legislativo che, anche tenendo conto della fondamentale novità rappresentata dall’istituzione delle Regioni, definisse un nuovo quadro normativo nazionale, immaginato e richiesto più volte dalla categoria degli urbanisti.

La rilevanza nazionale della questione dei centri storici era stata dichiarata nel 1960 durante il convegno “Salvaguardia e risanamento dei centri storico-artistici”³², che ebbe come esito la promulgazione della Carta di

²⁸ Decreto Interministeriale n.1444/1968, Limiti inderogabili di densità edilizia, di altezza, di distanza fra i fabbricati e rapporti massimi tra gli 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 della legge n.765/1967.

²⁹ Legge n.765/1967, Modifiche ed integrazioni alla legge urbanistica n.1150/1942.

³⁰ Articolo 2, Zone territoriali omogenee.

³¹ Legge n.1150/1942, Legge urbanistica.

³² Convegno Nazionale per la Salvaguardia e il Risanamento dei Centri Storici (Gubbio, 17-18-19 settembre 1960) promosso da un gruppo di architetti, urbanisti, giuristi, studiosi di restauro, e dai rappresentanti dei comuni di Ascoli Piceno, Bergamo, Erice, Ferrara, Genova, Gubbio, Perugia e Venezia.

Gubbio³³. Essa espone la necessità e l'importanza di studiare e censire i centri storici, e di sottoporre a norme specifiche la città antica, facendola oggetto di un piano di risanamento conservativo, in attesa del quale deve vigere un vincolo assoluto di salvaguardia. Nel giugno 1961 si costituì l'ANCSA³⁴, il cui scopo è promuovere studi, ricerche, provvedimenti legislativi, interventi per la salvaguardia e la corretta gestione dei centri storici. Al seminario ANCSA di Gubbio del 1970, fu promosso il principio del centro storico come bene da tutelare in relazione all'uso e quindi come patrimonio da considerare, in aggiunta all'aspetto culturale, anche a livello economico. Da questi eventi è derivato l'obiettivo del riutilizzo del centro storico per riattivare un gruppo di risorse, passaggio di fondamentale importanza per inserire la città antica all'interno dei nuovi processi sviluppatasi. Al 6° Congresso ANCSA, tenuto a Bergamo nel 1971, i centri storici vennero riconosciuti come una risorsa da tutelare, e il loro riuso, gestito dagli enti pubblici, come un'alternativa ai progetti di nuove edificazioni nelle aree di espansione. Anche grazie a questo percorso di interventi si arriva all'emanazione della legge 457/1978³⁵, nel cui titolo IV vengono regolati gli interventi sul patrimonio edilizio esistente; viene istituito il Piano di recupero e vengono indicate le categorie relative al recupero³⁶; infine viene prescritto che i piani regolatori generali indichino le zone da sottoporre a recupero.

Tutela dei beni culturali

I centri storici sono menzionati solamente all'interno del codice dei beni culturali e del paesaggio. È possibile trovare un riferimento ad essi

³³ Dichiarazione finale approvata all'unanimità a conclusione del Convegno Nazionale per la Salvaguardia e il Risanamento dei Centri Storici (Gubbio 17-18-19 settembre 1960).

³⁴ Associazione Nazionale Centri Storico-Artistici.

³⁵ Legge n.457/1978, Norme per l'edilizia residenziale.

³⁶ Si fa riferimento a: manutenzione ordinaria, straordinaria, risanamento conservativo, restauro.

nell'articolo 52³⁷, che disciplina l'individuazione, da parte dei Comuni, sentito il Soprintendente, di aree pubbliche aventi valore archeologico, storico, artistico e paesaggistico [...], e nell'articolo 136, che tratta «i complessi di cose immobili che compongono un caratteristico aspetto avente valore estetico e tradizionale, inclusi i centri ed i nuclei storici»³⁸. Da quanto riportato all'interno degli articoli citati si desume che i centri storici rientrano tra i complessi di cose immobili che formano un aspetto caratterizzante, dotato di un valore estetico e tradizionale, e che sono disciplinati dalla normativa di tutela e valorizzazione propria dei beni paesaggistici. Queste norme mettono in risalto il principio secondo cui i centri storici, considerati qui come beni paesaggistici “unitari” e di notevole interesse pubblico³⁹, meritano una specifica tutela.

La concezione di centro storico si è evoluta, passando dalla classica dimensione di mera zona urbanistica a quella più moderna e a noi contemporanea di bene da tutelare in virtù del suo alto valore culturale e ambientale. Si rende quindi necessario che i soggetti responsabili della sua protezione siano armati di appositi strumenti, necessari a coniugare le diverse esigenze, mediando tra la necessità di sviluppo del centro urbano e la volontà di conservare e valorizzare i beni immobili presenti sul territorio. Il centro storico risulta essere oggi tutelato, quindi, come unità complessa, a prescindere dalla presenza al suo interno di beni immobili vincolati. Risulta dunque evidente come la normativa sui centri storici veda sovrapporsi su di essa le competenze regionali in materia urbanistica o di governo del territorio e la tutela dei beni culturali, motivo per il quale l'Autorità preposta alla tutela del vincolo d'insieme deve essere coinvolta

³⁷ Dedicato all'esercizio del commercio in aree di valore culturale e nei locali storici tradizionali.

³⁸ Emerge inoltre la non chiara distinzione tra centri e nuclei storici.

³⁹ L'art. 136, infatti, qualifica espressamente i centri e i nuclei storici come aree di notevole interesse pubblico.

nel procedimento di autorizzazione ad un intervento edilizio di significativa rilevanza.

6. Considerazioni conclusive

Concludendo questa disamina, si è esposto come la normativa in materia, specialmente in ambito nazionale, sia di complessa ricostruzione, dato il suo svilupparsi su più materie, il suo essere disarticolata e distribuita tra una pluralità di fonti normative, anche di vario livello, e dunque di differente efficacia e valore giuridico, e sia ora disciplinata soprattutto dalla legislazione urbanistica regionale, che integra le poche norme nazionali attualmente vigenti. Il disinteresse del legislatore nazionale verso la regolamentazione dei borghi, nel corso dei decenni, è evidente. In parte può essere spiegato e giustificato dalle numerose criticità sopravvenute nel periodo storico considerato, che hanno portato l'amministrazione centrale ad occuparsi di problemi di maggior rilievo, ma si può constatare come le possibilità di intervento ci siano state, e non siano state sfruttate a dovere. Oppure, laddove gli allarmi lanciati dai giuristi interessati alla materia e dagli amministratori locali sono stati ascoltati, non si sia agito col necessario tempismo e/o attraverso un intervento ampia portata. Come sarà maggiormente evidenziato nei successivi capitoli⁴⁰, il numero di borghi nel nostro paese è tale da necessitare di una propria legislazione, che individui e riconosca le caratteristiche fondamentali degli stessi, la cui complessità, a fronte della normativa attuale, è stata esposta pocanzi. Le difficoltà legate alla corretta qualificazione giuridica di questi luoghi, infatti, non si riducono ad una mera classificazione da parte dei giuristi, desiderosi di inserire il bene borgo in una normativa piuttosto che in un'altra, ma può avere, sta avendo e ha già avuto, effetti pratici negativi per gli stessi borghi: laddove questo disinteresse e questa confusione si sommano alla mancanza

⁴⁰ In particolare nel capitolo IV "SITUAZIONE DEI BORGHETTI IN ITALIA".

di competenze del personale delle amministrazioni locali, contribuiscono alla perdita di occasioni, allo scadere dei termini previsti e alla generale sensazione che questi territori siano, più o meno consapevolmente, abbandonati a se stessi. E' anche in questo contesto di incertezza e passività che si inserisce il Piano Borghi contenuto nel PNRR, investimento che, avendo ora abbozzato la materia trattata al suo interno, si può comprendere meglio nella sua *ratio* e nei suoi principi guida.

Capitolo III

I PICCOLI BORGHI ALL'INTERNO DEL PNRR

1. Introduzione

Una volta identificati i borghi e aver cercato di chiarire quanto la loro dimensione sia contemporaneamente in parte urbanistica e in parte legata alla disciplina e tutela dei beni culturali, non stupisce che, anche nel piano di interventi prescritto dal PNRR, esista una doppia dimensione, legata in parte al mero richiamo turistico e quindi ad un'operazione estetica, e in altra parte al bilanciare i flussi turistici in modo sostenibile.

2. Principi e obiettivi che guidano l'intervento

Alcuni dei principi più importanti all'interno di questa disciplina sono certamente i temi del riuso e della rigenerazione urbana, quest'ultimo contenuto nel Decreto-Legge n.152/2021⁴¹, successivamente convertito nella legge n.233/2021⁴². L'art. 21, in tema di Piani integrati⁴³, prevede che «al fine di favorire una migliore inclusione sociale, riducendo l'emarginazione e le situazioni di degrado sociale, i piani integrati si propongono l'obiettivo di promuovere la rigenerazione urbana attraverso il recupero, la ristrutturazione e la ri-funzionalizzazione ecosostenibile delle strutture edilizie e delle aree pubbliche, l'efficientamento energetico e idrico degli edifici e la riduzione del consumo di suolo». Nel comma 7 viene inoltre previsto che «i progetti finanziati dovranno assicurare, nel caso di edifici oggetto di riuso, ri-funzionalizzazione o ristrutturazione, l'incremento di almeno due classi energetiche», una previsione che

⁴¹ Decreto-Legge n.152/2021, Disposizioni urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e per la prevenzione delle infiltrazioni mafiose.

⁴² Legge n.233/2021, Conversione in legge, con modificazioni, del Decreto-Legge n.152/2021, recante disposizioni urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e per la prevenzione delle infiltrazioni mafiose.

⁴³ Si veda quanto previsto dal PNRR alla MSC2 Investimento 2.2: Piani urbani integrati.

chiarisce ulteriormente l'attenzione data, in questa stagione, alla transizione ecologica: questi finanziamenti non si limitano quindi a fornire alle Città metropolitane i fondi⁴⁴ necessari per affrontare un rinnovamento e un recupero delle aree periferiche, ma ambisce a dotarle anche di una chiara componente di sostenibilità nel futuro.

Oltre alle periferie cittadine, sono interessate dalle misure previste dal PNRR anche le aree interne, per le quali il piano prevede molteplici misure, connesse alle questioni generali legate allo sviluppo di questi territori⁴⁵. Nella specifica missione, prevista al riguardo dal piano, sono raggruppati una serie di interventi destinati alle aree interne⁴⁶ che si qualificano come operazioni di rigenerazione dei piccoli centri. Anche al di fuori dello specifico contesto delle misure di inclusione e coesione vi sono ulteriori ambiti di intervento del Piano, che possono avere risvolti importanti: la già citata transizione ecologica; l'assistenza sanitaria di prossimità (case di comunità) e proprio il Piano Borghi.

Trattando la materia più nel dettaglio, il PNRR, del Ministero della Cultura, si inserisce nella Missione 1⁴⁷, Componente 3⁴⁸. Gli interventi previsti intendono ristrutturare gli *asset* principali del patrimonio culturale italiano al fine di favorire la nascita di nuovi servizi, utilizzando anche la

⁴⁴ L'investimento 2.2 è dedicato alle periferie delle Città Metropolitane e prevede una pianificazione urbanistica partecipata, con l'obiettivo di trasformare territori vulnerabili in città smart e sostenibili, limitando il consumo di suolo edificabile. Nelle aree metropolitane si potranno realizzare sinergie di pianificazione tra il comune "principale" ed i comuni limitrofi più piccoli con l'obiettivo di ricucire tessuto urbano ed extra-urbano, colmando deficit infrastrutturali e di mobilità. Importo: euro 2.493.800.000.

⁴⁵ La Missione 5 ("Inclusione e coesione") - Componente 3 (M5C3) del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) è dedicata a interventi speciali per la coesione territoriale. È a titolarità del Ministro per gli Affari Europei, il Sud, le Politiche di Coesione e il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza e si propone di ridurre i divari tra le aree del Paese. Nello specifico, essa mira ad affrontare le disparità demografiche e nei servizi, connesse alle distanze tra le aree urbane e quelle interne/rurali, montane e periferiche, per garantire gli stessi livelli di servizi essenziali e il rilancio di specifiche vocazioni produttive; nello sviluppo delle competenze, in una prospettiva di innovazione che coinvolge imprese, centri di ricerca ed enti pubblici; socio-economiche e negli investimenti nelle regioni meridionali, dove la crisi economica colpisce una filiera più debole e un mercato del lavoro più frammentato.

⁴⁶ Interventi destinati ad esempio ad infrastrutture e presidi sociali.

⁴⁷ Missione 1 - Digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo.

⁴⁸ Turismo e Cultura 4.0.

partecipazione sociale come leva di inclusione e rigenerazione, con l'obiettivo di migliorare l'attrattività, l'accessibilità⁴⁹ e la sicurezza di questi territori, sempre rispettando il principio più generale della sostenibilità ambientale. Analizzando più in particolare l'Investimento 2.1. "Attrattività dei borghi", e le misure ad esso funzionali, è possibile osservare come il tentativo di ricreare e migliorare l'attrattività di questi luoghi debba intendersi in funzione di quanto previsto dalla missione stessa, e quindi attraverso quelle misure che il piano individua come idonee alla valorizzazione culturale, al contrasto dello spopolamento e alla rivitalizzazione del tessuto socio-economico del territorio, come il "recupero del patrimonio storico", la "creazione di piccoli servizi culturali anche a fini turistici" e la "creazione e promozione di nuovi itinerari".

Risulta evidente come tra gli interessi fondanti il PNRR Borghi ci sia la progettualità legata alle esigenze delle future generazioni, le risorse economiche sono infatti stanziare non solo per ottenere un effetto immediato di rivitalizzazione delle aree coinvolte, ma l'aspetto più importante è legato ai risultati che si otterranno sul lungo periodo. La sfida principale del piano è restituire ai borghi, ai centri storici e al loro patrimonio, attualmente destinati al degrado o all'abbandono, un'attrattività funzionale alle nuove generazioni. Tale obiettivo è raggiungibile tramite gli interventi di rigenerazione, sostenibilità e innovazione, solo soddisfacendo le esigenze del quotidiano, leggibili in chiave di accessibilità, possibilità lavorativa⁵⁰, digitalizzazione, sicurezza e sanità. Si vuole stimolare una rinascita di questi luoghi, riportando, o in alcuni casi portando per la prima volta, sul territorio, produttività culturale, sociale ed economica. Ridare vita al borgo, sia in termini di abitanti sia in riferimento all'aspetto economico e

⁴⁹ Da intendere sia come accessibilità fisica, sia come accessibilità digitale.

⁵⁰ Da intendersi sia come possibilità di lavoro all'interno del borgo, sia come possibilità di accedere al lavoro dal borgo, con ipotesi di *smart working*.

sociale, è ritenuta la base per costruire un nuovo ecosistema, dove turismo e cultura convergono per generare un'economia sostenibile, che risponda alle esigenze legate al cambiamento climatico tramite una progettazione e valorizzazione dell'esistente e una conservazione degli spazi verdi, spesso fortemente presenti nelle aree più rurali. Il potenziale nascosto dei borghi è centrale in questo progetto, che sceglie di scommettere su un processo di rigenerazione duraturo piuttosto che limitarsi all'intervento immediato che tamponi la situazione di degrado attuale. A questo fine, per fornire le risorse necessarie alla rigenerazione, il PNRR destina un miliardo di euro ai borghi, scegliendo inoltre di coinvolgere gli abitanti attuali, rendendoli parte attiva di questo cambiamento.

Il Comitato di coordinamento dei Borghi Italiani⁵¹ è stato ricostituito nel 2021⁵² e ha immediatamente collaborato con l'Ufficio PNRR del Ministero della cultura per individuare quali fossero i temi su cui la manovra di finanziamento avrebbe dovuto concentrarsi per avviare i processi di rigenerazione sopra esposti, e quindi gettare le basi per la manovra economica, basata sulla promozione di attività culturali, senza limitarsi al solo restauro di monumenti o edifici storici. Si è scelto di richiedere ai comuni interessati di partecipare al finanziamento tramite un progetto che avesse come principio fondante non il restauro di un attrattore culturale, interpretato appunto come soluzione parziale e provvisoria per una situazione già critica, quanto invece un'iniziativa in grado di occupare e interessare soprattutto la fascia più giovane, mettendo eventualmente a disposizione un edificio pronto per l'uso. Nella progettazione si sono

⁵¹ Attivato presso il Ministero della cultura, il Comitato opera per la salvaguardia, la promozione, la valorizzazione, il sostegno e il miglioramento socio-economico dei borghi italiani. In particolare, il Comitato fornisce supporto per l'attuazione dei programmi, dedicati ai borghi italiani, di competenza del Ministero, nell'ambito del PNRR, nelle fasi di progettazione, realizzazione, monitoraggio, nonché ai fini delle collaborazioni con altri soggetti pubblici e privati coinvolti negli interventi. Il Comitato contribuisce altresì alla redazione del Piano nazionale borghi e collabora per le attività di promozione e comunicazione del Ministero sul tema dei borghi.

⁵² Decreto Ministeriale n.384/2021, COMITATO DI COORDINAMENTO BORGHI.

inseriti due innovativi quanto centrali parametri: la collaborazione tra pubblico e privato e l'obiettivo occupazionale, così da creare progettualità stabili e durature nel tempo, evitando invece restauri edilizi e di edifici senza destinazione d'uso, inidonei a creare nuova vita nei borghi. Il Bando Borghi, nella linea destinata ai progetti diffusi⁵³, ha ricevuto 1.791 candidature, pari a più di un terzo dei comuni italiani sotto i 5.000 abitanti. Tale risposta ha fatto sì che un numero consistente di borghi si sia interessato e abbia progettato una rigenerazione culturale e sociale del proprio territorio. Come spesso accade con i dati, soprattutto quando riguardano un progetto a noi contemporaneo di cui dobbiamo ancora vedere i risultati, anche questo sopra riportato, presentato a livello nazionale come un successo, si presta però ad una duplice lettura. Certamente va considerato come non tutti gli abitati, sotto la soglia prevista di 5000 abitanti, possiedono al loro interno un patrimonio qualificabile come borgo storico. Ciò nonostante risulta evidente come solo alcuni comuni potenzialmente interessati abbiano risposto positivamente alla domanda dell'amministrazione centrale, un risultato che lascia perplessi considerando la portata dell'intervento, senz'altro riconoscibile come occasione unica. Numerose domande⁵⁴ sono state respinte dal Ministero per motivi meramente formali, come ad esempio la mancata presentazione della domanda a nome di tutti i comuni coinvolti nell'unione ma solo a nome del principale, e, visti i tempi estremamente ridotti⁵⁵, questo ha portato all'esclusione dalla possibilità di partecipare al finanziamento. Queste decisioni contrastano con quanto richiesto dai portavoce di questi comuni⁵⁶, vale a dire la possibilità di correggere gli errori, lamentando le

⁵³ Si fa riferimento alla Linea B dell'intervento, analizzata e meglio spiegata più avanti, che stanziava fondi 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.

⁵⁴ A questo proposito si approfondisce con MATTEO BARBERO, *PNRR e "bando borghi": quando il "fate presto" diviene causa di esclusione per meri cavilli*, in Asmel, 2023.

⁵⁵ Data Pubblicazione: 20/12/2021, Data Scadenza: 15/03/2022.

⁵⁶ Citiamo a questo proposito UNCEM.

difficoltà, soprattutto per i territori più piccoli e degradati, di assecondare adeguatamente le richieste, nonostante siano le aree che più necessiterebbero dell'opportunità rappresentata dal PNRR. Nella maggior parte dei casi, il rigetto è stato motivato da problematiche legate alla firma digitale degli allegati⁵⁷.

Lascia quindi perplessi la scelta del ministero legata ai tempi e ai modi prescelti per l'accesso a questo strumento, reso decisamente difficoltoso e in alcuni casi quasi proibitivo per i territori che più richiedevano aiuto. Tra l'altro i rigetti delle domande hanno portato anche ad un successivo effetto, che va a gravare sull'ordinamento, cioè i numerosissimi ricorsi presentati dai comuni esclusi, che vanno ad investire l'apparato amministrativo statale. Alcuni di questi⁵⁸ sono già stati decisi, creando però ulteriore disparità per effetto dei diversi esiti dei giudizi, e accrescendo la sensazione che un'operazione nata per uniformare il territorio nazionale stia invece contribuendo ad allargare il divario tra chi beneficerà delle risorse finanziarie europee e chi invece non riceverà aiuti.

3. Dal PNRR al Piano Nazionale Borghi

Il finanziamento previsto a concretizzazione del Piano Nazionale dei Borghi ha stanziato un miliardo di euro per la progettazione di interventi di rigenerazione sociale e culturale, con l'obiettivo di sviluppare un'economia sostenibile, nei duecentocinquanta borghi individuati come target del PNRR⁵⁹. A questo fine il Comitato di Coordinamento Borghi ha

⁵⁷ Spesso “risulta allegata la sola delibera del Comune proponente di approvazione della proposta del Progetto locale di rigenerazione culturale e sociale”, in altri casi “non risulta allegata la delibera del Comune aggregato di cui all'art. 4, paragrafo 9, lett. d)”, oppure “non risulta allegato l'atto di aggregazione (ovvero l'impegno all'aggregazione) di cui all'art. 4, paragrafo 9, lett. e) dell'Avviso sottoscritto dai legali rappresentanti di tutti i Comuni”.

⁵⁸ Vedasi a questo proposito la sentenza n.1232/2023 del 6 febbraio della Sezione VI del Consiglio di Stato.

⁵⁹ Gli interventi riguardano ventuno progetti sperimentali su borghi quasi del tutto abbandonati, uno per regione e province autonome, e duecento ventinove diffusi.

collaborato alla stesura delle linee guida⁶⁰ per le Regioni e del Bando Borghi, basandosi sui bisogni reali del territorio per progettare e costruire risposte adeguate alle necessità del patrimonio, in cui l'attrattore diventa strumento mentre la comunità e le persone svolgono il ruolo principale. Il lavoro del Comitato vuole coinvolgere nella partecipazione al piano istituzioni, enti, stakeholder diversi, associazioni e parti sociali, con l'obiettivo di rispondere al meglio alle esigenze concrete di rigenerazione dei luoghi.

4. Conformazione del Piano

Per quanto riguarda la fase attuativa del PNRR Cultura, essa prevede nove linee di intervento e una riforma, per un totale di 4.28 miliardi di euro da investire in risorse e interventi, pari all'1,82% del totale previsto dall'intero piano⁶¹. Dopo un lungo lavoro preparatorio, è stato pubblicato l'avviso dell'intervento 2.1 Attrattività dei borghi, un investimento di 1.02 miliardi, che rappresenta il 24% del totale del PNRR cultura, facendone l'investimento più consistente di tutto il comparto. L'intervento è gestito dal Servizio V del Segretariato Generale, la struttura che si avvale del supporto di Cassa Depositi e Prestiti⁶² per la gestione delle domande da parte dei comuni per la linea B dell'intervento in questione.

Il piano di rilancio dei borghi è infatti suddiviso in due parti, denominate linea A e linea B, che differiscono sia per l'entità delle risorse assegnate, sia per la modalità di selezione dei progetti presentati. A queste risorse si aggiungono ulteriori venti milioni di euro del bando "il Turismo delle

⁶⁰ Linee di indirizzo sulle modalità attuative dell'intervento 2.1 "attrattività dei borghi", M1C3 turismo e cultura del piano nazionale di ripresa e resilienza.

⁶¹ Il totale è di 235,12 miliardi di euro compresi fondi europei e nazionali.

⁶² Cassa Depositi e Prestiti (in sigla CDP), nota anche semplicemente come Gruppo CDP, è un'istituzione finanziaria dello Stato, sotto forma di società per azioni a controllo pubblico, di cui l'azionista di maggioranza con circa l'84% delle azioni sul capitale sociale è il Ministero dell'Economia e delle Finanze della Repubblica italiana.

radici”⁶³, gestito dal Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale.

La linea A prevede 420 milioni di euro, suddivisi tra ventuno progetti pilota, uno per ciascuna regione e provincia autonoma, per una media di circa venti milioni di euro per borgo, questo ne fa l’intervento decisamente più consistente e mirato, dato che il progetto vincente sarà selezionato direttamente dall’amministrazione locale di riferimento⁶⁴. Come dichiarato dal responsabile dell’Unità di Missione per l’attuazione del PNRR del MiC, Angelantonio Orlando, “I borghi prescelti dalle regioni, in accordo con i comuni, dovranno essere soggetti al fenomeno dello spopolamento e una componente residenziale ben identificata di massimo 300 unità abitative. In questo caso non è previsto un numero di residenti preciso”. Le linee di indirizzo dettate dal MiC prevedono che “I progetti dovranno includere l’insediamento di nuove funzioni, infrastrutture e servizi nel campo della cultura, del turismo, del sociale o della ricerca, come scuole o accademie di arti e dei mestieri della cultura, alberghi diffusi, residenze d’artista, centri di ricerca e campus universitari, residenze sanitarie assistenziali (RSA) dove sviluppare anche programmi a matrice culturale, residenze per famiglie con lavoratori in *smart working* e nomadi digitali”. Per la partecipazione i comuni possono presentarsi anche come capofila di un gruppo formato da altri soggetti pubblici e privati. Il termine da rispettare per questa linea di azione per gli enti, entro i quali hanno dovuto presentare la propria proposta al Ministero, è stato il 15 marzo 2022. In seguito alla presentazione delle candidature si è svolta una fase negoziale, condotta da un Comitato tecnico istituito dal Ministero stesso, che si è conclusa entro

⁶³ Progetto PNRR “Il Turismo delle Radici – Una Strategia Integrata per la ripresa del settore del Turismo nell’Italia post Covid-19”.

⁶⁴ Regione o Provincia Autonoma, a seconda dei casi.

maggio 2022 con l'ammissione a finanziamento delle ventuno proposte vincitrici, riportate⁶⁵ in nota.

Per quanto invece riguarda la linea B, sono previste meno risorse per singolo comune rispetto alla precedente: i 580 milioni di euro stanziati vengono suddivisi in un intervento denominato B1, dove si prevede un utilizzo pari a 380 milioni di euro, che dovranno essere suddivisi tra 229 borghi e quindi un finanziamento finale pari a 1,60 milioni di euro per ogni comune⁶⁶. Sono inoltre previsti ulteriori 200 milioni di euro da investire in imprese di natura commerciale, artigianale e culturale già localizzate nei borghi prescelti, o che siano interessate ad aprire una nuova sede sul territorio. La procedura di selezione relativa alla linea B si concretizza in un avviso pubblico, destinato a "Piccoli comuni singoli o aggregati con popolazione residente fino a 5.000 abitanti nei quali sia presente un borgo storico chiaramente identificabile e riconoscibile (o, nel caso di comuni dimensionalmente molto piccoli, si configurino essi stessi come un borgo storico). Le aggregazioni di comuni possono riguardare comuni limitrofi o comuni ricadenti nella medesima regione che condividono le medesime

⁶⁵ I borghi selezionati aggiudicatari delle risorse sono: il borgo di Cesi, comune di Terni, per la regione Umbria; Montalto delle Marche per la regione Marche; il comune di Sanza, provincia di Salerno, per la regione Campania; il borgo Castello, comune di Gorizia, per la regione Friuli-Venezia Giulia; Borgo Castello, comune di Andora, per la regione Liguria; Trevinano, provincia di Viterbo, per la regione Lazio; a Cunziria, comune di Vizzini, per la regione Sicilia; il borgo di Campolo, comune di Grizzana Morandi, provincia di Bologna, per la regione Emilia-Romagna; Gerace, provincia di Reggio Calabria, per la regione Calabria; Pietrabbondante, provincia di Isernia, per la regione Molise, successivamente sospeso in seguito al ricorso del comune di Castel del Giudice, che oggi sta tentando di rispettare i tempi per poter accedere al finanziamento; il comune di Stelvio per la provincia autonoma di Bolzano; il comune di Palù del Fersina-Palai en Bersntol e la val dei Mòcheni, per la provincia autonoma di Trento; Accadia, provincia di Foggia, per la regione Puglia; Castelnuovo dei Sabbioni, comune di Cavriglia, per la regione Toscana; Fontainemore, per la regione Valle d'Aosta; il borgo di Terme di Recoaro, per la regione Veneto; Rocca Calascio, per la regione Abruzzo; Ulassai, provincia di Nuoro, per la regione Sardegna; Livemmo, frazione del comune di Pertica Alta, provincia di Brescia, per la regione Lombardia; Monticchio Bagni, comune di Rionero in Vulture, provincia di Potenza, per la regione Basilicata; infine la Regione Piemonte aveva deciso di puntare sul complesso monumentale di Stupinigi, Patrimonio Unesco. La decisione ha però suscitato le proteste degli amministratori dei piccoli comuni e i dubbi del Ministero della Cultura sulla coerenza rispetto al bando. La soluzione individuata dal Ministero ha portato ad un extra-finanziamento: Stupinigi godrà di risorse nazionali per la sua valorizzazione, mentre la regione Piemonte ha individuato il borgo di Elva per quanto riguarda il bando Borghi.

⁶⁶L'importo aumenta del 30% per ciascun borgo se si presentano in forma aggregata, in un massimo di tre.

esigenze. Nel caso di aggregazioni di più comuni fino ad un massimo di tre, in ogni comune dovrà essere presente un borgo storico. Nel caso di comuni in forma aggregata la candidatura deve essere presentata dal comune che assume il ruolo di proponente e capofila”. Questo intervento, decisamente meno impattante rispetto alla linea A, lascia delle perplessità a cui si è già fatto riferimento nelle pagine precedenti. Avendo ora illustrato brevemente l’entità del divario, in termini di risorse economiche stanziare per singolo comune, tra le due linee di intervento, tale critica, mossa dalle amministrazioni locali e da parte della dottrina, risulta forse più comprensibile. L’intervento si inserisce in un contesto dove il paragone tra i territori economicamente e socialmente stabili e le aree soggette a impoverimento e spopolamento è costantemente presente. Gli stessi finanziamenti europei sono mossi, tra gli altri, anche al fine di ridurre il divario, che a livello nazionale si esplica, oltre che nel rapporto città-aree rurali/borghi, anche e soprattutto nel controverso rapporto tra le regioni settentrionali e quelle centro meridionali. A questo proposito secondo quanto previsto dal PNRR al Nord Italia è assegnato il 60% delle risorse totali della linea B1, pari a 228 milioni di euro, mentre alle regioni del Mezzogiorno è assegnato il restante 40% pari a 152 milioni di euro. Questa suddivisione si può facilmente spiegare con la maggiore densità abitativa e il maggior numero di aree interessate dei territori settentrionali, ma le regioni del meridione avrebbero potuto beneficiare di maggiori risorse e investimenti, proprio perché giacenti in una condizione peggiore che in alcune aree si potrebbe definire cronica, rispetto ai borghi del nord del paese, dove anche le frazioni più remote godono di una struttura amministrativa più performante, che ne limita indirettamente le criticità. Da questa prima ripartizione si passa poi ad un successivo stanziamento di risorse su base territoriale, secondo l’Accordo di Partenariato 2021-2027. La Regione che ha una maggiore assegnazione è la Sicilia, prima Regione

per estensione territoriale del paese, con 41,10 milioni di euro, mentre la Regione con meno stanziamenti è la Valle d'Aosta, ultima per estensione territoriale, con 1,81 milioni di euro.

Come già riportato i progetti di valorizzazione del territorio ammessi all'agevolazione mirano a cambiare il volto del borgo prescelto. Non sono meri progetti di ristrutturazione, ma necessitano di uno spirito di rigenerazione del tessuto culturale, sociale, economico del territorio oggetto dell'investimento⁶⁷.

Per entrambe le linee di azione il bando contiene un lungo elenco di possibili progetti⁶⁸, che vengono poi valutati con un punteggio da 0 a 100, con una soglia minima di 60 per entrare in una graduatoria di ordine decrescente, stabilita dalla commissione istituita dal Ministero e sono finanziati fino ad esaurimento dei fondi⁶⁹. Nella valutazione finale si è tenuto conto del ruolo del privato, della sostenibilità gestionale e della realizzabilità nei tempi stretti previsti dal PNRR, con tutte le problematiche che abbiamo visto aver causato. Gli allegati all'avviso contengono le categorie principali del Progetto di rigenerazione e le singole schede in cui è suddiviso l'intero piano.

⁶⁷ Si possono presentare, dunque, progetti di realizzazione di: a) servizi e infrastrutture culturali, o il potenziamento di questi; b) iniziative per la tutela e valorizzazione del patrimonio della cultura immateriale; c) iniziative per l'incremento della partecipazione culturale e per l'educazione al patrimonio delle comunità locali; d) attività per il miglioramento e la razionalizzazione della gestione di beni, servizi e iniziative; e) infrastrutture per la fruizione culturale-turistica; f) iniziative per l'incremento dell'attrattività residenziale e contrastare l'esodo demografico; g) azioni di supporto alla comunicazione e diffusione delle informazioni sull'offerta del territorio (borgo); h) azioni di cooperazione interterritoriale. La tipologia di interventi finanziabili si conclude con la voce i) altro, a cui il MiC non sa dare un'esplicitazione come per le voci precedenti.

⁶⁸ Si va dagli interventi materiali e immateriali per la creazione di itinerari culturali e/o naturalistici, fino alla costruzione di collaborazioni e partnership pubblico-privato per la gestione di beni e servizi e per l'erogazione di attività e servizi.

⁶⁹ Alla strategia di rigenerazione culturale e sociale si è dato un punteggio massimo di 50, seguono le caratteristiche del contesto con un punteggio di 25, il ruolo del privato, della comunità e di altri stakeholder è valutato con un punteggio di massimo 15, mentre la tempistica e la cantierabilità sono valutati con un punteggio di 10.

Da qui a giugno 2025 verranno individuati i 1.200 interventi di siti culturali o turistici conclusi e le 1.800 imprese che verranno sostenute, secondo i target da riportare all'Unione Europea per ricevere i contributi del PNRR.

5. Elementi di criticità e dubbi

Come evidenziato dalla dottrina⁷⁰, e come già analizzato precedentemente in queste pagine, la stessa struttura del PNRR rischia di rimanere, proprio per le aree interne, un'occasione mancata. Il sistema di finanziamento si basa sulla messa a bando delle attività e sul principio della premialità, col rischio che la mancanza di capacità e competenze delle amministrazioni locali, rappresentanti di aree spopolate e in condizione di abbandono e degrado, penalizzi proprio i territori maggiormente bisognosi di finanziamenti. Per rispondere in modo efficace ai bandi occorrerebbe, infatti, avere già sanato il divario che con il bando si intende colmare. Irrompe in questo campo il tema dell'adeguata formazione del personale pubblico: troppo spesso risulta sotto dimensionato e sotto qualificato, o semplicemente poco aggiornato rispetto alle normative ed ai procedimenti amministrativi necessari. Inoltre le necessarie riforme della pubblica amministrazione ancora da completare rischiano, dunque, di pregiudicare i benefici derivanti dal PNRR. Occorrerebbe quindi, anche in questa fase, un approccio nazionale alla questione delle aree interne, che permetta di allontanare il rischio che gli interventi messi in atto si limitino ad una messa a nuovo di alcuni piccoli centri, comunque disabitati, o addirittura scelti dai residenti delle aree urbane come rifugio. Nel periodo successivo alla pandemia da COVID-19, infatti, i cittadini residenti nelle aree metropolitane, soggette a numerose restrizioni, hanno riscoperto le opportunità inerenti ad una migliore qualità della vita delle seconde case

situate in territori meno densamente popolati, agevolati in questo dalla possibilità di svolgere *smart working*.

SITUAZIONE DEI BORGHI IN ITALIA

1. Introduzione

In questo capitolo si tratterà la condizione attuale dei borghi italiani, approfondendo le loro caratteristiche e criticità in relazione al territorio e alla storia del nostro paese.

2. Caratteristiche dei borghi e del territorio italiani

Il territorio italiano è caratterizzato da un'articolazione per centri medi, piccoli e spesso piccolissimi, che custodiscono un patrimonio culturale, artistico e paesaggistico per lungo tempo considerato minore, ma che si è scoperto non essere di minor interesse rispetto alle grandi destinazioni turistiche. I borghi sono spesso cinti ancora da mura, con un centro storico intatto, ma possono anche essere costituiti da un complesso di case semi abbandonate in luoghi sperduti in montagna, nelle isole o nell'entroterra. Uno dei punti cruciali di questa materia è certamente lo spopolamento. Secondo un dossier dell'Anci⁷¹ del 2018⁷², i 5.544 piccoli comuni italiani con popolazione inferiore a 5.000 abitanti, avrebbero registrato tra il 2012 ed il 2017 uno spopolamento di quasi 74.000 persone a favore dei territori maggiormente urbanizzati⁷³. Nonostante questo esodo possa suggerire il contrario, la ricerca porta dati confortanti riguardo alla qualità della vita in queste aree⁷⁴. Nei piccoli comuni ci si sente più protetti: solo il 5,1% della popolazione considera la sicurezza un problema, contro il 15,9% di chi vive in aree urbane con oltre 50 mila abitanti. C'è più fiducia nei vicini di casa,

⁷¹ ANCI, Associazione dei Comuni Italiani.

⁷² EMILIANO FALCONIO, *Ricerca Anci: l'esodo svuota i piccoli borghi italiani, in sei anni sono spariti 75 mila abitanti*, ANCI, Banche dati.

⁷³ ANCI, *XVIII Conferenza nazionale ANCI: piccoli comuni*, 13 luglio 2018.

⁷⁴ In dottrina CARMEN VITALE, *Riuso del patrimonio culturale e sviluppo delle aree interne. Le norme e le pratiche*, in *Diritto amministrativo*, 2022, pag. 867 ss.

78,2% contro il 66,1% delle città, e gli abitanti sono più propensi all'associazionismo, 14% rispetto al 10%. Le case sono mediamente più voluminose e chi ci vive ha più spazio a disposizione: 92 metri quadrati per abitante contro i 53 delle grandi città. Inoltre abitare costa meno: per acquistare un immobile servono in media 119 mila euro contro i 270 mila delle aree urbane. Questa serie di indicatori positivi, individuabili come pregi e valori attrattivi del borgo, non sono però sufficienti a invertire il *trend* dello spopolamento, che invece accelera⁷⁵. Questo problema è sia causa che effetto del sottosviluppo e della scarsa attrattività, anche turistica, di questi luoghi.

Dottrina autorevole⁷⁶ suddivide i borghi italiani in tre categorie a seconda del diverso processo di antropizzazione che li ha caratterizzati: gli insediamenti storici vittime dell'espansione edilizia e dell'industrializzazione dell'agricoltura; i territori abbandonati per ragioni naturali⁷⁷; i nuovi centri abitativi trasfigurati dal turismo. Le tre tipologie hanno caratteristiche in comune, spesso costituite dal deterioramento del patrimonio abitativo, dal degrado e dall'incuria manutentiva del patrimonio storico artistico, dall'impovertimento del tessuto produttivo, dall'isolamento e dallo spopolamento.

Dagli studi dell'Istat⁷⁸ i comuni ricompresi nelle aree interne sono pari al 51,4% del totale del paese e rappresentano il 21,9% della popolazione, circa il 60% della superficie nazionale. Si registrano alti livelli di fragilità demografica, l'indice di vecchiaia del 2019 è superiore alla media

⁷⁵ Sul punto si veda ANTONIO DE ROSSI, *Riabitare l'Italia. Le aree interne fra abbandono e riconquista*, Donzelli, 2020.

⁷⁶ Si veda in proposito PIER LUIGI CERVELLATI, *La sorte dei piccoli centri storici: abbandonati, trasfigurati, turisticizzati. Minori e maltrattati*, in *Bollettino Italia Nostra*, 2009 p. 445.

⁷⁷ Esempio ne è Roscigno vecchio nel Cilento, in provincia di Salerno.

⁷⁸ Rapporto sul territorio del 2020.

nazionale in tutte le ripartizioni, con un picco nel nord-ovest⁷⁹. Questo è la conseguenza sia dell'aumento della popolazione anziana⁸⁰, sia della diminuzione di quella giovanile, aggravando lo squilibrio generazionale e minando la sostenibilità abitativa del territorio.

3. Rapporto con turismo e città

Il turismo appare principalmente trainato dai grandi centri urbani⁸¹, un dossier di Assoturismo Confesercenti relativo al 2019 rileva un afflusso turistico superiore ai 139 milioni di presenze nelle sole città d'arte⁸². Eppure l'Italia vanta un vastissimo patrimonio culturale, tale da coniare l'espressione "museo a cielo aperto"⁸³, rilevato anche dai tentativi di censimento del patrimonio culturale⁸⁴. Il nostro paese detiene inoltre il primato di concentrazione di siti Unesco, attualmente cinquantotto⁸⁵, e presenta elevatissime stime del valore economico dei beni culturali immobili e mobili operate dalla Ragioneria generale dello Stato⁸⁶ nei rapporti su "Il patrimonio dello Stato"⁸⁷. Queste ricchezze sono una fonte costante e fondamentale di reddito per i grandi attrattori del paese, come

⁷⁹ Istat suddivide il territorio nazionale in cinque ripartizioni geografiche: Nord-ovest, Nord-est, Centro, Sud e Isole. Compongono il Nord-ovest la Liguria, la Lombardia, il Piemonte e la Valle d'Aosta.

⁸⁰ Si veda in proposito Istat, *Centenari in Italia, una popolazione in aumento*, 23 giugno 2022.

⁸¹ Si veda Rapporto Censis, *In Italia 4 grandi 'regioni urbane', 17 mln abitanti tra Roma, Milano, Napoli, più 4 città venete conurbate*, Anci.

⁸² Assoturismo Confesercenti, *Ritorno alla grande bellezza: la ripartenza del turismo culturale e delle città d'arte italiane*, giugno 2022.

⁸³ A questo proposito riporto una critica calzante di SALVATORE SETTIS, *Italia SPA. Assalto al patrimonio culturale*, Einaudi, 2007, all'espressione "museo Italia": "l'Italia [...] non può essere imbalsamata come un museo, è prima di tutto un Paese vivo, che deve crescere. Quello del museo è per sua natura uno spazio artificiale, dedicato, separato, nel quale si entra per scelta, in cerca di oggetti specifici, "da museo" per l'appunto. Al contrario, la forza del "modello Italia" è tutta nella presenza diffusa, capillare, viva di un patrimonio solo in piccola parte conservato nei musei".

⁸⁴ Secondo quanto riportato nel report dell'Istat, *Rapporto BES 2014: capitolo Paesaggio e patrimonio culturale*, pag. 186 s., "[l]e aree di particolare pregio, sottoposte a vincolo di tutela dal Codice dei beni culturali e del paesaggio, coprono poco meno della metà del territorio nazionale (46,9%) e i beni censiti dal ministero dei Beni e delle Attività Culturali e del Turismo (Mibact) superano, considerando siti archeologici, architettonici e museali, le 100.000 unità".

⁸⁵ Sito UNESCO, Patrimonio Mondiale.

⁸⁶ La Ragioneria Generale dello Stato (RGS) è un organo centrale di supporto e verifica per Parlamento e Governo nelle politiche, nei processi e negli adempimenti di bilancio ed ha come principale obiettivo istituzionale quello di garantire la corretta programmazione e la rigorosa gestione delle risorse pubbliche.

⁸⁷ Ragioneria generale dello Stato, *Il patrimonio dello Stato. Informazioni e statistiche*, 2020.

Roma, Firenze o Venezia, mentre i piccoli comuni faticano a beneficiare del flusso turistico⁸⁸. I dati della Banca d'Italia precedenti alla crisi da Covid-19 evidenziano come, ad esempio, nel 2017 il turismo culturale degli stranieri ha rappresentato il 51,7 per cento degli arrivi, il 52,3 per cento dei pernottamenti e il 59,6 per cento della spesa⁸⁹.

Traendo alcune considerazioni da questi dati, si può rilevare come il problema dei borghi sia, sotto vari punti di vista, attuale; come sia connesso direttamente alle città, per cui risulta complesso trattare un argomento senza parlare anche dell'altro. Le città rappresentano un fattore di attrattività sia residenziale che turistica antagonistico rispetto alle esigenze dei borghi. Inoltre il rapporto tra aree urbane e piccoli centri non è solo un rapporto statico, ma anche un rapporto dinamico, perché tra questi due poli avviene un passaggio demografico continuo, seppure unidirezionale, con l'eccezione dell'inaspettato ritorno ai borghi verificatosi in seguito alla recente stagione pandemica⁹⁰.

4. La Strategia Nazionale per le Aree Interne

Per contrastare lo spopolamento delle aree interne e dei borghi dismessi sono state lanciate varie iniziative di diversa natura. Nel 2012 il Ministero della Coesione Territoriale⁹¹ ha avviato la Strategia Nazionale per le Aree Interne⁹², nel 2017 l'allora Ministero dei Beni e delle Attività culturali e Turismo⁹³ ha voluto l'"Anno dei Borghi"⁹⁴, un'iniziativa introdotta

⁸⁸ Eccezioni significative a questa tendenza esistono, ne sono esempi i borghi di Portovenere e delle Cinque Terre, il borgo di San Gimignano e Positano.

⁸⁹ Banca d'Italia, Eurosystema, *Turismo in Italia: numeri e potenziale di sviluppo*, in *Questioni di Economia e Finanza (Occasional Papers)*, 2019, 505, pag. 53.

⁹⁰ Al riguardo in dottrina si veda PIERO BEVILACQUA, *Collocare i borghi nel loro territorio*, in *Economia della cultura*, il Mulino, 2022, 1, pag. 49 ss.

⁹¹ Governo Monti, 16 novembre 2011 – 28 aprile 2013.

⁹² La Strategia Nazionale per le Aree Interne (SNAI) rappresenta una politica nazionale di sviluppo e coesione territoriale che mira a contrastare la marginalizzazione ed i fenomeni di declino demografico propri delle aree interne del nostro Paese.

⁹³ Governo Gentiloni, 12 dicembre 2016 – 1 giugno 2018.

dall'allora Ministro Franceschini proprio citando lo spopolamento: “I borghi si spopolano perché non c'è lavoro, ma se si creano occasioni di occupazione [...] tornano anche le persone e i giovani”. Nello stesso anno è stata approvata la cosiddetta “Legge sui piccoli Comuni”⁹⁵. Queste soluzioni proposte riconoscono le principali linee d'azione da seguire nell'incremento dei servizi, nella promozione dell'economia circolare, nella coesione sociale e nel potenziamento del senso di appartenenza delle comunità al patrimonio. Ad esse vanno aggiunti l'adattamento delle infrastrutture di trasporto, il miglioramento delle reti di comunicazione, il ricorso alle energie rinnovabili e la riconversione delle aree residenziali abbandonate.

5. Gli “alberghi diffusi”

Il riutilizzo e la riconversione sono principi importanti, soprattutto in relazione alla linea d'azione scelta dalle amministrazioni in relazione alle politiche urbanistiche: un discreto numero di borghi disabitati sono stati riconvertiti, ad esempio, in “alberghi diffusi”. L'idea alla base di questo fenomeno è quella di riutilizzare a fini turistici le case vuote ristrutturate⁹⁶, rendendole parte di una struttura di tipo alberghiero le cui componenti sono dislocate in immobili diversi, che si trovano all'interno dello stesso nucleo urbano. L'aggettivo “diffuso” denota dunque una struttura orizzontale, si differenzia dalla tipica verticalità degli alberghi classici. Questa struttura si è rivelata particolarmente adatta per valorizzare borghi e paesi con centri storici di interesse artistico od architettonico, che in tal modo possono recuperare e valorizzare i vecchi edifici chiusi e non utilizzati⁹⁷. Altro

⁹⁴ Il progetto è funzionale a quanto previsto dal Piano Strategico 2017-22 che ha tra i propri obiettivi il rinnovamento e l'ampliamento dell'offerta turistica, la valorizzazione di nuove mete e la creazione di occupazione.

⁹⁵ Legge n. 158/2017.

⁹⁶ Nasce coi fondi stanziati successivamente al terremoto del Friuli del 1976.

⁹⁷ In dottrina si veda GIANCARLO DALL'ARA, *Un po' casa ed un po' albergo*, “I Viaggi di Repubblica”, 15 Maggio 2003.

effetto positivo indiretto riguarda la risoluzione dei problemi di ricettività turistica: anziché costruire nuove strutture appositamente per questo scopo vengono valorizzati⁹⁸ gli immobili già presenti sul territorio, rispettando i principi di economia circolare, eco sostenibilità e riciclo⁹⁹.

Ideatore di questo modello è stato Giancarlo Dall'Ara, anche creatore e presidente dell'ADI¹⁰⁰, che lo definisce come “modello di ospitalità originale” e “di sviluppo turistico del territorio”. La proposta è stata concepita per offrire agli ospiti l'esperienza di vita di un centro storico di una città o di un paese, potendo contare su tutti i servizi alberghieri, come accoglienza, assistenza, ristorazione, spazi e servizi comuni per gli ospiti, alloggiando in case e camere che distano non oltre 200 metri dallo stabile nel quale sono situati la reception, gli ambienti comuni e l'area ristoro.

L'albergo diffuso è anche un modello di sviluppo del territorio a impatto ambientale minimo, dato che ci si limita a ristrutturare e a collegare immobili che già esistono. Altra funzione prevista è quella di “presidio sociale”, una struttura che stimola iniziative e coinvolge i produttori locali, considerati come componente chiave dell'offerta turistica e alberghiera. Di conseguenza è chiaro che una struttura di questo tipo non possa nascere in borghi abbandonati, anzi l'albergo diffuso può generare indotto economico e può offrire un contributo per evitare lo spopolamento. L'ADI individua una serie di requisiti necessari per configurare il modello dell'albergo diffuso: principale è la gestione unitaria, attuata tramite una struttura

⁹⁸ Sulla valorizzazione del patrimonio culturale si veda in dottrina CARMEN VITALE, *Rigenerare per valorizzare. La rigenerazione urbana “gentile” e la riduzione delle diseguaglianze*, in Aedon, 27 maggio 2021.

⁹⁹ Su economia circolare e transizione ecologica si veda Fondo per l'Ambiente Italiano ETS – Legambiente – WWF Italia, *PAESAGGI RINNOVABILI 12 proposte per una giusta transizione energetica*, il Mulino, 25 ottobre 2022.

¹⁰⁰ Associazione nazionale degli Alberghi Diffusi, l'ADI nasce il 15 giugno 2006 in occasione della primo “Raduno Nazionale dei Gestori dell'Albergo Diffuso” tenutosi a Rimini. Obiettivo dell'associazione è promuovere e sostenere lo sviluppo degli alberghi diffusi in Italia, tutelandone l'immagine e la reputazione presso le istituzioni pubbliche, la stampa, il sistema intermediario e la domanda turistica.

ricettiva gestita in forma imprenditoriale, capace di offrire tutti i servizi alberghieri, e la presenza di camere o unità abitative dislocate in più edifici separati e preesistenti in un centro storico. Il modello deve offrire dei servizi comuni, necessita della presenza di locali adibiti a spazi comuni per gli ospiti, come aree di ricevimento, sale comuni, bar, punto ristoro. La struttura deve prevedere una distanza ragionevole degli stabili, consistente in un massimo di 200 metri tra le unità abitative e la struttura con i servizi di accoglienza. E' necessaria la presenza di una comunità viva, per cui il borgo o il centro storico non può essere disabitato, l'ambiente deve essere autentico, l'albergo deve essere integrato con la realtà sociale e la cultura locale. Il modello deve essere riconoscibile, deve garantire una identità definita e uniforme della struttura e omogeneità dei servizi offerti. L'albergo diffuso è dunque un modello originale¹⁰¹ di ospitalità nato in Italia, che si sostanzia in una proposta ospitale alberghiera integrata nel territorio, nella sua cultura e nella sua comunità, che diventano componenti di base dei servizi ospitali offerti. La sua gestione non è strutturata similmente a quella delle catene alberghiere, ma ha le radici nella cultura locale. Quest'idea nasce dal bisogno di generare nuova economia dove più è necessario e dare nuova vita ai piccoli borghi italiani per evitare lo spopolamento.

6. Il diritto al borgo

Diritto al borgo¹⁰² è un'espressione che deriva dal concetto di diritto alla bellezza, di cui si possono trovare tracce già da qualche tempo in dottrina¹⁰³ e nella letteratura giuridica. L'argomento viene trattato sulla base della

¹⁰¹ L'idea dell'albergo diffuso è stata premiata nel 2008 a Budapest in occasione del Convegno "*Helping new talents to grow*" come migliore pratica di crescita economica da trasferire nei paesi in sviluppo, e nel 2010 a Londra ha ottenuto il *World Travel Market Global Award*.

¹⁰² Questa espressione si rifà a quanto pubblicato da GIAMPIERO PAOLO CIRILLO, *Il diritto al borgo come una delle declinazioni del diritto alla bellezza e come luogo "dell'altrove"*, Giustizia Amministrativa, 9 giugno 2023.

¹⁰³ Si veda MARIA AGOSTINA CABIDDU, *Diritto alla bellezza*, Rivista AIC, fascicolo 4, 2020.

premessa che la bellezza è un concetto che non si riesce a circoscrivere in una definizione certa, al pari della definizione di cultura. Entrambe le nozioni ad esempio cambiano a seconda del periodo storico, del luogo o della società presi in considerazione, e si possono esprimere in varie forme, come le arti, le lingue, la letteratura, il paesaggio e i beni culturali¹⁰⁴. Una definizione che sembra riscuotere successo nella dottrina è quella che individua la bellezza come “*la dimensione antropologica fondamentale per la realizzazione personale dell’individuo e per lo sviluppo complessivo della società*”¹⁰⁵. Tale definizione suppone che si possa parlare di bellezza sia sotto un profilo individuale sia in una dimensione collettiva, come un bene comune che interessa il diritto privato e il diritto pubblico. Utilizzando ancora il paragone con la cultura, che l’ordinamento ritiene già meritevole di tutela, è prevista nel Codice dell’ambiente e del paesaggio¹⁰⁶ una verifica dell’interesse culturale¹⁰⁷ concreto del Ministero dei beni culturali, mentre non risulta un riscontro simile per la bellezza, vocabolo assente anche in articoli della Costituzione¹⁰⁸ che trattano concetti più o meno astratti derivanti da varie dottrine, come l’ambiente, lo sviluppo sostenibile o l’utilità sociale e la dignità umana.

Il termine “bellezza”¹⁰⁹ compare invece varie volte nell’art. 136 del Codice dei beni culturali e del paesaggio, in riferimento ai criteri per l’individuazione dei beni paesaggistici¹¹⁰, e si può averne riscontro, seppur non espressamente¹¹¹, anche nel diritto comunitario, con la Convenzione di

¹⁰⁴ Sull’arte si veda in dottrina VINCENZO TRIONE, *L’opera interminabile. Arte e XXI secolo*, Milano, 1983, 2019.

¹⁰⁵ La definizione è di MARIA AGOSTINA CABIDDU, *Diritto alla bellezza*, in Rivista AIC, fascicolo 4, 2020. Si esprime similmente ORLANDO ROSELLI in *Le arti e la dimensione giuridica*, Bologna, 2020.

¹⁰⁶ Decreto legislativo n.42/2004.

¹⁰⁷ Articolo 12, Verifica dell’interesse culturale.

¹⁰⁸ Si fa riferimento agli articoli 9 e 41.

¹⁰⁹ Citato già dalle leggi “Bottai” del 1939 e dalla legge “Croce”, n.778/1922.

¹¹⁰ Usa espressioni come “cospicui caratteri di bellezza naturale”, “non comune bellezza” e “bellezze panoramiche”.

¹¹¹ Essa riconosce che “*il diritto al patrimonio culturale è inerente al diritto a partecipare alla vita culturale, così come definito nella Dichiarazione universale dei diritti dell’uomo*” affermando altresì

Faro¹¹². Quindi la normativa del nostro paese permette di rinvenire un possibile diritto alla bellezza, anche se sembrerebbe rimanere assorbito nel più generico diritto all'ambiente, sebbene il suo campo di applicazione dovrebbe essere più ampio e trasversale, trattando anche la materia urbanistica, la tutela dei beni culturali e il paesaggio.

Da quanto rilevato nei testi di legge e dalle considerazioni svolte dalla dottrina¹¹³ pare che il diritto alla bellezza non sia costituito solo dal patrimonio culturale che caratterizza la storia e la civiltà di un popolo, e che provoca in chi ne gode l'emozione della bellezza. Tale diritto sembrerebbe avere una portata più ampia, tendente all'universale, visto che chiunque può rinvenire il sentimento della bellezza in qualsiasi forma o luogo, e pretendere che sia tutelata.

La tutela di questo diritto spetterebbe, seguendo i dettami della Costituzione¹¹⁴, all'apparato pubblico, che però proprio in queste materie di interesse comune favorisce e apre alla partecipazione dei privati nell'amministrazione dei beni culturali, predisposti per caratteristiche intrinseche a produrre bellezza. Questo implica come requisito per l'espressione stessa di questo diritto la presenza di una cittadinanza attiva e inclusiva¹¹⁵.

“una responsabilità individuale e collettiva nei confronti del patrimonio culturale”. Inoltre stabilisce che *“la conservazione del patrimonio culturale, ed il suo uso sostenibile, hanno come obiettivo lo sviluppo umano e la qualità della vita”* e che *“il patrimonio culturale è un insieme di risorse ereditate dal passato che le popolazioni identificano, indipendentemente da chi ne detenga la proprietà, come riflesso ed espressione dei loro valori, credenze, conoscenze e tradizioni, in continua evoluzione”.* Infine *“l'esercizio del diritto al patrimonio culturale può essere soggetto soltanto a quelle limitazioni che sono necessarie in una società democratica, per la protezione dell'interesse pubblico e degli altri diritti e libertà”.*

¹¹² Stipulata il 27 ottobre del 2005, sottoscritta dall'Italia nel 2013 e ratificata con la legge n.133/2020.

¹¹³ GIANPIERO PAOLO CIRILLO, *Il diritto al borgo come una delle declinazioni del diritto alla bellezza e come luogo “dell'altrove”*, Bellezza e cultura.

¹¹⁴ Articolo 118, 4 comma.

¹¹⁵ A tal proposito si segnala, come sottolineato da GIANPIERO PAOLO CIRILLO, *Il diritto al borgo come una delle declinazioni del diritto alla bellezza e come luogo “dell'altrove”*, Le diverse prospettive di inquadramento e il ruolo delle istituzioni e dei soggetti privati nella conservazione e diffusione della bellezza, come *“il problema dell'accoglienza e dell'inclusione nel suo rapporto con la cittadinanza non è estraneo al tema della bellezza, data la sua portata universale basata su un concetto metagiuridico quale l'humanitas”.*

Alcuni studiosi segnalano la necessità di istituire un vero e proprio sistema nazionale per la bellezza¹¹⁶, con protagonisti sia i soggetti pubblici che i soggetti privati, che possono utilizzare gli schemi organizzativi previsti dal diritto pubblico dell'economia. In questo ipotetico disegno tutto quanto possa contenere in sé l'interesse alla bellezza sarebbe da considerarsi bene comune, e andrebbe considerato per il proprio valore d'uso¹¹⁷.

In questo quadro si inserisce il diritto al borgo: i residenti nelle aree interne rivendicano il diritto che le condizioni di vita del loro quotidiano abbiano pari dignità con quelle di chi vive in aree più sviluppate, in relazione a spazi comuni, luoghi di aggregazione e bellezze culturali. Questo diritto, *“ha preso di mira il luogo in cui la comunità si è insediata, facendo sì che dal ‘diritto al borgo’ si passasse al ‘diritto del borgo’, chiaramente calibrato sui piccoli centri urbani di periferia. Così, partendo dalla posizione sociale e giuridica degli individui, si è preso atto del fatto che il centro di imputazione degli effetti delle iniziative intraprese non dovesse più essere il cittadino in sé ma il luogo in cui si dispiega la sua personalità, nella consapevolezza che tutelando le esigenze emergenti dei piccoli borghi si accorderebbe comunque protezione, seppur di riflesso, alla comunità insediata”*.¹¹⁸ In altre parole, il “diritto al borgo” implica una volontà di queste realtà ad esistere e ad essere riconosciute a livello nazionale, e sottintende un impegno verso la rivitalizzazione e la rigenerazione urbana consapevole nei confronti dell'ambiente e della cultura locale.

¹¹⁶ ANTONIO PALMA, *Civitas Romana, civitas mundi*. Saggio sulla cittadinanza romana, Giappichelli, 2020, MARIA AGOSTINA CABIDDU, *Diritto alla bellezza*, p. 383 ss.

¹¹⁷ Si riporta, a sostegno di quanto scritto, come i beni comuni sono stati attratti dalla dottrina e dalla giurisprudenza nell'alveo degli artt. 2 e 3 della Costituzione, e quindi sono strumenti per la realizzazione della personalità umana e tutti debbono potervi accedere.

¹¹⁸ BIAGIO G. DI MAURO, *Il diritto dei borghi nel PNRR: verso una stagione di rigenerazione urbanisticamente orientata alla conservazione e allo sviluppo dei valori locali*, Urbanistica e Appalti n. 4/2022.

Questa definizione richiama il concetto di “diritto alla città”, di cui si parla nella New Urban Agenda¹¹⁹, firmata nel corso della terza Conferenza delle Nazioni Unite sulle città sostenibili e gli insediamenti urbani, tenutasi a Quito il 7 ottobre 2016. Al suo interno si fa riferimento all’uguaglianza nella fruizione delle città e degli insediamenti urbani, individuandoli come aspetti da garantire a tutti gli abitanti, presenti e futuri, senza discriminazioni.

In conclusione, il borgo, proprio per il particolare regime che lo individua e lo gestisce, si inserisce pienamente tra quelle fattispecie che il diritto deve proteggere, poiché suscita emozioni e sentimenti nelle persone che in qualche modo si sentono coinvolte. Per cui anche tale diritto, alla luce del riformato art. 9 della Costituzione, si inserisce appieno nel diritto alla bellezza, e ne costituisce una declinazione importante, perché ha sia una valenza sociale che una individuale.

7. Un “paese composto da paesi”: la complessa gestione del territorio

L’Agenzia per la coesione territoriale¹²⁰ ha condotto un’analisi che identifica, nel territorio nazionale, una rete di comuni o aggregazioni di comuni¹²¹ attorno ai quali si trovano aree caratterizzate da diversi livelli di perifericità¹²², le c.d. “aree interne”¹²³. Questi territori, pur essendo vari e

¹¹⁹ La *New Urban Agenda* rappresenta una visione condivisa per un futuro migliore e più sostenibile. Se ben organizzata e ben gestita l’urbanizzazione può essere uno strumento potente per uno sviluppo sostenibile sia per i paesi in via di sviluppo sia per i paesi già sviluppati. Habitat3.org, *The new urban agenda*.

¹²⁰ Si tratta di un’agenzia pubblica istituita ai sensi dell’art. 10 del Decreto-Legge n.101/2013 che ha lo scopo di sostenere, promuovere ed accompagnare programmi e progetti per lo sviluppo e la coesione territoriale.

¹²¹ C.d. “centri di offerta di servizi”, Accordo di Partenariato 2014-2020, Strategia nazionale per le Aree interne: definizione, obiettivi, strumenti e *governance*.

¹²² Il termine va qui inteso nel senso di perifericità “spaziale”.

¹²³ Nella “Strategia nazionale delle aree interne: definizione, obiettivi, strumenti e *governance*” elaborata nel settembre 2014 dall’Agenzia per la coesione territoriale, le c.d. aree interne sono suddivise in aree intermedie, periferiche e ultra-periferiche, individuate in base alla distanza in termini di minuti dal polo più prossimo.

diversificati, in virtù delle diverse dinamiche che li hanno visti protagonisti nel processo di antropizzazione dei luoghi e dei diversi sistemi naturali, presentano alcuni tratti in comune, quali la significativa distanza dai principali centri di offerta di servizi essenziali¹²⁴ e la presenza di importanti risorse ambientali¹²⁵ e culturali¹²⁶. Le problematiche maggiori relative a questi centri, su cui si dovrà intervenire maggiormente per un rilancio delle aree, sono i temi dell'accessibilità e della mobilità urbana, delle infrastrutture inadeguate o insufficienti¹²⁷ e dei servizi sia pubblici che privati¹²⁸. Spesso questi territori sono centri urbani di ridotte o ridottissime dimensioni che rientrano nelle aree interne, contraddistinti dalle tipicità tradizionali locali¹²⁹, o da tradizioni culturali, come festival¹³⁰, rassegne, sagre, o manifestazioni culturali¹³¹. Il legislatore è intervenuto in questa prospettiva con l'istituzione della legge 158/2017, «Misure per il sostegno e la valorizzazione dei piccoli comuni, nonché disposizioni per la riqualificazione e il recupero dei centri storici dei medesimi comuni». Denominata “salva borghi”, questa legge ha previsto un “Fondo per lo sviluppo strutturale, economico e sociale dei piccoli comuni”¹³² pensato per il “finanziamento di investimenti diretti alla tutela dell'ambiente e dei beni

¹²⁴ Quali istruzione, salute, mobilità ecc.

¹²⁵ Le risorse idriche, i sistemi agricoli, le foreste, i paesaggi naturali e quelli umani.

¹²⁶ I beni archeologici, gli insediamenti storici e caratteristici, le abbazie, i piccoli musei, i centri di mestiere.

¹²⁷ Quali parcheggi, parchi, aree verdi, ecc.

¹²⁸ Compresi i servizi culturali e i servizi di intrattenimento.

¹²⁹ Una fattispecie ricca di esempi lungo tutto il territorio e sicuramente l'enogastronomia, e più genericamente le specialità agro-alimentari, o artigianali.

¹³⁰ Esempio può essere il festival di Caproni nell'alta Val Trebbia, evento culturale legato alla tradizione dell'area.

¹³¹ Sia manifestazioni laiche che religiose.

¹³² Ovvero dei comuni con popolazione residente fino a 5000 abitanti e di quelli istituiti a seguito di fusione tra comuni aventi ciascuno popolazione fino a 5000 abitanti (articolo 1, comma 2) collocati in aree interessate da dissesto idrogeologico, decremento della popolazione residente, disagio insediativo o inadeguatezza dei servizi sociali essenziali (articolo 1, comma 2, comma lettere a) – h)); appartenenti a unioni di comuni montani istituite ai sensi dell'articolo 14, comma 28, decreto legge 78/2010, o che comunque esercitano obbligatoriamente in forma associata, ai sensi del predetto comma, le funzioni fondamentali ivi richiamate (articolo 1, comma 2, lettera i)); compresi totalmente o parzialmente nel perimetro di un parco nazionale o regionale o di un'area protetta (articolo 1, comma 2, lettera l)); istituiti a seguito di fusione (articolo 1, comma 2, lettera m)) o infine rientranti nelle aree periferiche e ultra-periferiche individuate nella Strategia nazionale per lo sviluppo delle aree interne del Paese (articolo 1, comma 2, lettera n)).

culturali, alla mitigazione del rischio idrogeologico, alla salvaguardia e alla riqualificazione urbana dei centri storici, alla messa in sicurezza delle infrastrutture stradali e degli istituti scolastici nonché alla promozione dello sviluppo economico e sociale e all'insediamento di nuove attività produttive"¹³³. Tra le iniziative finanziabili con questo fondo rientrano gli interventi di conservazione, recupero, riqualificazione e riuso del patrimonio edilizio pubblico e privato attraverso gli strumenti appositamente previsti dalla vigente normativa statale e regionale¹³⁴. A questi si sono aggiunti successivamente ulteriori strumenti, sempre di carattere programmatico, indirizzati alla riabilitazione dei luoghi o al contrasto del degrado e più recentemente alla rigenerazione urbana: ad esempio si possono citare i programmi di riqualificazione urbana e di sviluppo sostenibile¹³⁵, i programmi di riabilitazione edilizia ed urbana¹³⁶, i programmi integrati di promozione di edilizia residenziale e di

¹³³ Legge n.158/2017, articolo 3, comma 1.

¹³⁴ In dottrina si veda ANTONELLA SAU, *La rivitalizzazione dei borghi e dei centri storici minori come strumento per il rilancio delle aree interne*, Dal recupero al riuso dei beni e degli spazi urbani, Federalismi.

¹³⁵ I PRUSST sono i programmi di riqualificazione urbana e di sviluppo sostenibile del territorio nati con il Decreto Ministeriale del 8 ottobre 1998. Sono promossi dal Ministero dei lavori pubblici con l'obiettivo di realizzare, all'interno di quadri programmatici organici, interventi orientati all'ampliamento e alla riqualificazione delle infrastrutture, all'ampliamento e alla riqualificazione del tessuto economico-produttivo-occupazionale, al recupero e alla riqualificazione dell'ambiente, dei tessuti urbani e sociali degli ambiti territoriali interessati.

I nuovi programmi mettono in connessione tra loro diversi "punti focali" di programmazione presenti in un medesimo ambito territoriale, ognuno con la propria dotazione di strumenti normativo-tecnico-finanziari, i quali, seppure finalizzati a propri obiettivi, dovranno trovare ordine in un quadro organico e unitario tale da assicurare un governo efficace ed ordinato delle diverse iniziative che concorrono allo sviluppo di uno stesso territorio (vedi il caso della presenza di Patti territoriali, Contratti d'area, ecc.). Per maggiori informazioni sulla materia si veda Direzione Edilizia, P.R.U.S.S.T. - Programmi di Recupero Urbano e Sviluppo Sostenibile del Territorio.

¹³⁶ Sono programmi istituiti tramite la legge n.166/2002, all'articolo 27, "volti alla riabilitazione di immobili ed attrezzature di livello locale e al miglioramento della accessibilità e mobilità urbana, nonché di programmi volti al riordino delle reti di trasporto e di infrastrutture di servizio per la mobilità attraverso una rete nazionale di autostazioni per le grandi aree urbane. I programmi sono promossi dagli enti locali, di intesa con gli enti e le amministrazioni competenti sulle opere e sull'assetto del territorio. Le opere ricomprese nei programmi possono riguardare interventi di demolizione e ricostruzione di edifici e delle relative attrezzature e spazi di servizio, finalizzati alla riqualificazione di porzioni urbane caratterizzate da degrado fisico, economico e sociale, nel rispetto della normativa in materia di tutela storica, paesaggistico-ambientale e dei beni culturali. Le opere che costituiscono i programmi possono essere cofinanziate da risorse private, rese disponibili dai soggetti interessati dalle trasformazioni urbane. A cura degli enti locali promotori è trasmessa al Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, con cadenza annuale, una relazione sull'attuazione dei programmi di riabilitazione urbana e sugli effetti di risanamento ambientale e civile ottenuti."

riqualificazione urbana¹³⁷ e i più recenti strumenti di rigenerazione urbana¹³⁸. Questi ultimi fanno riferimento ad una nozione di degrado più ampia, comprensiva sia del degrado fisico¹³⁹ sia di quello immateriale¹⁴⁰, e pongono al centro dell'intervento urbanistico il "diritto" dei cittadini alla "qualità della vita"¹⁴¹.

Non tutti i territori presentano un connotato di eccezionalità tale da costituire un 'patrimonio' dell'intera Nazione¹⁴², alcune aree sono significative solo per la comunità locale, unico soggetto interessato alla conservazione degli elementi caratteristici¹⁴³. Anche se i centri storici minori non costituiscono sempre eccellenza paesaggistica, sono comunque tutelati attraverso la Convenzione europea del paesaggio¹⁴⁴, che menziona i paesaggi della quotidianità¹⁴⁵ in quanto territori capaci di proiettare e di evocare per le loro comunità valori identitari da preservare e implementare. In questo senso sarebbero quindi da evitare interventi omologanti che trascurino la percezione degli abitanti rispetto ai luoghi e alle loro peculiarità. La convenzione vuole che ogni trasformazione urbanistico-edilizia, spesso necessaria, sia coerente con un "progetto territoriale attento

¹³⁷ Articolo 11, comma 4, legge n.133/2008.

¹³⁸ Sulla rigenerazione urbana si veda in dottrina ENRICO FONTANARI - GIUSEPPE PIPERATA, *Proposte per reinventare la città*, Agenda re-cycle, Bologna, 2017; FRANCESCA DI LASCIO - FABIO GIGLIONI, *La rigenerazione di spazi e beni urbani. Contributo al diritto delle città*, Bologna, 2017; RUGGIERO DIPACE, *La rigenerazione urbana tra programmazione e pianificazione*, Giudizio amministrativo e governo del territorio: la generazione dei piani senza espansione, Milano 2016.

¹³⁹ Degrado urbanistico, edilizio o ambientale.

¹⁴⁰ Degrado sociale o territoriale.

¹⁴¹ Considerata sotto diversi aspetti, come: "urbana, sociale, economica ed ambientale", RUGGIERO DIPACE, *La rigenerazione urbana tra programmazione e pianificazione*, Giudizio amministrativo e governo del territorio: la generazione dei piani senza espansione, Milano 2016.

¹⁴² Risultano espressivi di quell'"identità nazionale" evocata ai fini della tutela dal comma 2 dell'art. 131 del Codice dei Beni culturali.

¹⁴³ Si veda in dottrina EMANUELE BOSCOLO, *Le nozioni di paesaggio. La tutela giuridica di un bene comune (in appartenenza diffusa) tra valori culturali e identitari*, in giustamm.it, n.5/2016.

¹⁴⁴ È un trattato internazionale adottato il 19 luglio 2000 che si prefigge lo scopo di promuovere la salvaguardia, la gestione e la pianificazione dei paesaggi e di organizzare la cooperazione europea in questo campo.

¹⁴⁵ Si veda in dottrina GIROLAMO SCIULLO, *Il paesaggio fra la Convenzione e il Codice*, in Aedon, n.3/2008; sulla Convenzione si veda GIAN FRANCO CARTEI, *La Convenzione europea del paesaggio e governo del territorio*, Bologna, 2007.

a tale risvolto valoriale e idoneo a garantire nel tempo il risultato aggregato di una maggior qualità territoriale diffusa”¹⁴⁶.

I comuni più piccoli sono obbligati dall’art. 13 della legge n. 158/2017, successivo all’art. 14, co. 28, del decreto legge 78/2010¹⁴⁷, ad associarsi nella forma di unione di comuni o unione di comuni montani anche per svolgere le funzioni programmatiche in materia di sviluppo socio-economico¹⁴⁸, oltre che per svolgere le funzioni fondamentali indicate dal comma 27 dell’art. 14. Tra queste funzioni troviamo anche quelle inerenti l’impiego delle risorse finanziarie, anche derivanti dai fondi strutturali dell’Unione europea. La scelta del legislatore del 2010 di favorire questo modello associazionista è stata criticata dalla dottrina¹⁴⁹, che ha osservato come imporre modelli (convenzioni o unioni¹⁵⁰), dimensioni e tempi dell’esercizio in forma associata delle funzioni fondamentali dei comuni più piccoli¹⁵¹, rappresenti una violazione dei principi di adeguatezza e proporzionalità nell’allocazione delle funzioni amministrative. In questo modo un istituto volontario pensato per favorire il principio del buon andamento e per migliorare e ampliare i servizi offerti dai comuni diventa uno strumento per razionalizzare le spese pubbliche¹⁵², in aree spesso

¹⁴⁶ EMANUELE BOSCOLO, *Le nozioni di paesaggio. La tutela giuridica di un bene comune (in appartenenza diffusa) tra valori culturali e identitari*, in giustamm.it, 5/2016.

¹⁴⁷ Convertito in legge n.122/2010 e modificato prima dalla legge n.135/2012 e poi dalla legge n.56/2014, recante «Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni» (c.d. legge Delrio).

¹⁴⁸ Ad esempio la programmazione turistica.

¹⁴⁹ Sul tema vedasi quanto osservato da CLAUDIA TUBERTINI, *La razionalizzazione del sistema locale in Italia: verso quale modello?*, in Istituzioni del federalismo, n.3/2012, p. 365 ss. e pp. 709-715 e GIUSEPPE PIPERATA, *I poteri locali: da sistema autonomo a modello razionale e sostenibile?*, *ibidem*, p. 504 ss. e pp. 516 ss.

¹⁵⁰ La preferenza per il modello organizzativo dell’unione è resa evidente dai maggiori incentivi fiscali e dall’obbligo, previsto dall’art. 14, co. 31-bis, della l. n. 122/2010, di procedere alla costituzione di un’unione qualora, scaduta la convenzione, “non sia comprovato, da parte dei comuni aderenti, il conseguimento di significativi livelli di efficacia ed efficienza nella gestione, secondo modalità stabilite con decreto del Ministro dell’Interno [cfr. d.m. 11 settembre 2013]”.

¹⁵¹ Vale a dire dei comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti oppure fino a 3.000 abitanti se appartengono o sono appartenuti a comunità montane.

¹⁵² Si veda in dottrina CLAUDIA TUBERTINI, *La razionalizzazione del sistema locale in Italia: verso quale modello?*, in Istituzioni del federalismo, n. 3/2012, pp. 709- 710.

soggette a carenza di risorse umane e finanziarie, con bacini d'utenza di dimensione molto varia e preesistenti forme di cooperazione consolidate.

A queste osservazioni legate alla sfera “emotiva” si aggiunge, sul piano organizzativo, la sottintesa centralizzazione degli uffici e dei relativi centri di servizio nel comune unico risultante dalla fusione, che allontanerebbe ulteriormente i comuni più periferici e i borghi situati nelle aree interne, estremamente disagiate sul piano infrastrutturale. A conferma di questo la dottrina¹⁵³ che ha analizzato gli studi di fattibilità legati a queste possibilità riporta come “quasi sempre” i comuni interessati abbiano posto come premessa all'ipotesi di fusione l'inamovibilità delle sedi dei servizi rivolti all'utenza, e come questi studi stimino “gli eventuali risparmi derivanti da economie di scala quasi esclusivamente sui servizi e sui ruoli che possono essere accentrati in un'unica sede, prevedendo invece costi invariati o aggiuntivi per i servizi decentrati”. Anche per questi motivi la fusione non sembra poter rappresentare una soluzione immediata per le problematiche di queste aree. Sembrano suscitare maggiore interesse quei processi di aggregazione tra realtà comunali¹⁵⁴ che propongono sedi di coordinamento per le politiche di sviluppo socio-economico¹⁵⁵ stabilendo obiettivi e azioni a medio e lungo termine capaci di attrarre risorse e favorire investimenti per progetti di riqualificazione del territorio più ampi. Come osservato da alcuni esponenti della dottrina¹⁵⁶ *“l'efficacia di tale modello dipenderà dal numero e dalla tipologia di funzioni amministrative, proprie o delegate, che i comuni decideranno di conferire alle Unioni al momento della loro*

¹⁵³ BRUNETTA BALDI - GIOVANNI XILO, *Dall'Unione alla fusione dei Comuni: le ragioni, le criticità e le forme*, in *Dall'Unione alla fusione dei comuni*, Quaderno Istituzioni del federalismo, 1/2012, p. 141 ss., p. 159.

¹⁵⁴ Le “Grandi Unioni” di cui parla CLAUDIA TUBERTINI, *Nuove dinamiche territoriali e logiche metropolitane: spunti per le città medie e le aree interne*, in *Istituzioni del Federalismo*, n.4/2016, riferendosi alle unioni tra realtà comunali che lasciano intravedere un possibile nuovo modello di *governance* territoriale ispirato alle “logiche metropolitane” in territori non metropolitani.

¹⁵⁵ Fronte sul quale si è registrato il maggiore fallimento delle unioni costituite ai sensi e ai soli effetti dell'articolo 14 comma 28, del decreto legge n. 78/2010.

¹⁵⁶ Si veda ANTONELLA SAU, *La rivitalizzazione dei borghi e dei centri storici minori come strumento per il rilancio delle aree interne*, Dal recupero al riuso dei beni e degli spazi urbani, *Federalismi*, pag. 20.

costituzione e ancor prima, a monte, da come il legislatore regionale disegnerà il quadro dell'ordinamento amministrativo regionale e locale negli spazi lasciati aperti da un legislatore statale sempre più centripeto che, con l'avvallo della Corte Costituzionale, si è riappropriato di spazi importanti nella regolazione delle autonomie locali”.

Capitolo V

PROSPETTIVE DI SVILUPPO E CONCLUSIONI

1. Introduzione

In questo capitolo conclusivo si vuole dare una prospettiva futura al progetto di rigenerazione dei piccoli borghi. Verrà fatto sia analizzando come in concreto potranno essere spese le risorse in arrivo dai fondi europei, sia affrontando le tematiche principali legate allo sviluppo delle aree grazie a queste risorse.

2. Quali investimenti sono coperti dai fondi del piano

Il Piano Nazionale Borghi finanzia¹⁵⁷: la realizzazione o il potenziamento di servizi e infrastrutture culturali; la realizzazione di iniziative per la tutela e per la valorizzazione del patrimonio della cultura immateriale; la realizzazione di iniziative per l'incremento della partecipazione culturale e per l'educazione al patrimonio delle comunità locali; la realizzazione di attività per il miglioramento e la razionalizzazione della gestione di beni, servizi e iniziative; la realizzazione di infrastrutture per la fruizione culturale-turistica; la realizzazione di iniziative per l'incremento dell'attrattività residenziale e per contrastare l'esodo demografico; la realizzazione di azioni di supporto alla comunicazione e diffusione delle informazioni sull'offerta del territorio; la realizzazione di azioni di cooperazione interterritoriale; altro. Per raggiungere questi obiettivi, un elemento importante è rappresentato dal bando "Imprese borghi"¹⁵⁸, un incentivo promosso dal Ministero della Cultura per favorire lo sviluppo del tessuto economico, sociale e culturale dei piccoli comuni. Il bando prevede

¹⁵⁷ Riprendiamo le informazioni dal bando andando a richiamare le linee di azione esemplificate.

¹⁵⁸ Avviso pubblico a supporto delle imprese che operano nei borghi destinatari di finanziamenti PNRR – M1C3/2.1 Attrattività dei borghi, pnrr.cultura.gov.it.

una dotazione finanziaria di oltre 188 milioni di euro ed è nato per sostenere iniziative imprenditoriali nei territori dei 294 comuni¹⁵⁹ coinvolti. La misura rientra nei fondi previsti dal PNRR¹⁶⁰ ed è promossa dal Ministero della Cultura, con l'obiettivo di rilanciare le attività commerciali e produttive dei piccoli centri, per scongiurare il pericolo della desertificazione urbana, attraverso l'offerta di servizi sia per la popolazione locale che per i visitatori, e di aumentare la sostenibilità ambientale delle imprese del territorio.

I contributi possono essere richiesti dall'8 giugno all'11 settembre 2023 sul sito di Invitalia¹⁶¹, che gestisce la misura. Le richieste devono riguardare progetti imprenditoriali, localizzati in uno dei territori compresi nei borghi destinatari dei finanziamenti, riferiti ad attività culturali, creative, turistiche, commerciali, agroalimentari o artigianali; inoltre devono essere eco compatibili e con un basso impatto ambientale¹⁶². Sono finanziabili progetti fino a 150mila euro¹⁶³ da realizzare in massimo 18 mesi e non oltre il 31 dicembre 2025.

I destinatari delle agevolazioni previste dal bando sono le micro, piccole e medie imprese¹⁶⁴ già costituite o in via di costituzione in forma societaria di capitali o di persone, incluse le ditte individuali, le società cooperative, le associazioni non riconosciute, le organizzazioni dotate di personalità

¹⁵⁹ I comuni coinvolti sono indicati nell'Avviso del bando.

¹⁶⁰ Missione 1 - Digitalizzazione, innovazione, competitività e cultura, Component 3 – Cultura 4.0 (M1C3) e Misura 2 “Rigenerazione di piccoli siti culturali, patrimonio culturale, religioso e rurale” - Investimento 2.1: “Attrattività dei borghi storici”.

¹⁶¹ Invitalia è l'Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo d'impresa, di proprietà del Ministero dell'Economia.

¹⁶² Ad es. progetti attenti alla riduzione delle emissioni inquinanti e dei consumi, allo smaltimento dei rifiuti, alle soluzioni di economia circolare.

¹⁶³ Si intendono comprese sia le spese di investimento che il capitale circolante.

¹⁶⁴ Dove per “Micro Impresa” si intende un'impresa con meno di 10 dipendenti e un fatturato non superiore a 2 milioni di euro; per “Piccola impresa” un'impresa con meno di 50 dipendenti e fatturato non superiore a 10 milioni di euro; per “Media impresa” un'impresa con meno di 250 dipendenti e fatturato non superiore a 50 milioni di euro.

giuridica non profit, gli Enti del Terzo settore, iscritti o in corso di iscrizione al Registro Nazionale Terzo Settore¹⁶⁵.

I soggetti indicati potranno godere di contributi a fondo perduto¹⁶⁶ per un massimo di 75mila euro, con una copertura del 90% delle spese ammissibili. La percentuale può essere elevata al 100% per i seguenti casi: nuove imprese in via di costituzione a seguito del provvedimento di concessione del contributo; imprese costituite con una prevalente titolarità di giovani e/o donne. Le imprese beneficiarie dovranno finanziarie la quota restante con risorse proprie. Almeno il 50% degli investimenti richiesti deve essere destinato a misure in grado di fornire un contributo per la mitigazione dei cambiamenti climatici¹⁶⁷. Dall'11 maggio sono disponibili anche gli incentivi della Transizione ecologica organismi culturali e creativi-TOCC¹⁶⁸, che rientrano sempre nel PNRR.

Alcuni esempi di investimenti finanziabili con il bando PNRR borghi sono: impianti, macchinari, attrezzature, arredi e mezzi mobili; componenti hardware e software; brevetti, marchi e licenze; certificazioni legate al progetto da realizzare; opere murarie nel limite del 40% del programma di spesa.

¹⁶⁵ Il Registro Unico Nazionale del Terzo Settore (RUNTS) è il registro telematico istituito presso il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali in attuazione degli artt. 45 e segg. del Codice del Terzo Settore (Decreto Legislativo 3 luglio 2017, n. 117), per assicurare la piena trasparenza degli enti del Terzo settore (ETS) attraverso la pubblicità degli elementi informativi che vi sono iscritti.

¹⁶⁶ Nel rispetto del regolamento “*de minimis*”, Regolamento UE n. 1407/2013 della Commissione relativo all'applicazione degli articoli 107 e 108 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea agli aiuti “*de minimis*”.

¹⁶⁷ Come previsto dall'Investimento 2.1 e relativo campo di intervento 024 del PNRR.

¹⁶⁸ L'incentivo “Transizione ecologica organismi culturali e creativi” (TOCC) promuove l'innovazione e l'eco-design inclusivo, anche in termini di economia circolare, e orienta il pubblico verso comportamenti più responsabili nei confronti dell'ambiente e del clima. La misura è promossa dal Ministero della Cultura ed è gestita da Invitalia. La dotazione finanziaria è di 20 milioni di euro, prevista dal PNRR.

3. Prospettiva turistica

Il tema delle relazioni fra turismo e centri storici appare complesso e articolato. Le attività legate al turismo sono varie e i centri storici non sono tutti uguali. Le problematiche generate dal flusso turistico, di poli di interesse culturale noti in tutto il mondo, come Roma e Venezia, oggetto di un turismo anche di massa da parte di persone provenienti da tutto il mondo presentano differenze sostanziali rispetto a quelle dei piccoli centri storici, dei borghi siti in Comuni di dimensioni minori, che non sono interessati dalla stessa massa turistica ma anzi sono spesso ignoti anche ai potenziali turisti provenienti dalla medesima Provincia dove sono situati. Se, in generale, il rapporto fra beni culturali e turismo è problematico, lo è ancora di più quello fra centri storici e turismo.

Il turismo avente ad oggetto i centri storici si inserisce nell'ambito del turismo culturale, pur non essendo estraneo ad altri profili, come quello paesaggistico e quello enogastronomico. Queste attività turistiche non devono essere effettuate a detrimento di interessi e valori quali lo sviluppo sostenibile, la tutela paesaggistica, la salvaguardia dei beni culturali. Anche in questo caso spetta alla regolamentazione giuridica la corretta composizione tra tali interessi e quelli sottesi alle attività turistiche.

La norma principale a tutela di queste attività è l'art. 9 della Costituzione¹⁶⁹, che va intesa in un duplice senso: per un verso, significa che viene tutelato anche il turismo volto a conoscere cultura, paesaggio e patrimonio storico e artistico della Nazione; per un altro verso, che le attività turistiche non possono andare a detrimento di cultura, paesaggio e patrimonio storico e artistico. Queste due accezioni non possono essere

¹⁶⁹ La Repubblica promuove lo sviluppo lo sviluppo della culturale la ricerca scientifica e tecnica. Tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione. Tutela l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni. La legge dello Stato disciplina i modi e le forme di tutela degli animali.

alternative, ma alla prima deve sempre accompagnarsi la seconda, pena una violazione del disposto costituzionale. Quindi i centri storici devono essere protetti dagli effetti invasivi del turismo, inteso come variazioni apportate al territorio per aumentare l'attrattività dell'area¹⁷⁰, e inoltre devono essere salvaguardati da azioni inappropriate poste in essere dagli stessi turisti. Pertanto, si può affermare che la tutela del turismo sostenibile¹⁷¹ si estende anche al turismo nei centri storici.

A questo proposito il PNRR offre spunti interessanti in tema di centri storici nel loro rapporto con il turismo. Il piano segnala che l'Italia, nonostante sia il Paese con il maggior numero di siti UNESCO¹⁷², non è lo Stato europeo con il maggior numero di visitatori¹⁷³ ed inoltre presenta aziende del settore che sono tra quelle colpite in modo più significativo dalla pandemia¹⁷⁴. La proposta ministeriale consiste nel rilancio dei settori economici della cultura e del turismo, e una rilevante linea di azione in tal senso riguarda interventi di valorizzazione di siti storici e culturali, volti a migliorare la capacità attrattiva, la sicurezza e l'accessibilità dei luoghi. Nello specifico gli interventi sono dedicati anche alla tutela e alla valorizzazione dei siti minori¹⁷⁵, «valorizzando luoghi identitari e rafforzando al tempo stesso il tessuto sociale del territorio». Parallelamente un altro obiettivo vuole essere il miglioramento delle strutture turistico-ricettive e dei servizi turistici, allo scopo di incrementare gli standard di offerta e aumentare l'attrattività complessiva, sempre nell'ottica della

¹⁷⁰ Ad esempio da parte di imprenditori operanti a vario scopo, come albergatori, ristoratori, agenti di viaggio, a favore dei turisti.

¹⁷¹ Come anche evidenziato dall'articolo 41 Costituzione.

¹⁷² Sono cinquantacinque i siti riconosciuti "patrimonio dell'umanità" e dodici quelli iscritti nella lista rappresentativa del patrimonio culturale immateriale.

¹⁷³ Francia e Spagna possiedono sul loro territorio quarantanove siti UNESCO ciascuna, contribuendo ad un flusso turistico rispettivamente di 86,9 e 81,8 milioni di visitatori annui, mentre l'Italia si ferma a 58,3 milioni. La classifica si basa sull'ultimo report statistico fornito dalla *World Tour Organization* (UNTWO).

¹⁷⁴ I dati del ministero del Lavoro e della Banca d'Italia mostrano che nel 2020, rispetto al 2019, si erano "persi", tra cessazioni e nuove attivazioni, 175.000 lavoratori nel turismo italiano (hotel e ristoranti).

¹⁷⁵ Quali ad esempio i "borghi".

sostenibilità ambientale e del pieno utilizzo delle potenzialità del digitale, utile per implementare l'accesso alle risorse turistiche/culturali. Gli investimenti, in particolare, riguarderanno i piccoli centri, al fine di «favorire la nascita di nuove esperienze turistiche/culturali e bilanciare i flussi turistici in modo sostenibile¹⁷⁶», nella prospettiva dell'innalzamento degli standard di offerta e del miglioramento dei servizi per i visitatori. Questi obiettivi andranno raggiunti parallelamente ad «una filosofia di sostenibilità ambientale», basata sull'incremento dell'efficienza energetica degli edifici e sul rinnovamento delle «pratiche di organizzazione/gestione degli eventi turistici e culturali in una logica di sostenibilità».

Uno degli investimenti indicati dal PNRR è incentrato sull'attrattività dei borghi. Il Piano Nazionale Borghi è articolato su “progetti locali integrati a base culturale”, sotto tre profili. In primo luogo, saranno attivati «interventi volti al recupero del patrimonio storico, alla riqualificazione degli spazi pubblici aperti¹⁷⁷», nonché alla «creazione di piccoli servizi culturali anche a fini turistici». In secondo luogo, si incentiva «la creazione e promozione di nuovi itinerari¹⁷⁸» e visite guidate. In terzo luogo, si prevede l'introduzione di sostegni finanziari per le attività culturali, creative, turistiche, commerciali, agroalimentari e artigianali, in modo da «rilanciare le economie locali valorizzando i prodotti, i saperi e le tecniche del territorio».

4. *Overtourism*

E' noto e confermato annualmente dall'Istat¹⁷⁹ come i flussi turistici italiani sono tipicamente catalizzati da alcuni “attrattori” particolarmente noti a livello internazionale. Questa polarizzazione porta a conseguenze negative

¹⁷⁶ Si fa qui riferimento al fenomeno dell'“*overtourism*”.

¹⁷⁷ Ad esempio con l'eliminazione delle barriere architettoniche ed il miglioramento dell'arredo urbano.

¹⁷⁸ Quali itinerari tematici e percorsi storici.

¹⁷⁹ Istituto Nazionale di Statistica.

sotto vari aspetti. Da un lato l'uso intensivo dei luoghi culturali più richiesti rischia di usurarli o impoverirli nel lungo periodo, rendendone più complessa la preservazione e mettendone a rischio la sostenibilità nel tempo; dall'altro lato, invece, molti altri luoghi di notevole valore artistico/culturale restano tagliati fuori dai flussi turistici, contribuendo all'impoverimento dell'area. Nel nostro Paese¹⁸⁰ vi sono molti esempi di località che soffrono di *overtourism*. A questa realtà vanno aggiunte l'eccessiva concentrazione di turisti¹⁸¹ e la sproporzione fra i mesi estivi e non estivi¹⁸², che aumentano l'intensità del fenomeno. Nel periodo di alta stagione molte località balneari italiane raggiungono picchi di sovraffollamento insostenibili. Fra queste è noto il caso di Gallipoli: negli ultimi anni si sono originate proteste da parte dei cittadini che denunciano come i comportamenti incivili commessi dai turisti creino situazioni di degrado. Un altro caso evidente di *overtourism* è quello delle Cinque Terre, cinque borghi liguri situati in una striscia lunga 18 chilometri in provincia di La Spezia che hanno conosciuto negli ultimi anni una forte crescita del turismo¹⁸³. Il numero di posti letto risulta insufficiente per soddisfare la domanda dei visitatori, i quali scelgono spesso di visitare le Cinque Terre in giornata, scelta condizionata anche dalla presenza del vicino porto crocieristico di La Spezia. Il basso numero di abitanti e la scarsa superficie del territorio contribuiscono a provocare una pressione turistica molto forte¹⁸⁴ su questi borghi, che subiscono alcuni degli effetti dell'*overtourism*, come la sostituzione delle attività commerciali turistiche a quelle rivolte ai residenti, la scarsità di acqua durante l'estate e il danneggiamento del territorio. In Italia il problema dell'*overtourism* è

¹⁸⁰ L'Italia nel 2017 ha registrato il record di 420 milioni di presenze e 123 milioni di arrivi.

¹⁸¹ Più del 40% delle presenze si concentra in soli 50 comuni.

¹⁸² Nei comuni costieri il 70% delle presenze si registra fra giugno e settembre.

¹⁸³ Dai 345 000 arrivi del 2010 si è sfondato il tetto del mezzo milione in soli cinque anni (+45%).

¹⁸⁴ Il *Tourism Penetration Rate* è stato calcolato, al 2015, in 33,5 visitatori per abitante mentre il *Tourism Density Rate* in 204,5 visitatori per chilometro quadrato (dati giornalieri).

sentito anche nelle città d'arte, località apprezzate soprattutto dai turisti internazionali¹⁸⁵. Il problema è particolarmente presente a Firenze e a Venezia, a causa della pressione turistica più forte dovuta a un minor numero di abitanti rispetto alle più popolose Roma e Milano, e ad una minore estensione territoriale.

5. Sicurezza nei centri storici

In relazione allo sfruttamento turistico dei borghi e dei centri storici si pone la questione della sicurezza di queste aree: l'attrattività di un centro storico per i turisti viene meno se esiste o comunque viene percepito il pericolo che essi siano oggetto di atti criminosi¹⁸⁶. Di questo argomento si occupa a livello normativo il cosiddetto "decreto sicurezza"¹⁸⁷, il quale verte sulla sicurezza urbana e prevede, tra l'altro, i patti per la sicurezza urbana¹⁸⁸, volti alla prevenzione ed al contrasto dei fenomeni di criminalità diffusa e predatoria ed alla promozione del rispetto del decoro urbano. In particolare i patti fanno riferimento a complessi monumentali o ad altri istituti e luoghi della cultura o comunque interessati da consistenti flussi turistici. Detta normativa introduce a tal fine alcuni strumenti operativi: ai sensi dell'art. 9¹⁸⁹ i regolamenti di polizia urbana possono individuare aree urbane su cui insistono complessi monumentali¹⁹⁰ interessati da consistenti flussi turistici, alle quali si applicano i medesimi provvedimenti che, a seguito dell'accertamento di una condotta illecita, consentono di allontanare i soggetti dai luoghi di commissione del fatto. Inoltre sono previste sanzioni

¹⁸⁵ Sono infatti città d'arte le prime quattro destinazioni più visitate in Italia, ossia Roma, Milano, Firenze e Venezia.

¹⁸⁶ Quali ad esempio i furti con strappo.

¹⁸⁷ Decreto legge n.14/2017, convertito con modificazioni e integrazioni dalla legge n.48/2017

¹⁸⁸ Si tratta di accordi di collaborazione e di solidarietà stipulati tra Stato ed enti locali che prevedono l'azione congiunta di più livelli di governo e la promozione di interventi, anche in via sussidiaria e nell'ambito delle responsabilità di ciascuno, per rendere effettivo il diritto alla sicurezza.

¹⁸⁹ Dedicato a misure a tutela del decoro di particolari luoghi.

¹⁹⁰ Possono insistere anche su altri luoghi della cultura comunque interessati da flussi turistici.

amministrative per chiunque ponga in essere condotte che impediscano l'accessibilità e la fruizione di tali aree.

6. Beni culturali

La normativa europea¹⁹¹ afferma che « i siti culturali generano innovazione e contribuiscono a una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva » e che « una saggia gestione del patrimonio culturale può essere sostenibile e coronata da successo, ad esempio mediante il riutilizzo di edifici storici », con la precisazione che « le politiche a favore del mantenimento, del recupero, dell'accessibilità e della valorizzazione del patrimonio culturale rientrano principalmente nella sfera di responsabilità nazionale o locale ». È indubbio che un'efficiente valorizzazione del patrimonio culturale possa incidere positivamente sullo sviluppo dei territori interessati. L'argomento viene trattato anche nella Dichiarazione di Hangzhou¹⁹², nella quale si afferma che la cultura sarebbe il quarto pilastro dello sviluppo sostenibile¹⁹³, e da queste fonti emerge, in particolare, il ruolo della cultura per la promozione della sostenibilità ambientale: la salvaguardia di zone rurali e storiche sarebbe, infatti, in grado di produrre modelli di consumo sostenibili.

Si sovrappongono, dunque, più livelli normativi: quello internazionale, che indica principi e linee guida per la valorizzazione sostenibile del patrimonio culturale, condivisa tra comunità e istituzioni del patrimonio culturale; quello statale, che definisce la struttura normativa fondamentale di procedure e strumenti; quello regionale, che attua la programmazione e la pianificazione degli interventi nei diversi territori, e infine quello locale,

¹⁹¹ “Risoluzione del Parlamento europeo dell'8 settembre 2015 verso un approccio integrato al patrimonio culturale per l'Europa” e “Comunicazione della Commissione, Verso un approccio integrato al patrimonio culturale per l'Europa del 2014”.

¹⁹² *The Hangzhou Declaration: Placing Culture at the Heart of Sustainable Development Policies*, Unesco digital library.

¹⁹³ Vengono considerati pilastri dello sviluppo sostenibile anche lo sviluppo economico e le dimensioni sociale e ambientale.

incaricato della gestione e attuazione degli interventi concreti per la valorizzazione del territorio¹⁹⁴.

7. Osservazioni conclusive

Secondo quanto riscontrato attraverso questo breve elaborato, quindi, le risorse del PNRR sono uno strumento inestimabile e un'occasione imperdibile per le bisognose realtà dei piccoli borghi. La normativa, nei suoi vari livelli, si interessa già da tempo di queste aree, avendone colto l'importanza e le potenzialità nascoste, ma si scontra con numerose difficoltà legate sia alla conformazione del territorio sia alla situazione economica nazionale. In tal senso l'intervento dei finanziamenti europei può rappresentare una dotazione aggiuntiva preziosa e da sfruttare nel migliore dei modi.

Come evidenziato dalla dottrina, e riportato nel corso di questo lavoro, il Piano attuato dall'amministrazione centrale del nostro paese presenta criticità e fa sorgere dubbi sull'impatto che questi interventi potranno avere nel lungo periodo. Ciononostante può certamente contribuire allo sviluppo di queste aree ed essere il punto di partenza per un processo di rigenerazione urbana ad opera delle stesse amministrazioni locali dei borghi in questione. Il territorio italiano è infatti ricco di beni culturali, paesaggistici, storico-artistici, distribuiti sia nelle città metropolitane che nei centri urbani più piccoli. È soprattutto in riferimento a questi ultimi che gli studi di settore evidenziano una capacità attrattiva sopita, sia dal punto di vista turistico, centrale sotto l'aspetto economico, sia come destinazione abitativa per le nuove generazioni, al fine di contrastare lo spopolamento crescente di queste realtà.

¹⁹⁴ In attuazione del principio di sussidiarietà.

BIBLIOGRAFIA

B. BALDI – G. XILO, *Dall'Unione alla fusione dei Comuni: le ragioni, le criticità e le forme*, in *Dall'Unione alla fusione dei comuni*, Quaderno Istituzioni del federalismo, 1/2012.

M. BARBERO, *PNRR e “bando borghi”*: quando il “fate presto” diviene causa di esclusione per meri cavilli, in Asmel, 2023.

P. BEVILACQUA, *Collocare i borghi nel loro territorio*, in *Economia della cultura*, il Mulino, 2022, 1.

E. BOSCOLO, *Le nozioni di paesaggio. La tutela giuridica di un bene comune (in appartenenza diffusa) tra valori culturali e identitari*, in *giustamm.it*, n.5/2016.

M. A. CABIDDU, *Diritto alla bellezza*, Rivista AIC, fascicolo 4, 2020.

P. CARPENTIERI, *Paesaggio e beni paesaggistici (tra Codice e Convenzione)*, relazione alla Giornata di Studi di Diritto Amministrativo “I Beni Culturali e Paesaggistici” tenutasi in Gaeta il 10 maggio 2008.

G. F. CARTEI, *La Convenzione europea del paesaggio e governo del territorio*, Bologna, 2007.

P. L. CERVELLATI, *La sorte dei piccoli centri storici: abbandonati, trasfigurati, turisticizzati. Minori e maltrattati*, in *Bollettino Italia Nostra*, 2009.

G. P. CIRILLO, *Il diritto al borgo come una delle declinazioni del diritto alla bellezza e come luogo “dell’altrove”*, *Giustizia Amministrativa*, 9 giugno 2023.

- A. CONZUTTI, *Il PNRR al crocevia tra forma di governo e tendenze in atto nel sistema euro-nazionale*, Quaderni costituzionali, n.4/2022.
- G. DALL'ARA, *Un po' casa ed un po' albergo*, "I Viaggi di Repubblica", 15 Maggio 2003.
- A. DE ROSSI, *Riabitare l'Italia. Le aree interne fra abbandono e riconquista*, Donzelli, 2020.
- F. DI LASCIO – F. GIGLIONI, *La rigenerazione di spazi e beni urbani. Contributo al diritto delle città*, Bologna, 2017.
- 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*, Urbanistica e Appalti n. 4/2022.
- R. DIPACE, *La rigenerazione urbana tra programmazione e pianificazione, Giudizio amministrativo e governo del territorio: la generazione dei piani senza espansione*, Milano 2016.
- E. FALCONIO, *Ricerca Anci: l'esodo svuota i piccoli borghi italiani, in sei anni sono spariti 75 mila abitanti*, ANCI, Banche dati.
- E. FONTANARI – G. PIPERATA, *Proposte per reinventare la città*, Agenda re-cycle, Bologna, 2017.
- E. GUARNIERI, *Ripresa e resilienza tra le vie dei borghi storici*, in Aedon, n.3/2022.
- A. PALMA, *Civitas Romana, civitas mundi. Saggio sulla cittadinanza romana*, Giappichelli, 2020.
- G. PIPERATA, *I poteri locali: da sistema autonomo a modello razionale e sostenibile?*, *ibidem*.

O. RICCI, *Dal PNRR al Piano Nazionale dei Borghi: progetti e risorse disponibili*, Economia della Cultura, n.1/2022.

O. ROSELLI, *Le arti e la dimensione giuridica*, Bologna, 2020.

A. SAU, *La rivitalizzazione dei borghi e dei centri storici minori come strumento per il rilancio delle aree interne*, Dal recupero al riuso dei beni e degli spazi urbani, Federalismi.

A. SCARCHILLI, *La rigenerazione dei borghi nel PNRR, l'analisi di Passarelli e Gerundo*, Ufficio stampa Istituto Nazionale di Urbanistica.

A. SCARCHILLI, *La rigenerazione dei borghi nel PNRR, parla Alessandro Sgobbo. Tra l'insufficienza dei fondi e la latitanza dell'urbanistica*, Ufficio stampa Istituto Nazionale di Urbanistica.

G. SCIULLO, *Il paesaggio fra la Convenzione ed il Codice*, in Aedon, n.3/2008.

G. SCIULLO, *Nuovi paradigmi per la tutela del patrimonio culturale* in Aedon, n. 3/2022.

S. SETTIS, *Italia SPA. Assalto al patrimonio culturale*, Einaudi, 2007.

V. TRIONE, *L'opera interminabile. Arte e XXI secolo*, Milano, 1983, 2019.

C. TUBERTINI, *La razionalizzazione del sistema locale in Italia: verso quale modello?*, in Istituzioni del federalismo, n.3/2012.

C. TUBERTINI, *Nuove dinamiche territoriali e logiche metropolitane: spunti per le città medie e le aree interne*, in Istituzioni del Federalismo, n.4/2016.

P. VIPIANA, A. GIUFFRIDA E M. TIMO, curatori di *La legislazione per i centri storici*, Atti del Seminario organizzato nei giorni 27 ottobre, 3 e 10 novembre 2021, Genova.

C. VITALE, *Rigenerare per valorizzare. La rigenerazione urbana “gentile” e la riduzione delle diseguaglianze*, in *Aedon*, 27 maggio 2021.

C. VITALE, *Riuso del patrimonio culturale e sviluppo delle aree interne. Le norme e le pratiche*, in *Diritto amministrativo*, 2022.