

I BORGHI STORICI TRA TUTELA E VALORIZZAZIONE

Aspetti giuridici
e di governo del territorio

a cura di
Luigi Balestra, Giuseppe Piperata

EDITORIALE SCIENTIFICA





Finanziato
dall'Unione europea
NextGenerationEU



Ministero
dell'Università
e della Ricerca



Italiadomani
PIANO NAZIONALE
DI RIPRESA E RESILIENZA

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

I BORGHI STORICI
TRA TUTELA E VALORIZZAZIONE
ASPETTI GIURIDICI
E DI GOVERNO DEL TERRITORIO

a cura di
Luigi Balestra e Giuseppe Piperata

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

EDITORIALE SCIENTIFICA
NAPOLI

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

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

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

Proprietà letteraria riservata

© Copyright 2026 Editoriale Scientifica s.r.l.
via San Biagio dei Librai, 39 - 80138 Napoli
www.editorialescientifica.it info@editorialescientifica.com
ISBN 979-12-235-0597-7

INDICE

<i>I borghi storici tra tutela e valorizzazione. Un convegno e una ricerca</i> Luigi Balestra, Giuseppe Piperata	7
---	---

<i>Borghi storici: introduzione al tema</i> Giuseppe Severini	13
--	----

I BORGHI STORICI TRA TUTELA E VALORIZZAZIONE: UN INQUADRAMENTO

<i>Per una qualificazione giuridica dei borghi</i> Anna Pirri Valentini	19
--	----

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

POLITICHE DI ATTRATTIVITÀ PER I BORGHI STORICI

<i>Diritto all'abitazione, proprietà privata e poteri pubblici: il nodo degli immobili "immobili"</i> Enrico Guarnieri	43
---	----

<i>La rivitalizzazione dei borghi storici passa (anche) per le infrastrutture</i> Klaudia Kurcani	57
--	----

<i>Politiche di attrattività dei borghi storici tra assetti territoriali e vincoli culturali</i> Gabriele Torelli	73
--	----

<i>Borghi storici da rivitalizzare e tutela del patrimonio culturale</i> Micol Roversi Monaco	87
--	----

TUTELA E VALORIZZAZIONE DEI BORGHI STORICI: QUALE SUSSIDIARIETÀ?

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

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

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

Luigi Balestra e Giuseppe Piperata

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

² V. Teti, *La restanza*, Torino, Einaudi, 2022.

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

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

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

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

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

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

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

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

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