



F O C U S T E R R I T O R I O E I S T I T U Z I O N I
7 M A R Z O 2 0 2 5

Il “borgo” in via di definizione: aspetti materiali e immateriali del patrimonio culturale

di Giulia Santomauro

Assegnista di ricerca in Diritto costituzionale
Scuola Superiore Sant'Anna

Il “borgo” in via di definizione: aspetti materiali e immateriali del patrimonio culturale*

di Giulia Santomauro

Assegnista di ricerca in Diritto costituzionale
Scuola Superiore Sant’Anna

Abstract [It]: Il saggio indaga l’assenza di una definizione normativa del “borgo” attraverso la lente del patrimonio culturale. L’importanza dell’elemento storico-culturale nella definizione del borgo viene esaminata da due prospettive. Da un lato, si analizza la dimensione materiale, considerando il quadro costituzionale e legislativo interno e prestando particolare attenzione a realtà territoriali parzialmente assimilabili, come quella del centro storico. Dall’altro lato, si esamina la dimensione immateriale, con un focus sul concetto di identità culturale, anche in relazione alla nozione di paesaggio culturale e alla tutela del *cultural heritage* a livello internazionale.

Title: The ‘village’ in the making: tangible and intangible aspects of cultural heritage

Abstract [En]: The paper explores the lack of a legal definition of “*borgo*” through the lens of artistic and historical heritage. The significance of the historical and cultural elements in the concept of *borgo* is examined from two perspectives. On the one hand, the tangible dimension is analyzed, considering the internal constitutional and legislative framework and paying special attention to territorially comparable entities, such as historic centers. On the other hand, the intangible dimension is explored, focusing on the concept of cultural identity, also in relation to the notion of cultural landscape and the safeguard of cultural heritage at the international level.

Parole chiave: borgo; enti territoriali minori; patrimonio culturale; art. 9 Cost.; paesaggio

Keywords: borgo; minor local entities; cultural heritage; art. 9 Cost.; landscape

Sommario: 1. Introduzione. La centralità dell’interesse storico-culturale per l’elaborazione di una definizione giuridica di borgo. 2. Il patrimonio culturale materiale del borgo, oltre il pregio visibile dell’area: un percorso accidentato tra evoluzione interpretativa dell’art. 9 Cost. e diritto interno. 3. Gli aspetti identitari e vitali del borgo come espressione del patrimonio culturale immateriale. 3.1. Paesaggio culturale e *cultural heritage* nel diritto internazionale: spunti per una tutela unitaria e dinamica dei borghi. 4. Conclusioni.

* Articolo sottoposto a referaggio. Il presente articolo costituisce la rielaborazione dei contenuti prodotti nell’ambito del Progetto di ricerca “Rinascita dei borghi - Per il rilancio delle aree marginali e lo sviluppo di poli di attrattività”, realizzato nell’ambito delle attività dell’Osservatorio per lo Sviluppo dei Territori, istituito nel luglio 2020 con un Protocollo sottoscritto dal Ministero dell’Economia e delle Finanze Ragioneria Generale dello Stato e dall’Eurispes - l’Istituto di studi politici, economici e sociali. Il gruppo di ricerca dell’area giuridica è stato costituito dalla fondazione FormAp ed era costituito da Marina Caporale, Giulia Santomauro e Paolo Bonini, con il coordinamento scientifico di Federica Fabrizzi. L’articolo proposto costituisce un approfondimento dell’autore su alcune parti de lavoro collettivo svolto, ed è stato elaborato in modo autonomo ma complementare, su singoli aspetti della ricerca già sviluppata.

1. Introduzione. La centralità dell'interesse storico-culturale per l'elaborazione di una definizione giuridica di borgo

Il tessuto territoriale urbano italiano è frequentemente descritto come un “Paese di paesi”¹ o un “Paese dei piccoli borghi”², in quanto caratterizzato da un gran numero di enti territoriali minori, dotati di peculiarità urbanistiche, paesaggistiche e socio-culturali. Dal punto di vista etimologico, il termine borgo deriva dal latino *burgus* e dal germanico *burgs* e, assume quindi il significato di *castello*, *luogo fortificato*, e poi anche di *centro abitato*, portando, in sintesi, a ritenere che si tratti di un «insediamento autonomo che ha il carattere di essere munito, protetto dal territorio circostante, da barriere naturali o da costruzioni murarie»³. Tuttavia, gli insediamenti urbani denominati comunemente borghi non possono essere considerati enti territoriali autonomi e, per di più, sono attualmente privi di una definizione giuridica univoca, nonostante siano menzionati o variamente determinati in fonti normative statali e regionali succedutesi nel tempo in materia di tutela dei beni architettonici, spopolamento, recupero e sviluppo di aree rurali e svantaggiate o turismo. Invero, la pluralità di interessi e ambiti giuridicamente rilevanti riferibile a queste aree ha contribuito a una certa confusione lessicale, poiché le normative vigenti, prevedendo di volta in volta una serie di criteri variabili in base a specifici obiettivi di policy, hanno plasmato una nozione elastica e strumentale ai diversi ambiti di intervento. Ne consegue che, nell'attuale assetto legislativo, i borghi sono talvolta equiparati a concetti simili, ma non necessariamente coincidenti, come quelli di nucleo o centro storico e piccolo o piccolissimo comune.

Questa lacuna legislativa risulta particolarmente rilevante alla luce delle recenti strategie di rilancio e dei cospicui fondi stanziati per promuovere tali realtà territoriali, segnatamente quelli previsti dal Piano nazionale di ripresa e resilienza (Pnrr), attualmente in fase di attuazione⁴. D'altra parte, sulla scia di ciò che è stato affermato in dottrina sulla tutela dei beni culturali, la valorizzazione deve essere evidentemente preceduta da un'operazione adeguata di individuazione delle entità territoriali che costituiscono il

¹ Cfr. R. PAZZAGLI, *Un paese di paesi: luoghi e voci dell'Italia interna*, ETS, 2021, p. 7, che dipinge l'Italia come «una rete essenziale di borghi, villaggi e contrade che da Nord a Sud popolano il territorio della penisola fin nelle valli più strette e sui più impervi crinali».

² Cfr. C. M. DIANO, *I piccoli borghi? Non sono solo presepi!*, Rubbettino, 2021, p. 13.

³ F. BARBERA – D. CERSOSIMO – A. DE ROSSI, *Il paese dei borghi. Introduzione*, in F. BARBERA – D. CERSOSIMO – A. DE ROSSI (a cura di), *Contro i borghi. Il Belpaese che dimentica i paesi*, Donzelli, 2022, p. 13.

⁴ V. l'intervento 2.1 denominato “Attrattività dei borghi storici” della componente M1C3 Turismo e Cultura 4.0, compresa nella missione “Digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo” del Pnrr. Il cosiddetto Piano Nazionale Borghi comprende due linee di azione: la linea A ha approvato 20 progetti pilota del valore di 398 milioni di euro per la rigenerazione culturale, sociale ed economica di un borgo per regione o provincia autonoma a rischio abbandono e abbandonato; la linea B ha selezionato 289 progetti locali, tramite avviso pubblico rivolto ai comuni, finalizzati alla rigenerazione culturale, a cui sono stati destinati 363 milioni di euro. Per un commento allo stato di attuazione del programma, cfr. Osservatorio Recovery Plan (OReP), *La strategia nazionale borghi del PNRR: eppur si muove*, giugno 2023.

patrimonio storico e artistico della nazione ai sensi dell'art. 9 Cost.⁵. Sicché l'integrazione normativa sarebbe auspicabile, non per identificare un nuovo livello territoriale, ma poiché l'attribuzione della qualifica di borgo a un'area urbana o a un gruppo di immobili potrebbe avere conseguenze significative in termini di salvaguardia del territorio, nel caso in cui questa tutela sia direttamente o indirettamente connessa alla protezione dei beni culturali o paesaggistici. Tale problematica ha ricadute, peraltro, di tipo competenziale, giacché in mancanza di una normativa scevra da specifici orientamenti, sorgerebbero dubbi interpretativi circa l'autorità legittimata a esercitare funzioni di apprezzamento tecnico-discrezionale per determinare se un'area possa rientrare nella nozione di borgo, nonché sulle competenze degli enti territoriali in merito alla gestione delle risorse allocate⁶.

Alla luce di questo contesto, nel presente contributo si propone di affrontare la questione definitoria dei borghi tramite la prospettiva del patrimonio artistico e culturale. In effetti, sebbene l'elemento culturale connoti in maniera peculiare queste porzioni territoriali, risulta di complessa declinazione, anche in rapporto ad altri valori e interessi emergenti. In particolare, nel contesto delle politiche pubbliche di rivitalizzazione, se per un verso il borgo è sovente ridotto ad una rappresentazione paesaggistica di "unicità e bellezza"⁷, dall'altro si riconosce il possibile radicamento di queste porzioni territoriali in contesti periferici e ultraperiferici o aree interne⁸ interessate da molteplici dinamiche di recessione, tra cui spopolamento, invecchiamento della popolazione, abbandono immobiliare, stasi economica, scarsa ricettività turistica o degrado urbanistico⁹. Ci si interroga, quindi, altresì sull'impatto che una determinata

⁵ Cfr. M. BETZU, *Art. 9*, in S. BARTOLE-R. BIN, *Commentario breve alla Costituzione*, Cedam, 2008, p. 75, dove si evidenzia che «in riferimento ai beni culturali, tutela significa individuazione, sulla base di un'attività conoscitiva adeguata, dei beni costituenti il patrimonio culturale, garantendone la protezione e la conservazione per fini di pubblica fruizione (d.lgs 42/2004, art. 3, co. 1)».

⁶ Sul sistema di governance diversificato previsto dalle linee A e B del Piano Nazionale Borghi, cfr. Istituto Regionale Programmazione Economica della Toscana (IRPET), *La dimensione territoriale del PNRR e l'investimento "Attrattività dei borghi"*, novembre 2023, p. 8 ss.

⁷ V. il decreto MiBACT-UDCM n. 555 del 2 dicembre 2016, nel quale il Ministero dei Beni e delle Attività Culturali e del Turismo, istituendo l'iniziativa dell'"Anno dei Borghi", affermava che «ai fini della presente direttiva, sono considerati "Borghi" i comuni italiani con al massimo 5000 abitanti caratterizzati da un prezioso patrimonio culturale, la cui conservazione e valorizzazione sono fattori di grande importanza per il Sistema Paese in quanto rappresentano autenticità, unicità e bellezza come elementi distintivi dell'offerta italiana».

⁸ Cfr. ISTAT, *La demografia delle aree interne: dinamiche interne e prospettive future*, 29 luglio 2024, p. 1, il quale riporta che secondo la mappatura relativa al nuovo ciclo di programmazione 2021-2027 della Strategia Nazionale Aree Interne (Snai), le aree interne comprendono oltre 4.000 comuni, una cifra che corrisponde al 48,5% del totale. Bisogna aggiungersi che la Snai consiste in una delle linee strategiche di intervento dei fondi strutturali europei, in base a quanto stabilito nell'accordo di partenariato per l'Italia, adottato con decisione di esecuzione della Commissione C(2022) 4787 del 15 luglio 2022. Le aree interne, oggetto della Strategia, sono costituite da piccoli comuni (intermedi, periferici e ultraperiferici), connotati da scarsa accessibilità ai servizi essenziali, opposti ai centri (poli, poli intercomunali, comuni di cintura) dotati, invece, di infrastrutture che garantiscono tali servizi essenziali.

⁹ Sulla complessità della realtà territoriale dei borghi, con riferimento all'esigenza, da una parte, di stimolare lo sviluppo socio-economico dell'area e, dall'altra, di salvaguardarne l'identità culturale, cfr. C. M. DIANO, *I piccoli borghi?*, cit., pp. 27-28; A. SAU, *La rivitalizzazione dei borghi e dei centri storici minori come strumento per il rilancio delle aree interne*, in *federalismi.it*, n. 3/2018, p. 1 ss.

accezione di patrimonio artistico e storico del borgo possa avere sulle politiche di rigenerazione culturale e di stimolo socio-economico dei centri territoriali minori.

A questo scopo, si attingerà sia alla dimensione tangibile del patrimonio, la quale tiene conto di determinate caratteristiche storico-architettoniche dell'agglomerato urbano, sia a quella intangibile che mette in risalto il fattore identitario e vitale del valore culturale dell'area¹⁰. Per quanto riguarda il profilo più strettamente materiale, saranno presi in esame gli orientamenti interpretativi e definitivi nel quadro costituzionale e normativo interno, con particolare attenzione a entità territoriali parzialmente assimilabili o a misure che richiamano espressamente i borghi. In riferimento alla dimensione immateriale, sarà approfondita la concezione dinamica di identità culturale, facendo ricorso alla nozione di paesaggio culturale e *cultural heritage* a livello internazionale.

2. Il patrimonio culturale materiale del borgo, oltre il pregio visibile dell'area: un percorso accidentato tra evoluzione interpretativa dell'art. 9 Cost. e diritto interno

Il paesaggio e il patrimonio artistico e storico della struttura territoriale italiana, tutelati ai sensi dell'art. 9 Cost., hanno conosciuto un'evoluzione interpretativa particolarmente rilevante ai fini della definizione giuridica del borgo. Tale precetto costituzionale, dopo una prima fase di parziale svalutazione della sua efficacia giuridica, è stato, infatti, oggetto di operazioni ermeneutiche che ne hanno valorizzato le potenzialità prescrittive. Segnatamente, fino agli anni Settanta, si è posta in discussione la stessa collocazione della disposizione tra i principi fondamentali, poiché veniva considerata una "pseudo-disposizione" a causa della sua eccessiva vaghezza testuale e limitata incidenza¹¹. Successivamente, dalla norma è stato ricavato un ambito di protezione ben più ampio rispetto al mero dato letterale, esaltandone la vocazione programmatica. Questo è emerso, in primo luogo, con riferimento allo sviluppo della cultura e della ricerca scientifica e tecnica ai sensi dell'art. 9, comma 1 Cost. In secondo luogo, l'attualità e l'urgenza delle questioni legate all'ecologia e la tutela del paesaggio ai sensi del comma 2¹² hanno portato

¹⁰ La dottrina si è occupata della dimensione tangibile e intangibile del patrimonio culturale soprattutto circa la definizione giuridica del centro storico. A questo riguardo, tra gli altri, si rimanda a M. TIMO, *Patrimonio culturale e centro storico: materialità e immaterialità*, in *Consulta online*, fasc. speciale n. 1/2022, p. 87, il quale sottolinea come, con riferimento al patrimonio immateriale, sarebbe improprio riferirsi esclusivamente alle "attività culturali" o all'aspetto intangibile «proprio di ciascun bene culturale, quale espressione di valori storico-artistici del sostrato materiale della cosa che costituisce il bene», ma che ci si debba piuttosto riferire «a quella congerie di correnti che si pongono nel senso di attribuire valenza culturale a entità puramente immateriali, libere in altri termini da una testimonianza tangibile».

¹¹ Cfr. M. CECCHETTI, *Art. 9*, in R. BIFULCO – A. CELOTTO – M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, UTET, 2006, p. 221, il quale rileva come inizialmente dottrina e giurisprudenza avevano ritenuto che la norma concernente la promozione dello sviluppo della cultura e ricerca scientifica e tecnica non fosse espressione di veri e propri precetti normativi, quanto, piuttosto consistesse in mere dichiarazioni aventi valore "etico-politico" prive di effetti vincolanti. Sicché, la disposizione relativa alla tutela del paesaggio e del patrimonio artistico e storico della nazione veniva letta fondamentalmente come superflua e ripetitiva del comma 1 dell'art. 9 Cost.

¹² Come posto in evidenza da F. MERUSI, *Art. 9*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione. Principi fondamentali*, Zanichelli, 1978, p. 435, va specificato che il maggiore interesse dottrinale e giurisprudenziale destinato al

a riconoscere il fondamento costituzionale per la rilevanza giuridica dell'ambiente¹³, culminando nella riforma costituzionale del 2022 che ha introdotto un terzo comma *ad hoc*¹⁴.

I riferimenti al paesaggio e al patrimonio artistico della nazione si applicano anche ai beni mobili e immobili di interesse culturale, secondo uno “schema di garanzia dinamica”¹⁵. Invero, dottrina e giurisprudenza hanno confermato una lettura unitaria dei primi due commi, consentendo una “traiettorie circolare di significanze”, entro un «comune contesto rappresentato dal valore estetico-culturale in cui si manifesta l'esigenza di assicurare il progresso culturale della persona umana e della intera comunità civile»¹⁶. Secondo questo approccio, il dinamismo del patrimonio dovrebbe concretizzarsi attraverso la

comma 2 dell'art. 9 Cost. è giustificato anche da ragioni puramente giuridiche, rinvenibili nel fatto che il contenuto di cui al comma 1 della disposizione è, in realtà, in gran parte espresso dai successivi artt. 33 e 34 Cost. In particolare, per una lettura restrittiva che privilegia l'elemento estetico dei beni paesaggistici, si rinvia a A. M. SANDULLI, *La tutela del paesaggio nella Costituzione*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 1967, p. 70 ss. Per una visione maggiormente estensiva che tiene conto del valore storico-geografico del territorio in relazione alla presenza dell'uomo, si rimanda, invece, a A. PREDIERI, *Paesaggio*, in *Enciclopedia del Diritto*, XXXI, Giuffrè, 1981, p. 503 ss. Sul concetto giuridico di paesaggio, cfr. altresì F. MERUSI, *Art. 9*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione. Principi Fondamentali*, Zanichelli, 1975, p. 434 ss.; M. S. GIANNINI, *Ambiente: saggio sui diversi suoi aspetti giuridici*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1973, p. 15 ss. Per quanto concerne la tutela del paesaggio, anche alla luce della riforma del Titolo V della Costituzione, che ha attribuito una competenza concorrente tra Stato e Regioni, tra tutti, cfr. P. CARPENTIERI, *Principio di differenziazione e paesaggio*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 2007, p. 71 ss. In merito a quest'ultimo aspetto, si precisa, infine, che la Corte cost. ha sostenuto, fin dalla sent. n. 151/1986, l'esigenza di una leale collaborazione tra livelli di governo per la tutela del paesaggio, in quanto ambito strettamente connesso al governo del territorio.

¹³ Sulla qualifica dell'ambiente come valore costituzionalmente garantito alla collettività, cfr. M. BETZU, *Art. 9*, in S. BARTOLE – R. BIN (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Cedam, 2008, p. 76. Con riferimento alla base costituzionale discendente dalla lettura congiunta degli artt. 9 e 32, precedentemente alla riforma costituzionale del 2022, si rinvia ai rilievi critici di G. SEVERINI – P. CARPENTIERI, *Sull'inutile anzi dannosa modifica della modifica dell'articolo 9 della Costituzione*, in *Giustizia insieme*, 22 settembre 2021. In particolare, sulla prima giurisprudenza costituzionale in materia di tutela dell'ambiente, inteso come bene primario comprensivo sia di un elemento ambientale-geografico sia estetico, v. sentt. nn. 94/1985; 151 del 1986; 617/1987. Successivamente, a partire dalla sent. della Corte Cost. n. 85/1998, è andata sviluppandosi una tesi consolidata che ha accolto una più ampia interpretazione della protezione dell'interesse culturale di rilevanza costituzionale connessa alla tutela del paesaggio. Per una ricostruzione, cfr. B. CARAVITA, *Diritto pubblico dell'ambiente*, Il Mulino, Bologna, 2005, p. 52 ss.

¹⁴ V. l. cost. 11 febbraio 2022, n. 1, recante “Modifiche agli articoli 9 e 41 della Costituzione in materia di tutela dell'ambiente”, ai sensi della quale è stato introdotto al comma 3 dell'art. 9 Cost. la seguente disposizione: “[La Repubblica] 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”. Sono stati, inoltre, modificati il secondo e terzo comma dell'art. 41 Cost., con l'aggiunta del riferimento al “danno alla salute” e al “danno all'ambiente”, ampliando i vincoli imposti all'esercizio della libertà di iniziativa economica privata. Sulla riforma costituzionale dell'art. 9 Cost., cfr., tra gli altri, M. CECCHETTI, *La revisione degli articoli 9 e 41 della Costituzione e il valore costituzionale dell'ambiente: tra rischi scongiurati, qualche virtuosità (anche) innovativa e molte lacune*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, n. 3/2021, pp. 285-314; R. FATTIBENE, *Una lettura ecocentrica del novellato articolo 9 della Costituzione*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n. 3/2022, pp. 1-20; F. FRACCHIA, *L'ambiente nell'art. 9 della Costituzione: un approccio in “negativo”*, in *Il diritto dell'economia*, n. 1/2022, pp. 15-30. Con riferimento agli effetti della disposizione costituzionale sull'ambiente per l'interesse paesaggistico, cfr. E. PARISI, *I moderni caratteri del concetto giuridico di paesaggio*, in *federalismi.it*, n. 17/2023, pp. 185-186, il quale fa presente come, sebbene sia condivisibile la prospettiva per cui l'introduzione del terzo comma dell'art. 9 Cost. non vada necessariamente a restringere l'ambito di tutela dei beni paesaggistici, si deve tener conto di una «rideterminazione delle caratteristiche proprie dell'interesse paesaggistico, da ritrovarsi – se non in opposizione – in una dinamica di autonoma separazione da quello ambientale».

¹⁵ Cfr. F. MERUSI, *Art. 9*, cit., p. 446 ss.; P. PIERLINGIERI – R. MESSINETTI, *Art. 9*, in PIERLINGIERI P. (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Edizioni Scientifiche italiane, 2001, p. 47.

¹⁶ Così, M. CECCHETTI, *Art. 9*, cit., 221. In senso analogo, P. CARPENTIERI, *La tutela del paesaggio e del patrimonio storico e artistico della Nazione nell'articolo 9 della Costituzione*, in *Giustamm.it*, 2005, il quale pone in risalto la valenza della

valorizzazione da parte dei pubblici poteri della memoria culturale di cui i beni aventi valore storico-artistico o di rilievo paesaggistico sono portatori, non solo garantendone la promozione, ma una diffusa e sostenibile fruibilità¹⁷.

Va inoltre considerato che, per quanto concerne la portata del termine paesaggio, si è giunti a sostenere che non possa essere ridotto alla sola “bellezza naturale”, ma che la tutela debba estendersi al valore culturale che esso esprime nel rapporto tra uomo e ambiente¹⁸, come troverà poi conferma nel diritto positivo interno e internazionale. Secondo questa tesi, da considerarsi ampiamente prevalente, il paesaggio coincide, pertanto, con una concezione di ambiente che, pur essendo sostanzialmente visibile e concreta, è inscindibile dal carattere non visibile¹⁹. Questo comporta che la regolamentazione del paesaggio non si limita alle aree naturali prive di presenza umana, ma si impiega ove la comunità agisce e modifica con le sue opere l’ambiente²⁰.

Dal momento che l’espressione di cui al comma 2 dell’art. 9 Cost. non indica due entità separate, ma trasmette un’idea di continuità territoriale²¹, un ragionamento simile viene adottato anche per il patrimonio culturale. Si ritiene, dunque, che i beni immobili di interesse storico e artistico possano rientrare nella tutela dei beni paesaggistici intesi come insieme dei “valori inerenti il territorio” che devono essere tutelati nel loro complesso²². Tra l’altro, sebbene la menzione alla nazione sembri suggerire un legame che i costituenti hanno voluto porre tra il patrimonio storico e artistico e i concetti di cultura, storia e tradizioni comuni²³, è possibile rintracciare un riferimento anche al rapporto fra Stato e società²⁴. In tal senso, la salvaguardia e valorizzazione dei beni culturali e delle loro varie articolazioni tipologiche si giustifica poiché essi sono «espressione della storicità, creatività e spiritualità di un popolo»²⁵.

tutela del paesaggio come mezzo per la crescita culturale della società. Sul punto, cfr. altresì T. MONTANARI, *Costituzione italiana: articolo 9*, Carocci, 2018, p. 59, che sottolinea come «l’Italia è stata la prima a considerare tutela del paesaggio e tutela del patrimonio culturale un tutto unico; è stato il primo paese al mondo a porre questa duplice tutela fra i principi fondamentali della propria Costituzione».

¹⁷ M. CECCHETTI, *Art. 9, cit.*, p. 222.

¹⁸ Cfr. F. MERUSI, *Art. 9, cit.*, pp. 444-445; T. MONTANARI, *Costituzione italiana, cit.*, p. 74. Relativamente al valore culturale del paesaggio, v. anche Corte cost. n. 66/2018. Va sottolineato, peraltro, che la concezione dinamica di tutela del paesaggio si traduce nella l. n. 431/1985 recante “Disposizioni urgenti per la tutela delle zone di particolare interesse ambientale” (cosiddetta legge Galasso), che introduce la pianificazione urbanistica. Per ulteriori riferimenti dottrinari sul punto, si rinvia a E. PARISI, *I moderni caratteri del concetto giuridico di paesaggio, cit.*, p. 180, in particolare nt. 18.

¹⁹ M. CECCHETTI, *Art. 9, cit.*, p. 224.

²⁰ Sullo stretto legame tra paesaggio e ambiente, v. Corte cost., sent. nn. 641/1987, 367/2007, 12/2009.

²¹ In tal senso, cfr., *ex multis*, T. MONTANARI, *Costituzione italiana, cit.*, p. 59 ss.

²² *Ibidem*, p. 74.

²³ Cfr. M. CECCHETTI, *Art. 9, cit.*, p. 225.

²⁴ Cfr. F. MERUSI, *Art. 9, cit.*, p. 446; P. PIERLINGIERI – R. MESSINETTI, *Art. 9, cit.*, p. 47.

²⁵ M. BELLACOSA, *Patrimonio archeologico, storico e artistico nazionale (tutela penale del)*, in *Enciclopedia Giuridica*, XXII, Treccani, 1990, p. 1.

In ragione di queste considerazioni di ordine costituzionale, è plausibile ipotizzare che la nozione di borgo debba riflettere il legame tra la legislazione in materia di beni culturali e paesaggistici, oltre a coinvolgere il diritto urbanistico e il governo del territorio²⁶.

In quest'ottica, è opportuno richiamare la regolamentazione dei centri storici, con particolare riguardo a quelli cosiddetti minori, ossia di ridotte o ridottissime dimensioni, ai quali i borghi sono stati affiancati sia dalla letteratura giuspubblicistica sia dal legislatore, specialmente per ciò che attiene la prospettiva artistico-storica²⁷. A questo scopo, bisogna premettere che, mentre nel periodo fascista i centri storici erano preservati solamente nella misura in cui vi fossero singoli beni e monumenti²⁸, progressivamente sono stati ascritti alla funzione urbanistica e alla tutela del paesaggio, malgrado le accezioni derivanti da questi due ambiti non siano necessariamente coincidenti né automaticamente sovrapponibili²⁹. Lo stretto rapporto e, al contempo, ibridazione tra questi settori per la tutela dei centri storici ha, però, perfino indotto a coniare l'espressione di "bene culturale urbanistico"³⁰.

Più nello specifico, in una prima fase, la conversione normativa dei centri storici in beni culturali da preservare e valorizzare nella loro interezza, integrandoli nella pianificazione urbanistica, è stata promossa dalla Commissione Franceschini³¹. Ricalcando le proposte operative della Carta di Gubbio del 1960³², i centri storici sono stati identificati come zone delimitabili, costituite da strutture insediative, urbane e non

²⁶ A. GIUFFRIDA, *Il centro storico nell'elaborazione del diritto urbanistico: profili critici e problematici*, in *Consulta online*, fasc. speciale n. 1/2022, p. 37.

²⁷ Questa espressione è impiegata, ad esempio, da A. SAU, *La rivitalizzazione dei borghi e dei centri storici minori*, cit., che la utilizza in maniera alternativa alla formula di borgo storico.

²⁸ V. cosiddetta legge Bottai (l. n. 1089/1939 sulla "Tutela delle cose d'interesse artistico e storico") che tutelava i centri storici laddove vi fossero "cose, immobili e mobili, che presentano interesse artistico, storico, archeologico o etnografico".

²⁹ Sul punto, cfr. A. PERINI, *Una pronuncia per tornare a riflettere sul regime giuridico dei centri storici. Nota a margine di Corte costituzionale 26 giugno 2020*, in *Forum di quaderni costituzionali*, n. 3/2021, p. 71.

³⁰ Sull'interpretazione del centro storico come bene culturale urbanistico, cfr. F. SALVIA, *La tutela trasversale dei beni culturali. I beni culturali urbanistici*, in *Diritto e società*, n. 3/2003, spec. p. 373 ss.; F. SALVIA – C. BEVILACQUA, *Manuale di diritto urbanistico*, Cedam, Milano, 2017, p. 283 ss.; F. SALVIA, *Spunti di riflessione per una teoria sui beni culturali urbanistici*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 2018, parte II, p. 129 ss. Con specifico riferimento ai profili costituzionali della nozione di patrimonio culturale urbanistico, si rinvia a N. PIGNATELLI, *I "patrimoni culturali urbanistici" nella Costituzione*, in *federalismi.it*, n. 1/2025, p. 75 ss.

³¹ V. l. n. 310/1964 che istituisce la Commissione d'indagine per la tutela e valorizzazione del patrimonio storico, archeologico, artistico e del paesaggio, presieduta dall'on. Francesco Franceschini e rimasta operativa fino al 1967.

³² La Carta, redatta in occasione del Convegno nazionale sulla salvaguardia e il risanamento dei centri storici, tenutosi a Gubbio nel settembre del 1960, rappresenta una dichiarazione di principi volta a promuovere la tutela e il recupero dei centri storici redatta da architetti, urbanisti, restauratori, giuristi e politici. In particolare, la Carta evidenzia la necessità di una ricognizione preliminare e classificazione dei centri storici, individuando le zone da tutelare e risanare, considerandola una condizione essenziale per lo sviluppo urbano. A questo scopo, si propone un modello di risanamento conservativo attraverso piani comunali specifici soggetti a controllo regionale e nazionale al fine di regolare gli interventi su spazi pubblici e privati. La Carta rifiuta, inoltre, interventi stilistici o demolizioni che compromettano l'integrità del tessuto storico. In merito, si rimanda, tra gli altri, a G. D'ALESSIO, *I centri storici: aspetti giuridici*, Milano, Giuffrè, 1983, p. 50; M. SANINO, *Discipline urbanistiche e centri storici*, in G. CAIA – G. GHETTI (a cura di), *La tutela dei centri storici: discipline giuridiche*, Torino, Giappichelli, 1997, pp. 73-74.

urbane³³, che, presentando particolare pregio per i loro “valori di civiltà”, dovevano essere conservate al “godimento della collettività”³⁴. Tuttavia, l’aspetto estetizzante del centro storico è riemerso nella cosiddetta legge ponte del 1967³⁵, in cui la dimensione culturale dinamica³⁶ come tratto distintivo dell’area non risaltava pienamente³⁷.

In una seconda fase, il novellato Codice dei beni culturali³⁸, in attuazione dell’art. 9 Cost.³⁹, ha avuto, invece, il merito di configurare i centri e i nuclei storici in beni di notevole interesse pubblico⁴⁰, benché, come per i borghi, il regime di tutela rimanga tuttora privo di una disciplina organica⁴¹. Più in generale, l’elemento di maggiore rilevanza del Codice risiede evidentemente nella postulazione dei beni culturali e

³³ Per un’analisi esaustiva dell’evoluzione delle problematiche più rilevanti poste dalla tutela dei centri storici nella prospettiva urbanistica, si rinvia a A. ANGIULI, *La genesi urbanistica del centro storico: dalla “Carta di Gubbio” alle nuove problematiche del risanamento*, in C. LAMBERTI – M. L. CAMPIANI, *I centri storici tra norme e politiche*, Napoli, Jovene, 2015, p. 75 ss.

³⁴ V. *Dichiarazione XL*, in *Atti e documenti della Commissione d’indagine per la tutela e la valorizzazione del patrimonio storico, archeologico, artistico e del paesaggio. Per la salvaguardia dei beni culturali in Italia*, vol. I, Roma, Casa editrice Colombo, 1967, p. 71 ss. Sul punto cfr. C. VIDETTA, *I centri storici al crocevia tra disciplina dei beni culturali, disciplina del paesaggio e urbanistica: profili critici*, in *Aedon*, n. 3/2012.

³⁵ Sul riconoscimento, nella l. n. 765/1967, recante “Modifiche ed integrazioni alla legge urbanistica 17 agosto 1942, n. 1150”, della tutela giuridica estesa a tutti i centri storici, fondata sulla compattezza del tessuto urbano piuttosto che sul pregio dei singoli elementi architettonici che li compongono, cfr. F. SALVIA, *Le testimonianze culturali e urbanistiche del passato: le ragioni di una maggiore tutela. Vecchi e nuovi dilemmi su centri storici e periferie urbane*, in *Diritto e società*, n. 3/2006, spec. p. 329 ss.; F. SALVIA, *Manuale di diritto urbanistico*, Padova, Cedam, 2008, p. 147 ss.; Con riferimento alla determinazione di centro storico secondo la definizione urbanistica, si rimanda, invece, alla circolare del Ministero dei Lavori Pubblici 28 ottobre 1967, n. 3210, avente ad oggetto “Istruzioni per l’applicazione della legge 6 agosto 1967, n. 765, recante modifiche ed integrazioni alla legge urbanistica 17 agosto 1942, n. 1150”, nella quale si specifica che “rientrano nella definizione di agglomerato di carattere storico, artistico e di particolare pregio ambientale: a) strutture urbane in cui la maggioranza degli isolati contengano edifici costruiti in epoca anteriore al 1860, anche in assenza di monumenti od edifici di particolare valore artistico; b) strutture urbane racchiuse da antiche mura in tutto o in parte conservate, ivi comprese le eventuali propaggini esterne che rientrino nella definizione del punto a); c) strutture urbane realizzate anche dopo il 1860, che nel loro complesso costituiscano documenti di un costume edilizio altamente qualificato”. Infine, si fa presente che a questo intervento normativo ha fatto seguito il d.m. n. 1444/1968, il quale ha introdotto il concetto di “zone territoriali omogenee” (art. 2), individuando nella cosiddetta zona A i centri storici e le eventuali aree circostanti, laddove queste possano ritenersi parti integranti in base a caratteristiche storiche, artistiche e di particolare pregio ambientale comuni.

³⁶ Su questo aspetto cfr. A. GIUFFRIDA, *Il centro storico nell’elaborazione del diritto urbanistico*, cit., p. 55, il quale evidenzia la nuova concezione del carattere di “culturalità” propria dei borghi emersa nei lavori della Commissione Franceschini, intesa come “testimonianza materiale avente valore di civiltà”.

³⁷ V. in particolare l’art. 2, comma 1, lett. a del d.m. attuativo n. 1444/1968, che definisce i centri storici “agglomerati urbani che rivestono carattere storico, artistico o di particolare pregio ambientale o da porzioni di esse, comprese le aree circostanti, che possono considerarsi parte integrante, per tali caratteristiche, degli agglomerati stessi”. Sul punto, C. VIDETTA, *I centri storici*, cit.; A. GIUFFRIDA, *Il centro storico nell’elaborazione del diritto urbanistico*, cit., p. 55.

³⁸ V. d.lgs. n. 63/2008 recante “Ulteriori disposizioni integrative e correttive del decreto legislativo 22 gennaio 2004 n. 42, in relazione al paesaggio”.

³⁹ Si tenga conto, tuttavia, che, come opportunamente precisato da M. TIMO, *L’intangibilità dei beni culturali*, Torino, Giappichelli, 2022, p. 80, il richiamo al “patrimonio storico e artistico della nazione” ex art. 9 Cost. non si esaurisce nella tutela e valorizzazione del patrimonio culturale disciplinate nel Codice dei beni culturali, giacché la norma ha una portata applicativa più ampia.

⁴⁰ M. MALO, *Introduzione*, in Id. (a cura di), *I centri storici come parte del patrimonio culturale*, il Mulino, Bologna, 2020.

⁴¹ Cfr. N. GRASSO, *I centri storici*, in M. A. CABIDDU – N. GRASSO, *Diritto dei beni culturali e del paesaggio*, Torino, Giappichelli, 2004, p. 272, che utilizza il termine di “borgo antico” come sinonimo di centro storico. Più recentemente, A. PERINI, *Una pronuncia per tornare a riflettere sul regime giuridico dei centri storici*, cit., pp. 70-71.

paesaggistici, ricomprendendoli nel macro concetto di patrimonio culturale⁴². Questi, ai sensi dell'art. 2, consistono rispettivamente nelle “cose immobili e mobili che [...] presentano interesse artistico, storico, archeologico, etnoantropologico, archivistico e bibliografico e le altre cose individuate dalla legge o in base alla legge quali testimonianze aventi valore di civiltà” e negli “immobili e le aree [...] costituenti espressione dei valori storici, culturali, naturali, morfologici ed estetici del territorio, e gli altri beni individuati dalla legge o in base alla legge”. Il bene culturale, è, quindi, primariamente inteso come tangibile, il che significa che dovrebbero ritenersi escluse come oggetto di tutela diretta le attività che hanno una mera attinenza con le “cose mobili e immobili” menzionate dalla norma suddetta⁴³. Contestualmente, è possibile dedurre una concezione del bene culturale anche come “risorsa” da preservare per ragioni che non sono limitate al valore visivo, quanto, piuttosto, a quello storico-culturale e antropico. Malgrado ciò, il Codice colloca i centri storici tra i beni paesaggistici⁴⁴, in presenza di “complessi di cose immobili che compongono un caratteristico aspetto avente valore estetico e tradizionale”⁴⁵, ma senza offrire una vera e propria definizione⁴⁶. In altri termini, il centro storico non è automaticamente incluso tra le aree tutelate per legge, ma è assoggettato a vincolo paesaggistico laddove vi siano componenti immobiliari che presentano uno degli interessi regolati dall'art. 10 e venga attivata la procedura stabilita dagli artt. 138 ss. del Codice⁴⁷. Tale inquadramento non valorizza, quindi, la specificità e le diverse sfaccettature dell'elemento storico-culturale che caratterizza queste aree⁴⁸, come riconosciuto pure dalla giurisprudenza amministrativa⁴⁹.

Tenuto conto di ciò, l'interesse istituzionale per la tutela del borgo, rivolto all'integrazione del valore culturale con l'offerta turistica e uno sviluppo economico sostenibile, emerge solo con la cosiddetta legge Realacci, anche nota come “legge salva-borghi”⁵⁰. D'altra parte, la normativa non chiarisce quale porzione

⁴² Sul punto, cfr. E. A. IMPARATO, *Identità culturale e territorio tra costituzione e politiche territoriali*, Milano, Giuffrè, 2010, p. 38; M. TIMO, *L'intangibilità dei beni culturali*, cit., 2022, p. 67.

⁴³ Cfr. T. AUTIERI – M. DE PAOLIS – M. V. LUMETTI – S. ROSSI, *Commentario al codice dei beni culturali e del paesaggio*, Maggioli, 2007, p. 97; M. TIMO, *L'intangibilità dei beni culturali*, cit., p. 87.

⁴⁴ Si precisa che l'art. 131, comma 1, del Codice definisce il paesaggio come “una parte omogenea di territorio i cui caratteri derivano dalla natura, dalla storia umana o dalle reciproche interrelazioni”, confermando così l'interpretazione che riconosce una stretta relazione tra elementi naturali e antropici.

⁴⁵ V. art. 136, comma 1, lett. c) del Codice dei beni culturali.

⁴⁶ C. VIDETTA, *I “centri storici” nella riforma del codice dei beni culturali*, cit., p. 47 ss.

⁴⁷ Cfr. A. PAIRE, *Centri storici, strumentazione urbanistica e pianificazione paesaggistica. Alcuni fugaci spunti sul governo di un territorio “complesso”*, in *Consulta online*, fasc. speciale n. 1, 2022, pp. 69-70; A. PERINI, *Una pronuncia per tornare a riflettere sul regime giuridico dei centri storici*, cit., pp. 69-70.

⁴⁸ V. M. TIMO, *Patrimonio culturale e centro storico*, cit., p. 92, il quale afferma che la prospettiva emergente dalla cornice normativa interna sul centro storico ha messo “una pietra tombale sulla componente immateriale”. Sul punto, cfr. anche A. SAU, *La rivitalizzazione dei centri storici tra disciplina del paesaggio, tutela e valorizzazione del patrimonio culturale*, in *Le Regioni*, n. 5-6/2016, p. 957.

⁴⁹ V. in particolare Cons. Giust. Amm., sent. 22 marzo 2006, n. 107.

⁵⁰ V. l. n. 158/2017, recante “Misure per il sostegno e la valorizzazione dei piccoli comuni, nonché disposizioni per la riqualificazione e il recupero dei centri storici dei medesimi comuni”.

territoriale si intenda per borgo rispetto ad altri enti minori, né specifica quali caratteristiche o vincoli di tutela debbano essere attribuiti a queste zone in riferimento al patrimonio culturale. Al contrario, la legge sostanzialmente riconduce i borghi alla nozione di piccoli comuni, i quali potevano beneficiare dei finanziamenti a condizione di rientrare in determinate tipologie morfologiche, posizioni periferiche o condizioni socio-economiche di arretramento⁵¹.

A conferma di questa confusione concettuale tra borgo e comune di ridotte dimensioni, si collocava già l'iniziativa nazionale dell'“Anno dei borghi”, promossa nel 2017 dal Ministero dei Beni e delle Attività Culturali e del Turismo (MiBACT), in considerazione del disegno di legge Realacci in discussione. Il MiBACT, infatti, plasmava una categoria specifica di borghi nella direttiva relativa al progetto, vale a dire i “borghi turistici”, descritti come “caratterizzati da un prezioso patrimonio culturale, la cui conservazione e valorizzazione sono fattori di grande importanza per il Sistema Paese in quanto rappresentano autenticità, unicità e bellezza come elementi distintivi dell'offerta italiana”⁵². Pur non trattandosi di una fonte primaria, la direttiva fa uso di una terminologia vaga, ma evocativa, che richiama un patrimonio artistico e storico del borgo ancora prevalentemente materiale, legato al pregio ambientale o architettonico, verso cui si è poi anche orientato lo sviluppo di reti di eccellenza⁵³.

In questo scenario, si inserisce, da ultimo, il cosiddetto Piano Nazionale Borghi, finanziato dai fondi del Pnrr, il quale, nel silenzio del diritto positivo, ha contribuito a tracciare una distinzione tra borgo, centro storico e piccolo comune. In particolare, le linee guida identificano il borgo, classificato come “storico”, in 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

⁵¹ V. art. 2, l. n. 158/2017, che definisce i piccoli comuni oggetto della misura come “comuni con popolazione residente fino a 5.000 abitanti nonché i comuni istituiti a seguito di fusione tra comuni aventi ciascuno popolazione fino a 5.000 abitanti. I piccoli comuni possono beneficiare dei finanziamenti concessi ai sensi dell'articolo 3 qualora rientrino in una delle seguenti tipologie: a) comuni collocati in aree interessate da fenomeni di dissesto idrogeologico; b) comuni caratterizzati da marcata arretratezza economica; c) comuni nei quali si è verificato un significativo decremento della popolazione residente 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 27 dicembre 2013, n. 147”.

⁵² V. MiBACT, decreto n. 555/2016.

⁵³ V. in particolare l'Associazione dei Borghi più belli d'Italia, istituita nel 2002 all'interno della Consulta del Turismo dell'Associazione Nazionale Comuni Italiani (ANCI).

in abbandono”⁵⁴. Il borgo può, tra l’altro, coincidere con il centro storico nel caso di piccoli e piccolissimi comuni⁵⁵, mentre in quelli di maggiori dimensioni viene considerato un nucleo storico, prevalentemente isolato e/o separato dal centro urbano. Questo criterio si allinea, così, con precedenti interventi di rivitalizzazione, specificatamente con le politiche di coesione nel cui ambito si sta dando attuazione alla Snai.

In effetti, aver posto in risalto questi elementi distintivi del borgo rispetto al centro storico potrebbe incidere positivamente sulle politiche di risanamento di tali aree, in quanto se ne riconosce lo specifico potenziale attrattivo attraverso iniziative volte a promuovere rigenerazione, sostenibilità e innovazione. Tuttavia, il Piano, pur facendo espresso riferimento al recupero e valorizzazione del patrimonio culturale materiale e immateriale dei “luoghi storici”⁵⁶, pare adottare un approccio prevalentemente “museografico”. Questa impostazione si riscontra specialmente per la linea A della misura, che ha finanziato progetti pilota destinati al recupero di borghi a rischio di abbandono o già abbandonati che rispondessero a criteri prevalentemente incentrati sulla promozione dell’eccellenza di singoli beni artistici e paesaggistici anziché sulla valenza culturale dell’agglomerato urbano nel suo insieme⁵⁷, come invece richiederebbe una lettura più aderente al significato ampio di patrimonio della nazione accolto nell’ordinamento repubblicano. A questo deve aggiungersi che la scelta nella linea A di selezionare un solo borgo storico esemplare per ogni regione o provincia autonoma, rischia di privilegiare una visione elitaria che premia realtà territoriali già riconoscibili dal punto di vista del patrimonio materiale. Diversamente, la linea B, se da un lato prevede finanziamenti meno consistenti per ciascun progetto di rigenerazione culturale, favorendo una distribuzione più diffusa dei fondi sul territorio, dall’altro ha lasciato ai comuni l’onere di individuare i borghi da presentare, senza fornire una definizione più dettagliata⁵⁸. Nel complesso, il Piano, trascurando aspetti immateriali complementari alla determinazione dell’interesse culturale di queste aree, sembra operare implicitamente una distinzione tra borghi “degni”

⁵⁴ V. Ministero della Cultura (MiC), *Linee di indirizzo sulle modalità attuative dell’intervento 2.1 “Attrattività dei borghi”, M1C3 Turismo e Cultura del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza – Linea di azione A*, 4.

⁵⁵ A tale proposito, nelle linee di indirizzo (*in*) si precisa che deve essere fatto riferimento al numero delle unità immobiliari residenziali del borgo, di norma non superiore alle 300 unità.

⁵⁶ In merito, si rimanda alla pagina web del Pnrr dedicata all’investimento “Attrattività dei borghi”.

⁵⁷ V. MiC, *Linee di indirizzo*, cit., p. 6, che tra gli elementi da prendere in considerazione per la proposta progettuale del borgo abbandonato o semiabbandonato prevedono i seguenti criteri alternativi: un comune localizzato in area protetta; un comune localizzato in un’area di elevato valore paesaggistico; un comune in cui è presente un sito Unesco o che ne è parte; un comune oggetto di altri riconoscimenti di interesse nazionale o internazionale; un comune nel quale è presente un attrattore culturale/turistico (parchi archeologici, musei, cammini, ciclabili, parchi letterali, festival culturali ecc.); un comune localizzato lungo gli “itinerari” riconosciuti (Francigena, Appia, ecc.); un comune che partecipa ad una o più reti (es. Borghi più belli d’Italia, Borghi autentici, Bandiere Arancioni del Touring ecc.).

⁵⁸ La linea B fa genericamente riferimento a “piccoli comuni caratterizzati da una significativa presenza del patrimonio culturale e ambientale nei quali sia presente un borgo storico (o che si configurino come un borgo storico), chiaramente identificabile e riconoscibile nelle sue originarie caratteristiche tipo-morfologiche e per il suo valore storico-artistico, architettonico o paesaggistico” (MiC, *Linee di indirizzo*, cit., p. 7).

o meno di tutela sulla base delle loro potenzialità come attrattori turistici, senza recepire appieno una concezione più articolata dei beni paesaggistici, come emerge anche dal piano sovranazionale⁵⁹, di cui si dirà di seguito⁶⁰.

3. Gli aspetti identitari e vitali del borgo come espressione del patrimonio culturale immateriale

Dall'assetto costituzionale e normativo in materia di patrimonio, emerge l'opportunità di elaborare una definizione giuridica di borgo che non si limiti alla presenza di attrattori artistici e paesaggistici visibili, ma includa un interesse legato anche all'identità culturale dell'area. Ciononostante, queste considerazioni sono state sinora sollecitate più dagli arricchimenti interpretativi offerti dalla dottrina e dalla giurisprudenza che dall'*excursus* normativo sui centri storici minori o sui piccoli comuni.

Invero, da un lato, ai sensi del Codice dei beni culturali, la motivazione della dichiarazione di notevole interesse pubblico degli immobili e delle aree soggetti alle disposizioni sui beni paesaggistici deve essere formulata “con riferimento ai valori storici, culturali, naturali, morfologici, estetici espressi dagli aspetti e caratteri peculiari degli immobili o delle aree considerati ed alla loro *valenza identitaria* in rapporto al territorio in cui ricadono” (corsivo aggiunto)⁶¹. Dall'altro lato, il paesaggio può ritenersi espressivo di “manifestazioni identitarie *percepibili*” (corsivo aggiunto)⁶². L'impianto codicistico, dunque, pur superando la prospettiva estetizzante del paesaggio di matrice novecentesca⁶³ e abbracciando una nozione più ampia incentrata sui territori che necessitano interventi di recupero, mantiene chiaramente il requisito della tangibilità del patrimonio culturale⁶⁴. Anche la Corte costituzionale ha affermato che la salvaguardia del paesaggio riguarda prevalentemente l'ambiente nel suo aspetto visivo, poiché «l'oggetto tutelato non è il concetto astratto delle “bellezze naturali”, ma l'insieme delle cose, beni materiali, o le loro composizioni, che presentano valore paesaggistico»⁶⁵. Secondo questa linea argomentativa dal carattere, per così dire, concreto, la collocazione, ad esempio, dei centri storici all'interno della disciplina dei beni paesaggistici

⁵⁹ Cfr. A. IMPARATO, *Identità culturale e territorio*, cit., p. 36.

⁶⁰ *Infra*, § 3.1.

⁶¹ Art. 138, comma 1, Codice dei beni culturali.

⁶² Art. 131, comma 2, Codice dei beni culturali. Sul punto si rinvia a G. MASTRODONATO, *Articolo 131. Salvaguardia dei valori del paesaggio*, in A. ANGIULI – V. C. JAMBRENGHI (a cura di), *Commentario al codice dei beni culturali e del paesaggio*, Torino, Giappichelli, 2005, p. 345.

⁶³ Cfr. 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, il quale evidenzia il superamento nel Codice della nozione di paesaggio legata ad un elenco di beni riconosciuti di straordinario valore estetico culturale ex art. 1, l. 1497/1939.

⁶⁴ A questo proposito, giova specificare che, mentre al primo comma dell'art. 136 del Codice dei beni culturali viene data una definizione di paesaggio di carattere generale, al secondo comma del medesimo articolo si restringe l'ambito della disciplina stabilendo che il Codice tutela “il paesaggio relativamente a quegli aspetti e caratteri che costituiscono *rappresentazione materiale e visibile* dell'identità nazionale, in quanto espressione di valori culturali” (corsivo aggiunto). Su questi aspetti, cfr. A. IMPARATO, *Identità culturale e territorio*, cit., pp. 65-66.

⁶⁵ V. Corte cost., sent. n. 367/2007, § 7.1.

prevista dall'art. 136 del Codice troverebbe la sua ragion d'essere nel fatto che essi rappresentano il prodotto di beni naturali e urbani nella configurazione di un certo territorio⁶⁶.

Pur volendo identificare il borgo prevalentemente come *res*, è ragionevole ritenere, però, che il suo valore culturale derivi da una valutazione non solo di tipo estetico-architettonico, ma determinata anche dalla percezione collettiva di aree territoriali⁶⁷ a cui si potrebbe guardare come “immagini urbane” emblematiche⁶⁸. La tutela del patrimonio riferibile ai borghi potrebbe giustificarsi, quindi, proprio in considerazione del fatto che questi beni sono «espressione della storicità, creatività e spiritualità di un popolo»⁶⁹.

D'altronde, volgere l'attenzione al valore identitario di queste aree non deve essere inteso nel senso di tendere necessariamente a privilegiare un regime conservativo a discapito di quello rigenerativo di lungo termine. L'ordinamento è piuttosto tenuto ad una tutela attiva del paesaggio tramite strumenti amministrativi adeguati⁷⁰, preservando le aree di interesse socio-culturale come tessuti vitali⁷¹ nelle quali valorizzare le conoscenze e tradizioni esistenti e in continua evoluzione della comunità locale⁷², anche nel tentativo di rispondere alle esigenze di un progresso economico e tecnologico sostenibile⁷³.

A questo riguardo, un elemento di criticità potrebbe derivare dal fatto che, sul piano legislativo, i vincoli di tutela si applicherebbero ai soli beni materiali, escludendo di regola i beni-attività e i beni immateriali.

⁶⁶ Cfr. P. MADDALENA, *L'ambiente e le sue componenti come beni comuni in proprietà collettiva della presente e delle future generazioni*, in *federalismi.it*, n. 25/2011, p. 37.

⁶⁷ In tal senso, cfr. F. RIMOLI, *La dimensione costituzionale del patrimonio culturale: spunti per una rilettura*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, n. 5/2016, parte II, pp. 520-21. Si evidenzia, tuttavia, che, come osservato da A. IMPARATO, *Identità culturale e territorio*, cit., p. 67, nt. 99, il soggetto percettivo inteso come corpo sociale della manifestazione identitaria del bene paesaggistico non emerge in modo del tutto immediato dal testo del Codice sui beni culturali.

⁶⁸ Questa espressione è utilizzata da P. HÄBERLE, *Costituzione e identità culturale. Tra Europa e Stati Nazionali*, Giuffrè, 2006, p. 15, con riferimento al gran numero di comuni italiani che danno forma all'identità culturale nazionale.

⁶⁹ M. BELLACOSA, *Patrimonio archeologico, storico ed artistico nazionale (tutela penale)*, in *Enciclopedia giuridica treccani*, 1990, p. 1.

⁷⁰ *Ibidem*, p. 50. In tal senso, si è inoltre espressa la Corte cost. in diverse pronunce, fra cui possono essere citate le sentt. nn. 151/1986, 54/1994, 529/1995.

⁷¹ Questa formulazione è impiegata da N. GRASSO, *I centri storici*, cit., p. 274, con riferimento ai centri storici.

⁷² Sul punto, con riferimento al centro storico, cfr. A. GIUFFRIDA, *Il centro storico nell'elaborazione del diritto urbanistico*, cit., p. 58.

⁷³ Rispetto ai profili problematici dei limiti imposti a interventi di sviluppo socio-economico ai fini della tutela e valorizzazione degli interessi paesaggistici nell'ambiente urbano, anche alla luce della ridefinizione costituzionale della portata giuridica del paesaggio, cfr. E. PARISI, *I moderni caratteri del concetto giuridico di paesaggio*, cit., p. 192 ss. Sotto il profilo urbanistico, i nodi posti dai processi di rigenerazione territoriale sono indagati, tra gli altri, da A. ANGIULI, *Rigenerazione identitaria e semplificazione nel governo del territorio*, in AA.VV., *Studi in memoria di Antonio Romano Tassone*, Napoli, Editoriale scientifica, vol. I, 2017, p. 41 ss. Per un'analisi più recente, anche con riferimento alle sfide poste dal Pnrr, cfr. G. PIPERATA, *Rigenerazione urbana e patrimonio culturale nell'esperienza amministrativa italiana di ripresa e resilienza*, in *Aedon*, n. 1/2024, p. 7 ss. Sulla relazione tra sviluppo sostenibile e patrimonio culturale immateriale a livello internazionale, cfr. T. SCOVAZZI, *Sustainable Development and Intangible Cultural Heritage*, in L. PINESCHI (edited by), *Cultural Heritage, Sustainable Development and Human Rights Towards an Integrated Approach*, Routledge, 2023, p. 213 ss. Per un inquadramento dei principi di diritto primario dell'Unione europea (Ue) che regolano la tutela dell'ambiente, in particolare con riferimento allo sviluppo sostenibile ai sensi dell'art. 3 del Trattato sull'Unione europea (TUE) e dell'art. 191 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), nonché della normativa secondaria, cfr. A. ODDENINO, *La tutela della natura e del paesaggio in dimensione europea*, in *Trattato di Diritto dell'ambiente*, Giuffrè, vol. III, 2014, p. 32 ss.

In merito, è opportuno richiamare l'art. 52, comma 1, del Codice, ai sensi del quale è possibile vietare o sottoporre a condizioni particolari l'esercizio del commercio in aree pubbliche aventi valore archeologico, storico, artistico e paesaggistico riconosciute dai comuni, sentito il soprintendente, ai fini della conservazione e piena fruizione dell'area⁷⁴. Inoltre, il comma 1-bis dello stesso articolo consente ai comuni, sempre sentito il soprintendente, di individuare specifici locali in cui si svolgono attività artigianali e commerciali tradizionali riconosciute come espressione dell'identità culturale collettiva, ai sensi delle convenzioni Unesco⁷⁵ richiamate dall'art. 7-bis⁷⁶. Tali attività possono essere oggetto di misure di promozione e salvaguardia, purché nel rispetto della libertà di iniziativa economica sancita dall'art. 41 Cost.

La giurisprudenza ha tradizionalmente interpretato questa disposizione in modo restrittivo, ritenendo che la pubblica amministrazione potesse riconoscere un interesse culturale solo rispetto agli immobili in cui si svolgono le attività imprenditoriali, senza però ammettere "vincoli di destinazione"⁷⁷. Nondimeno, sebbene l'imposizione di vincoli indiscriminati sulle attività tradizionali possa risultare problematica per lo sviluppo dell'area⁷⁸, escludere completamente la possibilità di reconsiderarne il campo di applicazione

⁷⁴ Sulle principali questioni riguardanti la disposizione in oggetto, cfr. M.T. P. CAPUTI JAMBRENGHI, *Articolo 52. Esercizio del commercio in aree di valore culturale*, in A. ANGIULI – V. CAPUTI JAMBRENGHI (a cura di), *Commentario al codice dei beni culturali e del paesaggio*, Torino, Giappichelli, 2005, p. 160 ss.

⁷⁵ Si tratta delle Convenzioni Unesco per la salvaguardia del patrimonio culturale immateriale e per la protezione e la promozione delle diversità culturali adottate a Parigi, rispettivamente, il 3 novembre 2003 e il 20 ottobre 2005. L'Italia ha ratificato la prima con la l. 27 settembre 2007, n. 167, e la seconda con l. 31 gennaio 2007, n. 19.

⁷⁶ Bisogna, ad ogni modo, specificare che l'art. 7-bis del Codice riconduce il concetto di "espressioni di identità culturale collettiva" alla componente prettamente materiale dei beni paesaggisti, in quanto stabilisce che "le espressioni di identità culturale collettiva contemplate dalle Convenzioni Unesco per la salvaguardia del patrimonio culturale immateriale e per la protezione e la promozione delle diversità culturali, adottate a Parigi, rispettivamente, il 3 novembre 2003 ed il 20 ottobre 2005, sono assoggettabili alle disposizioni del presente codice qualora siano rappresentate da testimonianze materiali e sussistano i presupposti e le condizioni per l'applicabilità dell'articolo 10". Sul punto, cfr. M. TIMO, *Patrimonio culturale e centro storico*, cit., p. 95.

⁷⁷ V. Cons. Stato, sez. VI, sent. 2 marzo 2015, n. 1003; Sez. V, 25 marzo 2019, n. 1933. Nell'ambito del caso de "Il vero Alfredo" (infra, § 3, nt. 81), si rinvia altresì alla sentenza n. 2373/2018 del Trib. civ. Roma, che distingue tra vincolo di destinazione e vincolo di destinazione d'uso. Il primo tutela il valore storico e culturale del bene, vietando innovazioni incompatibili, mentre il secondo, volto a garantire la continuazione di una specifica attività, è ritenuto inammissibile in quanto lesivo della libertà d'iniziativa economica garantita dalla Costituzione. Questa interpretazione è confermata dal Tar Lazio, Sez. II-quater, sent. n. 5864/2021, che evidenzia come il Codice preveda un sistema binario di tutela: protezione dei beni materiali e promozione dei beni culturali intangibili (art. 7-bis). Tale separazione escluderebbe l'imposizione di vincoli sull'immobile per dichiarare l'interesse culturale di un'attività, evitando la violazione del diritto costituzionali alla proprietà privata e la libertà di iniziativa economica. Sull'iter argomentativo della sentenza del Tar Lazio, cfr. A. MUSSATTI, *Il vincolo storico-artistico di destinazione d'uso: inammissibilità dello strumento, inadeguatezza della disciplina*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 3/2022, p. 404 ss.

⁷⁸ Benché il vincolo non possa essere invocato per mantenere aperto il locale né per forzare la continuazione dell'attività tradizionale al suo interno, A. SAU, *La rivitalizzazione dei centri storici tra disciplina del paesaggio, tutela e valorizzazione del patrimonio culturale*, in *Le Regioni*, fasc. n. 5-6, 2016, p. 993, osserva come la disciplina sia stata talvolta distorta in questa direzione, portando ad esiti paradossali. In tal senso, N. AICARDI, *Centri storici e disciplina delle attività commerciali*, in G. CAIA – G. GHETTI (a cura di), *La tutela dei centri storici. Discipline giuridiche*, Giappichelli, 1997, p. 115, che discute, con riferimento ai centri storici, il caso di locali storici costretti a cessare l'attività a causa dell'antieconomicità della stessa, ormai vincolata *de facto*, comportando un danno per la comunità notevolmente superiore a quello che si sarebbe verificato

sembra potesse rischiare di compromettere una visione unitaria del patrimonio. Sovente, infatti, è proprio l'attività storica svolta in un determinato immobile a conferire un'impronta identitaria al contesto territoriale⁷⁹.

Accanto a questo orientamento restrittivo, si sono in effetti affiancate altre due principali impostazioni emerse nella giurisprudenza amministrativa. L'una ammette eccezioni alla regola dell'inammissibilità del vincolo di destinazione solo quando esso sia funzionale a una migliore conservazione del bene, basandosi su un rapporto di "compenetrazione" tra il bene materiale e l'attività culturale che vi si svolge⁸⁰. L'altra invece, ritiene legittimo il vincolo per evitare usi del bene culturale incompatibili con il suo profilo storico-artistico, estendendo così la tutela sia alla dimensione materiale che immateriale, purché vi sia un'adeguata motivazione da parte dell'amministrazione.

In quest'ultima direzione, si inserisce la sentenza del 13 febbraio 2023, n. 5, dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato sul caso de "Il Vero Alfredo", che rappresenta un punto di svolta nell'interpretazione della disciplina. Invero, la decisione, che costituisce l'ultimo tassello di un'articolata vicenda giurisprudenziale⁸¹, ha chiarito che l'imposizione di un vincolo di destinazione d'uso su un bene culturale è possibile quando tale misura sia volta a garantirne l'integrità e la conservazione, senza tuttavia imporre l'obbligo di gestione di una specifica attività. Il vincolo assume così un carattere "misto", sia intrinseco che relazionale-testimoniale, ai sensi dell'art. 10, comma 3, lett. d) del Codice⁸². La sentenza ha altresì evidenziato che, laddove vi sia una totale immedesimazione tra i valori storico-culturali e la struttura materiale, è possibile tutelare i beni che rappresentano un'*identità collettiva*, non solo per assicurarne la

in caso di un mutamento della destinazione d'uso del bene, ossia di utilizzo economicamente sostenibile compatibile con il suo intrinseco valore storico-culturale.

⁷⁹ Sul punto, cfr. P. CARPENTIERI, *Il decoro dei monumenti deve attendere le intese con le Regioni: come subordinare la tutela (art. 9 Cost.) al commercio e alla «leale collaborazione» interistituzionale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 4/2015, § 4. Più in generale, sulla rielaborazione dinamica del concetto di bene culturale, la cui vera essenza è rinvenibile nell'immaterialità, intesa come "testimonianza avente valore di civiltà", fra tutti si rinvia a M. S. GIANNINI, *I beni culturali*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 1/1976, p. 3 ss.

⁸⁰ V., *ex multis*, Cons. Stato, sez. VI, sent. 28 agosto 2006, n. 5004; sez. VI, sent. 6 maggio 2008, n. 2009; sez. IV, sent. 12 giugno 2013, n. 3255.

⁸¹ La vicenda riguarda lo storico ristorante romano "Il vero Alfredo", di cui, a seguito della scadenza del contratto di locazione dell'immobile che lo ospitava, la società proprietaria dell'edificio ha richiesto lo sfratto. Il gestore si è appellato alla tutela dell'esercizio come *negozio storico d'eccellenza* e alla pendenza del procedimento ministeriale per il riconoscimento dell'interesse culturale. Il Ministero della Cultura ha dichiarato la sede che ospitava il ristorante di particolare interesse storico-culturale con decreto ai sensi dell'art. 10, comma 1, del Codice, imponendo un vincolo di destinazione d'uso per garantirne la continuità. La decisione è stata impugnata dinanzi al Tar Lazio, che con sent. n. 5684/2021 ha annullato il provvedimento, ritenendo inammissibile l'imposizione di un vincolo su un'attività commerciale. La vicenda è proseguita in appello dinanzi al Consiglio di Stato, che ha rimesso la questione all'Adunanza Plenaria. La vicenda è ricostruita più nel dettaglio, tra gli altri da, M. DI DONFRANCESCO, *L'adunanza plenaria sui limiti operativi del vincolo di destinazione d'uso del bene culturale*, in *Camminodiritto.it*, 18 aprile 2023.

⁸² V. Ad. Plen., sent. n. 5/2023, § 3.8.

conservazione materiale, ma anche per «consentire che perduri nel tempo la condivisione e la trasmissione della manifestazione culturale immateriale, di cui la cosa contribuisce a costituirne la testimonianza»⁸³.

Alla luce di questo approdo ermeneutico, il bene culturale deve essere salvaguardato in senso unitario, tenendo conto dei diversi valori in esso incorporati: sia quello *estrinseco*, legato agli eventi storici e culturali, sia quello *intrinseco*, che, immedesimatosi con la cosa stessa, giustifica una tutela estesa sia al “contenente” (l’immobile) sia al “contenuto” (il valore culturale, materiale o immateriale)⁸⁴. In particolare, la centralità delle manifestazioni culturali immateriali è rintracciata nella *inscindibilità* con l’interesse culturale di quelle materiali, al punto per cui entrambe, non solo sono ritenute meritevoli degli strumenti di garanzia del patrimonio culturale previste dal quadro codicistico, ma risultano indispensabili per la stessa ragion d’essere della tutela. Questa prospettiva, tuttavia, pur avendo il merito di promuovere una maggiore attenzione all’immaterialità, rischia anche di confinarla a un rapporto di necessaria co-dipendenza con il bene materiale, mentre sarebbe più opportuno tracciare tra i due aspetti una relazione di *inerenza*⁸⁵.

Può aggiungersi, peraltro, che la ricerca del difficile punto di equilibrio tra i limiti all’iniziativa economica privata e la tutela dell’interesse culturale è particolarmente delicata nel caso dei borghi. In effetti, questi territori, spesso situati in aree interne e periferiche, sono più esposti a fenomeni di declino socio-economico e potrebbero essere gravati da vincoli culturali su attività commerciali che non risultano più sostenibili per il contesto locale⁸⁶. D’altra parte, se si riprende il connubio uomo-ambiente di cui i beni paesaggistici sono espressione, è ragionevole individuare la rilevanza costituzionale dei valori culturali immateriali soprattutto nella promozione del progresso materiale e spirituale delle comunità insediate⁸⁷, di cui l’evoluzione delle attività commerciali rappresenta una componente fondamentale. Il temperamento della libertà di iniziativa economica dovrebbe, allora, nel rispetto dell’assetto territoriale urbano⁸⁸, guardare alle particolari esigenze di rivitalizzazione necessarie per il mantenimento delle realtà territoriali più a rischio di regressione.

⁸³ *Ibidem*, § 7.

⁸⁴ *Ibidem*, § 6.2.

⁸⁵ Questo nodo critico è posto in evidenza da A. BARTOLINI, *Colpa D’Alfredo*, in *Aedon*, n. 1/2023, p. 47.

⁸⁶ Nell’ambito del commento alla decisione dell’Adunanza Plenaria di cui sopra, cfr. F. CORTESE, *Il movimento del diritto. Sull’Adunanza Plenaria n. 5/2023 del Consiglio di Stato*, in *Aedon*, n. 1/2023, p. 38, il quale sottolinea l’opportunità di politiche attive di incentivo e riconoscimento anziché di approcci impositivi.

⁸⁷ Su questi aspetti, cfr. E. A. IMPARATO, *Identità culturale e territorio*, cit., p. 38.

⁸⁸ A tale proposito, si precisa che ai sensi del diritto dell’Ue, e in particolare del considerando n. 40 della direttiva n. 123/2006/CE relativa ai servizi del mercato interno, rientrano nella nozione di “motivi imperativi di interesse generale”, superiori agli interessi meramente economici, “la protezione dell’ambiente e dell’ambiente urbano, compreso l’assetto territoriale in ambito urbano e rurale”.

3.1. Paesaggio culturale e *cultural heritage* nel diritto internazionale: spunti per una tutela unitaria e dinamica dei borghi

Sin dall'introduzione della nozione di "paesaggio culturale" nella Convenzione del Patrimonio mondiale Unesco (*United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization*) del 1992, il piano giuridico sovranazionale ha contribuito in maniera determinante all'evoluzione concettuale del paesaggio antropico, integrando la tutela del valore culturale rappresentativo delle comunità locali con quella del patrimonio naturale⁸⁹. In particolare, nell'ambito della Convenzione, i beni paesaggistici culturali sono descritti come territori che "illustrano l'evoluzione della società e degli insediamenti umani nel corso dei secoli, sotto l'influsso di sollecitazioni e/o di vantaggi originati nel loro ambiente naturale e delle forze sociali, economiche e culturali successive, interne ed esterne"⁹⁰. Proprio all'elemento della vitalità dei territori viene destinata, dunque, una certa rilevanza, in quanto si riconosce una specifica categoria di bene culturale "evolutivo" che consiste in "un paesaggio che conserva un ruolo attivo nella società contemporanea, strettamente associato ai modi di vita tradizionali e nel quale il processo evolutivo continua. Al tempo stesso [nel paesaggio culturale evolutivo] sono manifeste le testimonianze della sua evoluzione nel tempo"⁹¹. Tale definizione sottolinea, quindi, l'importanza di salvaguardare i "modi di vita tradizionali" di cui il bene è espressione, garantendo al contempo un processo di sviluppo e progresso che mantenga vitale il paesaggio culturale. La Convenzione parte, in effetti, dal presupposto che l'identità culturale di questi territori si sia formata nel tempo proprio grazie alla promozione di interessi e benefici che, pur trasformando evidentemente il paesaggio, hanno consentito di garantire la vitalità del territorio. Ne dovrebbe derivare che una tutela sostenibile e di lungo periodo delle risorse necessarie alla comunità non possa limitarsi a un approccio puramente conservativo, ma debba promuovere politiche di sviluppo economico e sociale capaci di preservarne proprio l'identità territoriale⁹².

Applicando questo ragionamento alle politiche di rivitalizzazione dei borghi, ne consegue, in particolare, che la promozione del turismo culturale, spesso orientato verso territori già valorizzati per il loro pregio ambientale o monumentale, non può rappresentare l'unico motore di progresso per il rafforzamento delle comunità locali⁹³. Al contrario, in un'ottica di tutela del paesaggio culturale "evolutivo vivente", le *policy*

⁸⁹ In termini generali, sulla maggiore sensibilità del diritto internazionale pattizio al substrato intangibile del patrimonio culturale, M. TIMO, *L'intangibilità dei beni culturali*, cit., 2022, p. 103 ss.

⁹⁰ V. Unesco, *Operational guidelines for the implementation of the World Heritage Convention*, 1997, p. 9, § 36.

⁹¹ *Ibidem*, § 39, (ii), laddove si distinguono altre due categorie di paesaggi culturali: quelli progettati (i) e quelli associativi (iii).

⁹² In tal senso, cfr. F. FERRIGNI, *Il futuro dei territori antichi. Problemi, prospettive e questioni di governance dei paesaggi culturali evolutivi viventi*, Centro Universitario Europeo per i Beni Culturali, 2013, p. 25 ss., che sostiene l'opportunità di utilizzare un approccio olistico per una gestione integrata dei "paesaggi culturali evolutivi viventi". L'Autore, in particolare, pone in risalto le potenzialità della prospettiva cosiddetta ecostorica, la quale offre una lettura attenta ai processi di trasformazione che hanno generato i paesaggi culturali in vista dell'elaborazione dei relativi piani di gestione.

⁹³ In tal senso, cfr. E. GUARNIERI, *Ripresa e resilienza tra le vie dei borghi storici*, in *Aedon*, n. 3/2022.

rivolte ai borghi dovrebbero attribuire maggiore rilevanza allo sviluppo territoriale, infrastrutturale e sociale, includendo criteri più flessibili con riferimento ai singoli beni paesaggistici materiali per l'accesso ai fondi disponibili.

In linea di continuità con questa tesi, si inserisce la Convenzione europea del paesaggio, il primo strumento giuridico sopranazionale dedicato esclusivamente alla tutela e alla conservazione del paesaggio, rivolgendosi tanto ai paesaggi “degradati”, quanto a quelli “straordinari” e “della vita quotidiana”⁹⁴, nelle loro molteplici declinazioni⁹⁵. In particolare, l'elemento culturale, derivante altresì dal rapporto identitario che una comunità percepisce, è riconosciuto come parte intrinseca del paesaggio, che è il risultato di componenti naturalistiche, antropiche e culturali⁹⁶. Di conseguenza, tali elementi si alimentano reciprocamente, delineando un superamento definitivo della visione prettamente estetica di tipo elitario del paesaggio⁹⁷. La suddetta Convenzione sembra compiere, del resto, un ulteriore passo in avanti, prevedendo la possibile estensione del bene paesaggistico all'intero territorio. Si giungerebbe, così, a plasmare un concetto efficacemente descritto con l'espressione di “paesaggio integrale” che ben si presta al contesto urbano italiano⁹⁸, e, si potrebbe aggiungere, soprattutto a quello dei borghi, caratterizzato da una “diffusione capillare del patrimonio”⁹⁹.

La valenza intangibile del paesaggio trova, poi, piena espressione nella Convenzione per la salvaguardia del patrimonio culturale immateriale¹⁰⁰, dove il valore percettivo del dato culturale e la possibilità di tramandarlo rivestono un ruolo centrale. Invero, secondo l'art. 2 della Convenzione, il patrimonio culturale immateriale comprende “le rappresentazioni, le espressioni, le conoscenze, il *know-how* – come pure gli strumenti, gli oggetti, i manufatti e gli spazi culturali associati agli stessi – che le comunità, i gruppi e in alcuni casi gli individui riconoscono in quanto parte del loro patrimonio culturale”¹⁰¹. Inoltre, si

⁹⁴ V. il preambolo della Convenzione europea del paesaggio, che è stata adottata dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa il 20 ottobre 2000 a Firenze e resa esecutiva in Italia con la l. n. 14/2006.

⁹⁵ Sugli aspetti più significativi della Convenzione europea del paesaggio, cfr. A. ODDENINO, *La tutela della natura e del paesaggio in dimensione europea*, cit., p. 52 ss.

⁹⁶ V. art. 1 della Convenzione europea del paesaggio che designa il paesaggio come “una parte di territorio così come è percepita dalle popolazioni, il cui carattere risulta dall'azione di fattori naturali e/o umani e dalle loro interrelazioni”.

⁹⁷ Sul punto, cfr., tra gli altri G. F. CARTEI, *Convenzione europea del paesaggio e governo del territorio*, Il Mulino, 2007, p. 220; A. IMPARATO, *Identità culturale e territorio*, cit., p. 32. 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.

⁹⁸ Così. E. BOSCOLO, *Le nozioni di paesaggio*, cit., il quale evidenzia che «nel nostro paese (più che altrove) pressoché ogni brando di territorio costituisce un archivio di segni costituenti traccia sensibile [...] di vicende che hanno forgiato l'identità e conseguentemente corroborato il senso di appartenenza delle diverse popolazioni ed il loro legame con il rispettivo territorio».

⁹⁹ T. MONTANARI, *Costituzione italiana*, cit., p. 59.

¹⁰⁰ La Convenzione per la salvaguardia del patrimonio culturale immateriale è stata adottata durante i lavori della Conferenza generale dell'Unesco, conclusa a Parigi il 17 ottobre 2003, e resa esecutiva dall'Italia con la l. n. 167/2007. Con riferimento all'eccezionalità di beni paesaggistici e siti naturali, la Conferenza generale dell'Unesco aveva già adottato nel 1972 la Convenzione per la salvaguardia del patrimonio mondiale e naturale, ratificata dall'Italia con la l. n. 184/1977.

¹⁰¹ Come osserva M. MEZZANOTTE, *Brevi cenni sul paesaggio sonoro come patrimonio culturale immateriale: basi giuridiche e sviluppi futuri*, in *Consulta online*, n. 3/2024, p. 1354, dalla definizione contenuta all'art. 2 della Convenzione emergono sia

evidenza che questo patrimonio è “trasmesso di generazione in generazione” e “costantemente ricreato dalle comunità e dai gruppi in risposta al loro ambiente, alla loro interazione con la natura e alla loro storia e dà loro un senso d’identità”. Pertanto, un bene paesaggistico può essere portatore di un interesse culturale immateriale non tanto per la sua eccezionalità, quanto per il fatto di essere rappresentativo del modo di vivere in un certo territorio e per il significato che la comunità gli attribuisce.

A questo proposito, è altresì utile fare accenno alla nozione di *cultural heritage*, derivante dalla Convenzione quadro del Consiglio d’Europa sul valore dell’eredità culturale per la società, nota come Convenzione Faro, la quale è stata recentemente ratificata dall’Italia, con la legge 1° ottobre 2020, n. 133. Infatti, sebbene secondo parte della dottrina l’impatto di questa fonte di diritto sulla disciplina interna in materia di beni culturali e paesaggistici andrebbe notevolmente ridimensionato¹⁰², si ritiene che essa possa facilitare la determinazione dei caratteri immateriali del patrimonio culturale del borgo. Segnatamente, ciò che risulta interessante della nozione di *cultural heritage*, traducibile come “eredità culturale” delle comunità, è l’accento posto sulla conservazione nel tempo di una certa identità, oltre alla distinzione operata tra dimensione tangibile e intangibile. Nello specifico, per quanto riguarda il profilo immateriale, si possono individuare due possibili interpretazioni: da un lato, un’eredità culturale legata necessariamente a una dimensione concreta; dall’altro, una che ne è indipendente. Mentre nella seconda rientrano forme di espressione culturale come lo *storytelling*, le danze e i canti tradizionali, la prima si riferisce alla cultura sottostante a qualsiasi forma di espressione, compresi i processi, le competenze e le credenze utilizzati per creare beni tangibili¹⁰³. Quest’ultima prospettiva sembra, allora, potersi impiegare per l’eredità

una dimensione oggettiva che soggettiva del patrimonio culturale immateriale. Il carattere oggettivo si riferisce a un insieme di attività, quali prassi, rappresentazioni, espressioni, conoscenze e simili, che costituiscono la base concreta del patrimonio. Il carattere soggettivo, invece, si lega all’aspetto identitario intersoggettivo, che risiede nell’appartenenza a un contesto culturale condiviso, trasmesso nel tempo e continuamente rinnovato dalle comunità e dai gruppi. Si tratta, quindi, di una classificazione non esaustiva, in cui l’art. 2, comma 2, offre esempi significativi ma non limitativi: tradizioni e espressioni orali (incluso il linguaggio come veicolo del patrimonio immateriale), arti dello spettacolo, consuetudini sociali, rituali e feste, conoscenze e pratiche legate alla natura e all’universo, oltre all’artigianato tradizionale.

¹⁰² Di questo orientamento, cfr. G. SEVERINI – P. CARPENTIERI, *La ratifica della Convenzione di Faro «sul valore del patrimonio culturale per la società: politically correct vs. tutela dei beni culturali*, in *federalismi.it*, n. 8/2021, spec. p. 231 ss. Tra i limiti della Convenzione di Faro rispetto al modello italiano di identificazione e disciplina del patrimonio culturale, si rimanda altresì a M. TIMO, *L’intangibilità dei beni culturali*, cit., p. 162 ss., laddove vengono evidenziate, innanzitutto, le differenze relative alla qualificazione dell’interesse culturale. Nel sistema codicistico, tale qualificazione rappresenta un’operazione tecnico-amministrativa discrezionale di primaria importanza, soggetta a un controllo limitato da parte della giustizia amministrativa. Al contrario, nella Convenzione di Faro, l’azione amministrativa assume un ruolo decisamente secondario, contribuendo a una maggiore indeterminazione dell’oggetto di tutela. In effetti, le azioni pubbliche previste dalla Convenzione per la “tutela e la valorizzazione”, così come intese dal Codice, risultano limitate, poiché si concentrano maggiormente sulla “promozione” della cultura. In tal senso, riferirsi alla Convenzione di Faro in termini di patrimonio culturale sarebbe «contemporaneamente improprio e riduttivo: improprio perché crea l’illusoria aspirazione ad equiparare categorie giuridiche motivatamente diverse; riduttivo, poiché rischia di focalizzare eccessivamente l’attenzione sul codice del 2004, mentre il patrimonio culturale ivi regolato non necessita di alcuna riforma sostanziale, semmai richiede una ponderata riflessione sull’opportunità d’introdurre diverse tutele per oggetti e per valori nuovi».

¹⁰³ Così, L. LIXINSKI, *Intangible Cultural Heritage in International Law*, Oxford University Press, 2013, p. 8.

culturale immateriale che discende dal contesto storico-culturale del borgo, poiché la componente intangibile del patrimonio deriva e, al contempo, trasforma quella materiale, ossia l'agglomerato urbano. In quest'ottica, il borgo sarebbe portatore del patrimonio nazionale non tanto o esclusivamente in virtù delle sue caratteristiche morfologiche e architettoniche, ma anche, e forse soprattutto, come simbolo tangibile della memoria storica collettiva e delle tradizioni del Paese¹⁰⁴.

La valorizzazione del paesaggio culturale che emerge dagli strumenti di diritto internazionale a vocazione universale, si collega, così, all'approdo costituzionale del novellato art. 9 della Carta, che esprime la necessità di una tutela dinamica e, al contempo sostenibile del paesaggio, anche nell'interesse delle future generazioni¹⁰⁵. Tale accezione olistica del paesaggio non può, dunque, prescindere dalla riflessione sulle esigenze di progresso del territorio e della comunità che abitano i centri urbani minori, in particolare quelli più periferici.

4. Conclusioni

In virtù del quadro delineato, pare ragionevole affermare che la complessità degli interessi che afferiscono ai borghi giustifichi la copresenza di componenti tangibili e intangibili nella determinazione del loro patrimonio storico-culturale. Da una parte, la dimensione materiale deve essere letta alla luce di un'evoluzione concettuale del paesaggio che non si limita ai criteri di pregio ed eccezionalità di singoli beni monumentali, naturalistici o architettonici presenti, ma considera anche la funzione sociale delle aree territoriali. D'altra parte, la rilevanza della dimensione immateriale, o meglio della "coscienza del luogo", emerge chiaramente sia dal concetto di paesaggio culturale nell'ambito Unesco, sia da quello di eredità culturale delle comunità rinvenibile nella Convenzione di Faro¹⁰⁶.

Più in generale, l'analisi multilivello del quadro giuridico suggerisce che una definizione giuridica del borgo realmente rappresentativa del tessuto territoriale italiano debba superare un paradigma puramente estetizzante, per evitare disuguaglianze e gerarchizzazioni tra i beni paesaggistici. Adottare un approccio

¹⁰⁴ A questo riguardo cfr. M. TIMO, *Patrimonio culturale e centro storico*, cit., p. 91, che, con riferimento al concetto di "bene culturale urbanistico", opportunamente osserva come «si stia ragionando di una categoria del tutto peculiare, la quale rifugge dalla matrice della "pregevolezza", della "rarietà", del "notevole interesse" propria delle cose regolate dalle "leggi Bottai" per addivenire ad una presa in considerazione del valore emergente dal tessuto urbanistico-architettonico in quanto tale, indipendentemente dalla sua valenza "artistica", poiché espressione di un modo di costruire (e, in conseguenza, di concepire la città stessa e di viverla) appartenute ai secoli passati che ormai si è concluso. In questo passaggio inizia a profilarsi una traccia di un qualcosa che non collima con la regolazione del patrimonio culturale propria delle leggi organiche: traspare come il legislatore voglia sottolineare una matrice identitaria – l'Italia fatta di città sin dal Medioevo – che trascende in qualche misura il sostrato materiale, sostrato che è solo il punto di partenza per la protezione di qualcosa d'altro: il centro storico – se vogliamo, la zona A – risalta come il riflesso di una società scomparsa con la rivoluzione industriale, ma che ha, senza alcun dubbio, contribuito a creare l'identità europea».

¹⁰⁵ Cfr. E. PARISI, *I moderni caratteri del concetto giuridico di paesaggio*, cit., p. 194.

¹⁰⁶ Cfr. P. CLEMENTE, *Chiamiamoli paesi, non borghi*, in BARBERA F. – D. CERSOSIMO – A. DE ROSSI (a cura di), *Contro i borghi. Il Belpaese che dimentica i paesi*, Donzelli, 2022, p. 40.

“diffuso” al patrimonio, considerato come una rete di opere e memorie intrecciate con il paesaggio nazionale, risulta quindi essenziale per la tutela costituzionale di questi beni¹⁰⁷.

In particolare, l'immaterialità del patrimonio del borgo risiederebbe nel significato culturale che la comunità attribuisce alla memoria storica di una data porzione territoriale, espressa attraverso tradizioni, artigianato e modi di vita, e che è interpretabile, perciò, altresì nei termini di *cultural heritage*. Ciò implica che gli aspetti immateriali, pur derivando dal contesto fisico del paesaggio urbano e naturalistico, ne superano i confini, divenendo essenziali per una compiuta determinazione concettuale¹⁰⁸, così come per orientare le politiche di riqualificazione delle aree più periferiche.

In questa indagine, peraltro, è emersa la rilevanza della cornice normativa sul centro storico, che ha evidenziato punti di contatto e divergenze con una possibile configurazione giuridica del borgo. Infatti, la nozione di centro storico, soprattutto se declinata come “bene culturale urbanistico”, allo stato attuale si rileva quella di maggiore ausilio per la formulazione del borgo. Tuttavia, come precisato dal Piano Nazionale del Pnrr, centro storico e borgo possono coincidere solo nel caso di piccoli e piccolissimi comuni e, tra l'altro, le due realtà territoriali non necessariamente rispondono alle medesime necessità di rivitalizzazione. Ciononostante, lo stesso Piano, così come la legge Realacci, sembrano condizionare l'integrazione della prospettiva di rigenerazione di queste realtà territoriali con quella turistica solo per determinate categorie di borghi variamente individuate – i “borghi storici” per il primo e i “borghi turistici” per la seconda – nella misura in cui siano presenti elementi di riconoscibilità e unicità dal carattere prettamente materiale. La stessa definizione di borghi storici proposta dal Piano fa riferimento alla “riconoscibilità della sua struttura insediativa storica e la continuità dei tessuti edilizi storici”, ossia alla dimensione visiva di un determinato agglomerato urbanistico, senza fare accenno al carattere storico-culturale immateriale dell'area come uno dei suoi elementi caratterizzanti.

La prospettiva tesa alla tutela del paesaggio culturale è, tuttavia, rinvenibile anzitutto dallo stretto legame che intercorre tra la tutela costituzionale del patrimonio storico e artistico e altri principi fondamentali, segnatamente lo sviluppo della persona, sia come singolo, che nelle sue formazioni sociali, ai sensi dell'art.

¹⁰⁷ T. MONTANARI, *Costituzione italiana*, cit., p. 88, il quale, riprendendo il lavoro dei costituenti sull'art. 9 Cost., osserva che «il patrimonio non è la somma amministrativa dei musei, delle singole opere, ma è una guaina continua che aderisce al paesaggio – cioè al “territorio della nazione” – come la pelle alla carne di un corpo vivo. Il patrimonio diffuso è la forma dei nostri luoghi, è una indivisibile fusione tra arte e ambiente, è un tessuto continuo di chiese, palazzi, strade, paesaggio, piazze. Non una specie di contenitori per “capolavori assoluti”, ma proprio il contrario, e cioè la rete che congiunge tante opere squisitamente relative, e che hanno davvero un significato (artistico, storico, etico, civile) solo se rimangono inserite in quella rete».

¹⁰⁸ Sulla questione relativa alla possibilità di riconoscere la tutela del carattere immateriale, oltre che materiale dei beni culturali e paesaggistici, cfr. M. A. CABIDDU, *Il quadro costituzionale*, in M. A. CABIDDU – N. GRASSO (a cura di), *Diritto dei beni culturali e del paesaggio*, Giappichelli, 2004, p. 9, dove evidenzia che «il bene giuridico tutelato dalle norme in questione può inerire ad uno o più supporti materiali ma non si confonde con essi, giacché non attiene alla “patrimonialità” della “cosa” ma piuttosto all'utilità spirituale, che si può trarre da quel bene in quanto avente valore culturale e che ne giustifica l'assoggettamento ai conseguenti vincoli pubblicistici».

2 Cost. Secondo queste riflessioni, il carattere identitario del paesaggio dovrebbe essere preservato nel prisma del mantenimento della vitalità dei borghi, tramite interventi di ammodernamento che non si limitino ai fini turistici, ma siano volti a rimuovere ostacoli demografici, economici e sociali che possano impedire il pieno godimento del paesaggio urbano, ai sensi dell'art. 3, comma 2, Cost.¹⁰⁹. Simili considerazioni si pongono in linea di continuità con il tendenziale superamento di una concezione statica dei beni culturali a favore di una lettura incentrata sulla valorizzazione dinamica del patrimonio, piuttosto che alla sua mera conservazione.

A questo riguardo, si condividono i rilievi critici di coloro che ritengono inconsistenti le argomentazioni relative alla salvaguardia dell'integrità del paesaggio, qualora siano presenti elementi di pregio, per dichiarare di per sé illegittimi interventi di sfruttamento di aree territoriali che, invece, potrebbero rivelarsi "convenienti", se non essenziali¹¹⁰. Difatti, il paesaggio antropico è il frutto di continue trasformazioni, volte a generare vantaggi e profitti anche immediati, non solamente proiettati nel tempo e di natura intermittente, come può accadere per la promozione del turismo¹¹¹. Intervenire nei paesaggi urbani con opere che favoriscano lo sviluppo e il mantenimento del vivere quotidiano della comunità, come investimenti in servizi essenziali di prossimità nelle aree interne, non si pone quindi necessariamente in conflitto con il riconoscimento del patrimonio materiale e immateriale del paesaggio, ma al contrario si presenta come una strategia indispensabile di tutela attiva.

Non può, del resto, essere ignorata una serie di aspetti problematici legati a questo approccio interpretativo. Tra gli altri, includere il profilo identitario nel patrimonio storico-artistico di realtà territoriali come i borghi potrebbe richiedere l'elaborazione di criteri identificativi più complessi, con il rischio che questi risultino meno oggettivi rispetto a quelli di natura materiale. Le politiche pubbliche dovrebbero, quindi, affrontare la sfida di cogliere una percezione collettiva e diffusa del valore immateriale legato alla memoria storica di un centro urbano minore, come delineato dal diritto internazionale per il paesaggio culturale.

Occorre, inoltre, considerare che il diritto interno, nel contesto del paesaggio urbano, rimane ancora strettamente ancorato agli aspetti tangibili, anche quando cerca di integrare interessi diversi – turistici, culturali, socio-economici – come emerso dalla disciplina del Codice dei beni culturali e del paesaggio sui centri storici. Un caso particolare, recentemente oggetto di una rilevante revisione interpretativa da parte della giurisprudenza amministrativa, riguarda l'imposizione di un vincolo di destinazione d'uso su un immobile di interesse culturale. L'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato, infatti, con la

¹⁰⁹ In tal senso, cfr. E. PARISI, *I moderni caratteri del concetto giuridico di paesaggio*, cit., pp. 192-193; A. PAPA, *La definizione del "patrimonio culturale europeo" e la tutela delle "testimonianze nazionali aventi valore di civiltà"*, in *Scritti in ricordo di Giovanni Motzo*, Editoriale scientifica, 2004, p. 213.

¹¹⁰ F. FERRIGNI, *Il futuro dei territori antichi*, cit., p. 21.

¹¹¹ *Ivi*.

soprammenzionata sentenza n. 5/2023, ha riconosciuto che, pur nel rispetto del principio di materialità sancito dal Codice, il vincolo può essere imposto quando esista un legame inscindibile tra l'immobile e l'identità culturale collettiva dell'attività tradizionale che vi si svolge.

Coniugare le esigenze di progresso del paesaggio urbano e di sfruttamento delle risorse esistenti con la preservazione della memoria storica, specialmente in realtà territoriali come i borghi, resta, ad ogni modo, evidentemente complesso. D'altro canto, questo ostacolo potrebbe superarsi, ad esempio, tramite l'individuazione di parametri flessibili nei piani di sviluppo territoriale, in grado di valutare la compatibilità degli interventi umani nel paesaggio urbano in base a regole tecniche per mitigare l'impatto, anche percettivo, sul contesto preesistente, considerando i benefici e i costi derivanti dall'azione o dall'inazione¹¹². Una possibile chiave di volta, concludendo, si rintraccia nella visione dello sviluppo sostenibile, declinabile sia per la tutela naturalistica e architettonica del paesaggio urbano, sia per il suo valore culturale e sociale.

¹¹² In tal senso, tra tutti, cfr. E. PARISI, *I moderni carattere del concetto giuridico di paesaggio*, cit., p. 196 ss.