Tutela e valorizzazione dei borghi storici dalla Carta di Venezia ad oggi: il caso dell'Emilia-Romagna

Micaela Antonucci | micaela.antonucci@unibo.it
Alma Mater Studiorum Università di Bologna - dipartimento di architettura
Francesco Lipparini | francesco.lipparini4@unibo.it
Alma Mater Studiorum Università di Bologna - dipartimento di architettura

Abstract

In recent years, the historic Italian villages have gone through a process of progressive social, political and legislative recognition, while the initiatives promoted by public and private actors have grown exponentially thanks to the support of dedicated policies and funding. However, the path for identifying and enhancing this heritage with its multiple (historical, socio-economic, building and urban planning) values has been long and complex. Starting from the so-called "Carta di Venezia" (1964) and its innovative concept of monument, the paper aims to assess the process of protection and valorisation of Italian historical villages over the last 60 years, focusing as a case study on Emilia-Romagna: a region that presents not only a remarkable variety of villages typologies, but also a cutting-edge activity in the field of regulation and protection of this heritage.

Keywords
heritage conservation; historic villages; historic landscape

Custodi di secoli di storia, cultura e tradizioni, i borghi storici italiani costituiscono un patrimonio senza pari che conferisce al paesaggio italiano un valore unico. Ad eccezione di quelli diventati "attrattivi" grazie al turismo, oggi gran parte dei borghi soffre però le conseguenze di una serie di criticità cronicizzatesi a partire dal secondo dopoguerra: l'esodo della popolazione attiva, l'invecchiamento dei residenti, la riduzione delle opportunità lavorative, la scarsità di collegamenti – materiali e immateriali – con i vicini poli urbani. In opposizione a questa tendenza, la tutela dei borghi in Italia ha intrapreso negli anni più recenti un percorso di progressivo riconoscimento sociale, politico e legislativo che punta a valorizzarli nel loro complesso. Si propone qui di ricostruirne sinteticamente le premesse, ripercorrendone le tappe fondamentali a partire dalla Carta di Venezia del 1964; e di focalizzare poi l'analisi sul caso-studio dell'Emilia-Romagna, territorio che presenta una notevole varietà di tipologie di borghi e un'attività all'avanguardia nella tutela di questo patrimonio.

Il patrimonio dei borghi in Italia: valorizzazione, tutela e progetti futuri[1]

Il percorso per la tutela e la valorizzazione dei borghi in Italia affonda le sue radici nel 1964, con la redazione della cosiddetta "Carta di Venezia": l'articolo 1 proponeva infatti una nuova concezione di *monumento*, includendovi anche «l'ambiente urbano o paesistico che costituisca la testimonianza di una civiltà particolare, di un'evoluzione significativa o di un avvenimento storico»[2]. Successivamente, nella "Carta italiana del Restauro" (1972) vennero considerati un bene da tutelare anche «tutti gli insediamenti umani le cui strutture, [...] anche se parzialmente trasformate nel tempo, siano costruite nel passato o, aventi particolare valore di testimonianza storica o spiccate qualità urbanistiche o architettoniche»[3]. Nello stesso anno, venne anche ratificata la "Conven-

zione UNESCO per la protezione del patrimonio mondiale", il primo strumento ufficiale internazionale di salvaguardia in questo ambito.

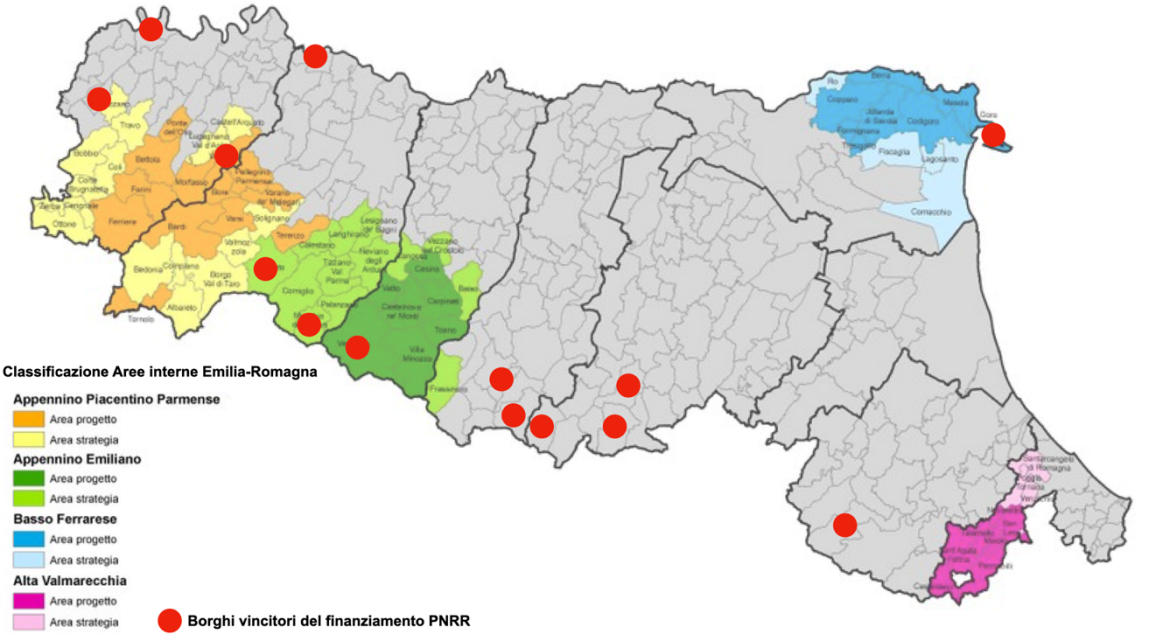

Fig. 1 Emilia-Romagna, mappa indicativa delle aree interne per il periodo 2016-2020 e dei comuni vincitori del Piano Borghi PNRR (2022 -), Credits: Regione Emilia-Romagna, 2022.

A tali innovazioni, però, non corrispose un'azione concreta per la conservazione di questo patrimonio, minacciato a partire dal *boom* economico degli anni '60 dalle conseguenze dello sviluppo del modello industriale a scapito di quello rurale e artigianale caratteristico dei centri minori: uno dei principali fattori che determinò il progressivo spopolamento di questi ultimi, avviando una crisi che ha portato alle fragilità odierne[4].

Le principali disposizioni in ambito normativo e di pianificazione nel dopoguerra riguardarono infatti solo in maniera indiretta il tema dei borghi. Nel 1967 la cosiddetta "Legge Ponte" apportò consistenti modifiche al concetto di centro storico, sulla cui scorta il D.M. 1444 del 1968 identificò «le parti del territorio interessate da agglomerati urbani che rivestono carattere storico, artistico o di particolare pregio ambientale»[5]. Nel 1985 la cosiddetta "Legge Galasso" introdusse nuove tutele per l'ambiente e per la gestione del territorio, pose dei vincoli all'edificazione e obbligò le regioni a pubblicare un piano paesistico o urbanistico territoriale a tutela del territorio[6]. Si trattava di grandi passi avanti in termini di tutela dei beni culturali e del paesaggio, ma che non portarono all'adozione di provvedimenti specificamente indirizzati ai borghi.

In questo vuoto normativo si sono inserite alcune iniziative di organizzazioni e stakeholders che hanno impresso un'accelerazione al processo di riconoscimento del valore dei borghi italiani. Nel 1998 il Touring Club Italiano ha istituito il marchio "bandiera arancione", attribuito ai piccoli comuni dell'entroterra che si distinguevano per un'offerta di eccellenza e un'accoglienza di qualità. Nel 2001 l'Associazione Nazionale Comuni Italiani ha lan-

ciato il progetto "I borghi più belli d'Italia", con l'intento di contribuire a salvaguardare, conservare e rivitalizzare i piccoli nuclei fuori dai principali circuiti turistici o a rischio di degrado, spopolamento e abbandono.[7]
Con l'avvento del nuovo millennio il dibattito sui borghi e sul loro futuro ha guadagnato sempre più attenzione, portando finalmente a una progettazione sistematica e integrata per la loro tutela. La "Strategia Nazionale per le aree interne" (2013) ha rappresentato la prima iniziativa politica strutturata a livello nazionale per affrontare il problema dello spopolamento dei piccoli centri, attraverso azioni mirate al potenziamento di sanità, scuola e mobilità, e alla promozione di progetti di sviluppo locale in modo ecosostenibile[8] (fig. 1). Pochi anni dopo, il Ministero della Cultura ha dichiarato il 2017 "Anno dei borghi" e promosso per la prima volta un provvedimento legislativo ad hoc: la cosiddetta legge "salva borghi", che ha introdotto l'adozione di misure in favore dei residenti e delle attività produttive nei piccoli comuni, con l'obiettivo di contrastare lo spopolamento e incentivare l'afflusso turistico, grazie all'istituzione di un fondo da 160 milioni di euro[9]. Nel 2019 l'associazione Italia Nostra ha promosso il "Piano Borghi" per il rilancio dei centri storici e dei piccoli paesi attraverso il restauro, la messa in sicurezza e riuso del loro patrimonio storico, architettonico, urbanistico[10].
Tra il 2020 e il 2021 l'emergenza sanitaria seguita alla pandemia da Covid-19 ha inferto un duro colpo all'economia dei piccoli centri ed ha contribuito ad acuire ulteriormente alcune loro criticità (scarse connessioni, assenza di servizi); ma, al tempo stesso, ha messo in luce anche potenziali punti di forza (spazi più ampi, presenza del verde, ritmi più sostenibili) e, con le temporanee restrizioni ai viaggi su lunga distanza, ha generato un nuovo interesse verso le mete turistiche di prossimità.
Per rispondere a queste nuove sfide, nel 2021 il Governo italiano, nel quadro del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, ha deciso di sviluppare un apposito programma di finanziamenti, il "PNRR Borghi", con specifiche finalità: contrasto allo spopolamento; incentivo a una crescita economica duratura, sostenibile ed inclusiva; incremento dell'occupazione, della produttività e della digitalizzazione[11]. Il Piano è composto da due linee d'azione: la prima (Linea A) ha messo 420 milioni di euro a disposizione di 21 Comuni per la realizzazione di altrettanti progetti pilota per la rigenerazione culturale, sociale ed economica di borghi a rischio abbandono o abbandonati; e la seconda (linea B) ha stanziato 580 milioni a favore progetti locali di rigenerazione culturale e sociale di borghi storici al di sotto dei 5.000 abitanti. Gli esiti di questo ambizioso programma potranno essere valutati solo nei prossimi decenni; ma già ora un primo risultato tangibile è il fatto che ai borghi destinatari dei fondi è stata offerta un'importante occasione per la creazione di un nuovo modello di sviluppo, che potrà costruire il futuro di questi territori.

I borghi storici dell'Emilia-Romagna: strategie di valorizzazione e rigenerazione[12]

Un caso esemplare del processo di riconoscimento e valorizzazione dei borghi storici in Italia è la regione Emilia-Romagna: che, oltre a una notevole varietà di tipologie di centri, presenta un'attività all'avanguardia in ambito normativo e di tutela. Nel secondo dopoguerra, la regione ha vissuto con particolare enfasi alcune fasi del *boom* economico in cui il grande sviluppo industriale e infrastrutturale, soprattutto nell'area della Pianura Padana, ha contribuito ad allargare il divario tra lo sviluppo delle città e la dimensione rurale delle aree marginali come quelle appenniniche[13]. In virtù anche di questa specificità, le iniziative regionali mirate alla tutela dei piccoli

centri sono nate ben prima di quelle a livello nazionale, già a partire dalla L.R. 6/2009 finalizzata a salvaguardare le zone ad alto valore ambientale, storico, biologico e paesaggistico attraverso piani urbanistici sia a livello regionale-provinciale che comunale[14]. Successivamente, la L.R. 24/2017 ha integrato la precedente normativa introducendo nella disciplina del governo del territorio alcuni principi guida, tra i quali quelli della tutela e valorizzazione degli elementi storici e culturali oltre che delle caratteristiche ambientali e paesaggistiche[15].

Fig. 2 Borgo della Scola, Comune di Grizzana Morandi (Bo), integrato nel progetto "Da Campolo l'arte fa scola"; Credits: Regione Emilia-Romagna, settore patrimonio culturale, 2023.

Grazie alle disposizioni della L.R. 5/2018 in materia di interventi territoriali per lo sviluppo integrato degli ambiti locali, che consentiva la possibilità di presentare programmi territoriali speciali,[16] durante l'emergenza sanitaria per la pandemia da Covid-19 l'Emilia-Romagna ha stanziato nel 2020 per i suoi centri minori 40 milioni di euro attraverso il "Programma straordinario per i territori colpiti dalla pandemia", poi integrato nel 2021 da programmi a tutela delle aree interne trovatesi in condizioni socioeconomiche svantaggiose dopo la pandemia (altri 27 milioni). I fondi sono stati utilizzati per recuperare e riqualificare spazi pubblici urbani, strutture sanitarie, scuole, edifici storico-culturali e strade di piccoli borghi nelle zone più interne e remote.

Si può dunque affermare che l'Emilia-Romagna sia arrivata ben preparata all'opportunità offerta dal PNRR Borghi, e oggi sta monitorando l'avanzamento delle azioni dei progetti dei tredici Comuni che sono risultati vincitori per la Linea A del bando. Tra questi, particolarmente interessante è quello del borgo di Campolo, nel comune di Grizzana Morandi nell'area metropolitana di Bologna, intitolato "Da Campolo l'arte fa scola"[17] (fig. 2) Il progetto propone di integrare gli aspetti legati alla tutela, al recupero e alla valorizzazione del patrimonio culturale, architettonico e artistico locale, con le esigenze di rivitalizzazione sociale ed economica e il rilancio occupazionale. L'intenzione è di realizzare un borgo "cooperativo", prevedendo alloggi ad affitto calmierato, unità residenziali

per ospitalità temporanea (per giovani famiglie, studiosi, artisti, viaggiatori lenti, pellegrini, *nomad workers*) e spazi comuni rigenerati (ambulatorio, sportello telesanità, sala civica, palestra), recupero di immobili con funzione culturale e riqualificazione di spazi pubblici integrati al contesto paesaggistico. Ma, come suggerito dal titolo, oltre a queste iniziative di progettualità "materiale", uno dei temi centrali del progetto è la valorizzazione del patrimonio "immateriale" costituito dall'identità storica e culturale del borgo: attraverso il riconoscimento del valore artigianale dell'arte degli scalpellini, si sta lavorando all'attivazione di una Scuola di Alta formazione edile e del restauro, alla creazione di una Casa delle Arti e alla promozione di festival musicali e letterari diffusi. Il progetto di Campolo, e più in generale le iniziative dell'Emilia-Romagna negli ultimi decenni, sono esemplari del progressivo riconoscimento del valore dei borghi e del parallelo processo della loro tutela in Italia nel secondo Novecento. Per garantire un futuro ai borghi italiani molto resta ancora molto da fare. La realizzazione di interventi di riuso adattivo, rigenerazione culturale, turismo sostenibile e digitalizzazione può portare a risultati importanti come l'incremento delle attività lavorative, il miglioramento dei servizi di prossimità, il reinsediamento soprattutto da parte della popolazione giovane. È importante però evidenziare come i borghi, per rinascere, abbiano bisogno non solo di leggi e investimenti, ma anche – e soprattutto – di politiche e azioni per riconoscere e valorizzare il patrimonio costituito dalla loro identità territoriale, storica e culturale, a partire proprio dai dettami della Carta di Venezia.

[1] Il presente saggio è il risultato di un lavoro comune dei due autori, che lo hanno discusso insieme, condividendo appieno forme e contenuti. Tuttavia, la stesura del paragrafo *Il patrimonio dei borghi in Italia: valorizzazione, tutela e progetti futuri* si deve a Micaela Antonucci e la stesura del paragrafo *I borghi storici dell'Emilia-Romagna: strategie di valorizzazione e rigenerazione* si deve a Francesco Lipparini.

[2] *Carta Internazionale sulla conservazione ed il restauro dei monumenti e dei siti, Congresso Internazionale degli architetti e dei tecnici dei monumenti storici*, Venezia 1964, Articolo 1.

[3] *Carta italiana del restauro*, Circolare N°117 Del 6 Aprile 1972 Ministero della Pubblica Istruzione, Allegato D.

[4] Si rimanda come riferimenti recenti su questi temi a F. Barbera, A. De Rossi, D. Cersosimo (a cura di), *Contro i borghi. Il Belpaese che dimentica i paesi*, Donzelli, Roma, 2022; C. Berizzi, L. Rocchelli, *Borghi rinati. Paesaggi abbandonati e interventi di rigenerazione*, il Poligrafo, 2019; A. De Rossi, (a cura di), *Riabitare l'Italia. Le aree interne tra abbandoni e riconquiste*, Donzelli editore, Roma, 2018; A. Rizzo, *I paesi invisibili. Manifesto sentimentale e politico per salvare i borghi d'Italia*, Il Saggiatore, Milano, 2022; A. Tarpino, *Il paesaggio fragile: l'Italia vista dai margini*, Einaudi, Torino 2016.

[5] Decreto interministeriale 2 aprile 1968, n. 1444, 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 del 1967, Articolo 2.

[6] Legge 8 agosto 1985, n. 431.

[7] https://www.bandierearancioni.it/ e https://borghipiubelliditalia.it/borghi/ (ultima consultazione 20/01/2024).

[8] https://www.agenziacoesione.gov.it/strategia-nazionale-aree-interne/ (ultima consultazione 20/01/2024)

[9] Legge 6 ottobre 2017 n.158, nota come legge "salva borghi" o "Realacci" dal relatore sen. Ermete Realacci.

[10] https://www.italianostra.org/le-nostre-campagne/piano-borghi/ (ultima consultazione 20/01/2024).

[11] https://www.italiadomani.gov.it/it/Interventi/investimenti/attrattivita-dei-borghi.html (ultima consultazione 20/01/2024)

[12] Su questi temi è in corso la ricerca nell'ambito del Dottorato in Architettura e culture del progetto dell'Università di Bologna, XXXVIII ciclo: *Un futuro per i borghi storici dell'Emilia-Romagna. Strategie di riuso e rigenerazione culturale, dalla conoscenza storica alla digitalizzazione*, dottorando F. Lipparini, supervisor prof. M. Antonucci.

[13] Si rimanda come riferimento su questi temi, qui solo brevemente sintetizzati, a: M. Montanari, M. Ridolfi, R. Zangheri (a cura di), *Storia dell'Emilia-Romagna. 2 Dal Seicento ad oggi*, Laterza 2004.

[14] Regione Emilia-Romagna, Legge Regionale n. 6 del 06 luglio 2009 (GU 3 serie speciale, Regioni, n. 45 del 21/11/2009).

[15] Regione Emilia-Romagna, Legge Regionale n. 24 del 21 dicembre 2017 (GU 3 serie speciale, Regioni, n. 27 del 21/07/2018).

[16] Regione Emilia-Romagna, Legge Regionale n. 19 del 05 dicembre 2018 (GU 3 serie speciale, Regioni, n. 7 del 16/02/2019).

[17] Si rimanda al sito web del progetto: https://www.vivicampolo.it (ultima consultazione 20/01/2024)