

Il governo del patrimonio immobiliare inutilizzato

a cura di

Melania D'Angelosante, Francesca Di Lascio, Fabio Giglioni



Giappichelli

Il governo del patrimonio immobiliare inutilizzato

In copertina:

Campus della Sigmund Freud University (SFU) di Vienna.

Foto scattata da Francesca Di Lascio in occasione della conferenza Public Law and Cities, first ICON.S Austrian Chapter (Vienna, 10-11 settembre 2024).



Il governo del patrimonio immobiliare inutilizzato

a cura di

Melania D'Angelosante, Francesca Di Lascio, Fabio Giglioni



Giappichelli

© Copyright 2026 – G. GIAPPICHELLI EDITORE - TORINO

VIA PO, 21 - TEL. 011-81.53.111

<http://www.giappichelli.it>

ISBN/EAN 979-12-211-1930-5

ISBN/EAN 979-12-211-8410-5 (ebook - pdf)

ISBN/EAN 979-12-211-8411-2 (ebook - epub)

Il volume è stato oggetto di procedura di referaggio doppio cieco (double blind peer review) secondo un procedimento concordato con l'Editore.

La pubblicazione è stata finanziata con il fondo PRIN 2022 REPAIR REhabilitating Peripheral Areas through Innovative Regeneration Codice CUP: F53D23003430006 - finanziato dall'Unione europea - NectGenerationEU - Codice Progetto: 2022FLXBBL.



G. Giappichelli Editore



Questo libro è stato stampato su
carta certificata, riciclabile al 100%



Stampa: LegoDigit s.r.l. - Lavis (TN)

Le fotocopie per uso personale del lettore possono essere effettuate nei limiti del 15% di ciascun volume/fascicolo di periodico dietro pagamento alla SIAE del compenso previsto dall'art. 68, commi 4 e 5, della legge 22 aprile 1941, n. 633.

Le fotocopie effettuate per finalità di carattere professionale, economico o commerciale o comunque per uso diverso da quello personale possono essere effettuate a seguito di specifica autorizzazione rilasciata da CLEARedi, Centro Licenze e Autorizzazioni per le Riproduzioni Editoriali, Corso di Porta Romana 108, 20122 Milano, e-mail autorizzazioni@clearedi.org e sito web www.clearedi.org.

INDICE

pag.

Introduzione

XIX

Parte Prima IL FENOMENO SOCIALE

INDAGINE CONOSCITIVA SUI BENI ABBANDONATI

Adriano Oliveto

1. Quadro teorico e impostazione della ricerca	3
2. Due sguardi sul disuso: prospettiva civica e prospettiva istituzionale	6
2.1. Abbandono e non utilizzo: una distinzione concettuale	12
3. Mappare il disuso: dati, banche dati e primi risultati	14
3.1. Disuso abitativo tramite i dati ISTAT	15
3.1.1. Premessa metodologica	16
3.1.2. Analisi “complementari” 2011	17
3.1.3. Analisi “complementari” 2021	21
3.1.4. Analisi diacronica	25
3.2. I dati sui Brownfield	26
3.2.1. Analisi cartografica sui Brownfield	27
3.3. I dati sulle Cave e Miniere	29
3.4. Banca dati del Ministero dell’Economia e delle Finanze	30
4. Metodologia per la costruzione del database unificato	31
5. Un mosaico informativo frammentato	32
Conclusioni	34

PER UN ATLANTE DEI BENI IMMOBILI ABBANDONATI

Piero Rovigatti

1. Le parole che usiamo	35
1.1. Abbandono e riuso nelle analisi degli urbanisti	36
1.2. Atlanti dell’abbandono	38

	<i>pag.</i>
1.3. Quale abbandono, quale disuso	42
1.4. Quali proprietà	46
1.5. Quali funzioni	49
2. Geografie dell'abbandono	51
2.1. Condizioni nazionali del disuso dei beni immobili	51
2.2. Condizioni e cause dell'abbandono territoriale e del disuso del patrimonio immobiliare nelle aree interne italiane	60
3. Attori dell'abbandono e del disuso	63
3.1. Chi sono i proprietari	64
3.2. I motivi principali del disuso	65
3.3. Lo spreco edilizio: una prima stima economica e sociale	67
4. Conseguenze e costi sociali dell'abbandono	70
4.1. Perdita di capitale pubblico e di capitale privato	70
4.2. Disgregazione delle comunità locali e perdita del senso di appartenenza	71
4.3. Declino dei servizi essenziali e isolamento territoriale	72
4.4. Impoverimento del capitale sociale e culturale	72
4.5. Impatti su coesione intergenerazionale e relazioni di prossimità	73
4.6. Impatto sui sistemi ambientali e le funzioni ecosistemiche dei patrimoni ambientali	73
4.7. Incentivo al maggior consumo di suolo agrario e produttivo	73
4.8. Crescita delle disuguaglianze e delle disparità sociali e territoriali	74
5. Quali strategie di contrasto e di cura dell'abbandono e del disuso	75
6. Quali strategie di riferimento per le aree interne	76

ABBANDONO E RIUSO NELLA PROSPETTIVA DELLE
 RELAZIONI TRA IMMOBILE INUTILIZZATO E CONTESTO.
 CONSIDERAZIONI A PARTIRE DA UN PROGRAMMA
 PER ROMA CAPITALE

Mauro Baioni

1. Introduzione	79
2. Un programma per Roma	81
3. Urbanistica e dimensione intermedia	84
3.1. Spazialità	84
3.2. Temporalità	85
3.3. Ridefinire il patto fra pubblico e privato	86
4. Conclusioni	88

TEORIA, TECNICHE E PROCESSI PER DARE VALORE
CONTABILE AI BENI DEL PATRIMONIO CULTURALE:
UN PARADIGMA PARTICOLARE PER GLI IMMOBILI PUBBLICI

Fabio Giulio Grandis

1. Premessa e obiettivi della ricerca	89
2. L'evoluzione normativa della contabilità dei beni culturali	91
2.1. L'evoluzione normativa a livello internazionale: il dibattito nell'IP-SAS Board	91
2.2. L'evoluzione normativa in Europa: l'attesa degli EPSAS	93
2.3. L'evoluzione normativa italiana: le novità contenute in ITAS 4	93
3. Il dibattito accademico internazionale sull'inclusione degli <i>heritage</i> nei bilanci delle Pubbliche Amministrazioni	95
3.1. Il dibattito sulla rilevazione degli <i>heritage</i> in bilancio	95
3.2. Il dibattito sulla valutazione degli <i>heritage</i>	98
4. Metodologia della ricerca	101
5. Analisi del quadro concettuale e di ITAS 4	102
5.1. Rilevazione	102
5.2. Valutazione iniziale	102
5.3. Valutazione successiva	103
5.4. Ammortamento	104
5.5. Informazioni integrative in nota	104
6. Le opere di rigenerazione urbana secondo ITAS 4	104
7. Conclusioni	105

Parte Seconda

PROFILI GIURIDICI GENERALI DEGLI IMMOBILI
ABBANDONATI E IN DISUSO

LA *GOVERNANCE* DEI PROCESSI DI CONTRASTO
ALL'ABBANDONO E AL DISUSO

Francesca Di Lascio

1. Il contesto di riferimento	109
2. La rigenerazione urbana per il contrasto all'abbandono e al disuso	113
3. La <i>governance</i> della rigenerazione urbana 'pianificata'	119
4. La <i>governance</i> della rigenerazione urbana 'per progetto'	124
5. I modelli di <i>governance</i> 'in pratica'	128

	<i>pag.</i>
5.1. Grandi comuni e forme del decentramento infra-amministrativo	129
5.2. Città metropolitane e rigenerazione 'perequativa'	134
6. Conclusioni	137

L'ABBANDONO DEI BENI IMMOBILI EDIFICATI COME PRESUPPOSTO DELLA FUNZIONE DI RIGENERAZIONE URBANA

Melania D'Angelosante

1. Premessa	142
2. Il fenomeno dell'abbandono dei beni immobili edificati e dei territori nei quali essi insistono	143
3. Alla ricerca di una definizione giuridica di 'abbandono'/'disuso' per i territori e i singoli beni immobili edificati	149
4. Il rapporto fra l'abbandono dei territori e il disuso dei singoli beni immobili edificati, nella prospettiva del potere amministrativo di rigenerazione, della funzione sociale della proprietà e dei doveri di solidarietà che vi si correlano	158
5. Riflessioni conclusive	167

LA TUTELA DEL SUOLO COME INTERESSE VINCOLANTE PER IL PATRIMONIO IMMOBILIARE INUTILIZZATO: IL DOVERE DI CURA DEI PROPRIETARI

Fabio Giglioni

1. Il perimetro dello studio	171
1.1. Il diverso rilievo giuridico del disuso tra beni privati e beni pubblici	172
2. Disuso del patrimonio immobiliare e tutela dell'ambiente: una rassegna delle intersezioni	176
2.1. Disuso del patrimonio immobiliare e tutela dell'ambiente: l'impraticabile qualificazione di rifiuto	177
2.2. Disuso del patrimonio immobiliare e tutela dell'ambiente: i limitati oneri sul proprietario non colpevole	179
2.3. Disuso del patrimonio immobiliare e tutela dell'ambiente: la rilevanza parziale della sicurezza	182
2.4. Disuso del patrimonio immobiliare e tutela dell'ambiente: prime conclusioni	185
3. Una rilettura del diritto di proprietà alla luce delle urgenze ecologiche: un'ipotesi teorica da sottoporre a verifica	187

	<i>pag.</i>
3.1. Oltre la tutela dell'ambiente: a) la giurisprudenza CEDU	188
3.2. Oltre la tutela dell'ambiente: b) il diritto europeo	190
3.3. Oltre la tutela dell'ambiente: c) il diritto nazionale	193
3.4. Le connessioni con il diritto di proprietà	197
4. Oltre la funzionalizzazione della proprietà: osservazioni preliminari	201
4.1. Oltre la funzionalizzazione della proprietà: a) il diritto/dovere di proprietà nell'ordinamento spagnolo	204
4.2. Oltre la funzionalizzazione della proprietà: b) il diritto/dovere di proprietà nell'ordinamento italiano	206
5. Il dovere di cura della proprietà: a) la norma di carattere generale	210
5.1. Il dovere di cura della proprietà: b) la legittimazione di poteri non espropriativi	213

AREE ABBANDONATE, VALORIZZAZIONE E TUTELA DEL PAESAGGIO

Francesca Romana D'Amico

1. Introduzione. Le aree abbandonate: una sfida e un'opportunità	217
2. La valorizzazione paesaggistica: profili definitivi e fondamento normativo	218
3. La valorizzazione del paesaggio: nel piano, ...	222
4. ... nelle politiche, ...	224
5. ... e nei progetti	226
6. Il ruolo dei privati	228
7. Brevi riflessioni a margine	230

L'ACQUISTO DEGLI IMMOBILI VACANTI: LE ALTERNATIVE OFFERTE DALL'ANALISI COMPARATISTICA

Andrea Costa

1. La questione della rinuncia alla proprietà immobiliare: il mutato contesto di riferimento	233
2. L'intervento delle Sezioni Unite: ammissibilità della rinuncia e indicazioni <i>de iure condendo</i>	237
3. L'origine del problema: il principio ' <i>nulle terre sans seigneur</i> ' e l'art. 827 cod. civ.	239
4. La rinuncia alla proprietà immobiliare nel prisma della comparazione	241
4.1. L'esperienza francese	242
4.2. L'esperienza spagnola	245
4.3. L'esperienza tedesca	248
5. Considerazioni conclusive: per una rimediazione dell'art. 827 cod. civ.	251

GLI STRUMENTI GIURIDICI PREVISTI
DALL'ORDINAMENTO TEDESCO E DAL *BAUGESETZBUCH*
PER LA RIGENERAZIONE
DEI BENI IMMOBILI ABBANDONATI

Maria Chiara Romano

1. Le ragioni della comparazione con l'ordinamento urbanistico tedesco	252
2. Il codice urbanistico tedesco e la sua concretizzazione delle disposizioni costituzionali	258
3. Distinzione tra <i>Bauordnungsrecht</i> e <i>Planungsrecht</i> : gerarchia o competenza?	259
4. La persistente tenuta del principio di conformità ai piani: tra gerarchia e discrezionalità	261
5. I due livelli della pianificazione comunale: <i>Flächennutzungsplan</i> e <i>Bebauungsplan</i>	264
6. Cooperazione e consenso quali criteri di risoluzione del contrasto tra <i>Bauleitplan</i> e piani di settore (<i>Fachplanungen</i>)	268
7. La distinzione tra aree interne e aree esterne. Il <i>favor</i> codicistico verso il riuso. La disciplina speciale dei progetti c.d. privilegiati e dei progetti particolari	270
8. Il c.d. <i>Besonderes Städtebaurecht</i> : la disciplina della rigenerazione urbana e le altre misure di sviluppo urbano	274
9. Le misure di sviluppo urbanistico e i beni immobili abbandonati	279

Parte Terza
STRUMENTI, CONTESTI E TECNICHE
DI RIGENERAZIONE

RIGENERAZIONE URBANA E PIANIFICAZIONE
DEL TERRITORIO: MODELLI REGIONALI
E PROSPETTIVE NAZIONALI

Federica Ciarlariello

1. Introduzione. Verso una definizione costituzionale della rigenerazione urbana	285
2. La normativa regionale sulla rigenerazione urbana	290
3. La normativa statale: piani e programmi per la rigenerazione	295

pag.

4.	Il percorso, ad oggi incompiuto, verso una legge nazionale sulla rigenerazione urbana	299
5.	Il ruolo della rigenerazione nel sistema di governo del territorio. Prime riflessioni conclusive	302

LA RIGENERAZIONE DEL NON PIÙ ESISTENTE:
DEMO-RICOSTRUZIONE
E RICOSTRUZIONE DI EDIFICI DIRUTI

Gianlorenzo Ioannides

1.	Introduzione	306
2.	L'evoluzione delle finalità della pianificazione urbanistica	308
3.	L'evoluzione degli strumenti della pianificazione urbanistica	309
4.	L'ampliamento della nozione di ristrutturazione	311
4.1.	La demo-ricostruzione e la ricostruzione degli immobili diruti	313
5.	L'individuazione della disciplina applicabile agli interventi di nuova costruzione su suoli precedentemente edificati	316
5.1.	La disciplina nazionale e i tentativi di riordino	317
5.2.	La disciplina regionale	318
5.3.	Il contributo della giurisprudenza	321
6.	Conclusioni	325

CREDITI EDILIZI DA RINATURALIZZAZIONE.
UNO STRUMENTO PER LA GESTIONE SOSTENIBILE
DEL TERRITORIO?

Andrea Nervi

1.	Introduzione	327
2.	La vicenda evolutiva dei diritti edificatori	329
3.	La nuova dimensione dei diritti edificatori	331
4.	Diritti edificatori e funzione sociale della proprietà	334
5.	I diritti edificatori tra legislatore regionale e legislatore nazionale	337

RIGENERAZIONE TERRITORIALE E PROGETTAZIONE
SOCIO-CULTURALE: GLI USI TEMPORANEI

Martina Sinisi

1.	Gli usi temporanei nel quadro della rigenerazione e della 'progettazione' socio-culturale dei territori: premessa e delimitazione del tema di ricerca	339

	<i>pag.</i>
2. I beni comuni urbani e il loro valore d'uso: una premessa necessaria per la trattazione degli usi temporanei	345
3. Gli usi temporanei nell'art. 23- <i>quater</i> del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 s.m.i.: i presupposti	347
3.1. (<i>segue</i>). L'oggetto	351
3.2. (<i>segue</i>). La disciplina	353
4. Gli usi temporanei nella più recente legislazione regionale del Lazio: art. 26, legge reg. 30 luglio 2025, n. 12	355
5. Considerazioni conclusive: contributo a un dibattito aperto	357

LA RIGENERAZIONE DEI BENI IMMOBILI ABBANDONATI: LE POTENZIALITÀ DELL'AMMINISTRAZIONE CONDIVISA

Chiara Mari

1. Amministrazione condivisa e beni immobili abbandonati: casi di studio	362
1.1. Cittadini e rigenerazione degli edifici nel PNRR e nelle leggi regionali	365
2. Il procedimento partecipato di rigenerazione	369
2.1. L'individuazione dei beni immobili abbandonati: le segnalazioni dei cittadini alla Pubblica Amministrazione	369
2.2. La scelta condivisa della destinazione: gli strumenti innovativi di coinvolgimento dei cittadini tra pregi e criticità	372
2.3. La realizzazione dei progetti di rigenerazione: l'intervento dei privati	376
3. Gli strumenti giuridici per la rigenerazione dei beni immobili abbandonati: prassi collaborative, regolamento dei beni comuni e patti di collaborazione	378
4. Le potenzialità dell'amministrazione condivisa	382
4.1. Beni abbandonati e creazione di comunità	382
4.2. L'attenzione alle specificità territoriali e alla collocazione dei beni	385
4.3. L'informalità dell'intervento dei cittadini e la facilitazione dell'Amministrazione	387
4.4. La gestione partecipata dei beni e le iniziative delle associazioni sociali e ambientali a favore della collettività	389
5. Conclusione: una rigenerazione condivisa a guida pubblica	392

RIGENERAZIONE E RIUSO DEI BENI CULTURALI ABBANDONATI IN AREE INTERNE TRA VINCOLI E OPPORTUNITÀ

Carmen Vitale

Premessa. Le (limitate) speranze per le aree interne	394
1. Il patrimonio culturale delle aree interne: “cosa” e “come”	397
2. Un patrimonio culturale da conservare e “rigenerare”	399
3. Il vincolo culturale ed i suoi riflessi sulla circolazione del bene	400
4. Dalla rigenerazione al riuso: gli interventi sul patrimonio culturale tra principio di redditività e cooperazione pubblico privato	404
5. Conclusioni	411

ABBANDONO E FRAGILITÀ DEI TERRITORI: POLITICHE PUBBLICHE E SOLUZIONI GIURIDICHE

Riccardo Stupazzini

1. Considerazioni introduttive intorno alle ragioni e agli obiettivi della ricerca	415
2. La mitigazione dei rischi nelle politiche per le Aree interne e marginalizzate	418
2.1. La direzione del Piano Strategico Nazionale delle Aree Interne e delle ulteriori politiche pubbliche	423
3. Il fenomeno dell’abbandono nella ricostruzione post-calamità	427
3.1. Il legame tra abbandono e ricostruzione nella legge 18 marzo 2025, n. 40	433
4. Sulle forme di sostituzione della gestione e di conferimento delle superfici forestali: l’art. 12, d.lgs. 3 aprile 2018, n. 34	436
4.1. Il panorama normativo regionale in materia di sostituzione della gestione e di conferimento di terreni abbandonati e silenti	439
4.2. Sul fondamento costituzionale dell’art. 12, d.lgs. n. 34/2018	447
5. Considerazioni conclusive	449

ASSETTI FONDIARI COLLETTIVI, FORME DELL’ABBANDONO E RIGENERAZIONE URBANISTICA E TERRITORIALE

Maria Grazia Della Scala

1. Genesi e sviluppo dei diritti collettivi e la difficile catalogazione delle terre di uso civico	452

	<i>pag.</i>
2. Il riordino degli assetti fondiari collettivi e il “demanio civico”	455
3. Il mutamento dei sistemi di produzione e consumo e i destini dei beni civici	458
4. La funzionalità dei diritti collettivi agli interessi paesaggistico-ambientali e la nuova disciplina di protezione nella legge n. 168/2017	460
5. L’abbandono delle terre e i mutamenti delle destinazioni d’uso. Le prospettive della rigenerazione territoriale	462
6. Le illecite occupazioni e trasformazioni dei beni civici, le istanze della rigenerazione urbana e i meccanismi di flessibilità introdotti dal d.l. n. 77/2021	467
7. Gli assetti fondiari collettivi nella prospettiva della sussidiarietà orizzontale. Problematiche attuali e considerazioni conclusive	472

SPUNTI SULLA OPPONIBILITÀ DELLA RINUNZIA ALLA PROPRIETÀ

Giovanni Di Lorenzo

1. Posizione del problema	475
2. La difficoltà di coordinare la trascrizione dell’atto di rinuncia con la regola dettata dall’art. 2644 cod. civ. La tesi che attribuisce alla formalità pubblicitaria carattere costitutivo	477
3. La tesi che attribuisce alla trascrizione della rinuncia funzione di pubblicità notizia	479
4. La tesi che attribuisce alla trascrizione l’effetto così detto dichiarativo della opponibilità ai terzi della rinuncia	479
5. La soluzione accolta dalle Sezioni Unite	481
6. La modalità con cui curare la trascrizione dell’atto di rinuncia	482
7. La soluzione offerta dalle Sezioni Unite in ordine al problema della ripartizione tra pubblico e privato dei costi conseguenti alla rinuncia	483

UN APPROCCIO ECONOMICO AZIENDALE ALLO STUDIO DELLA RIGENERAZIONE URBANA PARTECIPATA

Valentina Santolamazza

1. Introduzione	485
2. Il comportamento economico nelle aziende	486
2.1. Il comportamento economico nelle imprese	487
2.2. Il comportamento economico nelle Amministrazioni pubbliche	488
3. I paradigmi di gestione nel settore pubblico	489

	<i>pag.</i>
4. La rigenerazione urbana partecipata	491
5. Metodologia della ricerca	491
6. Risultati dell'analisi bibliometrica	494
6.1. Andamento temporale	494
6.2. Produzione per paese	495
6.3. Fonti di pubblicazione	497
6.4. Thematic Map	498
7. Risultati dell'analisi qualitativa in ottica economico-aziendale	500
7.1. I processi partecipativi impiegati nelle fasi di decisione, esecuzione, controllo e feedback	500
7.2. I processi partecipativi osservabili	501
7.3. Difficoltà ricorrenti	503
8. Conclusioni	504

Parte Quarta STRATEGIE DI RIGENERAZIONE

STRATEGIE DI RIGENERAZIONE E SCENARI FUTURI: PER UNA VISIONE PROSPETTICA DI LUNGO PERIODO

Simone Di Zio

1. Costruzione di scenari futuri a supporto delle politiche di rigenerazione	507
1.1. Il metodo Delphi	508
1.2. Il metodo degli Scenari	514
1.3. L'approccio degli scenari Delphi-based	516
2. Proposte operative	517
2.1. Scenari futuri e proposte di policy	523
Appendice A: Risultati delle analisi	529

INTRODUZIONE

Questo volume costituisce il lavoro finale di un gruppo di ricerca a composizione multidisciplinare che abbiamo coordinato negli ultimi due anni e mezzo, mettendo a frutto riflessioni comuni, quattro convegni pubblici e quindici seminari svolti nelle università di Roma “Sapienza”, Roma Tre e Chieti-Pescara. Malgrado la maggior parte dei ricercatori sia di estrazione giuridica, suddivisa tra studiosi di diritto amministrativo e diritto privato, hanno partecipato a questo lavoro anche statistici, sociologi, urbanisti ed economisti, arricchendo di molto i temi di riflessione e le valutazioni che ne sono derivate.

Al centro dello studio c'è il patrimonio immobiliare inutilizzato o sottoutilizzato in Italia, individuando così quel fenomeno che solitamente si verifica quando chi è titolare della proprietà perde l'interesse all'uso del bene o, comunque, di fatto non lo utilizza più o molto meno di quello che sarebbe possibile. Tali circostanze possono avvenire a seguito di vicende singolari che riguardano episodicamente alcuni soggetti oppure possono riguardare comunità intere di soggetti e quindi un territorio o un'area territoriale, come avviene notoriamente nelle aree interne o nelle zone caratterizzate da de-industrializzazione o nei campi agricoli abbandonati. In tutti i casi il patrimonio immobiliare abbandonato segnala il disinteresse dei proprietari, ma al contempo quegli immobili esprimono anche valori che riguardano la collettività (l'ambiente, il paesaggio, la cultura, la sicurezza e la salute in modo particolare). Ne discende che l'origine “privata” di tali casi si ripercuote sugli interessi pubblici, finendo per interessare inevitabilmente le pubbliche autorità, il cui margine di azione è però condizionato dal persistente vincolo della proprietà. Risiede tutto qui il nodo che è affrontato in questa ricerca: come sia possibile curare interessi pubblici espressi da immobili il cui destino dipende giuridicamente dal soggetto proprietario. Il problema è particolarmente evidente se la proprietà è privata, ma i nodi si presentano anche in presenza di un proprietario pubblico se quest'ultimo non coincide con l'autorità concretamente interessata a proteggere gli interessi pubblici del bene abbandonato o in disuso oppure se il proprietario pubblico non ha le risorse per rigenerare l'uso dell'immobile coinvolto. Naturalmente le difficoltà sono ancora maggiori quando l'abbandono riguarda intere aree territoriali dove le proprietà interessate possono essere al contempo private e pubbliche.

È indubbio che il tema abbia a che vedere con il governo del territorio ma, a tal proposito, è utile chiarire alcune premesse da cui ha preso le mosse il gruppo di ricerca. Innanzitutto, si è preso atto che l'Italia è priva di una disciplina nazionale

che doti le amministrazioni territoriali o di settore di strumenti dedicati specificamente alla rigenerazione di tali immobili. Esistono alcune leggi regionali che si occupano parzialmente e in modo differente di questo tema, ma non uno strumento unitario; tale circostanza ha obbligato il gruppo di ricerca a partire da quel che c'è, frammentato e disomogeneo, per tentare di ricostruire coordinate unitarie sia in termini di individuazione precisa degli immobili abbandonati o in disuso, sia delle cause che ne legittimino il riuso. In secondo luogo, il gruppo di ricerca ha condiviso l'idea che questo strumento generale non possa essere rintracciato nella pianificazione urbanistica o, per meglio dire, ha considerato la pianificazione urbanistica uno strumento non risolutivo di questo problema. Tale premessa origina dalla convinzione che il carattere spesso imprevedibile degli abbandoni, la loro diffusione sul territorio ed episodicità mal si concilia con uno strumento, quello della pianificazione, che invece è fondato sulla prevedibilità, sulla razionalità e su una stabilità temporale media o lunga. Infine, l'interesse del gruppo di ricerca si è concentrato su quelle aree o territori privi di attrazione per i capitali privati, in cui cioè le risorse necessarie alla rigenerazione sono carenti o, comunque, insufficienti per far fronte ad alcuni costi molto ingenti. Pertanto, il patrimonio immobiliare su cui si è concentrata l'attenzione è quello che necessita comunque del ricorso a risorse pubbliche per la sua rigenerazione, senza che questo escluda, tuttavia, la partecipazione del capitale privato. In altre parole, l'osservazione si è soffermata sui cosiddetti "territori a contrazione", la cui collocazione è diffusa in realtà molto diverse: urbane, montane, costiere o, anche, della pedemontana.

Tenuti presenti questi elementi, il volume espone risultati dai quali si può evincere che queste condizioni non impediscono alle autorità pubbliche di esercitare quella che appare a tutti gli effetti una vera e propria funzione pubblica: la rigenerazione dei beni immobili abbandonati o in disuso. Nell'attuale stato di evoluzione dell'ordinamento giuridico, infatti, l'abbandono o il disuso del patrimonio immobiliare si configura in termini moderni come condizione di uso non accorto e razionale della risorsa naturale rappresentata dal suolo e questo costituisce la causa di una vera e propria funzione pubblica che la Repubblica deve curare per la tutela delle generazioni future, come recita oggi l'art. 9 Cost. Una volta identificati esattamente i termini per l'individuazione del patrimonio immobiliare abbandonato e ricostruiti gli elementi che giustificano la reazione dei poteri pubblici, la questione diventa quali autorità, con quali poteri, strumenti e risorse tutto questo è possibile. Il volume presenta proprio per questo una rassegna di strumenti, analisi concrete di percorsi da intraprendere e una valutazione di scenari possibili sui quali le autorità pubbliche possono impostare la propria azione.

Il libro si divide in quattro parti. La prima è dedicata a osservare il fenomeno sociale degli immobili abbandonati o in disuso, con l'intento, da un lato, di misurarne la quantificazione e la dimensione dentro un contesto non facile di informazioni frammentate e disomogenee (Adriano Oliveto) e, dall'altro, di capirne le cause e i significati di carattere sociale (Pietro Rovigatti). La prima parte si conclude anche con il

contributo di un urbanista (Mauro Baioni), che spiega come vadano considerati gli immobili abbandonati nella logica urbanistica, e un economista (Fabio Giulio Grandis), che dà conto di un interessante lavoro teorico e tecnico teso a misurare il valore economico e contabile degli immobili pubblici di interesse culturale.

La seconda parte è interamente di rilievo giuridico e si confronta con l'obiettivo di ricostruire in termini generali le condizioni che permettano alle autorità pubbliche di agire sugli immobili abbandonati o in disuso. La sezione si apre con un contributo dedicato alle azioni e alle condizioni organizzative che permettono alle pubbliche amministrazioni di agire sul patrimonio immobiliare (Francesca Di Lascio), prosegue con un'analisi che tenta di individuare con esattezza le coordinate giuridiche per qualificare un immobile abbandonato o in disuso (Melania D'Angelosante) e con un ulteriore contributo che introduce la prospettiva della tutela del suolo quale punto di vista giuridico per giudicare il patrimonio immobiliare abbandonato e in disuso (Fabio Giglioni). Gli ulteriori tre saggi della seconda parte sono dedicati rispettivamente alla prospettiva giuridica più tradizionale degli immobili abbandonati, quella della tutela e della valorizzazione del paesaggio (Francesca Romana D'Amico) e all'analisi comparata, rispettivamente riservata, da un lato, all'atto di rinuncia della proprietà (Andrea Costa) e, dall'altra, alla disciplina tedesca del fenomeno degli immobili abbandonati (Maria Chiara Romano).

La terza parte è invece dedicata agli strumenti della rigenerazione del patrimonio abbandonato, tenendo conto anche di alcuni contesti specifici. In questa prospettiva si parte da un contributo più classico che guarda all'uso della pianificazione territoriale, prendendo spunto dalle discipline regionali (Federica Ciarlariello), cui seguono l'analisi assai controversa e dibattuta del ricorso alle procedure di demolizione e ricostruzione (Gianlorenzo Ioannides), l'esame degli strumenti che attribuiscono crediti edilizi dalla rinaturalizzazione del territorio a partire da una legge regionale del Veneto (Andrea Nervi), il ricorso al riuso temporaneo degli immobili (Martina Sinisi) e l'utilizzazione concreta degli strumenti dell'amministrazione condivisa (Chiara Mari). Gli altri contributi della terza parte analizzano alcuni immobili particolari, che presentano peculiarità specifiche: i beni culturali (Carmen Vitale), gli immobili collocati su territori caratterizzati da fragilità (Riccardo Stupazzini) e i beni ad uso collettivo (Maria Grazia Della Scala). A concludere questa rassegna di strumenti sono la verifica della possibilità di terzi di opporsi alla rinuncia alla proprietà, una prospettiva prevalentemente di diritto privato ma dal potenziale molto interessante (Giovanni Di Lorenzo) e uno studio economico aziendale che misura la partecipazione ai processi di rigenerazione urbana (Valentina Santolamazza).

La quarta e ultima parte è rappresentata da un solo studio dedicato alle ipotesi di scenari futuri e alle concrete politiche conseguenti che le autorità pubbliche possono assumere per realizzare i migliori risultati possibili a condizioni date (Simone Di Zio).

Si aggiunga a conclusione di questa introduzione che tra i materiali non prevedibili ma di grande interesse che il gruppo di ricerca ha potuto utilizzare ci sono state due sentenze di grande rilievo che non retoricamente si possono definire storiche. La prima è quella pronunciata in adunanza plenaria dal Consiglio di Stato, la n. 14/2024, che ha riguardato il cosiddetto “non finito architettonico”, ovvero quella condizione particolare di immobili abbandonati che è rappresentata dalle edificazioni autorizzate ma non concluse. Si tratta di un tema che sollevava molti dubbi interpretativi, su cui l’adunanza plenaria ha offerto indicazioni chiare. La seconda sentenza è quella pronunciata dalla Corte di Cassazione, sez. un., n. 23093/2025, che ha offerto un’analisi interpretativa di grande spessore giuridico, anche se non priva di problematicità, dell’art. 832 cod. civ. a proposito della rinuncia alla proprietà immobiliare. La sentenza è indubbiamente un caposaldo significativo del tema affrontato dal libro, benché il legislatore, in occasione della legge di bilancio per il 2026, ha tentato di contenerne gli effetti con l’approvazione dell’art. 1, comma 731, legge n. 199/2025, stabilendo che la rinuncia alla proprietà deve essere accompagnata da documentazione di conformità del bene alla materia urbanistica, ambientale e sismica con l’intento chiaro di limitare tale libertà che la Corte di Cassazione ha invece ricostruito come piena.

Ciò dimostra in ogni caso che questa ricerca non rappresenta un punto conclusivo delle riflessioni sul tema, ma semplicemente un’occasione, che ci auguriamo proficua, di confronto per ulteriori studi futuri.

Infine, vogliamo ringraziare quanti hanno contribuito alla riflessione degli autori del volume in occasione degli eventi pubblici ricordati all’inizio di questa introduzione. Si tratta di una sessantina di persone divise tra colleghi, magistrati, professionisti, operatori e dipendenti pubblici, che ci hanno permesso di valutare il tema con una ricchezza di spunti che il solo studio delle fonti non avrebbe permesso.

Melania D'Angelosante, Francesca Di Lascio e Fabio Giglioni

Parte Prima
IL FENOMENO SOCIALE

INDAGINE CONOSCITIVA SUI BENI ABBANDONATI

Adriano Oliveto

Sommario: 1. Quadro teorico e impostazione della ricerca. – 2. Due sguardi sul disuso: prospettiva civica e prospettiva istituzionale. – 2.1. Abbandono e non utilizzo: una distinzione concettuale. – 3. Mappare il disuso: dati, banche dati e primi risultati. – 3.1. Disuso abitativo tramite i dati ISTAT. – 3.1.1. Premessa metodologica. – 3.1.2. Analisi “complementari” 2011. – 3.1.3. Analisi “complementari” 2021. – 3.1.4. Analisi diacronica. – 3.2. I dati sui Brownfield. – 3.2.1. Analisi cartografica sui Brownfield. – 3.3. I dati sulle Cave e Miniere. – 3.4. Banca dati del Ministero dell’Economia e delle Finanze. – 4. Metodologia per la costruzione del database unificato. – 5. Un mosaico informativo frammentato. – Conclusioni.

1. Quadro teorico e impostazione della ricerca

Il tema del consumo di suolo costituisce una delle questioni centrali per la sostenibilità territoriale in Europa e, in particolare, in Italia. In termini generali, il consumo di suolo è definito (De Vincenzo, 2025) come la variazione da una copertura non artificiale (suolo non consumato) a una copertura artificiale del suolo (suolo consumato). Parallelamente, un fenomeno meno visibile ma strettamente connesso è quello dell’abbandono dei beni (fabbricati, infrastrutture, aree peri-urbane o rurali) che genera superfici inutilizzate o sottoutilizzate.

Diversi studi mettono in evidenza come il consumo di suolo non sia soltanto il risultato dell’espansione urbana e infrastrutturale, ma anche del progressivo disuso delle aree periferiche o marginali. Per esempio, la ricerca condotta da Fabiani et al. (2021) nel contesto italiano rileva che la «fase finale (dal 2008) del grande ciclo edilizio di espansione ... ha prodotto anche l’abbandono, l’under-use o la non utilizzazione di edifici, infrastrutture e aree urbanizzate». Tale dinamica mette in evidenza come l’uso eccessivo del suolo, in termini quantitativi di espansione, sia accompagnato da un deterioramento qualitativo che si declinano non solo nuovi consumi, ma anche scenari di sottoutilizzo o abbandono.

In questo senso, l’assenza di un censimento sistematico delle aree abbandonate, che potrebbero tornare effettivamente a suolo “non consumato” se riutilizzate o rinaturalizzate, implica che la stima del consumo di suolo e del potenziale recupero sia incompleta. Così, il consumo netto risulta sovrastimato o male interpretato, perché manca l’evidenza delle superfici che potrebbero essere recuperate o che risultano effettivamente non produttive.

La letteratura indica che, in Italia, benché vi siano banche dati settoriali (su cave e miniere dismesse, su edifici abbandonati, su patrimoni edilizi privatizzati ed altre

tipologie) queste risultano parziali, spesso isolate e con criteri non uniformi, ad esempio, sottolineano che gli studi sull'abbandono producono solo "inventari di siti abbandonati" se non esiste un sistema di rilevazione sistematica (Oteri et al., 2022).

In Italia, secondo quanto riportato da altre ricerche, il problema è aggravato dalla disomogeneità normativa, dalla mancanza di definizioni condivise e dalla proliferazione di dati "a mosaico" raccolti con finalità diverse, rendendo difficile tracciare in modo coerente e continuo l'abbandono e la rigenerazione del suolo (de Vincenzo, 2025).

Ciò porterebbe le politiche territoriali e urbanistiche ad una fatica ad affrontare il fenomeno non avendo basi conoscitive solide in grado di sostenere eventuali interventi o strategie volte alla riqualificazione di ambienti in disuso.

La carenza di un database sull'abbandono incide direttamente sulla misurazione del consumo di suolo netto, ossia la differenza tra superfici artificializzate e superfici che tornano alla natura o all'agricoltura, il che presuppone di conoscere sia i nuovi consumi che le rigenerazioni o ripristini (consumi reversibili). Tuttavia, come evidenzia lo stesso rapporto dell'ISPRA/SNPA del 2023, «uno spazio urbano meno presidiato e un territorio rurale "suburbanizzato" ... ha generato vuoti urbani crescenti ... rendendo più problematico il razionale uso del suolo». Di conseguenza, la quota di suolo realmente consumato viene verosimilmente stimata o, quanto meno, la dinamica appare incompleta, rendendo difficile tracciare la traiettoria verso l'obiettivo (oggi oggetto di molte politiche) di zero consumo netto di suolo.

Quindi, in contesti di abbandono, la mancata manutenzione delle infrastrutture, la dispersione insediativa e la perdita di funzioni attive aggravano la frammentazione territoriale, incrementa l'impermeabilizzazione e la perdita di suolo fertile. In termini di *governance*, la frammentarietà delle banche dati e la mancanza di interoperabilità tra soggetti istituzionali (ambientali, catastali, urbanistici, demaniali) costituiscono una barriera alla visione sistemica richiesta dalla rigenerazione territoriale e da una reale strategia di uso efficiente del suolo. La letteratura sull'abbandono ed utilizzo del suolo sottolinea che l'abbandono è un fenomeno complesso, guidato da molteplici fattori socioeconomici, istituzionali e ambientali, richiedente un approccio integrato (Terres et al., 2015). La carenza di un censimento adeguato di beni abbandonati o in disuso, quale patrimonio potenziale di rigenerazione, è, dunque, tanto una questione di conoscenza quanto una questione di azione: in assenza di dati, le politiche rischiano di operare in modo reattivo, frammentario, poco efficace.

In questo quadro, l'elaborato si propone di contribuire alla costruzione di un quadro conoscitivo integrato sul fenomeno dell'abbandono edilizio e infrastrutturale in Italia, affrontando una delle principali criticità che ostacolano lo sviluppo di politiche efficaci di rigenerazione territoriale: la frammentazione dei dati e l'assenza di un sistema unificato di raccolta e classificazione delle informazioni. L'obiettivo centrale è quello di delineare un tentativo operativo di raccolta dati unitario, volto a costituire la base per un futuro database nazionale in grado di censire e georeferenziare, in maniera coerente e interoperabile, l'insieme dei beni abbandonati o non utilizzati presenti sul territorio nazionale.

Il lavoro nasce dall'esigenza di colmare un vuoto conoscitivo di natura tanto empirica quanto concettuale. Da un lato, la dispersione delle fonti disponibili, spesso parziali, eterogenee e non comunicanti tra loro, impedisce una visione d'insieme del fenomeno; dall'altro, la mancanza di una definizione condivisa di "abbandono" o "non utilizzo" ostacola la possibilità di armonizzare i dati esistenti. Pertanto, non c'è il limite alla dimensione descrittiva, ma assume un carattere sperimentale e propositivo, orientato a testare la fattibilità di una raccolta integrata delle informazioni provenienti da ambiti istituzionali differenti e da soggetti con finalità diverse: amministrazioni pubbliche, enti di ricerca, associazioni civiche e organizzazioni non governative.

Il percorso di ricerca si articola in più fasi complementari.

La prima fase ha avuto natura concettuale e definitoria e si è concentrata sulle diverse interpretazioni del termine "abbandono" nei contesti istituzionali e civici, con particolare attenzione alla distinzione tra "bene abbandonato" e "bene non utilizzato". Tale chiarificazione semantica è cruciale poiché il lessico adottato riflette finalità differenti: nelle amministrazioni, "non utilizzato" descrive una condizione transitoria e reversibile; nelle associazioni, "abbandonato" assume una valenza critica, volta a rendere visibile il degrado. La terminologia, quindi, non è neutra, ma partecipa attivamente alla costruzione delle rappresentazioni e delle politiche del fenomeno.

La seconda fase ha riguardato la ricognizione delle principali fonti informative, pubbliche e private, evidenziando le diverse logiche che guidano la raccolta e la rappresentazione del fenomeno. Da un lato, la gestione amministrativa e patrimoniale dei beni pubblici; dall'altro, la documentazione partecipata e spesso militante delle situazioni di degrado. Il confronto tra questi approcci ha mostrato come criteri di classificazione e finalità conoscitive differenti influenzino la natura stessa del dato, rendendo necessaria una riflessione su interoperabilità e costruzione di un linguaggio condiviso tra domini eterogenei.

La terza fase ha avuto carattere operativo e si è concentrata sull'integrazione dei dataset raccolti. Attraverso strumenti di elaborazione geografica (QGIS) e l'analisi comparata delle diverse fonti, è stato costruito un proto-database sperimentale che unifica informazioni provenienti da archivi eterogenei. La normalizzazione dei campi (denominazione, localizzazione, coordinate, stato d'uso) ha permesso di rendere confrontabili dati differenti. Pur parziale, il risultato dimostra la fattibilità di un sistema unitario capace di restituire una rappresentazione coerente e georeferenziata del fenomeno dell'abbandono a scala nazionale.

Lo scopo ultimo dell'elaborato è quindi duplice: da un lato, mostrare la possibilità concreta di un approccio integrativo alla raccolta e all'analisi dei dati sull'abbandono; dall'altro, proporre un percorso metodologico replicabile. Tale strumento, fondato su un database unitario e interoperabile, rappresenterebbe uno strumento strategico per il monitoraggio del patrimonio non utilizzato, per la pianificazione di politiche di rigenerazione e per la riduzione del consumo di suolo attraverso il riuso del costruito esistente; configurandosi come un esperimento conoscitivo e un'eventuale proposta istituzionale.

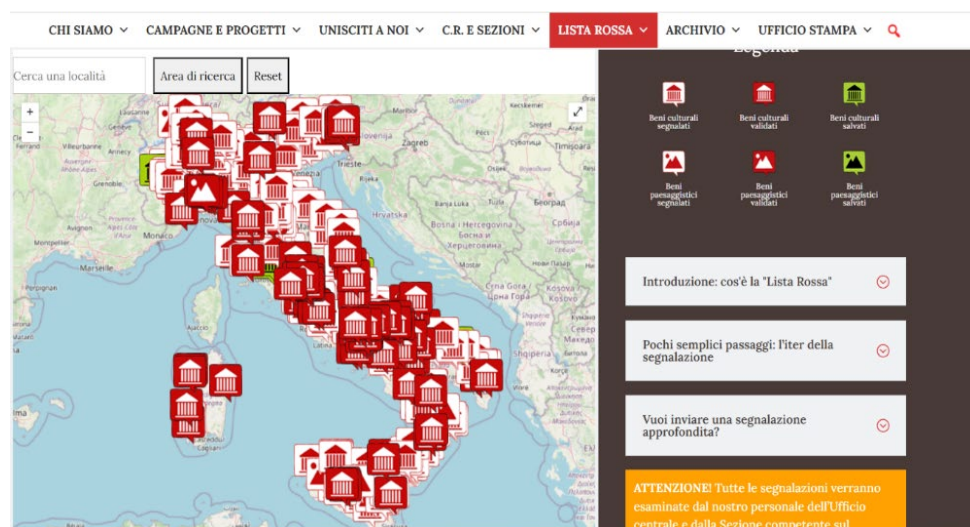
2. Due sguardi sul disuso: prospettiva civica e prospettiva istituzionale

Il quadro conoscitivo e operativo relativo alla rilevazione, classificazione e rappresentazione del patrimonio abbandonato o non utilizzato in Italia, mette a confronto le differenti modalità di raccolta e gestione dei dati da parte di enti civici e istituzionali. Attraverso l'analisi delle fonti, dei portali e delle interviste dirette appartenenti a due casi specifici, si ricostruisce la pluralità di approcci con cui il fenomeno dell'abbandono viene oggi interpretato e gestito.

Durante lo svolgimento della ricerca, la prima fase di raccolta dei dati primari relativi al fenomeno oggetto di studio è stata indirizzata verso enti e agenzie che si occupano del tema dell'abbandono. Tra le realtà analizzate, una delle più rilevanti è Italia Nostra.

Italia Nostra¹ è un'associazione senza scopo di lucro impegnata, dal 1955, nella tutela e valorizzazione del patrimonio culturale e paesaggistico italiano. Articolata in una sede nazionale e in una rete di sezioni territoriali (come verrà ribadito successivamente), svolge attività di segnalazione, monitoraggio e sensibilizzazione sullo stato dei beni culturali e ambientali. In relazione al tema dell'abbandono, il principale strumento dell'associazione è la Lista Rossa, che raccoglie e documenta siti di rilevanza storico-culturale in condizioni di degrado o disuso, con l'obiettivo di promuoverne la conoscenza e sollecitare interventi di tutela e recupero.

Figura 1. – Immagine del forum di Lista Rossa



Fonte: Italia Nostra.

¹ Italia Nostra, <https://www.italianostra.org/>.

La piattaforma dedicata al progetto, sopracitato, si configura come una mappa interattiva dell'Italia, all'interno della quale sono geolocalizzati tutti gli edifici segnalati e riconosciuti come soggetti a condizioni di abbandono o degrado. Ogni bene inserito nel sistema è classificato secondo tre livelli di valutazione: *bene segnalato*, che indica un sito proposto dagli utenti ma non ancora verificato; *bene validato*, ovvero un luogo la cui condizione di abbandono è stata confermata da Italia Nostra attraverso apposite verifiche; e *bene salvato*, che identifica i casi in cui è stato completato un intervento di recupero o riqualificazione.

Attraverso questa iniziativa, Italia Nostra mira a creare un archivio condiviso e costantemente aggiornato dei luoghi a rischio, favorendo la consapevolezza pubblica e la mobilitazione di risorse utili alla loro conservazione e valorizzazione.

Come avviene la raccolta dei dati? È questa la domanda rivolta direttamente alla responsabile del progetto Lista Rossa di *Italia Nostra*, durante un colloquio in presenza, tenutosi presso la sede nazionale dell'associazione, in viale Liegi a Roma. Durante l'incontro, la responsabile ha illustrato l'organizzazione dell'associazione, composta da una sede nazionale e da 207 sezioni territoriali gestite da volontari con competenze diverse (architetti, ingegneri e lavoratori di ogni tipo). La raccolta dei dati avviene principalmente tramite segnalazioni dei cittadini, che individuano edifici o aree in stato di abbandono e le comunicano alle sezioni locali. Queste verificano le condizioni del bene attraverso una ricognizione fotografica preliminare e, in assenza di progetti di recupero, lo inseriscono nella Lista Rossa, corredandolo di georeferenziazione e scheda descrittiva. Il materiale raccolto viene poi centralizzato presso la sede nazionale, contribuendo alla costruzione di un database dei beni culturali abbandonati utile per finalità conoscitive e di tutela.

Tuttavia, proprio l'assenza di fonti ufficiali e di un metodo di rilevazione sistematico comporta la mappatura prodotta da Italia Nostra potrebbe risultare parziale e circoscritta, limitandosi prevalentemente a edifici dotati di valore storico o culturale riconosciuto.

Per l'ambito istituzionale, un caso di studio particolarmente rilevante è rappresentato dall'Agenzia del Demanio e dal portale *Open Demanio*², che rende accessibili i dati sul patrimonio immobiliare pubblico. La piattaforma permette di consultare informazioni utili alla promozione di progetti di recupero e riuso dei beni statali e mette a disposizione dataset scaricabili in formato CSV o JSON, aggiornati annualmente (attualmente al 31 dicembre 2023). I principali dataset riguardano la consistenza e il valore del patrimonio, l'elenco delle aree demaniali e quello dei fabbricati di proprietà dello Stato gestiti dall'Agenzia, distribuiti sull'intero territorio nazionale.

Una prima sezione di Open Demanio è *Consistenza e valore*, che descrive la composizione e i valori in euro dei beni patrimoniali dello Stato in base all'art. 828³

² Open Demanio, <https://dati.agenziademanio.it/#/>.

³ Gazzetta Ufficiale, art. 828 cod. civ., *Condizione giuridica dei beni patrimoniali*, https://www.gazzettaufficiale.it/atto/serie_generale/caricaArticolo?art.progressivo=0&art.idArticolo=828&art.versione=1&art.codiceRedazionale=042U0262&art.dataPubblicazioneGazzetta=1942-04-04

aggregato per Regione e Provincia. Questo dataset è diviso in 9 colonne e 328 righe che compongono il totale del demanio dello stato conteggiato per lo scopo dell'Agenzia del Demanio, presentando al suo interno dati aggregati. Le colonne, che rappresentano le variabili con cui sono divisi i casi, sono rispettivamente:

- Categoria, che rappresenta le tipologie dei beni conteggiati, ovvero Demanio storico artistico, Patrimonio disponibile e Patrimonio indisponibile⁴;
- Regione, in cui le proprietà sono divisi in regioni;
- Provincia, che indica la locazione per provincia;
- Numero Totale, che consiste nella somma delle variabili Numero Fabbricati più Numero Terreni;
- Numero Fabbricati, ovvero il numero dei fabbricati all'interno della proprietà;
- Numero Terreni, il numero dei terreni all'interno della proprietà;
- Valore Totale (euro), la somma del valore complessivo, in euro, del Valore Fabbricati e Valore Terreni;
- Valore Fabbricati, il valore in euro dei fabbricati dentro il demanio;
- Valore Terreni, ovvero il valore in euro dei terreni dentro il demanio.

Figura 2. – Dataset consistenza e valore del patrimonio immobiliare

	A	B	C	D	E	F	G	H	I
1	Categoria	Regione	Provincia	NumeroTotale	NumeroFabbricati	NumeroTerreni	ValoreTotale (euro)	ValoreFabbricati (euro)	ValoreTerreni (euro)
2	DEMANIO STORICO ARTISTICO	ABRUZZO	CHIETI	32	26	6	20.409.883	20.409.883	0
3	DEMANIO STORICO ARTISTICO	ABRUZZO	L'AQUILA	112	96	16	172.342.355	171.936.326	406.029
4	DEMANIO STORICO ARTISTICO	ABRUZZO	PESCARA	11	10	1	12.730.313	12.398.952	331.361
5	DEMANIO STORICO ARTISTICO	ABRUZZO	TERAMO	21	21	0	42.881.368	42.881.368	0
6	DEMANIO STORICO ARTISTICO	BASILICAT	MATERA	23	16	7	7.724.371	7.556.201	168.170
7	DEMANIO STORICO ARTISTICO	BASILICAT	POTENZA	38	23	15	89.945.990	89.846.602	99.388
8	DEMANIO STORICO ARTISTICO	CALABRIA	CATANZAR	11	10	1	64.949.289	64.949.289	0
9	DEMANIO STORICO ARTISTICO	CALABRIA	COSENZA	50	39	11	80.776.544	80.427.473	349.072
10	DEMANIO STORICO ARTISTICO	CALABRIA	CROTONE	30	23	7	8.650.910	8.635.935	14.975
11	DEMANIO STORICO ARTISTICO	CALABRIA	REGGIO C.	109	76	33	65.366.068	60.214.836	5.151.232
12	DEMANIO STORICO ARTISTICO	CALABRIA	VIBO VALE	21	16	5	21.863.388	19.298.002	2.565.385
13	DEMANIO STORICO ARTISTICO	CAMPANIA	AVELLINO	49	20	29	85.536.947	85.327.913	209.035
14	DEMANIO STORICO ARTISTICO	CAMPANIA	BENEVENTO	22	11	11	75.808.833	75.648.433	160.400
15	DEMANIO STORICO ARTISTICO	CAMPANIA	CASERTA	153	98	55	1.016.853.010	1.010.578.583	6.274.428
16	DEMANIO STORICO ARTISTICO	CAMPANIA	NAPOLI	362	213	149	3.890.843.665	3.887.043.515	3.800.150
17	DEMANIO STORICO ARTISTICO	CAMPANIA	SALERNO	117	31	86	365.543.780	361.860.904	3.682.876
18	DEMANIO STORICO ARTISTICO	EMILIA RO	BOLOGNA	206	190	16	1.075.195.426	1.071.519.120	3.676.305
19	DEMANIO STORICO ARTISTICO	EMILIA RO	FERRARA	34	28	6	87.138.735	86.838.735	300.000
20	DEMANIO STORICO ARTISTICO	EMILIA RO	FORLI'-CE'	29	20	9	56.646.747	56.335.987	310.760

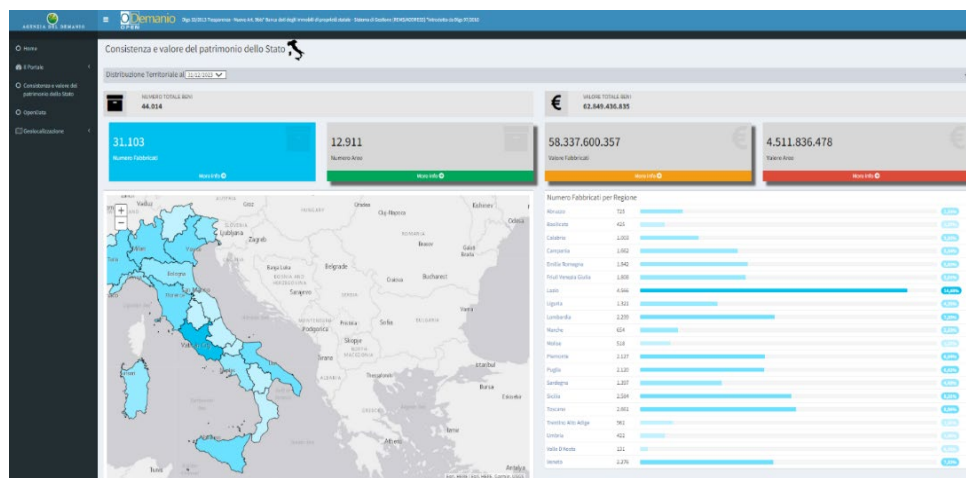
Fonte: Open Demanio.

&art.idGruppo=103&art.idSottoArticolo1=10&art.idSottoArticolo=1&art.flagTipoArticolo=2#:~:text=828)-Art.,alle%20regole%20del%20presente%20codice.

⁴ In base all'art. 828 cod. civ. i beni patrimoniali dello Stato si distinguono in beni del patrimonio disponibile e beni del patrimonio indisponibile. I beni del patrimonio disponibile sono quelli che lo Stato gestisce secondo le norme del diritto privato. I beni del patrimonio indisponibile sono destinati per legge o per uso a scopi pubblici e come tali sono soggetti al regime del diritto pubblico fino al perdurare della loro destinazione. Il Demanio Storico Artistico è costituito da quei beni per i quali il Ministero della Cultura ha riconosciuto un interesse storico, archeologico, artistico e culturale, limitandone l'utilizzabilità e con particolari garanzie di conservazione.

All'interno del portale, i dati sono consultabili tramite una mappa interattiva che permette di visualizzare le informazioni per Regione e Provincia, in forma aggregata. I valori sono espressi anche in percentuale, così da facilitare il confronto tra territori e rendere più immediata la lettura delle diverse sezioni tematiche⁵.

Figura 3. – *Pagina web della sezione Consistenza e valore del patrimonio dello Stato*



Fonte: Open Demanio.

Il secondo dataset disponibile riguarda l'elenco delle Aree del patrimonio immobiliare dello Stato. È diviso in 9 colonne, per 12911 righe, che indicano tutte le aree identificate come demanio statale. Le 9 colonne sono suddivise in:

- Regione;
- Provincia;
- Comune, che indica informazioni più dettagliate delle aree demaniali;
- Indirizzo, in cui sono espressi gli indirizzi delle aree;
- Categoria Patrimoniale, ovvero lo stato dell'area fra Demanio storico artistico, Patrimonio disponibile e Patrimonio indisponibile;
- Codice Bene, con cui l'Agenzia del Demanio identifica l'area;
- Codice Compendio, che si differenzia dal Codice Bene;
- Descrizione, in cui vengono messi pochi dettagli sull'area demaniale;
- Superficie Fondiaria area (MQ), ovvero il totale dei metri quadri dell'area demaniale.

⁵ Open Demanio, <https://dati.agenziaedemanio.it/#/consistenzaevalore>.

Figura 4. – Dataset l'elenco delle Aree del patrimonio immobiliare dello Stato

	A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	K
1	Regione	Provincia	Comune	Indirizzo	Categoria Patrimoniale	Codice bene	Codice compendio	Descrizione	Superficie Fondiaria area (MQ)		
2	ABRUZZO	L'AQUILA	ACCIANO	S.S. 261 snc	PATRIMONIO DISPONIBIL	AQ0009	AQB0115	TERRENO BOSC	684		
3	ABRUZZO	L'AQUILA	ACCIANO	STRADA STATALE	PATRIMONIO DISPONIBIL	AQ0010	AQB0116	TERRENO INCOI	576		
4	ABRUZZO	L'AQUILA	ACCIANO	STRADA STATALE	PATRIMONIO DISPONIBIL	AQ0011	AQB0117	TERRENO PASC	172		
5	ABRUZZO	L'AQUILA	ACCIANO	S.S. 261 SNC	PATRIMONIO DISPONIBIL	AQ0181	AQB0117	TERRENO PASC	310		
6	ABRUZZO	L'AQUILA	ACCIANO	DA P.ZZA MUNICIF	PATRIMONIO DISPONIBIL	AQ0310	AQB0118	TERRENO INCOI	32		
7	ABRUZZO	L'AQUILA	ACCIANO	S.P. 43 snc	PATRIMONIO DISPONIBIL	AQ0201	AQB0119	TERRENO SEMI	434		
8	ABRUZZO	L'AQUILA	ACCIANO	MOLINO DI ACCIA	PATRIMONIO DISPONIBIL	AQ0012	AQB0120	TERRENO BOSC	514		
9	ABRUZZO	L'AQUILA	ACCIANO	COLLE DELLA DIFI	PATRIMONIO DISPONIBIL	AQ0013	AQB0121	TERRENO SEMI	655		
10	ABRUZZO	L'AQUILA	ACCIANO	S.S.261 SNC	PATRIMONIO DISPONIBIL	AQ0014	AQB0122	TERRENO INCOI	1.068		
11	ABRUZZO	L'AQUILA	ACCIANO	S.S. 261 snc	PATRIMONIO DISPONIBIL	AQ0311	AQB0123	TERRENO INCOI	64		
12	ABRUZZO	L'AQUILA	ACCIANO	S.S. 261 N.E.	PATRIMONIO DISPONIBIL	AQ0015	AQB0124	TERRENO INCOI	1.495		
13	ABRUZZO	L'AQUILA	ACCIANO	S.S. 261 S.N.C.	PATRIMONIO DISPONIBIL	AQ0016	AQB0125	TERRENO BOSC	1.026		
14	ABRUZZO	L'AQUILA	ACCIANO	S.P. 40 snc	PATRIMONIO DISPONIBIL	AQ0202	AQB0126	TERRENO ADIBI	224		
15	ABRUZZO	L'AQUILA	ACCIANO	S.S. 261 SNC	PATRIMONIO DISPONIBIL	AQ0017	AQB0127	TERRENO INCOI	4.761		
16	ABRUZZO	L'AQUILA	ACCIANO	S.S. 261 SNC	PATRIMONIO DISPONIBIL	AQ0018	AQB0128	TERRENO ROCC	4		
17	ABRUZZO	L'AQUILA	ACCIANO	S.S. 261 snc	PATRIMONIO DISPONIBIL	AQ0019	AQB0129	TERRENO INCOI	1.799		
18	ABRUZZO	L'AQUILA	ACCIANO	S.S. 261 snc	PATRIMONIO DISPONIBIL	AQ0168	AQB0130	TERRENO BOSC	1.426		
19	ABRUZZO	L'AQUILA	ACCIANO	S.S. 216 SNC	PATRIMONIO DISPONIBIL	AQ0020	AQB0131	TERRENO INCOI	2.589		
20	ABRUZZO	L'AQUILA	ACCIANO	STRADA VICINALE	PATRIMONIO DISPONIBIL	AQ0203	AQB0133	TERRENO INCOI	265		

Fonte: Open Demanio.

All'interno del portale Open Demanio non è presente una sezione specificamente dedicata alle aree demaniali. Tuttavia, grazie agli indirizzi riportati nei dataset è possibile individuarne la localizzazione geografica, anche mediante processi di georeferenziazione dei dati.

La terza sezione considerata riguarda l'elenco dei Fabbricati demaniali. Il dataset relativo è strutturato similmente a quello relativo le aree. È strutturato in 10 colonne per 31103 fabbricati esaminati. Le 10 colonne sono suddivise in: Regione; Provincia; Comune; Indirizzo; Categoria Patrimoniale; Codice Bene; Codice Compendio; Descrizione; Superficie Lorda (MQ), ovvero la superficie totale del fabbricato in metri quadri; Superficie Sedime (MQ), definita come l'area, misurata in metri quadrati, ottenuta dalla proiezione sul piano orizzontale delle murature e delle strutture portanti esterne della costruzione sovrastante il piano di campagna e delle parti di costruzioni entroterra non ricoperte superiormente da terreno vegetale di idoneo spessore ⁶.

⁶ Gazzetta Ufficiale, Art. 7 Area di sedime - As, <https://www.gazzettaufficiale.it/atto/regioni/caricaArticolo?art.progressivo=0&art.idArticolo=7&art.versione=1&art.codiceRedazionale=009R0101&art.dataPubblicazioneGazzetta=2009-07-11&art.idGruppo=2&art.idSottoArticolo=1#:~:text=Si%20definisce%20area%20di%20sedime,terreno%20vegetale%20di%20idoneo%20spessore.>

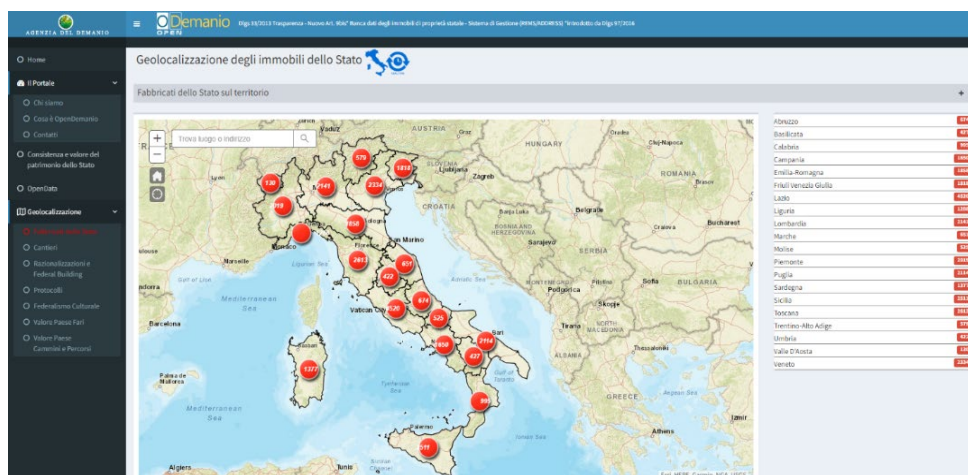
Figura 5. – Dataset l'elenco di Fabbricati del patrimonio immobiliare dello Stato

A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	K
Regione	Provincia	Comune	Indirizzo	Categoria Patrimoniale	Codice bene	Codice compendio	Descrizione	Superficie Lorda (MQ)	Superficie Sedime (MQ)	
2	ABRUZZO	L'AQUILA	ANVERSA I Via Porta Maggiore 21	PATRIMONIO DISPONIBILE	AQ1370001	AQB1706	APPARTAMENTC	81	81	
3	ABRUZZO	L'AQUILA	ATELETA VIA SANGRINA 137	PATRIMONIO INDISPONIBILE	AQ1175001	AQB1582	CASERMA CARA	1.431,00	450	
4	ABRUZZO	L'AQUILA	ATELETA CONTRADA CARCERI S	PATRIMONIO INDISPONIBILE	AQ1278001	AQB1637	RIFUGIO MONT#	75	75	
5	ABRUZZO	L'AQUILA	AVEZZANC VIA CAMILLO CORRAD	PATRIMONIO INDISPONIBILE	AQ0300001	AQB0011	PROCURA DELL	1.603,00	825	
6	ABRUZZO	L'AQUILA	AVEZZANC VIA SAN FRANCESCO	PATRIMONIO INDISPONIBILE	AQ0301003	AQB0012	CARCERI GIUDIZ	108,59	108,59	
7	ABRUZZO	L'AQUILA	AVEZZANC VIA SAN FRANCESCO	PATRIMONIO INDISPONIBILE	AQ0301005	AQB0012	CARCERI GIUDIZ	4.017,69	1.339,23	
8	ABRUZZO	L'AQUILA	AVEZZANC VIA GENSERICO FONTI	PATRIMONIO INDISPONIBILE	AQ0219001	AQB0398	CASERMA CARA	2.253,60	844,7	
9	ABRUZZO	L'AQUILA	AVEZZANC VIA G. FONTANA 17	PATRIMONIO INDISPONIBILE	AQ0219002	AQB0398	CASERMA CARA	990,2	351,3	
10	ABRUZZO	L'AQUILA	AVEZZANC VIA G. FONTANA SNC	PATRIMONIO INDISPONIBILE	AQ0219003	AQB0398	CASERMA CARA	46,6	46,6	
11	ABRUZZO	L'AQUILA	AVEZZANC VIA LUIGI CADORNA 9	PATRIMONIO INDISPONIBILE	AQ1179001	AQB0469	ALLOGGI GUAR	595,5	198,5	
12	ABRUZZO	L'AQUILA	AVEZZANC VIA ARCHIMEDE 9	PATRIMONIO DISPONIBILE	AQ0321002	AQB0547	TERRENO EDIFIK	52,09	52,09	
13	ABRUZZO	L'AQUILA	AVEZZANC VIA EUCCIDE 9	PATRIMONIO DISPONIBILE	AQ0321003	AQB0547	TERRENO EDIFIK	9,94	9,94	
14	ABRUZZO	L'AQUILA	AVEZZANC VIA COLLELONGO -	PATRIMONIO DISPONIBILE	AQ0223002	AQB0663	PORZIONE DI TE	14	14	
15	ABRUZZO	L'AQUILA	AVEZZANC VIA COLLELONGO -	PATRIMONIO DISPONIBILE	AQ0223003	AQB0663	PORZIONE DI TE	19	19	
16	ABRUZZO	L'AQUILA	AVEZZANC VIA COLLELONGO -	PATRIMONIO DISPONIBILE	AQ0223004	AQB0663	PORZIONE DI TE	14	14	
17	ABRUZZO	L'AQUILA	AVEZZANC VIA COLLELONGO -	PATRIMONIO DISPONIBILE	AQ0223005	AQB0663	PORZIONE DI TE	12	12	
18	ABRUZZO	L'AQUILA	AVEZZANC VIA COLLELONGO -	PATRIMONIO DISPONIBILE	AQ0223006	AQB0663	PORZIONE DI TE	11	11	
19	ABRUZZO	L'AQUILA	AVEZZANC VIA COLLELONGO -	PATRIMONIO DISPONIBILE	AQ0223007	AQB0663	PORZIONE DI TE	15	15	
20	ABRUZZO	L'AQUILA	AVEZZANC VIA COLLELONGO -	PATRIMONIO DISPONIBILE	AQ0223008	AQB0663	PORZIONE DI TE	24	24	

Fonte: Open Demanio.

L'unità di analisi dedicata ai dati sugli immobili demaniali non presenta valori aggregati, ma mostra la distribuzione geografica dei fabbricati gestiti dall'Agenzia del Demanio, corredati da attributi quali localizzazione, categoria patrimoniale, superficie e stato di occupazione. La mappa interattiva consente di visualizzare puntualmente gli immobili georeferenziati presenti nel database nazionale, sebbene le aree demaniali non siano ancora rappresentate. La visualizzazione tramite *Google Street View* può risultare imprecisa, poiché spesso mostra l'area circostante e non il fabbricato specifico. Eventuali discrepanze tra mappa e dataset derivano dai diversi tempi di aggiornamento: il patrimonio dello Stato è infatti dinamico, soggetto a alienazioni e nuove acquisizioni, e le variazioni vengono consolidate solo annualmente nell'aggiornamento ufficiale del database.

Figura 6. – Pagina web dell'elenco di Fabbricati del patrimonio immobiliare dello Stato



Fonte: Open Demanio.

Oltre alle sezioni principali, il portale include ulteriori aree tematiche:

- La sezione Cantiere consente di consultare gli interventi edilizi programmati su immobili non utilizzati, con indicazioni su tipologia dei lavori, avanzamento, collaudo e finanziamenti, gestiti dall’Agenzia del Demanio o dal Provveditorato alle Opere Pubbliche.
- La sezione Protocolli raccoglie gli accordi istituzionali dell’Agenzia, articolati in tre categorie: razionalizzazione (rifunionalizzazione e riduzione della spesa), valorizzazione (riqualificazione e sviluppo territoriale) e supporto tecnico-specialistico (gestione e scambio di competenze).
- Il Federalismo culturale riguarda invece il trasferimento agli enti territoriali dei beni del demanio storico-artistico tramite Accordi di Valorizzazione, che definiscono interventi di tutela e rifunionalizzazione e classificano i beni in uso museale, sociale o turistico.
- Infine, le sezioni Valore Paese Fari e Cammini e Percorsi rimandano a pagine dedicate che geolocalizzano rispettivamente i fari dello Stato e gli itinerari nazionali, indicando gli immobili situati lungo i percorsi.

La metodologia dell’Agenzia del Demanio si basa sulla georeferenziazione dei beni presenti nei propri archivi, senza però fornire indicazioni esplicite sulle modalità di raccolta dei dati. Le informazioni sono aggregate quando riguardano il valore complessivo del patrimonio e disaggregate nella descrizione dei singoli immobili. È plausibile che il portale non includa l’intera dotazione statale, ma solo i beni coinvolti in processi di riuso o valorizzazione tramite gare o partenariati. Non vi è, inoltre, una categoria dedicata ai beni abbandonati: tali situazioni sono ricavabili solo indirettamente attraverso classificazioni come “disponibile”, “indisponibile” o “storico-artistico”, e tramite l’ultima rilevazione utile che ne suggerisce la condizione di non utilizzo.

2.1. *Abbandono e non utilizzo: una distinzione concettuale*

Dall’analisi dei materiali raccolti e dal confronto diretto con le diverse realtà operative coinvolte nella gestione del patrimonio, in particolare attraverso le interviste condotte presso le sedi centrali di Roma delle due realtà considerate, emerge con chiarezza una discrepanza terminologica e concettuale che attraversa l’intero campo semantico del cosiddetto “abbandono”. Tale differenza, apparentemente lessicale, rivela in realtà due visioni profondamente divergenti del rapporto tra Stato, patrimonio e cittadinanza, che si traducono in modalità distinte di rappresentare, classificare e intervenire sui beni non più in uso. Da un lato, le associazioni di carattere civico, come *Italia Nostra*, tendono a impiegare il termine *abbandonato*, che assume una connotazione etico-culturale e politica. Esso non si limita a descrivere una condizione materiale di disuso, ma rimanda a un giudizio di valore nei confronti delle istituzioni, interpretando l’abbandono come il segno visibile di una mancanza di cura pubblica. Definire un bene come “abbandonato” implica, quindi, un atto di

denuncia e al tempo stesso una richiesta di intervento, finalizzata a sollecitare la responsabilità collettiva verso la conservazione del patrimonio. In questa prospettiva, l'abbandonato è un simbolo di assenza di governance, ma anche un potenziale generatore di nuove pratiche di valorizzazione, una risorsa latente da recuperare attraverso processi di riuso e di partecipazione. Dall'altro, le istituzioni pubbliche, come ad esempio il caso preso in esame quale l'Agenzia del Demanio, adottano una terminologia più neutra e amministrativa, preferendo definire tali beni come *non utilizzati*. L'uso di questa espressione risponde a una precisa logica discorsiva: evitare l'implicazione negativa insita nel concetto di abbandono, che potrebbe suggerire inefficienza o incuria da parte dell'amministrazione statale. La locuzione *non utilizzato* non implica giudizio, ma descrive una condizione temporanea e reversibile, in attesa di destinazione o valorizzazione. Essa traduce la mancanza d'uso in una fase di transizione gestionale, inscritta all'interno di processi di dismissione, concessione o rifunzionalizzazione dei beni pubblici.

Da questa distinzione linguistica si deduce una diversità strutturale nei rispettivi sistemi di significato. Nel discorso civile, l'abbandono si configura come un problema culturale e identitario, da affrontare attraverso pratiche di tutela e riappropriazione comunitaria; nel discorso istituzionale, la non utilizzazione è un dato tecnico-amministrativo, da gestire in termini di efficienza e razionalizzazione. In altri termini, mentre le organizzazioni civiche tendono a politicizzare l'abbandono, rendendolo visibile come segno di una crisi del rapporto tra Stato e territorio, le amministrazioni pubbliche mirano a neutralizzarlo, collocandolo all'interno di un linguaggio gestionale che ne riduce l'impatto simbolico e sociale.

Le modalità di raccolta e di rappresentazione dei dati confermano questa distinzione concettuale. Le associazioni come *Italia Nostra* operano attraverso forme di rilevazione partecipata, basate su segnalazioni spontanee e su una narrazione "dal basso" del territorio, dove l'esperienza diretta dei cittadini diventa fonte primaria di conoscenza. Le agenzie pubbliche, invece, si avvalgono di procedure standardizzate e sistemi informativi centralizzati, che garantiscono uniformità e aggiornamento, ma al tempo stesso spersonalizzano la dimensione territoriale.

Dunque, il punto di vista metodologico, riflette tale divergenza terminologica, traducendola in due diverse forme di epistemologia del patrimonio. Nel primo caso, la conoscenza del territorio abbandonato nasce dall'osservazione e dal coinvolgimento civico e, quindi, si lega a un'idea di valorizzazione intesa come riattivazione sociale e culturale. Nel secondo, la conoscenza è frutto di processi amministrativi che interpretano il patrimonio come risorsa economica e gestionale; rispondendo, perciò, a finalità differenti: la ricostruzione di un senso di appartenenza, per stimolare la presa di coscienza collettiva, contro l'ottimizzazione della gestione pubblica, con la conseguente riattivazione dei beni attraverso strumenti giuridici e finanziari, da parte di terzi. In questa prospettiva, la distinzione tra *abbandonato* e *non utilizzato* non è solo linguistica, ma riflette una frattura più ampia tra due logiche di valorizzazione, che si traduce in una costruzione discorsiva che varia in base all'attore che la produce. Nonostante ciò, ogni significato, tuttavia, contribuisce a delineare una

geografia del patrimonio in trasformazione, nella quale i confini tra uso, disuso e riuso risultano più fluidi e negoziabili.

La distinzione terminologica individuata tra *abbandonato* e *non utilizzato* permette di dedurre l'esistenza di due diverse retoriche della presenza e dell'assenza dello Stato. Tale dualismo lessicale e concettuale, emerso sia dall'analisi dei dati che dal confronto diretto con i soggetti coinvolti, rappresenta una chiave interpretativa fondamentale per comprendere la complessità del fenomeno dell'abbandono in Italia, che si colloca al crocevia tra politiche istituzionali, pratiche civiche e processi di ridefinizione del valore stesso del patrimonio.

3. *Mappare il disuso: dati, banche dati e primi risultati*

La consapevolezza dell'assenza di un archivio unificato dei beni abbandonati in Italia non può tradursi in una constatazione puramente teorica: essa impone di confrontarsi con le fonti realmente esistenti, di verificarne la consistenza, le sovrapposizioni e le lacune, e di comprendere fino a che punto sia possibile ricostruire empiricamente il fenomeno a partire da ciò che oggi è disponibile. Se la prima parte di questo lavoro ha evidenziato il vuoto informativo e la frammentazione istituzionale, la successiva si propone di attraversare concretamente il campo dei dati, adottando una prospettiva esplorativa e costruttiva.

L'obiettivo non è quello di supplire all'assenza di un censimento ufficiale attraverso la mera giustapposizione di archivi eterogenei, ma di mettere in relazione fonti multiple, valutandone il grado di interoperabilità e la capacità di rappresentare, anche solo parzialmente, il fenomeno dell'abbandono nelle sue varie forme: edilizia residenziale, patrimonio pubblico inutilizzato, aree produttive dismesse, cave e miniere non più attive e così via. Tale esercizio consente di verificare, in forma sperimentale, come potrebbe strutturarsi un futuro database nazionale integrato del patrimonio abbandonato, capace di fungere da base conoscitiva per politiche di rigenerazione e riuso.

In questo quadro, il punto di partenza non può che essere rappresentato dai dati ISTAT relativi agli ultimi due censimenti della popolazione e delle abitazioni (2011⁷ e 2021⁸), che forniscono un'ampia copertura territoriale. Le informazioni sulle abitazioni non occupate, pur costituendo un indicatore indiretto e imperfetto del disuso, rappresentano una traccia statistica di uno degli elementi costitutivi del fenomeno stesso su scala nazionale, poiché si tratta solamente delle abitazioni non occupate, le quali possono essere considerate non in uso. Attraverso la loro elaborazione e visualizzazione in ambiente GIS, tramite il software QGIS, è possibile delineare una prima mappatura delle tendenze spaziali dell'abbandono abitativo,

⁷ ISTAT, *Censimento della popolazione e delle abitazioni 2011*, <http://dati-censimentopopolazione.istat.it/Index.aspx>.

⁸ ISTAT, *Censimento permanente della popolazione e delle abitazioni 2021*, <https://esplora.dati.istat.it/databrowser/#/it/censpop/categories>.

evidenziando le differenze geografiche e diacroniche tra i due censimenti e i nessi con la distribuzione della popolazione residente.

Tuttavia, il fenomeno dell'abbandono non riguarda solo l'ambito residenziale. Per questo l'analisi include diverse banche dati tematiche che intercettano porzioni rilevanti del patrimonio in disuso. Tra queste: la banca dati MOSAICO dell'ISPRA sui siti contaminati e le aree brownfield; i registri regionali di cave e miniere dismesse gestiti dalle ARPA; il progetto del Ministero della Cultura sui beni storico-artistici degradati; le raccolte civiche e associative, come quelle di Italia Nostra; e infine i dati del MEF, che costituiscono un censimento istituzionale avanzato ma ancora parziale. Ciascuna di queste fonti descrive un segmento del fenomeno, adottando propri criteri di classificazione, formati e sistemi di coordinate, che rendono evidente la difficoltà di integrare i dati in un'unica piattaforma coerente. L'esplorazione che segue si propone, quindi, di mettere in dialogo questi archivi, individuando variabili comuni e sperimentando modalità di unificazione parziale attraverso strumenti di elaborazione geografica e statistica.

Questo tentativo non ha un valore meramente tecnico, ma epistemologico, nel provare a costruire un proto-database nazionale, anche solo a partire da fonti diseguali, per mostrare che la conoscenza del fenomeno dell'abbandono può emergere nonostante la frammentazione, attraverso un approccio integrativo fondato su criteri di trasparenza, replicabilità e apertura dei dati. L'analisi empirica, pertanto, non è solo descrittiva, ma anche dimostrativa, la quale evidenzia come la creazione di un sistema informativo unitario sia un obiettivo realistico e tecnicamente perseguibile.

Nelle pagine che seguono, verranno, dunque, presentate le principali fonti esaminate, i metodi di elaborazione e visualizzazione dei dati e i risultati ottenuti dall'analisi comparativa, chiarificando ulteriormente di una mancanza di un quadro unitario.

3.1. Disuso abitativo tramite i dati ISTAT

In questa parte della ricerca, verranno analizzati i censimenti della popolazione permanente realizzati dall'ISTAT relativi agli anni 2011 e 2021, al fine di osservare, nello specifico, la numerosità delle abitazioni occupate e non occupate sul territorio nazionale, sia a livello comunale sia a livello provinciale. La presenza di abitazioni non occupate rappresenta, infatti, uno degli indicatori più significativi del fenomeno dell'abbandono edilizio, che costituisce il tema centrale del progetto.

I dati sono stati recuperati dalla banca dati ISTAT e rielaborati tramite Microsoft Excel, per poi essere importati in QGIS ai fini della costruzione dei cartogrammi tematici. L'analisi si basa sui censimenti della popolazione permanente, che includono il conteggio delle abitazioni occupate e non occupate. Sono stati considerati gli anni 2011, in continuità con il progetto PRIN, e 2021, ultima rilevazione disponibile.

Le tabelle ISTAT scaricate sono state opportunamente rielaborate per estrarre e ordinare le informazioni utili alla ricerca: codice identificativo del comune, regione, provincia, denominazione comunale, numero di abitazioni occupate, non occupate, numero totale di abitazioni e popolazione residente.

Tabella 1. – Esempio di nuova matrice dei dati estratti dalle banche dati ISTAT

Regione	Provincia	Codice ISTAT	Comune	Occupate	Non occupate	Totale case	Totale popolazione
Piemonte	Torino	001001	Agliè	1177	578	1755	2568
Basilicata	Matera	077002	Aliano	463	784	1247	881
Lombardia	Lecco	097043	Lierna	1016	1015	2031	2158
Sardegna	Sud Sardegna	111107	Villaspe-ciosa	1060	108	1168	2575
...	...	...	...	...	...	...	...

Fonte: Elaborazione personale da dati ISTAT.

La semplificazione della tabella aveva l'obiettivo di facilitare la lettura dei dati e predisporli nel formato richiesto da QGIS⁹ per la costruzione dei cartogrammi tematici. Prima dell'importazione, sono stati scaricati gli *shapefile* ISTAT relativi agli anni considerati, garantendo coerenza territoriale nonostante la variazione del numero di comuni tra il 2011 e il 2021 (da 8092 a 7902). Attraverso la tabella degli attributi dello *shapefile*, i dati sono stati associati tramite *Join* basato sul codice ISTAT comunale o provinciale. La classificazione dei valori è stata poi impostata nella sezione "Simbologia", selezionando la variabile target (ad es. abitazioni non occupate). I cartogrammi¹⁰ risultanti mostrano la distribuzione delle abitazioni vuote in valore assoluto e relativo, offrendo una prima rappresentazione del fenomeno dell'abbandono. Tale visualizzazione può supportare anche le politiche pubbliche, evidenziando i territori maggiormente interessati e orientando interventi di rigenerazione.

3.1.1. Premessa metodologica

Nel sistema dei censimenti ISTAT, la distinzione tra "edificio non utilizzato" e "abitazione non occupata" riflette differenze metodologiche e di unità di osservazione. Nel Censimento 2011, basato su rilevazione diretta, l'unità era l'edificio, considerato "non utilizzato" quando privo di funzioni, includendo strutture abbandonate, incompiute o in ristrutturazione. Con il Censimento Permanente 2021, fondato su campionamento e fonti amministrative, l'attenzione si sposta sull'abitazione: è "non occupata" se priva di residenti anagrafici, comprendendo seconde case e

⁹ QGIS è un'applicazione GIS (Geographic Information System) che consente la visualizzazione, organizzazione, analisi e rappresentazione di dati spaziali.

¹⁰ Un cartogramma è una rappresentazione cartografica tematica in cui le entità geografiche (es. comuni, province) sono colorate o simbolizzate in funzione dei valori assunti da una determinata variabile. Ciò consente di visualizzare in modo immediato la distribuzione spaziale del fenomeno analizzato e di comprenderne l'intensità territoriale.

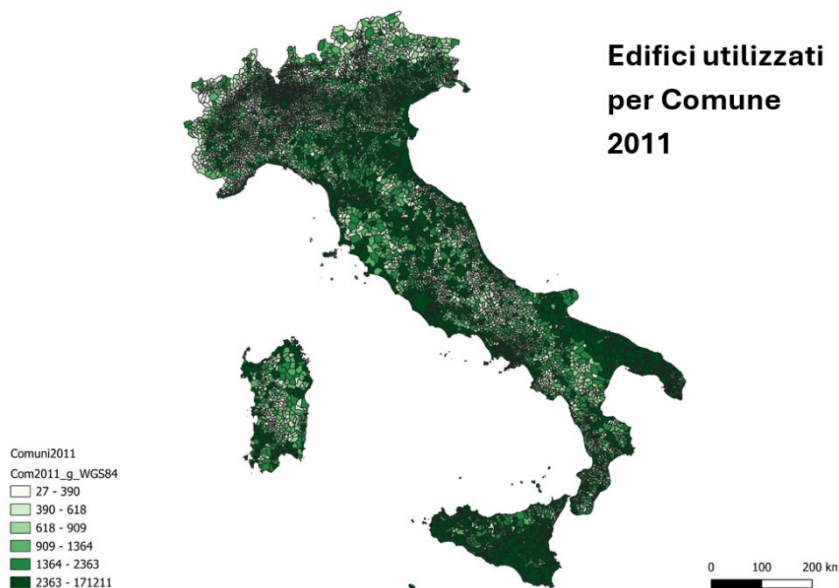
immobili vuoti. L'integrazione di dati amministrativi (utenze, anagrafe, contratti) consente una classificazione più oggettiva. Nel 2021 le abitazioni non occupate sono 9.581.772, pari al 27,2%, con incidenze maggiori nelle Isole e nel Mezzogiorno.

Nonostante le differenze metodologiche, le due categorie possono essere lette in modo complementare per comprendere l'evoluzione dell'inutilizzo abitativo. Entrambe indicano la presenza di spazi non attivi e, se adeguatamente contestualizzate, supportano analisi longitudinali utili a individuare aree critiche e orientare politiche di rigenerazione. La transizione al censimento permanente migliora l'aggiornamento dei dati ma introduce discontinuità nelle serie storiche, richiedendo cautela nei confronti diretti.

3.1.2. Analisi "complementari" 2011

La prima parte di analisi riguarda il 2011, anno di partenza dell'intero progetto di ricerca. In questa sezione, si vogliono fare diversi passaggi. Uno step iniziale è quello di mettere a confronto i cartogrammi delle case occupate e quello delle case non occupate, per vedere le differenze tra due variabili opposte, per poi passare osservare se la geografia della penisola influisce in qualche modo sulla quantità delle abitazioni in specifici territori. Infine, tentare di individuare un *trend* che possa dare maggiori informazioni. Dunque, per ogni variabile considerata, edifici utilizzati/case occupate, edifici non utilizzati/case non occupate e totale edifici/case, è stato realizzato un cartogramma, sia diviso per Comune che per Provincia, che le rappresentasse graficamente.

Figura 7. – Censimento ISTAT Edifici utilizzati per Comune 2011



Fonte: elaborazione personale su QGis.

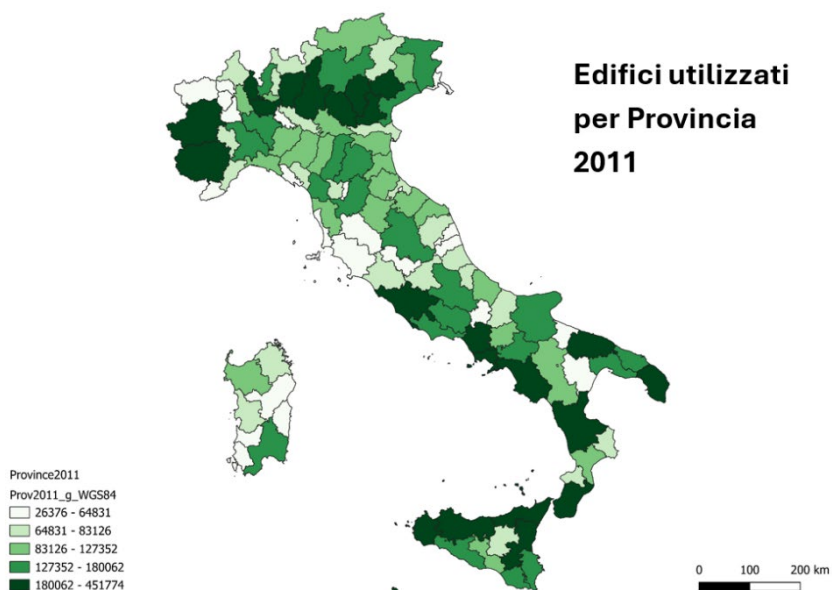
Figura 8. – *Censimento ISTAT Edifici non utilizzati per Comune 2011*

Fonte: elaborazione personale su QGis.

Dalla legenda emerge subito la diversa numerosità delle due variabili: gli edifici utilizzati raggiungono valori molto elevati, mentre quelli non utilizzati sono decisamente meno numerosi. Una differenza evidente riguarda il Trentino-Alto Adige, dove nella figura 8 quasi tutti i comuni risultano bianchi, indicando l'assenza o la presenza minima di edifici non utilizzati; nella stessa area, invece, gli edifici occupati mostrano valori contenuti ma comunque significativi. Anche alcuni comuni toscani presentano livelli ridotti di edifici non utilizzati, mentre la figura 7 evidenzia una situazione opposta per gli edifici occupati.

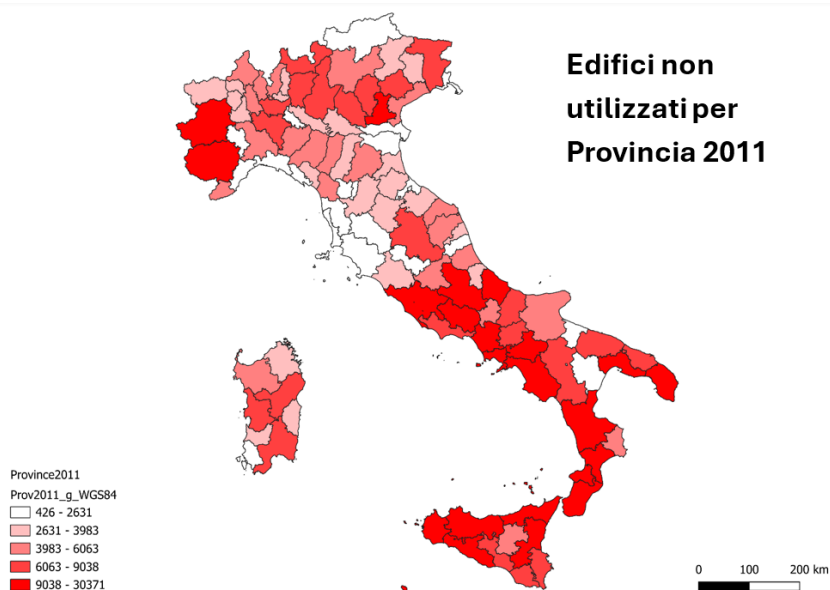
Nella figura 8 compaiono inoltre vari comuni, distribuiti irregolarmente nella penisola, privi di abitazioni non occupate o con meno di dieci unità. Al contrario, il cartogramma degli edifici utilizzati mostra una prevalenza di colori intensi, indicando un'elevata presenza abitativa nella maggior parte del Paese. I grandi centri urbani presentano valori alti in entrambe le variabili, coerentemente con la maggiore densità edilizia. Nelle aree montane, Alpi e Appennini e in parte della Sardegna, il numero di edifici utilizzati diminuisce, riflettendo i limiti geografici che ostacolano la presenza di insediamenti più consistenti. Nonostante tutti questi elementi, non si può affermare che le due variabili siano dipendenti tra di loro, quindi, non si può constatare che un fenomeno causi l'altro o viceversa.

Figura 9. – Censimento ISTAT Edifici utilizzati per Provincia 2011



Fonte: elaborazione personale su QGis.

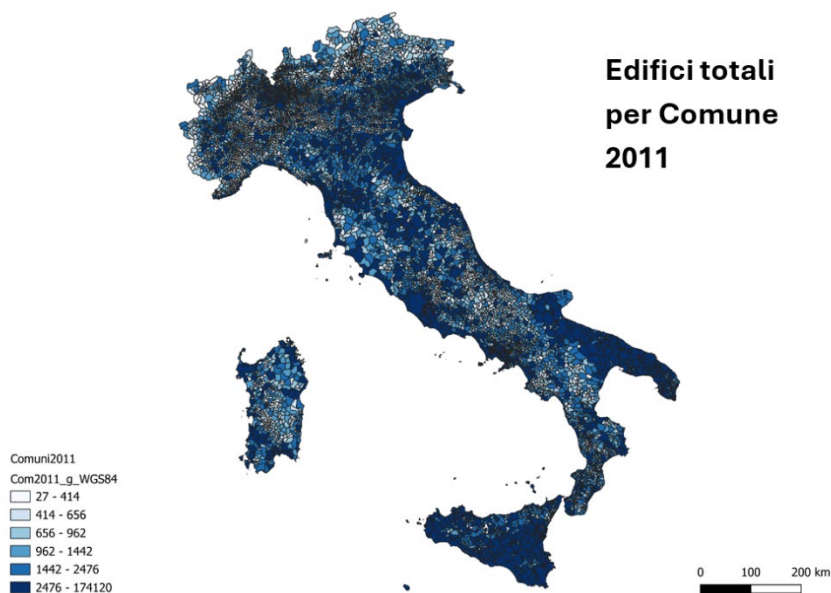
Figura 10. – Censimento ISTAT edifici non utilizzati per Provincia 2011



Fonte: elaborazione personale su QGis.

Le figure 9 e 10 rappresentano i cartogrammi delle stesse variabili a livello Provinciale, che danno una macrofotografia della situazione descritta. Il cartogramma relativo agli edifici non utilizzati mostra come ci sia una divisione in zone, ovvero le Provincie del sud presentano una maggiore quantità di edifici non occupati, soprattutto in Sicilia, il centro ha gradazioni più chiare, indicando una minor presenza di non utilizzato, mentre il nord d'Italia ha, da una parte, una maggior numero di non utilizzato rispetto alle zone centrali, ma minori rispetto alle provincie dello "stivale"; individuando, quindi, una quasi tripartizione della penisola. Per gli edifici utilizzati, invece, dato il loro numero elevato, non fa emergere un'evidente differenza in zone, però si possono confermare alcune stesse tendenze con l'altra variabile. Infatti, le Provincie del nord, del centro-settentrione e della Sicilia hanno valori più elevati rispetto alle altre Provincie.

Figura 11. – *Censimento ISTAT totale edifici per Comune 2011*

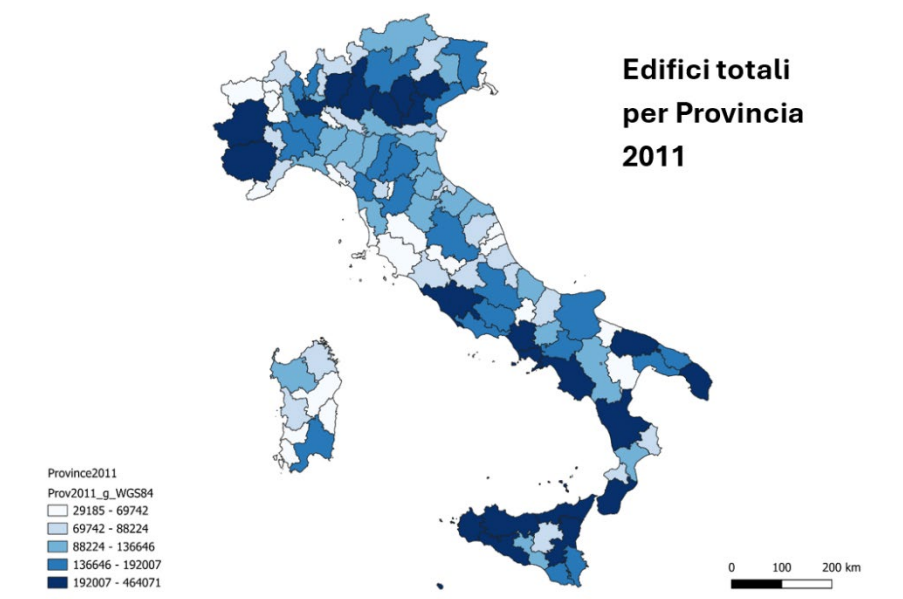


Fonte: elaborazione personale su QGis.

Mettendo in relazione la figura 8 con la variabile degli edifici totali, si può notare che in alcune zone gli edifici non utilizzati sono, rispetto il totale, hanno delle gradazioni di colore differenti in alcune zone. Nei Comuni della Toscana, la numerosità degli edifici totali è abbastanza alta, al contrario del non utilizzato. Nonostante questo, il cartogramma della variabile degli edifici totali presenta alti valori su tutto il territorio nazionale, evidenziando, quindi, un'abitabilità uniforme sul territorio. I colori più chiari, che quindi indicano una quantità minore, sono in corrispondenza delle

catene montuose, Alpi e Appennini, denotando, dunque, una difficoltà abitativa in corrispettivo di morfologie svantaggiose per la vita quotidiana. A differenza del cartogramma delle case non occupate, la figura 11 non presenta valori vicino allo zero.

Figura 12. – *Censimento ISTAT totale edifici per Provincia 2011*

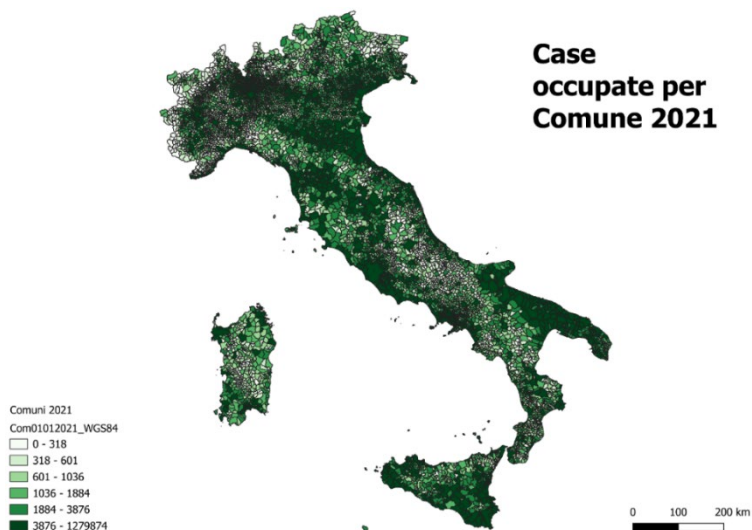


Fonte: elaborazione personale su QGis.

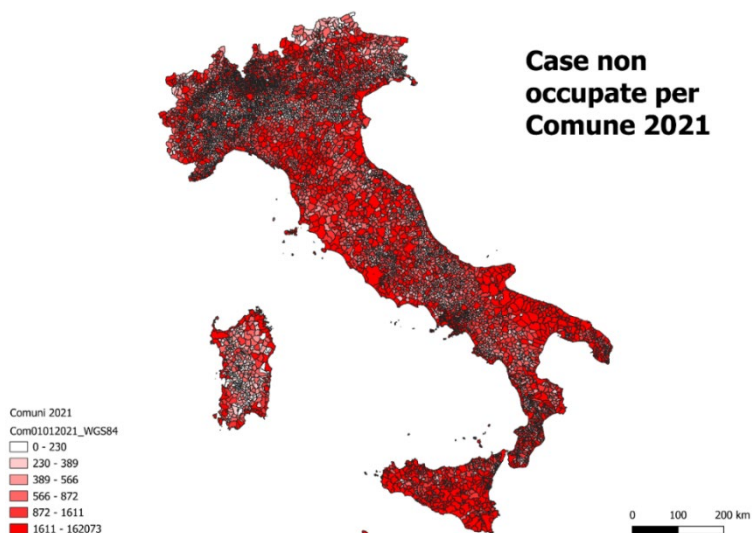
A livello provinciale, si nota ancora di più la non omogeneità della distribuzione del totale degli edifici sul territorio nazionale. Se nel caso degli edifici non utilizzati si possono individuare delle fasce in cui vi è un'alta quota, nel caso della figura 12 ci sono solo alcune zone con alta intensità, come ad esempio le province del nord Italia, nelle zone centrali, al sud in corrispondenza delle coste e in Sicilia.

3.1.3. *Analisi “complementari” 2021*

In questo paragrafo verranno presi in analisi le stesse variabili con le stesse modalità ma con dati connessi al 2021, ultimo anno del censimento ISTAT sulla popolazione permanente in Italia. Anche in questo caso, sono stati realizzati cartogrammi che rappresentano la divisione per Comuni e per Province, quest'ultimo per una fotografia più a livello macro del censimento, viceversa per i cartogrammi relativi ai Comuni.

Figura 13. – *Censimento ISTAT case occupate per Comuni 2021*

Fonte: elaborazione personale su QGIS.

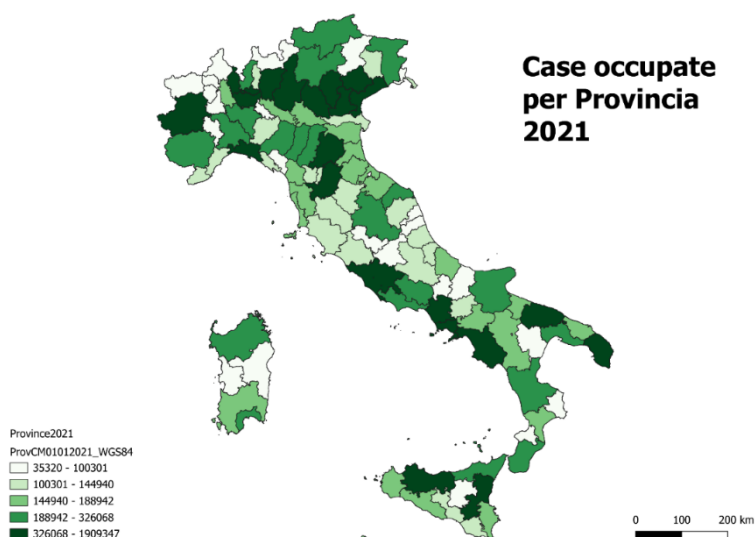
Figura 14. – *Censimento ISTAT case non occupate per Comuni 2021*

Fonte: elaborazione personale su QGIS.

Nella figura 13, c'è un'uniformità in quasi tutta la penisola. Quantità minori sono individuabili nei Comuni della Sardegna, nelle province autonome di Trento e Bolzano e nei comuni del Friuli-Venezia Giulia. Nel cartogramma della figura 12, vi sono elevate quote di case occupate, soprattutto in corrispondenza dei grandi

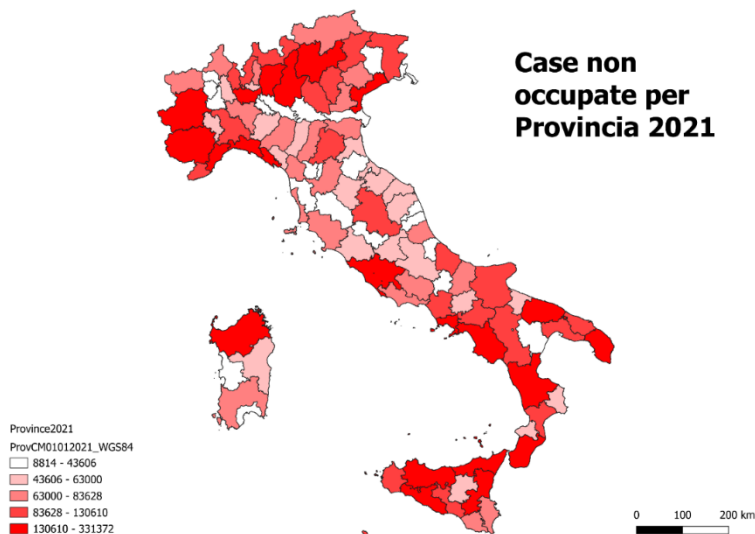
centri abitativi, come Roma e Milano, ma una quantità minore in corrispondenza delle catene montuose. Esempio di ciò rimane la Sardegna, per cui le coste hanno maggiori quantità di occupazione e non occupazione visto la presenza del Sistema sardo-corso, collocato al centro della Regione.

Figura 15. – *Censimento ISTAT case occupate per Provincia 2021*



Fonte: elaborazione personale su QGis.

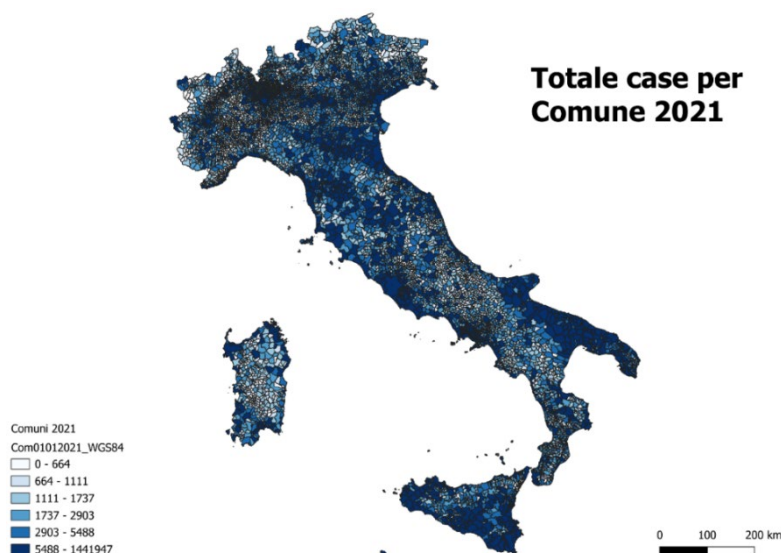
Figura 16. – *Censimento ISTAT case non occupate per Provincia 2021*



Fonte: elaborazione personale su QGis.

La fotografia che offre il livello Provinciale delinea un'associazione tra le due variabili. Infatti, la quota delle case occupate corrisponde alla quota di quelle non occupate, ovvero la gradazione del colore della prima variabile presenta una sfumatura più scura o più chiara, in base alla relativa quantità che rappresenta, corrisponde una stessa colorazione, anche se con tonalità diversa visto il differente valore che richiama.

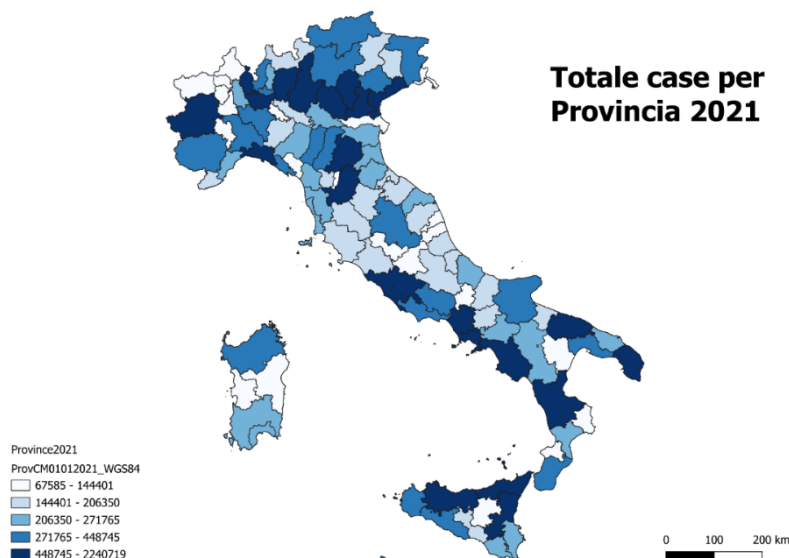
Figura 17. – *Censimento ISTAT totale case per Comune 2021*



Fonte: elaborazione personale su QGIS.

I dati relativi al 2021 mostrano come delle colorazioni molto accese, indicando un'alta quota nella quasi totalità dell'Italia. In Sardegna, nell'estremo nord e lungo gli Appennini, la colorazione è più chiara. Rispetto alla figura 13, infatti, ci sono delle corrispondenze quantitative in zone come la Sardegna, per cui un basso valore di case totali vi è una bassa quantità di case non occupate, sottolineando che il fenomeno, a livello Comunale, quindi molto specifico, del non occupato incide poco sulla totalità abitativa.

A livello Provinciale, in alcune zone vi è una conformità nei valori rappresentanti dai colori, come nella fascia centrale del nord, nelle provincie che affacciano al mar Tirreno e in Sicilia. Questa disposizione è confermata, in alcune zone, anche per il cartogramma provinciale delle case non occupate. Infatti, per tutte le zone in cui la numerosità è elevata, anche per il cartogramma nella figura 16, vi è una scala di colore alta per il non occupato.

Figura 18. – *Censimento ISTAT totale case per Provincia 2021*

Fonte: elaborazione personale su QGis.

3.1.4. *Analisi diacronica*

Una volta esaminato tutti i cartogrammi, in questa sezione si vuole analizzare gli stessi in modo diacronico, cioè confrontando le stesse variabili dei due anni considerati, quindi, per comprendere se ci sono stati cambiamenti significativi o meno.

Un primo aspetto comune tra il 2011 e il 2021 è la questione geografica. Infatti, in corrispondenza delle catene montuose italiane, Alpi, Appennini e il sistema sardo-corso, la popolazione residente risulta minore rispetto al resto della penisola, nonostante però il numero di abitazioni totale, occupate e non occupate, non risenta di tale impedimento geografico, constatando uno spostamento nel corso degli anni delle famiglie in altre zone probabilmente più facili da occupare. Il totale delle case e il totale della popolazione residente, nonostante tutto, nei due anni presi in analisi, non hanno subito grandi cambiamenti, mantenendo una numerosità simile. Di conseguenza, le case occupate sono diminuite, non solo in concomitanza dei rilievi montuosi, ma anche in quasi tutta la penisola. Nel caso della variabile case non occupate, invece, è interessante osservare come sono aumentate dal 2011 al 2021, soprattutto in alcune zone del nord d'Italia e del Sud, mantenendo comunque il *trend* della discriminante geografica come fattore di aumento del fenomeno, ma rilevando un aumento generale in Italia.

In definitiva, l'analisi dei dati ISTAT 2011 e 2021 tramite cartogrammi evidenzia una crescita rilevante dell'inutilizzo abitativo in Italia. Nel 2011 gli edifici non utilizzati erano generalmente sotto il 10%, mentre nel 2021 in alcune province le abitazioni non occupate superano il 40%, come in alcune province. L'aumento è più marcato nelle aree interne, montane e meridionali, mentre città e zone costiere

mantengono valori più elevati di utilizzo. La comparazione, pur considerando le differenze tra le due rilevazioni, mostra una tendenza crescente al disuso abitativo, con possibili implicazioni su spopolamento e degrado se non accompagnata da politiche di rigenerazione. In prospettiva, sarebbe particolarmente interessante replicare il presente esercizio analitico sui dati del Censimento ISTAT 2025, così da disporre di un confronto aggiornato con la rilevazione del 2021 e approfondire in maniera più robusta l'evoluzione recente del fenomeno del disuso abitativo.

3.2. I dati sui *Brownfield*

Il successivo passaggio riguarda un altro fenomeno che può essere considerato come ulteriore manifestazione del disuso, ovvero quello legato al brownfield, il quale è un'area di terreno precedentemente utilizzata per attività industriali o commerciali, che può essere contaminata, nella maggior parte dei casi, da sostanze pericolose o inquinanti. Questi siti sono spesso inutilizzati o sottoutilizzati a causa della presenza reale o percepita di contaminazione, che può includere residui chimici, metalli pesanti o altri agenti tossici derivanti dalle precedenti attività. La rigenerazione di un brownfield richiede interventi di bonifica per eliminare o gestire i contaminanti in modo sicuro, al fine di rendere l'area nuovamente utilizzabile per diversi scopi, che spesso sono convogliati in interessi economici. Il recupero dei brownfield è un tema rilevante sia dal punto di vista della sostenibilità sia dell'urbanistica, poiché permette di ridurre la pressione sull'espansione delle città verso terreni non contaminati, ovvero i greenfield, promuovendo uno sviluppo urbano più efficiente e rispettoso.

I brownfields, quindi, sono uno dei problemi cardini del consumo di suolo, il quale è diventato tema centrale per la riqualificazione urbana. Infatti, sia a livello europeo che nazionale, vi sono diverse normative che vogliono individuare e regolamentare il recupero di questi campi. L'Agenzia Europea dell'Ambiente¹¹, ad esempio, fornisce informazioni e rapporti sull'uso sostenibile del suolo e la rigenerazione dei siti contaminati. Una delle iniziative di rilievo dell'UE è CABERNET (Concerted Action on Brownfield and Economic Regeneration Network), il quale è un progetto che supporta la rigenerazione dei brownfields¹². Inoltre, ci sono diverse normative europee sulla questione, fra cui direttiva 2004/35/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 21 aprile 2004¹³, che regola la prevenzione e riparazione del danno ambientale, che comprende i terreni contaminati. Anche in Italia, ci sono normative e progetti volti alla bonifica e al risanamento dei terreni

¹¹ European Environment Agency, <https://www.eea.europa.eu/en>.

¹² 2nd International Conference on Managing Urban Land (2007), https://www.researchgate.net/profile/Nico-Groenendijk/publication/239851882_An_early_assessment_of_JESSICA_Love_at_first_sight/links/0c96052cdb782edb9a000000/An-early-assessment-of-JESSICA-Love-at-first-sight.pdf#page=66.

¹³ Gazzetta ufficiale dell'Unione Europea, 30 aprile 2004, direttiva 2004/35/CE, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32004L0035&from=en>.

preindustriali, visto anche la storia del Paese che è stato caratterizzato da una forte industrializzazione, soprattutto in alcune zone. Infatti, uno dei primi passi, per poter fare degli interventi mirati sui *brownfields*, è quello di individuare quali sono i siti potenzialmente pericolosi per un eventuale riuso. L'anagrafe dei siti oggetto di procedimento di bonifica è uno strumento previsto dalle norme sui siti contaminati (art. 251 del d.lgs. n. 152/2006¹⁴ e s.m.i.¹⁵) e predisposto dalle Regioni e dalle Province Autonome. Contiene l'elenco dei siti sottoposti ad intervento di bonifica e ripristino ambientale nonché degli interventi realizzati nei siti medesimi; l'individuazione dei soggetti cui compete la bonifica; gli enti pubblici di cui la regione intende avvalersi in caso d'inadempienza dei soggetti obbligati, ai fini dell'esecuzione d'ufficio.

I contenuti e la struttura dei dati dell'Anagrafe dei siti da bonificare sono stati definiti dall'APAT (oggi ISPRA) insieme a Regioni e ARPA, con una prima versione pubblicata nel 2001. Una ricognizione del MASE del 2015 ha evidenziato una forte disomogeneità territoriale nello stato di aggiornamento e nella struttura delle anagrafi regionali. Per superare queste differenze, nel 2016 il SNPA ha istituito una Rete dei Referenti con l'obiettivo di definire un modello dati condiviso, utile a costruire un quadro nazionale uniforme sui siti contaminati. Una volta stabilita la struttura comune, la banca dati è stata implementata all'interno del sistema informativo nazionale. Nel 2020 è stata creata MOSAICO¹⁶, la Banca dati nazionale per i siti contaminati, costituita da un database, da un'applicazione web per il caricamento e controllo dei dati e da applicazioni WEB GIS per la visualizzazione dei dati con differenti livelli di accesso e funzionalità. Nel 2021 è stato avviato il primo popolamento e successivamente, nel 2023, è stata resa disponibile la sezione di consultazione on-line liberamente accessibile dal sito web di MOSAICO.

3.2.1. Analisi cartografica sui Brownfield

La ricerca si è orientata verso la costruzione sperimentale di un primo modello integrato di database nazionale relativo ai beni che possono essere considerati abbandonati o non utilizzati, tra cui sono i siti brownfield, intesi come aree industriali, artigianali o estrattive dismesse, non più operative e potenzialmente soggette a processi di contaminazione ambientale. L'obiettivo di tale fase non era tanto quello di esaurire la complessità del fenomeno, quanto di verificare la fattibilità tecnica e concettuale di una piattaforma unica in grado di aggregare dati provenienti da fonti eterogenee, istituzionali e regionali, oggi non interoperabili tra loro. Il lavoro ha preso avvio dall'analisi dei materiali già disponibili in rete, in particolare dalle informazioni rese pubbliche attraverso i portali delle Agenzie Regionali per la

¹⁴ Art. 251, d.lgs. dell'ambiente, <https://www.brocardi.it/codice-dell-ambiente/parte-quarta/titolo-v/art251.html>.

¹⁵ Art. 152 Codice dell'ambiente, <https://www.brocardi.it/codice-dell-ambiente/parte-terza/sezione-iii/titolo-ii/art152.html>.

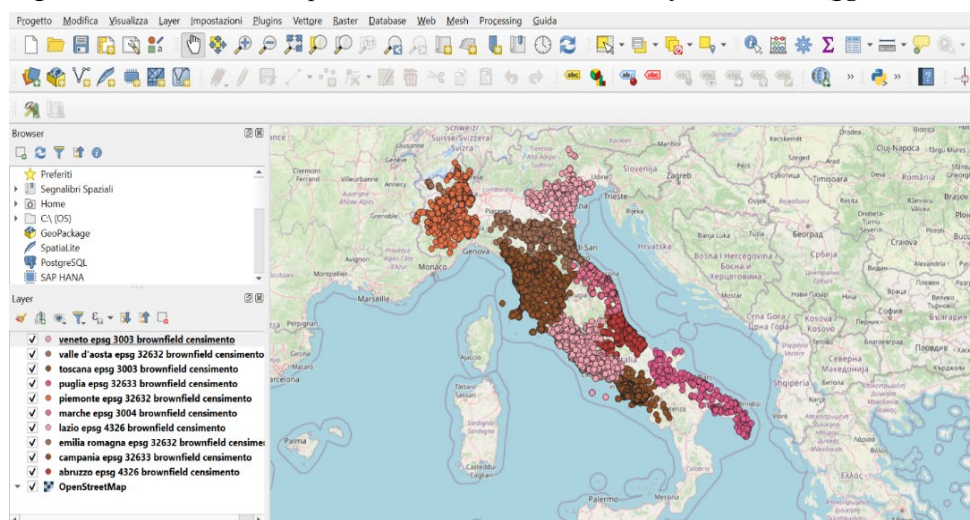
¹⁶ Mosaico, <https://mosaicositicontaminati.isprambiente.it/>.

Protezione dell'Ambiente (ARPA). Tali agenzie, pur condividendo finalità comuni, adottano criteri e modalità di pubblicazione dei dati non uniformi: in alcune regioni sono presenti banche dati consultabili in formato *open data*, mentre in altre la documentazione risulta accessibile solo previa richiesta diretta agli uffici competenti.

Per superare i limiti delle anagrafi esistenti è stata avviata una ricognizione diretta presso le amministrazioni regionali, finalizzata a reperire dati ambientali e territoriali sui siti dismessi e contaminati. Attraverso uno scambio di corrispondenza con gli uffici tecnici è stato possibile ottenere materiali aggiornati, spesso non ancora pubblicati sui portali istituzionali, generalmente in formato Excel e più precisi nella descrizione di localizzazione, estensione e stato procedurale. In alcuni casi, le Regioni hanno successivamente reso pubblici tali dati nei propri *open data*; in altri, i dataset sono stati forniti in via riservata per soli fini di studio. Questa modalità di raccolta, mista tra fonti formali e informali, ha permesso di costruire una base informativa più completa e coerente.

La struttura dei dataset raccolti presenta una forte eterogeneità nei campi e nel livello di dettaglio. In genere, i fogli di calcolo includevano almeno: denominazione del sito, codice identificativo regionale, comune e provincia, coordinate geografiche (in formato UTM o WGS84), stato della procedura di bonifica, ente responsabile, superficie e, talvolta, tipologia di contaminazione o uso pregresso. Tutti i dati sono stati, poi, sottoposti a un processo di normalizzazione semantica e strutturale per uniformare formati, correggere incongruenze e garantire coerenza spaziale. Completata la pulizia, l'intero corpus è stato importato in QGIS, permettendo di costruire una mappa georeferenziata dell'Italia, in cui ciascun sito è rappresentato da un punto vettoriale; l'assenza di punti in alcune regioni riflette semplicemente la mancata trasmissione dei dati da parte delle amministrazioni competenti.

Figura 19. – *Elaborazione personale dei dati dei siti brownfield, tramite Qgis*



Fonte: elaborazione personale su QGis.

L'immagine permette di osservare la dispersione territoriale dei siti, individuare i principali poli regionali del disuso industriale e riconoscere le aree con maggiore densità di fenomeni di abbandono ambientale. L'integrazione dei dati ha confermato una forte eterogeneità territoriale, con regioni dotate di sistemi informativi completi e altre quasi prive di dati digitalizzati. La loro aggregazione in un unico ambiente GIS consente, comunque, di cogliere relazioni e tendenze che non emergerebbero dalla consultazione separata delle banche dati disponibili. Questo primo step dimostra che è possibile avviare un processo di ricomposizione delle informazioni ambientali a scala nazionale, partendo da una pluralità di fonti regionali e locali. La visualizzazione cartografica dei siti dismessi diventa, così, non solo uno strumento analitico, ma anche una forma di consapevolezza territoriale, capace di tradurre in immagini la distribuzione materiale del disuso e di orientare, eventualmente, le politiche di rigenerazione, bonifica e riuso sostenibile del suolo.

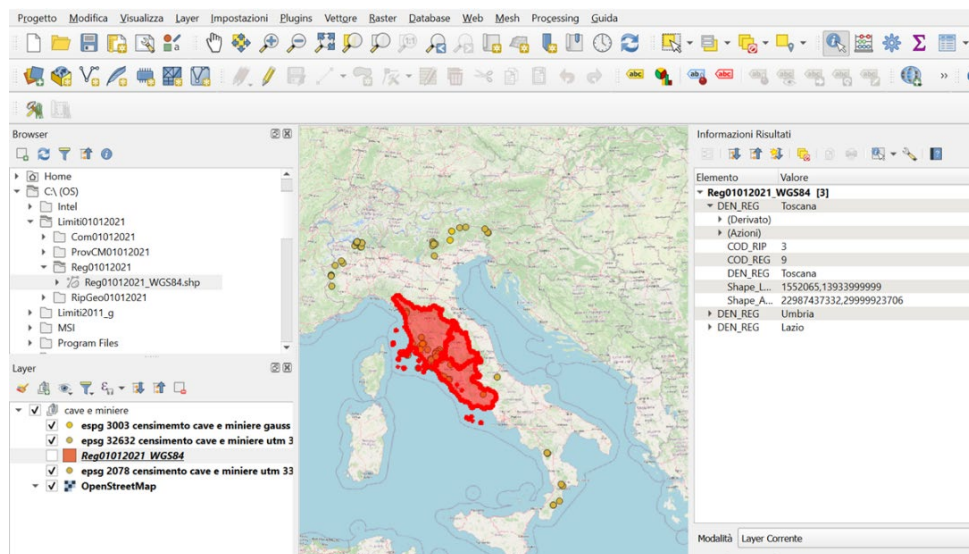
3.3. I dati sulle Cave e Miniere

In parallelo con l'analisi dedicata ai siti industriali dismessi, la ricerca ha esteso il proprio ambito allo studio delle aree estrattive, ovvero cave e miniere. In particolare, è stata utilizzata la banca dati della Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale (ISPRA) denominata "Inventario nazionale ai sensi dell'art. 20 del D.Lgs. 117/2008 – Strutture di deposito di tipo A chiuse o abbandonate"¹⁷. Questa banca dati fornisce un elenco delle strutture di deposito dei rifiuti di estrazione, chiuse o abbandonate, che hanno gravi ripercussioni negative sull'ambiente oppure che, a breve o medio termine, possono rappresentare una grave minaccia per la salute umana o per l'ambiente. Il database ISPRA è aggiornato al 2022 e raccoglie le informazioni fornite da dieci regioni e due province autonome fino a settembre 2022. Esso include, per ciascuna struttura censita, dove disponibili, valutazioni di rischio ecologico-sanitario (RES) e rischio statico-strutturale (RSS) in accordo con il d.m. 16 aprile 2013.

Come per i siti industriali dismessi, anche l'archivio delle cave non è risultato sufficiente a rappresentare in modo completo il fenomeno. È stata, di conseguenza, avviata una ricognizione diretta presso gli uffici regionali competenti, al fine di reperire dati più aggiornati o integrativi rispetto a quelli pubblici. I dataset raccolti sono stati poi armonizzati sul piano semantico e strutturale: uniformazione delle coordinate a un unico sistema di riferimento, normalizzazione dei nomi dei comuni e delle province, codifica dello stato procedurale (chiusa, in abbandono, in bonifica) e classificazione della tipologia estrattiva. Particolare attenzione è stata dedicata alla georeferenziazione dei siti, passaggio essenziale per la costruzione della mappa nazionale.

¹⁷ Ispra, *Inventario nazionale ai sensi dell'art. 20 del D.Lgs. 117/08*, <https://www.isprambiente.gov.it/it/banche-dati/strutture-di-deposito-di-tipo-a>.

Figura 20. – *Elaborazione personale dei dati dei siti cave e miniere, tramite Qgis*



Fonte: elaborazione personale su QGis.

Successivamente tali operazioni, come è mostrato nell'immagine soprastante, è stato creato un layer GIS attraverso l'utilizzo del software QGIS, nel quale ciascuna area estrattiva dismessa è stata rappresentata come punto vettoriale sulla mappa italiana. Rispetto al caso dei brownfield, la disponibilità di dati relativi a cave e miniere dismesse risulta sensibilmente inferiore, in termini quantitativi. In conclusione, l'integrazione di questi dati conferma la fattibilità di un approccio integrato e georeferenziato, pur evidenziando la necessità di ulteriori passi verso la completa interoperabilità nazionale delle informazioni, con l'obiettivo ultimo di allestire una banca dati unificata e sistematica sull'abbandono e sul consumo di suolo estrattivo.

3.4. Banca dati del Ministero dell'Economia e delle Finanze

Tra le diverse fonti istituzionali utili alla ricostruzione del fenomeno dell'abbandono edilizio e infrastrutturale in Italia, un ruolo rilevante è svolto dal sistema informativo messo a disposizione dal Ministero dell'Economia e delle Finanze (MEF) dedicato al censimento degli immobili pubblici¹⁸. Il portale Open Data Immobili, ospitato nella sezione del Dipartimento del Tesoro, costituisce uno dei tentativi più strutturati e sistematici di rilevazione del patrimonio immobiliare detenuto o posseduto dalle amministrazioni pubbliche centrali e locali. L'archivio, alimentato sulla

¹⁸ Ministero dell'Economia, Open data immobili PA, https://www.de.mef.gov.it/it/attivita_istituzionali/patrimonio_pubblico/censimento_immobili_pubblici/open_data_immobili/.

base degli obblighi introdotti dall'art. 2, comma 222, legge n. 191/2009¹⁹, si configura come uno strumento di ricognizione periodica del patrimonio pubblico che, almeno in linea teorica, dovrebbe consentire un aggiornamento continuo dei beni censiti. Dal 2022, infatti, il sistema è stato trasformato in un "rilievo continuo", e la chiusura annuale del ciclo di raccolta dei dati per l'annualità 2024 è fissata al 26 settembre 2025, a dimostrazione della volontà istituzionale di consolidare una infrastruttura informativa stabile e progressivamente più completa. Il database, *open source*, comprende informazioni provenienti da circa 11.000 amministrazioni pubbliche e include fabbricati, terreni e altre tipologie di beni immobiliari classificati secondo le categorie patrimoniali del demanio e del patrimonio disponibile e indisponibile. Ogni unità informativa è corredata da un insieme di attributi essenziali, fra cui localizzazione amministrativa, categoria patrimoniale, destinazione d'uso prevalente, superficie, codice identificativo del bene, i quali consentono una prima forma di lettura sistematica del patrimonio pubblico a livello nazionale e subnazionale. Rispetto alle banche dati analizzate in precedenza, l'archivio del MEF presenta un notevole estensione e capillarità, poiché non si limita a segmenti specialistici del territorio, ma ricomprende in modo tendenzialmente uniforme l'intero universo dei beni pubblici. Gli open data del MEF sugli immobili pubblici includono: l'elenco degli enti adempienti, i dati sugli immobili dichiarati e le detenzioni a favore di terzi. La raccolta garantisce una ricognizione annuale del patrimonio immobiliare pubblico per finalità di trasparenza e gestione.

Il portale del MEF costituisce una risorsa imprescindibile per conoscere la consistenza e la distribuzione territoriale del patrimonio immobiliare pubblico, rappresentando un'infrastruttura informativa che offre un grado di copertura elevato. Tuttavia, rispetto al tema dell'abbandono, esso mostra limiti legati alla natura amministrativa della rilevazione o alla mera raccolta senza scopo di riqualifica o di riuso. Per tale motivo, deve essere interpretato non come una banca dati esaustiva del fenomeno, ma come una componente di un mosaico più ampio, da integrare criticamente con fonti specializzate per ricostruire la geografia reale del disuso edilizio in Italia.

4. Metodologia per la costruzione del database unificato

Si è cercato, pertanto, di costruire un database unitario capace di accogliere e armonizzare le numerose tipologie di dati oggi disponibili sul fenomeno del disuso ambientale e territoriale. La varietà delle fonti, regionali, nazionali, associative o tecniche, produce, infatti, informazioni eterogenee per struttura, lessico e livello di dettaglio, rendendo complessa qualsiasi ricostruzione unitaria del fenomeno. L'obiettivo

¹⁹ L'art. 2, comma 222, legge n. 191/2009 (Legge Finanziaria 2010) impone alle pubbliche amministrazioni di censire e comunicare al Ministero dell'Economia e delle Finanze i beni immobili posseduti o detenuti, costituendo così la base normativa del sistema nazionale di rilevazione del patrimonio immobiliare pubblico.

è armonizzare le informazioni eterogenee provenienti da Regioni, ARPA, ISPRA e altre fonti, così da ottenere una struttura coerente e interoperabile, basata su un set minimo di campi comuni. L'intento è quello di individuare una matrice condivisa che sia sufficientemente flessibile da accogliere contributi diversi, ma al tempo stesso abbastanza definita da permettere confronti e visualizzazioni territoriali attendibili.

In questo quadro, la tabella riportata costituisce un primo tentativo di modello condiviso. Essa raccoglie, in un formato coerente, gli elementi minimi necessari per descrivere ciascun sito: localizzazione amministrativa (Regione, Provincia, Comune), denominazione, tipologia di soggetto proprietario, stato di avanzamento o abbandono e coordinate geografiche. Una volta normalizzati i nomi, uniformati i formati e convertite le coordinate in un sistema unico, questa struttura si dimostra in grado di ospitare dati provenienti da archivi differenti senza perdere significatività o dettaglio. La tabella fornisce un esempio concreto di come le informazioni eterogenee possano essere ricondotte a un quadro comune e immediatamente georeferenziale. Tale modello non rappresenta ancora un database nazionale dei siti in disuso, ma mostra la fattibilità di una piattaforma interoperabile capace di integrare, visualizzare e confrontare fenomeni che oggi sono documentati solo in modo frammentario.

Tabella 2. – *Struttura unificata del database dei siti in disuso*

REGIONE	PROVINCIA	COMUNE	DENOMINAZIONE SITO	TIPO DI SOGGETTO	STATO	LATITUDINE Y	LONGITUDINE X
LAZIO	FROSINONE	Acquafondata	Ex discarica Spina	Pubblico	Potenzialmente contaminato	41,53184	13,95274
EMILIA ROMAGNA	MODENA	MODENA	80360237	Privato	Contaminato	49,48104	6,57423
PUGLIA	Bari	Bari	Area a verde in Via Maldace	Pubblico	sito potenzialmente contaminato	45,52327	66,13682
CALABRIA	Reggio Calabria	Mammola	Torbido	Privato	Abbandonato	42,46776	6,06293
TOSCANA	Grosseto	Montieri	Valle buia		Abbandonato	47,73800	6,65700
SARDEGNA	Carbonia-iglesias	Buggerru	Malfidano		Inattivo	43,60470	44,9300
...	...	...	...	...	...	...	...

Fonte: elaborazione personale su Qgis.

5. Un mosaico informativo frammentato

Le analisi svolte nelle parti precedenti hanno mostrato come il fenomeno dell'abbandono venga individuato e descritto attraverso una pluralità di fonti che utilizzano criteri, scale e finalità differenti. Le ricognizioni condotte, sia sul versante civico-associativo sia su quello istituzionale, rivelano che questo patrimonio informativo risulta utile per comprendere specifiche porzioni del fenomeno, ma non

consente ancora di delinearne l'estensione complessiva. Se si osservano le principali basi dati disponibili, dai censimenti permanenti dell'ISTAT ai portali ambientali dell'ISPRA, fino alle piattaforme patrimoniali come Open Demanio e alle mappe civiche sviluppate da associazioni come Italia Nostra, emerge una costante: nessuna di esse è concepita per restituire una fotografia nazionale integrata e soprattutto completa del disuso. Ogni archivio risponde, infatti, a obiettivi specifici, fra cui quelli statistici, ambientali, patrimoniali o di tutela culturale. Di conseguenza, anche quando i dati sono accurati e aggiornati, restano confinati entro il loro ambito disciplinare e non costituiscono un sistema unitario di riferimento. Questo elemento si inserisce in continuità con quanto emerso nella prima parte di questo elaborato, dove la distinzione terminologica tra "abbandonato" e "non utilizzato" ha mostrato come la rappresentazione del fenomeno dipenda dal punto di vista dell'attore che lo descrive. Tale diversità di prospettive si riflette anche nei dati disponibili. A seconda degli enti coinvolti, i criteri di classificazione, le categorie utilizzate e gli obiettivi della rilevazione cambiano, contribuendo a formare un quadro complessivo articolato ma non ancora integrato; da questo ne risulta che vi sono un insieme di archivi paralleli, che funzionano efficacemente nei propri campi, ma che non dialogano ancora tra loro in un quadro nazionale coerente.

L'assenza di un database unitario non implica necessariamente che le informazioni mancanti siano irreperibili: molte di esse esistono, ma sono distribuite su piattaforme diverse, organizzate secondo logiche differenti e non immediatamente aggregabili. Ciò rende complesso, ad esempio, stimare in maniera puntuale la quantità effettiva di suolo "non attivo", distinguendolo da quello effettivamente consumato. Anche la valutazione del potenziale di rigenerazione risulta limitata, perché richiederebbe una visione d'insieme che raccolga nello stesso archivio i beni edilizi in disuso, le superfici produttive dismesse, le aree minerarie non più operative, i beni culturali in stato di degrado e gli edifici pubblici non utilizzati.

In questa prospettiva, il tema della mancanza di un censimento integrato emerge come un nodo analitico cruciale nella prosecuzione dello studio. Esso non va interpretato come un vuoto assoluto, ma come la presenza di dati che, pur essendo disponibili e spesso aggiornati, non sono ancora stati ricomposti in una struttura comune. La necessità di un database nazionale unitario deriva, dunque, dall'esigenza di rendere comparabili fenomeni che oggi appaiono distribuiti in modo settoriale e di favorire una lettura trasversale tra il consumo di suolo e il disuso dell'esistente. Un archivio condiviso, costruito attraverso criteri armonizzati e aggiornato con continuità, permetterebbe di osservare come il disuso si distribuisca sul territorio, quali categorie di beni risultino maggiormente coinvolte e in che misura tali condizioni contribuiscano o possano contribuire alla dinamica del consumo netto di suolo. In altri termini, consentirebbe di leggere insieme i due versanti del fenomeno: da un lato l'espansione delle superfici artificiali, dall'altro la presenza di patrimonio inattivo che potrebbe rappresentare una risorsa per la rigenerazione.

Proseguendo l'analisi sviluppata nelle parti precedenti, diventa evidente che l'assenza di un'infrastruttura informativa unitaria limita la possibilità di costruire

indicatori condivisi, confrontare territori diversi, aggiornare serie storiche coerenti e valutare scenari alternativi di riuso. La costruzione di un database integrato non costituirebbe solo un'esigenza tecnica, ma un passaggio conoscitivo funzionale alla comprensione articolata del fenomeno e alla capacità di interpretarlo in relazione alle politiche di gestione del suolo, di pianificazione territoriale e di rigenerazione urbana.

Il tema è, quindi, da intendersi come una prosecuzione naturale del lavoro empirico svolto. Dopo aver analizzato come i diversi attori rilevano il fenomeno e aver mostrato quali dati risultano oggi disponibili, la questione della mancanza di un archivio nazionale rappresenta il punto attraverso cui si apre la successiva riflessione, volta a comprendere come il fenomeno possa essere reso più leggibile, comparabile e, soprattutto, monitorabile nel tempo.

Conclusioni

Lo studio ha mostrato come l'analisi del patrimonio immobiliare abbandonato sia ostacolata da una forte frammentazione concettuale e informativa. La distinzione tra i termini utilizzati dagli attori istituzionali e quelli delle organizzazioni civiche riflette approcci diversi alla governance del patrimonio, con implicazioni dirette sulle modalità di rilevazione del fenomeno.

L'esame delle principali fonti ha evidenziato, inoltre, la mancanza di criteri omogenei, l'assenza di interoperabilità e la difficoltà di ricostruire un quadro nazionale affidabile del disuso. La sperimentazione di un modello di database unitario dimostra tuttavia la possibilità di integrare dataset eterogenei e di costruire una base conoscitiva più solida. Tutto questo, quindi, segnala la necessità di sviluppare un'infrastruttura informativa centralizzata, aggiornata e condivisa, affinché le politiche di rigenerazione urbana possano essere supportate da evidenze e non da ricostruzioni parziali.

PER UN ATLANTE DEI BENI IMMOBILI ABBANDONATI

Piero Rovigatti

Sommario: 1. Le parole che usiamo. – 1.1. Abbandono e riuso nelle analisi degli urbanisti. – 1.2. Atlanti dell'abbandono. – 1.3. Quale abbandono, quale disuso. – 1.4. Quali proprietà. – 1.5. Quali funzioni. – 2. Geografie dell'abbandono. – 2.1. Condizioni nazionali del disuso dei beni immobili. – 2.2. Condizioni e cause dell'abbandono territoriale e del disuso del patrimonio immobiliare nelle aree interne italiane. – 3. Attori dell'abbandono e del disuso. – 3.1. Chi sono i proprietari. – 3.2. I motivi principali del disuso. – 3.3. Lo spreco edilizio: una prima stima economica e sociale. – 4. Conseguenze e costi sociali dell'abbandono. – 4.1. Perdita di capitale pubblico e di capitale privato. – 4.2. Disgregazione delle comunità locali e perdita del senso di appartenenza. – 4.3. Declino dei servizi essenziali e isolamento territoriale. – 4.4. Impoverimento del capitale sociale e culturale. – 4.5. Impatti su coesione intergenerazionale e relazioni di prossimità. – 4.6. Impatto sui sistemi ambientali e le funzioni ecosistemiche dei patrimoni ambientali. – 4.7. Incentivo al maggior consumo di suolo agrario e produttivo. – 4.8. Crescita delle disuguaglianze e delle disparità sociali e territoriali. – 5. Quali strategie di contrasto e di cura dell'abbandono e del disuso. – 6. Quali strategie di riferimento per le aree interne.

1. Le parole che usiamo

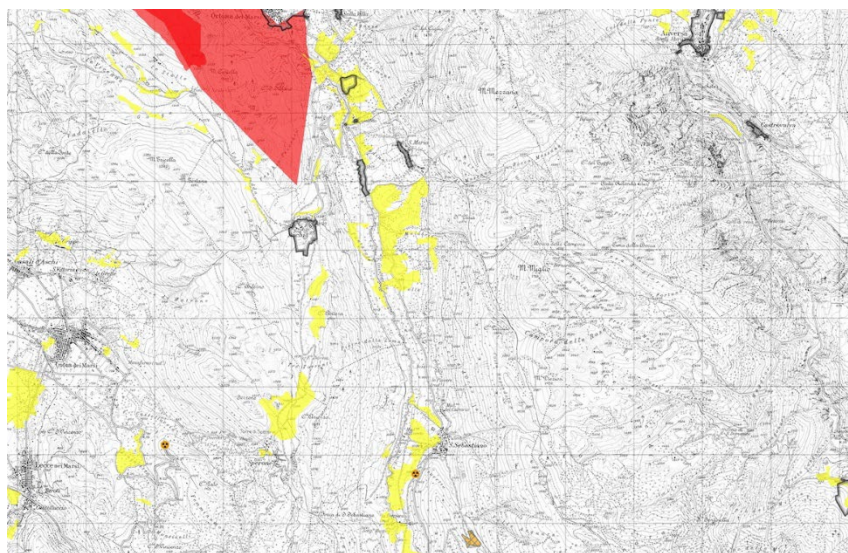
Come osservano alcuni autori, *«In tempi recenti il tema dell'abbandono dei luoghi ha riscontrato interessi crescenti e differenti. Il fascino decadente emanato da borghi storici, ville, aree industriali dismesse, insediamenti e strutture agrarie non più produttive, nosocomi, singoli edifici e financo paesaggi non più abitati attrae numerosi estimatori che a vario titolo, seguendo percorsi esplorativi diversi per tipologia e per livello di approfondimento, scoprono, visitano, censiscono, mappano, analizzano, acquistano, fotografano, dipingono, raccontano, ascoltano i luoghi che, per motivi e in epoche differenti, sono stati abbandonati»*¹. La nozione di “luoghi dell'abbandono/abbandono dei luoghi”, a carattere fortemente evocativo, molto in uso nel linguaggio degli architetti, non appare tuttavia utile ad una trattazione del tema a carattere scientifico. Come suggerito dai coordinatori di questa ricerca, conviene delimitare meglio il campo delle parole, e restringere l'uso del termine “abbandono” a situazioni di territori ben definiti, *«in specie caratterizzati da spopolamento o da perdita progressiva di funzioni sociali ed economiche (dismissione di siti industriali, abbandono di aree agricole, ecc.)»*, adoperando invece il termine “disuso” quando facciamo riferimento a elementi fisici, definiti, di patrimonio, come edifici e beni immobili di carattere dunque materiale.

¹ A.G. Dal Borgo, E. Garda, A. Marini (a cura di), *Sguardi tra I residui. I luoghi dell'abbandono tra rovine, utopie ed eterotopie*, Mimesis, Sesto San Giovanni, 2019.

1.1. *Abbandono e riuso nelle analisi degli urbanisti*

È interessante notare, rispetto alla prima nozione, relativa al termine “*abbandono*” – restringendo le osservazioni al caso abruzzese – come una identificazione topografica di tali territori compaia all’interno della Carta del degrado e dell’abbandono, componente fondamentale della Carta dei Luoghi e dei Paesaggi (CLEP) del nuovo Piano Paesaggistico della Regione. Tale Carta, nelle sue diverse componenti² costituisce all’oggi l’unico elemento di valore normativo all’interno di un Piano lungamente atteso e ancora fermo nella sua elaborazione iniziale del 2009. Pur con i limiti di una indagine ormai segnata dal tempo della sua redazione, tale carta ha almeno il pregio di tenere distinti, nella classificazione dei suoli, quegli spazi caratterizzati dall’abbandono, appunto – nelle diverse condizioni di “*abbandono dei seminativi*”, “*abbandono delle culture specializzate*” – dai suoli segnati da condizioni di “*degrado*”, come le “*aree estrattive*”, le “*aree percorse da incendi*”, le “*discariche e depositi di rottami a cielo aperto*”, ma all’interno dello stesso quadro tematico (fig. 1).

Figura 1. – *Regione Abruzzo, Carta del Degrado e dell’abbandono, CleP, Piano Regionale Paesaggistico Abruzzo, 2009*



² Tali carte sono disponibili anche in formato aperto sul portale Open Data della Regione Abruzzo, all’indirizzo <http://opendata.regione.abruzzo.it/tema/sistema-conoscenze-condivise-0>.



Perimetro dei suoli urbani (perimetro dei suoli urbanizzati e da urbanizzare desunti dai PRG)

Abbandono dei suoli produttivi

Abbandono dei seminativi		Abbandono delle colture specializzate	

Degrado

Aree Estrattive		Aree percorse da Incendi	anni 2003-2007
Discariche e depositi di rottami a cielo aperto	 elementi areali elementi puntuali 		

Fonte: <http://opendata.regione.abruzzo.it/content/sistema-delle-conoscenze-condivise-degrado-e-abbandono>.

Sono peraltro evidenti i rischi di considerare come sinonimi due condizioni – l’abbandono e il degrado – che meritano invece di essere considerati distinti, anche per evitare semplificazioni operative, come quelle di considerare tutti i territori di abbandono, automaticamente, “*territori di degrado*”, e dunque, ambiti obbligati di “*recupero*”, in genere urbanistico, cioè legati allo sviluppo di funzioni antropiche o, meglio ancora, urbane. È una prassi che si ritrova nelle carte di analisi che spesso accompagnano gli strumenti urbanistici locali, ossia gli strumenti della pianificazione urbanistica ordinaria e fondamentale, come i Piani Regolatori Generali, dove è raro trovare distinte le classificazioni dei suoli in abbandono, rispetto a quelli degradati. È il caso, ad esempio, del PRG di Pescara, che tra i suoi elaborati di analisi contiene una carta delle “*Zone di degrado e di recupero*”, (fig. 2) alla cui identificazione su mappa, in forma fin troppo generica – sono zone di degrado, di default, tutti i quartieri di edilizia economica e popolare, assieme alle aree industriali dismesse e altro – si associa, anche, quella degli “*edifici degradati*”, omettendo, però, ogni area libera da fabbricati e in abbandono, condizione presente in grande quantità nel territorio comunale.

I tentativi, insomma, di indagare sui “*territori dell’abbandono*”, sperimentati e messi a frutto nella redazione dei Piani urbanistici, di diversa natura, appaiono, comunque, pochi e limitati, e meriterebbero di essere ulteriormente indagati, e fatti oggetto di una ricerca particolare³.

³ Un caso a parte riguarda l’attività di un attore istituzionale importante come ISPRA, che non ha mai prodotto una “Carta dell’abbandono del territorio” specifica, ma fornisce strumenti come la Carta della Natura, che evidenzia sia le aree di pregio ecologico sia quelle a rischio di degrado a causa di fattori come l’urbanizzazione e l’abbandono. Questo strumento è essenziale per la pianificazione territoriale, le valutazioni ambientali e la comprensione della distribuzione degli ecosistemi. <https://>

Figura 2. – *Comune di Pescara, Carta delle zone di degrado e recupero, PRG, 2007*



Fonte: <https://urbanistica.comune.pescara.it/elaborati-del-piano-regolatore/>.

1.2. Atlanti dell'abbandono

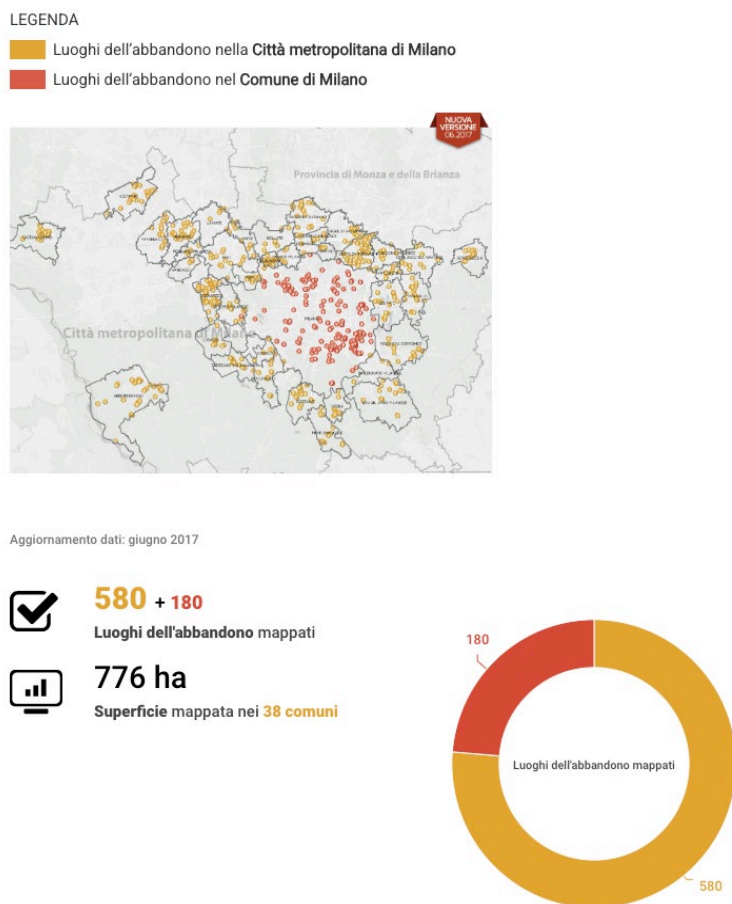
Costruire e divulgare “sistemi di conoscenza condivisa” in materia di abbandono e disuso dei beni patrimoniale è da qualche tempo oggetto, anche in Italia, di diverse iniziative di interesse, che provano a colmare le difficoltà e alcune volte l’inerzia delle amministrazioni pubbliche nell’aggiornamento dei quadri conoscitivi prodotti a supporto della pianificazione e più in generale del governo del territorio. In particolare, appare ancora molto difficile, in molti contesti urbani italiani, indagare, ad esempio, sulla condizione degli alloggi vuoti e inutilizzati (Besseghini, 2025⁴). È il caso dell’Atlante dell’Abbandono per la città metropolitana di Milano

www.isprambiente.gov.it/it/archivio/notizie-e-novita-normative/notizie-ispra/2020/04/carta-della-natura-online-il-nuovo-geoportale.

⁴ E. Besseghini, *Il tentativo di indagare gli alloggi vuoti e inutilizzati nell’Italia afflitta dalla crisi abitativa*, in *Altreconomia*, 29 aprile 2025, disponibile alla pagina: <https://altreconomia.it/il-tentativo-di-indagare-gli-alloggi-vuoti-e-inutilizzati-nellitalia-afflitta-dalla-crisi-abitativa/>.

(fig. 3), progetto promosso dal Centro Studi PIM, «strumento che, attraverso l'osservazione diretta e indiretta dei luoghi, (intende) esortare i soggetti istituzionali a rafforzare l'interesse per queste tematiche», con l'obiettivo di ricostruire la parziale geografia dei principali spazi dismessi presenti nei comuni della Città Metropolitana di Milano.

Figura 3. – Comune di Milano, Atlante dell'abbandono della città metropolitana, PMI, 2024



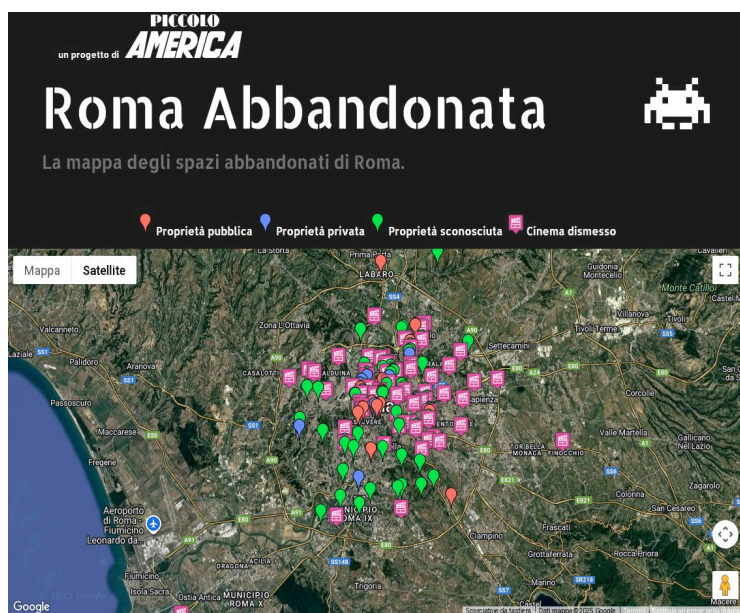
Fonte: <https://www.pim.mi.it/atlane-abbandono/>.

L'atlante è corredato anche di una importante sezione Open Data, all'interno della quale è possibile scaricare anche il dato geografico completo degli «edifici abbandonati e degradati di proprietà privata sul territorio di Milano, che determinano pericolo per la sicurezza o per la salubrità e l'incolumità pubblica o disagio per il decoro e la qualità urbana», assieme ad altri data set di grande interesse, come ad esempio la

localizzazione degli immobili di proprietà comunale, o l'intero patrimonio del verde.

È il caso, ancora, del progetto “*Roma Abbandonata, la mappa degli spazi abbandonati di Roma*” (fig. 4), progetto avviato «con lo scopo di catalogare sia edifici pubblici che privati (purché di interesse collettivo), di raccoglierne la storia e le informazioni e di rendere aperte a tutti queste risorse», promosso dalla Fondazione Piccolo America, nata attorno all'occupazione di uno storico cinema di Trastevere, dopo la sua chiusura, con l'intento di promuovere il recupero di locali sottratti all'utilizzo collettivo, che per interessi privati o per incapacità e disinteresse delle amministrazioni stanno cadendo a pezzi.

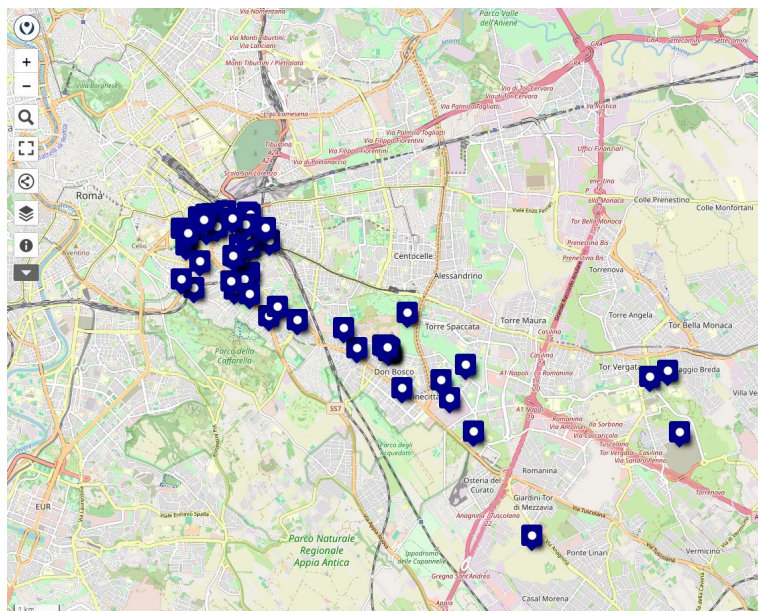
Figura 4. – Fondazione Piccolo America, Roma abbandonata



Fonte: <https://romabbandonata.org/>.

Oppure, su un versante più istituzionale, del progetto “*Spazi abbandonati e sottoutilizzati Municipio Roma VI*”, di ReTer, Sapienza, che ha proposto la mappatura collaborativa, aperta a tutti, in particolare di cantieri abbandonati, immobili sottoutilizzati e immobili e aree abbandonati.

Figura 5. – *RETER*, Spazi abbandonati e sottoutilizzati del Municipio Roma VII



Fonte: <https://www.reter.info/>.

Di uguale interesse, sono le esperienze avviate nel comune di Reggio Emilia, Bologna, Venezia. Nel primo caso, tra la primavera del 2023 e dicembre 2024, sono stati coinvolti vari attori territoriali, tra cui fondazioni, sindacati di proprietari e inquilini. Attraverso focus group e questionari è stata creata una mappatura del fenomeno dei vuoti urbani nella città, realizzando un'indagine che ha fornito informazioni interessanti anche sulle dinamiche e i comportamenti alla base di tali fenomeni. Nel secondo, a Bologna, è stato realizzato il report di “Stima delle abitazioni potenzialmente vuote”, La ricerca ha tenuto in considerazione immobili che alla data del 31 dicembre 2022 non erano utilizzati e non sottoposti a strategie di valorizzazione, cioè non usati per affitti brevi, contratti in nero, o seconde case. Per questa mappatura sono state utilizzate anche dati catastali e informazioni fornite da inquilini e affittuari, considerando anche l'utenza elettrica attiva⁵. A Venezia, l'“*Osservatorio civico sulla casa e la residenza (Ocio)*”, nato come «collettivo di abitanti e ricercatori che si interessano alla casa e alla residenzialità nella Venezia insulare» monitora gli alloggi di edilizia residenziale pubblica, i progetti di edilizia sociale e le locazioni turistiche brevi (fig. 6).

⁵ F. Manfredini, V. Giavarini, *Stima delle abitazioni potenzialmente vuote a Bologna*, in *Osservatorio metropolitano sul sistema abitativo*, Mapping and urban data lab del Dipartimento di Architettura e Studi urbani del Politecnico di Milano, con il coordinamento di Avanzi – Sostenibilità per Azioni, <https://www.pianoabitarebologna.it/wp-content/uploads/2025/01/Quaderno-3-Stima-delle-abitazioni-potenzialmente-vuote-a-Bologna.pdf>.

Figura 6. – Venezia, OCIO, Osservatorio civico sulla casa e la residenza, 17 aprile 2023, inaugurazione contatore posti letto dell'offerta ricettiva nella città storica



Fonte: <https://ocio-venezias.it/chi-siamo>.

1.3. Quale abbandono, quale disuso

Quali categorie d'uso caratterizzano l'abbandono dei territori in Italia, e quali invece il disuso del patrimonio immobiliare? In Italia, come in molti altri paesi, l'abbandono riguarda in gran parte i suoli ad uso agricolo, e anche quelli ad uso industriale. *«Numerosi dati documentano una significativa riduzione delle superfici coltivate in Italia nel corso degli ultimi decenni, principalmente a causa della cementificazione e dell'abbandono dei terreni. Negli ultimi 60 anni, l'Italia ha perso circa il 42% della superficie agricola coltivata. Negli ultimi 50 anni, si parla di quasi il 30% dei terreni agricoli scomparsi, riducendo la superficie utilizzabile (SAU - Superficie Agricola Utilizzata) a circa 12,8 milioni di ettari. Il fenomeno del consumo di suolo è costante. Rapporti recenti dell'ISPRA (Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale) indicano che l'Italia perde in media circa 19-20 ettari di suolo al giorno, l'equivalente di circa 2 metri quadrati al secondo, a causa dell'impermeabilizzazione e dell'urbanizzazione. Questi dati provengono da fonti autorevoli come l'Istat e l'ISPRA, e mostrano un'emorragia costante di terreno fertile, che ha anche un impatto sulla capacità di produrre cibo e biomassa a livello nazionale.»*

Il tema delle aree dismesse, invece, intese come aree produttive, è stato e continua a rimanere al centro dell'attenzione della ricerca in campo urbanistico da molti anni, come origine di intensi programmi di "riqualificazione" e "riconversione

d'uso", specie nelle aree urbane e metropolitane, orientate in genere alla valorizzazione delle rendite urbane, con esiti spesso problematici riguardo agli effetti economici e sociali generati nei contesti locali.

Una vicenda recente, ed emblematica, è quella del programma di rigenerazione urbana degli Ex Mercati Generali a Roma, nel quartiere Ostiense. Il progetto preliminare assegna la parte principale degli spazi alla funzione turistico-ricettiva (61% della superficie), affiancata da uffici, ristorazione e attività commerciali e uno studentato universitario da 2000 posti, che gode anche del finanziamento dei fondi PNRR. Il programma vede coinvolti il Comune di Roma, il concessionario, Sviluppo Centro Ostiense, e la multinazionale americana Hines, un soggetto privato specializzato nella realizzazione di "studentati di lusso", con una concessione dei suoli pubblici per 60 anni. Il programma ha generato una forte opposizione degli abitanti del quartiere, che ne contestano le ricadute sociali e i vantaggi pubblici complessivi (fig. 7).

Il caso degli ex Mercati Generali a Roma è solo un esempio di una condizione generale. Permangono infatti, in molte città e territori italiani, ampie superfici in stato di abbandono, e di degrado, spesso gravato anche dall'elevata compromissione in termini ambientali dei suoli.

Figura 7. – Roma, quartiere Ostiense, manifestazione di protesta del Comitato Civico per la Tutela dell'Area ex Mercati Generali, 22 novembre 2025



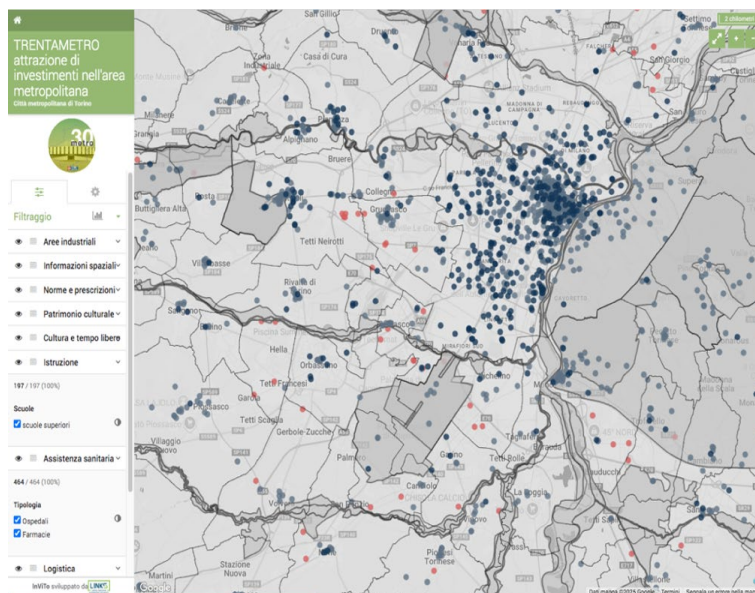
Fonte: <https://www.facebook.com/profile.php?id=61582541285756>.

Permangono tuttavia, in molte città e territori, ampie superfici in stato di abbandono, e di degrado, spesso gravato anche dall'elevata compromissione in termini ambientali dei suoli. Non esiste, peraltro, una singola mappa nazionale di tutte le aree industriali dismesse in Italia gestita centralmente, ma la mappatura avviene principalmente a livello regionale e provinciale. Diverse amministrazioni locali e piattaforme private hanno sviluppato i propri strumenti per censire e promuovere il recupero di queste aree. Molte province e città metropolitane hanno creato banche dati o mappe per le loro specifiche aree. Ad esempio, la Città Metropolitana di Torino ha sviluppato il progetto Trentametro, e un portale dedicato per l'attrazione degli investimenti (fig. 8). Anche la Provincia di Varese e la Regione Campania dispongono o hanno avviato strumenti simili. Per quanto riguarda i siti contaminati di interesse nazionale (SIN) esiste una mappa ufficiale gestita dal Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica (fig. 9). L'ISPRA gestisce anche la banca dati nazionale "MOSAICO" per i siti contaminati.

Esistono inoltre iniziative private e progetti legati al PNRR che mirano a mappare queste aree, spesso con l'obiettivo di riqualificarle per nuovi scopi. La fondazione "*Riusiamo l'Italia*" raccoglie link e mappe relative a spazi vuoti e alla rigenerazione urbana in generale⁶. Il Ministero della Cultura, attraverso la Direzione Generale Creatività Contemporanea, ha avviato le attività dell'Osservatorio sulla rigenerazione territoriale e sul riuso degli spazi, che ha prodotto la mappa "Luoghi rigenerati" (fig. 10), tentativo *in progress* e in continuo aggiornamento di catalogare e divulgare progetti di rigenerazione e riuso a base culturale. Lo stesso Ministero non ha mai pensato di avviare, invece, una mappatura di siti di possibile recupero.

⁶ Fondazione "Riusiamo l'Italia", https://www.rusiamolitalia.it/ita/01_fondazione.aspx.

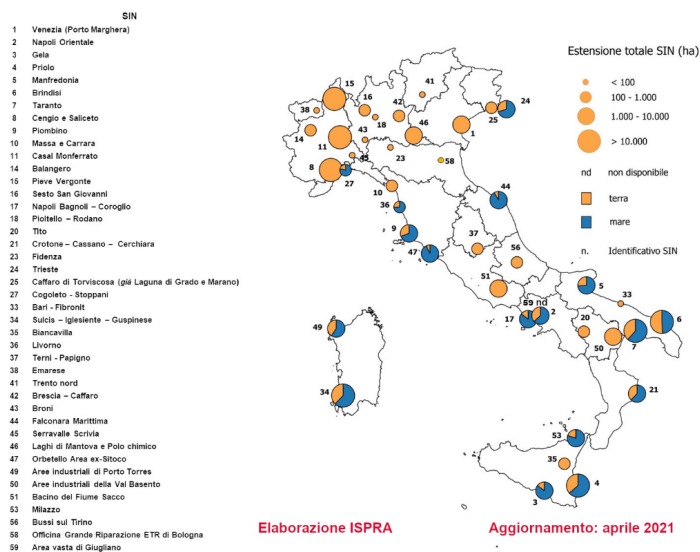
Figura 8. – Torino Metropoli, mappa delle aree industriali dismesse presenti sul territorio della Città metropolitana



Fonte: <http://www.urbantoolbox.it/>, <https://www.geoportale.cittametropolitana.torino.it/visgaasigo/>.

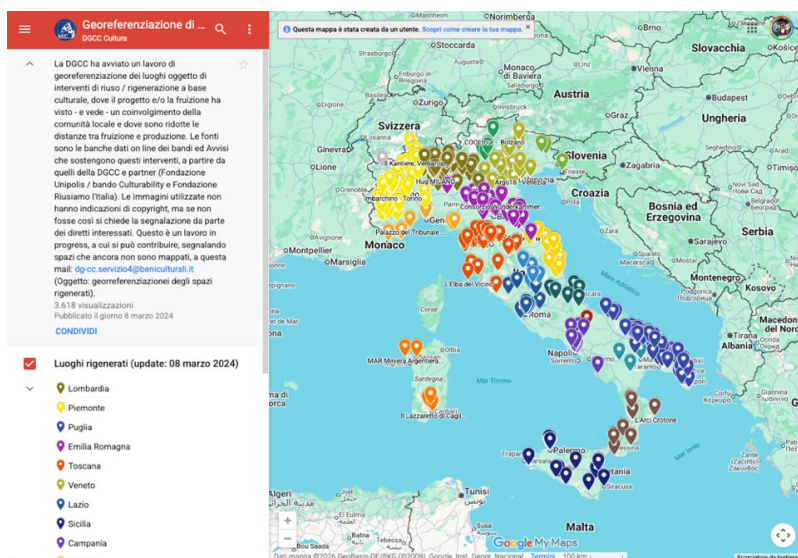
Figura 9. – Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica, Mappa dei Siti di interesse nazionale, aprile 2021

Mappa dei siti SIN



Fonte: <https://bonifichesiticontaminati.mite.gov.it/mappa-dei-siti-sin/>.

Figura 10. – Ministero della Cultura, Direzione Generale Creatività Contemporanea, mappa “Luoghi rigenerati”



Fonte: <http://osservatorioriuso.cultura.gov.it/pagine/progetti.aspx>.

1.4. Quali proprietà

Un altro modo per classificare i “*territori dell’abbandono*” e i “*patrimoni in disuso*” è quello che attiene al loro statuto proprietario. Il fenomeno interessa, in linea di massima, tanto i beni pubblici, quanto i beni privati, e anche i “*beni comuni*”. L’Agenzia delle Entrate pubblica da anni rapporti sulle “*statistiche catastali*”, che però non consentono di entrare in possesso, in maniera diretta, di dati riconducibili a tale articolazione. Dovrebbe essere nell’interesse di ogni amministrazione – e da qualche tempo ciò è diventato atto d’obbligo per richiesta di specifiche strutture statali – realizzare e mettere a disposizione di tutti, in formato aperto, mappe del patrimonio pubblico, cioè di tutti. Un esempio interessante al riguardo è quello offerto dal comune di Roma, con la “*Carta della Città Pubblica*” (fig. 11), attraverso la quale Roma Capitale dispone di un censimento completo degli immobili e delle aree pubbliche, individuati e visualizzati su una mappa che comprende tutte proprietà del Demanio, di Roma Capitale, della Regione Lazio, della Provincia e di tutti gli altri enti e soggetti pubblici titolari di immobili, che siano terreni o edifici. Sono stati localizzati e cartografati ad oggi 40.084 oggetti la cui estensione totale raggiunge i 33.762 ettari corrispondenti al 26,2% dell’intero territorio comunale. Sarebbe peraltro interessante vedere una proiezione su questa mappa della condizione di abbandono e di disuso di ogni singolo bene cartografato, come illustrato negli altri esempi precedenti. Una applicazione di tale metodologia e strumentazione sarebbe utile ad ogni comune italiano.

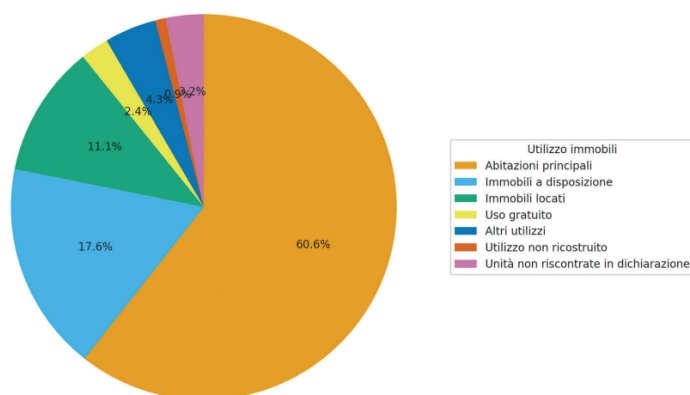
È ancora l'Agenzia delle Entrate, attraverso i dati catastali, che permette, nel frattempo, di analizzare dati sulla distribuzione del patrimonio immobiliare italiano secondo logiche proprietarie. Ha provato a farlo un recente studio promosso da IFEL, Fondazione ANCI, *“L'Offerta di abitazioni in Italia”*, che consente anche interessanti comparazioni a livello internazionale.

Figura 12. – *IFEL ANCI, Distribuzione dell'utilizzo degli immobili di proprietà nel 2024*

Gli usi delle abitazioni di proprietà delle PF

	Abitazioni principali	Immobili a disposizione	Immobili locati	Uso gratuito	Altri utilizzi	Utilizzo non ricostruito	Unità non riscontrate in dichiarazione	Totale
Numero	19.819.410	5.739.400	3.617.108	775.087	1.417.739	296.650	1.035.034	32.700.428
Quota	60,60%	17,6%	11,1%	2,4%	4,3%	0,9%	3,2%	100,00%

Distribuzione utilizzo immobili di proprietà - 2020



Fonte: https://www.fondazioneifel.it/documenti-e-pubblicazioni/item/download/6279_157234fc03a14ad636ce13e1c8d9b502.

Tale studio integra i dati offerti dal censimento ISTAT 2021 con quelli prodotti dal MEF-Agenzia delle Entrate nel suo *“Rapporto annuale sugli immobili 2024”*.

«Il Rapporto individua il numero anche degli alloggi di PG (Persone Giuridiche), che sono 2,5 milioni in Italia; di questi 900mila sono alloggi ERP, 780mila di proprietà della Aziende Regionali e 220mila di proprietà dei Comuni. La stima complessiva del MEF si attesta sulla presenza di 35.246.379 alloggi in Italia, non dissimile da quella Istat di 35.271.829. Colpisce la quota di immobili a disposizione delle famiglie – 5,7 mln, il 17,6% – che è maggiore degli immobili in locazione – 3,6 mln, 11,1%». Ma anche la modesta dimensione del patrimonio abitativo pubblico, pari al

2,6% del totale degli alloggi, un dato molto minore della situazione in Francia (12%), ma in linea con la Germania (2,5%).

«L'altra stima ufficiale, quella del Mef – Agenzia delle Entrate, è in grado di individuare solo gli usi delle Persone Fisiche, quindi delle famiglie italiane, che comunque detengono la maggior parte dello stock abitativo – 32 milioni di alloggi su 35 milioni⁷. In questo caso vengono rilevate le case a disposizione che sono 5,7 milioni, una stima ben diversa da quella operata da Istat, che tuttavia non tiene conto degli immobili posseduti da Persone Giuridiche. In entrambe i casi si tratta comunque di percentuali molto maggiori di quelle rilevate in Germania e Francia che si attestano su stime del 4,4% e del 7,8%».

È su questo dato che conviene concentrarsi, e che riprenderemo nei paragrafi successivi a proposito del calcolo – tentativo – dello “spreco edilizio” che sta dietro a questa condizione: in Italia è “a disposizione” delle “persone fisiche”, cioè della proprietà privata, una quota rilevante dell'intero patrimonio abitativo, pari al 16,28% dell'intero patrimonio immobiliare italiano. Se a questa cifra di patrimonio – il numero di case a disposizione, 5.739.400 unità – che eccede il patrimonio disponibile come “prima casa”, associamo anche le quote di “unità non riscontrate in dichiarazione” (relative probabilmente al “sommerso edilizio”), arriviamo alla cifra di 6.774.434 unità immobiliari, pari a oltre il 20% dell'intero patrimonio immobiliare nazionale.

1.5. Quali funzioni

Un ulteriore modo di classificare abbandono e disuso attiene alle funzioni specifiche svolte da ogni bene, che nel caso dei singoli beni immobili merita di essere distinta almeno nelle categorie principali dell'industria e dell'artigianato, del commercio, del turismo, della mobilità, e in particolare delle attrezzature pubbliche e collettive. Allo stato attuale della ricerca non sono stati ritrovati casi di interesse al riguardo. Si segnala come anche il solo tema dell'abbandono degli edifici scolastici, paradigma di una contrazione della presenza dello Stato nei territori di margine e di disuguaglianza (fenomeno che interessa, in particolare, le aree marginali interne, ma in parte anche alcune periferie urbane più estreme), meriterebbe di essere opportunamente indagato, come suggerito in uno dei seminari della nostra ricerca⁸.

Il recupero a scopi sociali e collettivi di questi beni assumerebbe infatti un preciso significato simbolico, come forma di “ritorno dello Stato” in luoghi che ne hanno sempre rappresentato funzione e missione in maniera esemplare⁹.

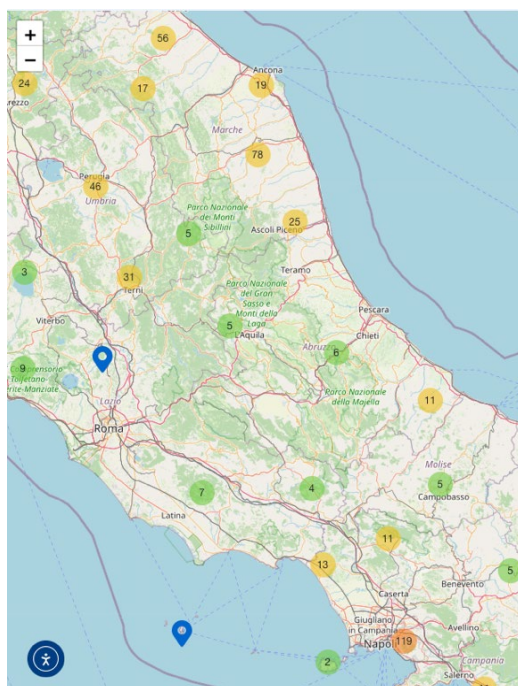
⁷ https://www.de.mef.gov.it/attivita_istituzionali/patrimonio_pubblico/censimento_immobili_pubblici/rapporti_annua-li_immobili/.

⁸ Pescara, Dipartimento di Architettura, *La rigenerazione gentile in terra d'Abruzzo, seminario PRIN REPAIR organizzato dall'unità di ricerca locale UdA*, resp. P. Rovigatti, 13 dicembre 2024.

⁹ P. Rovigatti, *Ripartire la scuola al centro del villaggio*, in *Urbanistica Informazioni*, n. 311, settembre-ottobre 2023, ISSN N. 0392-5005, INU edizioni, Roma, 115-117.

Un tema specifico è infine quello dell'abbandono del patrimonio culturale materiale. Il Ministero della Cultura (MiC) ha avviato iniziative specifiche per censire e monitorare i beni culturali in stato di abbandono, sebbene non esista un “*inventario completo*” unico in senso stretto a causa della vastità del patrimonio. In sintesi, il Ministero dispone di strumenti e procedure per monitorare lo stato di abbandono e degrado del patrimonio, spesso con la collaborazione del pubblico, e utilizza queste informazioni per avviare progetti di recupero e finanziamento dedicati. Il risultato da tale sforzo organizzativo appare tuttavia allo stato dell'arte ancora modesto. Consultando online la Mappa dei beni culturali abbandonati (fig. 13), appare la localizzazione di solo 1999 beni a livello nazionale, 299 per l'areale Marche-Umbria-alto Abruzzo, e solo 2 beni per l'areale abruzzese. Una iniziativa senz'altro interessante, che meriterebbe forse più risorse di sostegno, e maggiore diffusione pubblica.

Figura 13. – MIC, *Mappa dei beni culturali abbandonati, ingrandimento sull'Italia Centrale, accesso del 10 novembre 2025*



Fonte: <https://beniabbandonati.cultura.gov.it/>.

2. Geografie dell'abbandono

Se realizzare indagini e mappe dei territori dell'abbandono e del patrimonio in disuso appare ancora oggi un'impresa da compiere, appannaggio di alcune sperimentazioni in campo accademico, o addirittura di imprese in campo artistico¹⁰, più praticabile appare la possibilità di mappare la localizzazione di immobili in disuso, fino alla dimensione comunale e delle *unità minime di censimento*, disponibili su base regionale, se ci si accontenta di equiparare questa condizione a quella della variabile ISTAT delle “*abitazioni vuote e occupate solo da persone non residenti*”, disponibile alle diverse date dei censimenti nazionali (fig. 14).

Figura 14. – Regione Abruzzo, delimitazione unità minime di censimento, ISTAT, 2021



Fonte: elaborazione dell'autore.

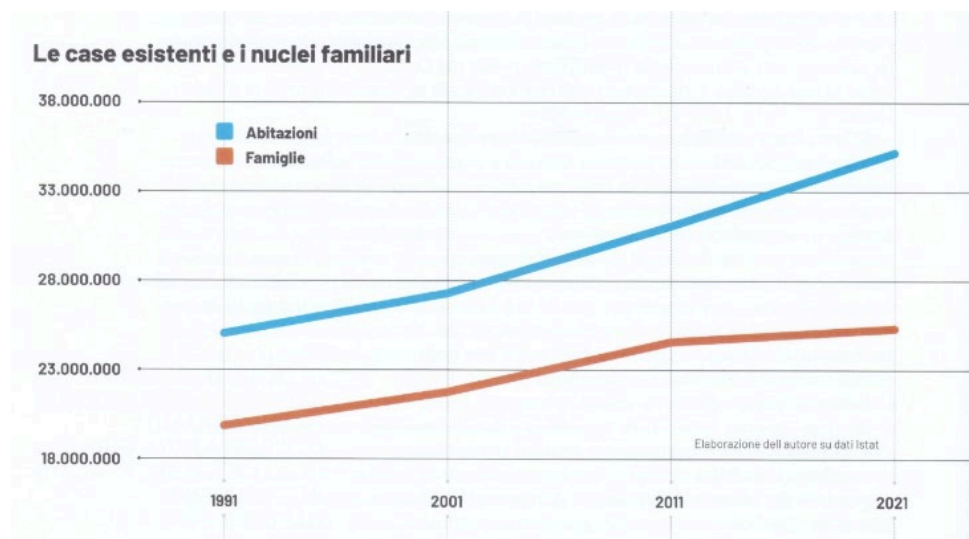
2.1. Condizioni nazionali del disuso dei beni immobili

La situazione in Italia al riguardo, anche semplicemente riferendosi ai dati di sintesi dell'ultimo censimento delle abitazioni del 2021, appare nel complesso particolarmente sorprendente. A fronte di una popolazione residente di 58.971.230 unità, è già il dato delle abitazioni totali censite a stupire: 35.271.820 unità, vale a dire una disponibilità di abitazioni che si avvicina quasi al numero degli abitanti totale, e che supera, e di molto, il numero delle famiglie, pari a 26.206.246 unità.

¹⁰ Si veda l'esempio del progetto artistico <https://urbexology.com/>, mappa collaborativa di luoghi potenzialmente perduti o storici.

Due valori, case e famiglie, che hanno conosciuto negli ultimi tre decenni gradienti di crescita differenti (fig. 15).

Figura 15. – *Crescita delle abitazioni e delle famiglie attraverso i dati dei Censimenti ISTAT dal 1991 al 2021*



Fonte: *Jacobin Italia*, n. 28, autunno 2025, 26.

È come dire che ogni italiano, o meglio ogni italiano e mezzo avrebbe la possibilità di disporre di una casa tutta sua. Dato appunto sorprendente, in una nazione che ormai da alcuni anni si trova a dover fronteggiare – ma probabilmente non ha mai smesso di farlo, il problema semmai è che non ne parla, e non ne decide, la politica – una vera e propria emergenza casa, tratto peraltro comune anche a diversi paesi europei, ma specifica del caso italiano¹¹. Ma è la incredibile mole di *case vuote* a sorprendere ulteriormente – oltre alla loro crescita negli ultimi decenni – che si spiega con molte ragioni, e segnala il fallimento delle politiche orientate alla soluzione del problema abitativo nel nostro paese attraverso l'accesso proprietario *per tutti* che ha segnato buona parte delle politiche pubbliche dalla ricostruzione post bellica in poi¹².

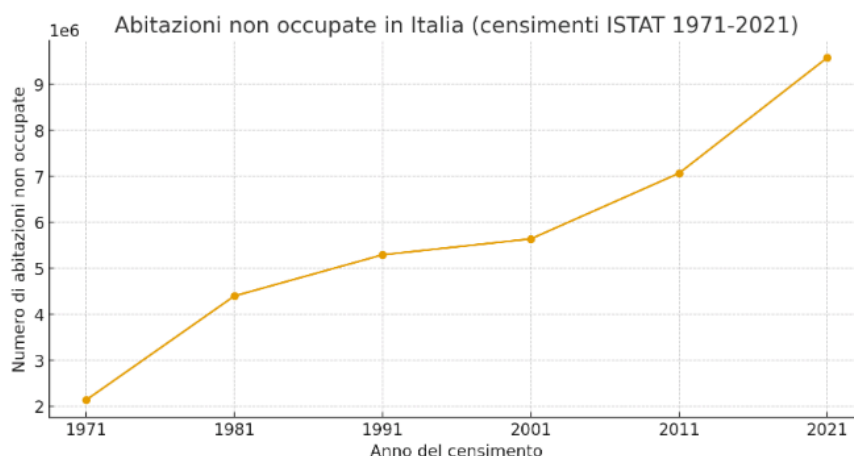
¹¹ Come osserva Sara Gainsforth, “Le città sono diventate inaccessibili per la famiglia media italiana. Le due forme più diffuse di accesso alla casa, la locazione e il mutuo, non funzionano più. O meglio: non funzionano più per chi ha bisogno di una casa da abitare. Il progressivo slittamento della casa da bene d’uso a investimento finanziario è alla radice dell’attuale crisi abitativa, che non riguarda soltanto la parte più povera della popolazione ma coinvolge direttamente i ceti medi.”. S. Gainsforth, *L'Italia senza casa*, Laterza, Bari-Roma, 2025.

¹² Si veda su questo la ricostruzione storica e le proposte prospettiche di Alessandro Coppola, nel suo testo *La proprietà disuguale*, su *Jacobin Italia*, cit., 16-21.

«L'Italia resta il Paese dei proprietari di casa, ma anche quello con il più alto numero di abitazioni vuote d'Europa. (Come) emerge dal nuovo studio della Fondazione Ifel - l'Istituto per la Finanza e l'Economia Locale dell'Ance - presentato alla conferenza "Città in scena", organizzata dall'Ance (...). l'analisi mette a confronto il quadro italiano con quello di Francia e Germania e delinea un sistema abitativo segnato da contraddizioni strutturali: molto patrimonio immobiliare, ma un utilizzo inefficiente, con sprechi diffusi e gravi soprattutto in una stagione ad alto tasso di domanda e con poca offerta per giovani, studenti e famiglie a reddito medio-basso. (...) Secondo i dati raccolti da Ifel su base Istat e Mef-Agenzia delle Entrate, il 55% delle famiglie italiane vive in una casa di proprietà, contro il 47% della Francia e il 41% della Germania. Questo primato va letto però in controluce e si intreccia al disuso delle abitazioni: l'Italia concentra il 27,3% di abitazioni non occupate, un valore triplo rispetto alla Francia (7,8%) e sei volte superiore alla Germania (4,4%).(...) All'interno di questo insieme, lo studio individua circa 5,7 milioni di unità immobiliari "a disposizione" delle famiglie (ma sarebbe il caso di dire "solo di alcune famiglie", NdA), spesso seconde case o immobili ereditati che non entrano sul mercato. Una quota non indifferente di un patrimonio che, osserva Ifel, potrebbe essere reimmessa nei circuiti abitativi attraverso politiche fiscali e strumenti di incentivo mirati»¹³.

Il dato delle abitazioni non occupate spiega anche, con l'evidenza dei numeri assoluti, i caratteri di questa emergenza. Ma ciò che occorre ancora mettere in evidenza è, poi, la sua crescita temporale.

Figura 16. – Crescita delle abitazioni non occupate in Italia



Fonte: elaborazione su dati ISTAT dell'autore.

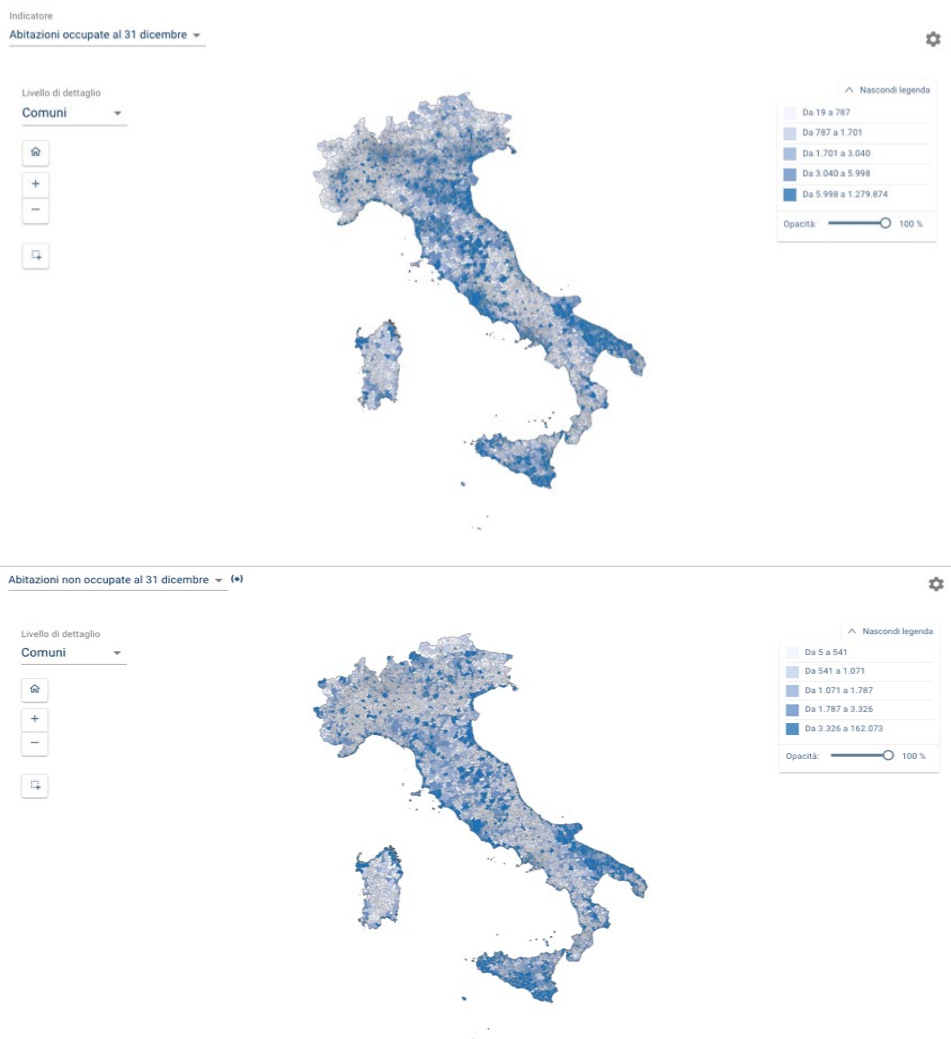
¹³ https://www.ilsole24ore.com/art/case-vuote-italia-maglia-nera-d-europa-un-abitazione-quattro-non-abitata-AHKBs02C?refresh_ce.

Nel 1971, le case vuote erano 2.132.545. Diventano cinque volte tanto, 9.581.772 unità, secondo il censimento del 2021, in totale controtendenza all'andamento della popolazione, ormai indirizzata verso una sempre più evidente contrazione, nello scenario annunciato dell'inverno demografico.

Il dato merita peraltro di essere considerato nelle sue diverse articolazioni geografiche. Le mappe prodotte dall'ISTAT, relative alla numerosità delle abitazioni in totale, occupate e non occupate (fig. 17) mettono in evidenza, infatti, un dato ormai noto, quello della concentrazione degli insediamenti attorno alle aree metropolitane e urbane maggiori, nei territori costieri e di pianura, con una rarefazione di tali presenze nelle aree montane, sull'arco alpino e appenninico.

Figura 17. – ISTAT, *Distribuzione su base comunale delle abitazioni totali, occupate, non occupate*

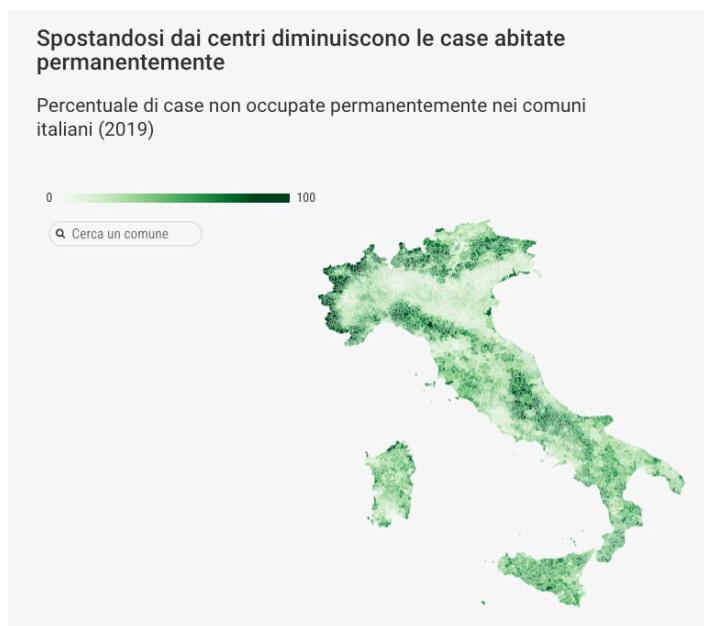




Fonte: https://esploradati.istat.it/databrowser/#/it/censpop/categories/IT1,Z1200CPA,1.0/DCSS_ABITAZIONI_TV/IT1,DF_DCSS_ABITAZIONI_TV_1,1.0.

Se si trasformano però questi dati da dati assoluti in dati relativi, come fa ad esempio OPENPOLIS, dando rappresentazione delle percentuali di case non abitate sul totale (fig. 18), emerge come la presenza delle case vuote cresca nelle zone periferiche, dove ci sono più abitazioni non occupate rispetto a quelle occupate, e nei comuni periferici e ultra periferici, dove più della metà delle abitazioni risultano inoccupate.

Figura 18. – *Openpolis, Percentuale di case non occupate permanentemente nei comuni italiani, su dati ISTAT 2019*



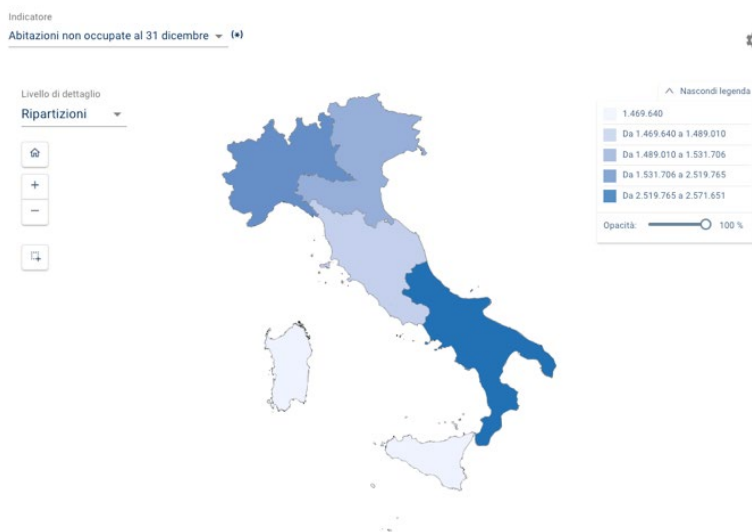
Fonte: <https://www.openpolis.it/sono-oltre-10-milioni-le-case-inabitate-in-italia/>.

Si tratta di condizioni che variano significativamente in relazione ai caratteri regionali – come nel caso della Valle d’Aosta, dove il dato è del 56,73%, seguito dal Molise (46,66%), Calabria (44,54%) e Abruzzo (41,11%), a cui fanno da contraltare i dati della Lombardia (23,70%) e del Lazio (21,72) – che in relazione a caratteri urbani. In generale, se si esamina ad esempio il caso di Roma, ma ciò vale in generale un po’ per tutte le città grandi e medie, il numero di case vuote in rapporto al totale delle abitazioni cresce al centro (fig. 19), e diminuisce invece in periferia.

Figura 19. – *Densità di abitazioni vuote nel centro storico di Roma*

Fonte: elaborazione dell'autore su Dati ISTAT 2021.

Un altro aspetto rilevante da mettere in evidenza sul dato macroscopico del numero delle *case vuote* in Italia è la sua collocazione geografica e la sua datazione. Come già ricordato, ISTAT, in relazione ai dati del Censimento 2021, rileva che in Italia quasi un'abitazione su tre non era occupata. La maggior parte di queste abitazioni si trova nel Sud Italia, seguito dal Nord-Ovest, poi Nord-Est, Centro e Isole (fig. 20).

Figura 20. – *Abitazioni non occupate per ripartizioni geografiche (Nord Ovest, Nord Est, Centro, Sud, Isole), dati ISTAT 2021*

Fonte: https://esploradati.istat.it/databrowser/#/it/censpop/categories/DCSS_ABITAZIONI_TV/IT1,DF_DCSS_ABITAZIONI_TV_1,1.0.

Nel dettaglio, le regioni in testa a tale lista sono il Molise (44,6%), seguito dalla Calabria (42,2%), l'Abruzzo (38,7%), la Liguria (36,6%), la Basilicata (36,1%), la Puglia (30,4%), con valori tutti superiori alla media nazionale del 27,2%.

Figura 21. – *Abitazioni per stato di occupazione, Italia e Regioni, dati percentuali, dati ISTAT 2021, ISTAT, Rapporto Today, 1 agosto 2024*

PROSPETTO 3. ABITAZIONI PER STATO DI OCCUPAZIONE, ITALIA E REGIONI.
Censimento permanente 2021. Valori percentuali

REGIONI	Percentuali sul totale Italia			Percentuali sul totale Regionale		
	Abitazioni occupate	Abitazioni non occupate	Totale abitazioni	Abitazioni occupate	Abitazioni non occupate	Totale abitazioni
Piemonte	7,6	8,6	7,9	70,4	29,6	100,0
Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste	0,2	0,8	0,4	44,0	56,0	100,0
Lombardia	17,2	12,4	15,9	78,8	21,2	100,0
Veneto	8,1	6,1	7,5	78,0	22,0	100,0
Friuli-Venezia Giulia	2,2	1,8	2,1	76,3	23,7	100,0
Liguria	2,9	4,5	3,3	63,4	36,6	100,0
Emilia-Romagna	7,8	5,8	7,2	78,2	21,8	100,0
Toscana	6,3	5,3	6,0	76,2	23,8	100,0
Umbria	1,5	1,3	1,4	74,8	25,2	100,0
Marche	2,5	2,5	2,5	72,9	27,1	100,0
Lazio	9,9	6,5	9,0	80,5	19,5	100,0
Abruzzo	2,1	3,6	2,5	61,3	38,7	100,0
Molise	0,5	1,1	0,7	55,4	44,6	100,0
Campania	8,4	7,4	8,1	75,3	24,7	100,0
Puglia	6,2	7,3	6,5	69,6	30,4	100,0
Basilicata	0,9	1,4	1,0	63,9	36,1	100,0
Calabria	3,1	6,1	3,9	57,8	42,2	100,0
Sicilia	7,9	12,1	9,0	63,6	36,4	100,0
Sardegna	2,8	3,3	2,9	69,8	30,2	100,0
Provincia di Bolzano/Bozen	0,9	0,7	0,8	77,2	22,8	100,0
Provincia di Trento	0,9	1,6	1,1	60,8	39,2	100,0
Italia	100,0	100,0	100,0	72,8	27,2	100,0

Fonte: https://www.istat.it/wp-content/uploads/2024/08/Today-Abitazioni_01_08-2024.pdf.

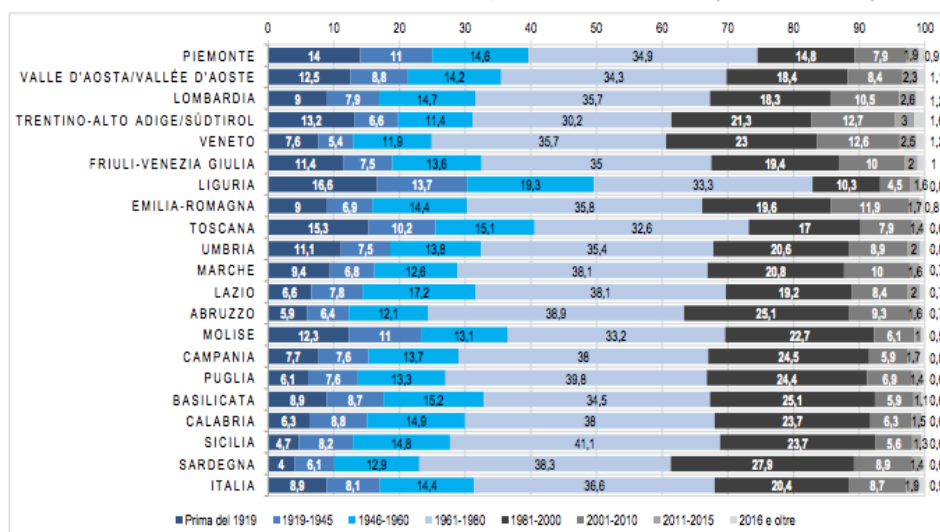
Questo genere di condizione emerge ancora con maggiore evidenza se si osserva la condizione di una regione, come l'Abruzzo, composta per buona parte da "aree interne", come illustra una delle immagini a seguire.

Tornando al dato nazionale, una caratteristica da mettere in rilievo è anche quella della datazione storica del patrimonio delle *case vuote*. Buona parte del patrimonio abitativo italiano è comunque composto da case vuote e vecchie: il 54,1% delle abitazioni non occupate, infatti, è stata costruita tra il 1961 e il 2000; più della metà nella seconda metà dello scorso secolo, con quote significative di patrimonio costruite prima del 1919. È una condizione che, a livello locale, nei piccoli paesi – piccoli ora, per dimensione demografica, ma spesso estesi, per dimensione fisica, e un tempo dotati da popolazioni numerose, e attive – comporta condizioni di vera emergenza. Si tratta in genere di edifici con caratteri strutturali e costruttivi che necessitano di cura e di manutenzione, oltre che di messa in sicurezza. Gran parte di questo patrimonio – in particolare quello collocato nelle aree interne appenniniche – è poi collocato in aree sismiche, ed è esposto, storicamente, alle ricorrenti emergenze che caratterizzano il nostro paese su questo fronte. Il disuso del patrimonio abitativo, assieme a quello di ogni altro tipo di patrimonio (e in

particolare di quello culturale) è la premessa al degrado fisico, che spesso approda a livelli di non ritorno, dal punto di vista delle convenienze e delle sostenibilità economiche del recupero edilizio, tali da vanificare ogni forma di interesse e intervento privato, se non sorretto e governato dall'azione pubblica.

Figura 22. – *Abitazioni occupate per epoca di costruzione, Italia e Regioni. Valori percentuali*

FIGURA 2. ABITAZIONI OCCUPATE PER EPOCA DI COSTRUZIONE, ITALIA E REGIONI. Censimento permanente 2021. Valori percentuali



Fonte: Rapporto Today, *ibidem*.

Figura 23. – *Abitazioni occupate per epoca di costruzione, Italia e Regioni. Valori assoluti*

PROSPETTO 8. ABITAZIONI OCCUPATE PER EPOCA DI COSTRUZIONE, ITALIA E REGIONI. Censimento permanente 2021. Valori assoluti

REGIONI	Abitazioni occupate per epoca di costruzione								Totale
	Prima del 1919	1919-1945	1946-1960	1961-1980	1981-2000	2001-2010	2011-2015	2016 e oltre	
Piemonte	274.770	215.892	287.279	685.216	289.951	155.691	38.208	17.102	1.964.108
Valle d'Aosta/Vallee d'Aoste	7.442	5.247	8.483	20.466	10.970	5.021	1.357	630	59.516
Lombardia	398.662	350.665	649.015	1.575.426	807.864	464.003	115.273	54.456	4.415.364
Trentino-Alto Adige/Südtirol	61.110	30.630	52.674	140.039	98.911	58.689	13.836	7.413	463.305
Veneto	158.422	111.768	248.090	741.688	478.363	260.830	51.940	25.467	2.078.568
Friuli-Venezia Giulia	63.737	41.809	75.798	195.065	107.944	55.562	11.406	5.767	557.109
Liguria	124.025	101.975	143.882	248.410	77.221	33.726	11.668	5.779	746.686
Emilia-Romagna	179.610	138.115	286.400	712.956	389.665	236.882	33.313	16.147	1.993.088
Toscana	248.183	165.478	245.438	530.279	277.018	128.041	22.718	9.858	1.627.013
Umbria	41.638	28.111	51.906	133.316	77.745	33.426	7.486	3.120	376.747
Marche	59.737	43.091	79.811	242.169	132.006	63.761	10.284	4.208	635.066
Lazio	168.137	200.228	440.181	973.629	489.565	214.412	50.667	18.892	2.555.710
Abruzzo	32.243	35.344	66.339	213.267	137.756	50.992	8.852	3.763	548.556
Molise	15.855	14.129	16.873	42.716	29.174	7.858	1.314	625	128.545
Campania	166.976	165.256	296.911	823.034	529.692	127.004	36.859	18.214	2.163.946
Puglia	97.317	121.203	213.218	636.556	390.877	110.802	22.468	10.278	1.604.719
Basilicata	20.652	20.377	35.514	80.344	58.421	13.816	2.502	1.372	232.997
Calabria	49.717	70.319	118.016	301.776	188.242	49.724	11.769	5.122	794.585
Sicilia	95.141	165.192	298.876	832.763	479.570	112.762	27.074	12.666	2.024.043
Sardegna	28.885	43.993	93.139	276.491	201.506	63.958	9.865	4.350	722.186
Italia	2.292.258	2.068.821	3.707.842	9.407.624	5.252.480	2.246.961	498.862	225.229	25.690.057

Fonte: Rapporto Today, *ibidem*.

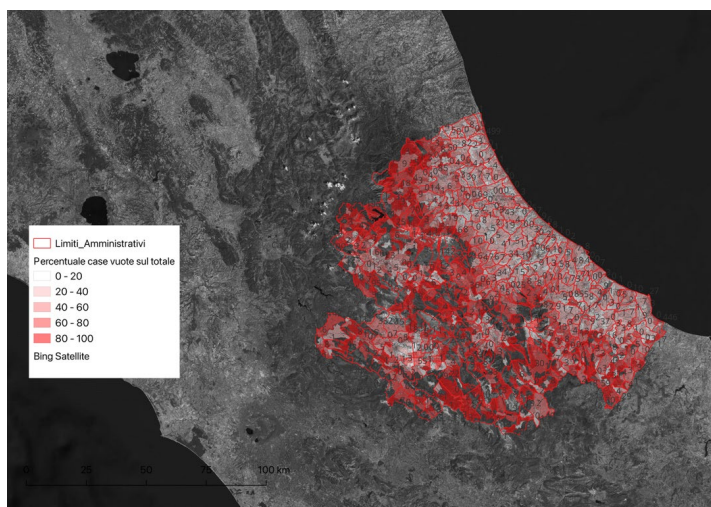
Nelle regioni meridionali prevalgono, inoltre, anche *case piccole*, di limitata metratura.

2.2. Condizioni e cause dell'abbandono territoriale e del disuso del patrimonio immobiliare nelle aree interne italiane

Sono le aree marginali, o aree marginali interne, le aree maggiormente segnate, in Italia, da questo genere di problema.

Concentrandosi ancora sul caso abruzzese, emerge la prevalenza delle case vuote nei territori interni (fig. 24).

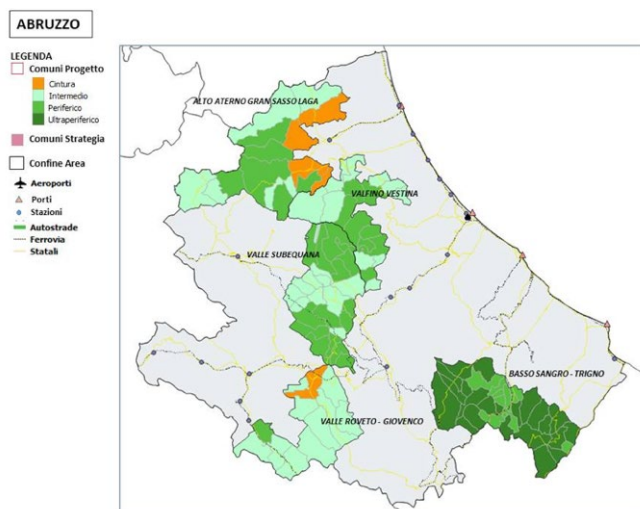
Figura 24. – *Regione Abruzzo, numero di abitazioni vuote sul totale di abitazioni per unità minima di censimento*



Fonte: elaborazione dell'autore su dati ISTAT 2021.

È facile anche osservare come i valori massimi di percentuale di case vuote nella regione coincida con comuni collocati nella classifica delle aree interne (fig. 25) nelle classi D - Intermedi, come Cappadocia (90,91%), E - Periferici, come Villa Santa Lucia (90,20%), ma anche comuni classificati nella classe F - Ultra periferici, come Rivisoldoli (89,33%) e Roccaraso (85,43%), che sono però anche note località turistico montane della regione, a dimostrazione di quanto tale genere di dati debba essere considerato con le dovute cautele, e considerato in relazione a un più vasto genere di informazioni.

Figura 25. – Regione Abruzzo, Aree marginali interne



Fonte: <https://www.agenziacoesione.gov.it/strategia-nazionale-aree-interne/regione-abruzzo-aree-interne/>.

Concentrandoci brevemente sulle cause dell'abbandono territoriale e del disuso del patrimonio immobiliare nelle “aree interne italiane” – tema trattato da molti autori e da molte ricerche (Lucatelli, Luisi, Tantillo, 2022¹⁴) – è abbastanza facile osservare come siano ascrivibili tanto al primo che al secondo tema cause diverse, di natura storica, economica, e sociale. *In primis*, agiscono cause economiche, legate alla trasformazione dei luoghi e al mutamento e alla traslazione territoriale delle attività di produzione, come causa principale del declino demografico in termini di saldo artificiale, a cui si aggiungono anche quelle legate alle dinamiche naturali.

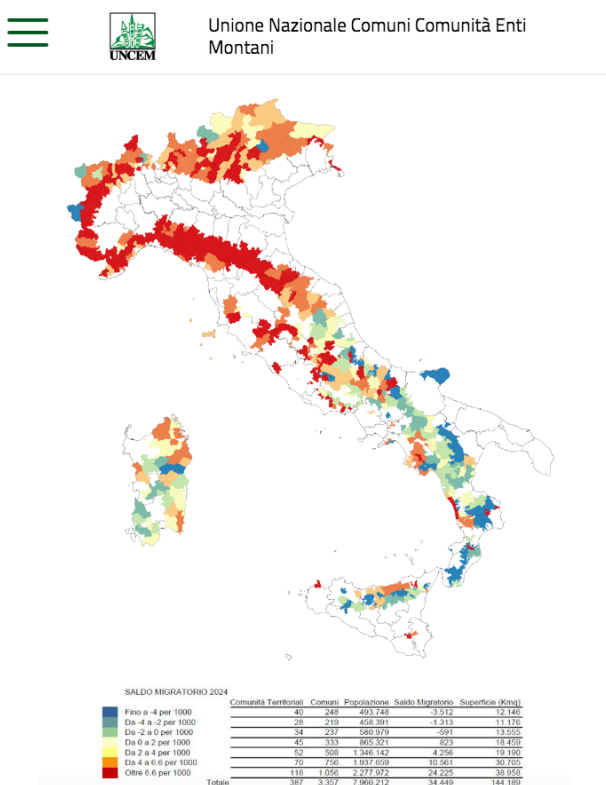
I processi in corso all'interno della regione Abruzzo confermano in pieno questo quadro generale. La tendenza alla desertificazione dei servizi socio-assistenziali e sanitari, aggravata dalla crisi economica e dall'emergenza COVID nelle aree interne della regione, assieme alla contrazione delle opportunità di natura economica nei territori montani e pedemontani hanno avviato fin dai primi anni '60 un percorso di migrazione interna verso i centri maggiori e le aree costiere, confermando la struttura di una regione a due velocità, in parte caratterizzante anche periodi storici precedenti, che appare oggi sempre più di carattere permanente e progressivo. A ciò occorre aggiungere come «la “legislazione della crisi” abbia esercitato un impatto dirimente sulla progressione del fenomeno in questione, e ciò attraverso l'adozione di una serie di provvedimenti che, tra le altre misure, hanno imposto un definanziamento delle politiche pubbliche per l'erogazione dei servizi essenziali,

¹⁴ S. Lucarelli, D. Luisi, F. Tantillo (a cura di), *L'Italia lontana. Una politica per le aree interne*, Donzelli Editore, Pomezia, 2022.

con evidenti ripercussioni sulla garanzia dei diritti fondamentali della persona e, in primo luogo, della tutela della salute»¹⁵.

L'abbandono dei territori e il disuso dei patrimoni immobiliari nelle aree interne, in Abruzzo, come in buona parte delle zone interne degli areali appenninici e alpini non sembrerebbe dunque conoscere pausa, anche se alcuni velati segnali di controtendenza sembrano apparire all'orizzonte. Ne parla il Rapporto Montagne Italia 2025¹⁶, che segnala un fenomeno di ripopolamento delle aree montane per molti versi inatteso (fig. 26)¹⁷. Altre immagini, evocano invece futuri molto meno rassicuranti (fig. 27).

Figura 26. – *Unione Nazionale Comuni Comunità Enti Montani, Saldo migratorio 2024 nei comuni montani italiani*



Fonte: <https://uncem.it/montagna-attrae-i-nuovi-dati-uncem-del-rapporto-montagne-italia-nel-2024-alpi-e-appennini-fanno-meglio-del-quinquennio-2019-2023/>.

¹⁵ Cfr. C. Cipolloni, *Le politiche di contrasto al fenomeno dello spopolamento delle Aree interne*, in *CNR, Italian Papers on Federalism*, n. 3/2021, 53.

¹⁶ https://montagneinrete.it/wp-content/uploads/2024/04/rapporto_montagna_italia-ridotto-1-81_1485875462.pdf.

¹⁷ <https://uncem.it/montagna-attrae-i-nuovi-dati-uncem-del-rapporto-montagne-italia-nel-2024-alpi-e-appennini-fanno-meglio-del-quinquennio-2019-2023/>.

Figura 27. – *Arcipelago Italia, 2017. Mappa dei comuni italiani a rischio estinzione*



Fonte: <https://puntofonte.wordpress.com/2017/12/27/la-scomparsa-dei-paesi-dalla-mappa-dellitalia/>.

3. Attori dell'abbandono e del disuso

Abbandono dei territori e del disuso del patrimonio: chi c'è dietro a questo genere di fenomeni, e quali sono le ragioni principali che ne guidano i comportamenti? L'ipotesi iniziale della ricerca è che gli attori dell'abbandono possano essere classificati attorno a tre grandi gruppi:

- gli attori pubblici, intesi come rappresentanti delle pubbliche amministrazioni tenutarie di beni e territori che non ne esercitano le dovute azioni di cura e di tutela, e di fatto producono politiche pubbliche a favore di tali processi (anche il non intervento pubblico è di fatto una politica);
- gli attori privati intesi come platea di piccoli proprietari, particolarmente rappresentativi dei fenomeni che interessano il patrimonio abitativo, in Italia fortemente ancorato a base proprietaria familiare;

- gli attori privati riconducibili a grandi gruppi immobiliari, produttivi e finanziari, visto il peso crescente che questo genere di soggetti ha cominciato ad assumere nelle dinamiche urbane in Italia, soprattutto negli ultimi anni, all'interno di quel processo che alcuni autori hanno denominato della crescente “*finanziarizzazione*” del mercato abitativo e insediativo, anche in Italia. Si tratta di un fenomeno certamente in crescita, che vede irrompere nella scena delle città e dei territori soggetti che poco hanno a che fare con gli interessi localizzati, condizione che mette finalmente in crisi le diffuse retoriche insite nell'uso di terminologie come “*stake holder*”, traduzione della formula linguistica dei “*portatori di interessi locali*”, che proprio per questo perdono sempre più validità...

Rimane aperta anche la prospettiva di considerare all'interno di questo *parterre* di soggetti diversi anche la cosiddetta criminalità organizzata, nelle sue diverse espressioni, oggi presente in ogni regione italiana, e in crescita anche nelle “*aree marginali interne*”, come anche alcuni risvolti del caso abruzzese hanno cominciato a dimostrare ¹⁸.

Si tratta di capire, anche, chi svolge il ruolo maggiore, e per quali interessi. Dietro alle numerose case vuote in Italia ci sono prevalentemente i proprietari privati (persone fisiche) che, per svariati motivi, scelgono di non affittare o vendere i loro immobili, generando un paradosso inaccettabile in un Paese con un'alta percentuale di proprietà immobiliare, e una *questione casa* ancora irrisolta.

3.1. Chi sono i proprietari

Quasi il 93% del patrimonio immobiliare italiano è di proprietà di persone fisiche (privati), mentre solo poco più del 7% è detenuto da persone non fisiche. È ancora il rapporto IFEL ANCI citato in uno dei paragrafi precedenti a parlare. Valgono anche le dimensioni dei numeri assoluti: sono 32.700.438 le unità immobiliari di proprietà delle persone fisiche, e solo circa 2.500.000 (il rapporto non fornisce dati precisi al riguardo) le unità immobiliari in possesso di persone giuridiche, e tra queste, una quota decisamente modesta di immobili di edilizia residenziale pubblica (ERP), 900.000 unità; 780.000 di proprietà di aziende regionali pubbliche e circa 220.000 di proprietà comunale. Un'inezia, rispetto alla dimensione complessiva del patrimonio immobiliare secondo il MEF Agenzia delle Entrate, pari a 35.200.438 unità, in linea con dato di censimento 2021, relativo alle abitazioni, pari a 35.271.820 unità. Da notare, ancora, come la quota del patrimonio intestato alle persone fisiche attualmente locato, sia pari a poco più dell'11% del totale, 3.617.108

¹⁸ Su questo è fondamentale il lavoro svolto da Lina Calandra, appassionata geografa di campo aquilana, la prima a svelare le correlazioni tra i fenomeni di “abbandono”, capzioso, degli alti pascoli abruzzesi e la diffusione della criminalità proveniente dalla Capitanata, in una sorta di degenerazione delle antiche relazioni tratturali che hanno legato per secoli i due territori. Su questo tema si veda: L. Calandra, *Pascoli e criminalità in Abruzzo: quando la ricerca geografica si fa denuncia*, in *Semestrale di Studi e Ricerche di Geografia XXXI*, fascicolo 2, luglio-dicembre 2019.

unità, una cifra molto più bassa di quella relativa agli “immobili a disposizione”, pari a 5.739.400 (17,6% del totale).

3.2. I motivi principali del disuso

Le ragioni che portano a mantenere un immobile vuoto sono molteplici e spesso interconnesse:

- Secondo molti studi, la ragione principale attiene alla paura di inquilini morosi e alle conseguenti complessità legali che possono nascere da eventuali controversie. Una delle cause principali è il timore, diffuso tra i proprietari, di incorrere in problemi con inquilini che non pagano l'affitto o che danneggiano l'immobile, e la successiva difficoltà legale e i lunghi tempi per riottenere la disponibilità della casa.
- Cultura della proprietà e mantenimento del valore. Molte famiglie preferiscono mantenere la disponibilità dell'immobile, considerandolo un bene rifugio o un investimento da lasciare in eredità, piuttosto che affittarlo e rischiare un deprezzamento o vincoli a lungo termine.
- Squilibri territoriali e sfitto fisiologico. Una parte delle case vuote sono seconde case (ad esempio, case vacanza utilizzate solo stagionalmente), o immobili situati in aree interne o in via di spopolamento, dove la domanda di affitti o acquisti è scarsa.
- Condizioni dell'immobile: Molti immobili richiederebbero interventi di ristrutturazione significativi per essere immessi sul mercato (adeguamento energetico, manutenzioni, ecc.), e i proprietari non hanno la disponibilità economica o l'interesse a sostenerne i costi.
- Rigidità del mercato: In alcune aree ad alta domanda (come le grandi città), i proprietari tendono a preferire affitti brevi o transitori (più redditizi e meno vincolanti) a scapito dei contratti a lungo termine, riducendo l'offerta abitativa stabile.

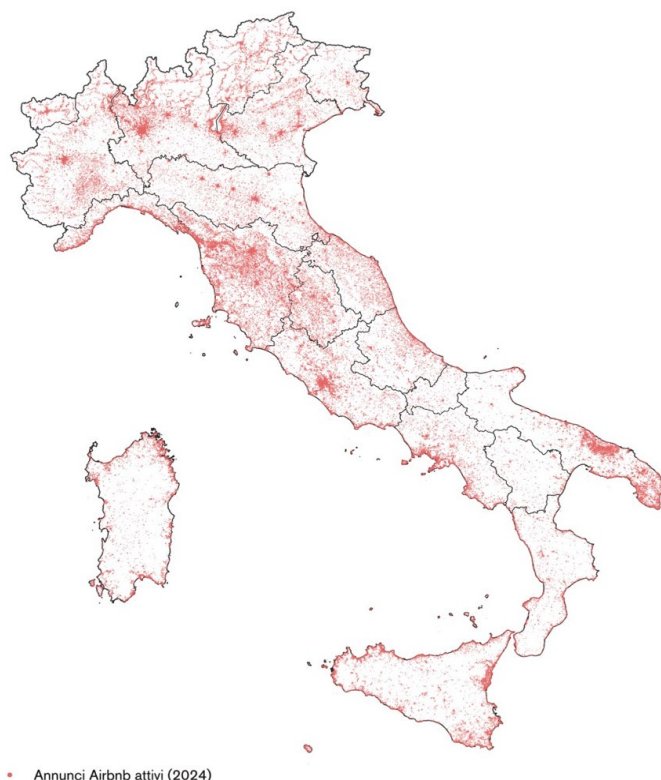
In sintesi, il fenomeno delle case vuote in Italia non è dovuto a un unico “attore”, ma a una combinazione di fattori culturali, economici e legali che coinvolgono milioni di proprietari privati e rendono il mercato immobiliare italiano rigido e inefficiente nel rispondere alla domanda abitativa.

Sarebbe di grande interesse approfondire e provare a validare o meno queste considerazioni di carattere generale attraverso analisi di caso più puntuali, provando a considerare il peso probabilmente crescente, che alcuni soggetti prima elencati, stanno già dimostrando in alcune dinamiche locali, piuttosto che in altre. La crescente “turistificazione” di alcune aree interne, legata alla politica – e alla retorica – dei borghi (Barbera, Cersosimo, De Rossi, 2022¹⁹) potrebbe infatti svelare come attorno alla crescita delle case vuote ci sia questo genere di fenomeno, che certo non incoraggia, e in alcuni casi agisce per diretto contrasto, alle politiche di ritorno all'abitare che molti vengono suggerite come le uniche politiche sostenibili,

¹⁹ F. Barbera, D. Cersosimo, A. De Rossi (a cura di), *Contro i borghi. Il Belpaese che dimentica i paesi*, Donzelli Editore, Roma, 2022.

anche socialmente, per tale genere di territori. Materia per continuare e sviluppare nel tempo questa nostra ricerca. Intanto, una ricerca prodotta da Future Urban Legacy Lab del Politecnico di Torino riguardo alla gestione del mercato Airbnb²⁰ fornisce già diversi spunti di interesse, assieme a interessanti rappresentazioni su mappa del fenomeno (fig. 28). Gli alloggi attivi su Airbnb nel 2024 sono circa 754.000, che è già un dato interessante da mettere a confronto con quello delle “case vuote”, stimate da ISTAT per lo stesso anno, pari a circa 9,5 milioni di unità. A dimostrazione che tali case tanto vuote non sono, e piuttosto costituiscono base materiale di un fenomeno di riuso certamente in crescita²¹.

Figura 28. – Politecnico di Torino, Future Urban Legacy Lab, Annunci Airbnb attivi sul territorio italiano nel 2024



Fonte: <https://full.polito.it/wp-content/uploads/2025/03/Report-ITALIA.pdf>.

²⁰ <https://full.polito.it/wp-content/uploads/2025/03/Report-ITALIA.pdf>.

²¹ Airbnb è peraltro solo una delle piattaforme online di intermediazione di case tra domanda e offerta per il mercato turistico delle residenze brevi. Altre piattaforme sono Booking, a cui si affiancano altre più specializzate nell'intercettazione di mercati più specializzati, come Spotahome, Housing Anywhere, o Uniplas. Ne parla S. Gainsforth nel suo articolo *Abitare in piattaforma*, su *Jacobin Italia*, n. 28 2025.

Una cosa è certa, chi ha responsabilità dell'abbandono, e del disuso, o in altre parole dello *spreco di territorio* e dello *spreco edilizio*, in sostanza di una dissipazione di ricchezza, anche individuale, o di gruppo, appartiene a una classe sociale, o a un gruppo economico, che può permettersi questo spreco di risorse. Ma si tratta di uno spreco, e di una dissipazione di ricchezza, che produce anche e soprattutto conseguenze sociali.

3.3. *Lo spreco edilizio: una prima stima economica e sociale*

Che la sottrazione alle normali logiche del mercato edilizio di una quota così consistente di patrimonio edilizio costituisca un problema di ordine sociale è sotto gli occhi di tutti. L'Italia è tornata ad essere – ma forse non ha mai smesso di esserlo, *una nazione in cerca di casa*, o un paese *senza casa*. Come osserva Sara Gainsforth, «...*gli effetti della questione abitativa travalicano le biografie personali, perché le dinamiche del mercato immobiliare influenzano le scelte localizzative di famiglie, lavoratori e imprese, la mobilità sociale e territoriale, la crescita dell'economia urbana e nazionale, oggi assorbita dalla rendita immobiliare.*»²².

Che di tutto ciò sia responsabile o meno la turistificazione che agisce più o meno indisturbata in buona parte dei territori italiani, e in ordine crescente, anche in alcune aree interne, in funzione della loro redditività turistica, c'è un dato di fatto palese. In un paese a corto di case, in particolare per le giovani coppie, o ogni giovane che intenda costruire un proprio futuro al di fuori delle mura familiari, congelare tale patrimonio per cause in gran parte discutibili equivale a sancire un vero e proprio spreco edilizio, e una condizione di iniquità e ingiustizia difficile da riscontrare in altre economie avanzate. È una condizione che frena la crescita, la mobilità, lo sviluppo del paese in forme di equità e sostenibilità, in tutte le sue accezioni. Sorprendente, poi, è scoprire che ancora oggi, in Italia, la condizione di sovraffollamento del patrimonio abitativo esiste ancora e rappresenta un problema significativo per una quota consistente della popolazione, soprattutto in presenza di numero elevato di case non occupate. Secondo i dati Istat più recenti, nel 2021, circa il 20,2% delle famiglie italiane viveva in condizioni di sovraffollamento, ovvero in un'abitazione senza un numero adeguato di stanze rispetto al numero e alle caratteristiche dei componenti familiari. Per quanto riguarda le persone, i dati indicano che circa il 27,8% della popolazione vive in condizioni di sovraffollamento. Un dato quasi doppio alla media europea (fig. 29).

²² S. Gainsforth, *op. cit.*, 2025.

Figura 29. – Tasso di sovraffollamento a confronto, Italia Europa



Fonte: Open Polis, <https://www.openpolis.it/numeri/in-italia-il-tasso-di-sovraffollamento-abitativo-e-quasi-doppio-rispetto-alla-media-ue/>.

Un rapporto Istat del 2025 ha evidenziato che circa 3,3 milioni di persone in Italia si trovano in una situazione di “grave deprivazione abitativa”, un indicatore che include non solo il sovraffollamento, ma anche problemi strutturali, mancanza di servizi igienici, o condizioni di umidità. La situazione è particolarmente critica

per i minori: nel 2023, il 16,2% dei bambini e ragazzi viveva in case con problemi strutturali o di umidità. Il fenomeno è molto più diffuso tra le famiglie in affitto (circa il 35,6%) rispetto a quelle proprietarie dell'abitazione.

Questo sovraffollamento coesiste con la presenza di un vasto patrimonio immobiliare non utilizzato. Anche dati recenti (2024-2025) confermano, dopo quelli censuari del 2021, che quasi un'abitazione su tre, in Italia risulta non occupata, evidenziando uno squilibrio tra offerta e domanda effettiva di alloggi accessibili. In sintesi, il sovraffollamento abitativo rimane un problema sociale rilevante, spesso legato a condizioni di povertà economica e alla mancanza di politiche abitative efficaci, nonostante l'ampia disponibilità di immobili a livello nazionale. I dati Istat più recenti (Rapporto Bes 2024²³, con dati riferiti al 2023) indicano che la percentuale di persone in condizione di grave deprivazione abitativa in Italia è stata del 5,6% nel 2024 (dato riferito al 2023).

Ma c'è anche una dimensione prettamente economica che meriterebbe di essere analizzata, magari con maggiore precisione di quanto proviamo a fare in questo testo.

Come abbiamo visto nei paragrafi precedenti, lo stock di case "a disposizione" che eccede il patrimonio disponibile come "prima casa" è pari a 5.739.400 Unità. Associando a questa anche le quote di "unità non riscontrate in dichiarazione" (relative probabilmente al "sommerso edilizio"), arriviamo alla cifra di 6.774.434 di unità immobiliari. Se provassimo a rimettere in gioco, nel normale mercato dell'affitto, anche solo una parte di tale patrimonio, pari ad esempio alla metà, avremmo a disposizione circa 3.500.000 di abitazioni. Associando ad ognuna di tali abitazioni una rendita d'affitto media pari a 500 euro mensili²⁴ (6.000 euro annui), si genera un valore di 21.000.000.000, il valore di una recente manovra finanziaria in Italia. Si badi bene, al contrario della legge finanziaria, stiamo parlando di una produzione di ricchezza che andrebbe quasi interamente a vantaggio del settore privato, e in particolare delle famiglie italiane, visto il peso che tale settore ha nella distribuzione delle proprietà immobiliari in Italia. Le ricadute per il pubblico sarebbero comunque di discreto interesse. Se ci si limitasse a considerare una tassazione pari a quella operata attraverso la cedolare secca, stabilendo un valore medio del 15%²⁵, mettete il gioco il 50% delle case vuote in Italia porterebbe per la sola tassazione sugli affitti la cifra di 3.150.000, annui.

Checché ne dicano Airbnb e gli altri grandi attori dei nuovi mercati turistici online, e alcuni studi compiacenti²⁶, sottrarre patrimonio all'uso è anche sottrazione

²³ ISTAT, *BES 2023, Il benessere equo e sostenibile in Italia*, Istituto Nazionale di Statistica, 2025.

²⁴ È il valore (7 euro a mq) che Agenzia delle Entrate associa al valore medio di affitto di un alloggio di housing privato.

²⁵ La cedolare secca sugli affitti prevede due aliquote principali: una standard del **21%** per i contratti a canone libero e una ridotta del **10%** per i contratti a canone concordato.

²⁶ <https://news.airbnb.com/it/studio-nomisma-in-italia-piu-case-vuote-che-affitti-brevi/>.

di ricchezza, alle famiglie, e allo Stato. Curioso, ancora, osservare, che per risolvere le condizioni di 3,3 milioni di persone che in Italia si trovano in una situazione di “grave deprivazione abitativa”, basterebbe rimettere in circolo proprio quel 50% di patrimonio congelato su cui abbiamo sviluppato il nostro calcolo economico.

4. Conseguenze e costi sociali dell'abbandono

Se è vero che la crescita delle case vuote è conseguenza e in parte anche causa della diminuzione della popolazione residente – ma si potrebbe anche aggiungere che è effetto di altre cause, quali ad esempio la crescita delle attività turistiche in determinati contesti, che riducono le opportunità dell'abitare per vecchi residenti con minori capacità economiche, o addirittura dell'esito inatteso di interventi pubblici di recupero e riqualificazione edilizia, che favoriscono fenomeni di *gentrification* – è facile osservare come queste dinamiche abbiano in generale effetti nefasti sulla vita delle comunità che rimangono, composte dai cosiddetti “restanti”²⁷.

A questo genere di conseguenze, se ne possono aggiungere altre, solo in parte misurabili attraverso indicatori quantitativi, la cui considerazione diventa centrale per riconoscere alle politiche pubbliche di contrasto ai fenomeni dell'abbandono e della dismissione dei patrimoni quel carattere di urgenza e *dovere* che costituisce uno dei punti di base di questa ricerca.

In altre parole, non dando affatto per scontato che l'abbandono dei territori antropizzati sia necessariamente un problema – molte ricerche e politiche, anche di livello nazionale ed europeo, considerano come una delle strade possibili quella, ad esempio, del ritorno alla natura di parte di tali territori, nella logica della *Nature Restoration Law*²⁸ – diventa di estremo interesse considerare che genere di costi sociali sono generati dall'abbandono, e in che misura tali costi siano accettabili e sostenibili, e quali categorie sociali siano maggiormente colpite.

4.1. Perdita di capitale pubblico e di capitale privato

Come si è già osservato in precedenza, l'abbandono del patrimonio abitativo, assieme a quello di ogni altro tipo di patrimonio, è la premessa al degrado fisico, che spesso approda a livelli di non ritorno, dal punto di vista delle convenienze e delle sostenibilità economiche del recupero edilizio, tali da vanificare ogni forma di interesse e intervento privato, se non sorretto e governato dall'azione pubblica. Ciò riguarda, e molto spesso associa, tanto le quote di patrimonio immobiliare di

²⁷ Restanza è una parola introdotta con grande efficacia da un antropologo, Vito Teti, che ne ha fatto tema di molte trattazioni. V. Teti, *La restanza*, Einaudi, Torino, 2022.

²⁸ Il “piano di ritorno alla natura” europeo è la *Nature Restoration Law* (Legge sul ripristino della natura), un regolamento approvato dal Parlamento e dal Consiglio UE per ripristinare gli ecosistemi degradati.

carattere pubblico – come le scuole, ad esempio, e ogni altro genere di attrezzatura pubblica, il dato forse più caratterizzante la paralisi dei governi locali nella gestione dei beni pubblici, per la contrazione e i tagli adottati alle risorse ordinarie amministrative – quanto estese quote di patrimonio privato. È un tema, quello dell’abbandono dei patrimoni privati, che ha portato costituzionalisti di chiara fama, come Paolo Maddalena, a sostenere la tesi – di grande interesse, ma anche oggetto di molte critiche – del diritto costituzionale dello Stato a sostituirsi nell’azione di esercizio delle proprietà private, in caso di incapacità dei possessori dei beni di esercitare tale diritto, in ragione del principio costituzionale che riconosce alla proprietà privata anche la sua ragione sociale. «*Si è radicato nella mente di tutti che il proprietario è assoluto padrone dei suoi beni, non tenendo conto del fatto che il fenomeno dell’edificazione (e, al contrario, del disuso, NdA) produce effetti non solo sui beni in proprietà del privato, ma anche sui beni che sono in proprietà collettiva di tutti, come il paesaggio, che, essendo un aspetto del territorio, è in proprietà collettiva del popolo, a titolo di sovranità*»²⁹.

È questo forse l’aspetto più interessante che andrebbe rilevato, per trasposizione ai nostri temi, da questa affermazione. Il disuso del patrimonio immobiliare, al pari dell’abbandono dei territori, produce effetti non solo sulle proprietà dei privati, ma anche su un bene come il paesaggio che è proprietà di tutti, *bene comune* per eccellenza. Il degrado materiale, fisico, che consegue all’abbandono, non soltanto si traduce in una perdita di valore economico, in una riduzione della ricchezza privata – che potrebbe invece, se prodotta, generare esternalità collettive, ad esempio in termini di occupazione e rendite indotte – ma anche di una ricchezza collettiva, in grado anche essa di generare valore economico e di ristabilire senso ai luoghi e ai territori.

4.2. Disgregazione delle comunità locali e perdita del senso di appartenenza

Se l’abbandono fisico genera degrado ed è conseguenza della cessazione di attività economiche che generano occupazione e altre forme di reddito, è facile osservare come questa condizione sia un fattore decisivo nel favorire la disgregazione dei corpi sociali locali, favorendo ulteriormente fenomeni di migrazione e di impoverimento demografico. Forte è in genere l’azione di questo fenomeno sulle nuove generazioni, le prime indirizzate ad abbandonare le terre natie in cerca di legittime migliori aspirazioni di vita individuale e collettiva nell’altrove. Non è un caso che le politiche di maggior successo, o forse solo più ambizione nel dare contrasto allo spopolamento delle aree interne da parte dei giovani promuovano molto spesso il recupero di immobili e suoli un tempo produttivi attraverso forme aggregative imprenditoriali di natura collettiva, come ad esempio le *cooperative di comunità*, di

²⁹ L’autore propone in sostanza “una lettura non preconcepita della Costituzione rispetto al tema della funzione sociale della proprietà, dei limiti all’iniziativa economica privata e dell’intervento pubblico nell’economia.”. P. Maddalena, *Il territorio bene comune degli italiani. Proprietà collettiva, proprietà privata e interesse pubblico*, Donzelli Editore, Roma, 2014.

cui si contano molti esempi positivi in diverse realtà italiane. Viene anche da pensare a come la stagione della nascita e dello sviluppo dei cosiddetti “centri sociali”, sulla scorta delle lotte e delle grandi mobilitazioni collettive dei movimenti giovanili a partire dal '68 sia nata anche e soprattutto come reazione alla dismissione di aree e complessi anche a carattere industriale e produttivo, di cui la vicenda del Leoncavallo a Milano, recentemente tornata alla cronaca per la sua chiusura, è stata emblema ed esempio³⁰.

4.3. *Declino dei servizi essenziali e isolamento territoriale*

Un'altra conseguenza dell'abbandono e della dismissione dei patrimoni, causa ed effetto delle dinamiche di spopolamento che agiscono in particolare nelle aree marginali interne dei nostri territori è quella legata alla rarefazione e progressiva scomparsa delle attrezzature pubbliche e collettive legate all'esercizio e al rispetto dei diritti fondamentali di cittadinanza. Si è parlato spesso, all'interno di questo testo, delle scuole, come presidi fondamentali dell'organizzazione civile e civica delle realtà locali, ma il discorso andrebbe esteso anche altre attrezzature di carattere pubblico, legate alla sanità, alla cultura, al tempo libero. A tutto ciò deve essere aggiunta l'attenzione dovuta alle attrezzature collettive, anche di natura privata, legata agli spazi del commercio, dell'artigianato, e ancora della sanità e del tempo libero, la cui presenza è parte essenziale per ridurre le condizioni crescenti di isolamento territoriale che caratterizzano i piccoli paesi delle aree interne. Non è un caso che le esperienze più interessanti di rinascita e di rivitalizzazione di tali contesti agiscano, anche nelle forme della cosiddetta “*rigenerazione a base culturale*” promuovendo l'apertura di servizi di tale genere e funzione.

4.4. *Impoverimento del capitale sociale e culturale*

In assenza di tali azioni, abbandono e disuso inducono processi di progressivo impoverimento del capitale culturale locale, che è anche e soprattutto capitale sociale. La chiusura di una antica bottega artigiana, o quella di un forno, al pari di una biblioteca comunale, sono un esempio abbastanza esplicito di tale conseguenza, e meriterebbero una ricerca accurata, da svolgere, in ogni contesto di interesse, dove spesso agiscono, con esiti alterni e forse discutibili, sostanziosi – in termini di risorse economiche pubbliche – programmi di rigenerazione urbana spesso orientati a privilegiare la rincorsa alle eterna allodola dello “sviluppo turistico”, piuttosto che risorse e opportunità legate alle economie e alle risorse locali³¹.

³⁰ [https://it.wikipedia.org/wiki/Leoncavallo_\(centro_sociale\)](https://it.wikipedia.org/wiki/Leoncavallo_(centro_sociale)).

³¹ Un esempio da analizzare con grande attenzione riguarda il programma Borghi linea A e linea B, promosso dal Ministero della Cultura all'interno delle misure del PNRR. Uno strumento di monitoraggio civico di questa e altre azioni promosse dal PNRR è la piattaforma OpenPNRR, promossa dalla Fondazione Openpolis, accessibile alla pagina: <https://openpnrr.it/>.

4.5. *Impatti su coesione intergenerazionale e relazioni di prossimità*

Lo spopolamento che è causa ed effetto dell'abbandono territoriale e del disuso patrimoniale agisce anche minando l'articolazione e la varietà dei corpi sociali, sia in senso anagrafico, sia in senso socioeconomico. Nelle aree interne, sono in genere i giovani a partire, prova ne è la prevalenza delle popolazioni anziane che caratterizza in genere i comuni delle aree interne appenniniche e alpine. *Non è un paese per giovani*, è il motto che potrebbe caratterizzare la quasi totalità di queste realtà. Le aree interne si contraddistinguono infatti per un indice di vecchiaia molto elevato: l'età media è decisamente più alta rispetto ai centri urbani. In particolare, nei comuni periferici e ultra-periferici, la popolazione over-64 è più del doppio rispetto alla popolazione giovane. Tra gli ultra-periferici, la percentuale di over-64 è particolarmente elevata, raggiungendo valori intorno al 25,7% della popolazione. Questo contrasta in buona parte le occasioni di coesione generazionale, fondamentali all'interno di ogni comunità vitale. Gli anziani che abitano e rimangono nei paesi tendono ad assumere un atteggiamento in genere conservatore, di rifiuto delle innovazioni e dei cambiamenti, ancorati ad atteggiamenti di chiusura alle novità e di difesa campanilistica. Tutto ciò agisce anche a sfavore della costruzione di migliori relazioni di prossimità tra comuni e amministrazioni viciniori, spesso unica soluzione per garantire livelli adeguati di sostegno ai servizi di livello locale, nella logica della sussidiarietà orizzontale tra amministrazioni.

4.6. *Impatto sui sistemi ambientali e le funzioni ecosistemiche dei patrimoni ambientali*

L'abbandono di aree un tempo antropizzate – in particolare quelle agricole, o dedite ad attività silvo pastorali – produce anche, molto spesso, fenomeni di naturalizzazione spontanea, che necessitano di forme di governo e controllo onerose. In assenza di ciò, i tempi del ritorno di territori un tempo antropizzati alle condizioni di natura sono molto lunghi, e sono spesso rallentati o contraddetti da fenomeni solo in parte naturali, come incendi, frane, alluvioni. In tal senso, l'abbandono non produce solo la perdita di funzioni e prodotti economici, ma può spesso tradursi in danno permanente alle qualità dei paesaggi e alle funzioni ecosistemiche svolte, comunque, anche da aree di originaria antropizzazione, o addirittura contribuire ad elevarne le condizioni di rischio integrale.

4.7. *Incentivo al maggior consumo di suolo agrario e produttivo*

L'abbandono di territori antropizzati in genere induce ad occuparne di nuovi, a detrimento molto spesso dei suoli agricoli, che in genere svolgono, almeno in parte, anche una funzione ecosistemica. Le città italiane sono piene di aree dismesse, di carattere industriale, o legate a funzioni della logistica e dei trasporti, o del commercio, che permangono nelle condizioni di abbandono e disuso, ma nuovi complessi,

con le stesse destinazioni funzionali, nascono a riduzione dei suoli liberi. Lo stesso avviene, per la produzione di nuovi quartieri abitativi, anche in attuazione di strumenti urbanistici editati al tempo della crescita economica, e dunque sopradimensionati rispetto alle dinamiche demografiche attuali.

4.8. *Crescita delle disuguaglianze e delle disparità sociali e territoriali*

Il cristallizzarsi delle forme sociali nei piccoli comuni gravati dall'abbandono non sempre produce gli stessi effetti sull'intero corpo sociale locale. Il declino o addirittura la scomparsa, progressiva, dei servizi e delle attrezzature fondamentali di cittadinanza agisce in termini negativi sugli strati di popolazione a maggiore disagio economico e sociale, con effetti assai più limitati su quelli strati che vivono in condizioni economiche di maggior livello. Si può vivere molto bene, in un piccolo centro di montagna, percependo un'ottima pensione, o vivendo di rendite acquisite, come in genere succede in ogni parte d'Italia, godendo di condizioni di natura e di paesaggio di grande qualità. Al contrario, il diffondersi delle condizioni di degrado susseguenti ai processi di abbandono e dismissione aggrava anche le disparità territoriali, tra contesti dove l'armatura urbana e territoriale sopravvive e si rinnova, in ragione di una vivacità sociale ed economica maggiore, e favorisce – questione in sé non del tutto negativa – l'occupazione di porzioni di patrimonio edificato da parte di popolazioni a basso reddito, disposte ad accettare condizioni abitative di peggiore qualità. È il caso di alcuni comuni delle aree interne, dove azioni di recupero e riuso, anche spontaneo, del patrimonio abitativo in stato di abbandono e degrado hanno coinciso con il ripopolamento di tali aree da parte di popolazioni migranti. Famoso è il caso di Riace, legato alle vicende del sindaco Mimmo Lucano³². Ma piccoli episodi simili possono essere rintracciati anche in molte altre realtà, anche in Abruzzo. Agire contro l'abbandono è allora anche un modo di farsi carico di politiche a favore della mitigazione delle disuguaglianze, peraltro in linea con uno degli obiettivi dell'Agenda ONU 2030. Anche in questo caso, uno sviluppo della ricerca potrebbe essere indirizzato attraverso l'analisi di casi studio, che mettono al centro dell'osservazione le relazioni tra il diffondersi di fenomeni di abbandono e disuso e la crescita delle disuguaglianze e di vecchie e nuove povertà locali³³.

³² Il borgo dell'accoglienza: Riace, di Gloria Messina con Manou Novellino, disponibile in rete alla pagina <https://www.societaediterritorialisti.it/wp-content/uploads/2019/01/Riace2021.pdf>.

³³ Per una prima definizione di questo campo di ricerca si veda il glossario offerto dal sito [disuguaglianzesociali.it](https://www.disuguaglianzesociali.it/glossario/?idg=53), alla voce “disuguaglianza e povertà locale”: <https://www.disuguaglianzesociali.it/glossario/?idg=53>. Tra queste: il Poverty Mapping, metodologia per la stima del livello di benessere/povertà e del grado di disuguaglianza per piccole aree, come città, distretti, municipalità. Tale metodologia, introdotta e sviluppata dalla Banca Mondiale (Elbers et al., 2002; Elbers et al., 2003) e denominata ELL in onore dei suoi autori (Elbers, Lanjouw e Lanjouw), combina dati rilevati tramite indagine campionaria ai dati censuari per stimare misure di povertà e/o disuguaglianza al livello di piccola area, specificando un modello per la spesa per consumo familiare da stimare sui dati rilevati tramite indagine campionaria.

5. Quali strategie di contrasto e di cura dell'abbandono e del disuso

L'esame delle molte implicazioni sociali, ma anche economiche, culturali, e ambientali derivanti dall'abbandono di beni e di territorio rende oggi sempre più urgente la definizione di una politica pubblica accurata, oltre quanto è stato tentato fino ad oggi³⁴, di contrasto di tali processi, destinati a crescere negli anni a venire, in ragione dell'inverno demografico, sempre più evidente nel nostro paese, e delle tante conseguenze che cause di forza maggiore – la crisi climatica, e i crescenti climi di guerra che sembrano alimentarsi indisturbati ad ogni latitudine – sembrano destinate a riversare sui territori italiani, e in particolare nelle sue aree interne, oggetto specifico di questa ricerca.

Su questi temi generali, diverse proposte sono state annunciate da molti autori, e alcune politiche pubbliche sono state avviate, con curiose revisioni recenti, che sembrano intraprendere direzioni opposte a quelle iniziali³⁵. Quello che appare utile suggerire in questa sede, anche sulla base della ricerca svolta, è intanto di provare a definire una consistente e costante *Strategia di attenzione al tema*”, a partire dai dati e dalle evidenze che emergono, oltre le retoriche oggi prevalenti nel dibattito pubblico, sia in sede nazionale che locale. L'abbandono e il disuso del patrimonio, sia pubblico che privato, assieme ai costi sociali e privati generati, è sotto l'occhio di tutti, è una delle emergenze del paese, ennesima dimostrazione della crescita delle disuguaglianze urbane e territoriali, ma rischia di passare nel dimenticatoio, per la propensione della politica attuale a dare attenzione ad altre tematiche – la sicurezza, l'immigrazione clandestina – e a grandi progetti, come il Ponte sullo Stretto di Messina, quasi sempre di difficile, se non inutile, attuazione.

Osservatori partecipati della transizione ecologica e sociale

All'interno di tale strategia, le Università pubbliche possono svolgere un ruolo rilevante, ad esempio promuovendo la costituzione di specifici “osservatori partecipati” delle trasformazioni in atto, assieme al supporto delle esperienze già avviate ad opera di singole amministrazioni pubbliche, o di associazioni e gruppi di difesa di interessi collettivi, come ancora rendicontato all'interno di tale ricerca. In gioco

³⁴ Si veda per questo C. Cipolloni, *Le politiche di contrasto al fenomeno dello spopolamento delle Aree interne*, in CNR, *Italian Papers on Federalism*, n. 3/2021.

³⁵ È il caso della nuova edizione della SNAI, indirizzata ad accettare come inevitabile il declino demografico di molte aree interne, contravvenendo a quanto proposto e in parte anche sperimentato nelle versioni precedenti. La nuova strategia del governo Meloni per le aree interne si basa sul Piano Strategico Nazionale delle Aree Interne (PSNAI), lanciato con la legge n. 162/2023, che mira a rafforzare la coesione e lo sviluppo del territorio attraverso un approccio più organico e integrato, combinando risorse nazionali ed europee. La strategia, pur proseguendo l'obiettivo di contrastare lo spopolamento e migliorare i servizi essenziali (salute, istruzione, mobilità), ha generato critiche per un approccio considerato da alcuni come una “gestione del tramonto” e per la mancanza di risorse concrete. Su questo si veda: <https://www.proversi.it/discussioni/pro-contro/366-abbandono-delle-aree-interne-da-parte-del-governo-meloni-psnai>.

è la misura tanto dei processi, quanto degli esiti e degli impatti prodotti dalle politiche pubbliche – SNAI, PINQUA, PNRR, Superbonus edilizio – che a diverso titolo sono state indirizzate a dare soluzione a problemi che resteranno in agenda per molti anni a venire.

Mappare fenomeni e processi. Costruire Atlanti.

Raccogliere dati e darne rappresentazione anche nello spazio, attraverso esercizi di mappatura partecipata e condivisa, è un modo di avvicinare le persone alla comprensione della complessità delle cose, da una parte, ma anche alla semplicità delle scelte, delle alternative e delle soluzioni, oggi alla portata della comprensione di tutti. Costruire *atlanti dell'abbandono e del disuso*, anche in forma partecipata, potrebbe diventare argomento di interesse e ricerca applicata tanto delle istituzioni pubbliche nazionali, quanto di ogni amministrazione locale, campo di convergenza e incontro tra *saperi scientifici e saperi locali*.

Definire scenari e visioni condivise

Definire scenari tra loro alternativi, rispetto alla possibile evoluzione dei processi attualmente in corso, può rivelarsi utile a creare consenso attorno a politiche pubbliche che comportino anche parziali sacrifici, o che determinino vantaggi diversi all'interno di scene territoriali dove non tutti gli interessi sono ugualmente rappresentati, o godono dello stesso potere. Il tema del governo dell'abbandono e della dismissione dei patrimoni deve coniugarsi anche a politiche di mitigazione delle disuguaglianze, dove non tutti i soggetti coinvolti sono uguali, o meritano di godere degli stessi vantaggi pubblici. Ad esempio, il caso delle politiche attuate nelle ricostruzioni in Abruzzo dopo il sisma 2009, o del Superbonus edilizio, sull'intero territorio nazionale, indifferenti alle condizioni sociali dei beneficiari, deve essere superato con altri approcci alle reali emergenze ravvisabili dei corpi sociali, in particolare nelle aree di maggiore marginalità economica e sociale del paese.

6. Quali strategie di riferimento per le aree interne

Sono diverse le strategie che appaiono perseguibili in relazione al tema affrontato da questa ricerca, per la condizione specifica delle aree interne del nostro paese. Ognuno di questi appare plausibile, in ragione di diversi presupposti.

L'Abbandono e la dismissione controllata del patrimonio

E l'ipotesi che fa riferimento alla ultima SNAI, citata nelle note precedenti. Tale prospettiva potrebbe declinarsi in un'ottica di rinaturalizzazione controllata del patrimonio in degrado, in aderenza anche alle linee di indirizzo europeo in materia, tanto in relazione ai suoli antropizzati, quanto a particolari porzioni di patrimonio costruito. Si tratta di una prospettiva che andrebbe comunque governata, attraverso interventi comunque di responsabilità e finanziamento pubblico. Difficile

da pensare, in Regioni che da tempo, come la regione Abruzzo, hanno ridotto le risorse per la gestione finanche delle aree protette, e non appaiono sensibili alle politiche ambientali.

Il riuso per funzioni turistiche sostenibili, in senso ambientale e sociale

Il tema del recupero e della rigenerazione dei Borghi è stato alla base delle azioni proposte dal Ministero della Cultura all'interno del PNRR, all'interno di una specifica linea di azione. Una misura di cui non sono ancora noti i risultati, e che si è prestata a molte critiche, in buona parte condivisibili (Barbera, Cerosimo, De Rossi, 2022). Ripensare ai paesi di valore storico e paesaggistico delle aree interne all'interno di questa prospettiva necessita di una attenta capacità di integrare tale strategia all'interno di un progetto *dei paesi* e *per i paesi* in grado di garantirne la continuità abitativa, oltre le facili prede del turismo mordi e fuggi, o stagionale, che da sempre caratterizza molte località delle aree interne italiane. Il turismo è anche un diritto, che andrebbe tutelato e indirizzato secondo logiche di sostenibilità anche sociale.

Il riuso per accogliere nuove popolazioni migranti

È forse la prospettiva più realistica, e in parte anche quello che sta già avvenendo in molti comuni, ad esempio, delle aree interne abruzzesi, dove una modesta crescita di nuovi residenti deriva da scelte di vita di maestranze straniere – albanesi, rumeni, o di altra provenienza anche extraeuropea – che hanno cominciato a frequentare tali luoghi perché impiegati nei cantieri del post terremoto, o di altra matrice pubblica. Il caso Riace insegna come una politica orientata all'accoglienza è in grado di accompagnare e rendere virtuosi fenomeni spontanei e in parte accidentali. Ai tempi del declino demografico, è il paese intero che dovrebbe disporsi in forme strutturate ad accogliere popolazioni giovani e vitali, le sole in grado di invertire processi ormai inesorabili. Sempre che la politica se ne renda conto.

Il riuso per l'abitare di nuove popolazioni stabili

Timidi cenni di un ritorno alla montagna sono stati già citati in questo studio. La prospettiva di una migrazione inversa anche da parte di popolazione indigena, comincia ad apparire credibile, ma solo a condizione che le politiche annunciate nelle precedenti Strategie Nazionali per le Aree interne trovino nuova linfa e sostegno economico a livello centrale.

Il riuso per funzioni di carattere didattico e scientifico

Le opportunità del telelavoro e della didattica a distanza, ampiamente sperimentate e messe a regime durante l'emergenza COVID aprono anche questo genere di prospettiva, che si coniuga naturalmente anche alle prime, con effetti sinergici.

Il tema vero è capire quale quota di intervento pubblico è in grado di mettere in moto gli interessi dei diversi settori privati a invertire processi di lungo corso. Il tema è quello di creare convenienze per riconvertire parte delle seconde case in case

in affitto permanente, favorendo il recupero e il risanamento del patrimonio degradato e a rischio, e il potenziamento dei servizi di prossimità che rimangono ancora oggi la leva più importante per favorire il ritorno dell'abitare nei paesi delle aree interne.

Il tema è quello di investire risorse pubbliche, all'interno di un *progetto paese*, che da molti anni è assente, nel nostro paese, anche se alcune proposte³⁶ cominciano a delinearsi, nel nostro orizzonte.

³⁶D. Cersosimo, C. Donzelli (a cura di), *Manifesto per riabitare l'Italia*, Donzelli Editore, Roma, 2020.

ABBANDONO E RIUSO NELLA PROSPETTIVA DELLE RELAZIONI TRA IMMOBILE INUTILIZZATO E CONTESTO. CONSIDERAZIONI A PARTIRE DA UN PROGRAMMA PER ROMA CAPITALE

Mauro Baioni

Sommario: 1. Introduzione. – 2. Un programma per Roma. – 3. Urbanistica e dimensione intermedia. – 3.1. Spazialità. – 3.2. Temporalità. – 3.3. Ridefinire il patto fra pubblico e privato. – 4. Conclusioni.

1. Introduzione

Ogni immobile – edificio o spazio aperto – può essere interpretato come un nodo di relazioni con il contesto che influenzano la propensione al riuso e il profilo delle iniziative.

Per il proprietario, fattori localizzativi strutturali e percepiti – come la presenza e la qualità dei servizi, l'accessibilità, i caratteri storici e ambientali – incidono sui prezzi di mercato¹ e generano rendite di posizione capitalizzabili nel mercato immobiliare² e finanziario³. Gli stessi fattori possono incidere anche in senso opposto e gravare sui costi di trasformazione, generare incertezze sulla praticabilità dell'iniziativa, oppure produrre condizioni di stallo, in attesa delle decisioni di altri soggetti⁴.

Dal punto di vista dell'interesse generale, i legami tra le singole trasformazioni e il contesto sono cruciali, perché plasmano gli spazi e incidono sulle pratiche di rilevanza sociale, incluse quelle informali, che producono legami interpersonali e circuiti di scambio, diretti e indiretti, con le istituzioni e il mondo della formazione. Il profilo di queste relazioni assume particolare rilievo quando la rigenerazione è intesa come un insieme di azioni intenzionali volte a promuovere la produzione di beni

¹ S. Rosen, *Hedonic prices and implicit markets: Product differentiation in pure competition*, in *Journal of Political Economy*, 82, 1, 1974, 34 ss.

² R. Camagni, *La rendita urbana e la ricapitalizzazione delle città*, in M. Leonori, P. Testa (a cura di), *La città oltre lo sprawl. Rendita, consumo di suolo e politiche urbane ai tempi della crisi*, Solaris, Roma, 2013, 126-136.

³ W. Tocci, *L'insostenibile ascesa della rendita urbana*, in *Democrazia e Diritto*, 46, 1, 2009, 17 ss.

⁴ P.P.B. Stewart, *Property, coordination, and rebuilding New Orleans*, Tesi di dottorato, Massachusetts Institute of Technology, 2006. Stewart descrive l'effetto barriera generato dal rischio percepito dai proprietari durante la ricostruzione post-alluvione a New Orleans.

pubblici, capaci di esprimere la cura dei luoghi e delle persone, e quando i benefici e le eventuali conseguenze negative del recupero o del disuso degli immobili sono valutati all'interno di questa stessa cornice.

La dimensione relazionale è, tuttavia, scarsamente considerata nelle leggi nazionali e regionali. L'attenzione del legislatore si è infatti soffermata, prevalentemente, sulla scala edilizia, attraverso provvedimenti di cosiddetta semplificazione che hanno privilegiato la liberalizzazione dell'azione della proprietà privata, mediante deroghe, incentivi volumetrici e deregolazione funzionale⁵. Di conseguenza, la priorità attribuita al rilancio dell'edilizia e alla crescita economica ha finito col comprimere l'attenzione verso ciò che eccede la «dimensione e qualità edilizia e si proietta sull'ambiente urbano, inteso quale rapporto e prodotto dei fenomeni sociali legati ai processi e cicli produttivi e ai conflitti e legami collettivi»⁶.

Questa impostazione, che trascura le condizioni di contesto, si è progressivamente consolidata a discapito degli strumenti ordinari di piano. Tuttavia, anche questi ultimi risultano insufficienti a governare processi di trasformazione urbana caratterizzati da incrementi graduali, diffusi e difficilmente riconducibili a operazioni unitarie e sistematiche di coordinamento e di programmazione. In altri termini, tra la scala dell'intervento puntuale e quella dell'organizzazione complessiva della città, così come tra l'orizzonte di lungo periodo dei piani generali e il tempo breve in cui si formano le decisioni sulle forme di recupero e riuso dei beni, si configura uno spazio privo di presidio istituzionale. È in questa collocazione intermedia – né pienamente progettuale né compiutamente regolativa – che emergono molte delle criticità attuali delle politiche di rigenerazione urbana.

L'opportunità di esplorare questa dimensione intermedia è stata offerta da un'attività di supporto scientifico commissionata al Dipartimento di Architettura dell'Università degli studi Roma Tre da Roma Capitale, riguardante la formazione di un nuovo programma, previsto dal PRG per la coordinata acquisizione delle aree destinate a verde e servizi pubblici. Roma rappresenta un caso rilevante, perché al suo interno coesistono ambiti problematici, nei quali prevalgono condizioni di stallo delle iniziative, e aree in cui le aspettative di valorizzazione immobiliare tendono a comprimere o escludere forme di riuso aventi rilevanza sociale e ambientale. Il *Programma di acquisizione e gestione delle aree destinate a verde e servizi pubblici del vigente PRG* non è concepito come una sequenza predefinita di azioni. È piuttosto un dispositivo di supporto alle decisioni riguardanti i processi di modificazione della città, centrato sulla valutazione delle relazioni fra i singoli ambiti di

⁵ P. Carpentieri, *Il "consumo" del territorio e le sue limitazioni. La "rigenerazione urbana"*, in *Federalismi*, 2020. Rientrano in questa categoria di provvedimenti il c.d. Piano casa, lanciato nel 2009, e le modifiche al testo unico dell'edilizia introdotte fra il 2014 e il 2020 con i decreti «Sblocca-Italia», «Sblocca-cantieri» e «Semplificazione». Tale impostazione si è riverberata nelle leggi regionali che hanno incorporato il piano casa anche con carattere permanente, e introdotto possibilità di deroga ai piani urbanistici e incentivi volumetrici collegati a interventi diretti di ristrutturazione e riuso.

⁶ G.F. Cartei, *Note critiche a margine di un disegno di legge in materia di rigenerazione urbana*, in *Munus*, 2022, 134.

intervento, il contesto in cui si inseriscono e il sistema urbano-territoriale nel suo complesso. Tali relazioni sono assunte come elemento chiave per orientare la trasformazione urbana.

Dopo aver descritto le premesse e i contenuti del Programma, nelle conclusioni si richiamano alcuni elementi utili per riflettere sul quadro degli strumenti di regolazione e di incentivo per la rigenerazione urbana. In particolare, il caso studio consente di evidenziare la possibilità di superare i limiti della semplificazione normativa a-topica e monodimensionale che caratterizza le recenti leggi nazionali e regionali, attraverso l'impiego di strumenti più coerenti con la natura relazionale dei processi di trasformazione, capaci di restituire centralità all'interesse pubblico nella gestione delle trasformazioni urbane.

2. Un programma per Roma

Diciottomila ettari – pari a centoottanta chilometri quadrati – rappresentano la dotazione di spazi pubblici stabilita dal piano regolatore generale di Roma. Si tratta di un patrimonio ingente di aree e strutture necessarie per dare concretezza ai diritti fondamentali di cittadinanza riguardanti l'educazione, la cultura, l'inclusione e la convivenza, la salute e il benessere, la mobilità. Per attuare integralmente la previsione di piano servirebbe raddoppiare la consistenza attuale, poiché le aree effettivamente fruibili risultano inferiori alla metà di quelle previste e sono distribuite in modo disomogeneo. A questo scopo, il PRG prevede la formazione di un *Programma di acquisizione e gestione delle aree destinate a servizi pubblici*, rimasto sinora inattuato. La sua elaborazione, dopo quindici anni dall'approvazione del piano, non serve solo per accelerare la realizzazione delle previsioni ancora sulla carta o completate parzialmente, ma rappresenta un'opportunità per orientare i progetti di modificazione della città verso nuove forme di cura delle persone e dei luoghi.

Nell'impostazione del Programma per Roma Capitale si è partiti dalla constatazione dell'elevato numero di interventi di trasformazione urbana, pubblici e privati, che sono tenuti a fornire un apporto alla città pubblica, in base alla normativa urbanistica. Nel caso di Roma, gli strumenti attuativi del PRG superano le 600 unità; dal 2008 a oggi sono stati avviati 160 procedimenti di variante puntuale e i programmi straordinari approvati sinora – riguardanti le opere per il Giubileo, il Piano nazionale di ripresa e resilienza, il bando *Reinventing cities* e il programma *15 municipi, 15 progetti per la città dei 15 minuti* – hanno riguardato circa 1.500 siti⁷.

Le norme sulle aree a verde e servizi di livello locale lasciano alcuni margini di flessibilità, da gestire nella fase di verifica delle singole proposte. La flessibilità riguarda la gamma di attrezzature pubbliche, l'entità e le modalità di cessione delle aree, le forme di convenzionamento che sovrintendono la possibilità di gestione

⁷ Il sito Roma si trasforma (<https://www.romasitrasforma.it>) contiene una mappatura degli interventi in essere sul territorio della Capitale che, al 20 novembre 2025, ammontano a 1112.

privata dei servizi. Tra le norme particolari del PRG di Roma, va richiamata la «cessione compensativa», alternativa all'esproprio. Tale disposizione consente ai proprietari delle aree destinate a verde e servizi di cedere gratuitamente il 90% delle superfici e di riservare il restante 10% ad usi privati compatibili⁸.

La gestione di questa flessibilità alla sola scala del singolo intervento, tuttavia, presenta diverse controindicazioni, poiché non tiene conto in modo adeguato delle condizioni di contesto e non riesce ad essere compiutamente bilanciata nemmeno dalla considerazione delle istanze della cittadinanza attiva, spesso confinate in una dimensione di rivendicazione puntuale.

Per superare questi limiti, il Programma per Roma Capitale si pone due obiettivi principali: fornire una conoscenza accurata dello stato delle aree e orientare le scelte operative per la loro acquisizione e gestione. In particolare, lo strumento propone *sei priorità di azione* che rapportano l'applicazione degli standard alle principali esigenze della città e ai programmi promossi dall'amministrazione, e incorporano gli orientamenti del dibattito sugli standard urbanistici e gli esiti delle sperimentazioni condotte nelle principali città europee.

Le *sei priorità di azione* sono collegate a due figure territoriali che riguardano l'intera città: *Roma Città territorio* e *Roma 300 quartieri*. Il collegamento mette in relazione le questioni di scala locale con quelle di scala urbana e territoriale, prestando attenzione specifica alle potenzialità che discendono dalla struttura e dai caratteri complessivi della città⁹.

La prima figura, *Roma Città territorio*, è costruita sulla base delle tre matrici (suoli e acque, superfici agroforestali e patrimonio storico) che connotano la fisiologia della città. Nel passato, il riconoscimento dei valori correlati alla complessità dei caratteri ambientali e storici ha informato le vertenze per la tutela del territorio. Oggi, si tratta di riconoscere il potenziale insito in quegli stessi spazi per incrementare il benessere della collettività e per contrastare le disuguaglianze socio-spaziali. Le tre priorità riferite agli spazi aperti sono:

- *potenziare le relazioni ecologiche* (ovverosia, incrementare la connettività e continuità degli spazi aperti, per offrire opportunità di socialità e benessere psico-fisico fondate sulla preservazione delle interrelazioni fra suoli, acque, luce e viventi);
- *fare spazio alla natura nella città densa* (trasformare le aree pubbliche per rispondere agli effetti della crisi climatica);
- *storia e natura vicino a casa* (favorire la fruizione di paesaggi e beni culturali da parte degli abitanti).

⁸ La percentuale è in corso di ridefinizione in termini più favorevoli alla proprietà privata nella variante alle norme tecniche adottata con Deliberazione dell'Assemblea Capitolina n. 169 dell'11 dicembre 2024.

⁹ M. Baioni, M. Coviello, *Roma, Spazi aperti e standard urbanistici. Una nuova immagine nella stessa cornice*, in G. Brunetta, L. Amenta (a cura di), *Territori della contrazione. Atti della XXVI Conferenza Nazionale SIU*, vol. 09, Planum Publisher e Società Italiana degli Urbanisti, 2024. ISBN 978-88-99237-78-3.

La seconda figura, *Roma 300 quartieri*, richiama la riconoscibilità e valenza della dimensione di quartiere per la vita quotidiana. La necessità di suddividere il territorio comunale in «unità urbanistiche» che potessero «costituire riferimento di base per tutta l'attività di pianificazione e di gestione urbanistica, soprattutto per quanto riguarda la valutazione dei rapporti popolazione-aree pubbliche per servizi e verde»¹⁰ era già stata riconosciuta nel 1977, in una delibera del Consiglio comunale con cui sono state istituite le «zone urbanistiche». L'articolazione alla scala di quartiere è stata spesso utilizzata in fase analitica¹¹, ma non è stata assunta dal piano urbanistico come orizzonte operativo. Quest'ultimo viene recuperato dal Programma, attraverso l'indicazione delle priorità di azione riguardanti le dotazioni di servizi di livello locale:

- *reti di servizi in ogni quartiere* (promuovere il completamento dei servizi educativi, culturali e sociali);
- *case sociali insieme ai servizi* (orientare l'utilizzo delle aree pubbliche per l'housing sociale);
- *riabitare il patrimonio pubblico* (favorire il riuso dell'ingente patrimonio pubblico dismesso o sottoutilizzato).

Le priorità sono comuni a tutta la città, ma le iniziative concrete dipendono dalle condizioni di ciascun ambito. A questo scopo, sono state predisposte sei mappe tematiche, una per ciascuna priorità. Le informazioni sono state discretizzate su una griglia di un chilometro quadrato, che consente di differenziare le prestazioni richieste alle trasformazioni in base al posizionamento della singola cella rispetto agli indicatori che descrivono la priorità. L'adozione di una griglia chilometrica risponde alla necessità di osservare i fenomeni alla scala locale, superando la concezione dei quartieri come unità discrete e auto-sufficienti, garantendo una valutazione al contempo granulare e sistemica. Il programma fornisce un ulteriore livello di informazione, riguardante la presenza di spazi attivabili grazie all'applicazione degli standard, presenti o programmati nel contesto in cui ricade l'intervento: aree e servizi pubblici, compresi quelli offerti nei parchi naturali e nelle strutture di livello urbano; aree ricadenti nella rete ecologica; monumenti visitabili nelle aree verdi; superfici impermeabili all'interno delle aree destinate a verde e servizi pubblici; aree stradali che connettono i servizi; immobili pubblici non utilizzati e suscettibili di riattivazione.

Le conoscenze di base sulle dotazioni effettivamente presenti, ottenute grazie alla verifica di 16.000 aree e la mappatura di 7.000 servizi, e le conseguenti

¹⁰ Delibera del Consiglio Comunale n. 2982 del 29-30 luglio 1977. Il testo della delibera con l'estratto del verbale della seduta del Consiglio Comunale è riportato in Comune di Roma, *Roma a portata di mano. La città dei 15 minuti*, 2024. Disponibile su: <https://www.comune.roma.it/web-resources/cms/documents/EBOOK.pdf>

¹¹ L. Bellicini, *Le "microcittà" di Roma e il nuovo piano regolatore*, in *Urbanistica*, 116, 2001, 198-199; K. Lelo, S. Monni, F. Tomassi, *Le mappe della disuguaglianza: una geografia sociale metropolitana*, Donzelli, Roma, 2021.

indicazioni sulle condizioni territoriali e sugli spazi attivabili sono raccolte in uno strumento di supporto alle decisioni che fornisce ai soggetti interessati (amministratori, tecnici, funzionari, cittadini) un'interpretazione degli stati di cose esistenti che pone domande alle pratiche di modificazione. L'indicazione delle priorità e degli spazi attivabili consente di mettere in relazione gli obblighi relativi alla cessione delle aree e alla realizzazione delle opere di urbanizzazione primaria e secondaria con i caratteri e le necessità dell'ambito in cui si interviene, profilando e territorializzando le prestazioni. In questo modo, le relazioni con il contesto e con la città sostanziano il legame tra suoli e servizi, traducendo i rapporti quantitativi in scelte localizzative e progettuali che concorrono a definire il disegno della città pubblica.

3. *Urbanistica e dimensione intermedia*

I processi recenti di trasformazione e riuso sono caratterizzati da interventi diffusi nei tessuti urbani consolidati, riferiti a superfici limitate. Non è possibile considerare la città esistente come un'entità unitaria per fornire un orizzonte a tali interventi. Le relazioni che si determinano tra ciò che viene direttamente trasformato e ciò che si trova all'esterno dell'ambito progettuale, definiscono un campo di attenzione variabile nella perimetrazione, ma sufficientemente preciso nel significato.

L'impostazione del Programma per Roma Capitale consente di chiarire i tratti della dimensione intermedia, richiamata nell'introduzione. Tre aspetti risultano centrali: l'infrastruttura del quotidiano come campo privilegiato di intervento; la transizione come prospettiva in grado di connettere differenti temporalità; la possibilità di ridefinire, a partire da questi assunti, il patto che regola il contributo delle trasformazioni alla città pubblica.

3.1. *Spazialità*

L'approccio multiscalare e multifunzionale del Programma mostra come sia possibile garantire la presenza di spazi *di* relazione e *in* relazione che, nel loro insieme, compongono l'infrastruttura del quotidiano¹². L'attenzione al quotidiano non implica un ripiegamento sulla micro-scala, ma preserva la valenza strategica dell'azione urbanistica.

La vocazione strategica emerge in particolare quando le pratiche sfidano l'orizzonte normativo e i malfunzionamenti del mercato, per «fessurare dall'interno

¹² E. Manzini, *Abitare la prossimità. Idee per la città dei 15 minuti*, Egea, Milano, 2021. Il termine infrastruttura è impiegato per sottolineare la funzione di supporto indispensabile per la vita quotidiana delle persone. L'infrastruttura è un sottostante materiale che svolge una funzione pubblica, ha un carattere di permanenza e una configurazione distribuita, capillare, diversificata, e interconnessa.

l'imposizione degli ordini economici»¹³. Le memorie, le aspirazioni degli abitanti e la natura simbiotica delle relazioni con piante, animali e altri organismi viventi, alimentano progetti sperimentali che lavorano nelle discontinuità d'uso, nelle faglie e negli scarti degli assetti precedenti¹⁴. Le forme originali di riuso che ne derivano attivano il potenziale di innovazione insito nel capitale fisico e sociale, materiale e immateriale presente in ogni realtà locale, contribuendo alla concretizzazione di diritti già riconosciuti¹⁵ e all'affermazione di diritti emergenti, configurandosi come veri e propri campi istituenti¹⁶. Nei contesti deboli, ciò può creare le precondizioni per iniziative di riuso non speculativo, finanziate da fondazioni, community land trust o investimenti familiari. In quelli più dinamici, può contrastare processi estrattivi e appropriazioni individualistiche del valore, favorendo politiche redistributive con effetti sociali immediati e situati.

Queste potenzialità dipendono dalla distribuzione e configurazione degli spazi in trame, reti e nodi. Una piazza scolastica acquista maggior senso se collocata entro una rete per la mobilità dolce, così come la realizzazione di un giardino in un'area residuale può beneficiare della sua interconnessione e appartenenza a sistemi idrografici, bio-regioni climatiche e alimentari, strutture geo-pedologiche¹⁷. In questa multiscalarità si esprime appieno la possibilità di coniugare i benefici ambientali con quelli prodotti dalle opportunità di condivisione sociale. Così potenziato, lo spazio pubblico può influenzare positivamente i processi di trasformazione incrementali che traggono forza dal miglioramento delle condizioni di accessibilità, vicinanza a spazi attivi, risposta ai cambiamenti climatici.

3.2. Temporalità

Il Programma per Roma Capitale si fonda sul riconoscimento del carattere processuale della rigenerazione urbana e sull'adozione di una prospettiva di transizione. Quest'ultima non è intesa come un esito prefissato da conseguire, ma come una dimensione aperta e non lineare del cambiamento¹⁸ – «sottile, fluida,

¹³ C. Bianchetti, *Spazi che contano. Il progetto urbanistico in epoca neo-liberale*, Donzelli, Roma, 2016, 113.

¹⁴ M. Russo, A. Attademo, E. Formato, F. Garzilli (a cura di), *Transitional landscapes*, Quodlibet, Macerata, 2023.

¹⁵ A. Franzese, *La transizione di uno standard. Una geografia di diritti costituzionali*, Tesi di dottorato, Università Iuav di Venezia, 2022. Disponibile su: <https://hdl.handle.net/11578/319193>.

¹⁶ R. Esposito, *Pensiero istituyente. Tre paradigmi di ontologia politica*, Einaudi, Torino, 2020. Sulla progressiva affermazione dell'amministrazione condivisa dei beni comuni, come esito dell'impulso delle pratiche di *commoning* promosse in diverse aree italiane, si veda F. Giglioni, *Consolidamento e futuro dell'amministrazione condivisa*, in *Federalismi*, 2021, 204-217.

¹⁷ A. Lanzani, *Rigenerazione urbana e territoriale al plurale: Itinerari in un campo sfocato*, FrancoAngeli, Milano, 2024.

¹⁸ F.W. Geels, *Technological transitions as evolutionary reconfiguration processes: A multi-level perspective and a case-study*, in *Research Policy*, 31, 8-9, 2002, 1257 ss.

molecolare¹⁹ – e, per ciò stesso, potenzialmente più radicale.

Mettere al centro la temporalità significa affrontare la tensione tra la fissità dell'assetto prefigurato nei progetti e l'apertura verso il futuro. L'evocazione retorica di futuri utopici o distopici²⁰, mediante termini generici come valorizzazione o degrado, può essere impiegata per giustificare l'imposizione di scelte. All'opposto, la dominanza del tempo breve alimenta le astuzie, gli espedienti di poteri senza identità leggibile e le pratiche deboli incapaci di farsi progetto che si producono nella quotidianità²¹.

La prospettiva di transizione può, invece, favorire l'innescare di iniziative di riuso dei beni fondate sul riconoscimento e l'affermazione dei diritti, se l'attenzione viene rivolta al momento in cui l'innovazione insita nei progetti si confronta con l'organizzazione del regime e con la fissità del panorama, insinuandosi nelle fratture per produrre un cambiamento²². Allo stesso tempo, l'attenzione verso la temporalità delle trasformazioni invita a considerare anche le preesistenze e i caratteri di permanenza che alimentano processi di risignificazione e riuso fondati sui rapporti interpersonali che si legano alle memorie e alle storie vissute²³.

Nel campo specifico della trasformazione urbana, la considerazione della scala temporale intermedia permette di colmare lo iato fra gli esiti materiali delle iniziative di trasformazione e le finalità di ordine generale della rigenerazione urbana. Ciò avviene quando il contributo dei singoli progetti viene ricondotto a priorità più ampie, quali la promozione di iniziative anticicliche, il contrasto alla gentrificazione, la riduzione delle disparità territoriali, il rafforzamento delle dotazioni essenziali²⁴.

L'attenzione verso questo arco intermedio non comporta la rinuncia a occuparsi di questioni strutturali, né prescinde dalla formulazione di piani e programmi. Al contrario, agire consapevolmente in favore di un orizzonte più ampio, ma non indefinito, contrasta l'incrementalismo senza respiro prodotto dal susseguirsi occasionale di interventi e dai comportamenti opportunistici che favoriscono iniziative speculative e perpetuano le condizioni di stallo.

3.3. Ridefinire il patto fra pubblico e privato

La gestione della dimensione intermedia non può basarsi sulla sola forza normativa, né sull'esecuzione conforme di progetti urbani predefiniti negli aspetti

¹⁹ L. Pellizzoni, *Heterotopias of transition. Notes from a research program*, in *Città e urbanistica oltre la crescita. Transizione verde: verso che cosa? Ecologia, economia e urbanistica tra Green Deal e paradigmi Post-Growth*, *Tracce urbane*, 14, 2023, 63.

²⁰ L. Pellizzoni, *Heterotopias of transition*, cit., 2023.

²¹ M. De Certeau, *L'invenzione del quotidiano*, Edizioni lavoro, Roma, 1990 (titolo originale: *L'invention du quotidien*, Gallimard, Paris, 1980).

²² F.W. Geels, *Technological transitions as evolutionary reconfiguration processes*, cit., 2002.

²³ G. Caudo, *Regenerate Corviale*, in *Future Housing*, 2022.

²⁴ A. Lanzani, *Rigenerazione urbana e territoriale al plurale*, cit., 2024.

fisici e funzionali, ma richiede una conduzione responsabile delle interazioni che si producono in processi dialogici non lineari, influenzati dalle modificazioni del contesto, dalle propensioni dei soggetti e dagli effetti di decisioni e accadimenti esterni.

Nel Programma per Roma Capitale, tale presidio si esprime attraverso una rinnovata applicazione degli standard urbanistici. Originariamente fondati su una fertile relazione fra sapere tecnico e visione politica²⁵, gli standard sono stati progressivamente sclerotizzati e depotenziati, riducendo il loro impiego al solo controllo formale delle superfici previste nell'ambito di intervento. Questo trattamento minimale della norma risulta insufficiente e inadeguato per tutelare i diritti e rispondere alle nuove domande sociali²⁶. Viceversa, grazie al Programma, il «perseguimento dell'interesse pubblico della comunità locale rinvenibile appunto nella valutata bontà della scelta urbanistica effettuata»²⁷ si produce orientando le decisioni sulla territorializzazione delle priorità di scala urbana e sulla specificazione degli usi e degli spazi attivabili per funzioni di interesse collettivo.

Questo approccio possiede una valenza generale per la gestione della trasformazione urbana. Riuso e conservazione dello stato di fatto si innestano su un mondo vivo, agito dalle persone e attraversato da memorie, aspirazioni e progetti collettivi. La dialettica e i conflitti sulle possibili alternative configurano un campo di azione, situato in una posizione di cerniera fra l'ambito specifico e la città, e fra il tempo breve della trasformazione e quello lungo della rigenerazione urbana.

I provvedimenti nazionali e regionali in materia di rigenerazione trascurano questa dimensione, in favore di una concezione della rigenerazione a-topica e schiacciata sulla scala edilizia. Dove presente, il richiamo a «interventi coordinati» (Lombardia, 31/2014) o «interventi sistematici» (Marche, legge reg. n. 22/2011), rinvia a forme tradizionali di programmazione che si sono rivelate poco praticabili.

Al contrario, il ruolo specifico dell'urbanistica sembra potersi ritrovare nel presidio della dimensione intermedia, necessario per mettere in coerenza trasformazioni parziali e dai contorni non sempre univocamente definiti²⁸. La verifica della rispondenza delle singole trasformazioni ai caratteri del contesto e alle priorità di medio periodo consente di stabilire i contenuti qualificanti del patto che disciplina l'apporto delle trasformazioni alla città pubblica. Tale patto riguarda gli aspetti che sono messi in discussione dalle deroghe generalizzate e dal progressivo depotenziamento dei piani generali: la regolazione delle destinazioni d'uso, la distinzione degli elementi da conservare e di quelli modificabili, l'indicazione delle aree pubbliche e di interesse collettivo e gli obblighi di realizzazione e gestione dei servizi.

²⁵ C. Renzoni, *Matrici culturali degli standard urbanistici: alcune piste di ricerca*, in *Territorio*, 84, 2018, 24-35.

²⁶ M. Baioni, S. Basso, G. Caudo, A. Franzese, E. Marchigiani, S. Munarin, C. Renzoni, P. Savoldi, M.C. Tosi, N. Vazzoler, *Diritti in Città*, Donzelli, Roma, 2021.

²⁷ Cons. Stato, sez. IV, 21 agosto 2015, n. 3967.

²⁸ V. Orioli, M. Massari (a cura di), *Urbanistica e giustizia spaziale*, Quodlibet, Macerata, 2023.

4. Conclusioni

In questa funzione si colloca il recupero di una radice dell'urbanistica italiana. Amministrare l'urbanistica significa farla vivere tutti i giorni, facendola avanzare. L'attenzione verso la materialità, il riconoscimento di un margine incompressibile di indeterminatezza e la capacità di stare nelle contraddizioni, non significano perciò un ribasso delle aspirazioni, ma un'assunzione di responsabilità necessaria per contrastare la delegittimazione della funzione urbanistica.

Non possiamo dare per scontata la possibilità di costruire momenti di dialogo e apprendimento collettivo: la disponibilità a collaborare dei principali stakeholder e la capacitazione delle istituzioni²⁹ costituiscono fattori di criticità non aggirabili. Eppure, come afferma Bianchetti³⁰, «all'interno delle provocazioni del mondo» è possibile praticare un «esercizio ostinato» che, facendo leva sugli spazi di manovra concessi, tenti di comporre interessi differenti per fornire risposte plausibili alla domanda che dovrebbe orientare ogni decisione sulla rigenerazione urbana: per chi e perché è desiderabile il cambiamento proposto?

²⁹ M. Mazzucato, R. Kattel, *COVID-19 and public-sector capacity*, in *Oxford Review of Economic Policy*, 36, S1, 2020, 256-269.

³⁰ C. Bianchetti, *Spazi che contano*, cit., 110.

TEORIA, TECNICHE E PROCESSI PER DARE VALORE CONTABILE AI BENI DEL PATRIMONIO CULTURALE: UN PARADIGMA PARTICOLARE PER GLI IMMOBILI PUBBLICI

Fabio Giulio Grandis

Sommario: 1. Premessa e obiettivi della ricerca. – 2. L'evoluzione normativa della contabilità dei beni culturali. – 2.1. L'evoluzione normativa a livello internazionale: il dibattito nell'IPSAS Board. – 2.2. L'evoluzione normativa in Europa: l'attesa degli EPSAS. – 2.3. L'evoluzione normativa italiana: le novità contenute in ITAS 4. – 3. Il dibattito accademico internazionale sull'inclusione degli *heritage* nei bilanci delle Pubbliche Amministrazioni. – 3.1. Il dibattito sulla rilevazione degli *heritage* in bilancio. – 3.2. Il dibattito sulla valutazione degli *heritage*. – 4. Metodologia della ricerca. – 5. Analisi del quadro concettuale e di ITAS 4. – 5.1. Rilevazione. – 5.2. Valutazione iniziale. – 5.3. Valutazione successiva. – 5.4. Ammortamento. – 5.5. Informazioni integrative in nota. – 6. Le opere di rigenerazione urbana secondo ITAS 4. – 7. Conclusioni.

1. *Premessa e obiettivi della ricerca*

I beni culturali rappresentano una categoria di beni unica e complessa, che trascende la mera dimensione fisica e materiale per assolvere a una funzione di custodia della memoria storica, dell'identità collettiva e della continuità intergenerazionale. Essi includono, a titolo esemplificativo, monumenti, opere d'arte, siti archeologici ed edifici di rilevanza culturale, i quali – pur non generando necessariamente flussi finanziari – rivestono un ruolo essenziale nella creazione di valore pubblico e nella garanzia di equità tra le generazioni¹.

Proprio in ragione di tale rilevanza, il tema della loro rappresentazione e valutazione nel bilancio è divenuto nel tempo oggetto di crescente attenzione, sia in letteratura sia, soprattutto, da parte degli *standard setter* internazionali². Infatti, con l'avanzare delle riforme volte all'adozione di sistemi contabili basati sulla competenza economica (la cosiddetta contabilità *accrual*), la scelta se includere o meno i beni culturali nei bilanci pubblici ha assunto grande rilievo, sollevando questioni

¹ IPSASB, *Consultation Paper: Financial Reporting for Heritage in the Public Sector*, 2017.

² Sul punto, si vedano N.R. Anthony, *Financial accounting in non-business organizations. An exploratory study of conceptual issues*, Financial Accounting Standards Board, Norwalk (CT), 1978; Y. Biondi, *Should business and non-business accounting be different? A comparative perspective applied to the French central government accounting standards*, in *International Journal of Public Administration*, 35, 2012, 603-619.

che non riguardano soltanto la dimensione tecnica della loro rilevazione e valutazione, ma investono anche la capacità dell'Amministrazione di gestire tali risorse ³.

La sfida che ne deriva consiste nel bilanciare l'esigenza di *accountability* finanziaria e di gestione, da una parte, e la natura simbolica, necessariamente più ampia, del valore culturale rispetto al valore contabile, dall'altra. Non a caso, gli strumenti tradizionali di rendicontazione si rivelano spesso inadeguati a rappresentare i molteplici contributi e le ricadute di lungo periodo generati dai beni culturali, alimentando un dibattito che coinvolge dottrina e prassi ⁴.

Il presente contributo si colloca all'interno di tale dibattito con l'obiettivo di illustrare le innovazioni recate dallo standard contabile pubblico italiano ITAS 4, dedicato alle immobilizzazioni materiali, al fine di mettere in evidenza sia le implicazioni che tale principio produce sulla rilevazione dei beni del patrimonio culturale, sia di soffermarsi sulle potenzialità che questo offre rispetto all'integrazione in bilancio degli effetti dei processi di rigenerazione che insistono su tali beni. In altri termini, l'indagine intende verificare se e in che misura la disciplina italiana consenta di rappresentare contabilmente tanto la specificità del bene culturale, quanto le trasformazioni cui esso è sottoposto nell'ambito di interventi di valorizzazione e rigenerazione urbana.

A tal fine, lo studio si articola intorno a tre domande di ricerca (*research question* – RQ):

- RQ1: in che modo il Quadro concettuale e l'ITAS 4 definiscono e riconoscono i beni culturali?
- RQ2: in che termini l'ITAS 4 valuta i beni culturali?
- RQ3: in che misura l'ITAS 4 consente di tener conto, nella rappresentazione contabile, dell'impatto dei processi di rigenerazione urbana sul valore del bene culturale oggetto di intervento?

³ B. Adam, R. Mussari, R. Jones, *The diversity of accrual policies in local government financial reporting: an examination of infrastructure, art and heritage assets in Germany, Italy and the UK*, in *Financial Accountability & Management*, 27, 2011, 107-133.

⁴ Come illustrato nel paragrafo 3, gli *heritage assets* rappresentano una categoria di beni che ha generato un intenso e duraturo dibattito nella letteratura specialistica. È infatti possibile distinguere due principali orientamenti teorici. Da un lato, vi sono gli studiosi che escludono la possibilità di ricomprendere tali beni negli schemi di stato patrimoniale, sostenendo che la loro peculiare natura culturale, simbolica e identitaria consenta unicamente una rappresentazione extracontabile, fondata su descrizioni narrative e informazioni qualitative. Dall'altro lato, si collocano le posizioni che, pur riconoscendo le criticità valutative e classificatorie proprie di questi beni, ritengono possibile – e talora necessario, ai fini della trasparenza e dell'*accountability* pubblica – includerli nello stato patrimoniale, a condizione che siano rispettati specifici requisiti definitivi e criteri di riconoscimento. Sul punto, si vedano N. Aversano, J. Christiaens, P. Tartaglia Polcini, G. Sannino, *Accounting for heritage assets: An analysis of governmental organization comment letters on the IPSAS consultation paper*, in *International Journal of Public Sector Management*, 33, 2020, 307-322; L. Biondi, F.G. Grandis, G. Mattei, *Heritage assets in financial reporting: A critical analysis of the IPSASB's consultation paper*, in *Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management*, 33, 2021, 533-551.

L'elaborato si sviluppa secondo la seguente articolazione: la sezione 2 ricostruisce l'evoluzione del quadro normativo in materia di contabilizzazione dei beni culturali, a livello internazionale e nazionale; la sezione 3 offre una rassegna della letteratura scientifica, con particolare riguardo al dibattito sulla rilevazione e sulla valutazione di tali beni; la sezione 4 illustra la metodologia adottata; la sezione 5 presenta i risultati dell'analisi dello standard ITAS 4; la sezione 6 discute le principali implicazioni di tale standard nel caso di processi rigenerativi; infine, la sezione 7 formula le conclusioni.

2. *L'evoluzione normativa della contabilità dei beni culturali*

Il trattamento contabile dei beni culturali nel settore pubblico ha conosciuto, negli ultimi decenni, un'evoluzione articolata, che si è sviluppata sia a livello internazionale (sezione 2.1), sia nell'ambito europeo (sezione 2.2) e nazionale (sezione 2.3). La tensione costante tra la natura culturale e simbolica di tali beni e la logica propria della rappresentazione contabile ha determinato un percorso di adattamento lento ma inesorabile. Ne è scaturito un progressivo consolidamento di scelte che, pur nella loro eterogeneità, hanno condotto, in tutti i contesti considerati, all'affermazione di forme strutturate di rilevazione e valutazione dei beni culturali.

2.1. *L'evoluzione normativa a livello internazionale: il dibattito nell'IPSAS Board*

In ambito internazionale, l'*International Public Sector Accounting Standards Board* (IPSASB) ha iniziato ad affrontare con convinzione la tematica dell'eventuale contabilizzazione dei beni del patrimonio culturale a metà del secondo decennio del XXI secolo. Gli standard IPSAS precedenti, pur consentendo l'inclusione facoltativa di tali beni nei bilanci, non offrivano un quadro concettuale unitario per il loro individuazione e valutazione.

Un passaggio decisivo si è avuto con il Quadro Concettuale del 2014⁵, che ha ampliato la definizione di "attività contabile", includendovi non soltanto le risorse idonee a generare flussi finanziari, ma anche quelle in grado di generare benefici economici, mediante il loro "potenziale di servizio" (*service potential*) (§§5.6-5.9). Tale innovazione ha aperto la strada al riconoscimento contabile di beni non destinati a generare flussi, ma pur sempre funzionali all'erogazione di servizi pubblici, come, appunto, i monumenti, gli archivi e gli edifici storici.

Il processo per l'elaborazione di specifiche disposizioni contabili⁶ è proseguito

⁵ Cfr. IPSASB, *The Conceptual Framework for General Purpose Financial Reporting by Public Sector Entities*, 2014, consultabile al link: <https://www.ipsasb.org/publications/conceptual-framework-general-purpose-financial-reporting-public-sector-entities-3>.

⁶ L'IPSASB segue un processo articolato e strutturato per l'elaborazione e l'emanazione degli

con la pubblicazione, nel 2017, del *Consultation Paper* (CP) – *Financial Reporting for Heritage in the Public Sector*⁷, uno dei primi documenti dell'IPSASB dedicati interamente al tema. In esso, si riconoscevano le caratteristiche distintive di tali beni e si poneva il problema della loro individuazione, della loro valutazione e della loro rappresentazione in bilancio (CP §§ 3.1-3.12).

Sulla scorta del *feedback* ricevuto dagli stakeholder⁸, l'IPSASB ha ritenuto che la soluzione più idonea non fosse l'elaborazione di un principio contabile autonomo, bensì l'integrazione della disciplina esistente in materia di immobilizzazioni materiali. Di conseguenza, i beni culturali sono stati inclusi nell'*Exposure Draft* 78⁹, che modificava il precedente IPSAS 17¹⁰.

A valle della fase di consultazione pubblica¹¹, alla quale ha partecipato anche l'Italia, nel dicembre 2022, l'IPSASB ha adottato il nuovo Capitolo 7 del Quadro

standard contabili internazionali per il settore pubblico, concepito per garantire trasparenza, rigore metodologico e un ampio coinvolgimento degli stakeholder.

In una prima fase, il Board individua i temi meritevoli di intervento, sulla base delle esigenze emergenti nella pratica amministrativa, delle richieste provenienti da governi, organismi internazionali e comunità professionale, nonché delle lacune riscontrate nel quadro normativo esistente. Una volta definita la priorità del progetto, il Board procede alla raccolta preliminare di evidenze, attraverso attività di ricerca, analisi comparate e confronti con altre istituzioni di *standard-setting*.

Quando il tema è sufficientemente maturo, l'IPSASB pubblica un *Consultation Paper*, documento esplorativo che ha lo scopo di definire il perimetro del problema, presentare le alternative concettuali e tecniche disponibili e raccogliere riscontri di natura generale. Il *Consultation Paper* non propone ancora soluzioni normative definitive, ma invita gli stakeholder – governi, professionisti, accademici, organismi di controllo – a esprimersi sulle opzioni in discussione e sulle conseguenze applicative.

Sulla base dei commenti ricevuti e del lavoro istruttorio successivo, il Board elabora un *Exposure Draft*, cioè una proposta formale di standard. L'*Exposure Draft* contiene un articolato dettagliato, indicazioni applicative e la base delle conclusioni, e rappresenta il testo che l'IPSASB intende adottare, salvo modifiche derivanti dalle osservazioni degli stakeholder. La fase di consultazione pubblica è obbligatoria e aperta a tutti, e consente di verificare la chiarezza, la coerenza e la praticabilità delle disposizioni proposte.

Conclusa la consultazione sull'*Exposure Draft*, l'IPSASB analizza puntualmente tutti i commenti ricevuti, apporta eventuali modifiche al testo e giunge alla deliberazione finale. Solo a questo punto lo standard viene approvato e pubblicato come International Public Sector Accounting Standard (IPSAS). Il Board può anche predisporre materiali interpretativi o di supporto – come le *Basis for Conclusions*, interpretazioni o linee guida – per agevolare l'implementazione da parte degli Stati e delle amministrazioni pubbliche.

⁷ Cfr. IPSASB, *Consultation Paper: Financial Reporting for Heritage in the Public Sector*, 2017, consultabile al link: <https://www.ipsasb.org/publications/financial-reporting-heritage-public-sector-0>.

⁸ Cfr. N. Aversano, J. Christiaens, P. Tartaglia Polcini, G. Sannino, *Accounting for heritage assets*, cit.; L. Biondi, F.G. Grandis, G. Mattei, *Heritage assets in financial reporting*, cit.

⁹ Cfr. IPSASB, *Exposure Draft (ED) 78, Property, Plant, and Equipment*, 2021, consultabile al link: <https://www.ipsasb.org/publications/exposure-draft-ed-78-property-plant-and-equipment>.

¹⁰ Il principio in parola, denominato IPSAS 17 – *Property, Plant and Equipment*, riguardava le immobilizzazioni materiali.

¹¹ Per una sintesi dei risultati di questa fase, si veda L. Biondi, F.G. Grandis, D. Vari, *The perspective on financial reporting for heritage assets within the International Public Sector Accounting Standards Board's due process*, in *Economia della Cultura*, 34, 2024, 487-491.

Concettuale¹² – *Measurement of Assets and Liabilities in Financial Statements* e ha approvato l'IPSAS 45 – *Property, Plant and Equipment*¹³, destinato a sostituire formalmente l'IPSAS 17. Successivamente, nel marzo 2023, è stato emanato l'IPSAS 46 – *Measurement*, che fornisce le basi concettuali e operative per la valutazione degli *asset* nel settore pubblico, con entrata in vigore fissata al 1° gennaio 2025¹⁴.

2.2. L'evoluzione normativa in Europa: l'attesa degli EPSAS

A livello europeo, il processo di armonizzazione contabile del settore pubblico ha ricevuto un impulso decisivo con la direttiva 2011/85/UE, che ha richiesto agli Stati membri l'adozione di sistemi contabili completi e improntati al principio di competenza economica, con l'obiettivo di rafforzare la qualità e l'affidabilità dei dati necessari ai fini del consolidamento dei conti. In tale prospettiva si colloca il progetto *European Public Sector Accounting Standards* (EPSAS), promosso dalla Commissione Europea e da Eurostat, con l'obiettivo di definire un quadro di standard contabili coerente e uniforme per il settore pubblico europeo.

All'interno di questo processo, la questione della rendicontazione dei beni culturali è emersa progressivamente come ambito di riflessione specifica, come attestano sia le attività svolte dai gruppi di lavoro EPSAS sia la produzione di documenti tematici che, a partire dal 2017, hanno avviato un dibattito strutturato sulle modalità di identificazione, valutazione e rappresentazione di tali beni¹⁵. Anche in tale contesto, il Ministero dell'Economia e delle Finanze dell'Italia ha espresso la propria posizione.

2.3. L'evoluzione normativa italiana: le novità contenute in ITAS 4

Stimolata dal dibattito internazionale ed europeo, nel corso degli anni l'Italia ha sviluppato una posizione proattiva sul tema della rendicontazione del patrimonio culturale, anche in considerazione della rilevanza strategica che i beni culturali rivestono per il Paese.

In tale ottica, l'Italia ha intrapreso un percorso riformatore innovativo, sorretto da una solida tradizione giuridica e istituzionale in materia di tutela del patrimonio

¹² IPSASB, *The Conceptual Framework for General Purpose Financial Reporting by Public Sector Entities*, 2023, consultabile al link: <https://www.ipsasb.org/publications/conceptual-framework-general-purpose-financial-reporting-public-sector-entities-2023>.

¹³ IPSASB, *IPSAS 45 – Property, Plant and Equipment*, 2023, consultabile al link: <https://www.ipsasb.org/publications/ipsas-45-property-plant-and-equipment>.

¹⁴ IPSASB, *IPSAS 46 – Measurement*, 2023, consultabile al link: <https://www.ipsasb.org/publications/ipsas-46-measurement>.

¹⁵ Per un sunto della posizione italiana, si veda R. Aprile, F.G. Grandis, F. Mocavini, *Heritage come asset nella contabilità economico-patrimoniale delle amministrazioni pubbliche*, in *Rivista della Corte dei Conti*, 3-4, 2018, 429-440.

culturale. Si ricorda, infatti, la presenza dell'art. 9 Cost., che sancisce il dovere della Repubblica di promuovere lo sviluppo della cultura e di tutelare il patrimonio storico e artistico della Nazione. In questa solida base giuridica rientra anche il d.lgs. n. 42/2004 (*Codice dei beni culturali e del paesaggio*), che fornisce il quadro nazionale per l'identificazione, la classificazione e la salvaguardia dei beni culturali.

Nel 2017 il Gruppo di Lavoro *Heritage*, costituito da una pluralità di enti e istituzioni nazionali – tra cui Ministeri, Corte dei Conti, ISTAT, Agenzia del Demanio e Università degli Studi Roma Tre – ha elaborato, come ricordato in precedenza, il parere italiano sul *Consultation Paper* dell'IPSASB relativo al trattamento contabile dei beni culturali¹⁶. La proposta di questo gruppo di lavoro è risultata estremamente rigorosa in quanto, pur accogliendo la definizione di *asset* proposta dall'IPSASB, ha assunto tre condizioni restrittive quali:

- l'applicazione della definizione di “bene culturale” contenuta nel d.lgs. n. 42/2004 e non quella più ampia e sommaria di *heritage asset* fornita dell'UNESCO;
- la necessità di iscrivere in stato patrimoniale solamente i beni culturali tangibili;
- la costituzione di una riserva indisponibile di patrimonio netto per un importo pari al valore attribuito a tali beni;
- sulla base di tali restringenti condizioni è stata rigettata la possibilità di utilizzo di un valore contabile meramente simbolico ed è stata avanzata la proposta di un metodo valutativo innovativo, fondato sul “valore d'uso” e sul concetto di “fruibilità”. Tale criterio, tuttavia, è stato ritenuto ammissibile solamente nei casi in cui i metodi tradizionali di valutazione, già enunciati dagli IPSAS per le immobilizzazioni materiali, non risultassero razionalmente applicabili allo specifico bene culturale.

La proposta, ora sommariamente illustrata, è poi stata utilizzata nell'ambito della Riforma 1.15 del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), significativamente intitolata «*Dotare le Pubbliche Amministrazioni di un sistema unico di contabilità economico-patrimoniale accrual*», poiché mira ad introdurre un modello uniforme di rendicontazione fondato sul principio di competenza economica¹⁷. Tale iniziativa, coerente con le previsioni della direttiva 2011/85/UE, si colloca nel quadro più ampio dei processi di armonizzazione contabile in corso a livello europeo e internazionale.

Nell'ambito di tale riforma, nel giugno 2023, è stato approvato il principio

¹⁶ Cfr. MEF, *Consultation Paper – Financial Reporting for Heritage in the Public Sector (IPSASB)*. *Presentation of the Italian Ministry of Economy and Finance Position*, 2017, consultabile al link: <https://www.ipsasb.org/publications/financial-reporting-heritage-public-sector-0>.

¹⁷ Tale riforma è stata definita come “strutturale” nel quadro del PNRR. Si tratta di misure non meramente operative, ma trasformative, la cui attuazione è fondamentale per consentire il raggiungimento degli altri obiettivi del Piano, in quanto crea le condizioni istituzionali, amministrative o regolatorie necessarie per l'efficacia degli investimenti previsti.

contabile ITAS 4 – Immobilizzazioni materiali¹⁸, standard nazionale di contabilità pubblica che disciplina, tra l'altro, la rendicontazione dei beni culturali proprio secondo le modalità indicate dal Gruppo di Lavoro *Heritage* del 2017, rappresentando così un primo passo verso l'integrazione organica degli *heritage asset* nei documenti contabili dello Stato.

3. *Il dibattito accademico internazionale sull'inclusione degli heritage nei bilanci delle Pubbliche Amministrazioni*

Questa sezione si propone di esaminare criticamente le principali posizioni emerse nel dibattito accademico internazionale in merito alla rilevazione dei beni culturali come asset (Sezione 3.1) e ai criteri adottati per la loro valutazione (Sezione 3.2).

3.1. *Il dibattito sulla rilevazione degli heritage in bilancio*

Il dibattito sulla rilevazione dei beni culturali come *asset* nei bilanci pubblici riflette una delle tensioni concettuali più durature nella contabilità del settore pubblico. Questa controversia nasce dalla difficoltà di allineare le caratteristiche uniche di tale particolare categoria di beni – come l'inalienabilità, il valore simbolico e la mancanza di scambi di mercato – con le definizioni di *asset* tradizionalmente utilizzate nei principi contabili.

Le posizioni espresse dagli studiosi risultano significativamente divergenti e si articolano in due principali prospettive.

Da un lato, una parte consistente della letteratura sostiene che i beni culturali non dovrebbero essere riconosciuti nei bilanci, almeno non nello stesso modo utilizzato per le altre tipologie di beni. Una delle critiche più influenti è stata avanzata da Mautz¹⁹, che si chiedeva se i beni culturali e storici di proprietà pubblica soddisfaccessero davvero i criteri di un *asset*. La sua argomentazione si basava sul fatto che tali beni spesso non generano flussi, comportano costi di manutenzione elevati e sono tipicamente inalienabili; pertanto, non possono essere venduti né utilizzati per estinguere debiti. Per questo, provocatoriamente, suggeriva che – secondo la logica aziendale – fosse più appropriato descriverli come passività.

Questo scetticismo è stato ripreso da numerosi studiosi²⁰, i quali hanno sostenuto

¹⁸ MEF, *ITAS 4 – Immobilizzazioni materiali*, 2024, consultabile al link: https://accrual.rgs.mef.gov.it/content/accrual_document/accrual_document_00001.html.

¹⁹ Si vedano, in particolare, R.K. Mautz, *Financial reporting: Should government emulate business?*, in *Journal of Accountancy*, 2, 1981, 53-60; R.K. Mautz, *Monuments, mistakes and opportunities*, in *Accounting Horizons*, 2, 1988, 123-128.

²⁰ Si veda, tra gli altri, H.R. Jaenicke, A.S. Glazer, *Accounting for museum collections and contributions of collection items*, American Association of Museums (AAM), Technical Information

che l'impossibilità di attribuire un valore monetario significativo ai beni culturali li esclude dal poter essere qualificati come *asset*. Secondo questi autori, i beni culturali sono connotati da caratteristiche distintive di natura qualitativa, tali da rendere intrinsecamente fuorviante ogni tentativo di ricondurli a risorse finanziarie quantificabili. In alcuni casi, i beni del patrimonio culturale sono stati descritti non come *asset*, ma come beni pubblici, beni in *trust*²¹ o, più recentemente, beni della collettività detenuti in forma fiduciaria²². Queste etichette mirano a sottolineare la natura non commerciale e collettiva del patrimonio culturale, distinguendolo dagli altri beni, che invece si configurano come fattori produttivi nel senso tradizionale del termine.

Una delle posizioni più critiche ritiene che l'iscrizione di tali beni in bilancio rappresenti una forma di «finanziarizzazione», con il rischio di importare nel settore pubblico logiche tipiche del settore privato. Come già sostenuto da Ellwood & Greenwood²³, includere i beni culturali nei bilanci potrebbe implicare che il loro valore debba essere compreso mediante logiche di “scambio”, tipiche del mercato, influenzando di conseguenza la percezione pubblica e le priorità politiche o portando persino a strategie di privatizzazione.

Un'altra questione riguarda il concetto di “controllo”. Alcuni studiosi sostengono che i beni culturali non dovrebbero essere classificati come *asset*, poiché non si allineano alle definizioni di controllo del settore privato. In particolare, i benefici associati a questi beni fluiscono direttamente ai cittadini e non alle entità pubbliche che li gestiscono, mettendo così in discussione l'idea che l'Ente eserciti “il controllo” in senso contabile²⁴.

Dall'altro lato del dibattito, molti studiosi – e ormai gran parte degli *standard setter board* – sostengono che i beni culturali possano effettivamente soddisfare la

Service, Washington (DC), 1991; P.J. Stanton, P.A. Stanton, *Governmental accounting for heritage assets: Economic, social implications*, in *International Journal of Social Economics*, 24, 1997, 988-1006; K. Hooper, K. Kearins, R. Green, *Knowing “the price of everything and the value of nothing”*: *Accounting for heritage assets*, in *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, 12, 2005, 564-578.

²¹ Espressione più volte utilizzata da Barton. Si veda, in particolare, A.D. Barton, *Accounting for public heritage facilities – Assets or liabilities of the government?*, in *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, 13, 2000, 219-236; A.D. Barton, *The conceptual arguments concerning accounting for public heritage assets: A note*, in *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, 18, 2005, 434-440.

²² Cfr. J. Christiaens, J. Rommel, A. Barton, P. Everaert, *Should all capital goods of governments be recognized as assets in financial accounting?*, in *Baltic Journal of Management*, 7, 2012, 429-443.

²³ S. Ellwood, M. Greenwood, *Accounting for heritage assets: Does measuring economic value “kill the cat”?*, in *Critical Perspectives on Accounting*, 38, 2016, 1-13.

²⁴ Sul punto, si vedano Task Force IRSPM A&A SIG, CIGAR Network, EGPA PSG XII, *Comments and Suggestions on IPSAS Consultation Paper – Financial Reporting for Heritage in the Public Sector*, 2017; J. Christiaens, *Debate: Are government buildings, roads, defence equipment and similar structures really assets?*, in *Public Money & Management*, 42, 2022, 478-479; E. Anessi-Pessina, M. Bisogno, P.C. Lorson, *Debate: Accounting for public sector assets – the implications of “service potential”*, in *Public Money & Management*, 42, 2022, 480-481.

definizione di asset nel settore pubblico e, in quel caso, debbano essere riconosciuti nei bilanci. Questa visione ha guadagnato forza soprattutto con il Quadro Concettuale IPSASB²⁵, che definisce un *asset* come “una risorsa attualmente controllata da un’entità a seguito di un evento passato” con la capacità di fornire flussi finanziari o potenziale di servizio. In particolare, il potenziale di servizio rappresenta la capacità di un’attività di contribuire, direttamente o indirettamente, al raggiungimento degli obiettivi istituzionali di un ente pubblico, anche se quell’attività non genera flussi. Con l’introduzione di questo concetto, si separa lo *status* di *asset* dal valore di mercato o dalla generazione di flussi, elementi centrali nella contabilità nel settore privato.

Diversi autori supportano questa prospettiva²⁶, sottolineando che molti beni culturali, controllati da Enti pubblici, sono utilizzati direttamente nell’erogazione di servizi pubblici, come sede di uffici pubblici, nell’educazione culturale, come attrazioni turistiche e, certamente, rafforzano l’identità civica di una data collettività. Queste funzioni rappresentano un potenziale di servizio che, conferendo valore ai servizi erogati, è ormai esplicitamente riconosciuto come criterio valido per l’identificazione degli *asset* in sede di rendicontazione di una Pubblica Amministrazione. Da questo punto di vista, il mancato riconoscimento dei beni culturali comporta una sottostima del patrimonio pubblico, una riduzione della trasparenza informativa e può generare difficoltà nella gestione di tali beni, in particolare con riferimento agli investimenti per la loro conservazione, sostenuti nel corso del tempo. Difatti, altri autori²⁷ evidenziano che escludere il patrimonio culturale dallo stato patrimoniale produca una distorsione delle consistenze contabili. Già a partire dagli anni Settanta, autorevoli studiosi italiani²⁸ evidenziarono come le difficoltà connesse alla valutazione di taluni beni – come, ad esempio, i beni culturali – non potessero essere addotte a motivo sufficiente per escluderne la rendicontazione contabile. Al contrario, essi osservavano che tale esclusione avrebbe finito per costituire una sorta di alibi, idoneo unicamente a legittimare la trascuratezza nella corretta rappresentazione e nella conseguente gestione di tali attività.

Per quanto riguarda i dubbi sul concetto di controllo, alcuni autori hanno osservato che gli Enti pubblici che gestiscono i beni culturali sono istituzioni che

²⁵ IPSASB, *The Conceptual Framework for General Purpose Financial Reporting by Public Sector Entities*, cit.

²⁶ Riguardo a tale prospettiva, si consiglia di consultare: T.R. Rowles, *Financial reporting of infrastructure and heritage assets by public sector entities*, Discussion Paper n. 17, AARF, Melbourne, 1992; F. Micallef, G. Peirson, *Financial reporting of cultural, heritage, scientific and community collections*, in *Australian Accounting Review*, 7, 1997, 31-37; W. McGregor, *The pivotal role of accounting concepts in the development of public sector accounting standards*, in *Australian Accounting Review*, 9, 1999, 3-8.

²⁷ Su tutti, si veda P. Hone, *The financial value of cultural, heritage and scientific collections: A public management necessity*, in *Australian Accounting Review*, 7, 1997, 38-43.

²⁸ S. Buscema, *Patrimonio pubblico*, Giuffrè, Milano, 1976; P.E. Cassandro, *Le gestioni eroga-trici pubbliche*, UTET, Torino, 1970.

rappresentano i cittadini e che quindi i benefici ricadono anche su di essi ²⁹.

È importante sottolineare che il dibattito sul riconoscimento non è puramente teorico. Come spiegano Biondi, Grandis e Vari (2023) ³⁰, il *Consultation Paper* IPSASB del 2017 ha suscitato un ampio ventaglio di risposte, con la maggioranza degli *stakeholder* favorevole al riconoscimento basato sul potenziale di servizio e sul controllo. Il *Consultation Paper* (§ 3.2) riconosce esplicitamente che alcuni beni culturali non possono generare flussi finanziari, ma forniscono comunque valore mediante il loro utilizzo nell'espletamento della funzione istituzionale dell'Ente.

Pertanto, la letteratura più recente promuove una visione più sfumata e pluralistica della rilevazione di tali beni, che accetta la specificità del patrimonio culturale ma afferma l'importanza della sua visibilità contabile. Il riconoscimento, in questa prospettiva, non è un atto di mercificazione e finanziarizzazione, bensì un modo per rendere visibili gli obblighi di tutela dei governi e garantire equità intergenerazionale ³¹.

3.2. Il dibattito sulla valutazione degli heritage

La valutazione dei beni culturali nella rendicontazione contabile del settore pubblico è oggetto di un dibattito particolarmente intenso, alimentato tanto dalle difficoltà pratiche di quantificazione del valore di tali beni, quanto dalle diverse impostazioni concettuali che ne orientano la rappresentazione contabile. Se, infatti, il dibattito sulla rilevazione attiene all'interrogativo circa la qualificazione dei beni culturali come *asset*, la valutazione concerne la possibilità – e, in certa misura, l'opportunità – di attribuire loro un valore monetario da riportare nei bilanci pubblici. Non sorprende, dunque, che la letteratura abbia finito per polarizzarsi attorno a due principali scuole di pensiero, espressive di una contrapposizione più profonda tra una visione culturale-istituzionale e una visione economico-informativa.

Da un lato, una vasta parte della letteratura esprime forti riserve – o addirittura opposizione – nei confronti della valutazione monetaria del patrimonio culturale. Questa posizione si fonda sulle caratteristiche uniche dei beni culturali: non sono scambiabili liberamente sul mercato, non generano reddito, sono spesso accessibili gratuitamente e hanno vite utili indefinite. Di conseguenza, si inseriscono con

²⁹ Sul punto, si vedano: L. Biondi, *La valutazione del patrimonio culturale nel bilancio delle pubbliche amministrazioni. Accounting for heritage assets*, Wolters Kluwer-Cedam, Milano-Padova, 2018; L. Biondi, F.G. Grandis, G. Mattei, *Heritage assets in financial reporting*, cit.; L. Biondi, F. G. Grandis, D. Vari, *Measuring Heritage Assets in Public Sector Financial Reporting: Dream or Reality?*, cit.

³⁰ *Ibidem*.

³¹ L. Biondi, F.G. Grandis, G. Mattei, *Heritage assets in financial reporting*, cit.; L. Biondi, F.G. Grandis, D. Vari, *Measuring Heritage Assets in Public Sector Financial Reporting: Dream or Reality?*, cit.

difficoltà nella logica della valutazione tipica degli *asset* aziendali. Alcuni studiosi³² sostengono che applicare basi di valutazione tradizionali ai beni culturali sia concettualmente inappropriato, poiché i valori risultanti sarebbero, nel migliore dei casi, arbitrari e, nel peggiore, fuorvianti. In questa prospettiva critica, il patrimonio culturale incarna valori simbolici che trascendono la logica di mercato. Tentare di esprimerli in termini monetari rischia di ridurre il significato culturale a mere astrazioni contabili, un'obiezione già avanzata da Mautz³³ nel 1981 e ripresa da Ellwood e Greenwood³⁴ nel 2016. Secondo questi autori, la quantificazione può favorire la mercificazione dei beni pubblici, mentre il dovere del settore pubblico è preservare e divulgare, non monetizzare, tale patrimonio. Il *Consultation Paper* IPSASB³⁵ (2017, §§ 7.6-7.8) riconosce queste preoccupazioni e suggerisce che le informazioni monetarie non siano sempre la base più rilevante o affidabile per la rendicontazione del patrimonio culturale. Taluni esperti, infatti, invitano a considerare strumenti alternativi, come relazioni descrittive, inventari fisici e informazioni non finanziarie, quali strumenti di *accountability* da privilegiare per tale tipologia di beni.

Dall'altro lato del dibattito, una parte sempre più ampia della letteratura ha sostenuto che la valutazione monetaria – pur con tutte le complessità che comporta – non sia soltanto possibile, ma addirittura necessaria per garantire un'adeguata *accountability*, trasparenza e una gestione responsabile delle risorse pubbliche. Infatti, diversi autori³⁶ hanno rilevato come l'assenza di una valutazione conduca spesso a omissioni significative nella rendicontazione, compromettendo la completezza e l'attendibilità dei conti pubblici. Per costoro, la valutazione non dovrebbe essere intesa come ricerca di un numero capace di incarnare il valore simbolico del bene culturale, bensì come riconoscimento della sostanza economica e dell'investimento pubblico che si cela dietro l'attività di preservazione di tale patrimonio. Difatti, pur riconoscendo le difficoltà connesse all'attribuzione di un valore a tale categoria di beni, occorre ricordare che tale valore costituisce, da una prospettiva aziendale, un mero *book value*, funzionale esclusivamente alla loro inclusione nel bilancio dell'Ente, senza alcuna pretesa di rappresentare l'intera portata del loro valore culturale e sociale. L'informazione economico-finanziaria può

³² Cfr. P.J. Stanton, P.A. Stanton, *Governmental accounting for heritage assets: Economic, social implications*, cit.; K. Hooper, K. Kearins, R. Green, *Knowing "the price of everything and the value of nothing": Accounting for heritage assets*, cit.

³³ R.K. Mautz, *Financial reporting: Should government emulate business*, cit.

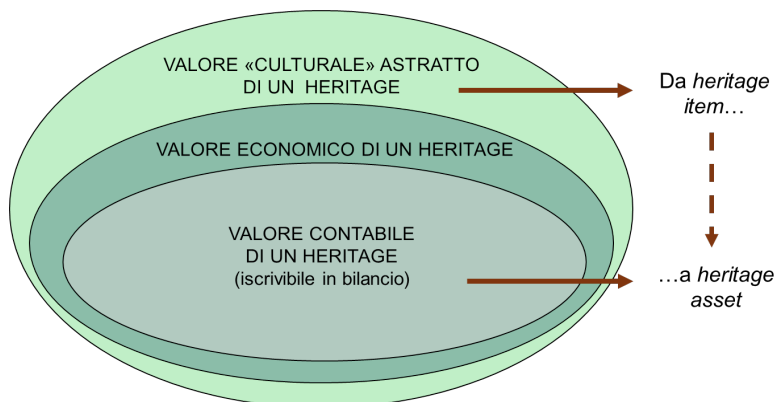
³⁴ S. Ellwood, M. Greenwood, *Accounting for heritage assets: Does measuring economic value "kill the cat"?*, cit.

³⁵ IPSASB, *Consultation Paper: Financial Reporting for Heritage in the Public Sector*, cit.

³⁶ Si vedano, ad esempio, T.R. Rowles, *Financial reporting of infrastructure and heritage assets by public sector entities*, cit.; P. Hone, *The financial value of cultural, heritage and scientific collections: A public management necessity*, cit.; F. Micallef, G. Peirson, *Financial reporting of cultural, heritage, scientific and community collections*, cit.

pertanto essere considerata solo una componente — e non la totalità — del valore culturale complessivo³⁷. Il tentativo di attribuire una misura economica a tale componente appare, dunque, coerente con il principio contabile della prudenza, in quanto consente di fornire una rappresentazione almeno parziale, ma ragionata, di tali beni (fig. 1).

Figura 1. – *Dal valore culturale al valore contabile di un heritage*



Fonte: elaborazione dell'autore³⁸.

Inoltre, ciò non implica che le dimensioni di valore non suscettibili di misurazione monetaria debbano essere trascurate: esse possono, anzi devono, essere restituite mediante forme alternative di informativa, in particolare mediante l'integrazione di adeguate informazioni qualitative nella nota integrativa.

Questa prospettiva si colloca entro un mutamento concettuale di più ampio respiro nella contabilità pubblica: lo spostamento dell'attenzione dal focus sui flussi finanziari al concetto di potenziale di servizio, di cui si è discusso nei paragrafi precedenti. Come chiarito dal Quadro Concettuale IPSASB³⁹ (2023, §§ 5.7-5.9), gli asset del settore pubblico possono essere riconosciuti e valutati in ragione della loro capacità di fornire servizi ai cittadini, anche laddove non producano flussi. Ciò, come si vede nei paragrafi successivi, ha aperto la strada alle considerazioni inserite all'interno di ITAS 4, in cui emerge il ruolo della fruibilità quale criterio valutativo rilevante.

³⁷ L. Biondi, F.G. Grandis, G. Mattei, *Heritage assets in financial reporting*, cit.

³⁸ Tale figura è una elaborazione dell'autore sulla base di L. Biondi, F.G. Grandis, G. Mattei, *Heritage assets in financial reporting*, cit.

³⁹ IPSASB, *The Conceptual Framework for General Purpose Financial Reporting by Public Sector Entities*, 2023.

Pertanto, il dibattito sulla valutazione si conferma aperto e complesso. Da un lato, permane il timore che la valutazione possa distorcere, semplificare eccessivamente o addirittura mercificare il patrimonio culturale; dall'altro, si fa sempre più strada l'argomento secondo cui *accountability*, trasparenza e corretta gestione richiedono almeno una forma di rappresentazione contabile. Tuttavia, come ammoniscono Biondi, Grandis e Vari⁴⁰, il rischio del silenzio contabile si rivela forse più grave di quello derivante da una rappresentazione imperfetta. La vera sfida non è, dunque, stabilire se misurare, ma piuttosto come misurare, affinché la dimensione economica – parte integrante del valore complessivo del bene culturale – trovi adeguata espressione senza snaturarne il carattere simbolico e collettivo, che non ne viene minimamente intaccato da una valutazione economica. La mercificazione e finanziarizzazione di quel bene sono nelle intenzioni di chi legge quel numero, quell'importo. Chi effettua la valutazione deve avere, invece, l'intenzione di cogliere il “valore d'uso” di quel bene, il suo contributo economico all'erogazione dei servizi, dandone una possibile rappresentazione rispettosa dei postulati e dei vincoli di una corretta contabilizzazione.

4. Metodologia della ricerca

Lo studio adotta un approccio metodologico di natura qualitativa, fondato su un'analisi normativa-documentale finalizzata a ricostruire in modo sistematico il trattamento contabile dei beni culturali nell'ordinamento italiano. L'analisi si concentra in particolare su due testi fondamentali della disciplina contabile nazionale: il Quadro Concettuale italiano⁴¹ e l'ITAS 4 – Immobilizzazioni materiali⁴². Tali documenti, selezionati in quanto rappresentano le principali fonti regolatorie che orientano la definizione, la rilevazione e la valutazione delle diverse categorie di beni nel settore pubblico, offrono un terreno privilegiato per indagare le modalità con cui il legislatore e i normatori tecnici hanno affrontato la specificità dei beni culturali.

La scelta di una metodologia qualitativa si giustifica con la natura interpretativa del tema oggetto d'indagine, che richiede una lettura attenta delle disposizioni, dei principi sottostanti e delle logiche argomentative che informano la costruzione degli standard contabili. I documenti analizzati sono stati reperiti esclusivamente mediante fonti istituzionali ufficiali, garantendo così piena affidabilità e verificabilità, e risultano integralmente e pubblicamente accessibili in formato digitale. Questa

⁴⁰ L. Biondi, F.G. Grandis, D. Vari, *Measuring Heritage Assets in Public Sector Financial Reporting: Dream or Reality?*, cit.

⁴¹ MEF, *Quadro concettuale*, 2024a, consultabile al link: https://accrual.rgs.mef.gov.it/content/accrual_document/accrual_document_00005.html.

⁴² MEF, *ITAS 4 – Immobilizzazioni materiali*, cit.

impostazione metodologica consente di ricostruire, con rigore sistematico, il quadro regolatorio entro cui si colloca la disciplina contabile dei beni culturali e di evidenziarne le principali direttrici evolutive.

5. *Analisi del quadro concettuale e di ITAS 4*

La sezione dei risultati è suddivisa in cinque sottosezioni tematiche – che affrontano prima la rilevazione (sezione 5.1), poi la valutazione iniziale (sezione 5.2), la valutazione successiva (sezione 5.3), l'ammortamento (sezione 5.4) e, infine, le informazioni integrative (sezione 5.5).

5.1. *Rilevazione*

In generale, i beni culturali non sono scambiabili liberamente sul mercato, talvolta non generano reddito, sono spesso accessibili gratuitamente e hanno una vita utile indefinita. Tuttavia, l'eterogeneità di questi beni evidenzia come vi siano numerosi casi in cui tali caratteristiche non sono sempre presenti contemporaneamente e, comunque, non ne impediscono l'economico utilizzo per l'erogazione di servizi pubblici. Per tal motivo l'ITAS 4 rileva formalmente i beni culturali come beni materiali, a condizione che soddisfino la definizione standard di *asset* contenuta nel quadro concettuale: una risorsa controllata dall'entità come risultato di un evento passato, in grado di fornire un potenziale di servizio o di generare flussi finanziari.

Da questa fondamentale asserzione deriva una conseguenza: non tutti i beni culturali sono oggetto di rilevazione contabile.

5.2. *Valutazione iniziale*

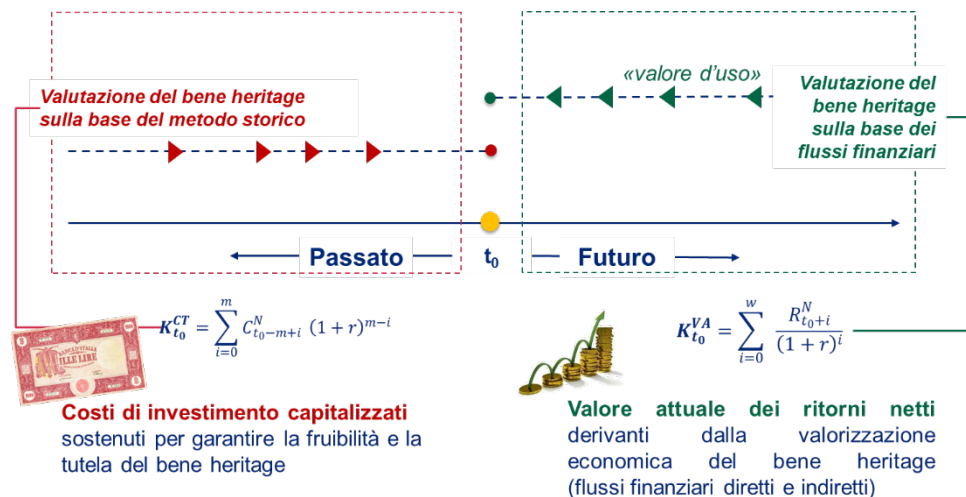
L'ITAS 4 stabilisce che i beni culturali rilevati debbano essere inizialmente misurati al costo storico. Tuttavia, nei casi in cui un bene culturale sia acquisito mediante una transazione non di mercato – circostanza piuttosto frequente – il suo valore è determinato applicando uno dei seguenti criteri di valutazione:

- valore di mercato;
- costo di sostituzione (per beni operativi);
- valore d'uso (*value in use*).

Se il bene culturale è trasferito da un'altra Amministrazione pubblica, il valore iniziale corrisponde al valore contabile presente nel bilancio dell'ente cedente.

Il concetto di valore d'uso rappresenta un'innovazione significativa introdotta dall'ITAS 4 rispetto alla disciplina internazionale. Tale concetto, come illustrato nella figura 2, è basato sulla nozione di fruibilità.

Figura 2. – La valutazione degli heritage secondo il valore d'uso



Fonte: elaborazione da Biondi, Grandis e Vari (2023) ⁴³.

Il calcolo di tale valore può essere determinato:

1. attualizzando i flussi netti positivi di cassa (o i risparmi di flussi negativi) associati alla fruibilità del bene per finalità culturali; oppure
2. capitalizzando la somma delle spese sostenute nel tempo per mantenere o migliorare la fruibilità e la conservazione del bene, da quando è stato posto sotto il controllo dell'ente o da quando è stato riconosciuto come parte del patrimonio culturale da salvaguardare.

Se nessuno dei criteri di valutazione applicabili soddisfa le caratteristiche qualitative e i vincoli dell'informativa finanziaria, nessun valore viene riconosciuto nello stato patrimoniale. In questi casi, le caratteristiche del bene sono riportate solo mediante informativa descrittiva extracontabile.

Da ciò deriva una seconda fondamentale conseguenza: anche qualora il bene culturale rispetti la definizione di *asset*, gli viene attribuito un valore solo quando il processo di stima rispetta i postulati ed i vincoli contabili.

5.3. Valutazione successiva

Per la valutazione successiva, l'ITAS 4 adotta il modello del costo, consentendo la rivalutazione solo se espressamente richiesta da specifiche disposizioni di legge. Se vengono apportati miglioramenti alla fruibilità di un bene culturale

⁴³ L. Biondi, F.G. Grandis, D. Vari, *Measuring Heritage Assets in Public Sector Financial Reporting: Dream or Reality?*, cit.

che comportano benefici economici derivanti dal bene stesso, è necessario rideeterminare il valore contabile alla data di bilancio, utilizzando uno dei criteri di valutazione sopra menzionati.

5.4. *Ammortamento*

L'ITAS 4 stabilisce esplicitamente che i beni culturali non sono soggetti ad ammortamento; ciò in linea con le loro caratteristiche storiche e culturali che, ragionevolmente, permangono illimitatamente nel tempo. È ammesso solo l'ammortamento delle spese pluriennali di manutenzione, che vengono capitalizzate e, successivamente, ammortizzate per un periodo pari alla vita economica della manutenzione.

5.5. *Informazioni integrative in nota*

L'ITAS 4 include una sezione dedicata alle informazioni integrative sui beni culturali nelle note al bilancio, imponendo l'inserimento di dati specifici indipendentemente dal fatto che il bene culturale rilevato sia stato anche valorizzato nello stato patrimoniale. Oltre alle informazioni comuni alle due tipologie di *asset*, lo standard richiede anche informazioni specifiche per i beni valorizzati ed altre per i beni che non sono stati valutati, garantendo così trasparenza anche in assenza di rilevazione contabile.

6. *Le opere di rigenerazione urbana secondo ITAS 4*

Le opere di rigenerazione urbana possono essere intese, in senso ampio, come qualsiasi intervento materiale volto a restituire funzionalità, significato e fruibilità a beni immobili di rilevanza pubblica, ivi compresi i beni culturali. Ai fini della presente analisi, la rigenerazione non va confusa né con la riqualificazione, né con il recupero edilizio né con il ripristino. La rigenerazione, nel senso qui rilevante, si configura come intervento materiale su beni immobili destinato a perseguire obiettivi più ampi, quali l'inclusione sociale e la salvaguardia ecologica.

Alla luce di tale definizione, si tratta di comprendere in che modo i processi di rigenerazione incidano sul valore dei beni culturali secondo l'ITAS 4. Come visto, lo standard prevede che la valutazione dei beni culturali trovi la sua base privilegiata nel valore d'uso, calcolabile secondo un approccio storico o prospettico (fig. 2). La rigenerazione, configurandosi come intervento successivo, determina una modifica sostanziale della fruibilità del bene per la collettività, incidendo dunque direttamente sul parametro di riferimento della valutazione.

In tale ottica, applicando il criterio del valore d'uso, gli interventi di rigenerazione costituiscono certamente un miglioramento della fruibilità, comportando

necessariamente una rideterminazione dell'importo da iscrivere in bilancio. Tale valutazione successiva si riflette contabilmente secondo due distinte logiche:

- da un lato, è possibile incrementare il valore del bene mediante la capitalizzazione delle spese sostenute per la rigenerazione, trattandole come costi di investimento volti proprio ad incrementare la sua fruibilità ed accessibilità;
- dall'altro lato, è possibile stimare e attualizzare i flussi finanziari addizionali, diretti e indiretti, generati dalla rigenerazione del bene, includendo, ad esempio, entrate da bigliettazione, turismo o benefici economici e sociali indotti.

Ne risulta un'impostazione che consente di attribuire alla rigenerazione una rilevanza non solo sul piano urbanistico e sociale, ma anche su quello prettamente economico e quindi anche contabile, traducendo in termini valutativi l'accresciuta fruibilità del bene culturale per la collettività.

7. Conclusioni

Il presente contributo ha inteso esaminare l'innovativa disciplina italiana in materia di beni culturali, quale si rinviene nel Quadro concettuale e, soprattutto, nello standard ITAS 4, con specifico riguardo non soltanto alla rilevazione e alla valutazione dei beni stessi, ma altresì alla possibilità di dar conto, in sede contabile, dei processi di rigenerazione che su tali beni insistono.

Con riferimento al primo quesito di ricerca, è emerso come l'ITAS 4 accolga un'impostazione sostanzialmente coerente con la cornice internazionale, nella misura in cui riconosce la possibilità di qualificare i beni culturali quali *asset* allorché ricorrano i requisiti del controllo da parte dell'ente (derivante da eventi passati) e della capacità del bene di fornire potenziale di servizio, anche in assenza di ritorni finanziari.

Quanto al secondo tema, attinente alla valutazione, lo standard individua nel costo storico il modello ordinario di iscrizione, ma ammette modalità alternative fondate sul valore di mercato, sul costo di sostituzione o, soprattutto, sul valore d'uso. Quest'ultimo metodo segna un tratto distintivo dell'impostazione italiana: infatti, in esso si riflette l'idea che la fruibilità del bene – e non la sua capacità di essere sostituito⁴⁴ – costituisca il criterio di riferimento per la valutazione del patrimonio culturale.

Le risposte al primo ed al secondo quesito evidenziano come ITAS 4, applicando rigorosamente la nozione di *asset* rinvenibile anche negli IPSAS, di fatto

⁴⁴ Nella disciplina internazionale, uno dei principali metodi di valutazione successivi è rappresentato dal *Current operational value* (COV), il quale si basa in particolar modo sul costo di sostituzione. Sul punto si veda Y. Biondi, L. Oulasvirta, *Accounting for public sector assets: Comparing historical cost and current value models*, in E. Caperchione, I. Steccolini (eds.), *Measurement in Public Sector Financial Reporting: Theoretical Basis and Empirical Evidence*, Emerald Publishing, 2023, 39-62.

arricchisce tale nozione di una dimensione pubblicistica e funzionale, svincolata dal mero riferimento al mercato; ciò senza tradire la correttezza tecnica di una contabilità sostanzialmente prudente.

Con riguardo alla terza questione, relativa alla rappresentazione dei processi di rigenerazione, si è posto in luce come tali interventi, nella misura in cui accrescano la fruibilità collettiva del bene, debbano essere ricondotti al paradigma del valore d'uso, traducendosi, sul piano contabile, in un incremento del valore mediante la capitalizzazione dei costi sostenuti ovvero mediante l'attualizzazione dei maggiori benefici futuri derivanti da tali processi. In tal senso, la rigenerazione non rimane fenomeno urbanistico e sociale, ma diviene elemento suscettibile di incidere sulla stessa valutazione del bene culturale in bilancio.

In conclusione, può dirsi che l'ITAS 4, lungi dal costituire un mero adeguamento alle esperienze internazionali, rappresenta un "laboratorio contabile", in cui l'Italia ha deciso di farsi promotrice di una posizione innovativa, capace anche di dare visibilità in bilancio a tale categoria di beni, mediante la rilevazione e la valutazione contabile non solo degli *heritage* stessi, ma anche dei processi di rigenerazione realizzati su di essi.

Parte Seconda
PROFILI GIURIDICI GENERALI DEGLI IMMOBILI
ABBANDONATI E IN DISUSO

LA GOVERNANCE DEI PROCESSI DI CONTRASTO ALL'ABBANDONO E AL DISUSO

Francesca Di Lascio

Sommario: 1. Il contesto di riferimento. – 2. La rigenerazione urbana per il contrasto all'abbandono e al disuso. – 3. La *governance* della rigenerazione urbana 'pianificata'. – 4. La *governance* della rigenerazione urbana 'per progetto'. – 5. I modelli di *governance* 'in pratica'. – 5.1. Grandi comuni e forme del decentramento infra-amministrativo. – 5.2. Città metropolitane e rigenerazione 'perequativa'. – 6. Conclusioni.

1. Il contesto di riferimento

L'abbandono dei territori e il disuso degli immobili rappresentano dei 'fallimenti' della funzione di governo del territorio. In entrambi i casi si assiste, infatti, ad una perdita di valore delle trasformazioni territoriali e urbane e ad una vistosa diminuzione, quando non ad un azzeramento, delle esternalità positive generate dalle stesse (soprattutto, come si dirà, con riferimento alle esternalità di natura sociale)¹.

Una ricognizione esaustiva delle ragioni che innescano l'abbandono e/o il disuso è pressoché impossibile. Basti considerare la variegata *congerie* di casi che emergono dalla prassi: immobili assegnati all'uso riservato dell'amministrazione

¹ Attesa la mancanza nel quadro normativo vigente di una nozione giuridica univoca e puntualmente determinata di 'abbandono' e di 'disuso', nel presente scritto il primo dei due termini sarà richiamato con riferimento ai territori ovvero a spazi non urbani in cui coesistono beni naturali e artificiali, integrati tra loro a comporre un insieme destinato ad una specifica finalità (ad esempio, agricola, turistica, industriale, commerciale). Il termine 'disuso' invece sarà riferito a singoli beni immobili artificiali il cui uso originario non è più attivo e non è stato sostituito da un nuovo uso. Per una individuazione della definizione giuridica di 'abbandono' e di 'disuso' dalla prospettiva pubblicistica, si legga il contributo di M. D'Angelosante, *L'abbandono dei beni immobili edificati come presupposto della funzione di rigenerazione urbana*, in questo *Volume*. Per una definizione del termine 'abbandono' dalla prospettiva civilistica, si leggano C. Bona, *L'abbandono mero degli immobili*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2017 (in specie 9-14); G. Branca, *Abbandono (derelictio)*, in *Enc. dir.*, I, Giuffrè, Milano, 1958, 1 ss.; M. Comporti, voce *Abbandono*, in *Enc. giur. Treccani*, I, Istituto dell'Enciclopedia Italiana, Roma, 2007, 1 ss.; G. Deiana, voce *Abbandono (derelictio)*, in *Enc. dir.*, I, Giuffrè, Milano, 1958, 5 ss. Per una qualificazione dei termini dalla prospettiva urbanistica, si legga invece P. Rovigatti, *Per un atlante dei beni immobili abbandonati*, in questo *Volume* (in specie il par. 1 e il par. 1.1) mentre per l'impatto della qualificazione terminologica sulle modalità di classificazione dei dati e delle informazioni in termini statistici si veda A. Oliveto, *Indagine conoscitiva sui beni abbandonati*, ivi (in specie, il par. 2.1).

che rimangono in attesa di nuova destinazione dopo mutamenti organizzativi o funzionali (si pensi agli edifici penitenziari); centri storici, borghi o immobili dichiarati inagibili a seguito di eventi calamitosi e mai restaurati; aree e complessi di edifici strumentali all'esercizio di attività industriali dismesse e non destinate a nuove finalità da parte del proprietario; infrastrutture di servizio pubblico abbandonate allo scadere della concessione di uso e gestione e non riutilizzate per mutamenti nel modello gestorio; aree territoriali e complessi di edifici dichiarati soggetti a rischi naturali per i quali è richiesto un adeguamento a specifici standard normativi con costi a carico dei proprietari. A questi esempi si aggiungono i numerosi casi di c.d. 'non finito architettonico', forma di patologia del diritto edilizio che può riguardare sia immobili pubblici, sia immobili privati e che, in termini sostanziali, rischia spesso di produrre gli stessi effetti di disvalore conseguenti a processi di abbandono e di disuso relativi a beni immobili 'finiti'².

La molteplicità del dato reale non impedisce, però, di individuare delle cause ricorrenti alla base dei fenomeni in esame. Alcune sono di matrice endogena, come accade per le modifiche all'organizzazione e al funzionamento delle amministrazioni o alla *governance* gestionale degli organismi in proprietà o a partecipazione pubblica (che possono essere dovuti a interventi normativi oppure a scelte frutto dell'autonomia dei singoli soggetti pubblici), l'avvio di conflitti giudiziali oppure le scelte di deindustrializzazione o, comunque, di modifica del mercato in cui gli operatori economici esercitano la propria attività di impresa. Altre cause, invece, sono di matrice esogena come avviene per gli eventi calamitosi, per l'aumento della probabilità del verificarsi di rischi naturali, per l'introduzione di obblighi normativi che introducono vincoli (ad esempio, l'adeguamento a norme antisismiche, misure in materia di tutela e sicurezza del lavoro o di igiene nel trattamento di prodotti, ecc.) o, ancora, per cambiamenti che interessano i settori merceologici di riferimento delle attività imprenditoriali e che comportano fluttuazioni della domanda di beni e servizi.

Ampia parte dei fattori richiamati è accomunata dalla capacità di favorire l'aumento della quantità di risorse necessarie per garantire la cura e la gestione dei beni interessati. I mutamenti esogeni ed endogeni del contesto di riferimento influiscono, quindi, in modo diretto sulla sostenibilità economica dei progetti di trasformazione

² La dottrina si è soffermata, anche in commento di decisioni giurisprudenziali, sul rapporto tra opere incomplete, decadenza dei relativi titoli abilitativi e regime applicabile alla porzione del costruito. Si vedano, a riguardo, M. Calabrò, *Decadenza del permesso di costruire e "non finito architettonico"*, *La rilevanza della coordinata temporale nelle trasformazioni edilizie*, in *Riv. giur. edilizia*, 5, 2015, 229 ss.; Id., *Città "immaginata" e città "realizzata" secondo l'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato*, in *Giust. ins.*, maggio 2025; D. Chinello, *Decadenza del permesso di costruire per mancato inizio lavori tra vecchia e nuova disciplina*, in *Urb. e app.*, 1, 2006, 101; G. Ferrari, *Efficacia temporale e decadenza del permesso di costruire*, in *Giur. mer.*, 9, 2012, 1955 ss.; R. Musone, *La disciplina giuridica applicabile alle opere parzialmente eseguite in virtù di un titolo edilizio decaduto e non oggetto di intervento di completamento in virtù di un nuovo titolo edilizio*, in *Urb. e app.*, 6, 2024, 736 ss.; M. Occhiena, *Breve ricostruzione storica dell'istituto della decadenza della concessione edilizia per mancata ultimazione dei lavori*, in *Riv. giur. edilizia*, 1, 1998, 366 ss.

territoriale o urbana con l'effetto di potenziare, in molti casi, la rapidità della 'parabola' discendente che conduce all'abbandono o al disuso in ragione della scarsità o della inadeguatezza delle risorse disponibili in capo al soggetto pubblico o privato interessato. Questo è particolarmente evidente, ad esempio, nelle ipotesi dell'introduzione per via normativa di vincoli ad elevata complessità tecnica oppure quando l'inefficiente esercizio della funzione manutentiva dei beni determina, nel lungo periodo, il loro parziale deterioramento imponendo interventi edilizi significativi o, nelle fattispecie più gravi, azioni di bonifica sui suoli compromessi dall'incuria.

È evidente, quindi, come un ulteriore elemento ricorrente nei fenomeni di abbandono e di disuso sia dato dall'insorgere di costi (economici, sociali e ambientali) gravanti sulla collettività di riferimento³. Nello specifico, solo quando i beni interessati sono privati, i costi economici derivanti dal disvalore potranno ricadere in parte sui proprietari e in parte sui cittadini (si pensi, con riguardo a questo secondo caso, all'ipotesi in cui l'amministrazione deve ricorrere ad interventi di messa in sicurezza non procrastinabili a fronte dell'inerzia del proprietario). Ma le altre tipologie di costo ricadranno sempre in misura integrale sulla collettività.

I costi sociali dell'abbandono e del disuso, in particolare, assumono una dimensione di maggiore urgenza quando interessano gli ambiti urbani più 'fragili' quali le periferie o le aree periurbane, intaccandone la qualità di vita⁴. Concorrono, infatti, ad accrescere il degrado urbano, acutizzando la schematizzazione dualistica delle città in blocchi contrapposti: da un lato "*tessuti urbani e infrastrutture (con elevato tasso di urbanità), da difendere da intrusioni che provocano negli insiders disagio e senso di esposizione al rischio*" e, dall'altro, "*periferie in estrema sofferenza*" o "*altri segmenti di tessuti urbani rimasti estranei ai processi di rinnovo urbano*"⁵.

³ In accordo M. Granillo, *La valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico fra funzione sociale, crescita economica e sostenibilità*, in *Munus*, 2, 2025, 356.

⁴ In tema vedi E. Boscolo, *Le periferie in degrado (socio-territoriale) e i (plurimi) fallimenti dell'urbanistica italiana*, in *Riv. giur. urb.*, 1, 2021, 54 ss.; M. Brocca, G. Cezzi De Giorgi, N. Gullo, M. Immordino (a cura di), *Periferie e diritti fondamentali*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2020; C. Napolitano, *Un "terzo paesaggio" per le periferie: abbandono, rammendo, pianificazione*, in *Nuove aut.*, 2, 2020, 499 ss.; F. Liguori, *Infrastrutture e periferie*, in *Munus*, 1, 2017, 121 ss.; M.R. Spasiano, *Riflessioni in tema di rigenerazione urbana*, in *Riv. giur. urb.*, 2, 2022, 394 ss. Si veda anche Urban@it, *Quinto Rapporto sulle città. Politiche urbane per le periferie*, Il Mulino, Bologna, 2020.

⁵ Così E. Boscolo, *La città plurale e segmentata: servizi di urbanità e sicurezza urbana*, in *Dir. pubb.*, 1, 2025, 120. In tema vedi, anche M. Brocca, *Nuove frontiere del diritto urbanistico: le intersezioni con la sicurezza urbana*, in *Fed.it*, 10, 2020, 1 ss.; F. Saitta, *Sul 'diritto alla città' come catalogo di pretese, diritti, responsabilità: appunti per una declinazione moderna di un concetto antico*, in *Munus*, 2, 2024, in specie 467-472; C. Videtta, *Urbanistica e sicurezza. Dalla sicurezza della città alla sicurezza nella città*, in *Dir. proc. amm.*, 3, 2017, 1261 ss. Una analisi di interesse sulle periferie urbane è contenuta nella relazione intermedia della *Commissione parlamentare di inchiesta sulle condizioni di sicurezza e sullo stato di degrado delle città e delle loro periferie*, istituita con deliberazione della Camera dei deputati del 23 marzo 2023. La *Commissione* si pone in continuità con il lavoro svolto dalla analoga *Commissione di inchiesta* istituita durante la precedente legislatura, nella cui relazione conclusiva si individua la rigenerazione urbana quale elemento cardine non solo ai fini della riqualificazione fisica degli spazi "*ma come un processo complesso che intreccia sostenibilità ambientale,*

Dalla prospettiva soggettiva si osserva, altresì, come i processi di abbandono e/o di disuso possano avere una duplice imputazione: se l'avvio della trasformazione territoriale o urbana è stata espressione della volontà dell'amministrazione e riguarda beni immobili pubblici, allora il manifestarsi del 'fallimento' è responsabilità dell'attore pubblico; se, invece, la spinta alla medesima trasformazione è derivata da un progetto di uso "*egoistico del suolo*"⁶ l'abbandono e il disuso saranno imputabili ad un soggetto privato. Quest'ultima opzione è, peraltro, indipendente dall'appartenenza degli immobili coinvolti poiché abbandono e disuso possono interessare sia beni di proprietà privata, sia beni di proprietà pubblica ma oggetto di concessione d'uso a privati.

Nelle due ipotesi l'obiettivo del potere pubblico di governo degli immobili⁷ è orientato in modo diverso: nel primo caso, è finalizzato a promuovere o a realizzare in via diretta azioni di ripristino del valore dei beni interessati attraverso processi di rigenerazione urbana; nel secondo caso, è rivolto a sollecitare l'esercizio di azioni da parte dei proprietari privati, impiegando, se necessario, meccanismi autoritativi: in altri termini "*il disuso si atteggia in modo diverso se si misura con la proprietà privata o con la proprietà pubblica*"⁸.

In questo contesto, il presente contributo si dedicherà in particolare all'esame delle criticità emergenti nell'utilizzo della rigenerazione urbana con finalità di contrasto all'abbandono e al disuso. Sarà, nello specifico, oggetto di attenzione il rapporto tra i modelli di esercizio della funzione di rigenerazione e l'effettività dei relativi processi attuativi.

I dati fattuali mostrano, in proposito, la persistenza di 'nodi' dovuti alla lacunosità e frammentazione del quadro normativo di riferimento, al deficit strutturale di risorse assegnate al livello locale con gli stanziamenti annuali di bilancio e ai modelli di *governance* dei processi, che nelle ipotesi di rigenerazione c.d. 'a guida

integrazione sociale e innovazione economica". Per quanto di interesse, nel documento si sottolinea che l'intervento in aree dismesse, come vecchie aree industriali o edifici pubblici abbandonati deve essere individuato come una priorità poiché "*Tali spazi rappresentano una risorsa strategica per il rilancio delle città e possono essere riconvertiti in luoghi multifunzionali destinati ad attività culturali, sociali e produttive*" (p. 7 della Relazione, che è reperibile al seguente link <http://www.inu.it/wp-content/uploads/relazione-commissione-periferie.pdf>).

⁶ L'espressione è tratta da G. Piperata, *Territori da tutelare e transizioni ecologiche da promuovere: armonizzazione degli interessi e ruolo dei poteri regionali e locali*, in *Le Reg.*, 5, 2023, 903.

⁷ In generale, per una ricostruzione dei caratteri delle politiche di gestione degli immobili da parte delle pubbliche amministrazioni si rinvia a M. Interlandi, L. Tomassi, *La gestione del patrimonio immobiliare per finalità sociali da parte degli enti del terzo settore*, in *Nuove. aut.*, 1, 2025, 31 ss.; L. Mercati, *Pubblico e privato nella valorizzazione del patrimonio immobiliare*, Giappichelli, Torino, 2009; P.M. Rosa Salva, *Coordinamento e raccordi nella gestione dei beni immobili pubblici nelle città: limiti e prospettive*, CERIDAP (5 novembre 2025); G. Torelli, *Contraddizioni e divergenze delle politiche legislative sui beni pubblici*, Giappichelli, Torino, 2019.

⁸ Così F. Giglioni, *La tutela delle risorse naturali come interesse generale vincolante per il patrimonio immobiliare inutilizzato*, in questo *Volume*, cui si rinvia anche per ulteriori riflessioni sulle diverse implicazioni giuridiche emergenti in funzione della proprietà pubblica o privata degli immobili in disuso (vedi, in specie, il par. 1.1).

pubblica' possono variare sensibilmente in funzione della tipologia di amministrazioni coinvolte e delle relazioni tra queste intercorrenti.

Dopo una analisi del ruolo della rigenerazione urbana quale leva per l'attuazione delle politiche di ripristino del valore dei territori abbandonati e degli immobili in disuso e in esito alla ricostruzione del riparto delle competenze in materia tra i diversi livelli di governo, lo scritto passerà dunque ad esaminare in modo più approfondito i modelli di *governance* per l'esercizio dei processi di rigenerazione. L'obiettivo è di dimostrare come alcuni fattori siano in grado di aumentare l'effettività di tali processi e di diminuire il rischio del reiterarsi dei 'fallimenti' nel governo del territorio urbano.

2. La rigenerazione urbana per il contrasto all'abbandono e al disuso

La rigenerazione urbana è utilizzata per adattare la 'forma fisica' della città agli usi cui sono destinati i beni e gli spazi urbani in caso di mutamento della loro destinazione originaria⁹. Interviene, quindi, sempre in esito alla presa d'atto della perdita o della diminuzione di valore della destinazione originaria del bene o dello spazio interessato, operando come funzione amministrativa di 'riattivazione' del valore del contesto urbano¹⁰.

La previsione di interventi rigenerativi è rimessa alla mera discrezionalità dell'amministrazione quando la perdita di valore immobiliare non deriva dai fattori esogeni ed endogeni sopra richiamati ma dalla volontà di modificarne l'uso originario per una maggiore rispondenza all'indirizzo politico attuale. In questa ipotesi, infatti, non vi è una urgenza di provvedere poiché gli effetti del disvalore non intaccano la qualità della vita cittadina. Al contrario, l'avvio dei processi di rigenerazione è doveroso quando mira a contrastare il degrado di aree urbane ad alto tasso di 'vuoti' perché abbandonate o in disuso¹¹. Come si è detto, la rigenerazione urbana persegue, da questa prospettiva, innanzitutto una finalità di riduzione dei divari sociali e di riaffermazione di elevati e omogenei livelli di qualità della vita urbana¹².

Grazie alla spinta del diritto europeo, la rigenerazione urbana rappresenta però anche il mezzo mediante cui perseguire rilevanti obiettivi di matrice ambientale:

⁹ Per una analisi del rapporto tra forma fisica e forma politico-giuridica della città, si legga G. Demuro, *La città è la forma della democrazia*, in *Dir. pubb.*, 1, 2025, 181 ss.

¹⁰ In accordo, G.F. Cartei, *Rigenerazione urbana e governo del territorio*, in *Ist. fed.*, 3, 2017, 604.

¹¹ Con l'espressione 'vuoti' si intendono qui spazi, pubblici o privati, la cui perdita di valore ne ha determinato il di-suso (un impianto sportivo comunale abbandonato, un parco non agibile perché non più mantenuto) o ne ha favorito un uso 'distorto' (una scuola non utilizzata perché fatiscente ma non demolita che diventa alloggio per persone senza fissa dimora).

¹² In termini generali, sulla capacità della rigenerazione di ridurre i divari sociali, E. Olivito, *(Dis)eguaglianza, città e periferie sociali: la prospettiva costituzionale*, in *Riv. AIC*, 1, 2020, 4 ss.

consente infatti alle amministrazioni territoriali di operare nuove trasformazioni urbane attraverso la realizzazione di interventi edilizi di riuso del suolo esistente, senza procedere alla impermeabilizzazione di nuove superfici.

Esistono, quindi, delle interrelazioni molteplici tra aree urbane, consumo di suolo e rigenerazione urbana il cui esame appare rilevante. L'elaborazione di politiche urbane efficaci in termini di sostenibilità sociale e ambientale e la loro attuazione secondo criteri di effettività richiede, infatti, a monte, una piena conoscenza delle condizioni socioeconomiche esistenti nei diversi territori.

È utile, in proposito, partire da alcuni dati.

I report internazionali si soffermano, con ciclicità, sugli andamenti demografici e, per quanto di interesse, sulla percentuale di popolazione mondiale residente nelle aree urbane. Uno dei più recenti sottolinea come nel 1950 solo il 20% della popolazione mondiale viveva nelle città (intese qui come centri abitati con almeno 50.000 abitanti e una densità di popolazione di 1.500 persone per chilometro quadrato). Nel 2025, tale percentuale si aggira intorno al 45%. È, dunque, più che raddoppiata rispetto al 1950. Lo stesso studio evidenzia come le città di maggiori dimensioni risultino più attrattive rispetto a quelle di minori dimensioni, nelle quali si rileva una graduale ma costante diminuzione della popolazione residente. Molto marcata è, invece, la riduzione della popolazione nelle aree rurali, che nel 2025 appare più che dimezzata rispetto al 1950¹³.

I dati sono in linea con quelli riferiti agli Stati europei, dove, secondo le previsioni Eurostat, le aree urbane potrebbero accogliere fino al 70% della popolazione mondiale entro il 2050. Sempre al livello europeo, le proiezioni indicano che la crescita della popolazione mondiale avverrà per ampia parte nelle città. Si segnala, inoltre, che quasi il 90% delle capitali europee dovrebbe registrare variazioni demografiche in aumento con medie superiori alla media nazionale delle altre aree urbane¹⁴.

In questo contesto, l'Italia, con oltre 60 milioni di residenti, rappresenta il terzo Stato europeo per dimensione demografica¹⁵. All'interno dei confini nazionali, la distribuzione territoriale degli abitanti conferma la tendenza mondiale di attrattiva delle aree urbane poiché la popolazione delle grandi città rappresenta più di un terzo

¹³ I dati sono tratti dal report United Nations, *World Urbanization Prospects 2025: Summary of Results*. (UN/DESA/POP/2025/TR) no. 12, New York, 2025, IX (reperibile al seguente link: https://www.un.org/development/desa/pd/sites/www.un.org.development.desa.pd/files/undesa_pd_2025_wup_2025_summary_of_results.pdf).

¹⁴ Si vedano, ad esempio, le rielaborazioni pubblicate in Eurostat, *Population projections at regional level* (reperibili al seguente link: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Population_projections_at_regional_level) nonché in Eurostat, *Urban-rural Europe – demographic developments in cities* (reperibili al seguente link: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Urban-rural_Europe_-_demographic_developments_in_cities).

¹⁵ Come si legge in Eurostat, *EU population increases for the 4th consecutive year* (reperibile in <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/w/ddn-20250711-1>).

della popolazione del Paese nel complesso¹⁶. Più specificamente, il 30% della popolazione risiede nelle principali città che corrispondono a quelle denominate come 'metropolitane' dalla legge 7 aprile 2014, n. 56 (c.d. legge Delrio) o le c.d. 'grandi città' secondo il regolamento UE 2017/2391 del 12 dicembre 2017, che concorre alla definizione di una nomenclatura comune per le unità territoriali europee a fini statistici (utilizzando la definizione richiamata per misurare, tra l'altro, il grado di urbanizzazione di un determinato territorio).

I dati sulla popolazione e le tendenze demografiche giustificano l'affermazione secondo cui, a livello globale ma anche europeo, le città e le relative conurbazioni rappresentano le aree territoriali dove il consumo di suolo è più marcato. Anche a tal riguardo, può essere utile il riferimento ad alcuni dati.

Secondo il rapporto *Consumo di suolo, dinamiche territoriali e servizi ecosistemicici*, prodotto dal Sistema Nazionale per la Protezione dell'Ambiente (SNPA) nel 2023, "*Il consumo di suolo continua a trasformare il territorio nazionale con velocità elevate e crescenti. Nell'ultimo anno, le nuove coperture artificiali hanno riguardato ... il 10,2% in più del 2021. Si tratta, in media, di più di 21 ettari al giorno, il valore più elevato degli ultimi 11 anni, in cui non si erano mai superati i 20 ettari*"¹⁷. La crescita delle superfici artificiali è stata solo in piccola parte compensata dal ripristino di aree naturali con l'effetto di avere una crescita complessiva dell'impermeabilizzazione del territorio. L'obiettivo di azzeramento del consumo di suolo netto appare, quindi, lontano nonostante la forte spinta delle politiche e del diritto europeo.

Peraltro, i dati confermano "*l'assenza di un legame diretto tra le dinamiche della popolazione e i processi di urbanizzazione e di infrastrutturazione*" poiché si assiste a una crescita delle superfici artificiali anche in presenza di stabilizzazione o di decrescita della popolazione residente, come avviene nelle aree rurali o nei piccoli comuni (con l'effetto di un aumento del suolo consumato pro-capite).

È evidente, quindi, come, nonostante i ricorrenti moniti delle istituzioni europee (che da oltre cinquant'anni fanno riferimento al suolo come ad "*una risorsa limitata che si distrugge facilmente*"¹⁸ e ricordano come la perdita delle funzionalità del suolo sia una delle minacce più rilevanti per lo sviluppo sostenibile¹⁹) l'obiettivo dell'azzeramento appare ancora lontano²⁰.

¹⁶ Lo ricorda P. Urbani, *Politiche pubbliche per le grandi città*, in G. Dematteis (a cura di), *Le grandi città italiane. Società e territori da ricomporre*, Marsilio, Venezia, 2011, 317.

¹⁷ Il Rapporto è stato approvato con delibera del Consiglio SNPA 11 ottobre 2023 n. 218 (è reperibile al seguente link <https://www.snpaambiente.it/snpa/consumo-di-suolo-dinamiche-territoriali-e-servizi-ecosistemicici-edizione-2023/>). La citazione è tratta da p. 19.

¹⁸ Così la *Carta europea del Suolo* adottata dal Consiglio d'Europa nel 1972.

¹⁹ Vedi, ad esempio, Commissione europea, *Sviluppo sostenibile in Europa per un mondo migliore: strategia dell'Unione Europea per lo sviluppo sostenibile*, COM (2001) 264 def. A riguardo, si veda G.F. Cartei, *Consumo di suolo: la prospettiva dell'Unione Europea*, in G.F. Cartei, L. de Lucia (a cura di), *Contenere il consumo di suolo*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2014, 45 ss.

²⁰ In termini generali sul tema, si rinvia a G.F. Cartei, L. De Lucia (a cura di), *Contenere il consumo di suolo. Saperi ed esperienze a confronto*, cit.; L. de Lucia, *Il contenimento del consumo di*

È in questo contesto che rileva l'intersezione con la rigenerazione urbana. Si è anticipato come questa funzione permetta di trasformare il territorio urbano e peri-urbano senza consumare (o, più precisamente, senza impermeabilizzare) nuovo suolo. Attraverso la rigenerazione, infatti, sono riconvertiti singoli beni immobili esistenti di matrice artificiale, sono costruiti beni immobili nuovi ma in porzioni di territorio già 'consumate' o, ancora, sono riqualficate porzioni di territorio urbano o peri-urbano in cui sussistono interrelazioni tra beni artificiali e beni naturali.

La rigenerazione urbana è, quindi, una leva fondamentale (anche) per il raggiungimento degli obiettivi di sostenibilità ambientale e sociale fissati dall'Unione europea ²¹. L'impatto di questa correlazione ha, peraltro, un rilievo in termini giuridici che non può essere sottovalutato qualora si consideri il principio di sostenibilità quale parametro vincolante o, meglio, quale dovere di solidarietà sociale in grado di imporre un uso attento delle risorse ambientali suscettibile di incidere sui diritti di libertà ²².

Il riferimento alla sostenibilità in una plurima accezione non è, peraltro, casuale. La rigenerazione è, infatti, un processo 'multidimensionale' così come lo sono i suoi effetti: modificando i fattori fisici che determinano le diseguaglianze territoriali nelle

suolo e il futuro della pianificazione urbanistica e territoriale, in G. De Giorgi Cezzi, P.L. Portaluri (a cura di), *La coesione politico-territoriale*, parte di D. Sorace, L. Ferrara (diretto da), *A 150 anni dall'unificazione amministrativa italiana*, vol. II, Firenze University Press, Firenze, 2017, 299 ss.; W. Gasparri, *Suolo, bene comune? Contenimento del consumo di suolo e funzione sociale della proprietà privata*, in *Dir. pubb.*, 2016, 69 ss.; P. Urbani, *A proposito della riduzione del consumo di suolo*, in *Riv. giur. edilizia*, 2016, 227 ss.; E. Boscolo, *Oltre il territorio: il suolo quale matrice ambientale e bene comune*, in *Urb. e app.*, 2014, 130 ss.; G.F. Cartei, *Il problema giuridico del consumo di suolo*, in *Riv. it. dir. pubb. com.*, 2014, 1261 ss.; E. Boscolo, *Beni comuni e consumo di suolo. Alla ricerca di una disciplina legislativa*, in P. Urbani (a cura di), *Politiche urbanistiche e gestione del territorio. Tra esigenze del mercato e coesione sociale*, Giappichelli, Torino, 2015, 69 ss.; E. Ferrero, *Il contenimento del consumo di suolo: problemi e prospettive*, in *Urb. e app.*, 2, 2017, 196; W. Gasparri, *Consumo di suolo e sviluppo sostenibile nella destinazione agricola dei suoli*, in *Dir. pubb.*, 2, 2020, 421 ss.; G.A. Primerano, *Il consumo di suolo e la rigenerazione urbana. La salvaguardia di una matrice ambientale mediante uno strumento di sviluppo sostenibile*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2022; A. Police, *Il governo del territorio e il contrasto al consumo di suolo nella prospettiva del diritto amministrativo*, in G. Stanco (a cura di), *Le vie del costituzionalismo tra autodeterminazione e diritti dei popoli: libertà, giustizia e amministrazione*, Giuffré, Milano, 2024, 229 ss.; F. Anastasi, *Verso una normativa nazionale in materia di contenimento di consumo di suolo?*, in F. Cusano (a cura di), *Scritti in onore di Paolo Urbani*, Giuffré, Milano, 2025, 15 ss.; G.A. Primerano, *Consumo di suolo e matrici della rigenerazione*, *ivi*, 1283 ss.

²¹ Il valore dell'intersezione tra rigenerazione urbana e sostenibilità ambientale, nell'accezione conservativa e di protezione dell'espressione, assume una rilevanza peculiare quando oggetto degli interventi sono gli immobili in disuso, come illustra ampiamente F. Giglioni, *La tutela delle risorse naturali come interesse generale vincolante per il patrimonio immobiliare inutilizzato*, cit. (par. 2).

²² In tema, si rinvia alle riflessioni sviluppate da F. Giglioni, *La tutela delle risorse naturali come interesse generale vincolante per il patrimonio immobiliare inutilizzato*, cit., nonché, in precedenza, in *La sostenibilità ambientale come vincolo giuridico per la rigenerazione urbana*, in *RQDA*, 1, 2020, 16 ss. Vedi anche E. Buoso, *Da Leonia a Ecotopia: il contributo delle città alla tutela dell'ambiente*, in F. Pizzolato, G. Rivosecchi, A. Scalone (a cura di), *La città oltre lo Stato*, Giappichelli, Torino, 2022, 257 ss.

aree interessate, la rigenerazione incide sulle disuguaglianze sociali che sono più acute nelle aree urbane e territoriali più 'fragili' quali quelle soggette a fenomeni di disuso e di abbandono.

In termini teorici, la multidimensionalità della rigenerazione urbana potrebbe essere spiegata quale conseguenza della polisemia del termine 'città' (questione su cui vi è un certo dibattito dottrinale²³) poiché se è vero che "*Si può tentare di definire una 'città' in modi molto diversi*"²⁴, allora anche gli strumenti di costruzione (o, meglio, di ricostruzione) dello spazio urbano dovranno essere in grado di perseguire finalità molteplici.

Questa impostazione trova conferma nel diritto positivo, europeo e nazionale.

Ad esempio, nella *Dichiarazione di Toledo sulla rigenerazione urbana* del 2010 si legge che "*La rigenerazione urbana è concepita come un processo pianificato che deve transcendere gli ambiti parziali e gli approcci che sono stati la norma fino ad ora, al fine di guidare sia la città nel suo insieme sia le sue parti come componenti dell'intero organismo urbano, verso l'obiettivo di sviluppare appieno e bilanciare la complessità e la diversità delle strutture sociali, economiche e urbane, e allo stesso tempo stimolare una maggiore eco-efficienza ambientale*"²⁵.

Nel contesto nazionale, il d.lgs. 31 marzo 2023, n. 36 (c.d. codice dei contratti pubblici) ha definito la rigenerazione urbana come un insieme di "*interventi che hanno il fine di contrastare il consumo del suolo, incentivando il recupero, il riuso*

²³ Si veda, ad esempio, G.M. Labriola, *Città e diritto. Brevi note su un tema complesso*, in *Ist. fed.*, 1, 2018, 5 ss., la quale ricorda come "*Sotto il nome di città, sono oggi ricomprese realtà molto diverse fra loro, con una conseguente e inevitabile perdita di potere connotativo del concetto. In parte, questo costituisce un effetto paradossale dell'aumento esponenziale degli studi sulla città, negli ultimi due decenni, a livello globale. Per altro verso, tuttavia, ciò dipende dal tasso di complessità dell'oggetto di studio, che non è facilmente riducibile, oltre un certo grado*".

²⁴ Così M. Weber, *Economia e società. La città*, Donzelli, Roma, 2016, 3 (trad. it. a cura di M. Palma), citato anche da L. Di Domenico, *Città oltre lo Stato ovvero Città entro lo Stato? Alcune riflessioni a partire dal volume La Città oltre lo Stato*, a cura di F. Pizzolato, G. Rivoscechi e A. Scalone, Torino, Giappichelli, 2022, in *Nomos*, 2, 2023, 1, e da M. Roversi Monaco, *La città nell'ordinamento giuridico*, in *Ist. fed.*, 4, 2016, 975.

²⁵ Così a p. 7 della *Dichiarazione di Toledo Sulla rigenerazione urbana integrata e il suo potenziale strategico per uno sviluppo più intelligente, sensibile e inclusivo nelle città europee*. La Dichiarazione è stata adottata il 21-22 giugno 2010 con il fine di ratificare gli impegni fissati nella Carta di Lipsia nella quale si faceva riferimento alla necessità di ricorrere in misura maggiore a strategie di sviluppo urbano integrato. Il richiamo a tale prospettiva è ben evidente nella Dichiarazione dove si propone di adottare un approccio 'olistico' sostituendo "*l'approccio unidimensionale con dei nuovi approcci, trasversali o multidimensionali, che permetteranno l'ottenimento di effetti moltiplicatori, complementari e sinergici; e anche considerare la città nel suo complesso*". In questa prospettiva, le azioni di sviluppo urbano dovrebbero tenere conto "*del ruolo di ogni parte della città nella sua struttura globale*" (p. 6). Alcune riflessioni in merito sono sviluppate da L. Di Giovanni, *Rigenerazione integrata europea e rigenerazione urbana nazionale: due modi diversi di intendere la trasformazione del territorio?*, in *DPCE online*, 1, 2023, 87-90. In termini più generali, un'attenta ricostruzione dei documenti adottati in seno all'Unione europea per la definizione delle politiche urbane si rinviene in E. Tati, *L'Europa delle città. Per una politica europea del diritto urbano*, FrancoAngeli, Milano, 2020, 48 ss.

e la valorizzazione del patrimonio edilizio esistente e dei tessuti urbani, favorendo usi compatibili degli edifici e degli spazi pubblici e privati, nonché promuovendo la qualità urbana e architettonica”²⁶. Ma anche nei progetti di legge statale in discussione il legislatore sembra intenzionato a riconoscere il ruolo della rigenerazione quale strumento di governo del territorio urbano in grado di rafforzare la coesione sociale. Tra gli altri, il disegno di legge n. 29/S, intitolato “*Misure per la sulla rigenerazione urbana*” e attualmente in corso di esame in commissione, fa riferimento alla definizione di principi fondamentali a guida della materia che possano indirizzare la realizzazione di interventi in “*ambiti urbani caratterizzati da un elevato degrado urbanistico edilizio, ambientale e socio-economico*”²⁷. In coerenza, tra le finalità della rigenerazione il provvedimento citato indica il “*favorire l’integrazione sociale, culturale e funzionale mediante la formazione di nuove centralità urbane*”²⁸.

La prospettiva descritta è stata accolta anche nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR): nella Missione 5 la rigenerazione è, infatti, individuata quale principale strumento per migliorare sia la qualità del contesto ambientale, sia il decoro urbano²⁹.

²⁶ Vedi l’art. 3, comma 1, lett. o), Allegato I.1, d.lgs. n. 36/2023. La nozione contenuta nel codice appalti, che si prende a riferimento perché rappresenta una delle indicazioni più generali a livello nazionale, indica i contenuti della rigenerazione urbana (ne chiarisce la dimensione ‘oggettiva’, se vogliamo), ma non ne chiarisce la natura giuridica. In proposito, ampia parte della dottrina giuridica propende per riconoscere alla stessa la natura di funzione amministrativa e la qualifica come nuova funzione (E. Chiti, *La rigenerazione di spazi e beni pubblici: una nuova funzione amministrativa?*, in F. Di Lascio, F. Giglioni (a cura di), *La rigenerazione di beni e spazi urbani*, Il Mulino, Bologna, 15), quale declinazione della funzione di governo del territorio (R. Di Pace, *Le politiche di rigenerazione dei territori tra interventi legislativi e pratiche locali*, in *Ist. fed.*, 3, 2017, 627) o, più genericamente, quale funzione di amministrazione attiva (G. Gardini, *Alla ricerca della “città giusta”. La rigenerazione come metodo di pianificazione urbana*, in *Fed.it*, 24, 2020, 24, 68). Altri, nel contesto di questo dibattito, si soffermano sul rapporto tra natura giuridica della rigenerazione urbana e interessi pubblici e privati su cui la stessa incide (F. Ciarlariello, *The Reduction of Land Consumption and the Role of Urban Regeneration ad a Land-Use Function*, in *IJPL*, 1, 2025, 269 ss.). Qualificare la rigenerazione come funzione ha l’effetto di favorire una rilettura in termini più unitari del suo carattere multidimensionale, permettendo di ridimensionare le difficoltà definitorie connesse alla pluralità degli obiettivi e alla interdipendenza tra questi e il contesto territoriale, sociale ed economico in cui la stessa trova spazio.

²⁷ Vedi l’art. 1, comma 1, del progetto di legge citato.

²⁸ Vedi l’art. 1, comma 2, lett. e), del progetto di legge citato.

²⁹ Si vedano in specie gli Investimenti 2.1 e 2.2 contenuti nella Missione 5. Una descrizione dei contenuti delle PNRR in materia di rigenerazione è sviluppata da A. Giusti, *La rigenerazione urbana come strategia di ripresa e resilienza*, in *Munus*, 2, 2021, 333-337. Per una analisi dei risultati di alcune delle procedure competitive di assegnazione dei fondi PNRR per la realizzazione di progetti di rigenerazione urbana, anche con riferimento alla distribuzione territoriale delle risorse, vedi L. Fregolent, *La rigenerazione urbana nel PNRR*, in E. Franco, L. Fregolent (a cura di), *PNRR e servizi di prossimità*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna, 2022, 115 ss.

3. La governance della rigenerazione urbana 'pianificata'

Per le ragioni esposte, la rigenerazione urbana si pone quale processo principale di contrasto agli effetti dell'abbandono e del disuso, favorendo, in specie, la riduzione delle disuguaglianze sociali.

In termini sostanziali, l'efficacia degli interventi rigenerativi è condizionata (quando non ostacolata) da numerosi fattori. Uno dei più rilevanti è il governo delle procedure di rigenerazione da parte degli attori istituzionali, che riflette l'assetto del riparto di funzioni in materia di trasformazioni territoriali delineato dalle norme vigenti.

Il quadro giuridico di riferimento trova, senza dubbio, nella legge urbanistica³⁰ e in altri provvedimenti organici (quali, ad esempio, il testo unico in materia edilizia³¹) un nucleo minimo fondante. È però anche articolato in numerosi provvedimenti settoriali o in provvedimenti specifici atti a regolare fattispecie puntuali, anche in deroga alle disposizioni ordinarie. Questa frammentazione normativa rappresenta un elemento di criticità nella definizione del sistema di *governance* della rigenerazione urbana poiché non favorisce una chiara imputazione delle competenze tra i diversi soggetti interessati, rende le relazioni tra livelli di governo più incerte e apre la possibilità ad eccezioni, con l'effetto di ridurre l'ambito oggettivo di applicazione delle regole di taglio più generale³².

Da una diversa prospettiva si deve però osservare come la pluralità degli interessi pubblici la cui soddisfazione si compie mediante l'esercizio della funzione di governo del territorio³³ (e, per quanto di specifico interesse, attraverso interventi di rigenerazione urbana), difficilmente potrebbe conciliarsi con una disciplina di rango legislativo in cui le norme di principio sono integrate in modo rigido con regole più puntuali³⁴.

³⁰ Il riferimento è alla legge 17 agosto 1942 n. 1150.

³¹ Il riferimento è al d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380. Con riferimento a questo provvedimento si richiama, per quanto di interesse, la ristrutturazione edilizia di cui all'art. 3, comma 1, lett. d), che rappresenta uno degli strumenti più efficaci per il contrasto all'abbandono e al disuso. Per una analisi dei fattori che hanno condotto al progressivo ampliamento di questa nozione, si legga G. Ioannides, *La rigenerazione del non più esistente: demo-ricostruzione e ricostruzione di edifici diruti*, in questo Volume (in specie, al par. 4). In tema, si rinvia anche a P. Chirulli, *Edilizia e rigenerazione urbana*, in *Riv. giur. urb.*, 3, 2025, 438 ss.

³² Per ulteriori riflessioni in materia si rinvia a T. Bonetti, *Ipertrofia normativa e azione amministrativa nel governo del territorio: alcune considerazioni*, in *Sc. reg.*, 1, 2016, 130 ss.

³³ A riguardo vedi, tra gli altri, da P.L. Portaluri, *Contro il prossimalismo del governo del territorio*, in *Nuov. aut.*, 1, 2021, in specie 87-93; P. Chirulli, *Urbanistica e interessi differenziati: dalle tutele parallele alla pianificazione integrata*, in *Dir. amm.*, 1, 2015, 50 ss.; G. Pagliari, *Pianificazione urbanistica e interessi differenziati*, in *Riv. giur. edilizia*, 3, 2013, 135 ss.; P. Urbani, *Conformazione dei suoli e finalità economico-sociali*, in *Urb. e app.*, 1, 2013, 64 ss., e, in precedenza, da P. Stella Richter, *Profili funzionali dell'urbanistica*, Giuffrè, Milano, 1984, 57 ss.; V. Cerulli Irelli, *Pianificazione urbanistica e interessi differenziati*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2, 1985, 386 ss.; S. Civitarese Matteucci, *Sulla dinamica degli interessi nella pianificazione urbanistica*, in *Riv. giur. edilizia*, 6, 1992, 155 ss.

³⁴ L'adozione di una legge statale in materia di rigenerazione urbana potrebbe forse rappresentare l'obiettivo a cui tendere al fine di individuare dei criteri generali uniformanti. A condizione, però, che

Tornando al diritto vigente, in via ordinaria le attribuzioni dei diversi livelli di governo sono desumibili dall'esame dei provvedimenti che ne individuano le funzioni fondamentali in materia urbanistica cui spetta, tradizionalmente, delimitare le competenze di ciascun soggetto sulla base del territorio e degli interessi che vi insistono³⁵. La rigenerazione urbana è, però, talvolta anche indicata quale strumento attraverso cui realizzare specifici programmi di intervento previsti da leggi nazionali espressione di quella che, comunemente, viene chiamata 'urbanistica per progetti'³⁶. In questa ipotesi, le singole disposizioni normative operano il riparto dei compiti utili all'esecuzione delle azioni previste e forniscono così indicazioni sulla *governance* dei processi, talvolta anche discostandosi dalle previsioni generali.

Con riguardo al primo dei due ambiti richiamati, il riferimento è dato, innanzitutto, la legge n. 1150/1942. Questo provvedimento attribuisce funzioni allo Stato e ai comuni. Nello specifico, al primo sono imputati poteri di vigilanza³⁷ e di

la stessa legge segua un'attenta analisi del complesso quadro in cui andrebbe a collocarsi, anche in relazione ai rapporti di potere tra livelli di governo. Nelle ultime legislature, i progetti presentati in Parlamento che avevano ad oggetto tale ambito sono stati numerosi. Se ci si sofferma, in particolare, su quelli presentati nel corso dell'ultimo decennio (durante la XVI e la XVII legislatura) e recanti disposizioni di taglio generale, si contano, infatti, 7 proposte di legge. Si tratta, in specie, per la XVI legislatura, del progetto di legge n. 5658, intitolato *Norme per il contenimento del consumo del suolo e la rigenerazione urbana*, del disegno di legge n. 3624, intitolato *Norme per il contenimento del consumo del suolo e la rigenerazione urbana* e del disegno di legge n. 2721, intitolato *Disposizioni in materia di rigenerazione urbana per favorire la capacità abitativa e l'incremento di aree verdi*. Per la XVII legislatura, si segnalano invece il disegno di legge n. 129, intitolato *Norme per il contenimento del consumo del suolo e la rigenerazione urbana*, il disegno di legge n. 2244, intitolato *Disposizioni in materia di riqualificazione e rigenerazione urbana, contrasto al degrado e al disagio urbano, ambientale e sociale, per la promozione dell'inclusione e della coesione sociale*, il disegno di legge n. 2297, intitolato *Disposizioni concernenti il governo del territorio, l'uso razionale del suolo, la rigenerazione urbana e l'edilizia residenziale sociale. Deleghe al Governo per la definizione delle dotazioni territoriali essenziali e per il riordino e la semplificazione delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia* e il disegno di legge n. 2478, intitolato *Disposizioni per la semplificazione amministrativa dei processi di rigenerazione urbana*. Nel corso della XVIII legislatura una delle bozze di provvedimento in discussione ha dedicato, per la prima volta, un intero capo alla *governance* della rigenerazione. Questo progetto di legge però non ha terminato l'esame parlamentare a causa dello scioglimento anticipato delle Camere avvenuto nell'estate del 2022. Alla discussione dei contenuti di questi e altri progetti di legge è dedicato il numero monografico 2, 2022 della *RQDA* (con contributi di G. Avanzini, B. Boschetti, L. de Lucia, F. Di Lascio, R. Di Pace, F. Giglioni). Numerosi sono anche i progetti di legge in discussione nella XIX legislatura. Si segnalano, tra gli altri, l'AS n. 29, intitolato *Misure per la rigenerazione urbana*, e l'AS n. 42, intitolato *Disposizioni per il contrasto al consumo di suolo e per promuovere il riuso e la rigenerazione urbana*.

³⁵ In merito, P. Urbani, S. Civitarese Matteucci, *Diritto urbanistico. Organizzazione e rapporti*, Giappichelli, Torino, 2017, 59.

³⁶ In proposito, vedi T. Bonetti, *Urbanistica per progetti: i programmi complessi*, in M.A. Cabiddu (a cura di), *Diritto del governo del territorio*, Giappichelli, Torino, 2014, 212 ss.

³⁷ L'art. 1, comma 2, legge n. 1150/1942 recita "Il Ministero dei lavori pubblici vigila sull'attività anche allo scopo di assicurare, nel rinnovamento ed ampliamento edilizio delle città, il rispetto dei caratteri tradizionali, di favorire il disurbanamento e di frenare la tendenza all'urbanesimo".

direttiva sull'operato dei secondi³⁸. Alle amministrazioni comunali sono, invece, riconosciuti poteri di pianificazione che si concretano nell'adozione del piano regolatore generale e dei piani particolareggiati³⁹. Questo assetto, inizialmente binario e lineare, è stato nel tempo ridefinito prima con l'attuazione dell'ordinamento regionale, poi in ragione dei processi di decentramento delle funzioni amministrative disposti alla fine degli anni '90 del secolo scorso⁴⁰ e, in seguito, con la riforma costituzionale attuata dalla legge n. 3/2001.

L'effetto combinato dei provvedimenti che si sono succeduti è che il quadro delle attribuzioni in materia di urbanistica appare oggi più complesso di quanto non fosse in origine: sono, infatti, aumentati gli attori istituzionali coinvolti e, allo stesso tempo, l'ambito oggettivo di riferimento delle norme in materia di urbanistica si è ampliato, includendo anche interessi ulteriori rispetto a quelli correlati con la mera edificazione dei suoli.

Quest'ultima tendenza, in particolare, si deve all'inserimento del 'governo del territorio' tra le materie contenute nell'elenco di cui all'art. 117, comma 3, Cost. e alla lettura che i giudici, costituzionali e amministrativi, hanno dato dei contenuti da riconoscere a tale espressione. L'inclusione dell'urbanistica quale componente essenziale e irrinunciabile della materia richiamata⁴¹ si è, infatti, accompagnata ad una rilettura in senso espansivo della portata assunta da tale disciplina, deputata allo "*sviluppo complessivo e armonico del territorio*"⁴², con l'effetto di promuovere nuovi modelli di intervento trasformativo in grado di "*identificare e graduare gli interessi in base ai quali possono essere regolati gli usi ammissibili*" di spazi e immobili⁴³. Tra questi, in ragione del valore riconosciuto dal diritto europeo e nazionale al principio di sostenibilità, la priorità va oramai accordata alle destinazioni che permettono di perseguire gli standard sovranazionali di protezione ambientale e di contrasto al mutamento climatico. Nel complesso, quindi, "*l'urbanistica ... sembra aver spostato il suo campo di azione dalle dinamiche dell'uso del territorio a quelle di riduzione del consumo di suolo*". Da ciò conseguono però possibili 'torsioni' (quando non veri e propri conflitti) se le finalità conservative intaccano interessi pubblici che, per essere

³⁸ In base all'art. 2, legge n. 1150/1942 il Ministero "*ha facoltà di provvedere ... alla compilazione di piani territoriali di coordinamento*" in cui "*devono stabilirsi le direttive da seguire nel territorio considerato*".

³⁹ Si leggano a riguardo le disposizioni di cui al Capo III della legge n. 1150/1942.

⁴⁰ I provvedimenti che hanno maggiormente concorso alla ridefinizione delle previsioni normative in materia sono il d.P.R. n. 616/1977 e il d.lgs. n. 112/1998.

⁴¹ Come affermato, ad esempio, nella sentenza della Corte cost., 1° ottobre 2003, n. 303.

⁴² Così nella sentenza Cons. Stato, sez. II, 20 ottobre 2020, n. 6330. Vedi, in precedenza, Cons. Stato, sez. IV, 10 maggio 2012, n. 2710, con commento di P. Urbani, *Conformazione dei suoli e finalità economico sociali*, cit.

⁴³ Si vedano le sentenze Corte cost., 7 ottobre 2003, n. 307 e, in accordo, tra le altre, Corte cost., 28 giugno 2004, n. 196; Corte cost., 11 maggio 2017, n. 105. In dottrina, si legga P.L. Portaluri, *Dal diritto delle costruzioni nelle città al governo del territorio*, in *Fed.it*, 19, 2019, 2 ss.; P. Stella Richter, *Diritto urbanistico*, Giuffrè, Milano, 2016, 3-8.

soddisfatti, richiedono trasformazioni incisive, come accade per gli interventi volti a realizzare in concreto la transizione ecologica⁴⁴.

Sotto un diverso profilo, si osserva come l'effetto principale derivante dal graduale riassetto delle funzioni in materia di governo del territorio sia stato uno 'svuotamento' delle funzioni statali e un corrispondente arricchimento delle competenze regionali.

Nello specifico, allo Stato è rimasta l'imputazione di un generale potere di indirizzo e di coordinamento⁴⁵. L'indebolimento in tal senso sancito dalla novella costituzionale del 2001 appare, però, bilanciato sotto due profili. Innanzitutto, attraverso il riconoscimento in via interpretativa della valenza di una pluralità di interessi pubblici trasversali 'appoggiati' sul territorio, la cui considerazione si impone, a cascata, nella definizione dei piani regionali e dei regolamenti comunali. Si pensi, ad esempio, all'individuazione, da parte della giurisprudenza costituzionale, di principi generali in materia edilizia, inderogabili e indeclinabili da parte delle regioni, facendo leva sulla potestà concorrente in materia di governo del territorio⁴⁶. In secondo luogo, la collocazione della "*tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali*" nell'elenco di cui all'art. 117, comma 2, lett. s), Cost., consente allo Stato di definire standard minimi in materia ambientale, paesaggistica e culturale valevoli su tutto il territorio nazionale⁴⁷, così introducendo ulteriori (potenziali) vincoli all'azione regionale⁴⁸.

Seppure nel rispetto dei limiti indicati, le regioni esercitano quindi, innanzitutto, il ruolo di coordinamento delle amministrazioni territoriali prima spettante allo Stato. In concreto, questa funzione si traduce, per lo più, nell'espressione di indirizzi utili a guidare la pianificazione comunale. Le regioni esercitano, inoltre, un potere di 'pseu-

⁴⁴ La citazione è tratta da G. Piperata, *Territori da tutelare e transizioni ecologiche da promuovere: armonizzazione degli interessi e ruolo dei poteri regionali e locali*, cit., 905. In generale, sulle recenti trasformazioni dell'urbanistica, si leggano E. Boscolo, *Oggetti, funzioni e tecniche dell'urbanistica contemporanea*, in *Urb. e app.*, 1, 2023, 12 ss. e P. Urbani, *Lo stato attuale dell'urbanistica. Viaggio nella disciplina e nella società*, Giappichelli, Torino, 2024.

⁴⁵ Ma, secondo la dottrina, si tratta di una attribuzione finora scarsamente esercitata nonostante sia potenzialmente di assoluto rilievo, in specie con riguardo alla realizzazione di interventi urbanistici di rilievo nazionale. Così P. Urbani, S. Civitarese Matteucci, *Diritto urbanistico. Organizzazione e rapporti*, cit., 68-70, sottolineano come il potere di direttiva statale avrebbe dovuto trovare una sua espressione attraverso l'adozione dei piani territoriali di coordinamento, che non sono mai stati emanati.

⁴⁶ Vedi, ad esempio, la sentenza Corte cost., 21 ottobre 2022, n. 217 in materia di repressione degli abusi edilizi, con nota di E. Amante, *L'iper-statalizzazione della materia edilizia: la Corte costituzionale enuclea ulteriori principi*, in *Urb. e app.*, 1, 2023, 45 ss.

⁴⁷ A riguardo, vedi M. Renna, *Il sistema degli 'standard ambientali' tra fonti europee e competenze nazionali*, in M. Renna, B. Pozzo (a cura di), *L'ambiente nel Titolo V della Costituzione*, Giuffrè, Milano, 2004, 93 ss.

⁴⁸ In merito, R. Bifulco, G. Cozzolino, *Ordinamento della Costituzione (Art. 117.3)*, in R. Bifulco, A. Celotto (a cura di), *Le materie dell'art. 117 nella giurisprudenza costituzionale dopo il 2001: analisi sistematica della giurisprudenza costituzionale sul riparto di competenze fra Stato e regioni 2001-2014*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2015, 353 ss.

do-pianificazione'⁴⁹ adottando piani di settore contenenti prescrizioni urbanistiche che, pur non essendo direttamente incluse nei piani regolatori generali comunali, hanno la capacità di disporre in senso conformativo il governo del territorio, anche urbano⁵⁰.

L'esercizio delle richiamate funzioni regionali può incidere, quindi, in modo significativo sull'autonomia delle amministrazioni territoriali. La giurisprudenza ha però ribadito come lo stesso sia, a sua volta, soggetto ad un limite che opera 'dal basso' ovvero al "*potere dei comuni di autodeterminarsi in ordine all'assetto e alla utilizzazione del proprio territorio*" mediante l'adozione dei piani urbanistici⁵¹ o, in altri casi, di regolamenti attraverso cui sono introdotti standard di tutela ambientale più elevati di quelli ordinari con riferimento al proprio territorio⁵².

Il criterio ordinatore della competenza territoriale rileva non solo con riferimento ai comuni ma anche rispetto agli enti sovracomunali, tra cui vi sono le città metropolitane⁵³.

In ogni caso i comuni sono, da tempo risalente, i soggetti titolari del più incisivo tra i poteri di conformazione del territorio ovvero il potere di pianificazione urbanistica, il cui esercizio si concreta nell'adozione del piano regolatore generale. Attraverso questo atto, come noto, i comuni determinano la destinazione d'uso delle porzioni di suolo di rispettiva competenza e procedono alla composizione degli interessi confliggenti che emergono nell'ambito urbano di riferimento⁵⁴. La

⁴⁹ Vedi a riguardo le considerazioni di G. Morbidelli, voce *Pianificazione territoriale e urbanistica*, in *Enc. giur.*, XXIII, Istituto della Enciclopedia Italiana, Roma, 1990.

⁵⁰ Come, ad esempio, i piani paesaggistici, i piani per la gestione integrata delle coste o i piani per la gestione dei rifiuti.

⁵¹ Così la sentenza Corte cost., 27 luglio 2000, n. 378. In generale, sulla pianificazione regionale vedi T. Bonetti, A. Sau, *Regioni e politiche di governo del territorio*, in *Le Reg.*, 4, 2014, 589 ss.; G. Sciullo, voce *Pianificazione territoriale e urbanistica*, in *Dig. disc. pubb.*, Utet, Torino, 1996, 135 ss.; P. Urbani, *Riflessioni in tema di pianificazione territoriale regionale*, in *Riv. trim. dir. pubb.*, 1, 1986, 185 ss.; Id., voce *Urbanistica (dir. amm.)*, in *Enc. dir.*, XLV, Giuffrè, Milano, 1992, 879 ss.

⁵² Ad esempio, nella sentenza Cons. Stato, sez. III, 11 febbraio 2025, n. 1111 è stato ritenuto legittimo un regolamento comunale attraverso cui era stato introdotto il divieto di fumo in luoghi pubblici all'aperto (fatta eccezione per luoghi isolati o, comunque, per luoghi dove fosse possibile mantenere una distanza di almeno 10 metri da altre persone) al fine di ridurre il c.d. 'inquinamento di prossimità'. I giudici hanno, in specie, ritenuto tali previsioni ispirate alla salvaguardia della salubrità ambientale locale e rispondenti a principi di ragionevolezza e proporzionalità perché fondate su una nozione evoluta di sicurezza urbana, comprendente la 'vivibilità'. La tutela dell'ambiente, ai sensi dell'art. 9 Cost., rappresenta infatti un compito che tutti gli enti costitutivi della Repubblica devono perseguire in modo attivo.

⁵³ Queste, costituite nel loro nucleo fondante da comuni di grandi dimensioni, rappresentano spazi urbani nei quali le dinamiche attivate dagli abbandoni e dai vuoti sono ricorrenti nonché particolarmente marcate. Per un approfondimento in merito si rinvia al par. 5.2.

⁵⁴ Sul piano regolatore generale comunale, vedi G. Pagliari, *Corso di diritto urbanistico*, Giuffrè, Milano, 2010, 51 ss. Sulle evoluzioni più recenti in tema di pianificazione comunale, si legga, tra gli altri, E. Boscolo, *Nuove dimensioni della pianificazione comunale*, in F. Di Lascio, F. Giglioni (a cura di), *La rigenerazione di beni e spazi urbani*, Il Mulino, Bologna, 2017, 143 ss.

legittimità dell'attribuzione dei compiti di pianificazione ai comuni ad opera della legge urbanistica, più volte ribadita da parte della Corte costituzionale, è stata peraltro riconosciuta a livello legislativo e inserita tra le funzioni fondamentali ex art. 117, comma 2, lett. p), Cost.⁵⁵

In correlazione con la pianificazione urbanistica, ai comuni sono assegnati anche rilevanti compiti in materia di edilizia. In primo luogo, sono dotati di un potere regolamentare attraverso cui sono definite le procedure di realizzazione degli interventi edilizi e la disciplina delle costruzioni⁵⁶. In secondo luogo, ai comuni pertiene un potere di controllo preventivo volto a verificare la conformità degli interventi realizzati rispetto alle prescrizioni urbanistiche e a rilasciare i conseguenti titoli abilitativi. Infine, i comuni sono dotati di un potere di controllo successivo sulle modalità esecutive dell'azione edilizia, al quale possono correlarsi anche poteri sanzionatori in caso di violazione delle norme⁵⁷.

In conclusione, l'esame del riparto di funzioni in materia di governo del territorio e di pianificazione urbanistica tra i diversi livelli territoriali mostra che la realizzazione degli interventi di trasformazione urbana è soggetta ad un potere di indirizzo statale, ad un potere di 'pseudo-pianificazione' di coordinamento che consente alle regioni, alle province e alla città metropolitane di adottare prescrizioni urbanistiche 'indirette' capaci di conformare la pianificazione comunale mediante piani di settore (cioè, come detto vale per lo più per le regioni) e ad un ampio fascio di poteri comunali attraverso cui si concreta la zonizzazione del tessuto urbano e la localizzazione degli interventi edilizi mediante, di nuovo, la forma della pianificazione. Ai comuni spettano, inoltre, le funzioni di vigilanza e di sanzione correlate alle attività di concreta realizzazione, modifica e riconversione delle opere su immobili e spazi realizzati da soggetti privati.

4. *La governance della rigenerazione urbana 'per progetto'*

Il modello di riparto delle competenze finora descritto, come anticipato, è favorevole per gli interventi di rigenerazione urbana 'pianificata'. A questa si affianca la

⁵⁵ Tra gli altri ambiti elencati dal d.l. n. 78/2010 (convertito in legge n. 122/2010) vi è, infatti, anche *"la pianificazione urbanistica ed edilizia di ambito comunale nonché la partecipazione alla pianificazione territoriale di livello sovracomunale"*. Il riferimento è all'art. 14, comma 27, lett. d), del decreto legge citato. La disposizione conferma a livello normativo un orientamento costante della giurisprudenza costituzionale secondo cui la pianificazione urbanistica rappresenterebbe una funzione che non può essere oltre misura compressa dal legislatore regionale perché attiene in via diretta al potere dei comuni di autodeterminarsi in ordine all'assetto e alla utilizzazione del proprio territorio. Al contempo, però, non implica una riserva intangibile di funzioni poiché alcune esigenze generali potrebbero legittimamente consentire di *"modulare gli spazi dell'autonomia municipale"*: così, *ex multis*, la sentenza della Corte cost., 28 ottobre 2021, n. 202.

⁵⁶ Il riferimento è all'art. 3, comma 4, d.P.R. n. 380/2001.

⁵⁷ In tema, vedi T. Bonetti, *Autonomie territoriali e governo del territorio*, cit.

rigenerazione ‘per progetto’, prevista da tempo nel nostro ordinamento attraverso l’introduzione di programmi *ad hoc*, e oggi forma tipica di attuazione degli investimenti destinati alle aree urbane da parte del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza⁵⁸.

La rigenerazione ‘per progetti’ è stata orientata tradizionalmente a sostenere la riqualificazione dei borghi e centri storici⁵⁹ nonché il recupero delle periferie urbane⁶⁰. Le previsioni più recenti aggiungono a queste finalità la valorizzazione di interventi volti ad accrescere la sostenibilità ambientale⁶¹.

I progetti rigenerativi cui si è fatto riferimento tendono a superare la zonizzazione del territorio comunale disposta dal piano regolatore e mirano a trasformare ampie aree urbane attraverso la realizzazione congiunta di diverse tipologie di interventi di riuso di spazi e di immobili anche, quando necessario, richiedendo

⁵⁸ Guardando alle fonti statali, esempi di rigenerazione ‘per progetto’ sono dati dai piani di recupero ex legge n. 457/1978, dai programmi integrati di riqualificazione urbana introdotti dalla legge n. 179/1992, dai programmi di recupero urbano di cui alla legge n. 493/1993, dai programmi di riabilitazione urbana di cui alla legge n. 166/2002, dal *Piano nazionale per l’edilizia abitativa* di cui alla legge n. 133/2008 nonché da altri programmi disciplinati sul piano amministrativo, come i programmi di recupero urbano di cui al d.m. 1 dicembre 1994, i programmi di riqualificazione urbana di cui al d.m. 21 dicembre 1994, i programmi di riqualificazione urbana e sviluppo sostenibile del territorio (PRUSST) di cui al d.m. 8 ottobre 1998 n. 1169 e i contratti di quartiere, disciplinati in una prima fase dalla legge n. 136/1999 e poi dal d.m. 27 dicembre 2001.

⁵⁹ Vedi ad esempio la legge n. 158/2017, intitolata *Misure per il sostegno e la valorizzazione dei piccoli Comuni, nonché disposizioni per la riqualificazione e il recupero dei centri storici dei medesimi Comuni* che mira a coniugare il contrasto al disuso di immobili con l’abbandono e il conseguente spopolamento dei piccoli centri urbani. A tal fine, l’art. 3, comma 2, del provvedimento citato ha introdotto il *Piano nazionale per la riqualificazione dei piccoli Comuni*. In materia, vedi A. Sau, *La rivitalizzazione dei borghi e dei centri storici minori come strumento per il rilancio delle aree interne*, in *Fed.it*, 3, 2018, 2 ss. Il PNRR ha, inoltre, previsto specifiche linee di investimento dedicate ai borghi: in merito si rinvia a B.G. Di Mauro, *Il diritto dei borghi nel PNRR: verso una (stagione di) rigenerazione urbanisticamente orientata alla conservazione e allo sviluppo dei valori locali*, in *Urb. e app.*, 4, 2022, 458 ss.; E. Guarnieri, *Ripresa e resilienza tra le vie dei borghi storici*, in *Aedon*, 3, 2022, 129 ss.; A. Sau, *La rigenerazione dei borghi storici ai tempi del PNRR*, in *Riv. giur. urb.*, 1, 2025, 86 ss.; C. Videtta, *I “borghi” tra PNRR e sostenibilità*, in *Riv. giur. urb.*, 1, 2025, 36 ss.

⁶⁰ Si richiamano, ad esempio, i contratti di valorizzazione urbana correlati al *Piano nazionale per le città* di cui al d.l. n. 83/2012 (convertito in legge n. 134/2012) nonché i progetti inseriti nel *Piano nazionale per la riqualificazione sociale e culturale delle aree urbane degradate* di cui alla legge n. 190/2014 e nel *Programma straordinario di intervento per la riqualificazione urbana e la sicurezza delle periferie* di cui alla legge n. 208/2015. Da ultimo, vedi il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 21 gennaio 2021 (attuativo dell’art. 1, comma 43, legge n. 160/2019, c.d. bando periferie), commentato da A. Giusti, *La rigenerazione urbana come strategia di ripresa e resilienza*, cit., 341-342.

⁶¹ Il riferimento è al d.l. n. 95/2025 (convertito in legge n. 118/2025), che ha istituito nello stato di previsione del Ministero dell’economia e delle finanze il *Fondo nazionale da ripartire per la rigenerazione urbana*, avente come obiettivo il sostegno ad interventi di riduzione del consumo di suolo, di efficientamento energetico ed idrico e di riqualificazione edilizia. Il *Fondo* prevede una dotazione pari a 50 milioni di euro per l’anno 2025 e a 30 milioni di euro per l’anno 2026. I criteri di assegnazione delle risorse del *Fondo* nonché le modalità di monitoraggio, rendicontazione e revoca delle risorse saranno successivamente definite con apposito decreto ministeriale.

l'approvazione di varianti urbanistiche. Per effetto, a differenza della rigenerazione 'pianificata', nell'ipotesi considerata la suddivisione delle competenze tra i diversi soggetti istituzionali può variare da caso a caso e possono essere previste eccezioni alle regole ordinarie. Se, infatti, si guarda nel dettaglio alla distribuzione dei compiti di impulso, di progettazione e di attuazione previsti da programmi di riqualificazione dell'edificato introdotti con specifiche finalità, il riparto 'ordinario' delle competenze e le forme della gestione dei processi presenta delle peculiarità.

In proposito, si segnalano due aspetti.

In primo luogo, sotto il profilo della *governance* sono lo Stato o, più spesso, le regioni a detenere un potere non irrilevante di impulso nell'avvio dei progetti rigenerativi. È a questi livelli di governo, infatti, che compete l'assegnazione delle risorse straordinarie stanziare dai programmi e derivanti da fondi europei o statali destinati ad implementare specifici piani di risanamento dei vuoti urbani⁶². In secondo luogo, i programmi integrati di intervento richiedono spesso il concorso di più soggetti, pubblici e/o privati, sia nella fase di progettazione, sia in quella di esecuzione. Si tratta di una caratteristica significativa che li differenzia dai piani urbanistici ordinari e che permette alla rigenerazione *ad hoc* di porsi quale veicolo di rafforzamento dei modelli di partenariato e di cooperazione interistituzionale per il governo del territorio urbano⁶³.

Le variabili descritte non intaccano in profondità la centralità dei comuni per la realizzazione degli interventi di rigenerazione urbana volti al contrasto del disuso di immobili⁶⁴. Impongono però a tali soggetti di tenerne conto nella definizione delle modalità di organizzazione e di funzionamento di cui si dotano nell'esercizio dell'autonomia loro riconosciuta dalle norme al fine di non limitare l'effettività della rigenerazione e, quindi, l'impatto positivo che questa può avere sui fenomeni di abbandono e disuso.

Si pensi, ad esempio, all'avvio della fase di programmazione e della successiva fase di progettazione. Nell'ultimo caso, in particolare, la distinzione tra rigenerazione

⁶² Si può citare, ad esempio, l'art. 5, comma 9, d.l. n. 70/2011 (convertito in legge n. 106/2011), nell'ambito del 'piano città' a mente del quale le Regioni devono adottare leggi al fine di favorire, con apposite misure incentivanti, "*la razionalizzazione del patrimonio edilizio esistente nonché di promuovere e agevolare la riqualificazione di aree urbane degradate ... nonché di edifici a destinazione non residenziale dismessi o in via di dismissione ovvero da rilocalizzare*". A riguardo, l'art. 1, comma 271, legge n. 190/2014 ha altresì disposto che le agevolazioni previste dal decreto citato devono essere interpretate come prevalenti sulle norme di piano regolare generale nonché di piani particolareggiati o attuativi. Vedi in merito G.F. Cartei, E. Amante, *Strumenti giuridici per la rigenerazione urbana*, in M. Passalacqua, A. Fioritto, S. Rusci (a cura di), *Ri-conoscere la Rigenerazione. Strumenti giuridici e tecniche urbanistiche*, Maggioli, Rimini, 2018, 17 ss.

⁶³ In tema, si rinvia a A. Giusti, *La rigenerazione urbana. Temi, questioni e approcci nell'urbanistica di nuova generazione*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2018, nonché a G. Avanzini, *La rigenerazione urbana a guida privata*, in *RQDA*, 2, 2022, 43 ss.

⁶⁴ In ultima analisi, "*il Comune ha un ruolo centrale nell'amministrazione del patrimonio edilizio inutilizzato*": così M. Roversi Monaco, *Il comune, amministratore del patrimonio edilizio inutilizzato*, in *Riv. giur. edilizia*, 5, 2016, 541.

‘pianificata’ e rigenerazione ‘a progetto’ è evidente. Nella seconda ipotesi, infatti, l’amministrazione comunale dovrà adoperarsi per attrarre risorse ulteriori rispetto a quelle ordinarie e, quindi, dovrà essere in grado di partecipare in modo efficace alle procedure indette dai soggetti cui compete distribuire i fondi secondo le regole di volta in volta prestabilite.

La prassi offre, in merito, una certa varietà di schemi che, semplificando, potrebbero essere classificati secondo due tipologie ricorrenti: bandi comparativi in cui l’ottenimento dei fondi da parte dei comuni è subordinato alla positiva valutazione di un progetto appositamente predisposto; bandi ‘a pioggia’ in cui i fondi, stanziati fino a capienza, sono assegnati in esito alla verifica della sussistenza, nelle proposte presentate dai comuni partecipanti, di requisiti (per lo più) formali⁶⁵. Nella prima delle due ipotesi, la possibilità di accedere ai fondi è strettamente dipendente dalla capacità progettuale dei comuni. Questa sconta, a sua volta, la presenza nell’organico comunale di figure tecniche in grado di predisporre i progetti di rigenerazione, con l’effetto

⁶⁵ Un esempio del secondo genere richiamato si rinviene nell’*Avviso pubblico per la presentazione di proposte per la realizzazione di strutture da destinare ad asili nido e scuole di infanzia, da finanziare nell’ambito del PNNR, Missione 4 – Istruzione e Ricerca – Componente 1 – Potenziamento dell’offerta dei servizi di istruzione: dagli asili nido alle Università – Investimento 1.1: “Piano per asili nido e scuole dell’infanzia e servizi di educazione e cura per la prima infanzia”, finanziato dall’Unione europea – Next Generation EU*, pubblicato dal Ministero dell’istruzione il 2 dicembre 2021 (vedi in specie l’art. 10 relativo alla approvazione delle graduatorie dei progetti “nei limiti delle risorse disponibili”) (l’Avviso pubblico è reperibile al seguente link: https://pnrr.istruzione.it/wp-content/uploads/2021/11/m_pi.AOODGEFID.REGISTRO-UFFICIALEU.0048047.02-12-2021.pdf). In proposito si deve considerare che i progetti di macro-rigenerazione potrebbero anche essere finanziati con risorse derivanti da più procedure di stanziamento, ciascuna dedicata alla realizzazione di una singola porzione di intervento. Si precisa, che col termine ‘macro-rigenerazione’ si intende qui un processo fondato su una pianificazione strategica, di natura complessa, che fornisce organicità ad una serie di attività di governo del territorio dirette a perseguire la sostenibilità del sistema sociale ed economico e la soddisfazione di diritti fondamentali. Tale forma di rigenerazione può essere, quindi, strettamente connessa con la funzione di pianificazione urbanistica comunale che indica le scelte strategiche di sviluppo del tessuto urbano oppure inserirsi nel contesto di programmi di rigenerazione e/o di riqualificazione che operano a valle della pianificazione di taglio più generale. Dalla macro-rigenerazione distingue la micro-rigenerazione che si riferisce invece ad alla realizzazione di interventi di riqualificazione di spazi urbani di ridotte dimensioni, tendenzialmente non appetibili in termini di valorizzazione economica quanto di valorizzazione sociale. Questa forma di rigenerazione si ispira al modello dell’amministrazione ‘condivisa’ in cui la cura e la gestione degli spazi urbani avviene in sinergia tra cittadini e istituzioni. La funzione di pianificazione è inadeguata nel supporto di questi processi perché la stessa è tradizionalmente caratterizzata dall’adozione di atti unilaterali che, talvolta, possono anche essere autoritativi, mentre, secondo la dottrina, la micro-rigenerazione troverebbe il suo fondamento nel principio di sussidiarietà orizzontale contenuto nell’art. 118 Cost. e, dunque, dovrebbe essere gestita dall’amministrazione mediante l’impiego di moduli consensuali (quali, ad esempio, i patti di collaborazione). La distinzione è approfondita da G. Gardini, *Alla ricerca della “città giusta”. La rigenerazione come metodo di pianificazione urbana*, in *Fed.it*, 24, 2020, in specie 71-78, e richiamata da F. Ciarlariello, *Macro-rigenerazione urbana: tra partecipazione dei privati e discrezionalità amministrativa*, in *Fed.it*, 28, 2024, 20; R. Dipace, *La rigenerazione urbana tra programmazione e pianificazione*, in *Riv. giur. edilizia*, 5, 2014, 251 ss.; Id., *Le politiche di rigenerazione dei territori tra interventi legislativi e pratiche locali*, in *Ist. fed.*, 3, 2017, 639 ss.; F. Giglioni, *La sostenibilità ambientale come vincolo giuridico per la rigenerazione urbana*, cit., 26 ss.

di un potenziale svantaggio per le amministrazioni di minori dimensioni dove non è raro che il personale sia piuttosto dotato di competenze meramente amministrative o dove, comunque, non sono presenti uffici dedicati alla progettazione. In questi casi, il rischio è che la stesura tecnica del progetto ricada su singole figure, temporaneamente sottratte alle attività ordinarie loro spettanti con l'effetto di un rallentamento dell'azione amministrativa nel suo complesso. Oppure, in alternativa, il comune potrebbe decidere di affidarsi a professionisti esterni con la conseguenza di dover sostenere un costo di progettazione che potrebbe, a monte, influire quale fattore disincentivante per la stessa partecipazione ai bandi.

Disposto lo stanziamento delle risorse, le amministrazioni comunali possono procedere all'avvio dei procedimenti amministrativi necessari per giungere alla realizzazione delle trasformazioni urbane. Anche qui la prassi mostra svariate possibilità di azione, dipendenti da numerosi fattori. È possibile, ad esempio, distinguere a seconda che la rigenerazione avvenga con fondi pubblici (e la realizzazione avvenga in esito all'aggiudicazione di contratti pubblici) o con il concorso di fondi privati (richiedendo invece la stipula di accordi di partenariato). O, ancora, in funzione della 'dimensione territoriale' del progetto, potrebbe essere necessario il concorso di più amministrazioni territoriali o di amministrazioni deputate alla cura di interessi specifici incisi dalla rigenerazione (come, ad esempio, potrebbe essere quello culturale ⁶⁶).

5. I modelli di governance 'in pratica'

Le considerazioni svolte mostrano come la *governance* dei processi rigenerativi sia strettamente dipendente dalla potenziale variabilità dei programmi richiamati, la quale presenta, al contempo, rischi e opportunità che non possono essere sottovalutati.

A tal proposito, alcune riflessioni possono essere sviluppate a partire dai modelli di *governance* adottati dagli enti locali di maggiori dimensioni ovvero le città, nei termini inizialmente richiamati.

Saranno considerati, in specie, due casi. Il primo sarà focalizzato sull'incidenza che il rapporto tra comuni di maggiori dimensioni e relative articolazioni di decentramento amministrativo presenta sull'effettività dei processi di rigenerazione urbana. Il secondo si soffermerà sul ruolo delle città metropolitane nella promozione e nel coordinamento degli interventi di contrasto all'abbandono e al disuso realizzati da enti locali insistenti nelle aree periurbane e nelle aree interne del territorio regionale di riferimento.

⁶⁶ Sul tema, si rinvia alle riflessioni svolte da C. Vitale, *Rigenerazione e riuso dei beni culturali abbandonati in aree interne tra vincoli e opportunità*, nonché da F.G. Grandis, *Teoria, tecniche e processi per dare valore contabile ai beni del patrimonio culturale: un paradigma particolare per gli immobili pubblici*, in questo Volume.

5.1. Grandi comuni e forme del decentramento infra-amministrativo

L'articolazione delle forme di decentramento infracomunale può incidere in modo significativo sull'effettività della *governance* dei processi di contrasto al disuso attivati dai comuni di maggiori dimensioni⁶⁷.

La materia non trova riferimenti in Costituzione ed è attualmente disciplinata dal d.lgs. n. 267/2000, il cui art. 17 è dedicato alle circoscrizioni di decentramento comunale⁶⁸. L'articolo richiamato fornisce indicazioni differenziate in funzione della popolazione dei comuni. Prevede, infatti, l'obbligo di articolare il territorio in circoscrizioni di decentramento, "*quali organismi di partecipazione, di consultazione e di gestione di servizi di base, nonché di esercizio delle funzioni delegate dal comune*", per tutti i comuni con popolazione superiore a 250.000 abitanti⁶⁹.

Per i comuni con più di 300.000 abitanti sono, peraltro, indicate disposizioni ulteriori, che mirano a rafforzare il ruolo delle circoscrizioni. In questo caso, infatti, è ammessa la possibilità di forme più marcate di decentramento delle funzioni da parte del comune nonché una maggiore autonomia organizzativa e funzionale di tali enti mediante rinvio alle norme applicabili per i comuni più grandi. Possono, in particolare, essere disciplinati con fonte statutaria gli organi, lo status dei componenti e le modalità di elezione, nomina o designazione che devono in ogni caso garantire il rispetto del principio della parità di accesso alle cariche elettive e agli uffici pubblici⁷⁰.

La previsione di circoscrizioni di decentramento è facoltativa per i comuni con popolazione compresa tra 100.000 e 250.000 abitanti, che possono istituirle solo a

⁶⁷ Nella dottrina italiana il tema del decentramento infracomunale non è molto indagato. Si segnalano a riguardo, M.C. Romano, *Roma Capitale e i regimi speciali delle capitali europee*, in *Dir. pubb.*, 1, 2021, 301 ss.; F. Giglioni, *Organizzare il governo di prossimità*, in B. Caravita (a cura di), *A centocinquant'anni da Roma capitale, Costruire il futuro della città eterna*, Rubbettino editore, Roma, 2020, 91 (dedicato in specie al rapporto tra progetti di ridefinizione amministrativa delle grandi città e circoscrizioni locali), e L. Vandelli, *Il sistema delle autonomie locali*, Il Mulino, Bologna, 2021, cap. V.

⁶⁸ Questa disposizione riproduce in modo pressoché identico le previsioni prima contenute nell'art. 13, legge n. 142/1990, in vigore prima dell'adozione del TUEL e frutto, a sua volta, di modifiche intercorse nel corso del decennio in cui tale norma è stata in vigore. La revisione parziale dell'allora art. 13, legge n. 142/1990 si deve sia alla legge 25 marzo 1993, n. 81, sia alla legge 3 agosto 1999, n. 265. Prima ancora della legge n. 142/1990, la possibilità per i comuni di disporre forme di decentramento era già stata sancita dalla legge n. 287/1976 ma il modello ivi proposto era definito in modo rigido e uniforme e questo carattere ha impedito che le circoscrizioni fossero adattabili alle singole esigenze espresse a livello comunale, con l'effetto di non essere un modello efficace, come ricordato da C. Tubertini, *Art. 17*, in M. Bertolissi (a cura di), *L'ordinamento degli enti locali*, Il Mulino, Bologna, 2002, 134. La legge n. 142/1990, invece, facendo leva sulla potestà statutaria e regolamentare ormai riconosciuta agli enti locali, rimette ai comuni una maggiore autonomia di definizione dei modelli di decentramento.

⁶⁹ Vedi l'art. 17, comma 1, d.lgs. n. 267/2000.

⁷⁰ Vedi l'art. 17, comma 5, d.lgs. n. 267/2000.

condizione che la popolazione di riferimento di ciascun organismo non risulti inferiore a 30.000 abitanti ⁷¹.

La definizione in concreto dell'articolazione delle forme di decentramento è rimessa all'autonomia comunale. Compete infatti, allo statuto comunale e ad un apposito regolamento precisare organizzazione e funzioni delle circoscrizioni ⁷² nonché disciplinarne le forme e i modi di elezione dei relativi organi tenuto conto che questi *“rappresentano le esigenze della popolazione delle circoscrizioni nell'ambito dell'unità del comune”* ⁷³. Spetta, inoltre, al consiglio comunale decidere, con delibera a maggioranza assoluta dei consiglieri assegnati, circa eventuali revisioni della delimitazione territoriale delle circoscrizioni esistenti ⁷⁴.

Nel contesto del quadro normativo sommariamente descritto, le diverse realtà territoriali mostrano grandi differenze. La comparazione tra alcuni sistemi amministrativi europei è utile ad individuare degli indicatori di raffronto. Il riferimento è, nello specifico, ad Italia, Francia e Spagna.

Dalla prospettiva giuridica, il punto di partenza è che in questi Paesi il rapporto tra i diversi livelli di governo (statale, regionale e locale) è molto diverso, così come è diverso l'assetto delle istituzioni territoriali che qui interessano, ovvero i grandi comuni (che, nel sistema italiano, si è detto corrispondono alle città metropolitane individuate dalla legge n. 56/2014).

Come noto, in Italia, il sistema è regionale, ma non federale (come, ad esempio, accade in Germania o Austria) e i comuni trovano un riconoscimento costituzionale nell'art. 114 Cost., secondo cui non solo *“La Repubblica è costituita dai comuni”* (oltre che dalle province, dalle città metropolitane, dalle regioni e dallo Stato) ⁷⁵ ma questi ultimi *“sono enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione”* ⁷⁶.

In tale contesto, peraltro, la città di Roma è individuata quale capitale della Repubblica e si prevede che abbia un regime speciale disciplinato con legge statale ⁷⁷.

⁷¹ Vedi l'art. 17, comma 3, d.lgs. n. 267/2000.

⁷² Vedi l'art. 17, comma 2, d.lgs. n. 267/2000.

⁷³ Vedi l'art. 17, comma 4, d.lgs. n. 267/2000.

⁷⁴ Vedi l'art. 17, comma 5, d.lgs. n. 267/2000.

⁷⁵ Così l'art. 114, comma 1, Cost.

⁷⁶ Così l'art. 114, comma 2, Cost.

⁷⁷ Così l'art. 114, comma 3, Cost. In generale, riguardo al regime di Roma Capitale vedi B. Caravita (a cura di), *Roma capitale. Gli effetti della riforma sul sistema delle autonomie territoriali del Lazio*, Carocci, Roma, 2010; Id. (a cura di), *A centocinquanta anni da Roma capitale, Costruire il futuro della città eterna*, cit.; F. Fabrizzi, *Roma capitale: la proposta di legge costituzionale*, in *Fed.it*, 20 luglio 2022; G. Fontana, voce *Roma Capitale*, in *Dig. disc. pubb.*, IV agg., Giuffrè, Milano, 2010, 524 ss.; Id., *La disciplina di Roma Capitale tra legge ordinaria e legge costituzionale*, in *Fed.it*, 20 luglio 2022; R. Calvano, *L'irrisolta questione di Roma Capitale. C'è davvero bisogno di una revisione costituzionale – e di una Regione “speciale-differenziata-sui generis” – per avvicinare finalmente Roma alle capitali europee?*, in *Oss. cost.*, 2, 2025, 4 ss.; G.M. Salerno, *La proposta di revisione costituzionale dell'art.*

La garanzia dell'autonomia comunale trova conferma nel d.lgs. n. 267/2000, secondo cui ogni comune deve essere dotato di un proprio statuto. Questo provvedimento deve essere letto in combinazione, per le città metropolitane, con la già citata legge n. 56/2014.

In Francia, il sistema amministrativo e l'articolazione dei rapporti di governo tra i diversi livelli territoriali sono stati caratterizzati, sin dal periodo napoleonico, da un forte accentramento statale il cui perno sono i prefetti. La legislazione di riferimento, quindi, ha sempre previsto controlli rigidi sul livello locale, dotato di scarsa autonomia ancora oggi, come dimostra una lettura dell'amplissimo *Code général des collectivités territoriales*. Nonostante ciò, nel sistema francese è da tempo in corso un processo di rafforzamento di regimi speciali per le grandi città: a partire dal 2014 è stata prevista la possibilità di istituire una nuova entità territoriale, la *Métropole*, affiancata alle *municipalités* e ai *departements*. Per effetto di questa previsione e di altri provvedimenti settoriali, alcune città francesi sono state dotate di ordinamenti peculiari e hanno adottato propri modelli di decentramento infra-amministrativo⁷⁸. È, però, la legge statale a dare precise e inderogabili indicazioni a riguardo, ad esempio con riferimento al numero degli arrondissements municipali⁷⁹ nonché ai modi di formazione degli organi municipali, ai loro poteri e competenze, alla loro attività.

Il sistema spagnolo presenta, a prima vista, delle similitudini con quello italiano. I *districtos*, modello di decentramento per l'organizzazione territoriale, non sono previsti dalla Costituzione ma diverse disposizioni costituzionali, indirettamente, ne promuovono l'istituzione⁸⁰. Vi è però una differenza di fondo tra i due sistemi: secondo quanto disposto dalla Costituzione e dalla Ley n. 7/1985, intitolata *Reguladora de las Bases del Régimen Local*, le comunità autonome hanno margini di autonomia molto diversi da quelli delle regioni italiane. Questo influenza anche i modelli possibili delle rispettive circoscrizioni di decentramento poiché, pur avendo alcuni caratteri comuni definiti dalla citata legge⁸¹, i *districtos* assumono nella pratica assetti molto differenti in base ai diversi territori proprio a causa dell'esercizio dell'autonomia da parte delle comunità autonome⁸².

114 Cost.: verso Roma Capitale come ente territoriale atipico?, in *Fed.it*, 20 luglio 2022; A. Sterpa, *L'ordinamento di Roma capitale*, Jovene, Napoli, 2014.

⁷⁸ È il caso di per Marsiglia, Lione e Parigi. Si vedano in merito gli artt. L2511-1 ss. del *Code général des collectivités territoriales*.

⁷⁹ L'art. L.2511-3 del *Code* ne indica 20 per Parigi, 16 per Marsiglia e 9 per Lione.

⁸⁰ Si pensi alle norme sulla partecipazione dei cittadini alle decisioni pubbliche di cui all'art. 23 della Costituzione spagnola o al principio di decentramento dell'amministrazione pubblica sancito dal successivo art. 103 che si trova, come noto, anche nell'art. 5 della Costituzione italiana.

⁸¹ Il cui art. 128 prevede, ad esempio, l'obbligatoria istituzione dei distretti per i comuni più grandi.

⁸² Fanno eccezione in parte Madrid e Barcellona, che, al pari di Parigi, godono di una disciplina speciale prevista per legge. Ad esempio, il sistema elettorale dei *districtos* è strettamente correlato a

Al raffronto operato è possibile aggiungere alcuni indicatori di natura dimensionale relativi alla consistenza fisica del territorio in cui operano alcuni dei grandi comuni presenti nei sistemi giuridici considerati.

Ad oggi, Roma Capitale è articolata in quindici municipi il cui numero di abitanti è variabile tra 130.000 (Municipio VIII Appia antica) e oltre 300.000 (Municipio VII Appio latino-Tuscolana-Cinecittà), la cui superficie è compresa tra 20 km² (Municipio I Centro storico) e poco meno di 190 km² (Municipio XV Ponte Milvio) e la cui densità di popolazione va da 858 abitanti per km² (Municipio XV Ponte Milvio) fino a oltre 9.000 (Municipio V Prenestino – Centocelle)⁸³. Se si opera un raffronto con altre città, la dimensione romana è la più rappresentativa: il Municipio IX EUR ha una superficie di 182 km² e una popolazione residente di più di 183.000 abitanti⁸⁴; il Municipio IX del Comune di Milano ha una superficie di poco più di 21 km² e una popolazione residente di oltre 188.463 abitanti⁸⁵; l'*arrondissement* Paris 13 ha una superficie di 7,15 km² e una popolazione residente di 172.000 abitanti⁸⁶ e il *districto* Les Corts di Barcellona ha una superficie di 6 km² e una popolazione residente di poco oltre gli 82.000 abitanti⁸⁷.

quello dei comuni e si basa su una *Ley Orgánica 5/1985 de 19 de junio* recante il *Régimen Electoral General (LOREG)* ma, nel caso di Barcellona il rapporto tra comune e *districtos* si deve alla *Ley 22/1998 de 30 de diciembre*, recante la *Carta Municipal de Barcelona*, oltre che ad un successivo regolamento approvato dal Consiglio municipale. L'organizzazione dei *districtos* è, invece, interamente rimessa alla competenza del Comune di Barcellona, che opera sulla base di una Carta Municipal approvata dalla Comunità Autonoma la quale, dunque, si limita a disciplinare la separazione di competenze tra i due livelli di governo. Per ulteriori indicazioni sul caso spagnolo, è possibile leggere T. Font i Llovet, *Los distritos en la organización municipal: descentralización y regeneración democrática*, in *An. der. mun.*, 9, 2015, 95 ss.; R. Múgica Alcorta, *Las competencias municipales "impropias" en la reforma del régimen local español*, in *Riv. dir. comp.*, 1, 2017, 125 ss. Sul regime di Barcellona si vedano, invece, T. Font i Llovet, *La ciutat i el seu dret. El règim especial de Barcelona*, in *Rev. Jur. Cat.*, 3, 2023, 685 ss., e F. Pinto, *Il decentramento nelle grandi città europee: il "caso" Barcellona*, in *Amm.*, 11-12, 2017, 3 ss.

⁸³ Il numero dei municipi di Roma è stato previsto dall'art. 3, comma 5, d.lgs. 17 settembre 2010, n. 156, attuativo dell'art. 24, legge 5 maggio 2009, n. 42, a mente del quale "*Lo statuto disciplina, nei limiti stabiliti dalla legge, i municipi di Roma Capitale, quali circoscrizioni di decentramento, in numero non superiore a quindici, favorendone l'autonomia amministrativa e finanziaria*". Per effetto di questa previsione, l'art. 26 dello Statuto di Roma Capitale ha stabilito che i municipi fossero ridotti da diciannove a quindici. La revisione della delimitazione territoriale dei Municipi è stata poi disposta dall'Assemblea Capitolina, a maggioranza assoluta dei componenti, con la delibera n. 11 dell'11 marzo 2013, in attuazione di quanto disposto dall'art. 26, comma 4, del medesimo Statuto.

⁸⁴ I dati sui municipi di Roma sono tratti dal seguente link: <https://www.comune.roma.it/web/it/i-numeri-di-roma-capitale.page>.

⁸⁵ Vedi i dati riportati sono tratti da Comune di Milano, *Milano e i suoi quartieri*, 2020, 3.

⁸⁶ I dati sono forniti dall'*Institut National de la statistique et des études économiques* (si veda il seguente link: <https://www.insee.fr/fr/statistiques/1405599?geo=COM-75113>).

⁸⁷ I dati sono forniti dal Departamento de Estadística y Difusión de Datos de la Ciudad de Barcelona e sono reperibili al seguente link: https://ajuntament.barcelona.cat/estadistica/castella/Estadistiques_per_temes/Poblacio_i_demografia/Documents_relacionats/lecpadro/a2021/t72.htm.

Ma che valore hanno le informazioni riportate con riferimento all'effettività dei processi di contrasto all'abbandono e al disuso?

Innanzitutto, i casi considerati mostrano un evidente grado di differenziazione nell'articolazione delle forme di decentramento. Questo carattere è in parte indipendente dalle scelte legislative: si pensi alla composizione demografica o alla morfologia territoriale degli organismi di decentramento. Per altro verso, tuttavia, la differenziazione è conseguenza di scelte eterodeterminate come accade per la dimensione della circoscrizione amministrativa, per le modalità di formazione degli organi o per il riparto delle funzioni amministrative tra comune e municipi.

L'ultimo profilo citato è tra quelli di maggior impatto nell'ottica del presente contributo perché è evidente che la suddivisione dei compiti riguarda anche il governo delle trasformazioni del territorio comunale e, quindi, i processi di rigenerazione e la manutenzione nel tempo delle opere realizzate.

Guardando al caso di Roma Capitale, in coerenza con quanto disposto dal d.lgs. n. 267/2000, il riparto di funzioni tra comune e municipio può essere ricostruito attraverso la combinata lettura di alcune disposizioni statutarie⁸⁸ e del *Regolamento comunale sul decentramento amministrativo*, interamente dedicato alle circoscrizioni territoriali⁸⁹. Questo provvedimento stabilisce, in termini generali, che ai municipi "...vengono assegnati strumenti, personale ed adeguate risorse finanziarie e professionali per il concreto esercizio delle funzioni ..." proprie⁹⁰. Dedicò poi il Titolo IV all'elencazione delle funzioni municipali, prevedendo specifiche competenze municipali in materia di lavori pubblici⁹¹ nonché competenze inerenti la gestione di beni demaniali e patrimoniali⁹². Il *Regolamento* imputa, inoltre, ai municipi "*le funzioni di vigilanza sullo stato manutentivo degli immobili comunali di interesse circoscrizionale demaniali, patrimoniali indisponibili e patrimoniali disponibili*"⁹³.

⁸⁸ Con particolare riferimento al Capo IV dello *Statuto di Roma Capitale*, approvato dall'Assemblea Capitolina con deliberazione n. 8 del 7 marzo 2013.

⁸⁹ Il *Regolamento comunale sul decentramento amministrativo* è stato approvato con deliberazione del Consiglio comunale del n. 10 dell'8 febbraio 1999, ultima modifica con deliberazione dell'Assemblea Capitolina n. 5 del 5 febbraio 2015.

⁹⁰ Così l'art. 50, comma 3, del *Regolamento* citato.

⁹¹ Ai sensi dell'art. 65, comma 1, del *Regolamento* è di competenza municipale l'attività deliberativa, realizzativa e gestionale relativa ai lavori di "*manutenzione edilizia ordinaria e straordinaria*" di edifici pubblici (con esclusione di alcuni edifici di carattere monumentale e della progettazione complessa relativa ad edifici adibiti a uso scolastici) (lett. b), dei mercati rionali (lett. h) delle strade (con esclusione di quelle con carattere di grande viabilità) (lett. c) nonché di adeguamento dei beni comunali alle norme di sicurezza, di prevenzione incendi e di abbattimento delle barriere architettoniche (lett. e).

⁹² L'art. 68, (comma 1), del *Regolamento* citato prevede che siano di competenza municipale le funzioni inerenti alla gestione tecnico-amministrativa ed economica degli immobili comunali di interesse dato il territorio di riferimento.

⁹³ Vedi l'art. 68, comma 6, del *Regolamento* citato.

Sommariamente, quindi, i processi rigenerativi di contrasto all'abbandono e al disuso appaiono condivisi tra comune e organismi di decentramento secondo questo riparto: il primo detiene le funzioni di programmazione, di progettazione, di impulso nel reperimento delle risorse (nel caso di rigenerazione 'per progetto') nonché di affidamento dell'attività di realizzazione degli interventi, mentre ai municipi spettano sia le funzioni di vigilanza sullo stato delle opere realizzate, sia la funzione manutentiva ordinaria e straordinaria.

Questo dualismo favorisce l'instaurarsi di tre 'cortocircuiti'.

Innanzitutto, gli organismi di decentramento non possono programmare secondo le priorità emergenti dal territorio rimesso al loro governo gli interventi di rigenerazione da attuare e non sono direttamente responsabili della loro realizzazione. In secondo luogo, spettando a tali soggetti la funzione manutentiva ma anche la vigilanza sullo stato manutentivo, ci si chiede se sia possibile ipotizzare una responsabilità municipale per il verificarsi di fenomeni di disuso di immobili pubblici demaniali e/o patrimoniali collocati nella circoscrizione amministrativa di interesse. Infine, i municipi non hanno autonomia fiscale poiché il loro finanziamento si basa su un meccanismo di riparto delle risorse economiche che prevede l'assegnazione diretta da parte del comune ai singoli municipi, secondo criteri per lo più ancorati alla popolazione. L'autonomia municipale è, quindi, del tutto dipendente dalle risorse comunali, con la conseguenza che in caso di trasferimenti inadeguati o tardivi le funzioni manutentive e di vigilanza prima richiamate potrebbero non essere in grado di contrastare con efficienza i processi di disuso.

5.2. Città metropolitane e rigenerazione 'perequativa'

Il secondo caso che si intende considerare ha ad oggetto l'uso della rigenerazione urbana da parte delle città metropolitane per il contrasto all'abbandono e alla fragilità dei territori esterni alla circoscrizione del comune capoluogo.

Il regime giuridico applicabile alle città metropolitane in relazione ai processi rigenerativi volti al contrasto dei fenomeni di degrado è duplice e determinabile per 'sommatoria': il comune capoluogo soggiace alle norme generali e settoriali in ambito urbanistico nonché alle disposizioni di cui al d.lgs. n. 267/2000 che rilevano, ad esempio, con riguardo alla potestà regolamentare, alle forme di collaborazione e all'uso dei poteri di ordinanza; la disciplina della città metropolitana è, invece, contenuta nella legge n. 56/2014 cui occorre guardare per avere contezza delle competenze in materia di governo del territorio⁹⁴.

⁹⁴ Per un commento in termini generali della disciplina in materia di città metropolitane ad un decennio dalla legge n. 56/2014, si vedano D. Donati, *Fra le pagine chiare e le pagine scure. Una rilettura delle Città metropolitane, a 10 anni dalla loro istituzione*, in *Ist. fed.*, 4, 2023, 755 ss.; F. Merloni, *La legge n. 56/2014: lo strano compleanno di una "riforma" infelice*, ivi, 719 ss.; G. Mobilio, *Le Città metropolitane a dieci anni dalla loro istituzione. Un'agenda di riforme ancora aperta*, in *It. pap. fed.*, 1, 2024, 23 ss.; C. Tubertini, *Il punto sullo stato di attuazione delle Città metropolitane*, in *Giorn. dir.*

In questo quadro di riferimento, rileva in particolare l'art. 1, comma 44, della legge da ultimo citata il quale attribuisce alle città metropolitane *“le funzioni fondamentali delle province e quelle attribuite alla città metropolitana nell'ambito del processo di riordino delle funzioni provinciali”* che siano ulteriori rispetto alle prime. Ne deriva che, in termini generali, le attribuzioni delle città metropolitane hanno, dal punto di vista oggettivo, un contenuto più ampio di quelle delle province e questo assume una rilevanza peculiare con riferimento al governo del territorio poiché la maggior parte dei compiti assegnati afferisce proprio a tale materia, con specifico riguardo al potere di pianificazione⁹⁵.

Tuttavia, non ne differiscono quanto alla tipologia poiché, come nel caso delle province, anche le città metropolitane non sono dotate di poteri di pianificazione che incidono in via diretta sul proprio territorio, ma adottano previsioni rivolte ai comuni⁹⁶.

Nel contesto descritto, si è distinto il caso della Città Metropolitana di Bologna dove il ruolo dell'ente di area vasta è stato interpretato con modalità innovative e funzionali ad un effettivo sviluppo territoriale.

La città metropolitana in questione ha, in specie, sfruttato con ampiezza i margini di autonomia ad essa riconosciuti dalla legge n. 56/2014, dotandosi degli strumenti previsti dalle norme per esercitare con pienezza il proprio ruolo di 'ente federatore' secondo un metodo cooperativo che ha visto coinvolti sia i comuni (in particolare, quelli di minori dimensioni), sia le unioni di comuni istituite sul proprio territorio di riferimento.

amm., 1, 2019, 44 ss. Sia consentito altresì rinviare, in precedenza, a F. Di Lascio, *Le città metropolitane*, in M. Almeida Cerreda, C. Tubertini, P. Costa Gonçalves (dir.) *La racionalización de la organización administrativa local: las experiencias española, italiana y portuguesa*, Thomsom Reuters – Civitas, Cizur Menor, 2015, p. 369 ss.

⁹⁵ L'art. 1, comma 44, legge n. 56/2014 fa infatti riferimento, tra l'altro alla *“adozione e aggiornamento annuale di un piano strategico triennale del territorio metropolitano, che costituisce atto di indirizzo per l'ente e per l'esercizio delle funzioni dei comuni e delle unioni di comuni”* (lett. a), alla *“pianificazione territoriale generale, ivi comprese le strutture di comunicazione, le reti di servizi e delle infrastrutture appartenenti alla competenza della comunità metropolitana, anche fissando vincoli e obiettivi all'attività e all'esercizio delle funzioni dei comuni”* (lett. b) nonché alla *“organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito metropolitano”* (lett. c) e alla *“mobilità e viabilità, anche assicurando la compatibilità e la coerenza della pianificazione urbanistica comunale nell'ambito metropolitano”* (lett. d). In senso critico sul ruolo delle città metropolitane designato dalla legge Delrio e sui relativi poteri di pianificazione, vedi M. Dugato, *La città metropolitana tra servizi pubblici e governo del territorio*, in *Munus*, 1, 2014, VI-VII., e F. Liguori, *Infrastrutture e periferie*, cit., 132-133. Più ampiamente, sulla pianificazione strategica metropolitana, vedi D. Donati, *Città strategiche. L'amministrazione dell'area metropolitana*, FrancoAngeli, Milano, 2023, in specie 114 ss.; N. Vettori, *La funzione di pianificazione strategica: caratteri e finalità*, in W. Gasparri (a cura di), *Alla ricerca dei modelli di governo dell'area vasta*, Giappichelli, Torino, 2020, 151 ss.

⁹⁶ Sugli effetti derivanti dalla riforma introdotta dalla legge n. 56/2014, vedi T. Bonetti, *Autonomie territoriali e governo del territorio*, in E. Carloni, F. Cortese (a cura di), *Diritto delle autonomie territoriali*, Giuffrè, Milano, I ed., 2020, in specie 469-474.

In quest'ottica sono stati adottati, tra l'altro, il *Piano strategico metropolitano*⁹⁷ e il *Piano Territoriale Metropolitano*⁹⁸.

Il primo ha fornito il quadro generale degli obiettivi e ha esplicitato le priorità delle azioni a breve e medio termine da condurre sul territorio metropolitano. Tra queste, la città metropolitana ha incluso la realizzazione di progetti di rigenerazione urbana e territoriale in aree caratterizzate da minore qualità della vita, da degrado urbano e edilizio nonché da condizioni evidenti di marginalità economica e sociale.

Attraverso il *Piano Territoriale Metropolitano* sono state rese operative le indicazioni programmatiche esplicitate nel *Piano strategico metropolitano* ed è stato previsto il *Fondo perequativo metropolitano*. La finalità di questo strumento è di garantire il finanziamento dei programmi di rigenerazione urbana e territoriale attraverso la redistribuzione di una quota degli oneri urbanistici e dei costi di costruzione introitati nell'area metropolitana.

Il *Fondo*, alimentato con le entrate derivanti dai principali 'poli' attrattori metropolitani (come, ad esempio, aree industriali o zone commerciali) e con le ulteriori risorse previste dalla legge urbanistica regionale, ha quindi un carattere schiettamente perequativo. Mira cioè a compensare i territori non direttamente coinvolti nelle trasformazioni urbane e, come tali, non immediatamente destinatari dei fondi previsti.

In altri termini, la struttura del *Fondo* è stata progettata con l'obiettivo di renderlo una 'leva' utile per l'attrazione di risorse aggiuntive necessarie a promuovere il riequilibrio territoriale, in particolare a favore dei territori montani e dei comuni minori collocati nelle zone di pianura, laddove caratterizzati da elevati livelli di fragilità economico-sociale⁹⁹.

Il concreto funzionamento del *Fondo* è stato rimesso ad un regolamento¹⁰⁰. Ai sensi di questo provvedimento, le risorse che confluiscono nel *Fondo* sono riassegnate ai comuni per la realizzazione di interventi di contrasto all'abbandono e al disuso a valere sui *Programmi metropolitani di rigenerazione* ovvero su progetti proposti dai comuni destinatari per il finanziamento metropolitano mediante un bando competitivo che ha cadenza biennale¹⁰¹.

Per sostenere l'azione dei comuni in questo processo, la Città Metropolitana di Bologna si è, altresì, dotata di strumenti di indirizzo, quali le *Linee guida per i*

⁹⁷ Approvato con delibera del Consiglio metropolitano n. 34 del 11 luglio 2018.

⁹⁸ Approvato con delibera del Consiglio metropolitano n. 16 del 12 maggio 2021.

⁹⁹ In merito si rinvia a M. Baioni, T. Bonetti, A. Delpiano, B. Fava, M. Ricci, F. Selmi, *Il piano territoriale di coordinamento. Città metropolitana di Bologna*, in *Urb. inf.*, 290-291, 2020, 33 ss. Per riflessioni di portata più generale sul rapporto tra urbanistica e perequazione, si rinvia a P. Urbani, *Urbanistica solidale. Alla ricerca della giustizia perequativa tra proprietà e interessi pubblici*, Giapichelli, Torino, 2011.

¹⁰⁰ Approvato con delibera del Consiglio metropolitano n. 36 del 27 luglio 2022.

¹⁰¹ Il primo bando (approvato con Delibera del Consiglio metropolitano n. 21 del 14 giugno 2023) ha riguardato interventi di riqualificazione di aree o edifici pubblici comportanti un efficientamento energetico.

Programmi di Rigenerazione Metropolitana, e di moduli organizzativi di supporto alle iniziative locali, quali le *Officine per la Rigenerazione Metropolitana*¹⁰².

Il sistema che si è descritto si pone in linea con il PNRR che all'interno della Missione 5 richiama la 'pianificazione urbanistica partecipata' quale veicolo per rafforzare le relazioni tra comuni di maggiori e minori dimensioni così da creare effetti positivi in continuità tra le aree urbane e quelle periferiche e/o extra-urbane nel contesto dell'area metropolitana.

In questo modello virtuoso, quindi, il ruolo della città metropolitana quale ente di area vasta appare in grado di promuovere, coordinare e indirizzare con efficacia le azioni di contrasto all'abbandono e al disuso e di favorire l'attuazione delle relative trasformazioni urbane e territoriali da parte dei comuni presenti sul territorio di interesse.

6. Conclusioni

L'analisi dei casi ha permesso di dimostrare che l'effettività delle politiche di contrasto all'abbandono e al disuso è strettamente dipendente dall'articolazione del sistema di *governance* degli enti chiamati a condurre i processi rigenerativi. Se la *governance* è adeguatamente delineata, il raggiungimento degli obiettivi di trasformazione urbana e territoriale espressi attraverso l'indirizzo politico sarà favorito; in caso contrario, l'esercizio delle funzioni amministrative deputate a permettere l'attuazione delle politiche non condurrà ai risultati attesi e si verificheranno effetti indesiderati dovuti all'inefficienza prodotta come, ad esempio, il peggioramento delle condizioni di degrado urbano o l'uso inefficace delle risorse pubbliche stanziare¹⁰³.

I casi esaminati sono utili anche per formulare alcune riflessioni legate al 'contenuto' e alla 'forma in concreto' dell'autonomia dei soggetti istituzionali chiamati ad esercitare le diverse funzioni connesse ai processi di rigenerazione.

Prendiamo il rapporto tra comuni e organismi di decentramento. Nel caso di Roma Capitale la formazione degli organi municipali, per scelta statutaria, avviene a seguito di una elezione diretta del presidente e dei membri del consiglio. Questi organi hanno, quindi, una legittimazione democratica paritaria a quella degli organi

¹⁰² Vedi in proposito, M. Baioni, *Dispositive-disposition dyads as a lever for change-making: the reconfiguration of school spaces promoted by the Metropolitan regeneration program of Bologna*, AESOP congress, Paris, 8-12 luglio 2024.

¹⁰³ La riflessione sul rapporto tra politiche pubbliche, funzioni amministrative ed effettività delle regole, sviluppata in termini generali da G. Corso, M. De Benedetto, N. Rangone, *Diritto amministrativo effettivo*, Il Mulino, Bologna, 2022, 40 ss., è particolarmente utile se applicata alla rigenerazione urbana. Gli stessi Autori si riferiscono, infatti, alla realizzazione delle opere pubbliche, di cui spesso constano i processi di rigenerazione, come una "specie di attività amministrativa che registra le maggiori inefficienze" (39) non solo a causa della complessità dei procedimenti ma anche in ragione dei conflitti che insorgono tra le amministrazioni coinvolte (45).

comunali, con la sola distinzione della misura della rispettiva competenza territoriale. Tuttavia, la dimensione dei municipi di Roma Capitale è considerevole: le circoscrizioni elettorali municipali hanno la misura di comuni italiani di medie dimensioni.

Si assiste quindi ad un ‘cortocircuito’ tra misura della legittimazione democratica municipale, limitatezza delle funzioni attribuite in materia di governo del territorio agli organismi di decentramento e incertezza quanto all’ammontare delle risorse assegnate ¹⁰⁴.

In questo contesto, i municipi potrebbero non essere messi in condizione di condurre i processi di contrasto al disuso che interessano il relativo territorio, non potendo assumere in via diretta decisioni relative al loro avvio, né potendo adempiere con certezza e costanza alle azioni materiali di cui consta la funzione di manutenzione ordinaria e straordinaria dei beni immobili rigenerati dal comune.

Quali possibili soluzioni per affrontare le criticità evidenziate?

In primo luogo, si potrebbe ipotizzare il conferimento graduale di ulteriori funzioni in materia di governo del territorio (e di corrispondenti risorse) in capo ai municipi ¹⁰⁵. L’imputazione dei compiti ulteriori rispetto a quelli previsti dallo statuto comunale potrebbe avvenire su base volontaria e prevedere un periodo di adattamento utile a verificare la capacità dei singoli municipi di esercitare con efficacia ed efficienza le nuove funzioni.

In secondo luogo, si potrebbe prevedere la possibilità che i municipi siano dotati di capacità impositiva sul proprio territorio al fine di acquisire risorse proprie in aggiunta a quelle derivate dal bilancio comunale. Questa seconda opzione appare più complessa della prima poiché richiederebbe una attenta analisi del ‘costo’ delle funzioni municipali e l’individuazione di fonti di prelievo non suscettibili di generare eccessive disparità tra i territori municipali, né di acuire le disuguaglianze già esistenti.

Resta però fermo il fatto che se agli organi municipali fossero imputati strumenti adeguati per poter rispondere ai bisogni espressi sul proprio territorio di competenza, il vantaggio dato dalla prossimità tra istituzioni territoriali e cittadini sarebbe effettivo e la dimensione di ‘quartiere’ potrebbe dimostrarsi un elemento realmente efficace per la *governance* dei processi di contrasto all’abbandono e al disuso. Basti pensare alla possibilità dei municipi di promuovere consultazioni pubbliche volte ad assumere una decisione condivisa su quali beni in disuso riqualificare e su quali nuove destinazioni d’uso favorire in via prioritaria. Si avrebbe così una virtuosa inversione di tendenza nel rapporto tra i due livelli di governo comunale anche sotto

¹⁰⁴ Da questo assetto consegue una limitazione dell’azione politica municipale che rischia di riflettersi negativamente sul rapporto con la popolazione, giungendo potenzialmente anche ad intaccare i presupposti del mandato fiduciario di rappresentanza suggellato attraverso le elezioni.

¹⁰⁵ Vedi, ad esempio, quanto fatto con la *Deliberazione della Giunta capitolina n. 361 del 21 dicembre 2021* avente ad oggetto *Indirizzi per il conferimento ai Municipi delle aree verdi e delle conseguenti risorse per la loro gestione in attuazione dell’art. 69 del Regolamento del Decentramento Amministrativo*.

il profilo della valorizzazione del momento partecipativo, ad oggi non adeguatamente rappresentato nei processi di rigenerazione urbana¹⁰⁶.

La prospettiva delineata sembra, d'altro canto, riflettere il grado di differenziazione nella definizione dell'articolazione delle forme di decentramento infracomunale che è già insito nella disciplina vigente. Una revisione del quadro normativo di riferimento permetterebbe, quindi, di avere regole chiare e rispettose degli ordinari assetti di governo ma, al contempo, atte a valorizzare l'autonomia municipale.

Le riflessioni condivise appaiono meno urgenti con riferimento alle città metropolitane. Il ruolo di questi enti nel contrasto all'abbandono e al disuso, esercitato nel contesto sovracomunale, interessa porzioni di territorio con caratteristiche anche molto diverse l'una dalle altre e in potenziale competizione (aree costiere e aree interne; aree interne e aree ad alta densità urbana; aree montane e aree urbane; ecc.). Il coordinamento di area vasta dei comuni interessati dalla realizzazione di interventi rigenerativi richiederebbe, quindi, in primo luogo un rafforzamento di meccanismi di incentivazione che passino anche attraverso una revisione del sistema di perequazione urbanistica, così che l'attuazione dell'indirizzo politico metropolitano non sia ostacolata in fase di attuazione amministrativa.

Questa opportunità si scontra, però, con il limite dato dalla collocazione degli interventi di rigenerazione urbana all'interno del più ampio spettro del governo del territorio¹⁰⁷. Tra le due materie vi è, infatti, un rapporto di 'specie' a 'genere' dove la valenza trasversale riconosciuta al secondo impedisce che vi sia una qualificazione del tutto autonoma della rigenerazione urbana¹⁰⁸. In tal senso, quindi, si potrebbe affermare che la rigenerazione urbana sia una 'sub-funzione' amministrativa, i cui confini devono essere individuati tenendo conto della distribuzione delle competenze definita sulla base del principio di riparto espresso dall'art. 117, comma 3, Cost. Il rapporto tra governo del territorio e rigenerazione urbana è, in

¹⁰⁶ Sul tema, si rinvia alle riflessioni sviluppate da C. Mari, *La rigenerazione dei beni immobili abbandonati: le potenzialità dell'amministrazione condivisa*, e V. Santolamazza, *Un approccio economico aziendale allo studio della rigenerazione urbana partecipata*, entrambi in questo Volume.

¹⁰⁷ In tema vedi B.L. Boschetti, *Rigenerazione e legislazione regionale: verso un diritto (del governo del territorio) rigenerativo?*, in *RQDA*, 2, 2022, 63 ss.

¹⁰⁸ Il governo del territorio, infatti, "comprende, in linea di principio, tutto ciò che attiene all'uso del territorio" (Corte cost., 7 ottobre 2003, n. 307) e si riferisce "all'insieme delle norme che consentono di identificare e graduare gli interessi in base ai quali possono essere regolati gli usi ammissibili del territorio" non esaurendosi nell'urbanistica e nell'edilizia (Corte cost., 28 giugno 2004, n. 196). Sull'evoluzione, in senso ampliativo, dei contenuti del governo del territorio rispetto all'assetto precedente alla riforma costituzionale del 2001, vedi tra gli altri A. Bartolini, voce *Urbanistica*, in *Enc. dir. – I tematici*, Giuffrè, Milano, 2022, 1260 ss.; G.F. Cartei, *Rigenerazione urbana e governo del territorio*, in *Ist. fed.*, 3, 2017, 603 ss.; S. Civitarese Matteucci, *Governo del territorio e ambiente*, in G. Rossi (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, Giappichelli, Torino, 2015, 231-235; G. Morbidelli, *Il governo del territorio nella Costituzione*, in G. Sciallo (a cura di), *Governo del territorio e autonomie territoriali*, Bologna University Press, Bologna, 2010, 11 ss.; G. Sciallo, voce *Urbanistica*, in S. Cassese (diretto da), *Dizionario di diritto pubblico*, Giuffrè, Milano, 2006, 6116 ss.; P. Urbani, voce *Urbanistica*, in *Enc. giur.*, XXXVII, Istituto Enciclopedia Italiana, Roma, 2008.

tal senso, uno snodo cruciale per la valutazione dell'effettività del sistema di *governance*.

Vi è un'ultima riflessione che si vuole condividere.

I casi esaminati hanno permesso di porre l'attenzione sui processi di contrasto all'abbandono e al disuso condotti da comuni di maggiori dimensioni. Si tratta di enti che potremmo qualificare come 'città', quantomeno in termini territoriali e demografici, e che da taluni sono stati più puntualmente definiti come 'Comuni-Città'¹⁰⁹ o come 'città-comuni'¹¹⁰. È indubbio che il ruolo di questi soggetti, ormai affermato anche nei contesti sovranazionali a fronte dell'indebolimento dei paradigmi del territorio e della sovranità dalla prospettiva nazionale, richieda una nuova lettura degli spazi urbani nel contesto di "*un'architettura giuridica necessariamente multilevel*"¹¹¹.

La nuova centralità delle città nelle strategie di sviluppo territoriale è, quindi, ormai indiscussa¹¹², così come viene attenzionata l'idea di una loro rilevanza giuridica distinta dai comuni¹¹³, anche in applicazione del principio di differenziazione¹¹⁴.

Occorrerebbe pertanto valutare se, atteso che in termini 'nominali' tutte le città, per il diritto italiano, sono 'metropolitane', sia ancora adeguato prevedere una *governance* identica per tutta la categoria e se questo assetto sia in grado di garantire effettività ai processi rigenerativi di contrasto all'abbandono e al disuso.

Rispetto alla specifica finalità richiamata, il tema è duplice.

Da un lato, occorre ponderare con attenzione quali possano essere nuove modalità di applicazione 'in concreto' del principio di differenziazione di cui all'art. 118, comma 1, Cost. e se non si possa ipotizzare di prevedere una *governance* differenziata anche solo per alcune tipologie di funzioni riconosciute come 'speciali' in luogo di prevedere una differenziazione 'uniforme'.

Dall'altro, è evidente che la trasformazione tratteggiata dovrebbe tener conto dell'impatto atteso anche sull'autonomia comunale, il cui esercizio è posto al fondamento dello sviluppo territoriale e del governo del territorio¹¹⁵ così come alla

¹⁰⁹ Vedi F. Giglioni, *Differenziare i Comuni: le città come nuovo soggetto di diritto?*, in *Dir. pubb.*, 1, 2025, 235.

¹¹⁰ G. Comazzetto, *Città, spazio, diritto. Ripensare il diritto alla città nell'età dell'informazione*, in F. Pizzolato, G. Rivoecchi, A. Scalone (a cura di), *La città oltre lo Stato*, Giappichelli, Torino, 2022, 52.

¹¹¹ La citazione è tratta da G. Comazzetto, *Città, spazio, diritto. Ripensare il diritto alla città nell'età dell'informazione*, cit., 52.

¹¹² Lo ricordano, tra gli altri, E. Carloni, *Ripensare le istituzioni ai margini. I limiti della governance territoriale, tra specialità urbana e aree interne*, in *Ist. fed.*, 2, 2020, 328, e D. Donati, *Le città collaborative: forme, garanzie e limiti delle relazioni orizzontali*, in *Ist. fed.*, 4, 2019, 947.

¹¹³ Vedi F. Giglioni, *Le città come ordinamento giuridico*, in *Ist. fed.*, 1, 2018, 29 ss.

¹¹⁴ Vedi F. Giglioni, *Differenziare i Comuni: le città come nuovo soggetto di diritto?*, cit.

¹¹⁵ Sul valore dell'autonomia comunale si esprime la Corte costituzionale, ad esempio nella sentenza 16 luglio 2019, n. 179.

base delle politiche di contrasto ai fenomeni suscettibili di ostacolarne una eguale distribuzione sul contesto nazionale.

In questa prospettiva, l'autonomia potrebbe allora *“essere intesa come chiave di lettura e di estrinsecazione delle stesse capacità che il territorio esprime”* e rispondere ad una logica volta a realizzare una *“garanzia (reale) dell'eguaglianza (e dell'equità), muovendo dalle differenze”*¹¹⁶.

La funzione di rigenerazione volta a contrastare l'abbandono dei territori e il disuso degli immobili, rivitalizzando il valore degli spazi e dei beni urbani e consolidando l'obiettivo di garantire in modo uniforme una elevata qualità della vita ai cittadini, può senza dubbio rappresentare un campo elettivo di sperimentazione del rinnovamento ipotizzato.

¹¹⁶ Così L. Giani, *L'amministrazione tra appropriatezza dell'organizzazione e risultato: spunti per una rilettura del dialogo tra territorio, autorità e diritti*, in *Nuove aut.*, 3, 2021, 554.

L'ABBANDONO DEI BENI IMMOBILI EDIFICATI COME PRESUPPOSTO DELLA FUNZIONE DI RIGENERAZIONE URBANA

Melania D'Angelosante

Sommario: 1. Premessa. – 2. Il fenomeno dell'abbandono dei beni immobili edificati e dei territori nei quali essi insistono. – 3. Alla ricerca di una definizione giuridica di 'abbandono'/'disuso' per i territori e i singoli beni immobili edificati. – 4. Il rapporto fra l'abbandono dei territori e il disuso dei singoli beni immobili edificati, nella prospettiva del potere amministrativo di rigenerazione, della funzione sociale della proprietà e dei doveri di solidarietà che vi si correlano. – 5. Riflessioni conclusive.

1. Premessa

Il contributo che qui si presenta prova a individuare una definizione giuridica di *abbandono/disuso* per i *territori* e i *singoli beni immobili edificati*, come presupposto per l'esercizio della funzione amministrativa di rigenerazione urbana.

Si muoverà dall'analisi del fenomeno dell'abbandono dei beni immobili edificati e dei territori nei quali essi insistono.

La seconda parte dello studio sarà dedicata a rintracciare una definizione giuridica di abbandono per i territori e i singoli beni immobili edificati.

L'articolazione dell'indagine fra singoli beni e territori ove essi insistono è dovuta alla necessità di far emergere sia la distinzione sia il collegamento necessario fra le due dimensioni: l'attenzione al singolo bene abbandonato comporta infatti anche la considerazione del territorio ove esso si colloca, il quale a sua volta non si identifica solo con l'aspetto geografico, implicando evidentemente pure quello socio-economico riferibile alla comunità che lo abita e alle attività che vi si esercitano. Anzi, il territorio inteso in questo senso diventa il perno attorno al quale si edifica una comunità.

La terza parte sarà dedicata a indagare il possibile rapporto fra *abbandono dei territori* e *disuso dei singoli beni immobili edificati*, al fine di valutare se e come l'uno e/o l'altro fenomeno possano fondare un (potere-)dovere di rigenerazione da parte dell'amministrazione. Si cercherà anche di individuare un collegamento fra questo possibile (potere-)dovere, la funzione sociale della proprietà e i doveri di solidarietà riferibili al suo uso.

Nelle conclusioni si darà evidenza del *se* e del *come* i propositi di ricerca annunciati siano stati realizzati.

2. Il fenomeno dell'abbandono dei beni immobili edificati e dei territori nei quali essi insistono

Per occuparsi dell'abbandono dei beni immobili edificati e dei territori nei quali essi insistono si può muovere dal considerare che, pur se nella storia del genere umano le migrazioni, la curva demografica, il cambiamento degli usi dei beni e le demolizioni hanno rappresentato una costante, è altrettanto vero che, nella contemporaneità, tale fenomeno si è sovraccaricato di nuove valenze e a esso sono solitamente associati problemi di carattere economico (si pensi all'abbandono dei beni immobili per effetto della crisi economica del 2007/2008, che in Spagna ha abbattuto la domanda di acquisto della ingente quantità di nuove unità abitative presenti sul mercato). Vi sono tuttavia associati pure problemi di carattere sociale, urbanistico, ambientale e paesaggistico, che si riferiscono a dimensioni potenzialmente anche confliggenti fra loro.

Nel corso degli ultimi quarant'anni il governo del territorio è stato inciso da due dinamiche prevalenti: da un lato, una costante contrazione demografica, non compensata neppure dal fenomeno immigratorio, in crescita per la condizione dello scenario geopolitico internazionale; dall'altro, l'affermarsi e il consolidarsi dei processi di globalizzazione e liberalizzazione, che hanno favorito l'aumento della competitività fra i territori, anche su scala transnazionale, e così determinato la divaricazione fra territori vincenti e territori perdenti.

In una parte di quelli del secondo tipo, peraltro, al tasso di denatalità si somma una percentuale significativa di emigrazione tale da condurre a un sostanziale spopolamento.

Il fenomeno dello spopolamento ha dato vita a un incipiente tasso di abbandono del costruito che, secondo un censimento svolto nel 2011 e relativo a questi aspetti, realizzato incrociando dati Istat e dati catastali dell'Agenzia delle entrate, risulta essere pari all'equivalente del 5% dell'intero stock immobiliare.

Vi sono però visioni contrastanti sull'andamento del fenomeno alla luce della pandemia. Secondo alcune di esse la pandemia ne avrebbe provocato una accelerazione¹. Secondo altre lo avrebbe invece modificato, determinando una riduzione dell'abbandono dei piccoli centri, e parallelamente un incremento dell'abbandono delle zone più densamente popolate, in ragione dell'affermarsi dello *smart working*: anche per questo il Pnrr avrebbe destinato una parte delle risorse alla rigenerazione dei Borghi e dei piccoli centri delle aree interne².

Secondo l'Onu entro il 2050 il 70% della popolazione mondiale vivrà nelle città, che oggi occupano solo il 3% della superficie terrestre, pur essendo responsabili di circa il 75% delle emissioni di gas a effetto serra a livello globale³.

¹ Si v. A. Giusti, *La rigenerazione urbana tra consolidamento dei paradigmi e nuove contingenze*, in *Dir. amm.*, 2021, 2, 439 ss.

² Si v. A. Giusti, *La rigenerazione urbana*, cit.

³ Si v. U. Lebruto, *Quale ruolo per i sistemi urbani per un buongoverno delle città. Esperienze*,

Il Piano strategico nazionale delle aree interne 2021-2027 (Psnai), approvato a marzo 2025 e pubblicato a luglio 2025 ⁴, ha affermato (nella sezione relativa all'obiettivo 4, p. 46) che le aree interne interessate da fenomeni di spopolamento «non possono porsi alcun obiettivo di inversione di tendenza», «ma non possono nemmeno essere abbandonate a se stesse», avendo piuttosto bisogno «di un piano mirato che le accompagni in un percorso di cronicizzato declino e invecchiamento». L'azione dovrebbe riferirsi a circa 4000 Comuni italiani montani, collinari o rurali, il cui territorio complessivo rappresenta il 60% di quello nazionale, e che sorgono lontani dai centri abitati ove si concentrano i servizi essenziali a soddisfare i bisogni della popolazione residente, che a sua volta conta oltre 13 milioni di cittadini, rappresentando circa il 23% di quella nazionale. Fra tali territori, articolati a loro volta in 4 gruppi, si distinguono tuttavia quelli da accompagnare al declino nei termini suindicati, insistenti soprattutto nel Mezzogiorno, e quelli recuperabili (indicati in apposite tabelle): si svela tuttavia, per l'azione riservata ai primi (che nel Piano non paiono però indicati con la stessa chiarezza riservata agli altri, e vanno presumibilmente ricavati dal confronto rispetto al Piano precedente 2014-20), la violazione dei principi di uguaglianza sostanziale e del pluralismo sociale, fondati dagli artt. 3 e 2 Cost. ⁵. Nella logica del Piano – anche alla luce della circostanza che lo spopolamento, determinando una minor vigilanza sociale sul territorio inteso in senso morfologico, aggraverebbe le possibilità di incidenza e impatto dei disastri naturali – per i territori del secondo tipo si individua «una strategia che integri la gestione dei rischi ambientali con la valorizzazione delle risorse locali, la promozione dell'innovazione e il recupero dei saperi tradizionali delle comunità locali», rafforzandone la resilienza e promuovendo quindi per essi nuove opportunità economiche. Uno degli strumenti di intervento è individuato nel Servizio civile universale (Scu), i cui progetti possono «contribuire alla transizione ecologica e digitale, valorizzando le risorse ambientali e agricole del territorio e rafforzando le competenze locali», contemporaneamente favorendo, «attraverso iniziative mirate», «la tutela del patrimonio naturale, il recupero dei terreni agricoli abbandonati e l'introduzione di pratiche innovative in campo agricolo». Altro strumento di intervento è individuato nello sviluppo delle c.d. 'reti di mobilità lenta' (come sentieri, ippovie, piste ciclabili, realizzati o da realizzare sui tracciati ferroviari dismessi).

Il mutamento dei sistemi di produzione e consumo avvenuto dopo la seconda industrializzazione ha inoltre favorito l'abbandono delle terre e dei beni civici/di uso collettivo, dei quali risultano a ogni modo difficoltosi il censimento e le attività di valutazione dello stato di abbandono ⁶.

best practice e possibili sviluppi, in AA.VV., *Il futuro della città pubblica. Innovazioni, diritti, mercati*, Il Mulino, Bologna, 2024, 195 ss.

⁴ Consultabile su politichecoesione.governo.it.

⁵ Si v. A. Scarano, *Aree interne addio, il governo: «Declino ormai irreversibile»*, in *Il fatto quotidiano – Economia*, 30 giugno 2025, www.ilfattoquotidiano.it.

⁶ Per un approfondimento si v. il *Contributo* di M.G. Della Scala in questo *Volume*.

Fra la fine del Secolo scorso e l'inizio dell'attuale si è poi assistito, per effetto della terziarizzazione unita alla delocalizzazione e al decentramento dell'industria, alla dismissione di molti opifici industriali, soprattutto nei distretti del Nord Italia: questa è una delle ragioni principali per cui, in ambito europeo, una significativa attenzione è stata dedicata alla *transizione industriale*⁷. Nel complesso la deindustrializzazione, unita all'intenso consumo di suolo realizzato a partire dal *boom* economico del secondo dopoguerra, ha restituito un territorio indebolito dal depauperamento delle risorse naturali e dall'abbandono di un consistente patrimonio immobiliare edificato⁸.

In sostanza, sebbene nel lungo periodo l'abbandono può conferire valore storico-artistico al bene cui si riferisce (si pensi a realtà come il borgo di Rocca Calascio in Abruzzo), nel breve e medio termine esso è invece vissuto prevalentemente come una sconfitta.

La gestione degli immobili abbandonati assume rilievo in particolare perché oggi la pesante impronta del costruito sul territorio ha raggiunto un rilievo quantitativo mai registrato prima. Se a questo si associa la rigidità dell'edificato moderno, le conseguenze urbanistico-ambientali del fenomeno si aggravano.

L'abbandono e/o il disuso del patrimonio immobiliare edificato rappresentano infatti, nella prospettiva dell'impatto antropico sul territorio inteso in senso sia fisico sia 'sociale'⁹, un evento doppiamente dannoso. In primo luogo, perché il suolo libero (c.d. *greenfield*) – che costituisce risorsa¹⁰ comune (ossia riconducibile ai beni comuni strumentali a rendere effettivo il godimento di alcuni diritti e libertà dell'individuo), non rinnovabile, esauribile e da preservare in ragione della sua idoneità a garantire i servizi eco-sistemici e della sua minore fragilità¹¹ – risulta

⁷ Si v. T. Favaro, *Verso la smart city: sviluppo economico e rigenerazione urbana*, in *Riv. giur. edilizia*, 2020, 2, 87 ss., e ivi gli ulteriori riferimenti.

⁸ Si v. B. Manni, *Sviluppo sostenibile e rigenerazione urbana tra tutela dell'ambiente e inclusione socio-economica*, in *Dir. pubb.*, 2022, 1, 273 ss., e ivi gli ulteriori riferimenti.

⁹ Ossia come contesto di sviluppo delle comunità di persone.

¹⁰ Trattandosi – dal punto di vista morfologico – dello «strato superiore della crosta terrestre», che «sviluppa funzioni fondamentali di ospitalità e di nutrimento per gli ecosistemi e le produzioni agricole», e si caratterizza per i «tempi di formazione lunghissimi»; e trattandosi inoltre – dal punto di vista sociale – di «componente essenziale del paesaggio e del patrimonio culturale»: le funzioni riconducibili al suolo sono pertanto quelle eco-sistemiche di approvvigionamento di risorse, di regolazione di fenomeni e di elementi (a es. il clima e i nutrienti), di supporto (a es. alla biodiversità) ed economiche; ai fini della difesa del suolo, della lotta alla desertificazione e della tutela e gestione delle risorse idriche, la nozione viene estesa dal Codice dell'ambiente anche al territorio, al sottosuolo, agli insediamenti abitativi e alle infrastrutture, si v. W. Gasparri, *Suolo, bene comune? Contenimento del consumo di suolo e funzione sociale della proprietà*, in *Dir. pubb.*, 2016, 1, 69 ss., e ivi una riflessione sul carattere comunque limitato della nozione, mitigato dal riferimento della legislazione regionale anche alla sua funzione sociale, nonché le ulteriori indicazioni: Commissione UE, *Strategia tematica per la protezione del suolo* – Com(2006) 231 del 22 settembre 2006.

¹¹ I fenomeni gravitativi, i processi erosivi, le esondazioni e gli allagamenti sono a es. più intensi e impattanti in presenza di suolo cementificato.

consumato senza neppure rispondere più a esigenze economico-sociali. In secondo luogo, perché l'abbandono è, in questi termini, una delle principali cause del degrado urbano e di ostacolo alla sicurezza urbana. L'abbandono del *patrimonio immobiliare* genera infatti i c.d. 'vuoti urbani'¹² e favorisce il consolidarsi – negli ambiti caratterizzati dai fenomeni di *allontanamento*¹³ – delle *aree urbane degradate*, oppure il consolidarsi, soprattutto in alcune zone industriali dismesse, dei c.d. *brownfields*, ossia di siti inquinati che esprimono *deficit* di sicurezza e degrado ambientale. Rientra in queste dinamiche, soprattutto in riferimento agli edifici pubblici abbandonati nei grandi centri urbani, anche il correlato fenomeno della occupazione abusiva dei manufatti a fini abitativi¹⁴. Le finalità di salvaguardia dell'incolumità pubblica o della sicurezza urbana correlate all'esistenza di immobili abbandonati – siano essi privati, pubblici o beni comuni urbani – potrebbero a es. giustificare l'emanazione, da parte dei Sindaci, delle ordinanze di necessità e di urgenza previste dall'art. 54 Tuel. Ancora, l'art. 5, legge n. 158/2017 consente ai piccoli Comuni di acquisire gli immobili abbandonati per riqualificarli, contrastando così l'abbandono. Per la riduzione del fenomeno il Pgt di Milano ha per es. previsto che, con delibera consiliare, si possa svolgere la ricognizione dello stato di abbandono di un immobile degradato, e che, in caso di ricognizione positiva, il proprietario sia invitato a proporre un intervento di recupero entro 18 mesi, decorsi infruttuosamente i quali si consolida a suo carico un obbligo di demolizione con salvaguardia delle facoltà volumetriche. In difetto di adeguamento/demolizione, è infine previsto l'intervento sostitutivo del Comune, con oneri a carico del proprietario e riduzione delle facoltà volumetriche conservabili.

Se il 'trattamento' del patrimonio edificato abbandonato richiede essenzialmente interventi 'successivi', che guardano al passato, anche – e oggi soprattutto – nella prospettiva della riduzione del consumo di nuovo suolo, quest'ultimo obiettivo richiede

¹² Si v. P. Urbani, *Dall'urbanistica autoritativa all'urbanistica solidale. Breve viaggio verso le nuove frontiere del governo del territorio*, in *Riv. giur. edilizia*, 2013, 3, 96 ss. Per un approfondimento sulle cause dell'abbandono del patrimonio immobiliare, individuate nella *globalizzazione* (e in particolare nella dequotazione dei luoghi di produzione della ricchezza a favore dei 'flussi immateriali'), nella *competizione fra poli* al centro delle reti di scambio internazionali e altri poli, e infine nella *suburbanizzazione* (sviluppo delle città verso le periferie, per il minor valore di scambio degli immobili, e conseguente abbandono delle aree centrali), si v. S. Rusci, *La città senza valore*, Franco Angeli, Milano, 2021, 43 ss., e ivi un approfondimento sul caso italiano, ove lo spopolamento riguarda soprattutto sei tipi di contesti (le *terre alte*, i *fondovalle*, le *aree agricole*, i *distretti industriali/artigianali*, i *litorali consumati* dal turismo di massa, le *periferie fragili*), cui si aggiungono i contesti delle città meno attrattive dal punto di vista dello sviluppo economico, del legame con le reti internazionali e quindi con i processi di globalizzazione, e infine il contesto dei territori fragili per la presenza di rischi ambientali/idrogeologici.

¹³ I quali indicano lo sviluppo della città in modo sempre più distante dal suo *centro*, si v. M. Cammelli, *Re-Cycle: pratiche urbane e innovazione amministrativa per ricomporre le città*, in E. Fontanari, G. Piperata (a cura di), *Agenda Re-Cycle*, Il Mulino, Bologna, 2017, 53 ss.

¹⁴ Si v. A. Lombardozi, *Occupare per vivere: la nuova vita degli edifici pubblici abbandonati*, in www.editorialedomani.it, 1° febbraio 2025.

tuttavia pure azioni di prevenzione, rivolte quindi alla gestione del futuro ¹⁵, riducendo o scongiurando il rischio di consumo di ulteriore suolo.

Il rischio è in particolare rappresentato dagli interventi di trasformazione del territorio che incidono sulla superficie in termini di copertura artificiale, impermeabilizzazione/sigillazione e desertificazione, di regola in modo irreversibile o difficilmente reversibile ¹⁶, con conseguente riduzione delle aree morfologicamente verdi e/o agricole, anche in ragione dell'affermazione di un determinato modello di sviluppo economico ¹⁷.

È possibile tuttavia distinguere almeno tre scenari distinti, pur se correlati: il consumo come *soil sealing*, che comporta una *impermeabilizzazione* tendenzialmente irreversibile; il consumo sommerso, consistente nell'uso improprio del suolo ¹⁸; il consumo come *land take*, che comporta l'occupazione del suolo intesa come sua *trasformazione* dall'uso agro-forestale a quello urbano ¹⁹.

Complementare alla quantificazione del consumo di suolo è quindi la definizione delle aree verdi e/o agricole, per la quale concorrono gli elementi morfologici della conformazione naturale del territorio e quelli urbanistici della destinazione impressa dagli atti di pianificazione ²⁰. La giurisprudenza ²¹ tende a far prevalere i secondi, assolvendo tali aree alla funzione di garantire un equilibrato rapporto fra vuoti e pieni, indipendentemente dalle caratteristiche morfologiche del suolo ²².

¹⁵ Lo stesso Codice dei contratti pubblici include l'opzione di limitare il consumo di suolo tramite la rigenerazione urbana fra i criteri della progettazione dei lavori pubblici per le opere di interesse statale (si v. l'art. 38, d.lgs. n. 36/2023).

¹⁶ Ciò in ragione del carattere di non resilienza che connota la peculiare composizione fisico-chimica del suolo, per il recupero delle cui caratteristiche e funzioni ambientali originarie sono richiesti tempi c.d. 'geologici', si v. E. Boscolo, *Beni comuni e consumo di suolo. Alla ricerca di una disciplina legislativa*, in P. Urbani (a cura di), *Politiche urbanistiche e gestione del territorio*, Giappichelli, Torino, 2015, 74 ss.

¹⁷ Si v. P. Urbani, *A proposito della riduzione del consumo di suolo*, in *Riv. giur. edilizia*, 2016, 3, 227 ss.

¹⁸ Si v. W. Gasparri, *Suolo, bene comune? Contenimento del consumo di suolo e funzione sociale della proprietà*, cit., e ivi gli ulteriori riferimenti: Commissione UE, *Strategia tematica per la protezione del suolo* – Com(2006) 231 del 22 settembre 2006; European Environmental Agency, *Urban sprawl in Europe. The ignored challenge*, Report n. 10, 2006.

¹⁹ Si v. L. De Lucia, *Contenimento del consumo di suolo e futuro della pianificazione urbanistica e territoriale*, in E. Fontanari, G. Piperata (a cura di), *Agenda Re-Cycle*, cit., 105 ss.

²⁰ Per un approfondimento sulla legislazione regionale che distingue fra diverse tipologie di aree agricole, e sulla idoneità di tali prescrizioni a etero-determinare soprattutto il contenuto del Ptcp, che a sua volta etero-determina alcuni contenuti degli atti di pianificazione generale comunale, si v. P. Urbani, *A proposito della riduzione del consumo di suolo*, cit.

²¹ Si v., *ex plurimis*, Cons. Stato, sez. IV, 13 ottobre 2010, n. 7478; Id., 21 ottobre 2013, n. 5113, ambedue in www.giustizia-amministrativa.it.

²² Per un approfondimento sull'uso delle aree a destinazione agricola non interessate dall'esistenza di una produzione agricola come aree di riserva per l'eventuale espansione dell'edificazione, in base alle esigenze del territorio, si v. P. Urbani, *A proposito della riduzione del consumo di suolo*, cit., e ivi l'ulteriore riferimento alla distinzione gianniniana fra 'agricoltura-produzione' e 'agricoltura-protezione'.

All'esigenza di garantire un equilibrato rapporto fra vuoti e pieni si aggiunge quella di salvaguardia dei valori naturalistici e paesaggistico-ambientali, tant'è che, a esempio, il Piano paesaggistico è anche strumento per prevedere interventi di riqualificazione e/o recupero delle aree compromesse e degradate, mentre si va progressivamente consolidando l'idea del 'suolo' come autonoma risorsa ambientale²³. Tutte le riferite esigenze, insieme, riflettono la vocazione del bene oggetto delle attività di rigenerazione, la cui destinazione risponde alla necessità di soddisfare interessi comuni/collettivi, piuttosto che quelli individuali legati alla destinazione quale riflesso della produttività o della non produttività del fondo²⁴. Per questa via riemerge indirettamente anche il legame fra la destinazione urbanistica e le caratteristiche morfologiche degli «areali agro-naturali» che si alternano ai «tessuti urbani».

Se si guarda alle più significative fonti sovranazionali, il contenimento del consumo di nuovo suolo, che rappresenta uno degli scopi-cardine della rigenerazione urbana, è sia obiettivo riconducibile ai 17 target dell'Agenda Onu 2030 per lo sviluppo sostenibile – ove è inclusa la sostenibilità degli insediamenti umani – sia obiettivo direttamente rappresentato fra i target di sostenibilità individuati negli atti di *soft law* dell'Unione europea – ove è incluso il consumo netto di suolo pari a zero entro il 2050²⁵.

Eppure, l'ultimo rapporto Ispra sullo stato del consumo di suolo nel territorio nazionale italiano (2025, in www.isprambiente.gov.it), attesta un suo costante aumento, sia in assoluto sia in seguito alla trasformazione della reversibilità in irreversibilità del consumo, mentre questa crescita è compensata solo in minima parte dal ripristino delle aree naturali (desigillazione)²⁶.

Le conseguenze negative della incipienza del consumo di suolo potrebbero essere ridotte o azzerate da un intervento incisivo dei pubblici poteri nelle attività di rigenerazione urbana, in modo tale da consentire, a es. per il patrimonio immobiliare pubblico abbandonato²⁷, di sostituire almeno in parte alle azioni di dismissione le

²³ Si v. G. Cartei, *Rigenerazione urbana e governo del territorio*, in *IdF*, 2017, 3, 603 ss.

²⁴ Si v. W. Gasparri, *Suolo, bene comune? Contenimento del consumo di suolo e funzione sociale della proprietà*, cit., e ivi gli ulteriori riferimenti, oltre che l'accenno ai temi problematici del conflitto fra produzione agricola e valori ambientali, nonché dell'abbandono manutentivo delle aree a destinazione agricola ma non produttive.

²⁵ Consiglio e Parlamento europeo, decisione n. 1386/2013; si v. inoltre Commissione europea, Direzione generale dell'Ambiente, *Orientamenti in materia di buone pratiche per limitare, mitigare e compensare l'impermeabilizzazione del suolo*, Ufficio delle pubblicazioni, 2014, <https://data.europa.eu/doi/10.2779/81286>; per un approfondimento anche sulle fonti antecedenti si v. R. Dipace, *La rigenerazione urbana tra programmazione e pianificazione*, in *Riv. giur. edilizia*, 2014, 5, 237 ss.; W. Gasparri, *Suolo, bene comune? Contenimento del consumo di suolo e funzione sociale della proprietà*, cit.; G. Gardini, *Alla ricerca della «città giusta». La rigenerazione come metodo di pianificazione urbana*, in *Federalismi*, 2020, 24, 44 ss.

²⁶ Per una riflessione sul medesimo trend registrato dal Rapporto precedente del 2023, si v. F. Anastasi, *Verso una normativa nazionale in materia di contenimento di consumo di suolo?*, in AA.VV., *Scritti in Onore di Paolo Urbani*, Giuffrè, Milano, 2025, 15 ss.

²⁷ Per un approfondimento sul rilievo della distinzione fra beni privati e pubblici (pur nella progressivamente incipiente difficoltà di tracciare nettamente il perimetro fra gli uni e gli altri) in

azioni di rigenerazione, al fine di restituire alla cittadinanza gli immobili che ne formano oggetto, valorizzandone il potenziale ruolo di 'beni comuni'²⁸, e riportando i territori su cui insistono alla loro condizione di 'luoghi' socialmente vivi, anche attraverso la valorizzazione della partecipazione civica nella programmazione/progettazione delle attività rigenerative²⁹.

In questa prospettiva l'attività di rigenerazione potrebbe essere considerata, previa sua individuazione fra i poteri attribuiti all'amministrazione, una vera e propria *funzione* amministrativa: ne conseguirebbe l'ulteriore possibilità di dedurre l'esistenza, in capo all'amministrazione, di un dovere di reagire al fenomeno dell'abbandono dei territori edificati facendo uso di tale potere. Su questo aspetto e sulle ragioni che giustificano l'affermazione si tornerà al successivo par. 4.

Prima di riprendere il discorso sulla *funzione*, appare però utile provare a individuare una definizione giuridica di *abbandono* per i *territori edificati* e di *disuso* per i *singoli beni immobili edificati*, al fine di comprendere se e come gli eventuali pubblici poteri di rigenerazione debbano o possano essere esercitati.

3. Alla ricerca di una definizione giuridica di 'abbandono'/'disuso' per i territori e i singoli beni immobili edificati

Ai fini della presente ricerca si ritiene opportuno riferirsi ai beni come abbandonati solo in presenza di evidenze specifiche (quali le previsioni normative/procedurali).

Qualora tali evidenze non siano rinvenibili con riguardo ai casi considerati, o non siano applicabili, si valuterà l'ipotesi di osservare l'abbandono come un fatto misurabile solo dal punto di vista sociale, eventualmente considerando – come ipotesi alternativa – il concetto di *beni immobili edificati in disuso*, sulla base del presupposto che la differenza tra 'abbandono' e 'disuso' possa essere centrata sull'oggetto cui ciascuno dei due fenomeni si riferisce.

Il termine 'abbandono' sarà così riferito ai territori sui quali insiste il patrimonio edificato abbandonato, in specie quelli caratterizzati da spopolamento o da perdita progressiva di funzioni sociali ed economiche (dismissione di siti industriali, abbandono di aree agricole, ecc.). Il termine 'disuso' sarà invece riferito ai singoli beni immobili edificati.

relazione alle possibili conseguenze del loro disuso, si v. il *Contributo* di F. Giglioni in questo *Volume*.

²⁸ Si v. R. Manzo, *Poteri pubblici nazionali nel governo delle città. Proprietà pubblica e politiche nazionali per i progetti di rigenerazione urbana*, in AA.VV., *Il futuro della città pubblica. Innovazioni, diritti, mercati*, Il Mulino, Bologna, 2024, 153 ss.

²⁹ Si v. F. Cusano, *La rigenerazione urbana dal basso: regole e comportamenti per la tutela e lo sviluppo della città pubblica*, in AA.VV., *Il futuro della città pubblica. Innovazioni, diritti, mercati*, cit., 253 ss.

In particolare, il termine 'territorio' viene a sua volta riferito al complesso di aree urbane, periurbane, rurali e/o naturali ove insistono i beni immobili edificati abbandonati.

In questo sistema semantico, ancorché pure il '*disuso*' sia una categoria giuridica indeterminata, presenta il vantaggio di poter essere definito, per significato opposto, dal concetto di '*uso*', che caratterizza tradizionalmente il rapporto tra il bene e il proprietario e/o l'assegnatario³⁰. Ai fini del presente contributo il '*disuso*' è dunque riconoscibile nei riguardi di un bene immobile edificato che ha perso la sua funzione originaria senza averne acquisita una specifica sostitutiva e tale da lasciare intendere il sorgere di un nuovo uso (o, meglio, di una nuova destinazione d'uso, in senso trasformativo, più che confermativo della funzione precedente).

La ricerca di una definizione giuridica di 'abbandono'/'disuso' per i territori e i singoli beni immobili edificati è influenzata dal fatto che l'indagine di tipo 'positivo' conduce a risultati caratterizzati da un apprezzabile tasso di ambiguità/incertezza, a es. perché, in ambito sia statale sia regionale, si prevedono alcuni strumenti di gestione del patrimonio immobiliare abbandonato (si pensi agli artt. 827 e 838 cod. civ., 3 e 12, d.lgs. n. 34/2018, 23-*quater*, d.P.R. n. 380/2001, 1, comma 2-*decies*, d.l. n. 59/2021, 40-*bis* e *ter*, legge reg. Lombardia n. 12/2005), ma normalmente non ci si preoccupa di chiarire, o di chiarire senza generare opacità, quale sia l'oggetto della loro disciplina, ossia quando un bene immobile di un certo tipo possa considerarsi abbandonato. In sostanza l'esistenza di territori e/o edifici dismessi/abbandonati e/o in disuso rappresenta una semplice condizione per l'esercizio di attività o l'attribuzione di incentivi, senza che si possano rintracciare elementi di supporto a una definizione.

L'art. 23-*quater*, d.P.R. n. 380/2001 attribuisce a es. all'amministrazione comunale il *potere-facoltà* di consentire l'*uso temporaneo* «di edifici ed aree per usi diversi da quelli previsti dal vigente strumento urbanistico», «allo scopo di attivare processi di rigenerazione urbana, di riqualificazione di aree urbane degradate, di recupero e valorizzazione di immobili e spazi urbani dismessi o in via di dismissione e favorire, nel contempo, lo sviluppo di iniziative economiche, sociali, culturali o di recupero ambientale».

Ancora, in ambito regionale la condizione di 'abbandono'/dismissione/disuso di un bene viene usata quale indicatore per rintracciare l'ulteriore condizione del degrado (si v. a es. l'art. 123, legge reg. Toscana n. 65/2014 ss.mm.ii., che riferisce al *degrado socio-economico* le aree connotate, fra l'altro, da condizioni di *abbandono degli immobili*, e al *degrado urbanistico* le aree caratterizzate, fra l'altro, dalla *dismissione di infrastrutture e attrezzature*).

Oppure viene usata quale presupposto per la riqualificazione/rigenerazione urbana (si v. gli artt. 125, legge reg. Toscana, cit., e 2, legge reg. Lombardia n.

³⁰ F. Giglioni, *Il patrimonio immobiliare pubblico nel contesto della rigenerazione urbana*, in AA.VV., *I beni pubblici – Tradizione e innovazione*, *Annuario Aipda 2024*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2025, 289 ss.

31/2014, che riconducono la *rigenerazione urbana* anche al *recupero di aree o di complessi edilizi dismessi*³¹, anche in via incentivata (si v. l'art. 1, legge reg. Lazio n. 7/2017 con specifico riferimento alla rigenerazione delle aree industriali dismesse).

O, infine, la condizione di 'abbandono'/dismissione/disuso di un bene viene usata come presupposto per consentire all'amministrazione di agire in un certo modo nelle azioni di governo del territorio: a es. pianificando/incentivando/autorizzando attività di rigenerazione di vario tipo (come per la legge reg. Abruzzo n. 24/2014, nella parte in cui prevede priorità per la concessione di finanziamenti ai Comuni, alle Province e ai privati che avviino azioni concrete per localizzare insediamenti in aree urbane dismesse).

In alcuni casi la normativa regionale pare peraltro fornire qualche indicazione ulteriore, che tuttavia lascia aperte molte opacità.

L'art. 25, legge reg. Marche n. 19/2023, dedicato alla rigenerazione urbana e territoriale, equipara a es. agli edifici dismessi, ai fini della riconducibilità delle loro demolizioni alle azioni di rigenerazione territoriale previste dal Piano urbanistico comunale, quelli non utilizzati da almeno cinque anni, introducendo così un parametro definitorio più concreto, pur se correlato alle seguenti difficoltà applicative: in base a quali criteri e modalità è possibile accertare il non-uso ultraquinquennale? L'*animus dereliquendi* rileva nello stesso modo in cui si considera ai fini dell'usucapione, essendovi a es. ostativo l'eventuale pagamento delle imposte riferibili al bene?

Ancora, in Lombardia si prevede che un bene rimasto inutilizzato possa essere considerato abbandonato solo dopo lo svolgimento di un procedimento di contestazione (/certazione) promosso dall'amministrazione comunale e includente l'invito alla rivendicazione dei diritti dominicali da parte del proprietario. All'esito di tale procedimento, in assenza di riscontro, l'amministrazione, può, con alcune eccezioni, individuare gli *immobili di qualsiasi destinazione d'uso dismessi da almeno un anno*, e causa di «*criticità per uno o più dei seguenti aspetti: salute, sicurezza idraulica, problemi strutturali che ne pregiudicano la sicurezza, inquinamento, degrado ambientale, urbanistico-edilizio e sociale*», eventualmente anche qualificandoli come degradati o abbandonati (art. 40-bis, legge reg. n. 12/2005). È inoltre prevista l'estensione della individuazione, su iniziativa dei proprietari, anche ad altri beni con le stesse caratteristiche, ma non inclusi nella delibera. Attestando la delibera l'esistenza di un interesse pubblico al recupero dei beni da essa individuati, la finalità è quella di consentire, per tali beni, attività di rigenerazione incentivata, oppure, in assenza di proposte di recupero o riuso, quella di ingiungere la demolizione, eventualmente realizzabile in via sostitutiva dall'amministrazione con oneri a carico del proprietario non collaborativo.

Sempre la legislazione della Lombardia (si v. l'art. 3, legge reg. n. 31/2014, di

³¹ Per un ulteriore approfondimento in questo senso si v. TAR Abruzzo, Pescara, 6 maggio 2024, n. 145, in www.giustizia-amministrativa.it.

modifica all'art. 10, comma 1, legge reg. n. 12/2005) rimette alla *Carta del consumo di suolo*, quale parte del *Piano delle regole* e presupposto necessario per la realizzazione di interventi che comportino il consumo di nuovo suolo, la *quantificazione delle aree dismesse*: sicché sarebbe interessante comprendere se e come gli atti di pianificazione le definiscano.

Tuttavia, se si prende quale parametro *benchmark* quello naturalmente più significativo, vale a dire il caso del Comune di Milano, la Carta del consumo di suolo del vigente Pgt (<https://geoportale.comune.milano.it/>) consta di un mero elaborato grafico che individua, fra gli altri oggetti, le aree e gli edifici abbandonati, senza tuttavia sviluppare in una corrispondente parte normativa le definizioni dei concetti di *aree/edifici abbandonati*.

Lo stesso è a dirsi, del resto, per la delibera della Giunta regionale della Lombardia n. 1372/2019 (regione.lombardia.it), recante «*Contenuti e modalità di restituzione delle informazioni relative al consumo di suolo nei piani di governo del territorio (art. 5, comma 4, l.r. 31/2014)*».

Pure quando la Carta del consumo di suolo è accompagnata da una Relazione, qui non si individuano le definizioni di immobili/aree in stato di dismissione o abbandono, ma semplicemente si afferma che fra i compiti della Carta rientra il loro censimento (è così, a es., per la Relazione di accompagnamento alla Ccs approvata nel 2021 dal Comune di Castione della Persolana in provincia di Bergamo, www.sportellotelematicocastionedellapresolana.it).

In ambito statale la legislazione speciale è invece più incline allo sforzo definitorio, ma sconta il prezzo correlato alla sua natura: quello di non poter essere applicata a casi simili o materie analoghe. Così è a dirsi a es. per l'art. 3, d.lgs. n. 34/2018, che qualifica come abbandonati, fatte salve le previsioni delle leggi regionali, «*i terreni agricoli sui quali non sia stata esercitata attività agricola da almeno tre anni, in base ai principi e alle definizioni di cui al regolamento (UE) n. 1307/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013 e relative disposizioni nazionali di attuazione, ad esclusione dei terreni sottoposti ai vincoli di destinazione d'uso*». Qualifica inoltre come silenti i terreni agricoli abbandonati in base ai predetti criteri e «*per i quali i proprietari non siano individuabili o reperibili a seguito di apposita istruttoria*». Per tali beni il successivo art. 12 attribuisce alle regioni il *potere-dovere* di promuovere (dispone infatti che esse «*promuovono*») «*il recupero produttivo delle proprietà fondiari frammentate e dei terreni abbandonati o silenti, anche nel caso vi siano edificazioni anch'esse in stato di abbandono*». In particolare, il potere sostitutivo regionale può essere esercitato in via diretta o mediante affidamento a terzi delle attività necessarie. Punto nodale è però la individuazione delle conseguenze di una eventuale resistenza del proprietario³²: sarebbe possibile l'esercizio del potere espropriativo in modo simile a quanto previsto per l'attuazione di alcune prescrizioni di pianificazione urbanistica? Le

³² Si v. F. Giglioni, *La proprietà al cospetto della modifica costituzionale dell'art. 9*, in *Munus*, 2023, 3, 597 ss.

norme primarie vigenti rispondono alla riserva di legge prevista dall'art. 42 Cost.? Quali eventuali diverse soluzioni sarebbero praticabili?

In via generale, il Codice civile correla invece l'abbandono di un bene a una condotta di fatto (art. 832): la facoltà di godimento si manifesta anche con il *non-uso* della cosa, che pure è una manifestazione delle facoltà riconducibili al diritto di proprietà.

In questo scenario occorre considerare che il patrimonio immobiliare, incluso quello edificato, è soggetto alla disciplina della proprietà privata, la quale consente al proprietario di dismetterne l'uso: in alcuni casi, a es., si manifestano la necessità o l'opportunità di avviare il disuso degli edifici abusivi o a rischio sismico o idrogeologico.

Si sostiene che, in caso di abbandono, il quale denoterebbe una violazione del dovere di custodia del bene, la riforma dell'art. 9 Cost., unita all'impegno a carico della Repubblica in materia di tutela dell'ambiente, implicherebbe una responsabilità del proprietario, per il quale si dovrebbero individuare sanzioni incidenti sulle facoltà di godimento (come la previsione/legittimazione di usi diversi proposti da terzi, la quale non dovrebbe osservare la riserva di legge di cui all'art. 42 Cost., fermo restando che l'art. 838 cod. civ. consente ai Comuni di espropriare i beni abbandonati riguardanti la produzione nazionale lesa gravemente dallo stesso abbandono). Resterebbe però la necessità di valutare la sussistenza dei presupposti, ricercando in base a quali criteri il bene possa considerarsi abbandonato³³. Tali condizioni portano a interrogarsi su una possibile interpretazione della riforma dell'art. 9 Cost. in termini di necessità di contrastare il disuso della proprietà, se e nella misura in cui in cui esso pregiudichi o minacci di pregiudicare le risorse naturali³⁴.

In questo scenario è stata pubblicata, ad agosto 2025, una pronuncia delle Sezioni unite civili della Corte di cassazione sulle facoltà abdicative al diritto di proprietà immobiliare, che consente di individuare una possibile nozione di '*bene immobile vacante*': in particolare le Sezioni unite si sono espresse – dietro rinvio pregiudiziale dei Tribunali di L'Aquila e Venezia del 2024 in tema di rinuncia abdicativa alla proprietà di terreni franosi a rischio idrogeologico – sulla possibilità e sulle condizioni di un atto dispositivo di rinuncia abdicativa, anche in relazione alla funzione sociale della proprietà ex art. 42 Cost. e ai doveri di solidarietà di cui all'art. 2 Cost.

Il contesto è quello relativo al tema della gestione della proprietà, che non sempre genera ricchezza, ma talvolta anche oneri superiori ai profitti.

³³ Si v. F. Giglioni, *op. ult. cit.*, e ivi i pertinenti riferimenti.

³⁴ Per un approfondimento su tali profili, pure in relazione ai c.d. 'vuoti urbani', si v. il *Contributo* di F. Giglioni in questo *Volume*, e ivi anche i riferimenti al rilievo, alle possibili conseguenze sanzionatorie e alle eventuali sanatorie del c.d. 'non-finito architettonico', nonché i riferimenti al tema della rilettura del diritto di proprietà fra visione liberale e limiti di funzionalizzazione, in prospettiva nazionale, comparata e sovranazionale.

Le azioni pendenti dinanzi ai giudici rimettenti riguardano in particolare la declaratoria di nullità di atti, rogati nella forma notarile e trascritti nei pubblici registri³⁵, di *rinuncia abdicativa alla proprietà immobiliare esclusiva* in applicazione dell'art. 827 cod. civ., ossia con effetti di traslazione allo Stato delle relative responsabilità di gestione, a eccezione degli obblighi riferibili al solo proprietario rinunciante, che resterebbero a suo carico.

Sul tema non si rinvergono precedenti specifici, in un contesto di assenza di tipizzazione dell'istituto da parte del Codice civile, anche se la rinuncia abdicativa è stata già esaminata dalla giurisprudenza di legittimità, che l'ha qualificata come atto unilaterale non recettizio irrevocabile, da cui consegue l'acquisto a titolo originario, e a sua volta irrinunciabile, dello Stato (come per la sua successione legittima a chiusura del sistema di circolazione dei beni *ex art. 586 cod. civ.*). L'atto è stato inoltre ritenuto trascrivibile solo *contro* il rinunciante e non in suo *favore*.

La Cassazione in passato si era assediata sulla riferibilità della rinuncia, con vincolo di forma oppure di pubblicità, anche alla rinuncia abdicativa.

Ebbene, secondo le categorie del diritto privato, la rinuncia (unilaterale e non recettizia) al diritto di proprietà può avere non solo effetti abdicativi, ma anche attributivi del diritto allo Stato, in base agli artt. 832 e 827 cod. civ., ferma restando la sindacabilità dell'atto dispositivo sotto il profilo della causa in concreto, o della liceità in concreto quale atto in frode alla legge *ex art. 1344 cod. civ.*, o viziato da motivo illecito *ex art. 1345 cod. civ.*³⁶ (si pensi alla violazione di norme imperative), sebbene la sindacabilità della causa in concreto introduca evidenti elementi di incertezza. Sono probabilmente queste le ragioni per le quali l'ordinanza di rimessione richiama la necessità di accertare la capacità economica del proprietario e/o la sua sostanziale impossibilità di far fronte agli obblighi di gestione del bene.

La rinuncia dovrebbe in sostanza attribuire al bene la condizione di 'bene vacante' *ex art. 827 cod. civ.*, ove si afferma: «i beni immobili che non sono in proprietà di alcuno spettano al patrimonio dello Stato». E la *spettanza*, a differenza dell'*appartenenza*, dovrebbe ricollegarsi alla necessità di atti quali l'assunzione di obbligo.

In questo contesto è emerso il tema della qualificabilità dell'art. 827 cod. civ. come norma di chiusura volta a evitare il consolidamento dello *status* di *res nullius* per i beni immobili, oppure come norma applicabile solo a condizione che lo Stato ne possa trarre vantaggio.

³⁵ In base all'art. 28 della c.d. legge notarile (n. 89/1913), il notaio avrebbe peraltro l'obbligo di ricevere e rogare l'atto, sebbene, secondo un consolidato orientamento della giurisprudenza di legittimità, non possa ricevere gli atti inequivocabilmente nulli. A questa circostanza si aggiunge la prassi, stabilizzata in molte Conservatorie, di rifiutare le note di trascrizione di tali atti. Il Consiglio nazionale del notariato, nel 2014 (Studio n. 216-2014/C), si è comunque espresso favorevolmente alla rogabilità di atti di rinuncia abdicativa al diritto esclusivo di proprietà immobiliare, si v. R. Quadri, *Intervento al Convegno su La facoltà abdicativa del diritto di proprietà all'esame delle Sezioni Unite*, Roma, 19 febbraio 2025, Corte di Cassazione.

³⁶ R. Quadri, *Intervento, ibidem*.

Tuttavia la giurisprudenza amministrativa più risalente ne ha escluso in radice l'ammissibilità, per violazione della funzione sociale della proprietà fondata sull'art. 42 Cost., mentre andrebbe valutato il rapporto fra la tesi della rinunciabilità e la più recente giurisprudenza amministrativa sulla occupazione usurpativa³⁷. A questo tipo di rinuncia consegue inoltre la riduzione del gettito fiscale. Altra ragione a sostegno delle tesi negative si fonda sulla circostanza che l'art. 42, comma 2, Cost. preveda una riserva di legge in materia di modi di acquisto della proprietà.

Le tesi affermative si fondano invece sulla consistenza della libertà di iniziativa economica privata e del diritto di proprietà ex artt. 41 e 42 Cost., nonché su alcune fonti sovranazionali/internazionali, come l'art. 17 della Carta di Nizza e l'art. 1 del Protocollo 1 addizionale alla Cedu. Si fondano inoltre sulla valorizzazione dell'autonomia privata, la quale rappresenta il regime generale rispetto a quello derogatorio, che consente invece ai poteri pubblici di limitare la consistenza dell'autonomia privata per ragioni solidaristiche³⁸.

Il problema sarebbe in sostanza quello di comprendere se si possano riallocare sui pubblici poteri (e pertanto sulla collettività, impegnando il gettito fiscale) i costi della gestione del bene – pur se il proprietario ne ha goduto traendone i benefici – nei casi di inferiorità del suo *valore di scambio* rispetto al suo *valore di uso*³⁹: in questa prospettiva la rinunciabilità potrebbe essere affermata a condizione della persistenza in capo al rinunciante degli obblighi riconducibili alla sua gestione⁴⁰ (si consideri, fra l'altro, la responsabilità del proprietario per rovina di edificio ex art. 2053 cod. civ.). Ma andrebbe comunque considerato che di alcune onerose attività (come quelle per l'efficientamento energetico, la bonifica, la ristrutturazione) si avvantaggiano l'*ambiente* e pertanto anche le generazioni future. E inoltre che oneri troppo gravosi potrebbero condurre all'abbandono di fatto del bene⁴¹. E infine che, in alcune circostanze (si pensi al dissesto idrogeologico), la gravosità della gestione non è affatto imputabile al proprietario, mentre la possibilità di ritorno del bene al patrimonio dello Stato concretizza il riappropriarsi, da parte della collettività, di quello che in origine essa già possedeva, in base all'idea espressa dal *Contrat Social* di Rousseau⁴².

Dall'altra parte, tuttavia, l'opzione della rinuncia potrebbe riferirsi anche a beni per cui il saldo fra valore di scambio e valore di uso sia ancora positivo, ma in relazione ai quali il proprietario non abbia la capacità individuale di affrontare i costi di gestione/manutenzione: si pensi ad alcuni tipi di beni culturali⁴³.

³⁷ C. Trapuzzano, *Intervento*, *ibidem*.

³⁸ R. Quadri, *Intervento*, *ibidem*.

³⁹ C. Crea, *Intervento*, *ibidem*.

⁴⁰ G. Resta, *Intervento*, *ibidem*.

⁴¹ C. Crea, *Intervento*, *ibidem*.

⁴² G. Guizzi, *Intervento*, *ibidem*.

⁴³ R. Quadri, *Intervento*, *ibidem*.

La posizione tradizionale in favore della rinunciabilità del diritto di proprietà è in sostanza fondata anche sull'onerosità gestionale in senso lato della posizione di vantaggio che vi si correla⁴⁴.

Dall'altra parte, tuttavia, pure a fronte di tale onerosità, poteva essere utile chiedersi: se la disciplina del diritto di proprietà potesse essere rivisitata alla luce degli effetti economicamente negativi che lo Stato avrebbe tratto dalla rinuncia; se l'interesse (opportunistico) alla rinuncia fosse in tal caso meritevole di tutela da parte dell'ordinamento; e, infine, come la sovranità dello Stato si relazionasse al diritto di proprietà⁴⁵.

Parlava inoltre utile valutare se l'esistenza di un bene immobile di proprietà privata, e materialmente abbandonato, avesse potuto rappresentare il presupposto di un dovere (piuttosto che di una facoltà) di espropriazione, ai sensi dell'art. 838, comma 2, cod. civ., che si riferisce a beni il cui deperimento comporti un danno per la salute pubblica⁴⁶.

L'Avvocatura generale dello Stato, interessata del quesito, aveva precisato che le eventuali finalità correlate al solo sottrarsi agli oneri gestori avrebbero dovuto rendere il negozio nullo per immeritevolezza/illiceità della causa, tanto più quando il proprietario avesse colpevolmente contribuito al degrado del bene. Si è pertanto ipotizzato, vagliando le diverse soluzioni, il ricorso al contratto atipico della vendita invertita o a prezzo negativo, secondo cui l'alienante paga il valore negativo del diritto di proprietà, mentre chi acquista si obbliga alla rigenerazione (secondo uno schema che potrebbe avere una utilità soprattutto in fattispecie ove la parte pubblica sia acquirente e quella privata alienante).

La Corte costituzionale, pronunciandosi in materia di incriminazione della condotta di invasione di edifici in stato di abbandono, aveva affermato che essa non appare in contrasto con la «funzione sociale» del diritto di proprietà, in relazione sia all'art. 42 sia all'art. 2 Cost., in quanto il dovere del proprietario di partecipare alla soddisfazione di interessi generali e degli obiettivi inderogabili di solidarietà economica e sociale non significa che la proprietà, quantunque in stato di abbandono, debba soffrire menomazioni da parte di chiunque voglia limitarne la fruizione; né vi può essere interferenza tra il diritto fondamentale dell'agente all'abitazione e l'interesse tutelato dall'art. 633 cod. pen., giacché l'esercizio del diritto di abitazione non comporta necessariamente l'occupazione di immobili altrui⁴⁷.

La individuazione di una soluzione avrebbe richiesto anche l'attualizzazione al contesto presente delle disposizioni su cui l'esegesi normativa si fonda, a es. considerando che molti dei richiamati precetti del Codice civile sono stati introdotti con la finalità di risolvere conflitti fra potenziali proprietari del bene derelitto.

⁴⁴ C. Scognamiglio, *Intervento*, *ibidem*.

⁴⁵ R. Sanlorenzo, *Intervento*, *ibidem*.

⁴⁶ R. Quadri, *Intervento*, *ibidem*.

⁴⁷ Si v. Corte cost., 27 febbraio 2024, n. 28, in www.giurcost.org.

Dall'altra parte, oggi alcune condizioni, come la pressione fiscale eccessiva, i cambiamenti climatici e il dissesto idrogeologico, incidono sulla gestione e sulla dislocazione del diritto di proprietà immobiliare.

Il panorama così complessivamente definito lasciava quindi intravedere, prima della recente pronuncia delle Sezioni unite, l'esistenza di ben quattro teorie, vale a dire le due estreme della negazione e della ammissibilità della rinuncia abdicativa al diritto esclusivo di proprietà immobiliare, e le due intermedie della rinunciabilità: (a) condizionata alla persistenza degli obblighi riconducibili alla gestione antecedente la rinuncia; oppure (b) condizionata alla previa verifica positiva dei presupposti in concreto. Emergeva in sostanza il tentativo di ricercare un punto di equilibrio fra l'ipotesi della impossibilità del proprietario di spogliarsi del bene e quella dell'abdicazione dei pubblici poteri al dovere di garantire l'interesse pubblico.

Le Sezioni unite hanno definito i rinvii pregiudiziali dei Tribunali di L'Aquila e Venezia in data 11 agosto 2025, pubblicando la sentenza n. 23093, ove preliminarmente si precisa che, per la rinuncia alla proprietà immobiliare esclusiva, l'effetto abdicativo non consegue al semplice fatto materiale dell'abbandono unito all'*animus dereliquendi* – come per i beni mobili – occorrendo invece anche una dichiarazione unilaterale non recettizia da rendere in atto pubblico o scrittura privata, ai fini della successiva trascrizione per l'opponibilità ai terzi. La conseguenza è l'acquisto del bene a titolo originario allo Stato (con inapplicabilità delle norme sulle nullità urbanistiche), ex art. 827 cod. civ., a prescindere dalla sua occupazione o dall'accettazione dell'atto dispositivo, nonché dal carattere vantaggioso od oneroso della acquisizione. La finalità sarebbe quella di garantire gli interessi generali a vocazione sociale correlati alla gestione del bene, nonché di evitare che gli immobili vacanti diventino *res nullius* liberamente occupabili.

La decisione delle Sezioni unite precisa inoltre quanto segue.

In primo luogo, che la funzione sociale della proprietà in chiave solidaristica ex artt. 42 e 2 Cost. può giustificare l'imposizione al proprietario di obblighi per la salvaguardia di interessi quali la tutela della salute e dell'ambiente, ma non anche imporre il mantenimento della proprietà privata.

In secondo luogo, che dalla lettura sistematica dell'art. 42 cit. e degli artt. 17 CdfUe e 1 del Prot. 1 addizionale alla Cedu deve ricavarsi l'onere del legislatore nazionale di prevedere una eventuale esclusione della facoltà di rinuncia, dovendo il regime della rinunciabilità ritenersi generale in assenza di diversa disposizione.

In terzo luogo, che la rinuncia abdicativa ex art. 827 cod. civ. è riconducibile alle facoltà di disposizione del bene che ne forma oggetto, ex art. 832 cod. civ., e non libera il rinunciante dalle obbligazioni/responsabilità riferibili al bene per la gestione antecedente l'atto dispositivo di dismissione.

Inoltre, che la precedente giurisprudenza della Cassazione civile qualificava la fattispecie descritta all'art. 827 cod. civ. anche come riferibile alla sola *situazione di fatto* della vacanza del bene immobile, evidentemente a prescindere da un atto dispositivo di rinuncia.

Infine, che in questo scenario non rilevano eventuali censure finalizzate a contestare la validità dell'atto di rinuncia per la supposta violazione della funzione sociale della proprietà *ex art. 42 Cost.*, in base a una indagine sulle finalità egoistiche del rinunciante: ciò in ragione della riserva di legge prevista dallo stesso art. 42 sui modi di acquisto e godimento della proprietà, la quale implicherebbe di rimettere al giudice comune un sindacato di costituzionalità della rinuncia fondato su un bilanciamento di interessi da sovrapporre a quello rappresentato dal Codice civile.

La legge di bilancio per il 2026 (n. 199/2025) ha peraltro cercato di arginare i paventati effetti negativi della pronuncia delle Sezioni unite sulla finanza pubblica, prevedendo la nullità dell'atto di rinuncia se allo stesso non è allegata la documentazione attestante la conformità del bene che ne forma oggetto alla normativa vigente, inclusa quella urbanistica, ambientale e antisismica (art. 1, comma 731). In proposito già sul testo in bozza, confermato poi in sede di approvazione definitiva, era stato osservato che la norma presenta(va) carattere vago e disincentivante, non chiarendo quale sia questa documentazione⁴⁸. Tuttavia parrebbe sufficiente allegare i titoli edilizi (per gli edifici o i manufatti la cui edificazione è soggetta a titolo edificatorio) e/o una dichiarazione attestante, nella forma dell'autocertificazione, i requisiti richiesti.

4. Il rapporto fra l'abbandono dei territori e il disuso dei singoli beni immobili edificati, nella prospettiva del potere amministrativo di rigenerazione, della funzione sociale della proprietà e dei doveri di solidarietà che vi si correlano

Come si è visto, esistono alcune difficoltà nel mettere a fuoco una definizione giuridica di 'abbandono'/'disuso' per i territori e i singoli beni immobili edificati.

A queste difficoltà si aggiunge – nella parte dello studio ora dedicata alla valutazione della esistenza di doveri di rigenerazione a carico della p.a. per i beni edificati abbandonati e/o in disuso – anche quella di identificare il significato della rigenerazione urbana, per poter individuare la funzione amministrativa che vi si riferirebbe e, soprattutto, l'interesse pubblico che il suo esercizio dovrebbe perseguire. La necessità di soffermarsi su questi aspetti per le accennate finalità può quindi ridimensionare il pregiudizio negativo normalmente rivolto agli sforzi definitivi⁴⁹.

Se si parte ancora dal diritto positivo, pur nella consapevolezza che – in assenza di una legge nazionale – sarebbe preferibile seguire un approccio descrittivo in

⁴⁸ Si v. A. Busnai, *Immobili, torna in salita la strada dell'atto di rinuncia alla proprietà*, in *Il Sole 24 Ore*, 21 ottobre 2025, n. 290.

⁴⁹ P. Duret, *Relazione* al Seminario Prin sulla rigenerazione urbana tenutosi presso la Sapienza Università di Roma in data 4 luglio 2024.

luogo di un approccio dogmatico⁵⁰, la *rigenerazione urbana* è, in estrema sintesi, rappresentata dall'insieme delle azioni integrate di governo del territorio incidenti sul contesto socio-economico-ambientale, per incentivare la ricostituzione, in termini di sicurezza e di funzionalità, delle infrastrutture e degli edifici esistenti che le abbiano perdute, in luogo del consumo di nuovo suolo. Queste finalità sono funzionali anche alla difesa del territorio, che si determina scongiurando o minimizzando alcuni rischi⁵¹, a es. di tipo sismico o idrogeologico (si pensi all'interruzione del ciclo naturale delle acque correlata alla impermeabilizzazione del suolo⁵²) o più generalmente naturalistico (si pensi alla idoneità del suolo naturale a svolgere le funzioni di produzione delle materie prime, formazione degli *habitat*, assorbimento di anidride carbonica). Rileva quindi essenzialmente il miglioramento delle qualità e delle funzioni dell'edificato, ma al fine di favorire ricadute positive in termini sociali, economici e ambientali, anche nella dimensione di equità intergenerazionale che la sostenibilità implica, piuttosto che per altre finalità, fra le quali sono a es. collocabili quelle di sanatoria degli abusi edilizi.

Si svela in sostanza una doppia anima della rigenerazione, articolata – da una parte – nella razionalizzazione e nell'efficientamento degli insediamenti esistenti tramite rinnovamento-riuso-riqualificazione dell'edificato (soprattutto se abbandonato e/o degradato, per le molteplici ragioni già esposte), nonché – dall'altra – nelle esigenze di tutela dell'ambiente e in particolare di difesa di lungo periodo delle superfici non trasformate⁵³.

Si tratta, peraltro, non di una assoluta novità nell'ambito delle azioni per il governo del territorio, ma della evoluzione e della contestualizzazione alle esigenze attuali di strumenti quali il Piano di recupero, il Programma di rigenerazione urbana e in genere i Piani attuativi di recupero/Programmi complessi che, a partire dall'ultimo ventennio del secolo scorso, hanno caratterizzato la funzione di gestione dell'uso dei suoli, favorendo sia gli accordi fra p.a. e privati sia il reperimento di risorse private, anche tramite i moduli consensuali. Nella prassi, tuttavia, il ricorso al consenso in

⁵⁰ F. Giglioni, *Il patrimonio immobiliare pubblico*, cit.

⁵¹ Per un approfondimento si v. R. Dipace, *Le politiche di rigenerazione dei territori tra interventi legislativi e pratiche locali*, in *IdF*, 2017, 3, 625 ss. Sulla qualificazione degli interventi urgenti per la rigenerazione delle aree urbane degradate come attività di interesse generale, si v. l'art 1, commi 974-978, legge n. 208/2015, recante l'istituzione, per il 2016, e il conseguente finanziamento, del Programma straordinario per la riqualificazione urbana e la sicurezza delle periferie delle Città metropolitane e dei Comuni capoluogo di provincia, attuato tramite il d.P.C.M. del 25 maggio 2016, di approvazione del bando per l'ammissione dei progetti al finanziamento.

⁵² Si v. F. Di Lascio, *Quali tendenze in corso nella rigenerazione delle città?*, in *Riv. giur. edilizia*, 2018, 2, 135 ss.

⁵³ Per un approfondimento più generale sulle ragioni della genesi dei programmi complessi, intorno agli anni '70 del Secolo scorso, riferibili in particolare alla dequotazione del Piano e alla contestuale emersione del Progetto come strumento di governo del territorio, si v. E. Boscolo, *Nuove dimensioni della pianificazione comunale*, in F. Di Lascio, F. Giglioni (a cura di), *La rigenerazione di beni e spazi urbani*, Il Mulino, Bologna, 2017, 156 ss.

luogo dell'autorità ha generato in molti casi, in assenza di una adeguata partecipazione della comunità alle scelte così assunte, una notevole sproporzione dei vantaggi a favore dei privati investitori, rispetto all'interesse pubblico affidato alla cura dell'amministrazione⁵⁴.

A questa declinazione si aggiunge quella rivolta alla ricostituzione delle *aree interne* tramite il contrasto allo spopolamento dei piccoli centri, che si realizza preservando e rigenerando l'agglomerato urbano esistente, per favorire ricadute positive in termini economici, sociali, e anche ambientali⁵⁵.

La *rigenerazione* si riferisce inoltre a contesti eterogenei – includenti anche ambiti quali i siti inquinati e i centri storici pregiudicati dall'*overtourism* – al di là del tradizionale binomio città-campagna, e si proietta oltre la dimensione della qualità edilizia, per interessare le dimensioni della città e dell'ambiente urbano nel loro complesso (implicanti a loro volta le accennate componenti economica e sociale, oltre a quella urbanistica) e concetti prevalentemente extra-giuridici (come quelli di *periferia* o *centro storico*): tutti questi significati contribuiscono peraltro unitariamente, anche alla luce della riforma dell'art. 9 Cost. quale fondamento del principio di sostenibilità ambientale, a fondare un *diritto alla qualità urbana*⁵⁶.

Secondo una prospettiva diversa per forma, ma non per sostanza, si potrebbe peraltro intendere la rigenerazione in due dimensioni: quella più estesa, includente i profili urbanistici in senso lato, ma anche gli aspetti socio-economici; e quella più puntuale, riferibile agli interventi di ristrutturazione urbanistica, recupero e riqualificazione edilizia⁵⁷ separatamente intesi. La nozione più estesa si correla anche alla incipienza delle forme di partecipazione, pure civica, ai processi di rigenerazione.

L'esame, anche solo a campione, del dato positivo statale e regionale, con estensione ad alcuni dei più importanti atti amministrativi generali, consente però di rilevare anche qui una certa sovrapposizione e una certa fungibilità nell'uso dei termini di identificazione dei concetti e nell'attribuzione di significati riferibili ad aree semantiche affini⁵⁸.

⁵⁴ Si v. P. Urbani, *Intervista* rilasciata a S. Russo, *La rigenerazione si è trasformata come a Milano in attività speculative*, in *Conquiste del lavoro*, 6 settembre 2025, www.conquistedelavoro.it.

⁵⁵ Si v. la legge n. 158/2017, recante misure per il sostegno e la valorizzazione dei piccoli Comuni, nonché disposizioni per la riqualificazione e il recupero dei relativi centri storici. Per la classificazione di tale forma di *rigenerazione* come *'territoriale'*, al fine di distinguerla da quella comunemente definita *'urbana'*, si v. R. Dipace, *Le politiche di rigenerazione dei territori tra interventi legislativi e pratiche locali*, cit., e ivi ulteriori approfondimenti sull'attuazione e sul finanziamento (nazionale ed eurounitario) degli interventi, nonché sul contributo che il nuovo modello di sviluppo economico a trazione tecnologica, consentendo di svolgere a distanza molte attività, potrebbe apportare al rallentamento dello spopolamento o al ripopolamento dei piccoli Comuni delle aree interne.

⁵⁶ G. Cartei, *Note critiche a margine di un disegno di legge in materia di rigenerazione urbana*, in AA.VV., *Scritti in Onore di Paolo Urbani*, cit., 253 ss.

⁵⁷ Si v. B. Manni, *Sviluppo sostenibile e rigenerazione urbana tra tutela dell'ambiente e inclusione socio-economica*, in *Dir. pubb.*, 2022, 1, 273 ss., e ivi gli ulteriori riferimenti.

⁵⁸ Si v. E. Chiti, *La rigenerazione di spazi e beni pubblici: una nuova funzione amministrativa?*,

Può tuttavia risultare utile provare a valutare i rapporti fra *rigenerazione*, *riqualificazione*, *rinnovamento* e *recupero* secondo il diagramma di classificazione fondato sui parametri dell'*equità*, dell'*integrazione*, dell'*efficienza* e della *sostituzione*, dove la *rigenerazione* sintetizza prevalentemente *equità* e *integrazione*, la *riqualificazione* prevalentemente *integrazione* ed *efficienza*, il *rinnovamento* prevalentemente *efficienza* e *sostituzione*, e il *recupero* sintetizza infine prevalentemente *sostituzione* ed *equità*⁵⁹.

Da qui si può restare sulla *rigenerazione* come sintesi fra *integrazione* ed *equità*, posto che la eventuale *rendita di uso* del bene rigenerato, rispetto a quella riferibile al suo *scambio*, si correlerebbe a suoi impieghi declinati in termini di maggiore equità, appunto. La *rendita di scambio* si correla invece a impieghi più iniqui, intensamente dipendenti dalla destinazione impressa alla proprietà edilizia attraverso gli atti pianificatori, che ricorrono infatti con una certa frequenza agli strumenti perequativi per mitigare la propria genetica iniquità. La gestione del bene in modo da valorizzare la rendita di uso, piuttosto che quella di scambio, può quindi rivelarsi funzionale a scongiurare uno dei rischi della rigenerazione, vale a dire l'incremento della rendita di scambio dei beni rigenerati⁶⁰ e la conseguente migrazione dei cittadini verso quelli non rigenerati, che per le susesposte ragioni tendono ad addensarsi nelle periferie urbane.

Le attività di rigenerazione, intese in questi termini, possono quindi valorizzare la *rendita c.d. 'di uso'* del bene che ne forma oggetto, piuttosto che quella legata al suo valore commerciale di scambio nel mercato⁶¹. Il *valore di uso* è in particolare correlato alla utilità di un bene, alla sua idoneità a rispondere ai bisogni di chi può fruirne, e al reddito che l'uso può produrre: a differenza del *valore di scambio*, esso si mantiene costante, ma resta di regola latente, e può rimanifestarsi a seguito di attività di rigenerazione, il cui costo può pertanto essere considerato come anticipazione/investimento rispetto ai frutti che la riemersione del valore produrrà⁶². La rigenerazione può a sua volta essere non necessariamente fisica, ma anche solo organizzativa, ossia finalizzata ad attribuire un nuovo ruolo al bene rigenerato, in una prospettiva trasformativa, più che confermativa.

Tracciato così il contesto in riferimento al quale si assume contezza tanto dei limiti quanto dell'utilità dell'attività definitoria, si può muovere proprio dal significato *sostanziale* di rigenerazione che dai susesposti elementi si riesce trarre (alla

in F. Di Lascio, F. Giglioni (a cura di), *La rigenerazione di beni e spazi urbani*, cit., 15 ss. Il rapporto fra sicurezza, decoro urbano e attività di recupero/riqualificazione in ambito urbano è stato peraltro espressamente evidenziato dal d.l. n. 14/2017, convertito, con modificazioni dalla legge n. 48/2017.

⁵⁹ Per un approfondimento si v. C. Peraboni, *Il valore ecologico della rigenerazione. Il verde come elemento costitutivo del progetto*, in *Urbanistica informazioni*, 2018, 1, 27 ss.

⁶⁰ Si v. A. Giusti, *La rigenerazione urbana*, cit., 183 ss.

⁶¹ Si v. S. Rusci, *La rigenerazione della rendita*, cit., 44 ss.

⁶² Questo aspetto si coglie a es. ove si consideri la normativa statale (art. 10, d.l. n. 47/2014, conv. dalla legge n. 80/2014) che incentiva gli interventi sul patrimonio immobiliare già esistente per rispondere alle esigenze abitative senza comportare consumo di nuovo suolo.

luce sia di una interpretazione fondata su canoni di ragionevolezza sia dell'uso più comune del termine), per aprire qui di seguito una finestra meramente esemplificativa sulle fonti dal cui esame si può desumere che l'amministrazione, a vari livelli, ma soprattutto a livello locale e regionale, è titolare di un potere di rigenerazione urbana idoneo a essere esercitato trasversalmente in più di una delle declinazioni che le funzioni di governo del territorio possono assumere (salvaguardia, disciplina sostanziale, pianificazione, gestione, controllo). Ciò include le azioni per la gestione del patrimonio immobiliare abbandonato.

Fra i contenuti necessari della pianificazione paesaggistica il Codice dei beni culturali e del paesaggio indica a es. le misure per il contenimento del consumo di suolo (negli ambiti territoriali non gravati da vincolo paesaggistico, ma evidentemente rilevanti per la loro valenza identitaria⁶³) e rimette al Piano paesaggistico l'individuazione degli interventi di recupero/riqualificazione delle aree significativamente compromesse o degradate (artt. 135, comma 4, lett. c), e 143, d.lgs. n. 42/2004).

I Comuni sono stati inoltre invitati a presentare progetti, da ammettere a finanziamento statale, per il miglioramento della qualità urbana, del tessuto sociale e ambientale e il contenimento del consumo di nuovo suolo non edificato, nell'ambito del Piano nazionale per le Città (art. 12, comma 3, lett. e), d.l. n. 83/2012, conv. dalla legge n. 134/2012)⁶⁴. Sono stati quindi incentivati a rispondere alla domanda di edilizia residenziale sociale incrementando l'offerta di alloggi da concedere in locazione, e resi disponibili rigenerando l'edificato esistente, senza consumazione di nuovo suolo (art. 10, d.l. n. 47/2014, conv. dalla legge n. 80/2014). Già la legge finanziaria per il 2007, n. 296/2006, aveva peraltro introdotto (art. 1, commi 262 ss.) un Programma unitario di valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico, per il recupero e la riqualificazione dei beni che lo compongono, anche con finalità di sviluppo locale, includenti a loro volta le attività di concessione o locazione a soggetti privati.

Il Testo unico per l'edilizia, d.P.R. n. 380/2001, rimette poi al Piano urbanistico generale comunale la decisione sulla eventuale riqualificazione delle aree ove insistono edifici non più rispondenti alle finalità della pianificazione, ricorrendo a

⁶³ Per un approfondimento relativo ai 'tre strati' del *paesaggio*, consistenti, alla luce della Convenzione europea sul paesaggio, nei beni paesaggistici vincolati (primo strato), nei paesaggi ordinari della vita quotidiana espressivi dei valori identitario-testimoniali emergenti dalle comunità locali (secondo strato), e infine nell'insieme di beni paesaggistici e paesaggi degradati (terzo strato), si v. E. Boscolo, *Nuove dimensioni della pianificazione comunale*, in F. Di Lascio, F. Giglioni (a cura di), *La rigenerazione di beni e spazi urbani*, cit., 158 ss. Sugli 'spazi urbani' come *paesaggio*, nonché sul *paesaggio* quale elemento dell'*ambiente*, si v. inoltre M. Passalacqua, *Diritti urbani e interesse generale alla rigenerazione di siti industriali dismessi «nella città»*, in F. Di Lascio, F. Giglioni (a cura di), *La rigenerazione di beni e spazi urbani*, cit., 299 ss., e ivi gli ulteriori riferimenti.

⁶⁴ Con riferimento ai Comuni capoluogo di Provincia e alle Città metropolitane l'azione di sostegno è stata specificamente prevista, per il 2016, dalla legge n. 208/2015 (art. 1, comma 974), con l'istituzione del Programma straordinario di intervento per la riqualificazione urbana e la sicurezza delle periferie delle Città metropolitane e dei Comuni capoluogo di Provincia.

forme di compensazione che non comportino aumento della superficie coperta (art. 3-bis), in alternativa alla espropriazione.

Pure l'art. 17, d.l. n. 133/2014, nella parte in cui consente di realizzare interventi qualificabili come di manutenzione straordinaria aumentando la superficie utile interna, ma lasciando inalterato il volume, scongiura evidentemente il consumo di nuovo suolo favorendo la rigenerazione del patrimonio edilizio esistente.

L'art. 6, comma 2, legge n. 10/2013, sulla «promozione di iniziative locali per lo sviluppo degli spazi verdi urbani», dispone inoltre che, «ai fini del risparmio del suolo e della salvaguardia delle *aree comunali non urbanizzate*⁶⁵, i Comuni possono: a) prevedere particolari misure di vantaggio volte a favorire il riuso e la riorganizzazione degli insediamenti residenziali e produttivi esistenti, rispetto alla concessione di aree non urbanizzate ai fini dei suddetti insediamenti; b) prevedere opportuni strumenti e interventi per la conservazione e il ripristino del paesaggio rurale o forestale non urbanizzato di competenza dell'amministrazione comunale». L'attuazione di tale previsione è stata però rimessa a un'intesa in sede di Conferenza unificata, il cui mancato tempestivo raggiungimento ha impedito di avviare rapidamente il sistema introdotto⁶⁶. In questo scenario i Comuni sono inoltre chiamati a dare annualmente conto, nei propri siti web istituzionali, sulla base di sistemi di contabilità ambientale definiti in accordo con la regione, delle attività di contenimento/riduzione delle aree urbanizzate e delle attività di sistemazione delle aree destinate a verde pubblico dalla pianificazione urbanistica vigente (art. 6, comma 4).

A questi poteri si aggiungono quelli riconducibili alle modalità di gestione di beni quali quelli comuni urbani, come le cooperative di comunità.

Se si volge poi lo sguardo alla legislazione regionale, il panorama risulta ovviamente ancor più parcellizzato, ma si può probabilmente individuare una linea di congiunzione guardando ai contenuti riferiti alla pianificazione urbanistica per la rigenerazione, o alle azioni di rigenerazione in genere: riduzione del consumo di suolo, valorizzazione dell'urbanistica consensuale e della partecipazione civica per il ricorso a strumenti come i Piani di recupero, i Programmi integrati di intervento, gli usi temporanei, il recupero dei beni comuni con caratteri di inclusività e sostenibilità economica (contrastando così anche il fenomeno del tendenziale recesso della 'città pubblica' rispetto a quella 'privata'⁶⁷, e parallelamente del recesso del 'valore d'uso' rispetto al 'valore di scambio' della proprietà⁶⁸, che induce uno sviluppo urbano del territorio tale da incrementare le zone di periferia e la dispersione insediativa⁶⁹). Allo stesso modo di quanto è rintracciabile nella

⁶⁵ Corsivo aggiunto.

⁶⁶ Per un approfondimento si v. W. Gasparri, *Suolo, bene comune? Contenimento del consumo di suolo e funzione sociale della proprietà*, cit.

⁶⁷ Si v. V. Cavallaro, *L'emergere dei beni comuni*, in AA.VV., *Riprendiamoci la città*, Ifel – Fondazione Anci, Roma, 2023, 39 ss., e ivi gli ulteriori riferimenti.

⁶⁸ Si v. S. Rusci, *La rigenerazione della rendita*, cit., 44 ss.

⁶⁹ Si v. C. Lauri, *L'ordinamento giuridico della smart city*, Jovene, Napoli, 2023, 280 ss.

normativa nazionale, inoltre, anche quella regionale inserisce la rigenerazione urbana fra gli obiettivi cui sono rivolte premialità di varia natura (economica, procedurale, volumetrica)⁷⁰.

A partire dal significato di *rigenerazione urbana* emergente, pur se in modo a tratti prismatico e offuscato, dalle predette fonti, per giungere poi a quanto dalle stesse fonti si ricava in termini di attribuzione di poteri amministrativi di rigenerazione idonei a trasformarsi in diverse funzioni di governo del territorio nella fase dinamica, si valorizzano almeno le tre seguenti prospettive.

La prima riguarda il ruolo della rigenerazione quale comune denominatore finalistico di tutti i poteri di governo del territorio.

La seconda riguarda in particolare una tendenziale convergenza fra la funzione di pianificazione urbanistica e quella di rigenerazione urbana, essendo oggi i Piani urbanistici qualificabili come 'senza espansione' né 'trasformazione', e orientati invece, appunto, alla 'rigenerazione' e alla 'custodia'.

La terza riguarda il collegamento della rigenerazione urbana a poteri amministrativi non limitati alla disciplina dello *ius aedificandi*, ma includenti, per il tramite della preventiva analisi di tutte le vocazioni espresse dal *territorio* di riferimento (sociali, economiche e morfologiche), anche la difesa del suolo a garanzia dei servizi ecosistemici e la tutela dell'ambiente⁷¹.

Si tratta, come noto, di poteri idonei a conformare, nella dimensione dinamica del loro esercizio, la proprietà edilizia funzionalizzata in senso sociale in base ai principi di solidarietà e uguaglianza sostanziale *ex art. 42 Cost.*, il quale esprime a sua volta una visione che resiste, nei rapporti fra diritto interno e diritto dell'UE, e in considerazione della teoria dei controlimiti, al principio liberista, il quale invece è posto a tutela della rendita fondiaria e ispirerebbe il diritto della Cedu e dell'UE⁷².

Secondo altra visione, limitata ai rapporti fra diritto nazionale e ordinamento della Cedu, non si assisterebbe invece a frizione alcuna fra il diritto di proprietà delineato dalla Costituzione repubblicana e quello delineato dalla Cedu, che atterrebbero a

⁷⁰ Si v. A. Giusti, *La rigenerazione urbana tra consolidamento dei paradigmi e nuove contingenze*, in *Dir. amm.*, 2021, 2, 439 ss.; Id., *Cos'è la rigenerazione urbana*, in AA.VV., *Riprendiamoci la città*, Ifel – Fondazione Anci, Roma, 2023, 17 ss., e ivi gli ulteriori riferimenti.

⁷¹ Per un approfondimento sulla rigenerazione urbana come funzione amministrativa si v. L. Ricci, *La triade «rigenerazione, ambiente e consumo» nel «modello circolare»*, in *RQDA*, 2023, 2, 4 ss., e ivi gli ulteriori riferimenti, in particolare: E. Chiti, *La rigenerazione di spazi e beni pubblici: una nuova funzione amministrativa?*, in F. Di Lascio, F. Giglioni (a cura di), *La rigenerazione di beni e spazi urbani*, cit., 15 ss.; proposta di Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sul monitoraggio del suolo e la resilienza, Com (2023) 416 final. Sulla rigenerazione urbana come funzione amministrativa 'sostanziale' e sull'auspicio che il legislatore la riconosca formalmente in quanto tale in modo da consentirne l'uso quale criterio di valutazione degli interessi privati, si v. inoltre F. Ciarlariello, *Macro-rigenerazione urbana: tra partecipazione dei privati e discrezionalità amministrativa*, in *Federalismi*, 2024, 28, 15 ss., e ivi ulteriori ampi riferimenti bibliografici.

⁷² Si v. C. Salvi, *Proprietà privata e funzione sociale*, in F.G. Scoca, P. Stella Richter, P. Urbani, *Trattato di diritto del territorio*, vol. I, Giappichelli, Torino, 2018, 81 ss.

piani adiacenti, corrispondenti alle due dimensioni individualistica e collettivistica cui si riferisce la stessa Costituzione all'art. 2.

Il primo piano è quello del diritto della persona entro le formazioni sociali ove questa si relaziona alla comunità, nella sua funzione sociale e solidaristica.

Il secondo piano è quello del diritto della personalità del proprietario inteso come singolo, in un contesto ove non sarebbero tollerati sacrifici sproporzionati del diritto per finalità di interesse pubblico⁷³.

In ciascuna delle due richiamate prospettive, al 'lato pubblico' si aggiungerebbe comunque il 'lato privato' della funzione sociale, declinato come 'interesse generale' inerente alla proprietà e consistente nella (presumibile e normale) incentivazione del proprietario alla manutenzione e all'uso razionale del bene, fatti salvi i casi in cui ciò per qualche ragione non accada o non possa accadere: in questo scenario le probabilità di esercizio del diritto individuale nocive dell'interesse generale dovrebbero essere più contenute nelle aree a scarsa densità insediativa rispetto invece alla città, ove invece troverebbe maggiore giustificazione il potere conformativo, orientato a ridurre le esternalità negative dell'esercizio del diritto in prospettiva individualistica⁷⁴.

La circostanza che le finalità della rigenerazione urbana si riferiscano anche ai profili socio-ambientali in senso lato, e non solo a quelli economici in senso stretto, in molti casi giustifica l'attribuzione del potere di rigenerazione agli apparati pubblici, proprio in considerazione dei fallimenti del mercato generalmente riconducibili alle attività difficilmente appetibili nella prospettiva di investimenti e interventi esclusivamente privati.

Tuttavia l'aspetto sociale, di rigenerazione della comunità attraverso la rigenerazione del bene abbandonato, in disuso e/o dismesso, potrebbe in astratto essere soddisfatto anche in forma immateriale, ossia senza necessariamente implicare trasformazioni fisiche dei beni immobili che ne formano oggetto. Quello che appare essenziale, in ambedue gli scenari, della trasformazione materiale o anche solo immateriale con ricadute sociali sulla rigenerazione della comunità che fa uso del bene, è peraltro che il moto trasformativo non venga calato dall'alto sulla comunità, ma provenga dalla stessa comunità. Dall'altra parte, le politiche di rigenerazione così intese potrebbero a loro volta produrre beni pubblici urbani, a es. spazi che tornano alla comunità o che si definiscono per la prima volta a suo beneficio.

Ulteriori limiti, non tanto della individuazione del potere amministrativo di rigenerazione urbana o delle condizioni per l'esercizio della relativa funzione, quanto piuttosto delle conseguenze che l'esercizio di quel potere può produrre, riguardano la circostanza che l'avvenuta rigenerazione è in astratto idonea a determinare anche effetti contrari rispetto a quelli attesi. È a es. questo il caso della c.d. *gentrification*,

⁷³ Si v. N. Berti, *La proprietà fra diritto interno e CEDU*, in F.G. Scoca, P. Stella Richter, P. Urbani, *Trattato di diritto del territorio*, cit., 115 ss.

⁷⁴ Si v. A. Gambaro, *Diritto di proprietà e codice civile. Conformazione della proprietà e ius aedificandi*, in F.G. Scoca, P. Stella Richter, P. Urbani, *Trattato di diritto del territorio*, cit., 94 ss.

che si verifica quando le attività di rigenerazione vengono esercitate per fini socio-ambientali, ma la loro incidenza sull'incremento del valore (non solo e non tanto *di uso*, quanto piuttosto e prevalentemente *di scambio*) del bene rigenerato comporta che esso viene poi sottratto all'uso pubblico in conseguenza dell'attività speculativa dei proprietari (a es. destinazione di beni privati a servizi privati esclusivi) sui beni limitrofi a quelli rigenerati, e che da tale attività hanno indirettamente tratto il beneficio dell'incremento del loro valore di scambio.

Nella prassi è altresì accaduto che, in alcuni e ben noti casi, la rigenerazione è stata favorita da elementi 'inquinanti' rispetto agli scopi di interesse pubblico (e questo può rappresentare un quarto limite). Si pensi all'uso distorto della possibilità di demo-ricostruzione anche innovativa e 'premiale' ai sensi dell'art. 3, d.P.R. n. 380/2001. O, ancora, alla possibilità di monetizzare il sacrificio degli standard urbanistici, secondo le previsioni di alcune leggi regionali (fra le quali quelle della Lombardia già citate), che si sono fatte strada in assenza di adeguati principi introdotti dalla legislazione statale.

In questo modo la rigenerazione «si è trasformata», «come a Milano» – anche per la qualificazione degli interventi alla stregua di 'ristrutturazioni', soggette a funzione di controllo edilizio e disciplina fiscale agevolate – «in attività speculative», «senza favorire una migliore qualità pubblica degli insediamenti» (a es. per incrementare l'offerta di «housing sociale e servizi alla persona») ⁷⁵. Il 'caso Milano' è peraltro del tutto singolare e peculiare nel panorama nazionale, essendo le fonti regionali e locali che lo hanno determinato, e le relative prassi applicative, frutto della volontà politica di ridensificare la Città, riportando la popolazione residente alla quota di 1.700.000/1.800.000 abitanti. In questo scenario la crisi abitativa, unita all'impossibilità di consumare nuovo suolo, imposta a sua volta dal rinnovato corso della legislazione urbanistica nazionale e regionale, hanno indotto a favorire l'incremento in altezza del patrimonio edilizio esistente, tramite una interpretazione in tal senso orientata della vigente normativa sulla ristrutturazione edilizia innovativa, e con l'ulteriore supporto di determine comunali orientate all'estensione dell'applicazione dei titoli edilizi 'leggeri' (Scia) e dei relativi regimi fiscali agevolati, in assenza peraltro di Piani attuativi che garantissero un adeguato rapporto fra gli usi privati e gli usi collettivi, per l'aumento del carico urbanistico ⁷⁶. Eppure, almeno in ragione dell'esame della pianificazione urbanistica comunale, alcune soluzioni erano state valutate positivamente: a es. la rigenerazione del quartiere di San Siro, in riferimento al quale il Pgt ha previsto di qualificare come servizio pubblico l'edilizia residenziale sociale/popolare (consentendo di ammodernarla senza aumentare la quota di superficie lorda), e di usare la demo-ricostruzione

⁷⁵ Si v. P. Urbani, *Intervista* rilasciata a S. Russo, *La rigenerazione si è trasformata come a Milano in attività speculative*, in *Conquiste del lavoro*, 6 settembre 2025, www.conquistedellavoro.it; E. Boscolo, *Il caso-Milano: tra interpretazioni e innovazioni legislative*, in www.diariodirittopubblico.it, 2025.

⁷⁶ Si v. M. Talia (Presidente Inu), *Intervista* rilasciata nel corso della trasmissione televisiva *100 Minuti*, 18 luglio 2025, in *LA7.it*.

per sviluppare la edificazione in altezza, liberando così suolo da destinare ad altri servizi pubblici (verde e urbanizzazione secondaria)⁷⁷. In proposito vale peraltro la pena di osservare, sin da ora, che una operazione così congegnata aumenta comunque l'antropizzazione e quindi il carico urbanistico, rischiando di rendere i servizi sostanzialmente inadeguati rispetto alla popolazione insediata/insediabile, e quindi di consumare la risorsa '*territorio*' (intesa qui come comprensiva delle componenti morfologica, sociale ed economica), pur nella ipotetica conservazione della risorsa '*suolo*'.

Anche la Corte costituzionale, nell'annullare la legge reg. del Lazio n. 7/2017 ove consentiva interventi di riqualificazione/rigenerazione urbana con cambio di destinazione d'uso richiedendo il titolo edilizio ordinario in luogo di quello in deroga, ha evidenziato che una disposizione di questo tipo, oltre a pretermettere la deliberazione discrezionale dell'organo consiliare e a ledere quindi l'autonomia comunale ai sensi dell'art. 118 Cost. per come attuato dalla legge n. 78/2010, non consente un adeguato controllo sull'aumento del carico urbanistico, e quindi sulle finalità anche socio-ambientali della rigenerazione urbana⁷⁸.

Il caso-Milano è giunto all'attenzione, oltre che delle autorità giurisdizionali amministrative e penali, anche del Parlamento, ove la proposta di legge '*salva-Milano*', recante l'interpretazione autentica della normativa vigente al fine di legittimare *ex post* le decisioni regionali e locali assunte, ha ottenuto l'approvazione *by-partisan* della Camera dei Deputati nell'autunno 2024, essendosi tuttavia successivamente arenata in Senato⁷⁹.

Esistono peraltro alcuni strumenti per arginare queste derive, ma essi risultano scarsamente o niente affatto utilizzati, poiché non recepiti dalle leggi regionali e/o dai Piani urbanistici locali: si pensi all'art. 16, comma 4, del Testo unico per l'edilizia, ove si prevede che, in caso di variazione della destinazione d'uso a esclusivo vantaggio degli interessi privati, il 50% del maggior valore conseguito dall'immobile oggetto di intervento sia destinato, come contributo straordinario, al capitolo di bilancio comunale riservato al finanziamento dei servizi di pubblica utilità⁸⁰.

5. Riflessioni conclusive

Si può a questo punto dare atto del se e del come i propositi di ricerca dichiarati in premessa siano stati realizzati.

⁷⁷ Si v. M. Roj, *Rigenerare la città. Il caso del quartiere San Siro a Milano*, in AA.VV., *Il futuro della città pubblica. Innovazioni, diritti, mercati*, Il Mulino, Bologna, 2024, 209 ss.

⁷⁸ Si v. Corte cost., 12 marzo 2025, n. 51, in www.giurcost.org.

⁷⁹ Sull'incostituzionalità della proposta di legge per violazione dell'art. 9 Cost., si v. P. Maddalena, *Intervista* rilasciata nel corso della trasmissione televisiva *100 Minuti*, 18 luglio 2025, in *LA7.it*.

⁸⁰ Si v. P. Urbani, *Intervista* rilasciata a S. Russo, *La rigenerazione si è trasformata come a Milano in attività speculative*, cit. Si vi inoltre E. Boscolo, *Il caso-Milano: tra interpretazioni e innovazioni legislative*, cit.

Il primo, come si è visto, riguardava l'individuazione una definizione giuridica di *abbandono/disuso* per i *territori* e i *singoli edifici* che vi insistono.

Il secondo proposito riguardava la valutazione del se e del come l'abbandono e/o il disuso dei predetti territori ed edifici possano rappresentare il presupposto per l'esercizio di un potere amministrativo di rigenerazione, anche nella prospettiva della sua eventuale doverosità nell'*an* e alla luce della funzione sociale della proprietà.

Quanto alla nozione di abbandono/disuso di territori ed edifici, si è visto che dall'indagine di tipo positivo si ricava un apprezzabile tasso di ambiguità e incertezza, essendo spesso il patrimonio immobiliare abbandonato preso in considerazione dal legislatore solo come *presupposto* per riferirvi alcuni strumenti di gestione (attività e/o incentivi ad attività), senza tuttavia renderne preliminarmente una definizione.

In particolare nella legislazione regionale si rintraccia il riferimento all'abbandono, al disuso e/o alla dismissione dei beni immobili come requisiti per rinvenire in capo agli stessi l'eventuale ulteriore condizione del '*degrado*', ma nessuno di tali concetti viene definito.

Talvolta rileva il parametro del *tempo del non-uso*, ma il ricorrervi genera ulteriori incertezze. Così come avviene nel caso in cui gli edifici non utilizzati da almeno 5 anni vengono considerati dismessi, al fine di poter procedere alle azioni di rigenerazione territoriale previste dal Piano urbanistico, anche mediante la loro demolizione: resta però opaco il significato da attribuire al non-uso ultraquinquennale, e neppure si precisa se e come rilevi l'*animus dereliquendi*, vale a dire se a es. esso possa essere escluso per l'ipotesi di osservanza degli obblighi fiscali riferiti al bene, o se invece non sia comunque determinante. Oppure, ancora, si prevedono procedimenti di certazione, a iniziativa d'ufficio dell'amministrazione comunale o a iniziativa di parte (dei proprietari), per censire i beni immobili dismessi da almeno 1 anno, che presentino problemi di sicurezza, degrado, o rappresentino un pregiudizio per l'ambiente o la salute, al fine di consentire attività incentivate di recupero/rigenerazione degli stessi, o la loro demolizione (in caso di inerzia dei proprietari nell'avanzare proposte di recupero): non si precisa però in base a quali parametri la dismissione andrebbe accertata e quali siano il rilievo eventuale dell'*animus dereliquendi* e gli elementi per la valutazione della sua sussistenza. Sarebbe a questo punto utile esaminare se qualche elemento ulteriore si possa trarre dalle delibere comunali di censimento di tali immobili. Tuttavia, laddove la quantificazione delle aree dismesse è affidata a es. alla Carta del consumo del suolo, quale parte integrante della pianificazione urbanistica comunale, tale tipo di atto, di cui si è esaminato qualche campione, si limita a individuare le aree e gli edifici abbandonati in apposito elaborato grafico, oppure anche a precisare i compiti della Carta in una Relazione illustrativa, senza aggiungere alcunché sui criteri definitivi per il censimento.

La legislazione speciale statale è invece più incline a fornire definizioni utili, ma sconta il limite della propria natura, che non consente di farne applicazione a casi simili o materie analoghe: in questo contesto vengono a es. qualificati come *abbandonati* i terreni agricoli sui quali non è esercitata attività agricola da almeno

3 anni e che non siano sottoposti a vincoli di destinazione d'uso. Si introduce quindi un concetto di *disuso qualificato*: il non-uso corrispondente al mancato esercizio di una certa attività per un tempo determinato, sicché si attribuisce concretezza al rilievo del fattore tempo e si esclude il rilievo dell'*animus dereliquendi*.

Ma, in via generale, per il Codice civile l'abbandono di un bene corrisponde a una condotta di fatto riconducibile alle facoltà di godimento del proprietario. Tuttavia la recente pronuncia delle Sezioni unite civili della Cassazione sulla possibilità di rinuncia abdicativa alla proprietà immobiliare consente di qualificare il *bene* che ne forma oggetto come '*vacante*', e quindi spettante al patrimonio dello Stato *ex art. 827 cod. civ.* (pur se la sentenza dà atto della circostanza che la precedente giurisprudenza della Cassazione civile qualificasse la fattispecie prevista dall'art. 827 *anche* come riferibile alla sola situazione di fatto della vacanza del bene immobile). Per le Sezioni unite non sono però sufficienti lo stato materiale di abbandono e l'*animus dereliquendi*, essendo altresì necessario un atto unilaterale e non recettizio di rinuncia, da rendere nella forma pubblica o della scrittura privata e da trascrivere nei pubblici registri per l'opponibilità ai terzi.

Dal contesto esaminato emerge pertanto che: a) normalmente il diritto positivo non definisce le condizioni di abbandono/disuso di territori/edifici, ma le prende in considerazione per riferirvi varie attività, fra le quali quelle di rigenerazione, fermo restando che, in base al Codice civile, tali condizioni denotano semplicemente una condotta di fatto riconducibile alle facoltà di godimento del proprietario; b) la recente giurisprudenza delle Sezioni unite civili della Cassazione consente di formalizzare una rinuncia abdicativa ai beni immobili con dichiarazione unilaterale non recettizia, cui conseguono l'attribuzione al bene dello *status* di '*bene vacante*' e la sua spettanza al patrimonio dello Stato *ex art. 827 cod. civ.*, mentre la precedente giurisprudenza della Cassazione riteneva integrata la fattispecie *anche* come riferibile alla sola situazione di fatto della vacanza del bene immobile; c) la legislazione regionale qualifica le condizioni di abbandono/disuso/dismissione come possibili indici della ulteriore condizione del *degrado*, oppure le definisce con riferimento al *tempo del non-uso*, senza però chiarire quando ricorra la condotta del *non-uso* e se e come rilevi l'*animus dereliquendi*; d) la legislazione speciale statale si riferisce, a es. per i terreni agricoli, a una sorta di *disuso qualificato*, introducendo elementi per l'attribuzione di concretezza al parametro del *tempo del non-uso*, ma sconta il limite di non poter essere applicata a casi simili e/o materie analoghe.

Un aspetto che non è emerso, e che, laddove dovessero evidenziarsi antinomie, meriterebbe approfondimento in diversa sede, riguarda il rapporto fra la competenza legislativa statale e quella regionale, posto che tali ambiti definitivi paiono a buon diritto riconducibili alla materia dell'*ordinamento civile*, riservata alla potestà legislativa esclusiva dello Stato.

Al di là di questo profilo, la ragione per cui le predette fonti si riferiscono ai concetti di abbandono/disuso di territori/edifici, definendoli o meno, consiste nella correlata previsione di facoltà/doveri del proprietario, oppure di poteri pubblici, fra i quali la rigenerazione urbana.

Con questa affermazione si può passare a esporre i principali risultati riferibili al secondo proposito della ricerca.

Dal diritto positivo si ricava in particolare che l'abbandono e/o il disuso di territori ed edifici possono rappresentare il presupposto per l'esercizio di un potere amministrativo di rigenerazione, anche alla luce della funzione sociale della proprietà.

A es. l'art. 5, legge n. 158/2017 consente ai piccoli Comuni di acquisire gli immobili abbandonati per riqualificarli, contrastando così l'abbandono. Ancora, l'art. 832, comma 2, cod. civ. consente all'autorità amministrativa di espropriare beni in condizione di deperimento, se tale condizione ha per effetto di nuocere gravemente al decoro delle città o alle ragioni dell'arte, della storia o della sanità pubblica: evidentemente tale potere, il cui *driver* è la funzione sociale della proprietà *ex art.* 42 Cost., può riferirsi anche ai beni immobili abbandonati. Non sempre è tuttavia chiaro se trattasi di *potere-dovere* o di *potere-facoltà*. Ma l'art. 12, d.lgs. n. 34/2018 afferma che le regioni «*promuovono*» «*il recupero produttivo delle proprietà fondiari frammentate e dei terreni abbandonati o silenti, anche nel caso vi siano edificazioni [...] in stato di abbandono*», lasciando intendere che si tratti di *potere-dovere*, almeno per questo caso. Ancora, secondo il Codice dei beni culturali e del paesaggio gli interventi di recupero/riqualificazione delle aree degradate rappresentano contenuto necessario del Piano paesaggistico regionale.

In via più generale, la legislazione sia statale sia regionale attribuisce poteri amministrativi di rigenerazione tali da intercettare diverse funzioni di governo del territorio (dalla salvaguardia alla disciplina sostanziale, dalla pianificazione generale a quella attuativa, dalla attività di controllo a quella sanzionatoria⁸¹). Anzi, si può affermare che, nel corrente momento storico dei Piani senza espansione, la rigenerazione stia divenendo comune denominatore di tutte le funzioni di governo del territorio, che si aprono ancor più, per suo tramite, alle esigenze sociali e ambientali, oltre che economiche. Ciò si traduce nella possibilità, per l'amministrazione, di compensare l'eventuale assenza di sostenibilità economica degli interventi di rigenerazione a carico dei pubblici poteri con la valutazione della loro sostenibilità dal punto di vista sociale e/o ambientale.

⁸¹ Per un approfondimento su questa tassonomia delle funzioni di governo del territorio si v. S. Civitarese Matteucci, P. Urbani, *Diritto urbanistico – organizzazione e rapporti*, Giappichelli, Torino, 2025.

LA TUTELA DEL SUOLO COME INTERESSE VINCOLANTE PER IL PATRIMONIO IMMOBILIARE INUTILIZZATO: IL DOVERE DI CURA DEI PROPRIETARI

Fabio Giglioni

Sommario: 1. Il perimetro dello studio. – 1.1. Il diverso rilievo giuridico del disuso tra beni privati e beni pubblici. – 2. Disuso del patrimonio immobiliare e tutela dell'ambiente: una rassegna delle intersezioni. – 2.1. Disuso del patrimonio immobiliare e tutela dell'ambiente: l'impraticabile qualificazione di rifiuto. – 2.2. Disuso del patrimonio immobiliare e tutela dell'ambiente: i limitati oneri sul proprietario non colpevole. – 2.3. Disuso del patrimonio immobiliare e tutela dell'ambiente: la rilevanza parziale della sicurezza. – 2.4. Disuso del patrimonio immobiliare e tutela dell'ambiente: prime conclusioni. – 3. Una rilettura del diritto di proprietà alla luce delle urgenze ecologiche: un'ipotesi teorica da sottoporre a verifica. – 3.1. Oltre la tutela dell'ambiente: a) la giurisprudenza CEDU. – 3.2. Oltre la tutela dell'ambiente: b) il diritto europeo. – 3.3. Oltre la tutela dell'ambiente: c) il diritto nazionale. – 3.4. Le connessioni con il diritto di proprietà. – 4. Oltre la funzionalizzazione della proprietà: osservazioni preliminari. – 4.1. Oltre la funzionalizzazione della proprietà: a) il diritto/dovere di proprietà nell'ordinamento spagnolo. – 4.2. Oltre la funzionalizzazione della proprietà: b) il diritto/dovere di proprietà nell'ordinamento italiano. – 5. Il dovere di cura della proprietà: a) la norma di carattere generale. – 5.1. Il dovere di cura della proprietà: b) la legittimazione di poteri non espropriativi.

1. Il perimetro dello studio

Per comprendere le analisi e le osservazioni svolte in questo studio è necessario condividere alcune premesse iniziali.

Coerentemente con la ricerca complessiva in cui tale lavoro è collocato l'oggetto è costituito dai soli beni immobili; si considerano tali, ai sensi dell'art. 812 cod. civ., «il suolo, le sorgenti e i corsi d'acqua, gli alberi, gli edifici e le altre costruzioni (...) e in genere tutto ciò che naturalmente o artificialmente è incorporato al suolo». Assumendo nelle riflessioni che si stanno presentando la prospettiva della tutela delle risorse naturali, il suolo è quello su cui si concentra maggiormente l'attenzione. Pertanto, il suolo, in quanto immobile, rileva in sé e in quanto elemento discreto per riconoscerne altri, tra cui principalmente gli edificati.

Trattandosi di beni per i quali l'ordinamento non ammette la *vacatio*, lo studio inevitabilmente riguarderà anche l'istituto della proprietà, di cui però si prende in considerazione la specifica vicenda che riguarda la mancata utilizzazione del bene da parte del proprietario. Tale circostanza può essere pacificamente ricompresa in una delle forme in cui il proprietario esercita il suo pieno diritto di godimento e, nel caso, essa non presenta alcun problema specifico. Diversa è la situazione quando il non

utilizzo del bene è associato all'abbandono non controllato del titolare e ciò avviene esattamente quando il non utilizzo si salda con il deperimento o il degrado dell'oggetto di proprietà¹. Tale relazione può essere peraltro vicendevole giacché se è vero che la mancata manutenzione e cura provoca degrado e deperimento del bene, è anche vero che la perdita funzionale del potenziale d'uso dell'immobile guadagna molto spesso il disinteresse del proprietario, come accade quando un immobile diventa obsoleto. È questa specifica condizione che è posta al centro delle riflessioni che seguono, la cui identificazione è associata all'impiego di numerosi vocaboli (disuso, abbandono, dismissione) utilizzati ampiamente dalle norme giuridiche².

Il disinteresse del proprietario verso l'oggetto del suo diritto presenta notevoli problemi di qualificazione giuridica³: il diritto, infatti, è la scienza sociale che ha l'obiettivo di spiegare le regole per il coordinamento pacifico di tanti interessi diversi e solitamente non mette al centro delle osservazioni il *disinteresse*. Esaminare una condizione di disinteresse in cui il titolare è indifferente alle utilità giuridiche di un bene è una condizione insolita per il diritto.

1.1. *Il diverso rilievo giuridico del disuso tra beni privati e beni pubblici*

Ciò detto, la rilevanza del disuso merita un ulteriore approfondimento, distinguendo le diverse implicazioni giuridiche che si hanno a seconda se il patrimonio immobiliare sia privato o pubblico. Con riferimento ai beni di proprietà privata, la recente sentenza della Cass., sez. un., n. 23093/2025, offre definitive indicazioni circa il fatto che in questo studio non ha rilievo la circostanza in cui il proprietario disponga la rinuncia, dal momento che questa, con l'effetto combinato tra rinuncia e acquisizione originaria dello Stato (rispettivamente artt. 832 e 827 cod. civ.), libera il proprietario da imputazioni di ogni sorta sull'immobile rinunciato, ad eccezione dei diritti reali o di godimento gravanti sul bene non estinti prima della rinuncia e delle responsabilità per danni riconducibili ad azioni od omissioni del rinunciante (artt. 2051 e 2053 cod. civ.). La rinuncia, infatti, segna un diaframma chiaro tra l'inutilizzazione volontaria del bene e l'inutilizzazione per perdita della titolarità della proprietà. Ai fini delle valutazioni di questo lavoro assume rilievo solo la prima ipotesi, essendo la seconda riconducibile a una dismissione⁴. Peraltro l'annotazione

¹ È importante precisare che la dismissione e l'abbandono rilevano se associati a una condizione di deperimento o degrado, dal momento che la dissociazione tra i due fenomeni ha giuridicamente un rilievo diverso: cfr. su questo punto TAR Lazio, Roma, sez. II-bis, 27 dicembre 2022, n. 17543.

² Cfr. A. Giusti, *Che cos'è la rigenerazione urbana*, in *Riprendiamoci la città*, IFEL, Roma, 2023, 21-26; M. Demichelis, *Il governo digitale del territorio*, Jovene, Napoli, 2023, 61-62; G. Torelli, *Contraddizioni e divergenze delle politiche legislative sui beni pubblici*, Giappichelli, Torino, 2019, 147-153.

³ I temi relativi alla qualificazione giuridica dell'abbandono sono affrontati nel contributo di Melania D'Angelosante presente in questo *Volume*, a cui si rinvia.

⁴ Sulle implicazioni esatte di questa volontà del proprietario e sugli effetti si rinvia all'approfondimento di Andrea Costa presente in tale volume.

deve ora considerare gli effetti prodotti dall'art. 1, comma 731, legge n. 199/2025, che, contraddicendo parzialmente l'indirizzo giurisprudenziale appena ricordato, considera nullo l'atto di rinuncia se non è accompagnato da documentazione attestante la conformità del bene alla normativa in materia urbanistica, ambientale e sismica.

In ogni caso, ai fini di questo lavoro, il disuso incontrollato dell'immobile da parte del proprietario rileva come un mero fatto che non incide minimamente sulle facoltà collegate al diritto di proprietà che restano intatte. Il disuso o l'abbandono associato al disinteresse manifestano solamente la perdita del valore patrimoniale che l'immobile ha per il proprietario; a tale condizione non sarebbe associato alcun obbligo a carico del proprietario, né esisterebbero pretese legittime di terzi, secondo la già richiamata sentenza delle sezioni unite, non smentita sul punto neanche dalla ricordata norma del 2025. Non a caso la Corte di Cassazione ha ripreso i passaggi della sentenza n. 28/2024 della Corte costituzionale, nella quale si legge che dall'abbandono non discende «un automatico effetto estintivo dello *ius excludendi alios* riservato al titolare della situazione di attribuzione del bene, né, pertanto, della pretesa punitiva rivolta alla tutela di quel diritto». In conclusione, il disuso di immobile privato ridonda esclusivamente in termini di qualità del valore patrimoniale che concerne esclusivamente il diritto del proprietario, perché «il godimento del bene resta forma di esercizio del diritto di proprietà appartenente al titolare per il soddisfacimento di un interesse patrimoniale da lui disponibile»⁵. Ulteriore conferma di questo assunto proviene ancora dalla sentenza della Corte di Cassazione nel passaggio motivazionale in cui considera l'acquisto a titolo originario della proprietà disposto dall'art. 827 cod. civ. effetto della funzionalizzazione della proprietà privata in opposizione al riconoscimento di qualunque esito di natura equivalente per le vicende antecedenti all'atto di rinuncia, compreso il caso di abbandono.

Al contrario il disuso del patrimonio pubblico avviene su beni che sono funzionalizzati a interessi pubblici, da cui conseguono riflessi più complessi da considerare. Come è noto, una parte della dottrina, sulla scorta di quanto previsto dal Capo II del Titolo terzo del Codice civile, dubita perfino che la relazione tra pubbliche amministrazioni e beni possa essere ricostruita in termini rigorosi di proprietà⁶. Nel Codice civile, infatti, si fa riferimento a beni che appartengono allo Stato e agli enti pubblici, delineando un rapporto differente, che si sostanzia prevalentemente di obblighi a carico del titolare. Allo stesso tempo, però, non può essere disconosciuto che la disciplina dei beni pubblici si è frastagliata in modo significativo in epoca repubblicana, facendo perdere centralità all'impianto codicistico e alle distinzioni lì operate. Nel

⁵ Il passaggio motivazionale è tratto dal punto 10 della sentenza della Cass. n. 29093/2025.

⁶ Cfr. R. Cavallo Perin, *Proprietà pubblica e uso comune dei beni tra diritti di libertà e doveri di solidarietà*, in *Dir. amm.*, 2018, 861-862; V. Caputi Jambrenghi, *Proprietà dovere dei beni in titolarità pubblica*, in *AIPDA – Annuario 2003*, Giuffrè, Milano, 2004, 74-75; V. Caputi Jambrenghi, *Premesse per una teoria dell'uso dei beni pubblici*, Jovene, Napoli, 1979, *passim*. Per una ricostruzione complessiva delle varie teorie sui beni pubblici si veda M. Renna, *Beni pubblici*, in *Enc dir. – I Tematici, Funzioni amministrative*, Giuffrè, Milano, 2022, 149-158.

concreto in moltissimi casi la relazione tra pubbliche autorità e beni pubblici si connota in termini di classici poteri dispositivi del tutto assimilabili a quelli del proprietario e, d'altra parte, a partire dagli anni '90 dello scorso secolo, la valorizzazione dei beni pubblici è stata spesso intesa come valorizzazione patrimoniale per esigenze di finanza pubblica⁷. Ne discende che è progressivamente emersa una nozione di bene pubblico che non è limitata alla sola appartenenza ai soggetti pubblici, ma sempre più alla destinazione concreta di interesse pubblico degli stessi. In questo senso l'esercizio dei poteri dispositivi del proprietario pubblico non è stato considerato inconciliabile con i vincoli funzionali della destinazione pubblica⁸.

A fronte di questa ricostruzione succintamente ricordata sembra pertanto più utile assumere per gli immobili pubblici un approccio realistico che miri a verificare la concreta destinazione dei beni più che la corrispondenza alle classificazioni codicistiche⁹. Questa prospettiva avrebbe anche il vantaggio – trattando qui di beni inutilizzati – di assumere come parametro di riferimento proprio l'uso degli immobili, così da rendere immediatamente più chiari gli effetti concreti prodotti dal disuso. Inoltre, se l'attenzione si concentra sull'uso del bene più che sull'appartenenza, possono tornare in esame gli immobili di proprietà privata e quindi considerare il disuso di beni privati a destinazione pubblica¹⁰.

Chiarita la prospettiva con cui si esamina il caso degli immobili pubblici, si distinguono tre tipologie di immobili: quelli destinati a uso riservato e strumentale delle pubbliche amministrazioni, quelli destinati a uso generale e quelli destinati a pubblico servizio. Ne consegue che a seconda della tipologia di immobile che si prende a riferimento il disuso si manifesta in modo diverso: a) nei confronti dei beni a destinazione strumentale delle pubbliche amministrazioni, il disuso è determinato da una scelta o da un comportamento volontario del proprietario pubblico in termini non dissimili da quanto avviene per gli immobili privati; b) per gli immobili destinati a uso generale il disuso si misura, invece, con la rinuncia o la

⁷ Sul tema si vedano G. Colombini, *Qualche riflessione conclusiva su "le nuove sfide" dei beni pubblici*, in *AIPDA – Annuario 2024*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2025, 261-266; M. Renna, *Beni pubblici*, cit., 156-158; G. Torelli, *Contraddizioni e divergenze delle politiche legislative sui beni pubblici*, cit., 108-119; B. Tonoletti, *Il governo dei beni pubblici tra proprietà e funzione amministrativa*, in F.G. Scoca, A.F. Di Sciascio, *Le proprietà pubbliche*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2016, 13 ss.; A. Buscema, *Dalla conservazione alla valorizzazione dei beni pubblici*, in *Riv. Corte dei conti*, 2016, 3-4, 534 ss.; G. Colombini, *La nozione flessibile di proprietà pubblica*, Giuffrè, Milano, 2008, *passim*; V. Cerulli Irelli, *Utilizzazione economica e fruizione collettiva dei beni*, in *AIPDA – Annuario 2003*, Giuffrè, Milano, 2004, 3 ss.

⁸ Da ultimo ancora M. Renna, *I limiti alla classificazione codicistica dei beni pubblici*, in *AIPDA – Annuario 2024*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2025, 9 ss.

⁹ Cfr. G. Palma, P. Forte, *I beni pubblici in appartenenza individuale*, in *AIPDA – Annuario 2003*, Giuffrè, Milano, 2004, 277-278; G. Palma, *Il regime giuridico della proprietà pubblica*, Utet, Torino, 1983, 71-72; S. Cassese, *I beni pubblici. Circolazione e tutela*, Giuffrè, Milano, 1969, *passim*.

¹⁰ Sottolineano questo passaggio come particolarmente meritevole dell'abbandono della lettura dei beni pubblici in termini di sola appartenenza G. Palma, P. Forte, *I beni pubblici in appartenenza individuale*, cit., 291-293.

riduzione consistente dell'uso da parte dei cittadini; c) con riferimento ai beni destinati a pubblico servizio, il disuso può dipendere sia dal proprietario sia dai cittadini. Le distinzioni operate sono fondamentali per comprendere gli effetti del disuso. Nell'ipotesi a), infatti, il disuso segnala la cessazione o la contrazione di una funzione pubblica a fronte di una perdita o riduzione delle libertà dei cittadini che si determina nell'ipotesi b), mentre il disuso dell'ipotesi c) determina evidentemente la cessazione di un servizio pubblico, che può riguardare tanto la titolarità dell'interesse pubblico, quanto i diritti dei cittadini ¹¹.

Alcuni esempi permettono di chiarire meglio quanto si sta affermando. L'abbandono di una caserma segnala che l'immobile ha perso la sua funzione strategica originaria di difesa dello Stato (ipotesi a), mentre uno spazio pubblico degradato e caratterizzato da incuria induce i cittadini, specie i più deboli, a desistere dalla sua fruizione (ipotesi b); per quanto concerne l'ipotesi c), può bastare citare l'abbandono di una stazione ferroviaria che corrisponde sia alla cessazione di un servizio di collegamento, sia alla contrazione di un diritto dei cittadini. Nelle ipotesi b) e c) appare chiaro che, essendo prodotte limitazioni dei diritti dei cittadini, sulle pubbliche amministrazioni grava un onere che consiste nel restituire o nel rinnovare finalità sociali al bene inutilizzato, riattribuendo valore d'uso agli immobili ¹². Nell'ipotesi a) il pregiudizio è, come nel caso degli immobili privati, riferito al valore della dotazione materiale delle pubbliche amministrazioni che risulta impoverito. Ciò significa che in questa circostanza gli oneri a carico delle pubbliche amministrazioni risultano ancora più pressanti dal momento che possono seguire due possibili direzioni: da un lato, azionare gli strumenti che ne permettono la valorizzazione patrimoniale, dall'altro, nella misura in cui l'inerzia prolungata del proprietario pubblico produca effetti indiretti più estesi idonei a generare un impoverimento generale delle aree coinvolte dal bene in disuso, l'amministrazione risulta obbligata a restituire o a rinnovare il valore d'uso all'immobile per tutelare diritti e libertà dei cittadini ¹³.

Se le ipotesi a), b) e c) sono provocate da un gestore o concessionario privato temporaneo o, ancora, dal proprietario privato di un bene a destinazione pubblica ci si trova in presenza di un comportamento che viola obbligazioni e/o condizioni contrattuali, permettendo così alle autorità pubbliche, a seconda delle circostanze, di procedere a revoca, requisizione o espropriazione per ritornare in possesso dell'immobile in disuso, perché in questi casi il disuso provocato dal soggetto privato, gestore o proprietario, si ripercuote in modo diretto e negativamente sui diritti

¹¹ Si consenta di rinviare a F. Giglioni, *Il patrimonio immobiliare pubblico nel contesto della rigenerazione urbana*, in *AIPDA – Annuario 2024*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2025, 295-297.

¹² Sulle cause culturali profonde del peggioramento della condizione dei beni pubblici si è soffermato F. Salvia, *La parabola del diritto amministrativo negli ultimi anni sotto la spinta degli uomini del fare amici del macro e dei «guadagni rapidi»; nemici irriducibili dei beni comuni e di ogni forma di manutenzione dell'esistente*, in *Dir. econ.*, 2020, 1, 175-177.

¹³ Il dovere di un riutilizzo del patrimonio pubblico dismesso è rintracciabile indirettamente nella sentenza della Corte cost. n. 119/2020.

e sulle libertà dei cittadini e, per questo, è soggetto a funzionalizzazione. In definitiva, se il legittimo possessore privato non contrasta il disuso neppure in presenza di una contestazione da parte delle autorità pubbliche vigilanti, l'immobile può conoscere un rinnovato uso che contrasta l'abbandono solo se torna ad appartenere alle amministrazioni pubbliche ¹⁴.

Al termine di questo ulteriore approfondimento, si capisce che il disuso si atteggia in modo diverso se si misura con la proprietà privata o con la proprietà pubblica ¹⁵: nel primo caso, almeno in prima approssimazione, esso si presenta come un mero fatto, nel secondo, invece, evidenzia sempre una ricaduta sugli interessi pubblici e molto spesso anche sui diritti e sulle libertà dei cittadini, perfino quando l'immobile, destinato ai fini pubblici, sia gestito da privati o, addirittura, sia di proprietà di privati.

2. *Disuso del patrimonio immobiliare e tutela dell'ambiente: una rassegna delle intersezioni*

A questo punto interessa approfondire se e in che modo il disuso di immobili, investendo come minimo una risorsa naturale essenziale come il suolo, ridondi nella prospettiva della tutela dell'ambiente. Le considerazioni svolte in via preliminare hanno permesso di evidenziare le ricadute eventuali del disuso sugli interessi pubblici, ma non hanno prestato attenzione alla qualità degli interessi pubblici coinvolti. Adesso prende avvio una rassegna sintetica che verifica quali implicazioni il disuso comporta quando si prende in esame lo specifico interesse pubblico della tutela ambientale, assumendo qui una nozione larga che quindi include tanto la visione più tradizionale strumentale della tutela ambientale al benessere degli esseri umani quanto alla tutela in sé della natura.

L'obiettivo di questa indagine è capire se gli interessi pubblici coinvolti dal disuso degli immobili producono effetti diversi quando è coinvolta la tutela dell'ambiente, conoscendo condizionamenti che vanno oltre i limiti visti nel paragrafo precedente a proposito della proprietà privata oppure determinando applicazioni e obblighi diversi da quelli già considerati quando sono coinvolti i beni pubblici o a destinazione pubblica ¹⁶.

¹⁴ Cfr. TAR Sicilia, Palermo, 24 giugno 2024, n. 2050. Proprio per questo correttamente nel suo lavoro Torelli specifica che questa prospettiva di analisi, quella del contrasto al disuso, riproduce la "pubblicità" dei beni soprattutto a partire dall'appartenenza; cfr. G. Torelli, *Contraddizioni e divergenze delle politiche legislative sui beni pubblici*, cit., 232.

¹⁵ Si traslascia invece in questo contributo il tema dei domini collettivi, per il quale si rinvia al contributo di Maria Grazia Della Scala, presente in questo *Volume*. Si veda anche V. Berlingò, *La proprietà intergenerazionale e i beni di godimento collettivo*, in *AIPDA – Annuario 2024*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2025, 29 ss., che presenta comunque una prospettiva affine a quella impiegata in questo studio.

¹⁶ Cfr. F. De Leonardis, *Beni ambientali e azione amministrativa*, in *AIPDA – Annuario 2003*, Giuffrè, Milano, 2004, 116-117, che a proposito dell'incidenza della tutela dell'ambiente sull'uso dei

2.1. Disuso del patrimonio immobiliare e tutela dell'ambiente: l'impraticabile qualificazione di rifiuto

Alla luce di quanto premesso fin qui, merita di essere verificato se il disuso derivante dal disinteresse manifestato dalla mancata cura e manutenzione degli immobili da parte di proprietari possa essere equiparato all'abdicazione che permette a un bene di essere qualificato come rifiuto. Secondo l'art. 183 cod. amb., infatti, si definisce rifiuto «qualunque sostanza od oggetto di cui il detentore si disfi o abbia l'intenzione o abbia l'obbligo di disfarsi». L'azione del disfarsi può ben essere associata a quella dell'abbandono incontrollato degli immobili che è al centro delle riflessioni che qui s'intendono operare. Se questa analogia trovasse fondamento, la conseguenza sarebbe che il detentore degli immobili abbandonati dovrebbe essere gravato di obblighi giuridici. La qualificazione di un bene quale rifiuto, infatti, determina una serie di obblighi a carico del detentore necessari a perseguire la tutela dell'ambiente. In questo senso, pertanto, rispetto alle conclusioni raggiunte nel paragrafo precedente si avrebbe il seguente risultato: 1) il proprietario privato sarebbe tenuto a osservare una serie di comportamenti giustificati dalla necessità di preservare interessi a tutela dell'ambiente; 2) il proprietario pubblico, già onerato da interessi pubblici in caso di disuso, avrebbe anche responsabilità nei confronti di interessi ambientali.

L'analogia può contare, oltre che su una sostanziale equivalenza tra l'abbandono incontrollato e l'azione del disfarsi, sui principi generali del diritto ambientale in sede europea. Ci si riferisce, in particolare, al principio secondo cui l'UE garantisce "un'alta protezione dell'ambiente", in base al quale gli obblighi a tutela dell'ambiente si applicano anche nei casi in cui il pregiudizio concreto è solo potenziale. Nel caso del disuso degli immobili, infatti, si potrebbe verificare il pregiudizio del buon funzionamento del suolo quale matrice ambientale, sia nel caso in cui esso non sia ancora consumato ma comunque compromesso proprio a causa dell'abbandono, sia nel caso in cui sia consumato qualora l'abbandono degli immobili edificati produca deterioramento a causa di inquinamento. Il collegamento inesorabile tra immobili e suolo è tale che il pregiudizio, anche solo potenziale, determinato dal disuso degli immobili mette a rischio un'importante risorsa naturale, così da ritenere giustificata la qualifica di rifiuto dell'immobile inutilizzato.

D'altra parte, per giurisprudenza consolidata della Corte di Giustizia, il disfarsi e la conseguente nozione di rifiuto sono concetti che il diritto europeo assume con la prioritaria esigenza di tutelare la salute umana e l'ambiente, sicché vengono interpretati in modo estensivo¹⁷. Tali circostanze devono essere accertate nel concreto, verificando se il disfarsi di un bene si traduca, nei casi qui di interesse, in un abbandono incontrollato.

beni pubblici ha osservato che, in analogia con quanto avvenuto con i beni a uso civico la cui rilevanza giuridica è mutata nel tempo, anche per i beni pubblici la tutela dell'ambiente potrebbe produrre una nuova stagione capace di fiorire nuove conseguenze giuridiche sull'uso dei beni.

¹⁷ Si vedano in questo senso Corte di Giustizia, 14 ottobre 2020, C-629/19, *Sappi Austria Produktion e Wasserverband «Region Gratkorn-Gratwein»*; Corte di Giustizia, 4 luglio 2019, C-624/17, *Tronex*.

Si aggiunga che una siffatta qualificazione dei beni immobili abbandonati avrebbe anche il vantaggio che l'immobile-rifiuto manterrebbe un suo valore patrimoniale, dal momento che il trattamento dei rifiuti è sempre oggetto di diritti patrimoniali che vede interessati soggetti terzi impegnati a realizzare le operazioni necessarie per la tutela dell'ambiente. In questa maniera la mutata condizione dell'immobile in disuso in immobile-rifiuto comporterebbe per il proprietario un obbligo di trattamento per il recupero o la rimozione (degli edificati o delle fonti di inquinamento) e/o un costo economico, con le conseguenze che seguono: nel caso del proprietario pubblico, già gravato da obblighi di nuova funzionalizzazione del bene in disuso, il recupero dell'immobile-rifiuto sarebbe alternativo alle altre opzioni doverose di rigenerazione e sussidiario in caso di inerzia del proprietario pubblico; nel caso del proprietario privato, il costo provocato dalla qualificazione di rifiuto potrebbe indurlo a rinuncia della proprietà o a sostenere i costi di recupero oppure a difendere il (residuo) valore patrimoniale con alienazione o azioni di *end of waste*, riscattando il bene stesso dalla qualifica di rifiuto con il pieno riutilizzo per interessi propri.

L'ulteriore grave conseguenza prodotta dalla qualifica di rifiuto dell'immobile abbandonato sarebbe quella di trasformare il bene interessato in immobile a destinazione pubblica¹⁸. Secondo un orientamento condiviso tanto dalla dottrina quanto dalla giurisprudenza, infatti, la destinazione di un bene a servizio pubblico è certificata dai fatti e non dipende necessariamente da un atto giuridico volontario espresso dalle pubbliche autorità. In questi termini, la qualificazione di immobile-rifiuto privato trasformerebbe il bene come destinato a servizio pubblico, a meno che il proprietario prevenga tale esito o con l'alienazione del bene, anche se scontando presumibilmente ulteriore perdita di valore patrimoniale, o riprendendo a usarlo.

D'altra parte, l'inclusione degli immobili nella nozione di rifiuto è stata presa in considerazione anche dalla giurisprudenza europea. Nella causa *Van de Walle e al.*¹⁹ la Corte di Giustizia ha ritenuto compresa nella nozione di rifiuto anche quella di suolo contaminato da sversamento accidentale di idrocarburi, dal momento che non essendo questi ultimi separabili dal terreno inquinato «possono essere recuperati o smaltiti soltanto se tale terreno viene anch'esso sottoposto alle necessarie operazioni di decontaminazione» (m. 52).

Tuttavia, tale sentenza, che aveva causato timori per una sua applicazione estensiva²⁰, ha indotto poi il legislatore europeo a chiarire meglio in occasione della direttiva 2008/98/CE che il coinvolgimento dei terreni nella qualifica è esclusa (quasi totalmente)²¹. L'art. 185, comma 1, lett. a) e b), cod. amb., esplicita chiaramente che

¹⁸ Per la tesi dei rifiuti come beni pubblici, intesi come beni a destinazione pubblica, si veda M. Di Lullo, *Il rifiuto come bene: titolarità e gestione*, in *Riv. giur. amb.*, 2001, 383 ss.

¹⁹ Si tratta della sentenza Corte di Giustizia, 7 settembre 2004, C-1/03.

²⁰ Si veda il commento espresso sulla sentenza di O. McIntyre, *The All-Consuming Definition of 'Waste' and the End of the 'Contaminated Land' Debate?*, in *Jour. Env. Law*, 17, 2005, 109 ss.

²¹ In tal senso è molto chiara la sentenza della Corte di Giustizia, 17 novembre 2022, C-238/21, *Porr Bau*.

non rientrano nella disciplina dei rifiuti rispettivamente «il terreno (in situ), inclusi il suolo contaminato non scavato e gli edifici collegati permanentemente al terreno (...)» e «il suolo non contaminato e altro materiale allo stato naturale escavato nel corso di attività di costruzione (...)». Ne deriva che l'ipotesi dell'equiparazione tra immobili abbandonati e rifiuti, pur presentando profili di interesse per gli effetti che avrebbe comportato in termini di responsabilità, è oggi chiaramente avversata dal diritto positivo.

2.2. Disuso del patrimonio immobiliare e tutela dell'ambiente: i limitati oneri sul proprietario non colpevole

I siti oggetto di inquinamento obbligano il colpevole ad adottare una serie di misure che vanno dalla prevenzione alla bonifica e al sostentamento dei costi per eventuali interventi correttivi sostitutivi compiuti da chi interessato o dalle pubbliche amministrazioni secondo la disciplina prevista dal codice dell'ambiente sulle bonifiche. Naturalmente se l'autore dell'inquinamento per azioni od omissioni è il proprietario del sito interessato, non sorgono particolari problemi in termini di riconoscimento degli obblighi giuridici a suo carico ²².

Più interessante è viceversa la verifica se il proprietario non colpevole sia ugualmente tenuto a rispettare gli obblighi giuridici specifici e, in particolare, per quanto rileva in questo scritto, se lo sia il proprietario di un immobile abbandonato e inquinato. In presenza di un sito abbandonato, in effetti, si possono verificare due condizioni rilevanti, che peraltro non sono necessariamente alternative tra loro: quella di favorire in modo tardivo la scoperta dell'inquinamento in ragione dell'incuria prestata dal proprietario anche se non colpevole e quella di favorire l'uso abusivo da parte di terzi, dalla cui azione dipende l'effettivo inquinamento del sito. In altre parole, anche il proprietario non colpevole dell'inquinamento concorre di fatto a un pregiudizio sull'ambiente per mezzo dell'abbandono dell'immobile determinando quella che è stata definita una "responsabilità da posizione" ²³. L'ipotesi che

²² Tuttavia, anche da questo punto di vista, recentemente è stata proposta un'interpretazione particolarmente rigorosa del principio soggettivo che ha escluso la responsabilità di amministratori di società, proprietaria della discarica oggetto di intervento di bonifica, ritenendo necessario distinguere la posizione degli amministratori dal ruolo che questi rivestono nella società; cfr. Cons. Stato, sez. IV, 5 marzo 2025 n. 1882. Per un orientamento diverso si veda TAR Veneto, 6 febbraio 2025, n. 192.

²³ In giurisprudenza, a proposito dell'applicazione dell'art. 192, d.lgs. n. 152/2006, si confrontano due orientamenti diversi circa l'obbligo del proprietario non responsabile di concorrere alla rimozione e smaltimento dei rifiuti pericolosi depositati illecitamente su terreno. Un primo orientamento, accolto anche in sede consultiva con Cons. Stato, sez. I, 27 maggio 2020 n. 1192 e largamente prevalente negli anni più recenti, ritiene che senza una specifica dimostrazione della colpa o del dolo del proprietario non sia possibile ricavare una responsabilità dalla mera mancata recinzione del terreno (cfr. Cons. Stato, sez. V, 30 aprile 2025 n. 3666; TAR Campania, Napoli, 24 marzo 2025, n. 2502; Cons. Stato, sez. IV, 26 agosto 2024 n. 7236; TAR Campania, Napoli, 7 marzo 2024, n. 1534; TAR Lombardia, Milano, 15 dicembre 2021, n. 2815; Cons. Stato, sez. IV, 3 dicembre 2020 n. 7657; Cons. Stato, sez. IV, 15 dicembre 2017 n. 5911); il secondo, invece, pur non ritenendo sussistente uno specifico obbligo di

si sta sollevando è se il disuso degli immobili possa ridondare in termini di interessi pubblici con riferimento alla protezione dell'ambiente quando si abbia a che fare con la proprietà privata, mentre per la proprietà pubblica si deve verificare se tale circostanza possa arricchire i già presenti obblighi per disuso.

A tal proposito è noto che il principio guida di riferimento per la prevenzione e la riparazione del danno ambientale è il principio “chi inquina paga”, come viene ricordato già dal secondo considerando della direttiva 2004/35/CE²⁴, secondo il quale la responsabilità per il danno compiuto deve essere ricollegata al soggetto che ha generato il danno. Proprio in relazione a una vicenda sollevata dal giudice italiano, la Corte di Giustizia si è espressa sul punto in sede di rinvio pregiudiziale, sostenendo che per quel che concerne l'applicazione del diritto europeo, fatta eccezione per le attività oggettivamente pericolose enucleate in un apposito allegato, la responsabilità può essere determinata solo in presenza della verifica di colpevolezza o del dolo dell'operatore a cui si riconduce l'attività inquinante²⁵. È pertanto invalsa in sede europea un'interpretazione restrittiva di responsabilità²⁶.

Tuttavia, è opportuno segnalare che in questa sentenza, solitamente utilizzata per escludere la responsabilità del proprietario incolpevole, sono altresì presenti due passaggi che non escludono l'ampliamento delle responsabilità in base a scelte discrezionali degli Stati membri. Al punto n. 40 delle motivazioni della causa *Fipa e al.*, si legge che il principio “chi inquina paga” non può essere invocato dai privati al fine di escludere la disciplina nazionale quando nel caso di specie non sia applicabile nessuna normativa europea, mentre ricorda che l'art. 16, direttiva 2004/35/CE, non preclude agli Stati membri di mantenere o adottare disposizioni più severe attraverso l'individuazione di altri soggetti responsabili. In altre parole, pur ribadendo l'applicazione rigorosa del principio “chi inquina paga”, l'ordinamento europeo concede agli ordinamenti nazionali spazi ulteriori per configurare altre forme di responsabilità che, sebbene non possano surrogare quella principale, potrebbero integrarla. Alla luce di tali coordinate la giurisprudenza maggioritaria non ha acceduto a un'interpretazione che addossasse anche al proprietario non colpevole forme di responsabilità

recinzione, ritiene che il proprietario deve comunque adottare misure che proteggano l'immobile o quantomeno prevengano l'accesso di terzi (cfr. Cons. Stato, sez. IV, 28 novembre 2022 n. 10433; Cons. Stato, sez. V, 8 febbraio 2005 n. 323; Cons. Stato, sez. V, 25 gennaio 2005 n. 136). L'applicazione di questa norma, anche se differente dalla disciplina della bonifica, presenta similitudini con il tema principalmente trattato.

²⁴ In tale considerando si legge che la «prevenzione e la riparazione del danno ambientale dovrebbero essere attuate applicando il principio «chi inquina paga», quale stabilito nel trattato e coerentemente con il principio dello sviluppo sostenibile. Il principio fondamentale della presente direttiva dovrebbe essere quindi che l'operatore, la cui attività ha causato un danno ambientale o la minaccia imminente di tale danno, sarà considerato finanziariamente responsabile in modo da indurre gli operatori ad adottare misure e a sviluppare pratiche atte a ridurre al minimo i rischi di danno ambientale».

²⁵ Il riferimento è alla sentenza della Corte di Giustizia, 4 marzo 2015, C-534/13, *Fipa e a.*

²⁶ L'interpretazione è stata seguita anche dalla giurisprudenza nazionale; cfr. Cass., sez. un., 1 febbraio 2023, n. 3077; Cass., sez. un., 4 gennaio 2024, n. 199.

aggiuntive²⁷; ha prevalso, invece, un'impostazione spesso ribadita anche dalla CEDU, secondo cui i limiti al diritto della proprietà devono trovare un'equilibrata composizione con il godimento effettivo di una libertà fondamentale e, pertanto, solo attraverso chiare disposizioni di legge è possibile funzionalizzare la proprietà²⁸. In questo senso, se si eccettuano gli obblighi disposti dall'art. 245, d.lgs. n. 152/2006, che impongono al proprietario di comunicare alle autorità pubbliche il superamento o il pericolo di superamento delle soglie di contaminazione, di fatto impraticabile in caso di proprietà in disuso, non si rintracciano doveri effettivi a carico del proprietario, per il quale, pertanto, la vicenda riferita incide sul solo diritto patrimoniale²⁹.

Un risultato indiretto a tal fine può pervenire solamente dall'art. 253, d.lgs. n. 152/2006, quando a causa dell'inerzia, dell'incapienza o dell'ignoranza del responsabile di inquinamento, le autorità pubbliche possono far valere gli oneri reali e i privilegi immobiliari sul proprietario incolpevole, reclamando il diritto al rimborso delle spese sostenute per gli interventi adottati sul sito contaminato, limitatamente al valore di mercato del bene risanato. Tale possibilità, che non è comunque obbligatoria, grava di oneri economici il proprietario non colpevole, ma senza che questa incida in alcun modo sul suo potere di disposizione e godimento³⁰. Per effetto di tali oneri, tuttavia, il proprietario disinteressato all'immobile gravato è chiamato a sopportare costi aggiuntivi che potrebbero risultare particolarmente sgraditi proprio in ragione del fatto che riguardano un immobile in disuso. Oltretutto, la reazione in termini di azione di disposizione riscontrerebbe un ulteriore presumibile abbattimento del valore del bene in proprietà. Di conseguenza, malgrado gli aggravii che si determinano in caso di siti inquinati, il proprietario incolpevole dell'immobile danneggiato è inciso solo nel suo diritto patrimoniale, non potendosi ricavare in alcun modo dalla situazione descritta obblighi specifici.

In ultimo la Corte di Cassazione ha altresì escluso che la proprietà di un immobile inquinato e pregiudicato dal punto di vista della salubrità ambientale possa inhibire il diritto alla rinuncia del proprietario, traducendosi in un insostenibile obbligo di restare proprietario contrario a ogni espressione minima del diritto di proprietà³¹.

²⁷ Ad esempio, si sarebbe potuto argomentare che il principio "chi inquina paga" innanzitutto significa impedire che il costo della prevenzione e della riparazione ricada sulla collettività oppure si sarebbero potuti ricostruire obblighi di custodia a carico del proprietario non escludendone dunque il coinvolgimento nei costi.

²⁸ Su questo la giurisprudenza CEDU è consolidata da oltre venti anni, dopo una prima fase iniziale più incerta; cfr., in particolare, sentenza 25 marzo 1995, *Iatridis*, 1 marzo 2001, *Ex Re di Grecia c. Grecia*; 9 giugno 2005, *Baklanov c. Russia*.

²⁹ Lo sottolinea molto bene A. Nervi, *Beni comuni, ambiente e funzione del contratto*, in *Rass. dir. civ.*, 2, 2016, 423. Così anche R. Landi, *Risanamento ambientale e vicende della proprietà*, Esi, Napoli, 2022, 151-163.

³⁰ Cfr. R. Landi, *Risanamento ambientale e vicende della proprietà*, cit., 182-193; R. Landi, *Confittualità da circolazione giuridica di un bene contaminato. Tecniche rimediali*, in E. Capobianco, G. Perlingieri, M. D'Ambrosio (a cura di), *Circolazione e teoria dei beni*, Esi, Napoli, 2021, 208-210.

³¹ Così Cass., sez. un., 11 agosto 2025, n. 23093.

2.3. *Disuso del patrimonio immobiliare e tutela dell'ambiente: la rilevanza parziale della sicurezza*

Patrimonio immobiliare e tutela dell'ambiente possono intrecciarsi per esigenze che attengono ai fini della sicurezza, generando dinamiche di reciproco condizionamento con riferimento all'uso dei beni.

Ad esempio, in generale, la violazione dei regolamenti locali di igiene e sanità può comportare, a seconda delle circostanze, l'interruzione dell'uso di immobili e ordinarne lo sgombero (art. 222, r.d. n. 1265/1934) o qualora le autorità pubbliche accertino l'insalubrità di immobili destinati a edifici o anche ad attività economiche o di servizio, l'inibizione dell'uso da parte del proprietario o del legittimo possessore (art. 226, r.d. n. 1265/1934). Nei casi in cui i proprietari siano tenuti ad assicurare abitazioni salubri per i lavoratori che coltivano terreni di proprietà e non ottemperino adeguatamente, è perfino previsto l'intervento sostitutivo delle autorità pubbliche al fine di garantire le condizioni di abitabilità in sostituzione del proprietario (artt. 223 e 224, r.d. n. 1265/1934). Il disuso, in tali casi, è imposto al proprietario per tutelare l'igiene e la sanità pubblica. Malgrado qui il disuso esprima esso stesso la funzionalizzazione della proprietà, il legame che si vuole sottolineare è che la tutela riferita alla salubrità degli ambienti di vita familiare o sociale è in grado di incidere sul diritto di godimento del proprietario.

Per le ragioni che saranno comprese meglio più avanti merita di essere sottolineato che l'associazione tra tutela dell'igiene e della sanità pubblica e tutela dell'ambiente non risulta per nulla forzata. Ai sensi dell'art. 344, r.d. n. 1265/1934, infatti, i regolamenti locali di igiene e sanità «contengono le disposizioni (...) per l'assistenza medica, la vigilanza sanitaria, l'*igiene del suolo e degli abitati, la purezza dell'acqua potabile*, (...)»; in altre parole, la tutela dell'igiene e della salute pubblica è collegata alla salvaguardia della salubrità delle risorse naturali³². D'altra parte, è ben noto che tra le discipline originarie che Giannini ritenne alla base del riconoscimento della tutela dell'ambiente vi erano proprio le disposizioni sull'igiene e sulla sanità pubblica. Nell'ipotesi appena menzionata il disuso costituisce una soluzione a favore della tutela dell'ambiente, ma è disposto come obbligo a carico del privato.

A sua volta, però, il disuso incontrollato del proprietario può costituire una minaccia per le risorse naturali e l'ambiente e ciò rileva in varie circostanze. Il sindaco, ad esempio, può disporre ordinanze contingibili e urgenti in caso di emergenze sanitarie o di igiene pubblica, ma anche quando interviene per «superare situazioni di grave incuria o degrado del territorio, dell'ambiente e del patrimonio culturale o di pregiudizio del decoro (...)» (art. 50, comma 5, d.lgs. n. 267/2000). La norma delinea fattispecie che ben si possono associare a condizioni di disuso incontrollato delle proprietà. Emerge da queste disposizioni che le cause di incuria

³² Si veda anche l'art. 91 dello stesso decreto che tra i compiti affidati ai vigili sanitari menziona come primo «le condizioni igieniche del suolo».

o degrado del territorio e dell'ambiente rilevano ai fini della reazione legittima dei poteri pubblici, potendo questi imporre a carico del proprietario misure amministrative obbligatorie idonee a determinare la cessazione del disuso o comunque ad adottare obblighi di responsabilità a carico di chi abbia dato prova di incuria³³. Si noti che l'incidenza sulla proprietà è disposta con un provvedimento di ordinanza che, come è noto, deroga al carattere di tipicità dei provvedimenti amministrativi. Si tratta, in ogni caso, di un'eventualità, visto che l'ordinanza in parola potrebbe essere di natura diversa se il comune adottasse appositi regolamenti per le materie citate dal suddetto art. 50, comma 5; infatti, il comma 7-ter dello stesso articolo dà la possibilità al comune di iscrivere il potere di ordinanza dentro un quadro regolamentare, rendendolo così conforme a tipizzazione. Resta ferma, tuttavia, la condizione che l'ordinanza può essere disposta solo per casi di urgente necessità e pertanto la misura di interruzione del disuso può essere solamente temporanea.

Diversa è la fattispecie riconducibile alla situazione di un'opera di edificazione, in origine legittimamente autorizzata, ma eseguita in modo incompleto con sopraggiunta estinzione del titolo edilizio iniziale e con pregiudizio di prorogarlo o disinteressare o impossibilità dell'interessato al rinnovo della richiesta di autorizzazione o che, pur richiesto, non sia conseguito. In queste condizioni si viene a determinare una situazione che registra una differenza tra "consentito e realizzato". Tale fattispecie, nota anche col nome del "non finito architettonico", stabilisce un'altra fattispecie di immobile in disuso, con l'aggravante che, essendo un immobile realizzato parzialmente, non è neanche idoneo all'uso progettato e, quindi, doppiamente problematico. Nonostante ciò la giurisprudenza si è divisa sull'interpretazione di tale fattispecie tra chi rinveniva nell'opera incompleta l'integrazione di un abuso *ex art.* 31, d.P.R. n. 380/2001, da cui dovrebbe conseguire l'obbligo di demolizione a carico del proprietario, e chi invece sottolineava la piena legittimità di quel che era stato comunque realizzato, ritenendo più congruo prevedere l'applicazione di una sanzione *ex artt.* 34 o 36, d.P.R. n. 380/2001. Su questa vicenda si è pronunciato il Consiglio di Stato in adunanza plenaria³⁴, ritenendo che la soluzione vada distinta a seconda se l'opera incompleta sia autonoma e funzionale: qualora non si rintraccino tali condizioni, il manufatto deve essere equiparato a un abuso e come tale costituisce una condizione che obbliga l'autore alla demolizione; qualora invece il realizzato, pur incompleto, mantenga una sua autonomia funzionale tale da presentare una

³³ Cfr. Cons. Stato, sez. IV, 5 marzo 2025 n. 1882, che ha considerato parzialmente legittima l'ordinanza a carico di una società responsabile di inquinamento del suolo proprio in ragione del disuso di una discarica di cui era proprietaria. Si veda anche TAR Calabria, Reggio Calabria, 2 febbraio 2022, n. 76, in cui il giudice considera legittima un'ordinanza del sindaco a carico del proprietario per la realizzazione di interventi necessari di messa in sicurezza e superamento dell'incuria giustificata dal fatto che gli interventi obbligati non riguardano solo le emergenze sanitarie ma anche quelli «volti a superare situazioni di grave incuria o degrado del territorio».

³⁴ Cfr. Cons. Stato, Ad. plen., 30 luglio 2024, n. 14, con commento di M. Calabrò, *Città "immaginta" e città "realizzata" secondo l'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato (nota a Cons. Stato, Ad. Plen., 30 luglio 2024, n. 14, in Giustizia Insieme, 2025).*

difformità non grave, il comune potrà optare per una sanzione pecuniaria o, perfino, se sussistono le condizioni, per la conservazione dell'esistente.

Ai fini del ragionamento che si sta sviluppando in questa sede ciò che rileva maggiormente è quel passaggio motivazionale in cui il Consiglio di Stato ritiene che la fattispecie del "non finito architettonico" «comporta di per sé un degrado ambientale e paesaggistico», da cui consegue l'applicazione di un obbligo a carico del responsabile che, nella forma più grave, quella cioè in cui il realizzato non raggiunge neppure la soglia minima accettabile a garantire l'utilizzabilità del costruito, consiste nell'obbligo di demolizione. L'abbandono del costruito parziale perché inutilizzabile si traduce dunque in un degrado ambientale tale da giustificare un obbligo gravoso a carico del proprietario³⁵.

Nelle ipotesi menzionate la tutela dell'ambiente condiziona l'uso della proprietà, prevalentemente privata, al fine di garantire un contesto salubre strumentale alla salute e alla qualità della vita degli esseri umani. In altre parole, la tutela delle risorse naturali assume rilievo come condizione di salubrità prevalentemente per la salute umana, la vivibilità e il decoro. Accanto a queste fattispecie, ne esistono altre però in cui le conseguenze sulla sicurezza ambientale del disuso e dell'abbandono degli immobili si ripercuote prevalentemente sugli elementi naturali, sulla biodiversità e sugli ecosistemi, compromettendone il funzionamento³⁶. Si rinvencono anche in questi casi problemi di sicurezza ambientale, che però riguardano la natura in sé³⁷.

A quelle possono essere aggiunte le previsioni dell'art. 5, legge n. 168/2017, che consente ai piccoli comuni, anche avvalendosi di un fondo specifico loro dedicato, di contrastare l'abbandono con l'acquisto di terreni per la prevenzione di fenomeni di dissesto idrogeologico e perdita di biodiversità o per assicurare esecuzione di operazioni di cura dei boschi e la bonifica di terreni agricoli e forestali o anche con l'acquisto di edifici in abbandono o degrado per prevenire crolli o pericoli. Tuttavia, le soluzioni indicate, malgrado mosse dalla prevenzione di ricadute negative del disuso per l'ambiente, non incidono sul diritto di proprietà, se non eventualmente nel suo valore patrimoniale, dal momento che la proprietà è liberamente ceduta.

L'art. 30, legge n. 131/2025, la legge per il riconoscimento e la promozione delle zone montane, ha previsto inoltre l'istituzione del "Registro nazionale dei terreni silenti", in cui confluiscono i terreni abbandonati al fine di promuoverne il fine riproduttivo. Il Registro è uno strumento amministrativo il cui utilizzo è associato

³⁵ La perdita della proprietà riguarda in automatico l'opera non perfezionata ma, se motivati adeguatamente, anche gli oggetti collegati in modo funzionale al bene autorizzato; cfr. TAR Campania, 10 gennaio 2025, n. 214.

³⁶ Cfr. D. Palazzo, *Tutela e valorizzazione dei servizi ecosistemici, potere amministrativo e analisi economica del diritto*, in *Dir. amm.*, 2025, 425-427, a proposito della nozione giuridica di servizi ecosistemici.

³⁷ Molte di queste vicende sono ricordate nel contributo di Riccardo Stupazzini presente in questo *Volume*, a cui si rinvia.

all'applicazione delle norme previste dal testo unico delle foreste, dove sono previsti alcuni meccanismi di riutilizzo dei terreni privati abbandonati per contrastare il degrado ambientale ³⁸.

Infine, può essere di interesse menzionare un'altra soluzione di contrasto al disuso fondata sulla promozione e sugli incentivi a favore degli agricoltori quali custodi dell'ambiente e del territorio. La legge n. 24/2024 dispone, infatti, misure di vantaggio a favore degli agricoltori che si impegnano a contrastare l'abbandono delle attività agricole e dello svuotamento dei piccoli insediamenti urbani, nonché i rischi idrogeologici ³⁹. In questo caso, il contrasto al disuso è promosso più che obbligato in nome dell'esigenza di tutelare il territorio e l'ambiente dal deterioramento soprattutto in termini di risorse naturali.

2.4. Disuso del patrimonio immobiliare e tutela dell'ambiente: prime conclusioni

Dalla disamina svolta emerge che il disuso del patrimonio immobiliare è considerato in diverse circostanze un elemento rilevante per la tutela dell'ambiente e, in qualche occasione, può perfino risultare esso stesso una misura obbligatoria che soddisfa la tutela dell'ambiente. Tuttavia, dall'analisi si ricava che non esiste in termini generali una condizione di incompatibilità tra disuso di immobili e tutela dell'ambiente, neppure quando si verificano conseguenze gravi come quelle dell'inquinamento di siti se il proprietario è incolpevole. Esistono condizioni molto specifiche, spesso determinate dall'emergenza e dalla sicurezza ambientale, che possono giustificare misure obbligatorie o ablativo della proprietà, ma sono fattispecie o provvisorie o molto puntuali. In qualche caso, addirittura, il contrasto al disuso si realizza soddisfacendo almeno in parte i diritti patrimoniali dei proprietari o, perfino, con incentivi di interesse pubblico, che sommano vantaggi ai diritti patrimoniali che restano intatti.

Se la limitata capacità di funzionalizzare la proprietà non impedisce di rinvenire obblighi di rigenerazione per i beni destinati a uso pubblico ⁴⁰, il disuso della proprietà privata resta sostanzialmente indenne da obblighi giuridici. Questa conclusione è però problematica soprattutto in considerazione dell'impronta significativa che l'edificato ha raggiunto sulla risorsa suolo ⁴¹. La presenza sul pianeta di otto

³⁸ Per l'analisi di questi strumenti si rinvia al lavoro di Riccardo Stupazzini presente in questo *Volume*.

³⁹ Il contenuto della legge in realtà presenta importanti riferimenti precedenti nella legge n. 194/2015, emanata per preservare le risorse genetiche di interesse alimentare e agrario locale, nonché per la tutela e valorizzazione della biodiversità.

⁴⁰ Una conferma di questa impostazione ci deriva anche dalla sentenza n. 70/2024 della Corte costituzionale, che giudica legittima la norma che sanziona in modo più grave le occupazioni di beni pubblici che si sostanziano nell'edificazione di manufatti inamovibili.

⁴¹ Non è un caso, d'altra parte, che tra le buone pratiche incoraggiate nell'Unione europea quelle

miliardi di persone con tutte le conseguenze che ciò determina in termini di domanda di servizi sociali e organizzazione della società permette facilmente di concludere che nella storia del genere umano il consumo della superficie naturale terrestre ha raggiunto livelli ineguagliati nel passato determinando la riduzione della risorsa, la perdita di biodiversità, l'impatto sugli ecosistemi e i cambiamenti climatici. Gli scienziati sottolineano che la compromissione dei *planetary boundaries* è a un livello di guardia che rasenta l'irreversibilità per tutte le specie viventi esistenti ⁴². Tra le cinque cause che determinano l'impoverimento della biodiversità si individuano i cambiamenti dell'uso del suolo e lo sfruttamento delle risorse naturali e si calcola che a livello mondiale si consumano 23 ettari di suolo al minuto, mentre a livello nazionale si calcola che si consumano 20 ettari al giorno ⁴³. Se a ciò si aggiunge che l'impermeabilizzazione dei suoli è prevalente sui terreni fertili e che ci vogliono 20 anni per restituire 10 cm di suolo fertile, si capisce che il limite più grave di questa risorsa naturale consiste nella sua non rinnovabilità una volta compromessa; esiste un'urgenza ambientale cui non corrisponde sufficientemente un cambiamento delle istituzioni tradizionali del diritto ⁴⁴.

In altre parole, può essere detto che la protezione della proprietà privata con il suo portato di riserva esclusiva di uso e godimento, limitata solo in situazioni molto specifiche, si pone chiaramente in contrasto con le esigenze pressanti di tutela dell'ambiente ⁴⁵. Arrivare a questa conclusione in ordinamenti liberali è evidentemente altrettanto problematico, visto che la protezione della proprietà è uno dei formanti su cui è stato costruito e modernizzato lo Stato e, in particolare, quello liberale. Si tratta, pertanto, di capire se di fronte alle nuove esigenze di salvaguardia del pianeta siano proponibili sviluppi che consentano una coesistenza più avanzata tra le libertà personali, la proprietà privata e la tutela degli interessi collettivi, inclusi quelli di protezione della natura e della vita sul pianeta.

del riuso e della rinaturalizzazione sono prese in alta considerazione: cfr. Commissione europea, *Orientamenti in materia di buone pratiche per limitare, mitigare e compensare l'impermeabilizzazione del suolo*, Lussemburgo, 2012.

⁴² Si è parlato in dottrina di "recessione ecologica"; cfr. F. De Leonardis, *Lo Stato Ecologico*, Giappichelli, Torino, 2023, 1-53; M. Monteduro, *Le decisioni amministrative nell'era della recessione ecologica*, in *Rivista AIC*, 2018, n. 2, 3-19.

⁴³ Tutti i rapporti più recenti segnalano continui peggioramenti dei dati; cfr. il Rapporto sulle performance ambientali delle città, *Ecosistema urbano*, 2025, 91-92; ISPRA, *Consumo di suolo, dinamiche territoriali e servizi ecosistemici*, 2025, 14-18.

⁴⁴ Cfr. R. Míguez Nuñez, *Note minime per una conversione ecologica della proprietà del suolo*, in *Rass. dir. civ.*, 2019, 1072-1077; W. Gasparri, *Suolo, bene comune? Contenimento del consumo di suolo e funzione sociale della proprietà privata*, in *Dir. pubb.*, 2016, 75-76.

⁴⁵ Riecheggiano ovviamente in queste considerazioni le valutazioni già avanzate da S. Rodotà, *Il terribile diritto. Studi sulla proprietà privata e i beni comuni*, Il Mulino, Bologna, 2013, *passim*. Sul rapporto specifico di scarsa conciliazione tra proprietà ed esigenze ecologiche si veda M. Pennasilico (a cura di), *Manuale di diritto civile dell'ambiente*, Esi, Napoli, 2014.

3. Una rilettura del diritto di proprietà alla luce delle urgenze ecologiche: un'ipotesi teorica da sottoporre a verifica

La relazione tra proprietà e risorse naturali è in verità ancora più profonda rispetto alle sole verifiche del diritto positivo. Si potrebbe anzi dire che il diritto positivo non fa altro che riflettere il processo storico di semplificazione dovuto all'affermazione degli Stati nell'organizzazione politica delle vicende umane. All'origine della formazione degli Stati, infatti, la riduzione dei molteplici diritti d'uso della natura a proprietà esclusive e la riduzione della stessa natura e delle sue complessità ecologiche a risorse naturali sono state operazioni imprescindibili per semplificare, razionalizzare e centralizzare le forme di governo degli esseri umani nelle relazioni con le "cose" naturali⁴⁶. Così come la proprietà ha permesso di ricondurre i singoli beni a un unico *dominus* avente potere esclusivo, le risorse naturali hanno permesso di semplificare il sistema ecologico "isolando" le singole risorse naturali (il suolo, l'acqua, l'aria, ecc.) in nome di una maggiore efficacia ed efficienza dei controlli. I due processi sono legati anche se hanno proceduto separatamente.

Per questa ragione l'ipotesi di ricerca che si propone è la seguente: se gli ordinamenti giuridici e, per quello che qui interessa, quello nazionale in particolare, pongono al centro della tutela i processi ecologici in sé, andando ben oltre la protezione delle singole risorse naturali prese distintamente, anche l'istituto di proprietà deve conoscere un adattamento, che sappia aprirsi a condizioni che rendano compatibili usi non più solamente esclusivi⁴⁷. La restituzione di un valore giuridico all'ecologia e ai processi complessi di interdipendenza tipici degli ecosistemi deve essere resa compatibile con diritti di utilizzo della natura che non siano più solamente esclusivi, con ciò determinando un rinnovato significato dell'istituto di proprietà⁴⁸.

⁴⁶ Risulta di fondamentale importanza a questo proposito il lavoro di J. Scott, *Lo sguardo dello Stato*, Eleuthera, Milano, 2019, spec. 37-45 e 75-86, in cui con molta efficacia descrive i processi in cui, da un lato, la complessità ecologica della natura è sintetizzata nell'individuazione di risorse naturali (nell'esempio esaminato il caso delle foreste) e, dall'altro, la varietà e ricchezza degli usi delle risorse naturali, in particolare la terra, sono ridotte nell'uso esclusivo del proprietario.

⁴⁷ Per questa impostazione si veda cfr. V. Berlingò, *La proprietà intergenerazionale e i beni di godimento collettivo*, cit., 45-46; M. Pennasilico, "Proprietà ambientale" e "contratto ecologico": un altro modo di soddisfare i bisogni, in *Rass. dir. civ.*, 2018, 4, 1261-1271. Si veda anche M. Cafagno, *Principi e strumenti di tutela dell'ambiente come sistema complesso, adattivo, comune*, Giappichelli, Torino, 2007, 327 ss.

⁴⁸ Notava d'altronde Paolo Grossi che la nozione di proprietà nella storia è mutata notevolmente e riflette l'organizzazione politica e culturale di vari ordinamenti. È per questo che individuava l'importanza della funzione del giurista nel contrastare «il rischio di una degenerazione del diritto da ordinamento congeniale alla società in strumento per sopraffare e schiacciare soggetti singoli e collettivi, persone e formazioni sociali, giacché l'arroganza dei poteri economici è sicuramente più sorda e impietosa della passata arroganza dei poteri politici. Ma è proprio qui – io credo – che si possa innestare un ruolo rilevantissimo, per oggi e per domani, della scienza giuridica con il possesso della sua cultura, delle sue categorie, delle sue tecniche. L'odierno capitalismo globale ha bisogno, come non

3.1. Oltre la tutela dell'ambiente: a) la giurisprudenza CEDU

L'analisi tendente a verificare se gli ordinamenti giuridici stiano procedendo in una direzione che supera la tutela dell'ambiente merita una precisazione preliminare. Seguire questo approccio non significa abiurare i principi giuridici consolidati fin qui e neppure implica delineare una contrapposizione tra ambiente e altri oggetti riconducibili alla natura, ma semplicemente capire se può risultare arricchente da un punto di vista delle ricadute giuridiche l'attenzione posta ad aspetti che fin qui sono emersi episodicamente. In altre parole, mettere al centro i sistemi ecologici e le connessioni di interdipendenza delle componenti naturali implica comunque tenere a riferimento i principi giuridici ben noti e la tutela dell'ambiente ma da una prospettiva nuova, che può essere foriera di rinnovate implicazioni giuridiche.

Partendo da questa prospettiva, risulta interessante osservare, ad esempio, la tendenza più recente seguita dalla CEDU. Con riferimento alla tutela dell'ambiente, tradizionalmente la Corte ha ancorato la tutela dell'ambiente all'art. 8 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo. In questa maniera l'approccio seguito dalla Corte internazionale è stato quello di valorizzare il profilo soggettivo, permettendo a quest'ultimo di essere strumento per la salvaguardia degli interessi degli individui come singoli e nelle loro relazioni private. Si tratta di una declinazione del diritto dell'ambiente assolutamente comprensibile se si tiene a mente quali sono le finalità della Convenzione, ma – allo stesso tempo – mostra tutti i suoi limiti perché riduce gli spazi azionabili della protezione dell'ambiente⁴⁹. La dottrina sulla responsabilità e sui doveri, che ha conosciuto in Italia uno sviluppo particolarmente fertile⁵⁰, ha avuto il merito di sottolineare le insufficienze collegate alle sole pretese soggettive⁵¹.

mai, dei giuristi per stabilizzare e definire le invenzioni di una prassi in continuo sviluppo, e i giuristi devono sentirsi investiti di un altro compito ordinante»: P. Grossi, *Trasformazioni dominicali*, in U. Mattei, E. Treviglio, S. Rodotà, *Invertire la rotta*, Il Mulino, Bologna, 2007, 53.

⁴⁹ Un caso particolare però è quello seguito nella storica sentenza CEDU, 9 aprile 2024, *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz et al. c. Svizzera*, nella quale la Corte decide di risolvere la questione dell'ammissione alla tutela da parte di alcune cittadine svizzere sulla base dell'art. 8 della Convenzione, declinando l'ipotesi di verificare anche la violazione dell'art. 2, sulla base dell'argomento che le due disposizioni producono un effetto molto simile.

⁵⁰ Questa interpretazione ha prevalso largamente nel dibattito scientifico italiano a partire da alcuni saggi fondamentali, tra cui ricordo F. Fracchia, *La tutela dell'ambiente come dovere di solidarietà*, in *Dir. econ.*, 2009, 491 ss.; R. Bifulco, *Diritto e generazioni future*, Franco Angeli, Milano, 2008, 113 e spec. 138-142; M. Cafagno, *Principi e strumenti di tutela dell'ambiente come sistema complesso, adattivo, comune*, cit., 186-188; G. Endrici, *La tutela dell'ambiente urbano*, in *Dir. pubbl.*, 2004, 287; F. Fracchia, *Sulla configurazione giuridica unitaria dell'ambiente: art. 2 Cost. e doveri di solidarietà ambientale*, in *Dir. econ.*, 2002, 215 ss.; G. Morbidelli, *Profili giurisdizionali e giustiziali nella tutela amministrativa dell'ambiente*, in S. Grassi, M. Cecchetti, A. Andronio (a cura di), *Ambiente e diritto*, Leo S. Olschki, Firenze, 1999, 307 ss. Tale approccio è stato da ultimo ricordato in modo particolare da S. Vernile, *Dall'economia circolare al principio di circolarità*, Giappichelli, Torino, 2024, 90-94 e da D. Palazzo, *Tutela e valorizzazione dei servizi ecosistemici, potere amministrativo e analisi economica del diritto*, cit., 438.

⁵¹ Tra i tanti su questo profilo pur con accenti diversi M. Cecchetti, *La riforma costituzionale in*

Per tutta questa serie di motivazioni promette nuovi sviluppi la giurisprudenza CEDU che valorizza il collegamento tra tutela delle risorse naturali e diritto alla vita, ai sensi dell'art. 2, della omologa convenzione. In tali pronunce la Corte ha finito per condannare le autorità statali che, in presenza di significativi rischi per la vita umana derivanti o da condizioni di fragilità di alcuni territori o aree ⁵² o da seri inquinamenti del suolo ⁵³, restino inerti o non attivino le contromisure adeguate. Le sentenze menzionate non hanno riguardato il diritto di proprietà in sé, ma si sono risolte in condanne per l'inerzia delle pubbliche autorità di fronte a gravi rischi provocati dalle condizioni ambientali. La mancata reazione dei poteri pubblici a condizioni di incuria e degrado riguardanti le risorse naturali ha indotto la Corte internazionale a considerare inadempienti quegli Stati che non hanno fatto tutto ciò che era ragionevole fare per prevenire gravi rischi per la vita umana. È altresì vero, tuttavia, che l'insorgenza delle condizioni di degrado è spesso provocata dall'abbandono delle proprietà.

Orientamenti di questa natura creano una "pressione" sui poteri pubblici, che inevitabilmente induce all'utilizzo di poteri di contrasto all'incuria, producendo un effetto che è simile a quanto avviene per la proprietà pubblica, naturalmente protesa a esprimere contenuti obbligatori a carico delle autorità pubbliche. Di fronte a proprietà private abbandonate da cui derivano elementi di degrado sussiste dunque un obbligo di azione da parte dei poteri pubblici, qualora sia a rischio la tutela della vita. Il collegamento tra tutela dell'ambiente e tutela della vita prospetta nuovi scenari che indirettamente comprendono anche il diritto di proprietà.

materia di tutela dell'ambiente nella memoria di Beniamino Caravita di Toritto, in La riforma costituzionale in materia di tutela dell'ambiente, Editoriale Scientifica, Napoli, 2022, 27-28; B. Caravita, *Diritto all'ambiente e diritto allo sviluppo: profili costituzionali*, in *Scritti in onore di Alberto Predieri*, Giuffrè, Milano, 1996, I, 346.

⁵² Questo nuovo indirizzo ha preso avvio dalla sentenza CEDU, 30 novembre 2004, *Öneryildiz c. Turchia*, nella quale sono state condannate le autorità pubbliche per non avere assunto tempestivamente le misure necessarie a prevenire incidenti su un'area su cui insistevano insediamenti abusivi già acclarati come fortemente a rischio. Si noti che in questo caso, la Corte ha ritenuto violato anche il diritto di proprietà, nonostante le dimore interessate fossero abusive. Analogamente la sentenza CEDU, 20 marzo 2008, *Budayeva c. Russia*, in cui le autorità pubbliche sono condannate per non aver assunto misure urbanistiche e politiche di salvataggio necessarie a evitare la perdita delle vite di persone viventi su aree a forte rischio di calamità naturali, già segnalate dalle autorità tecniche. Nella sentenza la CEDU non considererà violato anche il diritto di proprietà, ma ai nostri fini questo rileva parzialmente perché il tema riguardava se le misure di alloggio alternativo per le vittime fossero adeguate e non anche se la proprietà potesse costituire un limite all'azione delle pubbliche autorità, cosa che evidentemente la CEDU non prende in considerazione. Similmente anche la sentenza 28 febbraio 2012, *Kolyadenko e al. c. Russia*, in relazione all'inondazione verificatasi intorno a un fiume, generata dalla combinazione tra un evento catastrofico e la gestione di una riserva di acqua non accurata in considerazione di rischi già avvertiti dalle autorità pubbliche.

⁵³ Nella sentenza CEDU, 30 gennaio 2025, *Cannavacciuolo e al. c. Italia*, ugualmente sono state condannate le autorità pubbliche che sono rimaste inerti di fronte a gravi e accertati fenomeni di sversamento e abbandono di rifiuti in un'ampia area territoriale che ha causato seri rischi a pregiudizio della salute e quindi della protezione della vita umana. Anche in questa circostanza non ha assunto rilievo la protezione della proprietà, ma l'inerzia dei poteri pubblici di fronte a condizioni di abbandono che pregiudicano l'ambiente e la vita è stata sanzionata.

3.2. Oltre la tutela dell'ambiente: b) il diritto europeo

Un apporto rilevante al rinnovamento delle modalità di tutelare l'ambiente lo ha certamente dato l'ordinamento europeo, che, grazie all'approvazione del *Green Deal*, ha rinforzato di molto l'indiretta protezione del suolo proveniente già dalle "direttive Natura"⁵⁴. A seguito dell'approvazione di questo importante documento e degli obiettivi assunti in coerenza con la COP21 di Parigi, le attenzioni sulla protezione del suolo sono cresciute e, per la prima volta, l'UE ha adottato discipline normative vincolanti, applicando la *Strategia per il suolo entro il 2030*⁵⁵. In questa nuova strategia l'UE mette al centro della regolazione la salvaguardia della salute dei suoli in forza del contributo straordinario che essi offrono per i servizi ecosistemici⁵⁶. L'intero programma è finalizzato così non solamente a risparmiare suolo come risorsa naturale, ma a preoccuparsi del suo stato di salute assicurando la sua capacità di garantire i servizi ecosistemici. Come ricordato dianzi, si tratta di un passaggio importante che individua come oggetto di regolazione la capacità ecosistemica del suolo e non solamente la sua salvaguardia come risorsa naturale⁵⁷.

La Strategia per il suolo si è articolata fin qui principalmente su tre provvedimenti normativi aventi effetti vincolanti: la modifica del regolamento LULUCF (*Land Use, Land Use Change and Forestry*)⁵⁸, il regolamento sul ripristino della natura⁵⁹ e la direttiva sul monitoraggio e la resilienza del suolo⁶⁰.

Con il primo l'UE ha inteso utilizzare il suolo come "pozzo di assorbimento" idoneo a bilanciare le emissioni inquinanti. Il regolamento LULUCF originario aveva stabilito la regola del "non debito" tra emissioni inquinanti e capacità di

⁵⁴ Il riferimento è ovviamente alle direttive Uccelli (79/409/CEE, ora 2009/147/CE) e Habitat (92/43/CEE) che, attraverso la protezione di specie, fauna e flora, determinano zone protette in cui, non solamente l'attività umana è limitata, ma deve essere funzionale alla realizzazione degli obiettivi delle direttive. Sul tema si è diffusamente soffermata A.M. Chiariello, *La funzione amministrativa di tutela della biodiversità nella prospettiva dello sviluppo sostenibile*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2022, 111-129.

⁵⁵ Il documento citato è quello della Commissione COM(2021) 699 def., avente come titolo *Strategia dell'UE per il suolo entro il 2030. Suoli sani a vantaggio delle persone, degli alimenti, della natura e del clima*. Come tutti i documenti di questa natura, si caratterizza per programmare una serie di interventi normativi per conseguire gli obiettivi di neutralità climatica che è al centro del programma di *Green Deal*.

⁵⁶ Lo stesso documento che contiene la Strategia per il suolo sottolinea il contributo enorme dato dal suolo per gli ecosistemi: produrre alimenti e biomassa; assorbire, conservare e filtrare l'acqua; creare habitat; garantire biodiversità; assorbire carbonio; essere fonte per materie prime e custodire un patrimonio geologico.

⁵⁷ A tale risultato punta anche la Strategia europea per la biodiversità che considera la creazione e il potenziamento delle infrastrutture verdi tra gli obiettivi indispensabili per invertire il processo di impoverimento progressivo.

⁵⁸ Il regolamento UE 2023/839 ha modificato il testo base LULUCF rappresentato dal regolamento UE 2018/841.

⁵⁹ Si tratta del regolamento UE 2024/1991 sul ripristino della natura.

⁶⁰ Fa riferimento alla direttiva UE 2025/2360 sul monitoraggio e la resilienza del suolo.

assorbimento di anidride carbonica dei suoli a carico degli Stati membri, mentre la nuova disciplina adottata con regolamento UE 2023/839 pone l'obiettivo vincolante di assorbire 310 milioni di tonnellate di anidride carbonica entro il 2030. Per raggiungere tale obiettivo è fatto obbligo agli Stati, da un lato, di accrescere le percentuali di suolo incontaminato e, dall'altro, di incentivare proprietari e possessori di terreni a usi agricoli o di silvicoltura idonei e rispettosi della biodiversità. Le misure si concretizzano dunque in un vincolo capace di limitare nuovo consumo di suolo, ma anche in incentivi destinati ai proprietari affinché utilizzino pratiche che favoriscono il buon funzionamento dei suoli.

Il regolamento sul ripristino della natura appare anche più ambizioso perché pone vincoli tendenti a recuperare aree, *habitat* e terreni già degradati. In questo caso, pertanto, gli interventi sono finalizzati non tanto a evitare il consumo di nuovo suolo, ma a rinaturalizzare quello già compromesso. In particolare, gli Stati sono obbligati a recuperare il 20% delle zone in cui gli ecosistemi sono degradati entro il 2030, fino al loro pieno recupero entro il 2050. Per il raggiungimento di tali obiettivi si tiene conto delle condizioni di applicazione con riferimento alle specifiche aree interessate, di eventuali deroghe e della necessità di operare gradualmente. Per questo scopo gli Stati devono approvare un Piano nazionale per il ripristino della natura. A differenza del precedente regolamento menzionato, quello per il ripristino della natura trova specifica applicazione anche nei contesti urbani dove si registra con maggiore intensità il consumo di suolo ⁶¹. Infatti, nell'ambito dei vincoli prima descritti ve ne sono altri che riguardano la conservazione fino al 2030 degli spazi verdi urbani e delle coperture arboree nelle città registrate al 2024, con previsione di incremento graduale dopo il 2030.

La direttiva sul monitoraggio e sulla resilienza del suolo, infine, non pone obiettivi vincolanti, come nel caso dei due precedenti regolamenti, ma incentiva e promuove politiche e azioni per garantire suoli sani entro il 2050. La direttiva si pone l'obiettivo di uniformare gli indicatori e i sistemi di misurazione della qualità dei suoli all'interno dell'UE al fine di avere risultati omogenei in termini di controllo e valutazione, con l'obiettivo di salvaguardare quelli sani e di recuperare quelli compromessi ⁶². Agli Stati membri la direttiva riserva indicazioni, metodologie da seguire e pratiche da osservare per garantire la salubrità dei suoli e limitare la perdita di suolo, arrivando a definire dei veri e propri principi di mitigazione del consumo di suolo ⁶³. Gli obblighi di informazione sono a beneficio di tutti gli interessati, compresi i proprietari, per accrescere la loro consapevolezza sull'importanza di garantire la salubrità dei suoli, anche al fine di permettere loro di contribuire al

⁶¹ Non a caso la misura n. 31 dell'allegato VII del regolamento europeo sul ripristino della natura indica una serie di possibili interventi che agiscono sull'ambiente urbano con la finalità di rafforzarne le caratteristiche ecologiche e la resilienza ai cambiamenti climatici.

⁶² Per un primo commento si veda D. Palazzo, *Tutela e valorizzazione dei servizi ecosistemici, potere amministrativo e analisi economica del diritto*, cit., 445-449.

⁶³ Cfr. art. 12, direttiva UE 2025/2350.

miglioramento della salubrità dei suoli come opportunità per valorizzare i propri diritti patrimoniali ⁶⁴.

Nel complesso questi provvedimenti normativi non dispongono obblighi specifici per i proprietari e non si occupano (solamente) di immobili in disuso. Ad esempio, il regolamento sul ripristino della natura chiarisce esplicitamente che gli obblighi definiti non sono a carico dei proprietari privati (art. 12, p. 4); semmai, ciò che questi provvedimenti prevedono è l'uso di incentivi affinché proprietari e legittimi possessori praticino coltivazioni, tagli e operazioni che salvaguardino e migliorino la qualità dei suoli, intesa come capacità di garantire il buon funzionamento degli ecosistemi. Malgrado ciò, è inevitabile che i vincoli e il regime regolatorio predisposto finiscano per conformare l'uso della proprietà dei suoli. Nella misura in cui molte di queste previsioni stabiliscono obblighi sulla loro salvaguardia laddove siano ancora disponibili e, perfino, la loro rigenerazione se compromessi, il margine di scelta sugli usi compatibili da autorizzare per conto delle amministrazioni pubbliche si riduce.

La tendenza registrata sul piano regolativo, peraltro, può vantare un solido ancoraggio anche negli orientamenti della giurisprudenza. In molte sentenze la Corte di giustizia ha avallato il sostegno di misure attive da parte delle autorità pubbliche a favore degli ecosistemi, anche quando queste si ripercuotono negativamente su altri interessi e, in modo particolare, sui diritti patrimoniali. La protezione attiva si risolve in obblighi che possono consistere nel ripristino della natura ⁶⁵ o in assunzione di misure protettive effettive ⁶⁶ o, finanche, nel primato dell'esistenza degli *habitat* sulle attività agricole ⁶⁷. Emerge da queste sentenze una capacità di resistenza degli ecosistemi che trova nell'ordinamento europeo piena tutela.

Nelle scelte regolative sugli usi dei suoli la salvaguardia della loro salute diventa un vincolo che le pubbliche amministrazioni dovranno necessariamente considerare. Le pianificazioni attese dai suddetti regolamenti e dalla direttiva delimiteranno l'ambito della scelta discrezionale delle amministrazioni pubbliche, rendendo concreto il vigore giuridico che è già in grado di dispiegare l'art. 3-*quater*, comma 2, cod. amb., la cui forza consiste proprio nell'essere tra le poche disposizioni ad aver espresso una chiara valenza giuridica al principio dello sviluppo sostenibile ⁶⁸.

⁶⁴ Cfr. art. 11, direttiva UE 2025/2350.

⁶⁵ Cfr. Corte di Giustizia, 28 aprile 2022, C-251/21, *Piltēnes meži*; Corte di Giustizia, 22 gennaio 2022, C-234/20, *SIA „Sātiņi-S”*; Corte di Giustizia, 13 giugno 2002, C-117/00, *Commissione c. Irlanda*; Corte di Giustizia, 4 marzo 2010, C-241/08, *Commissione c. Francia*; Corte di Giustizia, 4 marzo 2021, C-473/19 e C-474/19, *Föreningen Skydda Skogen*; Corte di Giustizia, 12 settembre 2024, C-66/23, *Ellenici Ornitologici Etaireia*; Corte di Giustizia, 1 agosto 2025, C-784/23, *OÜ Voore Mets*.

⁶⁶ Cfr. Corte di Giustizia, 24 settembre 2011, C-404/09, *Commissione c. Spagna*;

⁶⁷ Cfr. Corte di Giustizia, 14 ottobre 2021, C-373/20, *A.M.*

⁶⁸ In questi termini anche M. Pennasilico, *Sviluppo sostenibile e “contratto ecologico”: un altro modo di soddisfare i bisogni*, in *Rass. dir. civ.*, 2016, 1291 ss.

3.3. Oltre la tutela dell'ambiente: c) il diritto nazionale

Sul piano nazionale la novità più rilevante che segnala il diverso approccio della tutela non può che riguardare la modifica costituzionale del 2022 e, in particolare, l'integrazione dell'art. 9. L'interpretazione di questa modifica è stata altamente controversa tra i commentatori, divisi tra chi l'ha considerata un mero suggello formale di quanto era già riconosciuto dall'ordinamento nazionale⁶⁹, chi l'ha considerata perfino potenzialmente peggiorativa della protezione già assicurata⁷⁰ e chi, infine, l'ha ritenuta dal potenziale fortemente innovativo⁷¹. Fino a questo momento si può dire che i primi hanno avuto ragione: la riforma non sembra aver segnato un particolare cambiamento delle soglie di protezione già conosciute⁷².

Ciononostante chi scrive ritiene invece che la modifica abbia un potenziale

⁶⁹ Si possono recuperare le opinioni in merito di B.G. Mattarella, *Le nuove previsioni dell'articolo 41 della Costituzione in materia di ambiente*, in *La riforma costituzionale in materia di ambiente*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2022, 165 ss.; M. Ramajoli, *Attività economiche, poteri pubblici e tutela dell'ambiente nel nuovo art. 41 della Costituzione*, in *La riforma costituzionale in materia di ambiente*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2022, 169 ss.; M. Delsignore, A. Marra, M. Ramajoli, *La riforma costituzionale e il nuovo volto del legislatore nella tutela dell'ambiente*, in *Riv. giur. amb.*, 2022, 1 ss.

⁷⁰ Le opinioni su questo punto hanno spesso sottolineato la dinamica di antagonismo che la novità costituzionale ha introdotto rispetto alla tutela del paesaggio; cfr. P. Carpentieri, *Relazioni e conflitti tra ambiente e paesaggio*, in *federalismi.it*, 13, 2023, 77 ss.; L. Cuocolo, *Dallo Stato liberale allo "Stato ambientale". La protezione dell'ambiente nel diritto costituzionale comparato*, in *Dpce-online*, 2022, 1078; E. Mostacci, *Proficuo, inutile o dannoso? Alcune riflessioni a partire dal nuovo testo dell'art. 41*, in *Dpce-online*, 2, 2022, 1129 ss.; A. Sau, *Il rapporto tra funzione urbanistica e tutela paesaggistica oltre il "mito" della primarietà. Qualche considerazione a margine di Consiglio di Stato 31 marzo 2022, n. 2371*, in *Aedon*, 2, 2022; G. Severini, P. Carpentieri, *Sull'inutile, anzi dannosa modifica dell'articolo 9 della Costituzione*, in *Giustizia insieme*, Rivista on-line, 2021, 5, 8-9; G. Montedoro, *Il ruolo di Governo e Parlamento nell'elaborazione e nell'attuazione del PNRR*, in *www.giustizia-amministrativa.it*, 2021, 29.

⁷¹ Cfr. D. Bevilacqua, E. Chiti, *Green Deal. Come ostruire una nuova Europa*, Il Mulino, Bologna, 2024, *passim*; E. Chiti, *Verso una sostenibilità plurale? La forza trasformatrice del Green Deal e la direzione del cambiamento giuridico*, in *Riv. quad. dir. amb.*, 2021, 139; F. De Leonardis, *La riforma "bilancio" dell'art. 9 cost.*, in *La riforma costituzionale in materia di ambiente*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2022, 64-67; A. Morrone *L'«ambiente» nella costituzione, Premesse di un nuovo «contratto sociale»*, in *La riforma costituzionale in materia di tutela dell'ambiente*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2022, 113; M. Monteduro, *Riflessioni sulla 'primazia ecologica' nel moto del diritto europeo (anche alla luce della riforma costituzionale italiana in materia ambientale)*, in *La riforma costituzionale in materia di ambiente*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2022, 221 ss.; E. Chiti, *In motu. L'unione europea e la trasformazione della costruzione giuridica della sostenibilità*, in *La riforma costituzionale in materia di ambiente*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2022, 183 ss.; C. Mari, *Iniziativa privata e interessi pubblici nei procedimenti di autorizzazione per la transizione ecologica*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2023, 55; B. Boschetti, *Eco-design giuridico (trasformativo) per la "net-zero age" e la sua economia*, in *Ist. fed.*, 2022, 845-846.

⁷² Nella sentenza Priolo, la n. 105/2024, considerata ragionevolmente la prima in cui la Corte costituzionale ha richiamato l'applicazione del nuovo art. 9, il giudice non è andato oltre a una mera proclamazione del nuovo contenuto costituzionale senza che da questo sia poi pervenuto a conclusioni particolarmente innovative, tanto da essersi limitato a richiamare un vincolo che era stato già indicato nella sentenza Ilva, n. 85/2013.

ancora inespresso e che riforme costituzionali di questa natura, la prima ad aver riguardato i principi generali della Costituzione, necessitano di tempi più lunghi per essere apprezzate. Il fatto che fin qui la modifica costituzionale non abbia lasciato un segno evidente non vuol dire che non ci siano le condizioni per andare oltre ⁷³. L'inserimento stesso nei principi generali richiede una "metabolizzazione" che ancora deve essere compiuta rispetto ai parametri di riferimento con cui la legislazione vigente deve essere giudicata.

I punti rilevanti di questa modifica costituzionale che meritano di essere evidenziati sono tre. Innanzitutto, il riferimento esplicito alla tutela della biodiversità e degli ecosistemi come impegno della Repubblica introduce un arricchimento della protezione dell'ambiente, che è più significativo di quanto era già avvenuto nel 2001 con la modifica dell'art. 117 Cost. Come è stato correttamente sottolineato, biodiversità ed ecosistemi, in realtà, non sono altro dall'ambiente ⁷⁴ e non è condizionale la posizione di chi contrappone biodiversità ed ecosistemi all'ambiente ⁷⁵, perché quest'ultimo è un concetto effettivamente onnicomprensivo capace di assorbire, pertanto, anche biodiversità ed ecosistemi, così come anche la biosfera. L'importanza di aver sottolineato la distinzione tra biodiversità, ecosistemi e ambiente risiede nel fatto che essi siano evidenziati proprio per sottolineare la ricchezza dei significati degli oggetti su cui l'impegno della Repubblica deve essere esercitato ⁷⁶. Riprendendo quanto accennato dianzi, i riferimenti a biodiversità e a ecosistemi stanno a significare che il compito della Repubblica consiste nel

⁷³ Dalla giurisprudenza amministrativa si segnalano, tuttavia, indicazioni interessanti. Ad esempio, in alcuni casi, il giudice amministrativo, rinvenendo dall'art. 9 Cost. il principio di sviluppo sostenibile, considera illegittime scelte amministrative che vietano in assoluto senza dare specifica motivazione l'insediamento di strutture produttive favorevoli alle energie rinnovabili (cfr. TAR Lazio, 26 maggio 2025, n. 10095; TAR Lazio, 13 maggio 2025, n. 9167; TAR Puglia, Lecce, 6 marzo 2023, n. 318; TAR Puglia, Lecce, 15 novembre 2022, n. 1799; TAR Puglia, Lecce, 14 novembre 2022, n. 1750). In altre sentenze il giudice è orientato dal nuovo art. 9 Cost. a dare un'interpretazione rafforzata della tutela dell'ambiente rispetto ad altri interessi: cfr. Cons. Stato, sez. II, 19 novembre 2024, n. 9263; Cons. Stato, sez. IV, 18 aprile 2023, n. 3892; TAR Lazio, Roma, sez. II-quater, 13 giugno 2022, n. 7779.

⁷⁴ Per questa opinione M. Cecchetti, *La riforma costituzionale in materia di tutela dell'ambiente*, cit., 18-20.

⁷⁵ Enfaticizzano questa prospettiva, invece, M. Monteduro, *La tutela della vita come matrice ordinamentale della tutela dell'ambiente (in senso lato e in senso stretto)*, in *Riv. quad. dir. amb.*, 2022, 423 ss. e spec. 442-450 e, con riferimento all'art. 9 Cost., 450-454. Similmente anche E. Chiti, *In motu. L'Unione Europea e la trasformazione della costituzione giuridica della sostenibilità*, in *La riforma costituzionale in materia di tutela dell'ambiente*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2022, 185-190.

⁷⁶ Analogamente G. Arconzo, *La tutela dei beni ambientali nella prospettiva intergenerazionale: il rilievo costituzionale dello sviluppo sostenibile alla luce della riforma degli articoli 9 e 41 della Costituzione*, in *Dir. econ.*, 2021, 157 ss. Una posizione intermedia è quella proposta da A.M. Chiariello, *La funzione amministrativa di tutela della biodiversità nella prospettiva dello sviluppo sostenibile*, cit., 28-40, la quale considera non contrapposti i concetti di ambiente e biodiversità, ma allo stesso tempo sottolinea come l'ambiente non assorba totalmente quello di biodiversità.

proteggere la complessità e l'interdipendenza delle componenti naturali come valore in sé. La tutela dell'ambiente, cioè, non è importante solo per migliorare la qualità della vita degli esseri umani, ma perché da essa dipende la stessa permanenza della vita sul pianeta ⁷⁷. In altri termini, la norma costituzionale mette al centro della protezione le dinamiche di interazione degli elementi naturali, facendo un'operazione insolita che è quella di proteggere la complessità della realtà e della natura. Con questo, ovviamente, non si vuole sostenere che la protezione della natura prende avvio con la modifica costituzionale del 2022 ⁷⁸, dal momento che non mancano nel nostro ordinamento leggi a tutela degli ecosistemi già antecedenti, ma certamente risulta così più evidente la pari dignità costituzionale della protezione della biodiversità e degli ecosistemi rispetto agli altri interessi protetti.

In secondo luogo, nella riforma costituzionale viene in rilievo per la prima volta in modo esplicito la tutela delle generazioni future. Anche in questo caso si deve precisare che il riconoscimento delle generazioni future non rappresenta una novità in assoluto ⁷⁹, ma la presenza della loro tutela nei principi generali della Costituzione è difficile da considerare irrilevante ⁸⁰: è indubbio, infatti, che il riferimento alle generazioni future immette un onere di responsabilità per i viventi che arricchisce il quadro dei valori alla base della Costituzione ⁸¹. Al cuore dell'ordinamento resta centrale il servizio che i pubblici poteri devono assicurare per garantire le libertà e per soddisfare i bisogni della persona umana, ma si aggiunge anche una pretesa di solidarietà per le generazioni che verranno. È come se la Repubblica conservasse l'impegno di garantire libertà e soddisfare bisogni, ma pretendesse al contempo sobrietà per fini di solidarietà ⁸². Il principio di solidarietà, richiamato peraltro già dall'art. 2 Cost., ma anche dagli artt. 4, 52, 53 e 54 Cost., diviene in qualche modo anche misura delle libertà e dei bisogni che la Repubblica s'impegna a garantire. In altre parole, la proiezione nel futuro del disegno costituzionale, come

⁷⁷ Da questo punto di vista gli studi di Monteduro sono fondamentali: M. Monteduro, *La tutela della vita come matrice ordinamentale della tutela dell'ambiente (in senso lato e in senso stretto)*, cit., 423 ss. e M. Monteduro, *Le decisioni amministrative nell'era della recessione ecologica*, cit., 3 ss.

⁷⁸ Bastino ricordare a questo proposito le sentenze della Corte cost. n. 210/1987, n. 641/1987 e n. 126/2016.

⁷⁹ Si possono ricordare le sentenze della Corte cost. n. 419/1996, n. 246/2009, n. 142/2010, n. 67/2013, n. 22/2016, n. 93/2017, n. 237/2020 e n. 46/2021. Cfr. S. Licciardello, *I doveri verso le generazioni future*, in *Scritti in onore di Paolo Urbani*, Giuffrè, Milano, 2025, 881-882.

⁸⁰ Per questa opinione anche L. Violini, G. Formici, *Doveri intergenerazionali e tutela dell'ambiente: riforme costituzionali e interventi della giurisprudenza*, in *Dir. econ.*, 2021, 33 ss.

⁸¹ Un cenno a questa condizionalità delle generazioni future rispetto alla libertà economica lo fa proprio la sentenza della Corte cost. n. 104/2024. Cfr. A. Morrone, *L'«ambiente» nella costituzione*, cit., 116, che definisce la novità addirittura rivoluzionaria.

⁸² Cfr. S. Rodotà, *Solidarietà. Un'utopia necessaria*, Laterza, Bari, 2014, 22. Cfr. anche R. Bifulco, *La legge costituzionale 1/2022*, in *La riforma costituzionale in materia di tutela dell'ambiente*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2022, 89, che enfatizza il valore del limite che il riferimento alle future generazioni comporta in modo particolare per il legislatore. Si veda anche prima P. Chirulli, *I beni comuni, tra diritti fondamentali, usi collettivi e doveri di solidarietà*, 5, 2012, 27-28.

traiettoria di un processo teso alla costruzione di una società libera e giusta, si arricchisce di un ulteriore valore che richiede responsabilità nell'esercizio delle libertà e nelle domande dei bisogni da soddisfare. È difficile negare che questo non innovi profondamente i cardini essenziali dell'ordinamento giuridico: quello delineato per l'ordinamento democratico non è solo un futuro di libertà e di soddisfacimento paritario di bisogni ma anche di responsabilità solidale⁸³. Le libertà e i bisogni, in altri termini, devono tener conto anche di esigenze di solidarietà per le future generazioni. Nel cercare di capire nel concreto come questa esigenza di solidarietà può essere tradotta nella limitata prospettiva assunta da questo lavoro, può essere di supporto guardare ai riferimenti presenti nell'ordinamento europeo e mi pare che a questo fine possa essere di aiuto l'obiettivo esplicitato nell'art. 191 Tfeue, laddove stabilisce l'importanza di garantire l'«utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali». Nel complesso, dunque, il comma 3 dell'art. 9 Cost., con la sua attenzione alla biodiversità e agli ecosistemi, nonché agli interessi delle generazioni future, sembra richiamare il citato obiettivo europeo⁸⁴.

La terza novità rilevante è il modo in cui il vincolo delle generazioni future incide. L'art. 9 Cost. precisa che la tutela dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi avviene «anche nell'interesse delle future generazioni». Secondo una prima tesi prospettata, la circostanza che le generazioni future possano vantare degli interessi e non dei diritti delimiterebbe la capacità di vincolo, dal momento che la sua concreta espressione potrà derivare esclusivamente dalla mediazione esercitata dalla discrezionalità del legislatore⁸⁵. Inoltre, l'uso della congiunzione “anche” sottolinea che la protezione assicurata sottintende, in primo luogo, gli interessi delle generazioni viventi, individuando quelle future come aggiuntive e, comunque, non esclusive.

Tuttavia, a parere di chi scrive, questa lettura minimalista non convince. Infatti, da un lato, la disposizione costituzionale è impostata complessivamente come una norma che prospetta una tutela oggettiva a carico principalmente dei pubblici poteri ed è dunque inevitabile che essa si debba tradurre in una mediazione necessaria del legislatore. Pertanto, tutti i beneficiari della protezione dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi vantano “solo” interessi meritevoli di tutela, sia le

⁸³ Cfr. R. Bifulco, *Diritto e generazioni future*, cit., *passim*.

⁸⁴ La connessione tra art. 191 TFUE e politiche di rigenerazione sul territorio è stata sottolineata in L. Di Giovanni, *Rigenerazione integrata europea e rigenerazione urbana nazionale: due modi diversi di intendere la trasformazione del territorio?*, in *Dpce-online*, 2023, 103-104, il quale ha evidenziato, peraltro, che proprio la tutela dell'ambiente è assunta in sede europea come base giuridica per la regolazione del territorio, pur evidenziando alcune differenze tra i due ordinamenti. La tesi dell'a., inoltre, è interessante perché ritiene che il coordinamento tra il quadro regolativo europeo e quello nazionale non necessiti dell'adozione di una specifica legge nazionale. Si veda anche G.A. Primerano, *Consumo di suolo e matrice della rigenerazione*, in *Scritti in onore di Paolo Urbani*, Giuffrè, Milano, 2025, 1288.

⁸⁵ F. Fracchia, P. Pantalone, *Decider(ci) per la morte: crisi, sostenibilità, energie rinnovabili e semplificazioni procedurali*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2022, 89-92; F. Fracchia, *I doveri intergenerazionali. La prospettiva dell'amministrativista e l'esigenza di una teoria generale dei doveri intergenerazionali*, in *Dir. econ.*, 2021, 56 ss.

generazioni viventi sia quelle future. La norma costituzionale è delineata per individuare interessi da proteggere e quelli delle generazioni future non sono qualitativamente diversi da quelli delle generazioni presenti.

Inoltre, si condivide quanti hanno osservato che la congiunzione “anche”⁸⁶ può essere intesa all’oggetto della norma invece che ai soggetti. Ne discenderebbe che è la tutela dell’ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi a essere garantita anche nell’interesse delle generazioni future senza contrapporre queste ultime a quelle viventi. Si tratta della tutela di uno stesso oggetto che vale per beneficiari diversi pari ordinati. Infatti, anche le generazioni future, quando saranno viventi, dovranno considerare il vincolo per quelle successive ancora.

Seguendo questa impostazione l’esito che si trae è che sugli elementi che compongono la natura e il buon funzionamento dei servizi ecosistemici gli interessi delle generazioni future sono immanenti. Dal legislatore dipende solamente la definizione del modo con cui soddisfare questi interessi, ma non il se: il legislatore non dispone degli interessi delle generazioni future.

3.4. Le connessioni con il diritto di proprietà

Alla luce delle trasformazioni in atto si può ben dire che gli ordinamenti giuridici e, in particolare, quello nazionale hanno posto le basi per una nuova fase della tutela dell’ambiente. Occorre ora vedere come questa evoluzione rilevi per il diritto di proprietà, soprattutto nell’ambito del diritto interno, ben oltre il mero dato normativo positivo⁸⁷.

È da precisare in premessa che il fatto che la modifica costituzionale del 2022 abbia riguardato l’art. 41 Cost. e non anche l’art. 42 Cost. non implica anche che il diritto di proprietà sia rimasto indifferente alla modifica costituzionale. Come si è già osservato, l’art. 9, concernendo i principi generali, ha una naturale proiezione a trascolorare tutte le disposizioni normative già presenti e, quindi, ben può incidere sull’interpretazione di istituti giuridici già riconosciuti come anche la proprietà⁸⁸. D’altra parte, sarebbe assai curioso affermare il contrario dal momento che la tutela

⁸⁶ Per questa tesi condivisibile si veda L. Cuocolo, *Dallo Stato liberale allo “Stato ambientale”*, cit., 1080.

⁸⁷ Cfr. C. Vitale, *Riuso e valorizzazione del patrimonio culturale nelle aree interne*, Giappichelli, Torino, 2024, 36, che suggerisce proprio questa chiave interpretativa per definire la valorizzazione dei beni, anche se il suo discorso è limitato solo al patrimonio culturale. In ogni caso, annota tutta l’insufficienza della valorizzazione dei beni che si limiti solo al rispetto delle discipline specifiche.

⁸⁸ Cfr. per questa opinione D. Palazzo, *Tutela e valorizzazione dei servizi ecosistemici, potere amministrativo e analisi economica del diritto*, cit., 437; M.C. Romano, *The Notion of Green Heritage and Integrated Programs of Sustainable Urban Regeneration: the Interplay between General(public and Individual Interests*, in F. Dal Falco (ed.), *Beyond the Garden. Sustainable and Inclusive Green Urban Spaces*, Springer, Cham, 2024, 80; R. Bifulco, *La legge costituzionale 1/2022: problemi e prospettive*, in *La riforma costituzionale in materia di tutela dell’ambiente*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2022, 86. In termini diversi ma adesivi A. Morrone, *L’«ambiente» nella costituzione*, cit., 114.

del paesaggio, sancita nell'art. 9, comma 1, Cost., è considerata pacificamente una delle possibili cause di funzionalizzazione della proprietà⁸⁹: si dovrebbe negare al nuovo comma 3 dell'art. 9 quello che invece è pacificamente riconosciuto al comma 1 dello stesso articolo. Sussistono evidenti ragioni di carattere sistematico che portano alla conclusione secondo la quale l'introduzione del comma 3 all'art. 9 è in grado di arricchire le ragioni di funzionalizzazione della proprietà⁹⁰. D'altra parte che la tutela dell'ambiente incidesse sulla proprietà era riconosciuto anche prima della riforma costituzionale da una serie di pronunce della Corte costituzionale⁹¹.

Semmai risulta importante comprendere come il comma 3, alla luce delle considerazioni svolte nel paragrafo precedente, può influire sul diritto di proprietà degli immobili e qui torna ad essere rilevante la circostanza del disuso. Infatti, sembra incontestabile che la modifica dell'art. 9 Cost. abbia definitivamente reso immanenti gli interessi delle generazioni future sulle risorse naturali e, tra queste, particolare rilievo ha il suolo, visto che – in quanto immobile – è necessariamente soggetto a proprietà. Il fascio di interessi in concorrenza che si carica sugli immobili, dei quali occorre garantire un uso “accorto e razionale”, si risolve allora così: i) con la prevalenza dell'uso esclusivo del proprietario se attivo; ii) con la prevalenza dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi se l'uso del proprietario è conformato attraverso la legge o se l'uso è a fini generali *ab initio* (nei casi di proprietà pubbliche a uso generale o proprietà pubbliche destinate a servizi pubblici)⁹²; iii) con la prevalenza dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi per le generazioni future quando la proprietà è in disuso. Mentre le soluzioni i) e ii) ricalcano consolidate acquisizioni dell'ordinamento giuridico, che trovano conferma anche nel diritto CEDU e nel diritto dell'UE⁹³, la soluzione iii) presenta un forte carattere

⁸⁹ Si vedano a questo proposito in questo *Volume* i saggi di Francesca Romana D'Amico e di Carmen Vitale. Cfr. anche L. Casini, *Patrimonio culturale*, in *Enc. dir. – I Tematici, Funzioni amministrative*, Giuffrè, Milano, 2022, 826-827.

⁹⁰ Cfr. per questa opinione G.A. Primerano, *Il consumo di suolo e la rigenerazione urbana: la salvaguardia di una matrice ambientale mediante uno strumento di sviluppo sostenibile*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2022, 108-109.

⁹¹ Si veda, ad esempio, la sentenza della Corte cost. n. 151/2011, dove la tutela degli ecosistemi è evocata, oltre che come bene comune, limite legittimo della proprietà privata.

⁹² Cfr. F. Caporale, *Proprietà e libertà di iniziativa economica nel sindacato giurisdizionale sugli atti di pianificazione urbanistica*, in *Scritti in onore di Paolo Urbani*, Giuffrè, Milano, 2025, 201 ss.; R. Travia, *La tutela dell'ambiente come limite alla proprietà privata*, in *Ratio Iuris*, 2022, 23 ss.; M. Renna, *Vincoli alla proprietà e diritto dell'ambiente*, in D. De Carolis, E. Ferrari, A. Police (a cura di), *Ambiente, attività amministrativa e codificazione*, Giuffrè, Milano, 2006, 389 ss.; B. Caravita, *Diritto all'ambiente e diritto allo sviluppo*, cit., 349. Si veda anche l'efficace considerazione contenuta in G. Palma, *Beni di interesse pubblico e contenuto della proprietà*, Jovene, Napoli, 1971, 123-124, secondo cui la solidarietà sociale impressa dai limiti alla proprietà privata con la costituzione passa da limite esterno a contenuto di indirizzo degli usi possibili.

⁹³ Per il diritto europeo si richiamano Corte di Giustizia, 28 aprile 2022, C-251/21, *Piltēnes meži*; Id., 22 gennaio 2022, C-234/20, *SLA „Sātiņi-S”*; Id., 15 gennaio 2013, C-416/10, *Jozef Križan e altri c. Slovenská inšpekcia životného prostredia*; Id., 9 marzo 2010, C-379/08 e C-380/08, *ERG*; Id., 10

innovativo, la cui fonte è rintracciabile nella modifica costituzionale del 2022. Se, infatti, per quanto detto, gli immobili conoscono una concorrenza di interessi⁹⁴, qualora uno di questi venga meno perché i proprietari ne dismettono l'uso, restano meritevoli di tutela solo quelli delle generazioni future. In questo contesto la conservazione del potere del proprietario di escludere terzi dall'uso dell'immobile si presenta come un privilegio sproporzionato rispetto agli equilibri degli interessi protetti dall'ordinamento giuridico⁹⁵. In questo modo verrebbe acconsentito un uso né accorto, né razionale della risorsa suolo, determinando un suo "spreco": gli interessi delle generazioni future sarebbero pregiudicati senza che ne tragga vantaggio effettivo alcuno⁹⁶.

luglio 2003, C-20/00 e C-64/00, *Booker Aquacultur Ltd e Hydro Seafood GSP Ltd c. The Scottish Ministers*; Id., 29 aprile 1999, C-293/97, *The Queen contro Secretary of State for the Environment e Ministry of Agriculture, Fisheries and Food*; Id., 20 settembre 1988, C-302/86, *Commissione c. Danimarca*; Corte di Giustizia, 7 febbraio 1985, C-240/83, *ABDHU*. Per quanto riguarda la Corte di Strasburgo, invece, merita una menzione la sentenza 27 novembre 2007, *Hamer c. Belgio*, in cui la CEDU ha ritenuto legittimo l'ordine di demolizione di una casa vacanza abusiva costruita in un'area vincolata, sebbene emesso dopo 37 anni, sulla base dell'argomento che gli interessi economici e certi diritti fondamentali, come il diritto di proprietà, non devono avere preminenza sulle considerazioni riguardanti i valori ambientali. Similmente si veda anche sentenza CEDU, 29 marzo 2010, *Depalle c. Francia*. Cfr. anche la sentenza 23 settembre 2014, *Valle Pierimpiè Società Agricola s.p.a. c. Italia*, dove, sebbene venga censurato il mancato rilascio di un indennizzo a beneficio del precedente proprietario privato, non viene contestata la legittimità delle autorità governative di qualificare in modo diverso per motivi di interesse ambientale, in relazione al mutamento delle condizioni fisiche, un bene originariamente di proprietà privata, sebbene ciò sia avvenuto a moltissimi anni di distanza. Si vedano anche precedentemente CEDU, 18 febbraio 1991, *Fredin c. Svezia*; CEDU, 21 ottobre 1998, *Photos Photiades Ltd. c. Cipro*.

⁹⁴ La tesi secondo cui sul terreno e sul suolo insistono più interessi contestualmente è già stata peraltro sostenuta da P. Grossi, *Il mondo delle terre collettive*, Quodlibet, Macerata, 2019, 87; R. Míguez Nuñez, *Note minime*, cit., 1087-1089; C. Salvi, *Proprietà privata e funzione sociale*, in F.G. Scoca, P. Stella Richter, P. Urbani (a cura di), *Trattato di diritto del territorio*, Giappichelli, Torino, 2018, 81 ss.; A. Lalli, *I servizi ecosistemici e il capitale naturale: una prospettiva giuridico-istituzionale*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 2017, 72-73; V. Cerulli Irelli, *Statuto costituzionale della proprietà privata e poteri pubblici di pianificazione*, in P. Urbani (a cura di), *Politiche urbanistiche e gestione del territorio. Tra esigenze del mercato e coesione sociale*, Giappichelli, Torino, 2015, 19; E. Boscolo, *Beni comuni e consumo di suolo. Alla ricerca di una disciplina legislativa*, ivi, 87; P. Maddalena, *Il territorio bene comune degli italiani. Proprietà collettiva, proprietà privata e interesse pubblico*, Donzelli, Roma, 2014, 110 ss.; S. Rodotà, *La proprietà e le proprietà*, in Id. (a cura di), *Il controllo sociale delle attività private*, Il Mulino, Bologna, 1977, 289; G. Palma, *Beni di interesse pubblico e contenuto della proprietà*, cit., spec. 536; S. Pugliatti, *La proprietà e le proprietà con riguardo particolare alla proprietà terriera*, Giuffrè, Milano, 1954.

⁹⁵ Cfr. fr. C.A. Graziani, *Terra e proprietà ambientale*, in A. Donati, A. Garilli, S. Mazarese, A. Sassi (a cura di), *Diritto privato. Studi in onore di A. Palazzo*, Utet, Milano, 3, 2009, 355 ss., che sottolinea proprio il caso dell'abbandono della proprietà. Sulla legittimità di accesso dei terzi alla proprietà si veda anche S. Rodotà, *Il terribile diritto*, cit., 24 ss. In senso conforme da ultimo D. Palazzo, *Tutela e valorizzazione dei servizi ecosistemici, potere amministrativo e analisi economica del diritto*, cit., 437.

⁹⁶ In merito all'estrazione dall'art. 9 Cost. di un contenuto normativo riferito alla "lotta agli sprechi" cosicché venga elaborato un vero e proprio principio della circolarità (delle risorse naturali), si veda S. Vernile, *Dall'economia circolare al principio di circolarità*, cit., 225.

In una certa misura tale previsione potrebbe costituire un'occasione per il legislatore di rivedere l'applicazione dell'art. 44 Cost., a patto però che si attualizzi il concetto di "sfruttamento del suolo" ivi previsto che dovrebbe essere inteso non più solamente in chiave produttiva ma di sostenibilità ambientale ⁹⁷.

Due, allora, sono le ricadute giuridiche che si possono osservare.

La prima riguarda il caso in cui il suolo, che era già stato sacrificato in base a opere edificatorie e impermeabilizzazioni legittimamente autorizzate, diviene ingiustificatamente consumato in ragione del disuso subentrato. Una vicenda siffatta delinea un rapporto giuridico modificato nel tempo che muta i canoni di legittimità delle posizioni soggettive iniziali ⁹⁸: dopo una prima fase in cui il consumo di suolo è stato autorizzato in nome di esigenze sociali che le autorità pubbliche hanno considerato compatibili con gli interessi pubblici, il disuso modifica l'equilibrio degli interessi sussistenti sul suolo perché, a fronte di interessi collettivi alla protezione del suolo che permangono invariati a beneficio delle generazioni future, non corrisponde più l'interesse del proprietario vivente o di chi è legittimato all'uso sociale del bene. In tali circostanze la conservazione dei diritti esclusivi dei proprietari appare sproporzionata rispetto al nuovo equilibrio degli interessi che l'art. 9 Cost. tutela a beneficio delle future generazioni ⁹⁹. Ne discende che o l'immobile che ha già sacrificato la risorsa suolo rinnova i suoi usi sociali con attivazione diretta (spontanea, incentivata od obbligata) del proprietario, o dovrebbe essere oggetto di operazioni che riproducano la naturalizzazione dei suoli nell'interesse delle generazioni future ¹⁰⁰ o dovrebbe essere oggetto di

⁹⁷ Sull'associazione tra tutela del suolo e art. 44 Cost. si esprimono G.A. Primerano, *Consumo di suolo e matrice della rigenerazione*, cit., 1299-1300; M.C. Romano, *The Notion of Green Heritage and Integrated Programs of Sustainable Urban Regeneration*, cit., 85; R. Cavallo Perin, *Agricoltura*, in *Enc. dir. – I Tematici, Funzioni amministrative*, Giuffrè, Milano, 2022, 40; G.A. Primerano, *Il consumo di suolo e la rigenerazione urbana*, cit., 110-113; M.A. Cabiddu, *Art. 44 Cost.*, in S. Battini, L. Casini, G. Vesperini, C. Vitale, *Codice di edilizia e urbanistica*, Utet, Torino, 2013, 88. Si leggano anche G. Colombini, *Qualche riflessione conclusiva su "le nuove sfide" dei beni pubblici*, cit., 266-269; V. Manzetti, *Lo stato sociale tra regole di finanza pubblica e nuovi modelli di welfare*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2024, 340, che ravvedono in tali processi l'affermazione di un nuovo *welfare* urbano e ambientale.

⁹⁸ Risulta a tal proposito estremamente interessante la sentenza TAR Lazio, Roma, sez. II-bis, 7 marzo 2024, n. 4600, a proposito della legittimità dell'ordine di demolizione di un impianto nucleare la cui costruzione incompleta, fondata su un legittimo atto autorizzatorio originario, è stata interrotta a seguito di consultazione referendaria e di un successivo provvedimento legislativo che aveva stabilito la conversione dell'impianto ad altra attività produttiva la cui esecuzione pure è rimasta inerte. A fronte di questa situazione il comune ha dichiarato la decadenza dei titoli autorizzativi e ha disposto una nuova funzione urbanistica dell'area in ragione della pericolosità ambientale e urbana del relitto. Il tribunale ha considerato legittimo il provvedimento comunale impugnato in considerazione dell'assenza di qualunque titolo autorizzato efficace che possa condizionare la valutazione discrezionale dell'amministrazione comunale.

⁹⁹ Cfr. R. Míguez Nuñez, *Brevi osservazioni sui doveri intergenerazionali a tutela dell'ambiente nel diritto civile*, in *Dir. econ.*, 2021, 84 ss., che evidenzia come i doveri intergenerazionali conformano naturalmente i diritti stabilendo i limiti all'uso dei beni.

¹⁰⁰ In questo senso merita di essere segnalata la sentenza TAR Lombardia, Milano, 2 luglio 2022, n. 1566, a proposito di una modifica di destinazione di un'area a fronte dell'inerzia dei privati a

abilitazione a uso di terzi mediante poteri pubblici ablatori.

La seconda modalità con cui il nuovo articolo costituzionale può incidere sulla proprietà quando il titolare si disinteressa del suo uso si può verificare quando il suolo, pur non edificato, rimane sprovvisto degli interventi necessari a garantire il buon funzionamento degli ecosistemi. Malgrado il rapporto tra agricoltura, silvicoltura e preservazione delle risorse naturali sia ampiamente controverso, è noto che esistono contesti in cui l'intervento umano sul suolo è necessario per garantire servizi ecosistemici e tutela della biodiversità¹⁰¹. L'inosservanza di compiti a garanzia del buon funzionamento degli ecosistemi da parte dei proprietari dà vita a un comportamento censurabile ai sensi dell'art. 9 Cost. Emerge così una funzione custodiale del proprietario¹⁰² che si carica di responsabilità nel caso venga meno per inerzia dovuta a disinteresse¹⁰³. Nel caso di inerzia prolungata questo dovrebbe legittimare gli interventi di valorizzazione delle aree territoriali, senza escludere interventi sostitutivi da parte delle autorità pubbliche o di terzi¹⁰⁴.

4. Oltre la funzionalizzazione della proprietà: osservazioni preliminari

Le analisi svolte si devono ora misurare con possibili obiezioni di carattere teorico.

esercitare i diritti edificatori vincolandola a verde. O in termini simili può essere ricordata la sentenza n. 276/2020 della Corte costituzionale, che ha operato l'estensione di un parco pubblico in assenza dell'attivazione dei privati per la realizzazione di un accordo precedentemente siglato. E, similmente, si veda anche la sentenza n. 126/2016, circa l'impossibilità di opporre un'aspettativa di estensione dei diritti edificatori come causa impeditiva di misure che la frustrano se orientate alla tutela degli interessi pubblici. Si veda da ultimo anche la sentenza n. 72/2025 che esclude la possibilità di non comprendere tra i soggetti a cui è fatto divieto assoluto di inedificabilità i proprietari privati.

¹⁰¹ Può essere interessante a questo proposito citare la sentenza della Corte cost. n. 240/2022 nel punto in cui non considera illegittima una legge regionale che consente di realizzare nuovi fabbricati in zona agricola nella misura in cui siano necessari alla conduzione del fondo e all'attività agricola, fermo restando tuttavia, il rispetto dei vincoli del piano paesaggistico. Pur arrivando a un esito diverso in relazione alla legittimità della legge, è coerente con il suddetto indirizzo anche la sentenza n. 251/2022. Si veda anche la rassegna di giurisprudenza utile a tal fine presentata nel lavoro di S. Licciardello, *I doveri verso le generazioni future*, cit., 879.

¹⁰² Un'impostazione, peraltro, richiamata anche nell'enciclica di Papa Francesco *Laudato si* del 2015, particolarmente nei § 66, 71 e 72.

¹⁰³ Per questa impostazione già E. Boscolo, *Beni comuni e consumo di suolo*, cit., 86-89; E. Boscolo, *Il suolo quale matrice ambientale e bene comune: il diritto di fronte alla diversificazione della funzione pianificatoria*, in *Scritti in onore di Paolo Stella Richter*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2013, 1114. Tesi ripresa anche da R. Míguez Nuñez, *Note minime*, cit., 1094. In termini simili anche M. Pierri, *Il limite antropocentrico dello sviluppo sostenibile nella prospettiva del personalismo costituzionale. Riflessioni a margine della riforma degli articoli 9 e 41 della Costituzione italiana*, in *Riv. quad. dir. amb.*, 2, 2022, 293.

¹⁰⁴ In generale sul potere di sostituzione dei poteri pubblici per assicurare la tutela dell'ambiente si veda F. De Leonardis, *Interventi sostitutivi a tutela dell'ambiente*, in *Dir. econ.*, 2020, 3, 105 ss.

La prima obiezione è che l'interpretazione avanzata configura non tanto un'ipotesi ulteriore di funzionalizzazione della proprietà, quanto una riconfigurazione complessiva che giunge ad attribuire alla proprietà una capacità di produrre obblighi giuridici. Rendere immanenti gli interessi delle generazioni future sulle risorse naturali e, in modo particolare, sul suolo significa caricare l'istituto della proprietà di responsabilità: si tratta di andare oltre la mera funzionalizzazione¹⁰⁵. Questo approdo appare in contrasto con le acquisizioni consolidate, dal momento che, in termini generali, nel nostro ordinamento la proprietà non è considerata fonte di obblighi giuridici e non esiste una norma come l'art. 14, comma 2, legge federale tedesca¹⁰⁶, che invece contiene esplicitamente tale contenuto. In qualche modo la già citata sentenza n. 23093/2025 della Corte di Cassazione ha confermato questa impostazione quando ha negato del tutto che il potere di disporre e godere del proprietario conosca limitazioni che eccedano la violazione di specifiche norme imperative, ricordando anche la profonda distinzione tra beni immobili e beni mobili¹⁰⁷. L'art. 832 cod. civ. stabilisce il diritto di godimento e disposizione in modo pieno ed esclusivo nei limiti e con l'osservazione degli obblighi previsti dall'ordinamento.

Tuttavia, quanto appena ricordato non esaurisce gli spazi di riflessione e approfondimento. Intanto, occorre precisare, come già fatto all'inizio di questo scritto proprio con riferimento al tema del disuso, che la proprietà pubblica o la destinazione a fini pubblici degli immobili si atteggia diversamente rispetto alla mera proprietà privata. Nei confronti della prima sussistono in prevalenza obblighi a carico principalmente del proprietario pubblico, ma anche del proprietario privato. Nei termini in cui gli immobili sono caratterizzati da finalità pubbliche, le letture proposte per la tutela dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi agiscono come rafforzative di condizioni che già richiedono il rispetto di obblighi. L'obiezione di cui ci si fa carico è dunque limitata esclusivamente alla sola proprietà privata¹⁰⁸.

¹⁰⁵ Cfr. E. Marseglia, *La funzione ambientale della proprietà*, in *Gius. civ.*, 2024, 635, il quale sottolinea come la funzione ambientale della proprietà, «oltre rappresentare una mera declinazione della funzione sociale, ex art. 42 Cost., ovvero un limite all'iniziativa economica privata, ex art. 41 Cost., potrebbe essere assunta come nuova clausola generale, interpretativa ed integrativa, (...) del diritto di proprietà». Così anche F. Ancora, *Proprietà privata e tutela dell'ambiente*, in F. Pubusa, D. Marongiu (a cura di), *Ambiente, paesaggio e territorio. Principi e vicende*, in *Dir. e proc. amm.*, 2017, 23-24. Ma per una tale tesi, giustificata in base al carattere strutturale della funzionalizzazione della proprietà, si erano pronunciati già S. Pugliatti, *La proprietà nel nuovo diritto*, Giuffrè, Milano, 1954, 285 ss.; S. Rodotà, *Il terribile diritto*, cit., 175 ss.

¹⁰⁶ L'art. 14, comma 2, Cost., recita così: «La proprietà impone degli obblighi. Il suo uso deve al tempo stesso servire al bene comune».

¹⁰⁷ In uno dei passaggi fondamentali della sentenza della Suprema Corte si legge che il mero abbandono non è ugualmente considerato dal nostro ordinamento con riferimento ai beni immobili e ai beni mobili, dal momento che il trasferimento dei primi è sempre soggetto a obblighi di pubblicità e trascrizione ai sensi degli art. 1350, n. 5, e 2643, n. 5, cod. civ.

¹⁰⁸ Del resto che sia questo uno dei punti più rilevanti si legge anche nella comunicazione della

Sotto tale angolo prospettico, però, si mette in luce un passaggio motivazionale incerto della menzionata sentenza n. 23093/2025, laddove, richiamando la diversità di fondo tra proprietà pubblica e proprietà privata, sottolinea la differenza dei beni comuni perché categoria che rappresenta «un inquadramento sistematico in grado di offrire al problema dei beni immobili abbandonati una risposta diversa rispetto a quella fornita dal codice civile, sia pure limitatamente a quelli oggetto di interesse ad una gestione diretta in forma comunitaria». Il passaggio avrebbe meritato un maggiore approfondimento perché evidenzia sia una potenzialità, sia una contraddizione. La potenzialità è insita nel riconoscimento generale dei beni comuni, identificati come quelli a gestione comunitaria, da cui discende la possibilità che gli immobili possono conoscere modalità d'uso diverse da quelle esclusive, in particolare modo quando si registrano abbandoni. L'aspetto saliente di questo passaggio è che il riconoscimento non è riconducibile a una precisa norma, ma a caratteristiche proprie dell'immobile che permettono l'identificazione di una comunità di riferimento ¹⁰⁹. In qualche modo la Cassazione lascia spazio a potenzialità d'uso plurime in presenza di circostanze specifiche che permettono la realizzazione degli interessi di tutti i cittadini ¹¹⁰ e, si potrebbe aggiungere qui, viventi e futuri. Tale apertura è però frustrata da una contraddizione in cui la Corte cade quando, pur ammettendo che i beni comuni prescindono dal titolo di proprietà, riduce la loro identificazione ai soli casi di proprietà “non privata”, richiamando la sentenza del 2011 sulle “valli di pesca” applicata a un caso in cui si trattava di beni demaniali. In realtà, proprio perché i beni comuni prescindono dalla natura della proprietà non dovrebbe essere esclusa l'applicazione di quel regime alla proprietà privata. L'accenno alla nozione dei beni comuni, se preso sul serio, deve essere inteso a quei valori immateriali che rendono un determinato bene espressivo di interessi collettivi, a prescindere dalla titolarità soggettiva ¹¹¹. La tutela del suolo quale risorsa naturale potrebbe costituire proprio la ragione di un'attivazione di gestione comunitaria quando il disuso incontrollato genera le obiettive condizioni di sacrificio della risorsa naturale come prima ricordato ¹¹².

Commissione europea, *Strategia dell'UE per il suolo per il 2030. Suoli sani a vantaggio delle persone, degli alimenti, della natura e del clima*, COM(2021) 699 final, paragrafo 1.

¹⁰⁹ Cfr. G. Fidone, *Pubblico, privato, comunità: insieme per il governo dei beni comuni*, in *La fiducia cresce nelle pratiche di comunità*, Il Mulino, Bologna, 2023, 209-213; E. Battelli, G. MacDonald, *Contributo al dibattito sulla codificazione dei beni comuni*, in *Riv. giur. edilizia*, 2021, 6, 255 ss.

¹¹⁰ Non è un caso che in tale passaggio la Corte di Cassazione faccia un rinvio all'altrettanto precedente nota sentenza del 14 febbraio 2011, n. 3665, relativa alle valli di pesca lagunari.

¹¹¹ In questi termini D. Palazzo, *Tutela e valorizzazione dei servizi ecosistemici, potere amministrativo e analisi economica del diritto*, cit., 430; E. Scotti, *Poteri pubblici, sviluppo sostenibile ed economia circolare*, in *Dir. econ.*, 2019, 495; E. Boscolo, *Oltre il territorio: il suolo quale matrice ambientale e bene comune*, in *Urb. e app.*, 2014, 133 ss.; A. Fari, *Beni e funzioni ambientali. Contributo allo studio della dimensione giuridica dell'ecosistema*, Jovene, Napoli, 2013, 85 ss.

¹¹² Interessanti sono le ricostruzioni presentate in E. Marseglia, *La funzione ambientale della proprietà*, cit., 624-626, in cui ritenendo di dover affrontare il tema del rapporto tra ambiente e proprietà,

La lettura della rinuncia della proprietà offerta dalla Corte di cassazione appare riduttiva sia perché restringe il diritto di proprietà solo a un diritto patrimoniale, sia perché ignora completamente le nuove implicazioni che provengono dall'art. 9, comma 3, Cost.

4.1. Oltre la funzionalizzazione della proprietà: a) il diritto/dovere di proprietà nell'ordinamento spagnolo

In relazione a ciò che si sta sottolineando risulta d'interesse l'analisi comparata del diritto. In disparte il caso tedesco¹¹³, merita un'attenzione specifica l'ordinamento spagnolo, anche in ragione delle disposizioni costituzionali che sono per molti versi sovrapponibili alla Costituzione italiana.

Nel diritto spagnolo il consumo di suolo attraverso edificazione non è considerato un diritto in ragione di una profonda convinzione di carattere culturale secondo cui la proprietà del terreno è libera nella misura in cui le attività esercitate sono legate al suo sfruttamento naturale (uso rustico, agricolo, forestale, per allevamento e caccia)¹¹⁴; le attività che invece ne presuppongono trasformazione e consumo in quanto risorsa naturale necessitano di un'autorizzazione preventiva. Tale approccio non solamente segna un discrimine tra le diverse attività umane realizzate sul suolo, ma caratterizza in modo diverso la posizione del proprietario. Sulla scorta di questa impostazione nel diritto spagnolo si è sedimentata la convinzione secondo la quale i proprietari, accanto alla possibilità di rivendicare diritti, sono soggetti a doveri riconducibili direttamente alla titolarità proprietaria del suolo¹¹⁵. Nel testo unico della *Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana* (d'ora in poi LSRU), approvato con il Real Decreto n. 7/2015, gli artt. 15, 16 e 17 definiscono i doveri riconducibili alla proprietà del suolo, che sono identificati in: i) il dovere di rendere gli usi compatibili

assumendo una nozione plurale della proprietà, finisce per considerare i beni comuni come uno dei contenuti possibili in cui ricercare una conciliazione più avanzata di questo rapporto, senza escludere la possibilità che questo riguardi anche i beni di proprietà privata.

¹¹³ Con riferimento all'esame del diritto tedesco si rinvia al contributo di Maria Chiara Romano presente in questo *Volume*, a cui si rinvia.

¹¹⁴ Cfr. T. Ramón Fernández, *Manual de derecho urbanístico*, Arnzadi, 2023, 103-106; J. Zamorano Wisnes, *La ley de Impulso para la Sostenibilidad del Territorio de Andalucía. Las clases de suelo y las actuaciones de transformación urbanística*, in *Revista Andaluza de Administración Pública*, 2022, 112, 19 ss.

¹¹⁵ Sulla descrizione in merito all'evoluzione di questo specifico punto nel diritto spagnolo si vedano L. Parejo Alfonso, *El Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana*, in A.J. Criado Sanchez (director), *Comentarios a la ley de Suelo y Rehabilitación Urbana*, Aranzadi, 2023, 41 ss.; D. Fernández de Gatta Sánchez, *Rehabilitación, regeneración y renovación urbanas. Planificación y gestión*, in *Revista jurídica de Castilla y Leon*, 2016, 39, 1 ss.; F. Iglesias González, *La regulación estatal del deber de conservación de inmuebles*, in *Ciudad y Territorio*, 2014, 179, 51 ss.; F.J. Sospedra Navas, *El deber de conservación del propietario del suelo tras la reforma operada por Ley 8/2013*, in *elderecho.com*, 1 settembre 2013; L. Díez-Picazo, *Los límites del derecho de propiedad en la legislación urbanística*, in *Revista de derecho urbanístico*, 1971, 23, 13 ss.

con la disciplina urbanistica; ii) il dovere di conservare le condizioni giuridiche di sicurezza, salubrità, accessibilità universale, decoro e quelle che permettono le utilizzazioni suddette; iii) il dovere di realizzare le opere aggiuntive richieste dalle pubbliche amministrazioni per finalità turistiche o culturali, per la qualità e la sostenibilità ambientale; iv) il *deber de conservación*, traducibile come dovere di conservazione o anche cura. Tale ultimo dovere di carattere generale, molto importante ai fini del discorso che si sta conducendo, è poi declinato puntualmente negli artt. 16 e 17, rispettivamente dedicati al suolo rurale e al suolo urbanizzato, modulando concretamente i termini in cui deve essere rispettato.

È importante sottolineare che i tre articoli menzionati del testo unico LSRU sono intitolati come “contenuti del diritto di proprietà del suolo”. Ciò vuol dire che i doveri elencati non sono espressi come funzionalizzazione del diritto di proprietà, ma espressione stessa del suo contenuto¹¹⁶. In altri termini, i doveri sono legati alla risorsa suolo e non costituiscono l'apposizione *ab externo* di limiti che s'impongono al proprietario. In questi termini il diritto spagnolo sembra tracciare un'indicazione di grande interesse, includendo nel diritto di proprietà i doveri di cura e uso razionale¹¹⁷. D'altra parte non sono mancate anche nel nostro ordinamento ricostruzioni di questo tipo partendo proprio dalla giurisprudenza CEDU¹¹⁸. Il dovere di conservazione della proprietà del suolo è una ricaduta giuridica che è legata alla preservazione della risorsa naturale e nulla ha a che vedere con la funzionalizzazione del diritto: si tratta di preservare le funzioni collettive di quel bene, oggetto di proprietà. Si tenga conto, peraltro, che nel diritto spagnolo la legge nazionale si

¹¹⁶ Non ci sono le condizioni per svolgere ulteriori approfondimenti in merito, ma la circostanza che il dovere di conservazione sia escluso dalla funzionalizzazione è testimoniata dai limiti della sua applicazione. Ad esempio, nel caso di immobili in rovina il proprietario è esente da adempimenti specifici; cfr. B. Ochoa de Olza Amat, *Limites del deber de conservación que todo propietario de inmuebles debería conocer*, in www.urbanismoymedioambiente.com, 26 settembre 2023.

¹¹⁷ Sulla stessa scia in applicazione del diritto all'abitazione definito direttamente dalla Costituzione spagnola si pone anche la legge nazionale sul diritto all'alloggio, la legge n. 12/2023, che ugualmente dispone una serie di doveri a carico dei proprietari di abitazione, la cui spiegazione è analoga a quella prevista dal LSRU; cfr. M. Beltrán de Felipe, *Aproximación preliminar y crítica a la ley española del derecho a la vivienda de 2023*, in *Ist.fed.*, 2024, n. spec., 131 ss.; J. Ponce, *Un panorama général de las novedades jurídicas de la Ley estatal 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda*, in *Revista de Derecho Urbanístico y Mediambiente*, 2023, 365-366, 27 ss.; F. García Rubio, *Le ley por el derecho constitucional a la vivienda. Buenas intenciones y mala plasmación de un desarrollo del derecho constitucional a la vivienda olvidando otros derechos*, in *Revista de Derecho Urbanístico y Mediambiente*, 2023, 365-366, 27 ss. Su questa legge e sul diritto all'alloggio, tuttavia, il Tribunale costituzionale spagnolo è recentemente intervenuto con tre sentenze importanti: la n. 79/2024, la n. 26/2025 e 64/2025. Si noti come l'ultima sia stata citata anche dalla “nostra” Corte costituzionale, per avallare la disciplina regionale della Toscana sulle strutture di ricezione turistica limitativa delle gestioni extra-alberghiere; cfr. sentenza 8 ottobre 2025, n. 186.

¹¹⁸ Cfr. F. Bilancia, *I diritti fondamentali come conquiste sovrastatali di civiltà. Il diritto di proprietà nella CEDU*, Giappichelli, Torino, 2002, 147-149 e, ancor più chiaramente, 158-159, il quale sottolinea come la funzionalizzazione del diritto di proprietà non riguardi tanto il diritto, ma la natura del bene e per questo si conforma in modo diverso in relazione alle caratteristiche del bene sul quale si applica.

configura come una legge di principi che poi deve trovare specifica attuazione a livello delle comunità autonome ¹¹⁹.

4.2. Oltre la funzionalizzazione della proprietà: b) il diritto/dovere di proprietà nell'ordinamento italiano

La configurazione del dovere di conservazione o cura quale espressione del diritto di proprietà più che un'imposizione servente una funzione di limitazione del diritto è stata sollecitata anche dalla Corte costituzionale italiana e ha conosciuto anche recenti attestazioni dalla dottrina ¹²⁰.

Risulta utile a tal proposito citare la sentenza n. 529/1995 ¹²¹, in cui la Corte era stata chiamata a valutare la legittimità di una legge della regione Campania che aveva vietato qualsiasi intervento di manutenzione ordinaria e straordinaria per l'edilizia realizzata prima del 1955 in determinate aree, consentendo solo quella ordinaria per gli edifici di epoca successiva. È interessante osservare che i limiti menzionati erano stati giustificati dalla necessità di contrastare l'abusivismo e quindi le misure esprimevano un'esigenza collegata alla tutela dell'ambiente e del paesaggio. Ad avviso del giudice delle leggi, però, le prescrizioni si risolvevano in

¹¹⁹ Il Tribunale costituzionale spagnolo ha recentemente considerato legittimo da parte del legislatore statale definire i diritti e i doveri dei proprietari degli immobili destinati ad alloggio, anche se poi ha censurato diverse norme perché considerate invasive delle competenze, assai ampie, delle Comunità autonome; si veda la sentenza n. 79/2024.

¹²⁰ Con grande interesse può essere tracciato un collegamento con una parte degli studi della dottrina nazionale che è arrivata alle stesse conclusioni, includendo il dovere di conservazione nello stesso diritto di proprietà; cfr. M.A. Cabiddu, *Territorio: un bene (in)comune... e oltre*, in Id. (a cura di), *Diritto del governo del territorio*, Giappichelli, Torino, 2020, 8, la quale, operando la distinzione tra "bene patrimoniale" e "bene territoriale" riferisce che quest'ultimo esprime il valore immateriale degli immobili situati sul territorio determinandone il carattere di pubblicità, che consiste non tanto in «appartenenza della cosa al demanio o al patrimonio dell'amministrazione ma piuttosto come inerenza del bene a un interesse generale, quello appunto di conservare le cose e il loro contesto, pur secondando i processi vitali della società». Si veda anche E. Marseglia, *La funzione ambientale della proprietà*, cit., 644-645, in cui si legge che: «l'emersione dell'interesse collettivo-ambientale all'interno anche dei beni a rilevanza privatistica e beni privati di interesse comune, che svolgono quindi anche funzioni ecologiche, consente di coinvolgere il privato nella gestione e co-gestione di tali beni, fino alla individuazione di doveri e obblighi di protezione delle funzioni ambientali da parte del proprietario, come quello di mantenere il bene in un determinato stato di conservazione». Ugualmente si veda R. Míguez Nuñez, *Brevi osservazioni sui doveri intergenerazionali a tutela dell'ambiente nel diritto civile*, cit., 90, il quale sottolinea il passaggio dalla funzionalizzazione esterna del diritto di proprietà allo sviluppo di limiti «accettati» o «internalizzati» dal proprietario in un quadro delineato dalla consapevolezza che le utilità di certi beni (pensiamo ai servizi ecosistemici forniti dal suolo) non gli appartengono in esclusiva ma che sono comuni a tutti. Da tutto ciò consegue che, oltre il "dovere di osservanza" di non cagionare danno ambientale nell'esercizio delle facoltà di *dominus*, al proprietario spetta il dovere di tutelare e mantenere la qualità ambientale o le utilità ecologiche di certe risorse, comando che si adopera tenendo in considerazione due specifici compiti ambientali: l'onere *in vigilando* (su cui v. per es. art. 245 c.a.) e il dovere di conservazione».

¹²¹ Cfr. Corte cost., 29 dicembre 1995, n. 529.

una compressione del diritto di proprietà che valicava la soglia minima oltre la quale il diritto è totalmente svuotato. Per la Corte, infatti, privare il proprietario del diritto di procedere a interventi di manutenzione finalizzati alla mera conservazione della costruzione e alla sua integrità funzionale senza ricadute esteriori lede il contenuto minimo del diritto di proprietà. Si legge, infatti, che il divieto «incide addirittura sull'essenza stessa e sulle possibilità di mantenere e conservare il bene (costruzione) oggetto del diritto, producendo un inevitabile deterioramento di esso, con conseguente riduzione in cattivo stato e un progressivo abbandono e fermento (strutturale e funzionale). Deve, in definitiva, escludersi la legittimità di una disposizione, quale quella dell'odierno esame, che in tal senso statuisca nei confronti del proprietario, che, pur non privato formalmente del suo diritto con un atto di traslazione ad altro titolare, ne veda sostanzialmente svuotato il contenuto nel modo più irrimediabile e definitivo, e cioè con il graduale degrado e progressivo perimento del bene (costruzione), essendogli inibito qualsiasi intervento di manutenzione, ancorché necessario per la stessa conservazione della costruzione». In sostanza tra i contenuti essenziali del diritto di proprietà è contemplato quello che nel diritto spagnolo è denominato il dovere di conservazione, necessario proprio per contrastare l'abbandono, il degrado e il progressivo disuso.

Altresì importante è la considerazione aggiuntiva svolta dalla Corte costituzionale in cui precisa che tale posizione, lungi dal minare la salvaguardia della tutela dell'ambiente, «impedisce in sostanza un degrado ed un abbandono ambientale del territorio e delle (legittime e non abusive) costruzioni che insistono sullo stesso, e resta necessariamente assistito da un serie di cautele funzionali proprio a quella tutela». In altre parole, il dovere di conservazione insito nel diritto di proprietà risponde esattamente a esigenze di carattere ambientale.

La preoccupazione dei «vuoti urbani», dovuti a processi di abbandono e disuso delle proprietà, è alla base anche di un'altra pronuncia della Corte ¹²² con la quale è stata considerata legittima una norma che dilazionava l'esecuzione di titoli che impongono il rilascio di immobili in un centro urbano, se in tal modo sono prevenuti l'impoverimento culturale e la perdita di valori tradizionali di insediamento. Emerge in questa pronuncia il primato della persona umana e del presidio dei residenti sui contrapposti interessi patrimoniali del diritto di proprietà. Tale indirizzo sembra confermato anche nella più recente sentenza n. 186/2025 che, malgrado non riguardi immobili abbandonati o a rischio di abbandono, ha giustificato le limitazioni dell'uso degli immobili per finalità turistiche, quando questi generano fenomeni di *overtourism* che indeboliscono la disponibilità per alloggi residenziali destinati alle fasce sociali più deboli, rendendo rarefatti gli insediamenti urbani ¹²³.

Più in generale anche la Corte costituzionale sembra accogliere nel diritto di

¹²² Cfr. Corte cost., 28 aprile 1994, n. 166.

¹²³ Cfr. Corte cost., 8 ottobre 2025, n. 186.

proprietà contenuti di doverosità¹²⁴. In altra ulteriore sentenza¹²⁵ si legge, infatti, che la funzione sociale «esprime, accanto alla somma dei poteri attribuiti al proprietario nel suo interesse, il dovere di partecipare alla soddisfazione di interessi generali, nel che si sostanzia la nozione stessa del diritto di proprietà come viene modernamente intesa e come è stata recepita dalla nostra Costituzione».

Non dissimili nel significato essenziale sono peraltro alcune pronunce della Corte di giustizia in materia di tutela dell'ambiente urbano, in nome della quale la Corte ha giustificato misure di contrasto dei già menzionati "vuoti urbani", la cui manifestazione si determina in presenza di utilizzi delle proprietà che non tengono conto degli effetti collaterali prodotti o dalla rendita¹²⁶ o dagli sviluppi monofunzionali delle aree urbane¹²⁷. Sebbene le cause menzionate non abbiano riguardato misure relative a immobili abbandonati, l'obiettivo delle limitazioni citate consiste nel prevenire il disuso di proprietà per le conseguenze negative che queste comportano in tema di vivibilità. Emerge da questi orientamenti una chiara posizione negativa del diritto europeo sugli abbandoni delle proprietà¹²⁸.

Merita una menzione specifica, inoltre, la causa C-444/15¹²⁹, in occasione della quale la Corte di Giustizia ha considerato senza motivo la pretesa di escludere dalla valutazione ambientale strategica il piano attuativo concernente alcuni edifici in stato di abbandono, circoscritti ad alcuni ambiti locali e contigui alle aree protette, per i quali era possibile operare interventi di ristrutturazione, anche mediante demolizione e ricostruzione, con cambio di destinazione d'uso. L'applicazione della verifica ambientale di questi interventi su immobili esplicita chiaramente la necessaria valutazione di carattere ambientale sui progetti che interessano beni abbandonati, affermando così una prevalenza dei fini ambientali su utilizzi eventualmente incompatibili.

¹²⁴ Similmente E. Marseglia, *La funzione ambientale della proprietà*, cit., 639.

¹²⁵ Cfr. Corte cost., 23 aprile 1985, n. 108. In termini simili si pronuncerà anche in occasione della sentenza 30 aprile 2015, n. 71. Sulle competenze dell'Unione europea in materia di governo del territorio urbano si veda il lavoro J. Ponce Solé, *El derecho de la Unión europea y la vivienda*, Mac Graw-Hill, Madrid, 2019, 51 ss.

¹²⁶ Vedi il caso delle cause C-724/18 e C-727/18, *Calí Apartments*, significativamente citata per sostenere le motivazioni del proprio giudizio dalla Corte costituzionale nella già citata sentenza n. 186/2025. Le restrizioni dei movimenti di capitale sono considerate legittimi motivi imperativi di interesse generale se idonee a contrastare fenomeni che portano all'esclusione dell'accesso alle abitazioni da parte di soggetti più deboli; si vedano Corte di Giustizia, 1 ottobre 2009, C-567/07, *Woningstichting Sint Servatius*, e 8 maggio 2013, C-197/11 e C-203/11, *Libert e a.*

¹²⁷ Vedi i casi delle cause C-360/15 e C-31/16, *College van Burgemeester c. X BV e Visser Vastgoed Beleggingen BV c. Appingedam*.

¹²⁸ Da questo punto di vista risulta interessante anche la sentenza CEDU 21 febbraio 1986, *James e al. c. Regno Unito*, con cui è stata considerata legittima l'espropriazione che si è conclusa a beneficio di soggetti privati anziché soggetti pubblici nella misura in cui questo ha permesso di contrastare fenomeni di speculazione con l'innalzamento delle soglie di accesso agli immobili.

¹²⁹ Cfr. Corte di Giustizia, 21 dicembre 2016, C-444/15, *Associazione Italia Nostra Onlus*.

Una conferma del riconoscimento del dovere di conservazione o cura nel nostro ordinamento – almeno limitatamente alle opere edilizie – proviene dall’art. 3-*bis*, d.P.R. n. 380/2001, introdotto dall’art. 17, comma 1, lett. b), d.l. n. 133/2014, il quale, a proposito della possibilità per il comune di adottare interventi di riqualificazione degli edifici esistenti incompatibili con gli indirizzi della pianificazione, “fa salva” la facoltà del proprietario di eseguire tutti gli interventi conservativi che non si sostanziano in demolizione e successiva ricostruzione a meno che ciò sia giustificato da ragioni di ordine statico o igienico sanitario. La norma riconosce, pertanto, la possibilità del proprietario di adottare qualunque strumento di conservazione, ritenuto implicito nel suo diritto. Non a caso, peraltro, gli interventi di conservazione sono sottoposti a procedimenti di s.c.i.a.

Alla luce di questi approfondimenti ulteriori la linea interpretativa che concepisce il diritto di proprietà come espressione esclusiva di un pieno diritto patrimoniale a prescindere da ogni considerazione circa il valore che ha assunto la tutela dell’ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi impoverisce la reale consistenza del diritto che non è più aggiornato alle esigenze degli ordinamenti contemporanei¹³⁰. Come è avvenuto anche per altri diritti, appare necessario riconoscere che la proprietà di immobili non si esaurisce solo nella sfera della protezione di interessi patrimoniali, ma contiene implicazioni doverose che il diritto dell’ambiente manifesta in modo molto evidente e che la tutela delle generazioni future rende urgenti.

Vale la pena sottolineare ancora in senso critico quel passaggio della motivazione della Corte di cassazione, nella sentenza n. 23093/2025, in cui le sezioni unite riconducono l’acquisizione al patrimonio pubblico dell’immobile oggetto di rinuncia a ragioni da far risalire non tanto all’autorità dello Stato, ma allo Stato come ente esponenziale di valori essenziali che caratterizzano la comunità, quali il governo del territorio, il paesaggio, l’ambiente, la prevenzione di rischio geologici, idrogeologici e sismici e, più in generale, la sicurezza (punto 17.3 della motivazione). L’argomento è utilizzato dal giudice per sottolineare l’impossibilità di limitare la rinuncia della proprietà di immobili ma, a ben vedere, questa sottolineatura dimostra anche – *a contrario* – che sugli immobili insistono una serie di altri interessi che non si esauriscono solo con quelli del proprietario. E, dunque, se è vero che sarebbe improprio ritenere per questo che il proprietario non sia libero di abdicare il proprio diritto, altrettanto è anche vero che la conservazione della proprietà sotto forma di disuso incontrollato costituisce un problema per i concorrenti interessi della comunità.

I contenuti di doverosità che derivano dal comma 3 dell’art. 9 Cost. hanno un impatto, come si diceva dianzi, sulla responsabilità di chi è anche titolare di diritti

¹³⁰ A questo riguardo deve essere tenuta presente anche la ricostruzione di quanti ritengono che la proprietà intesa come espressione di libertà personale e di mero interesse economico sia tornata in voga anche per l’impronta neoliberalista delle carte sovranazionali, con particolare riguardo all’ordinamento europeo; cfr. C. Salvi, *La funzione sociale della proprietà e il diritto europeo*, in *Scritti in onore di Paolo Urbani*, Giuffrè, Milano, 2025, 1459-1463.

e portatore di bisogni da soddisfare, senza che questo produca uno svuotamento dei diritti ¹³¹. L'immobile di per sé è sempre portatore di una "storia" di relazioni, che non riguarda il solo proprietario, ma il contesto sociale in cui è inserito e la funzione ecologica che esso assolve o che è compresa ¹³². In questi termini la riscoperta della funzione ecologica del suolo, quale espressione del diritto alla vita, imprime una chiara responsabilizzazione che appare inconciliabile con comportamenti e scelte che si traducano nel disuso delle proprietà o comunque nella loro incuria ¹³³ e, allo stesso tempo, diviene presupposto di nuovi diritti collegati ai doveri di solidarietà ¹³⁴.

5. Il dovere di cura della proprietà: a) la norma di carattere generale

L'altra obiezione significativa che può essere opposta alla lettura offerta riguarda l'assenza di una disposizione di carattere generale che prescriva il dovere di cura a carico del proprietario, dal momento che solo in presenza di questa può essere preteso il contrasto al disuso. Tutte le corti, tanto quelle internazionali, quanto quelle europee e nazionali ribadiscono costantemente che le limitazioni del diritto di proprietà devono necessariamente trovare fonte di legittimazione in norme di legge ¹³⁵. Nell'esame fin qui condotto ci si è imbattuti in molte disposizioni specifiche ma non in una di carattere generale che determini il contenuto prima definito. La necessità di ricercare una norma di questo tipo non viene meno dall'aver ricondotto il dovere di cura tra i contenuti del diritto di proprietà, dal momento che l'art. 42 Cost., riconduce alla legge il compito di garantire la proprietà, definendo anche i modi di godimento e non solo i limiti allo scopo di assicurare la funzione sociale. Pertanto la legge conforma la proprietà anche nei suoi contenuti di diritto. Anche da questo punto di vista, risulta interessante il caso spagnolo dal momento che l'art. 49 LSRU, definisce i poteri, le condizioni e le procedure attraverso le quali le pubbliche amministrazioni possono agire in caso di mancato rispetto dei doveri dei proprietari.

¹³¹ Così anche E. Marseglia, *La funzione ambientale della proprietà*, cit., 639-640.

¹³² Si veda in merito il contributo di Mauro Baioni nel presente volume. Di pubblicità intrinseca del territorio riferisce M.A. Cabiddu, *Territorio: un bene (in)comune... e oltre*, cit., 7-9.

¹³³ Similmente così anche V. Berlingò, *La proprietà intergenerazionale e i beni di godimento collettivo*, cit., 49-50.

¹³⁴ In questi termini si è, per esempio, espressa la Corte costituzionale; cfr. sentenza 24 ottobre 2007, n. 348. Si vedano anche le feconde considerazioni per il tema qui in considerazione di M. Monteduro, *Doveri inderogabili dell'amministrazione e diritti inviolabili della persona: una proposta ricostruttiva*, in *PA Persona e Amministrazione*, 2020, 2, 543 ss.

¹³⁵ Per la giurisprudenza europea si possono richiamare le pronunce: Corte di Giustizia, 12 giugno 2019, C-43/18, *Compagnie d'entreprises CFE SA*; Id., 26 gennaio 2011, C-165/09 e C-167/09, *Stichting Natuur*; Id., 22 gennaio 2009, C-473/07, *Association nationale pour la protection des eaux et rivières-TOS*.

Nella verifica se sia possibile rintracciare una tale norma di carattere generale in Italia occorre considerare il processo di riqualificazione dei significati prodotto dall'art. 9, comma 3, Cost. sulle norme già vigenti. L'arricchimento dei formanti costituzionali dato dalla modifica dei principi generali è una condizione che può orientare il legislatore per il futuro, ma è anche un nuovo termine di confronto con cui dare nuovi significati a norme già esistenti.

Da questo punto di vista mi pare che sussistano le condizioni per una lettura adeguatrice dell'art. 838, comma 2, cod. civ.¹³⁶. La disposizione prevede che le pubbliche autorità sono autorizzate a espropriare i beni di proprietà privata abbandonati nella misura in cui il loro deperimento nuoccia al decoro delle città o alle esigenze dell'arte, della storia e della sanità pubblica. Sono formule che non evocano la tutela dell'ambiente, ma la cui spiegazione deve essere rinvenuta all'epoca in cui la norma è stata concepita¹³⁷. Sebbene non sia dubbio che il modo migliore per vedere estesa l'applicazione della norma sia quello della sua modifica, non sembra un fuor d'opera ricercare della stessa un'interpretazione adeguata al nuovo quadro costituzionale. L'operazione non appare così forzata se si tiene conto che già oggi il riferimento all'arte e alla storia contenuto nell'art. 838 cod. civ. può essere associato al patrimonio culturale di cui il paesaggio è parte, sicché la disposizione codicistica può essere ritenuta coerente con l'attuale art. 6 cod. bb. cc. p. Per quanto riguarda la tutela dell'ambiente in sé, invece, l'adeguamento può essere operato con riferimento all'ipotesi in cui l'abbandono della proprietà nuoccia al decoro della città e alla sanità pubblica. Nel primo caso, l'espressione evoca quelle pronunce già richiamate in cui le corti giudicano misure che producono abbandono, vuoto o degrado urbano, in cui a essere in gioco è quello che l'ordinamento europeo definisce l'"ambiente urbano". Nel secondo caso, può essere ricordato il già citato art. 344, r.d. n. 1265/1934, che associa chiaramente igiene e salute, ovvero la sanità pubblica, all'igiene dei suoli e delle risorse naturali, così da determinare una chiara connessione con le esigenze di tutela dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi.

In sostanza, attraverso una revisione dell'interpretazione dell'art. 838 cod. civ. alla luce del nuovo art. 9 Cost., è possibile rintracciare nell'ordinamento giuridico la disposizione di carattere generale che autorizza i poteri pubblici a contrastare il disuso del patrimonio immobiliare anche se privato, rendendo implicito quel dovere

¹³⁶ Si tratta di una lettura che ho già esposto e per la quale rinvio anche a F. Giglioni, *La proprietà al cospetto della modifica costituzionale dell'art. 9*, in *Munus*, 2023, 617.

¹³⁷ Si legga la ricostruzione offerta da A. Cagnato, *La rigenerazione urbana partecipata come occasione e indicatore di cambiamenti di paradigma*, in *Labsus Paper*, 2024, spec. 6-7, in cui ricostruisce nel complesso le norme del codice civile riferite alla proprietà e la coeva legge sull'urbanistica, legge n. 1150/1942, ispirate da un comune intento di inserire la proprietà dentro una struttura di funzionalizzazione che non ha trovato esplicita menzione perché rimessa alle valutazioni delle Corporazioni di stampo fascista, che poi saranno superate. L'a., tuttavia, invita a recuperare quell'intento, riaggiornandolo evidentemente dentro il contesto democratico e repubblicano, che opponeva al pieno diritto della proprietà la salvaguardia della funzione produttiva del terreno.

di cura che pare essere proprio del diritto di proprietà¹³⁸. In effetti, il presupposto del potere di espropriazione nell'art. 838 cod. civ. è dato dall'accertamento della disattesa di un dovere, quello di non abbandono¹³⁹, che ha prodotto il deperimento dell'immobile. Similmente a quanto ha cominciato a fare la giurisprudenza CEDU, la norma responsabilizza le autorità pubbliche a contrastare l'abbandono della proprietà, rendendo di fatto implicito il dovere di cura da parte del proprietario.

Si noti, inoltre, che l'art. 838 cod. civ., assegna il potere di espropriazione a una generica autorità pubblica che, dunque, potrebbe essere anche diversa dal comune¹⁴⁰. La circostanza è particolarmente significativa, dal momento che la interpretazione adeguatrice proposta identifica due fini specifici da perseguire: nel caso in cui oggetto di protezione è la tutela dell'ambiente urbano è ragionevole attendersi l'esercizio del potere menzionato da parte dei comuni, nel caso in cui la ragione dell'espropriazione consista nella tutela del suolo e dei servizi ecosistemici è ragionevole attendersi l'esercizio del potere anche da parte delle autorità regionali o del ministero dell'ambiente, anche su sollecitazione delle autorità locali o delle amministrazioni tecniche di controllo. Nell'insieme, dunque, l'art. 838 cod. civ., può essere considerato quella norma di carattere generale utile a legittimare l'intervento delle autorità pubbliche in caso di disuso incontrollato delle proprietà di immobili privati.

Nel caso di specie pare possibile dare attuazione all'art. 13, comma 8, d.P.R. n. 325/2001, prevedendo un'applicazione semplificata della dichiarazione di pubblica utilità dal momento che, non risolvendosi l'esproprio in una trasformazione fisica dell'immobile, la dichiarazione di pubblica utilità avviene direttamente con l'adozione del provvedimento di destinazione ad uso pubblico dell'immobile vincolato, nel quale saranno fissate le finalità dell'intervento, i tempi previsti per eventuali lavori di manutenzione e i costi. In altri termini, ha luogo una forma di espropriazione puntuale ed episodica legata alla specifica condizione del bene oggetto dell'intervento.

¹³⁸ Cfr. P. Urbani, *Alla ricerca della civitas: i beni comuni urbani*, in *La fiducia cresce nelle pratiche di comunità*, Rapporto 2022 di Italiadecidde, Il Mulino, Bologna, 2022, 260-262; A. Nervi, *Beni urbani, interessi rilevanti e strumenti di organizzazione e rappresentanza*, in *La rigenerazione di beni e spazi urbani*, a cura di F. Di Lascio, F. Giglioni, Il Mulino, Bologna, 2017, 54-55.

¹³⁹ Si vedano in questi termini G. Palma, *Il regime giuridico della proprietà pubblica*, Utet, Torino, 1983, 151; A. Tabet, E. Ottolenghi, G. Scaliti, *La proprietà*, Utet, Torino, 1981, 185.

¹⁴⁰ Il comune resta comunque la principale autorità responsabile dell'uso del patrimonio immobiliare in disuso, anche in ragione di un chiaro indirizzo giurisprudenziale della Corte costituzionale sul ruolo indefettibile dei comuni nel governo del territorio: cfr. sentenze nn. 179/2019, 201/2022, 17/2023 e 119/2024. In termini più specifici sugli immobili in disuso si veda M. Roversi Monaco, *Il comune, amministratore del patrimonio edilizio inutilizzato*, in *Riv. giur. edilizia*, 2016, 541 ss.

5.1. Il dovere di cura della proprietà: b) la legittimazione di poteri non espropriativi

Essere giunti a proporre una rilettura complessiva del diritto di proprietà degli immobili che conduce a considerare il disuso come mancato rispetto del dovere di cura attraverso l'art. 838 cod. civ., non risolve ogni problema, dato che, come è ben noto, l'espropriazione comporta anche l'obbligo di sostenere gli oneri di indennizzo a carico del soggetto espropriante. Peraltro, l'ipotesi qui presa in considerazione deve misurarsi con quell'indirizzo CEDU attento a distinguere il caso in cui l'espropriazione è finalizzata a raggiungere obiettivi di pubblica utilità da quello in cui l'espropriazione è un provvedimento singolo e unico, dal momento che in questo secondo caso il costo dell'indennizzo deve essere valutato più corrispondente al valore effettivo dell'immobile preso in considerazione ¹⁴¹. Sicché la ricostruzione proposta deve tenere conto dei possibili limiti che si possono incontrare sul piano dell'effettiva praticabilità ¹⁴². Sarebbe utile a tal proposito avvalersi anche di altri strumenti.

Una via possibile è quella di ricercare ovviamente l'accordo con i proprietari per una cessione alternativa all'espropriazione. Infatti, pur essendo vero quanto detto sopra, la soluzione consensuale alla cessione potrebbe non essere così teorica se è vero che le proprietà in disuso spesso determinano perdita di valore o perfino sono originate dalla perdita del valore patrimoniale degli immobili interessati, senza che questo incida però sul carico degli oneri fiscali. Pertanto, il raggiungimento di un accordo potrebbe perfino convenire al proprietario privato, visto che il valore venale dell'immobile in disuso potrebbe risultare limitato, utilizzando a tal fine anche i crediti compensativi ¹⁴³.

Un'altra ipotesi consensuale finalizzata al riuso più che alla cessione di immobili privati è quella prevista dall'art. 23-*quater*, d.P.R. n. 380/2001, con la quale il consiglio comunale o la giunta, se il primo ha adottato in proposito un regolamento, possono stipulare una convenzione con il proprietario privato interessato a un riuso temporaneo che sia anche in deroga agli strumenti urbanistici ¹⁴⁴. Nel comune di Bologna, ad esempio, è stato predisposto un vero e proprio albo degli immobili privati dismessi, nel quale sono raccolti – su informazioni rese dagli interessati – i beni disponibili a essere riutilizzati in modo temporaneo.

¹⁴¹ A proposito di questa giurisprudenza CEDU possono essere citate le sentenze: 25 marzo 1999, *Papachelas c. Grecia*; 23 novembre 2000, *Former King of Greece and others c. Grecia*; 19 luglio 2009 *Kozacioglu c. Turchia*; 17 novembre 2015, *Preite c. Italia*.

¹⁴² Cfr. R. López Sales, *Luces y sombras en la constitucionalidad de la minoración del derecho de propiedad por incumplimiento de los deberes urbanísticos*, in *Derecho urbanístico y medio ambiente*, 2021, LV, 82-84, il quale argomenta appunto il contrasto di soluzioni di questo tipo con la giurisprudenza CEDU nella misura in cui non tenga conto del valore effettivo dei beni in questione.

¹⁴³ Cfr. E. Boscolo, D. Iacovelli, *Statuti proprietari e strumenti di neutralizzazione della rendita*, in M.A. Cabiddu, (a cura di), *Diritto del governo del territorio*, Giappichelli, Torino, 2020, 35-36.

¹⁴⁴ Per ulteriori approfondimenti su questa specifica soluzione si rinvia al contributo di Martina Sinisi presente in questo *Volume*.

Il ricorso agli strumenti consensuali con o senza cessione della proprietà potrebbe essere ancora intrapreso a fronte di alcuni incentivi. Da questo punto di vista potrebbe avere una qualche utilità l'istituto del partenariato sociale, disciplinato dall'art. 201 cod. contr. pub., soprattutto con riguardo alla fattispecie individuata al comma 1, lett. b). Benché l'origine della norma fosse completamente diversa e sebbene la *ratio* attuale sia collegata all'istituto del *datio in solutum*¹⁴⁵, è possibile immaginare con riferimento alla fattispecie menzionata il caso di immobili privati inutilizzati che diventano oggetto di un partenariato sociale nel quale il proprietario cede l'immobile o ne concede l'uso per fini di interesse generale sulla base di progetti presentati da cittadini singoli o associati. La disposizione sembrerebbe riservare gli incentivi fiscali solo ai soggetti che si prestano a garantire l'uso a fini generali, ma non sembrerebbe preclusa l'ipotesi di includere nell'agevolazione fiscale anche il proprietario se questo è essenziale per realizzare il partenariato sociale. In questo senso utile potrebbe essere la definizione dei contratti-tipo da parte del Ministero dell'economia e finanze, come previsto dall'art. 201, comma 2, cod. contr. pub.

Similmente possono trovare ampia applicazione soluzioni consensuali alla cessione o al riuso degli immobili privati inutilizzati, che sono ispirate ai modelli dell'amministrazione condivisa previsti dall'art. 6 cod. contr. pub.¹⁴⁶ Molto più che nel precedente caso citato l'ipotesi di un coinvolgimento attivo dei proprietari privati è concreta, dal momento che è agevolmente ricompresa tra le formule possibili dei regolamenti comunali sulla collaborazione tra cittadini e amministrazione¹⁴⁷ e, ancor più esplicitamente, è ricompresa in alcune leggi regionali sull'amministrazione condivisa. Con riferimento a queste ultime si possono citare ad esempio: l'art. 28, comma 4, legge reg. Emilia-Romagna, n. 3/2023, che – a sua volta – rinvia alla disciplina del riuso temporaneo dei beni privati dimessi dell'art. 16, legge reg. n. 24/2017; l'art. 6, legge reg. Toscana, n. 71/2020, che evoca anche l'elaborazione di una banca dati dei beni abbandonati poi richiamati anche nell'art. 7; l'art. 9, comma 2, lett. a), legge reg. Lazio, n. 10/2019, che è riferibile anche ai beni immobili di proprietà privata a differenza di quelli menzionati dall'art. 6, comma 1, lett. m), i quali riguardano i soli beni pubblici.

Laddove non sia praticabile la soluzione consensuale, occorre verificare se sia possibile l'adozione di provvedimenti amministrativi ablatori non espropriativi. Anche in questo caso si tratta soprattutto di capire se esistono norme di carattere

¹⁴⁵ Per una ricostruzione della norma si vedano F. Giglioni, *Principi di sussidiarietà e solidarietà orizzontale* (art. 6) e G. Fidone, *I contratti di partenariato pubblico-privato: locazione finanziaria, contratto di disponibilità, contratto di rendimento energetico, partenariato sociale e cessioni di immobili in cambio di opere* (artt. 196-197-200-201-202), entrambi in M. Clarich (a cura di), *Commentario al codice dei contratti pubblici*, Giappichelli, Torino, 2025, rispettivamente 213-214 e 1671-1674.

¹⁴⁶ In senso adesivo anche E. Marseglia, *La funzione ambientale della proprietà*, cit., 638.

¹⁴⁷ Il comune di Bologna ha perfino definito un patto di collaborazione con l'Associazione Pianimetrie culturali con la quale ha dato vita a un Atlante degli immobili dismessi, come quadro informativo necessario per avviare processi di contrasto al disuso.

generale in grado di contemplare soluzioni di questo tipo, dal momento che previsioni puntuali, specifiche e settoriali, pur esistenti, non soddisfano tale bisogno ¹⁴⁸. In proposito potrebbe essere richiamato l'art. 835 cod. civ., il quale dispone la possibilità per le pubbliche autorità di disporre la requisizione dei beni mobili o immobili in presenza di gravi e urgenti necessità pubbliche, militari o civili ¹⁴⁹. Come nel caso dell'art. 838 cod. civ., vale la premessa che la norma risente dei tempi in cui è stata approvata, ma questo non impedisce di prevederne una rilettura alla luce del nuovo quadro costituzionale. Sulla scorta di quanto detto in precedenza, può essere ben ritenuto che l'urgenza ecologica determinata dal grave deterioramento delle risorse naturali e, tra queste, del suolo compromesso sia uno degli argomenti che potrebbe consentire l'applicazione di questi poteri per gli immobili in disuso incontrollato, sebbene tale ipotesi non fosse certamente contemplata nel momento in cui la disposizione fu concepita ¹⁵⁰. Tuttavia, l'utilità di questa lettura è frustrata da due elementi. In primo luogo, l'art. 835 cod. civ., prevede che al proprietario sia garantita una giusta indennità, con il che viene meno la "convenienza" della requisizione rispetto all'espropriazione. In secondo luogo, il comma 2 della norma codicistica rinvia a leggi speciali per la disciplina che rende concreta l'adozione della requisizione, sicché la norma di carattere generale è di fatto inoperativa senza il supporto di specifici quadri regolativi; tale circostanza riporta dunque al punto di partenza perché una norma di carattere generale che permetta la requisizione per contrasto al disuso di immobili non esiste.

In parziale controtendenza, si segnala un indirizzo dottrinale che in ragione del carattere speciale dell'espropriazione interpreta la misura definita dall'art. 838 cod. civ. come estrema, ritenendo possibile da parte delle pubbliche amministrazioni l'adozione di altre misure ablative non espropriative. Di conseguenza l'art. 838 cod. civ., oltre a essere riqualificato come norma di carattere generale avente la funzione di stabilire il dovere di cura da parte del proprietario, si presenta come norma-limite idonea a legittimare una condizione estrema che può ben conoscere misure alternative non estintive del diritto di proprietà. Con questa interpretazione l'adozione di poteri ablativi non espropriativi sarebbe ammessa secondo il ragionamento che nel "massimo è contenuto il minimo" ¹⁵¹. Sicché la requisizione

¹⁴⁸ Per una rassegna di poteri specifici già G. Palma, *Beni di interesse pubblico e contenuto della proprietà*, cit., 401-420.

¹⁴⁹ Sull'esame di questa norma e, in genere, sull'uso dei poteri ablativi non espropriativi si è misurata E. Jona, *La requisizione come strumento di politica economica emergenziale*, in *Dir. amm.*, 2025, 589 ss.

¹⁵⁰ Cfr. E. Marseglia, *La funzione ambientale della proprietà*, cit., 639-640. Malgrado le sue riflessioni non siano riservate al disuso della proprietà, il ragionamento proposto considera possibile specificare obblighi giuridici per la protezione di valori ambientali che derivano direttamente dalla protezione delle risorse naturali.

¹⁵¹ A. Nervi, *Beni urbani, interessi rilevanti e strumenti di organizzazione e rappresentanza*, cit., 55 e 60. Si veda anche B. Boschetti, *L'impatto della funzione di rigenerazione degli strumenti*

sarebbe prevista nell'art. 838 cod. civ. perché produce un sacrificio più limitato nei confronti del proprietario.

Tuttavia, la ricerca di una soluzione di carattere generale alternativa alla spoliazione del diritto di proprietà potrebbe risultare anche meno rilevante, se è vero che l'immobile in disuso incontrollato presuppone una condizione per la quale la necessità del riuso è avvertita solo dalle pubbliche autorità, sicché dalla prospettiva del proprietario privato la requisizione non garantisce più dell'espropriazione e, dal momento che la requisizione non sottrae le autorità pubbliche dall'obbligo di riconoscere un indennizzo, l'espropriazione resta la soluzione preferibile, salvo che non si incorra in situazioni di particolare urgenza che si sono già richiamate all'inizio di questo scritto ¹⁵².

tradizionali del diritto urbanistico diversi dalla pianificazione, in *La rigenerazione di beni e spazi urbani*, a cura di F. Di Lascio, F. Giglioni, Il Mulino, Bologna, 2017, 200-201.

¹⁵² Cfr. G. Palma, *Il regime giuridico della proprietà pubblica*, cit., 194, il quale ha provato a sostenere che la requisizione di uso, sempre secondo la logica del «massimo che contiene il minimo», potrebbe essere fatta discendere dalla disciplina dell'occupazione d'urgenza.

AREE ABBANDONATE, VALORIZZAZIONE E TUTELA DEL PAESAGGIO

Francesca Romana D'Amico

Sommario: 1. Introduzione. Le aree abbandonate: una sfida e un'opportunità. – 2. La valorizzazione paesaggistica: profili definitori e fondamento normativo. – 3. La valorizzazione del paesaggio: nel piano, ... – 4. ... nelle politiche, ... – 5. ... e nei progetti. – 6. Il ruolo dei privati. – 7. Brevi riflessioni a margine.

1. Introduzione. Le aree abbandonate: una sfida e un'opportunità

Nel quadro delle nuove sfide poste dalla centralità dell'ecosistema e dell'ambiente anche negli ambiti giuridici, il tema della valorizzazione dei contesti compromessi e degradati assume una rilevanza crescente.

Sul piano normativo, l'art. 6 del Codice dei beni culturali e del paesaggio (d.lgs. n. 42/2004) individua, accanto alla tutela, la valorizzazione quale funzione amministrativa volta a promuovere la fruizione e l'accrescimento del patrimonio culturale. Nell'ambito del paesaggio¹, tale disposizione riconduce la valorizzazione espressamente alla riqualificazione degli elementi che versano in condizione di compromissione o degrado, riconoscendo quindi una valenza attiva e rigenerativa alla cura del paesaggio. Muovendo dall'analisi di questa previsione legislativa, il contributo si propone di esaminare se, e in che modalità, è possibile interpretare il degrado, l'abbandono e la marginalità territoriale non solo come esiti di processi di svalutazione e involuzione, ma come occasioni generative di valorizzazione paesaggistica. Tale impostazione mira a superare una visione difensiva, incentrata sulla conservazione dello *status quo*, per sottolineare la necessità di un approccio dinamico volto, in alcuni contesti, alla trasformazione dello stato dei luoghi. Questa riflessione si colloca all'interno di un rinnovato contesto giuridico che protende verso la concezione della rigenerazione e della riqualificazione ambientale e paesaggistica quale funzione amministrativa, coerentemente con il riformato art. 9 Cost. che sostiene la tutela dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi nell'interesse delle future generazioni.

¹ Imprescindibile in merito il contributo di A. Predieri, *Paesaggio*, in *Enc. dir.*, Giuffrè, Milano, 1981, XXXVIII, 504 ss.; dopo il Codice dei beni culturali e del paesaggio G.F. Cartei, *Paesaggio*, in *Dizionario di diritto pubblico* (diretto da S. Cassese), Giuffrè, Milano, 2006, V, 4063 ss. nonché A. Crosetti, *Paesaggio*, in *Dig. Disc. pubbl.*, Agg., Giappichelli, Torino, 2008.

Pertanto, proprio i contesti dismessi e degradati rappresentano una sfida e un'opportunità per il paesaggio contemporaneo. Lo studio intende verificare in quale misura il recupero delle aree abbandonate, oltre a essere disciplinato dalle norme in materia di bonifiche e tutela ambientale, possa trovare fondamento anche nella disciplina della valorizzazione paesaggistica, o quantomeno, nei principi che ne costituiscono gli indizi sistematici, come emergono dal Codice dei beni culturali e del paesaggio e da altre fonti prese in esame. Infatti, se è ormai consolidato il ruolo dell'attività umana nelle trasformazioni, spesso deleterie, del paesaggio, meno approfondita risulta, invece, l'indagine sugli strumenti giuridici idonei a generare nuovi valori paesaggistici.

Si andranno quindi ad analizzare le “buone pratiche” rivolte al paesaggio, pur nella difficoltà di concentrare strumenti rivolti alla valorizzazione di un elemento così eterogeneo come il paesaggio italiano ².

2. La valorizzazione paesaggistica: profili definitivi e fondamento normativo

Nel contesto italiano la disciplina del paesaggio è caratterizzata, ancor di più che per i beni culturali, da una perseverante staticità e da un forte ancoraggio agli strumenti di tutela, piuttosto che alle pratiche di valorizzazione ³. Il contributo si sviluppa a partire dall'analisi della normativa codicistica sul paesaggio, individuando i limiti presenti nella disciplina della tutela e le carenze riferibili a quella della valorizzazione paesaggistica. Infatti, specie nei termini della valorizzazione paesaggistica, il Codice risulta particolarmente carente.

Nonostante la prospettiva della valorizzazione del paesaggio sia generalmente lacunosa – soprattutto se confrontata con quella dei beni culturali, dotata, al contrario, di mezzi, istituti e procedure ⁴ – il Codice dei beni culturali e del paesaggio (d.lgs. n. 42/2004) definisce la valorizzazione paesaggistica ponendo l'accento proprio sul recupero delle aree abbandonate. In tale ottica, essa viene intesa come «riqualificazione degli immobili e delle aree sottoposti a tutela compromessi o degradati, ovvero la realizzazione di nuovi valori paesaggistici coerenti ed integrati» ⁵.

² In merito è usuale l'adozione del termine “cangiante” cfr. P. Passaniti, *Il diritto cangiante: il lungo Novecento giuridico del paesaggio italiano*, Giuffrè, Milano, 2019.

³ Per una ricostruzione sistematica si veda L. Casini, *Valorizzazione e gestione*, in *Diritto del patrimonio culturale*, C. Barbati, M. Cammelli, L. Casini, G. Piperata, G. Sciuillo, Il Mulino, Bologna, 2020.

⁴ L. Casini, *La valorizzazione del paesaggio*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2, 2014, 388, numerando gli articoli dedicati alla valorizzazione dei beni culturali, pari a trenta, confrontandoli con i pochi commi dedicati alla valorizzazione del paesaggio. L'A. sottolinea come dottrina giuridica e giurisprudenza abbiano sottovalutato tale funzione a favore di quella “gemella” per i beni culturali.

⁵ Art. 6, comma 1.

Infatti, il Codice sancisce all'art. 6, comma 1, e all'art. 131, comma 5⁶, che la valorizzazione si concretizza in due strategie principali quali la promozione della conoscenza del patrimonio culturale e la realizzazione delle più idonee condizioni di fruizione pubblica che, nel caso del paesaggio, consiste nella realizzazione di nuovi valori paesaggistici nelle aree compromesse o degradate. Anche l'art. 143, comma 1, lett. g), sottolinea la necessità di interventi mirati per le aree significativamente compromesse, mentre l'art. 138, comma 2, circa le proposte di dichiarazione di notevole interesse pubblico, afferma che queste sono «dirette a stabilire una specifica disciplina di tutela e valorizzazione che sia maggiormente rispondente agli elementi peculiari e al valore degli specifici ambiti paesaggistici e costituisca parte integrante di quella prevista dal piano paesaggistico», riferendosi così in termini congiuntivi alla necessità sia di una prescrizione di tutela sia di una di valorizzazione ai fini della dichiarazione di notevole interesse pubblico. La dottrina in merito non solo ha rilevato che un'applicazione letterale della norma renderebbe ineffettive gran parte delle dichiarazioni in essere, volte unicamente alla tutela, ma ha anche sottolineato il rischio che, legando la tutela alla valorizzazione, l'apposizione di vincoli diventi più difficile⁷.

Da una prima analisi della valorizzazione paesaggistica, emerge come questa sia fondamentalmente diversa dalla valorizzazione dei beni culturali, che si rintraccia sostanzialmente in una funzione di valorizzazione verso l'esterno⁸. Al contrario, la valorizzazione del paesaggio acquisisce un'accezione più vicina alla prospettiva del "restauro"⁹: essa si caratterizza per operazioni di riqualificazione e ripristino del territorio nella volontà di creare nuovi valori paesaggistici, in cui l'intento di fruizione è subordinato a quello di rigenerazione, sulla scorta della consapevolezza che non esiste intervento umano che non alteri il paesaggio¹⁰. In questi termini, la valorizzazione paesaggistica si pone più vicina ai vincoli della tutela che agli strumenti di promozione che caratterizzano i beni culturali. Infatti, rispetto al paesaggio, se pure il rapporto tra tutela e valorizzazione vede una, ovvia, posizione di dipendenza della seconda rispetto alla prima; queste, più che in altri contesti, procedono di pari passo¹¹. Nella prospettiva descritta, la valorizzazione agisce *ex se* in

⁶ «[I]a valorizzazione del paesaggio concorre a promuovere lo sviluppo della cultura. A tale fine le amministrazioni pubbliche promuovono e sostengono, per quanto di rispettiva competenza, apposite attività di conoscenza, informazione e formazione, riqualificazione e fruizione del paesaggio nonché, ove possibile, la realizzazione di nuovi valori paesaggistici coerenti ed integrati. La valorizzazione è attuata nel rispetto delle esigenze della tutela».

⁷ Cfr. G. Severini, *La valorizzazione del paesaggio*, in *federalismi.it*, 11, 2006, 1 ss.

⁸ Sul punto già S. Cassese, *I beni culturali: dalla tutela alla valorizzazione*, in *Giorn. dir. amm.*, 1998, 673 ss., qui 674.

⁹ Il paragone è di L. Casini, *La valorizzazione del paesaggio*, cit., 389.

¹⁰ In merito S. Settis, *Paesaggio Costituzione Cemento*, Einaudi, Torino, 2010, *passim* e spec. 67 ss.

¹¹ Parte della dottrina arriva ad affermare che "la valorizzazione dovrebbe essere considerata come una forma di tutela dinamica" cfr. L. Casini, *La valorizzazione del paesaggio*, cit., 390.

chiave di sostenibilità, riuscendo quindi a incidere positivamente sullo sviluppo dei territori interessati e preservandone il valore per le generazioni future ¹².

La funzione di valorizzazione del paesaggio si esercita in modalità molto diverse in base all'oggetto a cui si rivolge. Infatti, la disciplina opera una importante differenziazione tra paesaggio e beni paesaggistici.

Nonostante il Codice prometta l'adozione di una dimensione del paesaggio integrale ¹³, le aree paesaggistiche sono categorizzate rispetto al fatto che queste siano o meno coperte da limitazioni di varia natura (dichiarazione, vincolo *ex lege*, piano) ¹⁴. In merito, si segnala che, per quanto riguarda i beni paesaggistici vincolati, il controllo da parte dell'autorità appare puntiforme; non è invece chiaro quale forma di tutela sia effettivamente applicata al territorio non vincolato. Ciò porta a ritenere che il livello di controllo su tali aree rappresenti «la cartina tornasole della valenza giuridica effettivamente attribuibile alla nozione di paesaggio» ¹⁵.

Quello che emerge con maggiore evidenza è che la gestione del territorio non vincolato risulta di fatto demandata all'iniziativa delle Regioni e dei Comuni ¹⁶.

¹² C. Vitale, *Riuso del patrimonio culturale e sviluppo delle aree interne. Le norme e le pratiche*, in *Dir. amm.*, 3, 2022, 873.

¹³ Con questo termine si intende l'evoluzione del concetto di paesaggio dalla mera identificazione con le bellezze naturali allo sviluppo di una visione omnicomprensiva e dinamica, grazie al contributo dottrinale di Alberto Predieri nel suo saggio del 1969 riconosce che il termine paesaggio «Non indica, dunque, solo quelle cose immobili che secondo una locuzione riassuntiva impiegata nella legislazione speciale antecedente all'entrata in vigore della Costituzione, vengono denominate "bellezze naturali", ma indica la forma del Paese nella sua interezza» cfr. A. Predieri, *Significato della norma costituzionale sulla tutela del paesaggio*, in *Studi per il ventesimo anniversario dell'Assemblea costituente*, Vallecchi, Firenze, 1969, 390-391. Si declina, quindi, una prospettiva estesa della tutela del paesaggio valorizzata dalla legge n. 431/1985 (c.d. Legge Galasso). Lo stesso Giuseppe Galasso afferma: «Nella considerazione del territorio da proteggere essa sostituisce a un criterio estetico (la bellezza dei luoghi, del panorama) un criterio del tutto diverso. Ciò che si intende ora proteggere è la fisionomia strutturale, "naturale" del paesaggio. Non è più il bel vedere, la bella vista, il bel sito ad essere tutelato, bensì la fisionomia, il volto del paesaggio quale esso "storicamente" si presenta a noi nelle sue linee caratterizzanti [...] il paesaggio storico-naturale che concretamente e attualmente è sotto i nostri occhi a costituire l'oggetto della tutela». Cfr. G. Galasso, *Dal Convegno del paesaggio (Capri 1923) alle leggi per il paesaggio, in 1923-1993. Contributi a settanta anni della pubblicazione degli Atti del Convegno del paesaggio*, a cura di G. Galasso, A.G. White e V. Mazzarelli, Edizioni La Conchiglia, Capri, 1993, 9 ss.

¹⁴ «Non si può tuttavia sottrarsi la difficoltà insita nell'accoglimento di una nozione di paesaggio estesa a ricomprendere in modo indifferenziato tutto il territorio, nell'ottica della Convenzione europea del 2000 (che, come osservato, intende salvaguardare tutti i paesaggi, anche quelli fortemente antropizzati e degradati), posto che l'accoglimento di una nozione dotata di tale latitudine di denotazione rischia di svuotare di un reale contenuto l'affermazione del paesaggio come parte del patrimonio culturale nazionale.». P. Carpentieri, *La nozione giuridica di paesaggio*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2, 2004, 363 ss.

¹⁵ E. Boscolo, *Paesaggio e tecniche di regolazione*, in G. Cugurra, E. Ferrari, G. Pagliari (a cura di), *Urbanistica e paesaggio*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2006, 73 ss.

¹⁶ Sul punto, G.F. Cartei, *Autonomia locale e pianificazione del paesaggio*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 3, 2013, 703 ss.

Infatti, nel quadro della suddivisione delle competenze costituzionali si richiama che la «tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali» (art. 117, comma 2, lett. s) rientra tra gli interventi statali, mentre «la valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali» (art. 117, comma 3) ricade tra le competenze concorrenti. Emerge quindi, un contesto legislativo dove viene attribuita allo Stato un ruolo di vincolo in negativo, mentre alle regioni un ruolo propositivo¹⁷.

Ragionando sul rapporto tra tutela e valorizzazione, si sottolinea come la valorizzazione riguardi sempre un intervento attivo, un *facere*, mentre la tutela possa essere attuata tramite comportamenti passivi. Un aspetto pregnante ai fini dell'analisi è che la presenza di strumenti di tutela, principalmente con finalità inibitoria e volti a limitare l'attività umana, è maggioritaria. Per contro, non sono molte le modalità individuate che contrastano il disuso o l'incuria. Infatti, si evidenziano molteplici interventi per inibire le attività antropiche potenzialmente lesive del paesaggio, ma sono molto più rare le azioni volte a limitare la desertificazione, l'abbandono o il degrado. Gli effetti sono noti: si possono richiamare i dati allarmanti sul degrado delle zone industriali e sullo spopolamento delle aree interne che determina la carenza di interventi manutentivi¹⁸. Un ulteriore aspetto riguarda l'abbandono colturale, che viene considerato come la principale causa di fragilità del paesaggio rurale¹⁹. Questi fattori di vulnerabilità sono frequentemente stratificati, poiché gli esiti lesivi dell'identità paesaggistica dei luoghi provengono spesso dal sommarsi, nello spazio e nel tempo, di azioni secondarie che, valutate isolatamente, potrebbero apparire ininfluenti²⁰.

Emerge, quindi, un contesto in cui la desertificazione, l'abbandono o il degrado risultano motivi di vulnerabilità paesaggistica non meno critici di quelli, più noti, riguardanti lo *sprawl* urbano, l'abusivismo edilizio o il consumo di suolo.

Nella volontà di approfondire gli strumenti, innovativi e variegati, tesi al concretizzarsi della valorizzazione paesaggistica, si segnalano tre prospettive di azione: piano, politiche e progetti²¹.

¹⁷ «Allo Stato la giurisprudenza costituzionale riserva di massima [...] la disciplina di cosa non fare, mentre le regioni rimangono libere di valorizzare i beni paesaggistici consentendo che gli stessi siano sì utilizzati attivamente dall'uomo, ma in forme ragionevoli (che non pongano nel nulla quanto lo Stato prescrive di conservare, tutelando)». F. Guella, *Conferme sulle competenze rispetto alla "non-materia" paesaggio: le possibilità di intervento regionale sui profili di "valorizzazione", nella disciplina dei c.d. trabucchi*, in *Regioni*, 6, 2020, 1450.

¹⁸ Segretariato Generale Mibact, *Il Mibact per la mappa dell'abbandono dei luoghi culturali*, https://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg17/attachments/documento_evento_procedura_commissione/files/000/003/429/Segretario_generale_MiBA_CT.pdf.

¹⁹ *Primo rapporto sullo stato del paesaggio rurale*, CULTLAB, Università degli Studi di Firenze, MIPAAFT (settembre 2018), 14 ss.

²⁰ *Rapporto sullo stato delle politiche per il paesaggio*, MIBACT, Osservatorio Nazionale per la Qualità del Paesaggio, 2017, 82.

²¹ La suddivisione è di G. Piperata, *Il paesaggio: dalla tutela alla valorizzazione*, in M. Reho, F. Magni (a cura di), *Tutela e valorizzazione del paesaggio nella transizione. Attori, istituzioni e strumenti*, Il Mulino, Bologna, 2024, 59-68.

3. La valorizzazione del paesaggio: nel piano, ...

Il piano paesaggistico²² è il principale strumento di valorizzazione paesaggistica: secondo quanto delineato nel già citato art. 143²³ prevede l'individuazione delle aree gravemente compromesse nelle quali realizzare specifici progetti di rivalutazione tramite l'individuazione di proprie modalità organizzative e attori coinvolti.

Da una lettura dell'art. 143, riformulato con la novella del 2008, si individuano all'interno del piano contenuti classificabili come conoscitivi, precettivi e propositivi, distinti in obbligatori e facoltativi.

Oggetto del piano è il territorio regionale nella sua interezza²⁴. Si badi che l'attività di pianificazione paesaggistica regionale si sviluppa in accordo con il Ministero rispetto ai beni paesaggistici, mentre per il resto del paesaggio in via autonoma.

Infatti, la prima funzione attribuita al piano, di natura conoscitiva, è quella di delimitare in ambiti gli aspetti che evidenziano caratteristiche peculiari. Si evidenzia una sostanziale unitarietà nel dettato codicistico tra la pianificazione paesaggistica e quella urbanistica nell'uso della ripartizione per "ambiti omogenei", adottando le modalità dello *zoning* anche per il paesaggio. In merito emerge un corale giudizio negativo²⁵ basato sull'individuazione di un limite nell'obbligatorietà della graduazione dei valori paesaggistici, che si allontana da un concetto dinamico di paesaggio di matrice gianniniana²⁶.

²² G. Severini, *La pianificazione paesistica: estensione e contenuti*, in *Pianificazioni territoriali e tutela dell'ambiente*, N. Aicardi, F. Bassi, L. Mazzaroli, G. Cugurra (a cura di), Giappichelli, Torino, 2000; S. Amoroso, *I piani paesaggistici*, in V. Piergigli, A.L. Maccari (a cura di), *Codice dei beni culturali e del paesaggio tra teoria e prassi*, Giuffrè, Milano, 2006, 529 ss.; P. Lombardi, *La pianificazione paesaggistica*, in A. Crosetti, R. Ferrara, C.E. Gallo, S. Grassi, M.A. Sandulli (a cura di), *La tutela della natura e del paesaggio. Trattato di diritto dell'ambiente*, Giuffrè, Milano, 2014, 569-607; L. Di Giovanni, *La pianificazione paesaggistica e la gestione integrale del territorio*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2021.

²³ Valorizzazione che avviene ai sensi dell'art. 143, comma 1, come «individuazione degli interventi di recupero e riqualificazione delle aree significativamente compromesse o degradate e degli altri interventi di valorizzazione compatibili con le esigenze di tutela».

²⁴ Il Codice enuncia nell'art. 135 i principi della pianificazione del paesaggio: "Che tutto il territorio sia adeguatamente conosciuto, salvaguardato, pianificato e gestito in ragione dei differenti valori espressi dai diversi contesti che lo costituiscono. A tale fine le Regioni sottopongono a specifica normativa d'uso il territorio mediante piani paesaggistici, ovvero piani urbanistico-territoriali con specifica considerazione dei valori paesaggistici [...]. L'elaborazione dei piani paesaggistici avviene congiuntamente tra Ministero e Regioni limitatamente ai beni paesaggistici." P. Urbani, *Art. 135*, in M. Cammelli (a cura di), *Il codice dei beni culturali e del paesaggio*, Il Mulino, Bologna, 2007, 533-534.

²⁵ P. Urbani, *La costruzione del piano paesaggistico*, in *Urb. e app.*, 2006, 383; Id., *La pianificazione paesaggistica*, in *Giust. amm.*, 2004, 727; P. Carpentieri, *Art. 143*, in G. Trotta, G. Caia, N. Aicardi (a cura di), *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, Cedam, Padova, 2006, 173 sostiene i limiti dello *zoning* di derivazione urbanistica come strumento di salvaguardia, in una fase in cui l'urbanistica "per piani" viene sostituita dall'urbanistica "per progetti".

²⁶ In merito di richiama la distinzione tra paesaggio naturale e paesaggio "artificiale". In particolare, il secondo è «opera di gruppo, restando quasi in assoluto anonimi gli autori degli interventi e dei

Dopo l'attività ricognitiva segue l'analisi del territorio, ai fini di individuare fattori di rischio. Successivamente, si procede con l'attribuzione a ciascun ambito di concrete misure di tutela e valorizzazione tramite specifiche normative d'uso. In merito di parla di *funzione precettiva* del piano²⁷, che si articola in sub-funzioni tra cui individuazione degli interventi di recupero e riqualificazione delle aree significativamente compromesse o degradate e degli interventi di valorizzazione compatibili con le esigenze di tutela.

In tali elementi del piano paesaggistico si riconosce una definizione preventiva del contenuto delle decisioni delle amministrazioni coinvolte nella gestione del paesaggio. Infatti, si perimetra un contesto normativo in cui il piano paesaggistico registra un ruolo di superiorità e primazia rispetto sia alla pianificazione urbanistica ordinaria sia alla pianificazione di recupero²⁸. Si rivela, dunque, un'attività non solo precettiva ma anche di *indirizzo* degli strumenti urbanistici comunali²⁹, tanto da emergere, specie nella lettura del comma 8 dell'art. 143³⁰, una possibile sovrapposizione agli strumenti già previsti per la pianificazione urbanistica quali programmi di recupero urbano, programmi di riqualificazione e programmi integrati di intervento. Rimane, dunque, aperta la questione circa l'ingerenza eccessiva di queste attribuzioni pianificatorie rispetto alle scelte della pianificazione sottostante.

In generale, questa previsione rientra tra quelle più innovative del Codice, poiché richiama direttamente l'idea che la pianificazione del paesaggio non si occupa, come da tradizione, di valorizzare solo qualche elemento di cui si riconosce il pregio estetico o ambientale. Al contrario, questa previsione dà piena attuazione ad un'idea di paesaggio *integrale* per cui gli ambiti degradati meritano tanto, e più, degli altri di essere presi in gestione al fine del loro miglioramento paesaggistico.

Nonostante la meritevolezza dell'intenzione legislativa, un primo limite si riscontra proprio nell'utilizzo dello strumento del piano. Infatti, proprio il fatto che il piano sia dotato di un notevole potere conformativo unito a una inevitabile staticità, causata dalle complesse procedure approvative, potrebbe comportare un eccesso di rigidità nel definire le strategie per i territori degradati³¹. L'uso di uno

cambiamenti, e adespoti i singoli oggetti o le singole combinazioni di pregio che compongono l'insieme urbanistico o naturalistico». Per questo la gestione dev'essere «opera corale del gruppo esponenziale, senza la quale la tutela è vissuta come imposizione e non come valorizzazione». M.S. Gianini, *I beni culturali*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 3, 1976, 11.

²⁷ Cfr. S. Amorosino, *Tutela e valorizzazione del paesaggio nella pianificazione regionale*, in *Ist. fed.*, 1, 2010, 29.

²⁸ *Ex multis* Cons. Stato, sez. IV, 29 marzo 2021, sentenza n. 2640, per un commento M. Asaro, *La supremazia della pianificazione paesaggistica*, in *ambienteditto.it*, 3, 2021.

²⁹ S. Amorosino, *Pianificazione paesaggistica*, in M.A. Sandulli (a cura di), *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, Giuffrè, Milano, 2012, 1106.

³⁰ Per il quale «il piano paesaggistico può individuare anche linee-guida prioritarie per progetti di conservazione, recupero, riqualificazione, valorizzazione e gestione di aree regionali, indicandone gli strumenti di attuazione, comprese le misure incentivanti».

³¹ G. Ciaglia, *La nuova disciplina del paesaggio*, Ipsoa, Milano, 2009, 124.

strumento così prescrittivo è spiegabile come risposta all'eccessiva vaghezza delle previsioni anteriori al Codice. Allo stesso tempo, la dimensione del piano potrebbe comportare un congelamento nel tempo dei paesaggi, tanto da negare la flessibilità necessaria alla gestione dell'elemento paesaggistico sia nell'evolversi del contesto sociale ed economico, sia nel superamento dei fenomeni di degrado e incuria.

Un ulteriore freno è riscontrabile rispetto alla definizione di ambiti omogenei, poiché potrebbe comportare il rischio di una pretermissione di alcuni elementi paesaggistici³², perché più piccoli o più degradati. Infatti, per ciascun ambito è previsto un determinato progetto di azione paesaggistica.

Infine, il limite maggiore nell'attuazione del disegno codicistico è legato all'esiguo numero di regioni che si sono dotate di una pianificazione paesaggistica regionale. Ad oggi, sono solo cinque regioni hanno approvato il piano paesaggistico secondo le indicazioni codicistiche (Puglia, Toscana, Friuli-Venezia Giulia, Piemonte e Lazio), mentre la Sardegna ne ha approvato uno solo in riferimento agli ambiti costieri.

4. ... nelle politiche, ...

Oltre allo strumento del piano paesaggistico, come noto poco diffuso nella pratica, la valorizzazione paesaggistica è stata oggetto di importanti politiche pubbliche inserite in un *trend* generale che evidenzia una crescente attenzione verso i beni culturali e paesaggistici, in relazione agli obiettivi di sviluppo delle comunità. Questa nuova centralità dei valori del patrimonio culturale rispetto al benessere collettivo emerge sia in positivo, tramite le numerose strategie politiche dedicate, sia in negativo, nelle numerose segnalazioni di carenze e mancate azioni che contribuiscono al degrado dei territori. In merito, il rapporto ISTAT 'Benessere equo e sostenibile (BES)' del 2023 dedica un capitolo proprio al paesaggio e al patrimonio culturale, sottolineando da un lato lo sforzo dei pubblici poteri, che riflette una rinnovata consapevolezza sul tema, e dall'altro le preoccupazioni e le insoddisfazioni della popolazione. In particolare, il rapporto segnala «Nel 2023 cresce lievemente, per il secondo anno consecutivo, la percentuale di persone che esprimono insoddisfazione per il paesaggio del luogo di vita, ritenendo di abitare in luoghi “affetti da evidente degrado” (il 21,3% della popolazione di 14 anni e più, contro il 18,7% del 2021).»³³.

Al riguardo di politiche pubbliche non si possono non citare gli interventi del PNRR. In merito, M1C3 Investimento 2.2 “Tutela e valorizzazione dell'architettura e del paesaggio rurale” prevede l'impiego di 600 milioni di euro per la valorizzazione edifici storici rurali. L'intervento si concretizza in due fasi: una prima fase

³² E. Boscolo, *Paesaggio e tecniche di regolazione: i contenuti del piano paesaggistico*, in *Riv. giur. urb.*, 1-2, 2008, 137. Del resto, sottolinea come il connotato della “omogeneità” rischi di suggerire l'idea di essere l'unico elemento a distinguere i paesaggi meritevoli di tutela.

³³ L. Costanzo, A. Ferrara, *Paesaggio e patrimonio culturale*, in *Rapporto BES 2023*, ISTAT, 2024.

legata all'attuazione di un decreto ministeriale per l'assegnazione delle risorse³⁴, seguita da una seconda fase (target MIC3- 17) che richiede entro il 2025 l'ultima- zione degli interventi di tutela e valorizzazione dell'architettura e del paesaggio rurale su 3000 beni (con certificazione della regolare esecuzione dei lavori) e l'av- vio degli interventi su ulteriori 900 beni (con certificazione dell'inizio dei lavori)³⁵.

Quest'ultima misura rientra tra le strategie di valorizzazione paesaggistica ri- volte prevalentemente allo sviluppo turistico nelle aree periferiche del Paese, tali politiche rispondono a necessità di sostenibilità economiche immediate, ma si di- stanziano dai profili identitari del paesaggio. Infatti, come rapportarsi ad elementi di valorizzazione proiettati unicamente al di fuori della popolazione residente quando il paesaggio nella 'Convenzione del paesaggio' viene definito proprio ri- spetto alla percezione della cittadinanza «ogni luogo elemento importante della qualità della vita delle popolazioni»?

Altri interventi, al contrario, riguardano la valorizzazione del paesaggio tramite misure volte a tutelare lo storico operato dell'uomo in specifici contesti, rivolgen- dosi prevalentemente alla popolazione *in situ*, non all'attrattività verso soggetti esterni. Nell'ambito della valorizzazione dell'artigianato e dei prodotti agricoli lo- cali, infatti, è possibile considerare anche attività di conservazione del paesaggio agrario³⁶. È il caso della transumanza, inserita nel 2019 dall'UNESCO nella lista del Patrimonio Culturale Immateriale che ne ha riconosciuto il valore della pratica sulla base di una candidatura transnazionale presentata da Italia, Austria e Grecia. Allo sviluppo della transumanza è legato uno specifico fondo del Ministro dell'agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste di concerto con il Mini- stro dell'economia e delle finanze e con il Ministro della salute, realizzato in at- tuazione dell'art. 38, legge n. 206/2023³⁷. In questo caso le politiche di incentivo mirano a sostenere i modelli economici delle aree "marginali" con un'ottica mul- tifunzionale «rappresentando un modello ecologico oltremodo rilevante per l'eco- nomia montana, basti pensare all'allevamento del bestiame, alla manutenzione e

³⁴ In attuazione di quanto previsto dal PNRR, Investimento MIC3|2.2 "Tutela e valorizzazione dell'architettura e del paesaggio rurale", con il d.m. 18 marzo 2022, n. 107 sono stati assegnati alle singole Regioni e Province Autonome di Trento e Bolzano 590 milioni di euro per il finanziamento di interventi di recupero di insediamenti agricoli, fabbricati, manufatti e fabbricati rurali storici, col- ture agricole di interesse storico ed elementi tipici dell'architettura e del paesaggio rurale.

³⁵ La misura risulta ancora in fase di attuazione: <https://www.italiadomani.gov.it/it/Interventi/investimenti/tutela-e-valorizzazione-dell-architettura-e-del-paesaggio-rurale.html>.

³⁶ Sul vasto tema dei rapporti tra paesaggio ed agricoltura si rimanda a M. Brocca, *Paesaggio e agricoltura. Riflessioni sulla categoria del "paesaggio agrario"*, in *Riv. giur. edilizia*, 1-2, 2016, 3 ss.; P. Urbani, *Governo del territorio e agricoltura. I rapporti*, in *Riv. giur. edilizia*, 3, 2006, 122 ss.; E. Picozza, *La tutela del paesaggio nelle zone agricole tradizionali*, in *Urbanistica e paesaggio*, G. Cugurra, E. Ferrari, G. Pagliari (a cura di), *Atti del VIII Convegno nazionale Aidu*, Editoriale Scienti- fica, Napoli, 2006, 81 ss.

³⁷ "Fondo volto a sostenere le iniziative dei comuni per il ripristino, la manutenzione e la valoriz- zazione delle infrastrutture di interesse storico e paesaggistico percorse dagli animali negli sposta- menti per la transumanza, la monticazione, l'alpeggio e altre pratiche tradizionali".

dissodamento dei prati di montagna, alla concimazione delle terre alte, alla produzione lattiero casearia»³⁸.

5. ... e nei progetti

L'ultimo aspetto della valorizzazione paesaggistica preso in analisi riguarda gli strumenti progettuali. Questi, delineandosi in maniera diversa in base alle singole regioni, si caratterizzano per l'operato in ambiti specifici e ben definiti.

Un primo esempio è rinvenibile nei 'Progetti regionali di tutela, recupero e valorizzazione del paesaggio' che si ritrovano all'art. 67, legge reg. n. 24/2017 della Regione Emilia-Romagna. Questa iniziativa si sviluppa all'interno dei contesti identitari individuati dal PTPR. La disposizione normativa individua, inoltre, delle aree preferenziali ovvero aree di notevole interesse pubblico dove si prevedono, oltre al coinvolgimento degli enti territoriali, accordi anche con gli organi periferici del Ministero della Cultura ed altre amministrazioni statali.

Un altro caso è quello della Regione Piemonte, che all'art. 3, legge reg. n. 14/2008 promuove i progetti per la qualità paesaggistica, con i quali le amministrazioni locali e i privati possono usufruire di alcuni contributi regionali ai fini di migliorare i beni paesaggistici.

Un ulteriore esempio è quello lombardo. La Regione Lombardia ha introdotto il 'Progetto di valorizzazione del paesaggio'³⁹, che si configura come componente paesaggistica del PTPR in attuazione dei disposti dell'art. 20, legge reg. n. 12/2005 (commi 4 e 5). In questo caso, la Regione afferma che il progetto ha una funzione anticipatoria rispetto al Piano, che verrà compiutamente sviluppato con il Ministero della Cultura. In merito alle aree degradate, il progetto parla di «paesaggi di tutti i giorni» e «spesso critici» quali ambiti estesi non interessati da tutele paesaggistiche dove la pianificazione paesaggistica coopera con quella urbanistica, mettendo al centro il rapporto tra spazi urbani e territori agricoli/naturali in linea con la Convenzione europea del paesaggio⁴⁰.

Progetti regionali di tutela, recupero e valorizzazione del paesaggio vengono promossi anche dalla Regione Abruzzo tramite l'art. 93, legge reg. n. 58/2023, la nuova legge urbanistica. I progetti regionali costituiscono lo strumento attraverso il quale la regione favorisce il recupero delle aree compromesse o degradate e la produzione di nuovi valori paesaggistici nei contesti identitari individuati dal PTPR. Al tal fine è incoraggiata la conclusione di accordi territoriali con gli enti locali, attraverso il confronto con le parti sociali, i portatori di interessi diffusi e le

³⁸ A. Crosetti, *Cultura immateriale e sostenibilità ambientale*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 4, 2023, 655.

³⁹ D.C.R. XI/2137 del 2 dicembre 2021 è stata adottata la Revisione generale del Piano Territoriale Regionale, comprensiva dei contenuti paesaggistici.

⁴⁰ Regione Lombardia, Relazione, *Progetto di Valorizzazione del Paesaggio*, 8.

amministrazioni statali interessate. La regione si impegna a concorrere al finanziamento dei progetti attraverso appositi contributi agli enti territoriali. Inoltre, viene istituito all'art. 94 un 'Osservatorio regionale per la qualità del paesaggio' con compiti di monitoraggio.

Infine, nel novero del Piano Paesaggistico si muove la Regione Toscana, che ha adottato i progetti di paesaggio: una strategia per valorizzare i suoi paesaggi che nasce direttamente dal Piano Paesaggistico⁴¹. L'idea alla base dei progetti di paesaggio è quella di elaborare non solo strumenti di tutela, tramite l'applicazione della disciplina dei beni paesaggistici (decreti ministeriali e aree ex Galasso), ma anche strumenti finalizzati a mettere a valore risorse trascurate con il fine di recuperare situazioni di degrado. Sul punto, emerge il riferimento ai contratti di fiume⁴² per la centralità data alla partecipazione della comunità e delle diverse istituzioni nella loro costruzione, ma anche per la multisettorialità⁴³.

Si notino alcuni profili soggettivi e oggettivi dei finanziamenti dei progetti precedentemente menzionati. Infatti, sotto il primo aspetto, queste sovvenzioni sono generalmente rivolte ad altri soggetti pubblici (province, comuni, comunità montane), per cui risulta difficile una valutazione del grado di coinvolgimento dei cittadini in questi processi. Invece, rispetto alla seconda prospettiva, questi interventi sono concentrati su aree di proprietà pubblica, lasciando estranei ai benefici tutti gli immobili privati, che pure necessiterebbero di azioni in tal senso⁴⁴.

Oltre alle esperienze riportate, tra gli strumenti innovativi che dimostrano come sia possibile agire per la valorizzazione sostenibile dei territori si richiamano anche gli ecomusei⁴⁵. Inoltre, grande centralità hanno anche le pratiche di catalogazione e promozione come il Registro nazionale dei paesaggi rurali storici⁴⁶ oppure la banca dati della Gestione locale per la sostenibilità ambientale (GELSO), curata dall'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale (ISPRA) e finalizzata alla ricognizione delle «buone pratiche per la sostenibilità locale». La banca dati all'interno della sezione 'Territorio e paesaggio' individua 487 interventi volti

⁴¹ Per approfondire L. Di Giovanni, *Progetti di paesaggio e partenariato pubblico-privato nella valorizzazione del patrimonio culturale*, in *Riv. giur. urb.*, 2, 2022, 456 ss.

⁴² B. Arrigo, E. Loi, *Progetti di paesaggio per la tutela attiva e la valorizzazione dei paesaggi oltre i vincoli*, in *Rivista di urbanistica e pianificazione del territorio*. Università di Firenze, Special Issue, 2025, 257.

⁴³ V. Parisio, *Risorse idriche, contratti di fiume e amministrazione condivisa*, in *federalismi.it*, 23, 2023, 162-190; B. Ballerini, *Il PGRI e il contratto di fiume dell'Arno: strumenti per una "prevenzione consapevole" delle alluvioni*, in *ambienteditto.it*, 3, 2021, 326-350.

⁴⁴ F. D'Angelo, *Gli incentivi per la tutela del paesaggio*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2, 2021, 609.

⁴⁵ G. Rigobello, *Gli ecomusei, strumenti di un nuovo approccio per il patrimonio culturale. Le esperienze di Italia e Spagna*, in *federalismi.it*, 10, 2024, 174-189.

⁴⁶ <https://www.reterurale.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/17423>. Attualmente risultano iscritti nel Registro 30 paesaggi rurali storici in 13 regioni e sei pratiche agricole tradizionali. La regione più rappresentata per i paesaggi è la Toscana, con sei siti, seguita da Veneto e Lazio, entrambe con quattro siti.

alla promozione di una nuova cultura dei paesaggi contemporanei di qualità, quali *ex multis* opere di riqualificazione ambientale dei corsi d'acqua, implementazione di ecomusei, preparazione delle aree a rischio desertificazione, miglioramento degli strumenti per reagire ai fenomeni di precipitazione estrema, contrasto alla vulnerabilità dei pascoli, potenziamento della biodiversità degli ecosistemi acquatici alpini, tutela della fauna ittica autoctona, mitigazione dei rischi di incendio ⁴⁷.

6. Il ruolo dei privati

Un'ultima questione da affrontare riguarda il ruolo svolto dai privati ⁴⁸ che godono del *favor* legislativo nella prospettiva sia della valorizzazione del patrimonio culturale in termini generali ⁴⁹, sia nello specifico rispetto alle aree degradate. Queste sono infatti soggette a una disposizione peculiare per cui il piano può prevedere l'«individuazione delle aree gravemente compromesse o degradate nelle quali la realizzazione degli interventi effettivamente volti al recupero ed alla riqualificazione *non* richiede il rilascio dell'autorizzazione di cui all'articolo 146» (art. 143, comma 4, lett. b).

Questo orientamento si ricollega alla definizione, solo abbozzata, della valorizzazione paesaggistica nel Codice ⁵⁰. Infatti, questa è un'attività di *facere* ⁵¹ che non si può configurare come un obbligo giuridico né in capo ai soggetti pubblici, se non in alcune circostanze della pianificazione paesaggistica, né in capo ai privati. Per il soggetto privato la valorizzazione è un'attività libera che non necessita di particolari titoli amministrativi. Nel caso di specie della valorizzazione delle aree degradate, per di più, non è necessaria nemmeno l'autorizzazione paesaggistica. Poiché in tali aree il valore paesaggistico originario risulta compromesso, l'intervento del privato con fini di rigenerazione e recupero non solo è ammesso, ma è ulteriormente semplificato e incentivato. Sembrerebbe, quindi, ribaltarsi la prospettiva tradizionale per cui la valorizzazione è sempre subordinata alla tutela.

Tra le facilitazioni degli interventi privati rientrano altresì le agevolazioni fiscali. La disciplina nella prospettiva del paesaggio, anche in questo caso, risulta sporadica, al contrario della materia dei beni culturali che è stata oggetto di

⁴⁷ Per approfondire: <https://gelso.sinanet.isprambiente.it/banca-dati.html> (consultato il 23 ottobre 2025).

⁴⁸ Per migliorare la valorizzazione del patrimonio culturale si ritiene che un ruolo c'entrale sia attribuibile alla cooperazione intersoggettiva tra soggetti pubblici e privati. Cfr. M. Cammelli, *Cooperazione*, in C. Barbati, M. Cammelli, L. Casini, G. Piperata, G. Sciullo (a cura di), *Diritto del patrimonio culturale*, cit., 295.

⁴⁹ «La Repubblica favorisce e sostiene la partecipazione dei soggetti privati, singoli o associati, alla valorizzazione del patrimonio culturale» art. 6, comma 3, del Codice.

⁵⁰ Caustico in merito G. Severini, *La valorizzazione*, cit.

⁵¹ È, soprattutto, «attività materiale» cfr. G. Severini, *op. cit.*, 2.

importanti incentivi fiscali tramite il cd. art bonus⁵².

Per quanto riguarda il paesaggio la normativa legata alle agevolazioni fiscali si rintraccia nella 'Legge quadro sulle aree naturali protette', la quale, inserendo l'art. 2-bis all'interno dell'art. 114, d.P.R. n. 917/1986 (TUIR)⁵³, ha esteso anche al settore della tutela ambientale alcune agevolazioni fiscali già previste per i beni culturali dalla legge n. 512/1984. La misura risulta limitata sia sotto il profilo soggettivo, poiché appaiono escluse le persone fisiche, sia sotto il profilo del coordinamento con le più attuali norme di tutela paesaggistica.

Rispetto al rapporto con i privati è impossibile non considerare le possibilità offerte dalle disposizioni del Codice del Terzo settore (d.lgs. n. 117/2017) che prevedono la co-programmazione e la co-progettazione (art. 55). Si tratta di una forma di partenariato pubblico privato "aperta" rispetto ai contenuti e alle procedure, vincolata unicamente dal punto di vista soggettivo in quanto utilizzabile unicamente da soggetti riconducibili agli enti del Terzo settore, come definiti dall'art. 4 CTS.

Può essere compreso tra le modalità di sovvenzione anche l'istituto del baratto amministrativo⁵⁴ confluito nel nuovo Codice dei Contratti Pubblici all'art. 201 che

⁵² V. Gastaldo, *La valorizzazione dei beni culturali tra mecenatismo e sponsorizzazioni*, in *Dir. econ.*, 2, 2016, 609-636. In merito si segnala il n. 3 del 2014 della rivista *Aedon*, in particolare M. Cammelli, *La riga prima della prima riga, ovvero: ragionando su Art Bonus e dintorni*; R. Lupi, *L'Art Bonus come sovvenzione pubblica in forma di "credito d'imposta"*; C. Barbati, *Lo spettacolo nel decreto "Art Bonus". Conferme e silenzi*; G. Gallo, *Il decreto Art Bonus e la riproducibilità dei beni culturali*.

⁵³ Le disposizioni del TUIR che attualmente si riferiscono al paesaggio sono l'art. 100, lett. e) e n) (con riferimento alle società commerciali residenti) e l'art. 153, commi 6 e 7 (con riferimento agli enti non commerciali non residenti). In particolare, rientrano tra le somme deducibili quelle versate a favore dello Stato, di enti pubblici, di associazioni o fondazioni legalmente riconosciute e prive di scopo di lucro che svolgono o promuovono attività di tutela del patrimonio ambientale, nonché quelle destinate agli organismi di gestione di parchi, riserve naturali e aree paesistiche protette, al fine di sostenere attività di conservazione, valorizzazione, studio, ricerca e sviluppo orientate al perseguimento di finalità di interesse generale. Il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e le Regioni esercitano la vigilanza sull'utilizzo di tali fondi, verificando che siano effettivamente impiegati per gli scopi per i quali sono stati erogati e nel rispetto dei termini concordati con i donatori.

⁵⁴ Il baratto amministrativo si caratterizza per la delimitazione dell'oggetto del contratto in senso finalistico, per cui l'attività esercitata deve essere finalizzata al perseguimento di scopi socialmente utili. Il baratto amministrativo trova una prima collocazione legislativa nell'art. 24, d.l. 12 settembre 2014, n. 133 (c.d. "Sblocca Italia"), convertito con modificazioni dalla legge 11 novembre 2014, n. 164. La disposizione di legge prevedeva che a fronte di iniziative assunte dai cittadini, singoli o associati, per la valorizzazione di una limitata zona del territorio urbano o extraurbano (si tratta, più in particolare, di interventi di pulizia, manutenzione, abbellimento di aree verdi, piazze, strade ovvero interventi di decoro urbano, di recupero e riuso, con finalità di interesse generale, di aree e beni immobili inutilizzati) i comuni possano assicurare agevolazioni o esenzioni di natura fiscale. In seguito, gran parte di questa disciplina è stata trasportata nell'art. 190, d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50, il c.d. "Codice dei contratti pubblici e delle concessioni". L'articolo in trattazione delinea una innovativa forma di partenariato pubblico privato. La normativa ha avuto nei primi anni dopo l'emanazione un'applicazione eterogenea.

In merito all'applicazione tramite agevolazioni ed esenzioni fiscali si riscontra un rilevante limite costituzionale: ai sensi dell'art. 23 sussiste una riserva di legge (relativa) in materia. Sul punto si è

norma il partenariato sociale⁵⁵. La disciplina definisce gli ambiti di intervento (gestione e manutenzione del verde, dell'aree urbane, compimento di opere di interesse locale), demanda all'ANAC la realizzazione di contratti-tipo e bandi-tipo, che definiscono l'atto generale con cui determinare «i modi di esercizio del diritto di prelazione dei cittadini costituiti in consorzi e la natura e la misura degli incentivi fiscali previsti», e stabilisce che le micro, piccole e medie imprese possano concludere contratti di partenariato sociale.

Infine, ci sono circostanze in cui il legislatore tende a considerare il privato non solo come operatore economico individuato per stimolare la crescita economica di un determinato territorio, ma questo è contemplato anche come soggetto dedito alla tutela degli interessi differenziati in aree particolarmente sensibili, è il caso dei contratti territoriali nelle aree protette rivolti principalmente agli imprenditori agricoli⁵⁶. Rispetto al ruolo del privato, la legge n. 394/1991, che verrà approfondita in seguito, prevede un *favor* piuttosto significativo. Infatti, l'art. 13, comma 3, ammette l'operatività del silenzio assenso in casi di richiesta di nulla osta da parte del privato per lo svolgimento della propria attività. A tal proposito è intervenuta l'Adunanza Plenaria⁵⁷, rispetto al supposto contrasto con la disciplina *ex art.* 20, legge n. 241/1990 che esclude il silenzio assenso in caso di interessi ambientali, stabilendo che il rapporto tra le due norme non si spiega in termini cronologici ma di specialità.

7. Brevi riflessioni a margine

Il tema del rapporto tra aree abbandonate e valorizzazione del paesaggio porta a riflettere sulla relazione tra due differenti interessi sensibili quali paesaggio e

espresso il giudice contabile che con la deliberazione 27/2016/Par della Sezione Emilia-Romagna della Corte dei conti ha delineato meglio i limiti e le caratteristiche del baratto amministrativo. In primo luogo, il baratto amministrativo deve essere disciplinato da un apposito regolamento dell'ente locale. Inoltre, i giudici contabili hanno affermato che le riduzioni e/o esenzioni dai tributi possono riferirsi unicamente all'attività sussidiaria oggetto dell'accordo e quindi non possono essere riferiti a debiti pregressi. A questo si aggiunge la considerazione della necessità di concepire l'agevolazione tributaria come uno strumento ad efficacia limitata nel tempo. In questo senso, il baratto amministrativo si configura legittimo solo quando le attività esercitate a beneficio della comunità sono espressione di una scelta libera, spontanea, come recita d'altra parte la disposizione costituzionale che fa riferimento alle «autonome iniziative dei cittadini». Ne consegue, pertanto, l'esclusione dei debitori fiscali dal novero dei soggetti legittimati ad avvalersi di questo strumento nei rapporti con l'amministrazione. Lo strumento del baratto amministrativo può assolvere a due funzioni: una economica, per cui può supplire alla mancanza reciproca di ricorse finanziarie, e una solidaristica, poiché consente forme di cittadinanza attiva nella gestione e nell'utilizzo di beni pubblici. Si veda F. Giglioni, *Limiti e potenzialità del baratto amministrativo*, in *Riv. scienza amm.*, 3, 2016.

⁵⁵ Per un commento S. Fasano, *Partenariato sociale, cessione di immobili in cambio di opere, servizi globali e contraente generale*, in *Urb. e app.*, 1, 2024, 35-48.

⁵⁶ G. Torelli, *Strumenti giuridici di natura consensuale per la tutela e valorizzazione dell'area protetta: il caso dei contratti territoriali*, in *Riv. giur. urb.*, 4, 2017, 673.

⁵⁷ Sentenza 27 luglio 2016, n. 17.

ambiente. Infatti, se in alcuni casi, tra tutti l'insediamento di impianti di energia rinnovabile, si tratta di una relazione dialettica e spesso antagonistica, in un conflitto tutto "interno" all'interesse pubblico, in altri casi i due interessi, pur rimanendo distinti, sembrano convergere⁵⁸.

Nel contesto della gestione sostenibile del territorio, le politiche di tutela ambientale, nello specifico le disposizioni legate alle bonifiche e al risarcimento-ripristino del danno ambientale⁵⁹, si configurano come strumenti di preconditione della valorizzazione paesaggistica.

La funzione di ripristino ha acquisito una rinnovata veste, oltre che con la modifica dell'art. 9 Cost. che mette al centro la tutela ambientale nell'interesse delle future generazioni, soprattutto con l'approvazione del regolamento UE 2024/1991 c.d. *Nature Restoration Law*⁶⁰ che si pone l'obiettivo di agire non solo nei termini della difesa dell'ambiente esistente, ma anche nella prospettiva di reintegrazione degli ecosistemi degradati.

Questa tendenza legislativa si rintraccia nell'ordinamento nazionale già nelle modifiche introdotte all'art. 311 del Codice dell'ambiente. La norma, nella nuova formulazione, configura quale esito ordinario il risarcimento in forma specifica, mentre il risarcimento per equivalente costituisce la soluzione residuale. Infatti, la primarietà dei principi prevenzione e di correzione alla fonte impongono che l'ecosistema venga ristabilito, prima che si concretizzino compromissioni non reversibili⁶¹.

È possibile rintracciare anche un altro importante precedente: la creazione di parchi nazionali, regionali e interregionali ha consentito di differenziare le modalità di fruizione, garantendo un equilibrio tra conservazione ambientale e attività antropiche sostenibili. Questi interventi si inseriscono in un quadro normativo più ampio, che trova un riferimento importante nella legge quadro sulle aree naturali protette (legge n. 394/1991), volta a disciplinare la creazione e la gestione dei parchi e delle riserve naturali, in sintonia con le direttive europee sulla conservazione della biodiversità (direttiva Habitat 92/43/CEE). A tali fini la legge n. 394/1991 prevede l'emanazione del piano del parco tramite suddivisione in riserve integrali, riserve

⁵⁸ Non è possibile in questa sede delineare il rapporto tra ambiente e paesaggio; per una lettura sul tema si rimanda a P. Carpentieri, *Relazioni e conflitti tra ambiente e paesaggio*, in *federalismi.it*, 13, 2023.

⁵⁹ Sul tema dei rapporti tra responsabilità ambientale (e ripristino) e bonifica si rimanda a B. Pozzo, *Responsabilità per danni all'ambiente e ripristino dei siti inquinati: la prospettiva italiana alla luce delle tendenze europee*, in M. Passalacqua, B. Pozzo (a cura di), *Diritto e rigenerazione dei bownfields. Amministrazione, obblighi civilistici, tutele*, Giappichelli, Torino, 2019.

⁶⁰ Per approfondire si veda G. Provisiero, *Il regolamento sul ripristino della natura e i suoi effetti sugli ordinamenti degli Stati membri*, in *Italian Papers On Federalism*, 1, 2025, 69-82; D. Bevilacqua, *Regolamento sul ripristino della natura*, in *RGA online*, 56, 2024; M. Ferrara, *A prima lettura del regolamento UE sul ripristino della natura (reg. UE 2024/1991)*, in *federalismi.it*, 24, 2024, 113-128; U. Salanitro, *La tutela preventiva della biodiversità nel regolamento europeo sul ripristino della natura (Nature Restoration Law)*, in *ambienteditto.it*, 1, 2025, 2 ss.

⁶¹ E. Boscolo, *Bonifiche e risarcimento del danno ambientale: rapporti (incerti) entro la cornice della funzione di ripristino*, in *Riv. giur. edilizia*, 1, 2021, 1-33.

generali orientate, aree di protezione riservate all'agricoltura biologica, attività agro-silvo-pastorali, pesca e raccolta di prodotti naturali ed è stata presa ad esempio dalle leggi regionali che valorizzano il paesaggio ⁶². In particolare, si riconosce che la disciplina dei parchi può essere presa a valido esempio di una legislazione che supera un approccio unicamente conservazionista, nonostante il perdurare del regime vincolistico, per delineare una dimensione più dinamica volta all'incentivazione delle attività ecocompatibili ⁶³.

In conclusione, pur nei limiti normativi precedentemente esposti, la sfida consiste nell'evolvere verso un approccio dinamico che superi la tutela statica e integri pratiche di gestione attiva. Sarebbe il caso di mutuare dalla disciplina del patrimonio architettonico, si veda la Carta di Amsterdam del 1975, l'utilizzo del concetto di «conservazione integrata», secondo cui il miglior restauro è l'individuazione di una forma di gestione efficace. Difatti, nel contesto attuale, gli strumenti tradizionali di protezione e recupero – si pensi a vincolo-autorizzazione paesaggistica, piano paesaggistico e misure sanzionatorie – sono sostanzialmente legati a una tutela statica dell'elemento paesaggistico. Tuttavia, proprio nelle aree più degradate emergono i limiti dell'impostazione codicistica, poiché nelle aree più compromesse, non considerate beni paesaggistici, i poteri delle amministrazioni sono più limitati.

Del resto in questo senso si muove già la disciplina sovranazionale. Si pensi alla Convenzione europea del paesaggio che riconosce il ruolo di «azioni fortemente lungimiranti volte alla valorizzazione, al ripristino o alla creazione di paesaggi» ⁶⁴, ricollegandosi anche a una differente nozione di paesaggio che risulta più estesa della conformazione codicistica ⁶⁵. In merito, parte della dottrina non nasconde che i progressi compiuti dal Codice, sia nell'attribuire un ruolo centrale alla considerazione del paesaggio in senso ampio, sia nel concepire le funzioni di tutela e valorizzazione in una prospettiva evolutiva, sono in larga misura da attribuire all'incidenza della Convenzione ⁶⁶. Infine, anche la normativa UNESCO mostra una maggiore attenzione verso i profili della valorizzazione ⁶⁷.

⁶² La Corte costituzionale sostiene che la legge, dopo le modifiche costituzionali del 2001, si è trasformata in una legge di conferimento di funzioni amministrative in campo ambientale, con il compito di esprimere un livello normativo non minimo ma adeguato e non riducibile da parte del legislatore regionale, che può soltanto introdurre livelli ulteriori di tutela cfr. Corte cost., 26 maggio 2010, n. 193.

⁶³ N. Gullo, *Il coordinamento tra la pianificazione dei parchi e delle aree naturali protette e la pianificazione urbanistica*, in *Riv. giur. urb.*, 1, 2012, 233-255.

⁶⁴ Art. 1, lett. f).

⁶⁵ La Convenzione considera paesaggi “spazi naturali, rurali, urbani e periurbani”, che possano concernere sia gli spazi terrestri sia “le acque interne e marine” e che pertanto si possano dare paesaggi “eccezionali”, paesaggi “della vita quotidiana” e paesaggi “degradati” (art. 2).

⁶⁶ Così G. Sciullo, *Il paesaggio fra la Convenzione e il Codice*, in *Aedon*, 3, 2008.

⁶⁷ UNESCO *Recommendation on the Historic Urban Landscape*, del 10 novembre 2011.

L'ACQUISTO DEGLI IMMOBILI VACANTI: LE ALTERNATIVE OFFERTE DALL'ANALISI COMPARATISTICA

Andrea Costa

Sommario: 1. La questione della rinuncia alla proprietà immobiliare: il mutato contesto di riferimento. – 2. L'intervento delle Sezioni Unite: ammissibilità della rinuncia e indicazioni *de iure condendo*. – 3. L'origine del problema: il principio '*nulle terre sans seigneur*' e l'art. 827 cod. civ.. – 4. La rinuncia alla proprietà immobiliare nel prisma della comparazione. – 4.1. L'esperienza francese. – 4.2. L'esperienza spagnola. – 4.3. L'esperienza tedesca. – 5. Considerazioni conclusive: per una rimediazione dell'art. 827 cod. civ.

1. *La questione della rinuncia alla proprietà immobiliare: il mutato contesto di riferimento*

Evoluzione economica e innovazione tecnologica, mutamento della coscienza sociale e adeguamento ai principi sovranazionali, al pari di altri, sono tutti fattori che impongono un costante adattamento del nostro ordinamento giuridico alla realtà che, tempo per tempo, esso è chiamato regolare¹. Con sempre maggiore frequenza, il legislatore e l'interprete vengono chiamati a confrontarsi con fattispecie nuove, non specificamente disciplinate, o con situazioni che, pur conosciute al momento della introduzione della disposizione volta a regolarle, in ragione del mutato contesto assumono una nuova colorazione e sollecitano rinnovate risposte, volte a contemperare i contrapposti interessi dei soggetti coinvolti. Un esempio emblematico di questa seconda ipotesi è rappresentato dal dibattito che si è acceso negli ultimi anni sul tema della rinuncia alla proprietà immobiliare².

¹ Cfr. G. Alpa, *Trattato di diritto civile. I. Storia, fonti, interpretazione*, Giuffrè, Milano, 2000; Id., *La cultura delle regole. Storia del diritto civile italiano*, Laterza, Roma-Bari, 2000; P. Grossi, *La scienza giuridica italiana. Un profilo storico*, Giuffrè, Milano, 2000.

² Tra le opere monografiche, si v. L. Follieri, *La proprietà insostenibile. Rinuncia alla proprietà immobiliare tra interesse privato e ragioni della collettività*, ESI, Napoli, 2022; R. Franco, *La rinuncia alla proprietà (immobiliare): ripensamenti sistematici di (antiche e recenti) certezze. Spunti per una comparazione giuridica*, ESI, Napoli, 2019; A. De Mauro, *La rinuncia alla proprietà immobiliare*, ESI, Napoli, 2018; R. Quadri, *La rinuncia al diritto reale immobiliare. Spunti di riflessione sulla causa dell'atto unilaterale*, ESI, Napoli, 2018; C. Bona, *L'abbandono mero degli immobili*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2017. Tra i saggi in riviste: A. Renda, *Derive e approdi in tema di rinuncia alla proprietà immobiliare*, in *Eur. dir. priv.*, 1, 2024, 1; G. Resta, *Il problema della rinuncia alla*

Segnatamente, la fattispecie dell'abbandono dei beni immobili da parte del singolo privato – seppur già nota e oggetto di indagine da parte della dottrina civilistica³ – ha di recente assunto una diversa e inedita fisionomia, trasformandosi da ipotesi meramente teorica a concreta eventualità, sebbene le norme di riferimento non abbiano nel frattempo subito modifiche di sorta. Ciò è avvenuto allorché la proprietà immobiliare si è trasformata in un possibile “peso” da cui il proprietario non riesce a trarre alcuna utilità e di cui non ha modo di liberarsi mediante un trasferimento a titolo derivativo. Sicché, quella rinuncia che in passato non aveva assunto significativa rilevanza pratica, ha acquistato vieppiù maggiore diffusione, rappresentando l'unico strumento per disfarsi di un bene che, per diverse ragioni, non riesce ad esprimere un valore economico positivo⁴.

Negli ultimi anni, infatti, la prassi notarile ha registrato una sempre maggiore diffusione di negozi unilaterali mediante i quali il proprietario dell'immobile dichiara di voler rinunciare al proprio diritto, pur in assenza di un corrispettivo, dismettendone la titolarità⁵. Questa nuova tendenza muove da una pluralità di cause,

proprietà immobiliare nella prospettiva del diritto comparato, in *Riv. dir. civ.*, 2, 2024, 261; F. Piaia, *Rinuncia abdicativa al diritto di proprietà immobiliare nella dinamica della comparazione degli interessi: una lettura alternativa*, in *Riv. crit. dir. priv.*, 2022, 301; V. Brizzolari, *La rinuncia alla proprietà immobiliare*, in *Riv. dir. civ.*, 2, 2017, 187; Id., *Note a margine di un caso emblematico di rinuncia alla proprietà immobiliare*, in *Nuova giur. civ. comm.*, 3, 2021, 631; T. Pellegrini, *Proprietà privata e Stato nel dibattito sulla rinuncia alla proprietà del bene immobile*, in *Riv. crit. dir. priv.*, 2021, 235; N. Scarano, *La rinuncia abdicativa al diritto di proprietà (esclusiva) sui beni immobili: osservazioni sui più recenti orientamenti e prospettive comparate*, in *Contr. e impr.*, 3, 2021, 959; G.V. Colonna, *A proposito della causa della rinuncia abdicativa alla proprietà*, in *Notariato*, 4, 2020, 376; U. La Porta, *La rinuncia alla proprietà immobiliare*, in *Rass. dir. civ.*, 2, 2018, 491; L.A. Caloiaro, *La rinuncia alla proprietà immobiliare tra principio di tipicità e funzione sociale*, in *Nuova giur. civ. comm.*, 2018, 1550. M. Bellinvia, *La rinuncia alla proprietà*, in *Notariato*, 1, 2016, 8.

³ Anche in questo caso, senza pretesa di esaustività, si v. L. Bigliazzi Geri, *Oneri reali e obbligazioni propter rem*, *Tratt. Cicu-Messineo*, Giuffrè, Milano, 1984, 142 ss.; F. Macioce, *Rinuncia (dir. priv.)*, in *Enc. dir.*, XL, Milano, 1989, 927; M.E. La Torre, *Abbandono e rinuncia liberatoria*, Giuffrè, Milano, 1993, 51 ss.; L. Ferri, P. Zanelli, *Della trascrizione immobiliare*, *Comm. Scialoja-Branca*, sub art. 2643-2696, Zanichelli, Bologna-Roma, 1995, 153; A. Gambaro, *Il diritto di proprietà*, *Tratt. Cicu-Messineo*, Giuffrè, Milano, 1995, 868; C.M. Bianca, *Diritto civile*, 6, *La proprietà*, Giuffrè, Milano, 2017, 285; F. Gazzoni, *La trascrizione degli atti e delle sentenze*, *Trattato della trascrizione*, diretto da E. Gabrielli, F. Gazzoni, I. Utet, Torino, 2012, 253 ss.

⁴ Vale osservare che la mera *derelictio* non darebbe (immediata e certa) soddisfazione al proprietario: alla perdita del solo possesso conseguirebbe la possibilità per il terzo di impossessarsi del bene, ma la perdita della proprietà avverrebbe soltanto con la compiuta usucapione, sicché sino ad allora gli oneri e le responsabilità connesse alla situazione formale di titolarità continueranno a gravare su chi non esercita più il possesso. In caso di rinuncia, invece, si verificherebbe l'immediata perdita della proprietà, così realizzandosi in modo certo e tempestivo l'interesse alla dismissione del bene immobile. Sul punto v. L. Bigliazzi Geri, *Oneri reali*, cit., 142 ss. e, con specifico riferimento alla questione qui in esame L. Follieri, *La proprietà insostenibile*, cit., 14 e ss., il quale aggiunge che «la scelta del proprietario di abbandonare puramente e semplicemente l'immobile affinché altri lo occupino e ne acquisiscano la titolarità per usucapione rischia di essere vanificata dall'esercizio della facoltà, diffusamente riconosciuta al possessore che potrebbe avvalersi dell'avvenuto acquisto, di rinunciarvi».

⁵ Ne dà conto M. Bellinvia, *La rinuncia alla proprietà e ai diritti reali di godimento*, in *Quaderni*

anche eterogenee tra loro, ma tutte dirette ad ampliare le situazioni in cui può risultare vantaggioso e auspicabile, per il proprietario, privarsi di un bene che presenta – così le si è definite – “esternalità negative”.

Le cause di questa mutata prospettiva, come detto, possono essere diverse. Già solo l'aumento della pressione fiscale rende meno conveniente la conservazione di un bene che non è in grado di garantire corrispondenti fonti di ricavo e che non risulta appetibile sul mercato; gli obblighi manutentivi e le responsabilità, non solo di natura civilistica, che possono derivare dalla rovina di un edificio, dal dissesto di un terreno o, più in generale, da una non diligente custodia dell'immobile possono consigliare di interrompere il rapporto che lega il proprietario con il bene, non potendosi conseguire un simile risultato attraverso il mero abbandono⁶. A questo riguardo – la casistica lo conferma – sempre più frequenti sono i casi di rinuncia ad aree che presentano problemi di dissesto idrogeologico, purtroppo comuni a numerose aree del territorio italiano⁷. Detti terreni possono essere oggetto di specifiche prescrizioni da parte della pubblica amministrazione, con costi per le opere di consolidamento, demolizione e manutenzione posti a carico del loro proprietario. Vi è poi l'ipotesi di immobili inquinati e gravati da oneri di bonifica, o di beni sottoposti a vincolo culturale, le cui spese di conservazione, al netto degli eventuali contributi pubblici, possono risultare certamente significative. Ulteriori fenomeni possono contribuire ad amplificare gli effetti delle situazioni appena descritte: lo spopolamento dei piccoli centri può incidere negativamente sulla domanda degli immobili e, quindi, sul loro valore di mercato; stesso effetto può derivare dal cambiamento climatico e dalle interferenze che esso può creare, rendendo una località turistica meno attrattiva⁸. Ne consegue che i beni immobili sempre più frequentemente possono divenire un centro di oneri e spese, così da rendere non conveniente la conservazione della loro titolarità.

L'elemento di novità è di facile intuizione: la proprietà immobiliare ha sempre espresso, quasi in modo paradigmatico, la ricchezza patrimoniale del titolare, per il quale ha anche costituito una fonte di ricavi. In altri e più semplici termini, la proprietà immobiliare è stata storicamente considerata, in particolare in contesti socio-

trim. CNN, 2, 2014, 317, segnalando che «il presente studio nasce a seguito di molteplici quesiti pervenuti all'Ufficio studi aventi ad oggetto la possibilità da parte del Notaio di ricevere atti di rinuncia ai diritti reali, nonché la disciplina e gli effetti dei medesimi».

⁶ Per un'ampia panoramica v. L. Follieri, *La proprietà insostenibile*, cit., 7 ss.

⁷ Proprio da due distinti atti di rinuncia alla proprietà di terreni dissestati, sottoposti a vincolo di pericolosità elevata del Piano di Assetto Idrogeologico, sono scaturiti i giudizi, promossi dal Ministero dell'Economia e delle Finanze e dall'Agenzia del Demanio, che hanno dato luogo alla rimessione ex art. 363-bis cod. proc. pen. alla Corte di Cassazione della questione interpretativa circa l'ammissibilità della rinuncia, e all'eventuale indicazione del perimetro del sindacato giudiziale sull'atto. La decisione della Suprema Corte, resa nell'agosto del 2025, verrà sinteticamente illustrata nel seguente par. 2.

⁸ Cfr. G. Resta, *Il problema della rinuncia*, cit., 268 ss., il quale, sul fenomeno dell'abbandono nelle zone montane, richiama L. Pedrazzini, *Multifaced Fallow Lands: the Case of Lombardy*, in *Journal of Alpin Research*, 2019, 1.

economici come quello italiano, quale il mezzo privilegiato di trasmissione intergenerazionale della ricchezza e come una importante fonte di reddito⁹. Dunque, la questione intorno alla rinunciabilità del diritto di proprietà non ha storicamente assunto un significativo rilievo pratico e un correlato interesse scientifico, già solo perché non si ravvisavano motivi che potessero indurre il privato ad abdicare al proprio diritto. In ogni caso, l'ammissibilità di un simile atto era sostanzialmente riconosciuta¹⁰, né essa rinuncia era stata mai percepita come opportunistica – ossia assunta a discapito di chi, per effetto della vacanza del bene, ne fosse diventato il nuovo proprietario – in quanto, appunto, alla titolarità di un bene immobile non erano solitamente collegati effetti pregiudizievoli.

Quest'ultimo rilievo sta anche a significare che, all'epoca, non era intravisto un interesse da tutelare in contrapposizione a quello di colui che intendesse rinunciare al proprio diritto. Il potenziale contrasto veniva prefigurato, piuttosto, tra coloro che avrebbero potuto aspirare ad acquisire la proprietà del bene dismesso¹¹; e a tale conflitto era – ed è – stato risolto facendo prevalere, tra i diversi contendenti, lo Stato, stabilendo cioè che fosse quest'ultimo ad acquistare *ex lege* i beni vacanti. Una regola di chiusura del sistema, certo, ma anche espressiva di un *favor* per la parte pubblica, a cui è attribuita la proprietà della *res* e che vede così accrescere il proprio patrimonio. In tale prospettiva, l'ammissibilità della rinuncia è stata di recente revocata in dubbio in ragione non tanto della sua ontologica incompatibilità con l'ordinamento, quanto soprattutto a causa degli “imprevisti” effetti che essa oggi può indirettamente produrre. È dunque su questi effetti che ci si vuol qui soffermare, anche in una prospettiva comparatistica, limitando un inquadramento generale dell'istituto della rinuncia alla proprietà immobiliare al seguente paragrafo, per dare conto degli approdi a cui è giunta la Cassazione in materia.

⁹ In questi termini v. G. Resta, *Il problema della rinuncia*, cit., 268.

¹⁰ La giurisprudenza di Cassazione ha, sia pure marginalmente, affrontato il tema della rinuncia alla proprietà degli immobili, in sostanza dandone sempre per scontata l'ammissibilità, salvo il rispetto dei requisiti formali; si v. ad es. Cass., 19 gennaio 2018, n. 1363 e Cass., 28 maggio 1996, n. 4945, che implicitamente reputavano ammissibile la rinuncia abdicativa della proprietà immobiliare. In dottrina, accanto agli autori già citati in nt. 3, possono essere ricordati: C. Maiorca, *Sub art. 2645, Comm. D'Amelio*, IV, Barbera, Firenze, 1943, 107; L. Barassi, *Proprietà e comproprietà*, Giuffrè, Milano 1951, 210; G. Deiana, voce *Abbandono (derelictio)*, in *Enc. dir.*, Milano, 1958, I, 10; E. Favara, *Abbandono di fondo*, in *Noviss. Dig.*, I, Milano, 1957, 9; G. Giampiccolo, *La dichiarazione recettizia*, Giuffrè, Milano, 1959, 86; F. Messineo, *Manuale di diritto civile e commerciale*, II, Giuffrè, Milano, 1965, 448; A. Tabet, E. Ottolenghi, G. Scaliti, *La proprietà*, *Giur. Bigiavi*, Utet, Torino, 1981, 789 ss.; M.E. La Torre, *Abbandono e rinuncia liberatoria*, Giuffrè, Milano, 1993, 51 ss. Anche nella vigenza del Codice del 1865, la dottrina francese richiamata in Italia in ragione delle limitate differenze con il *Code civil*, espressamente reputava inclusa nello *ius abutendi* la facoltà di rinunciare alla proprietà senza trasferirla a un altro: v. G. Baudry-Lacantinerie, *Trattato teorico pratico di diritto civile*, tradotto in italiano a cura di P. Bonfante; per una rappresentazione più ampia del tema G. Alpa e A. Fusaro, *Le metamorfosi del diritto di proprietà*, Anteazza, Matera, 2011, 195 e ss.

¹¹ Reputa che, al tempo, la stessa idea della rinuncia quale “pratica opportunistica” sarebbe apparsa come una contraddizione in termini G. Resta, *Il problema della rinuncia*, cit., 268.

2. *L'intervento delle Sezioni Unite: ammissibilità della rinuncia e indicazioni de iure condendo*

Con una recente pronuncia (Cass., sez. un., 11 agosto 2025, n. 23093), le Sezioni Unite della Corte di Cassazione sono intervenute per offrire una chiara e rigorosa ricostruzione sistematica della rinuncia abdicativa¹².

In estrema sintesi, la diffusa motivazione della Corte muove dal rilievo che la rinuncia debba essere qualificata come atto unilaterale non recettizio, la cui funzione tipica è soltanto quella di dismettere il diritto¹³, espressione del potere di disposizione del proprietario sancito dall'art. 832 cod. civ. La causa dell'atto risiede nell'eliminazione del diritto soggettivo sulla cosa, senza con ciò determinare effetti traslativi né richiedere l'accettazione di terzi. Viene chiarito, poi, che è la legge a stabilire le regole di conformazione del contenuto del diritto di proprietà, allo scopo di assicurarne la funzione sociale (art. 42 Cost.), la quale in ogni caso non predica un dovere di essere e di restare proprietario per "motivi di interesse generale". Ne consegue che il contenuto del diritto di proprietà, come potere di godere e disporre del bene, include anche la facoltà di rinuncia, qualora non residui alcuna utilità per il *dominus*¹⁴.

La successiva acquisizione del bene da parte dello Stato avviene a titolo originario *ex lege* ai sensi dell'art. 827 cod. civ., quale effetto ricollegato dalla legge alla "vacanza" del bene, e non alla rinuncia in sé¹⁵. In ogni caso, a tutela della

¹² Tra i primi commenti: M. Bellinvia, *Considerazioni sulla rinuncia alla proprietà: si pronunciano le Sezioni Unite*, in *Riv. dir. civ.*, 5, 2025, 989; M. Monegat, *Le Sezioni Unite intervengono sulla rinuncia abdicativa della proprietà*, in *Immobili & proprietà*, 10, 2025, 595. Per il dibattito successivo alla rimessione alla Cassazione della questione, ma precedente alla decisione, si v. R. Quadri, *La rinuncia alla proprietà immobiliare, le alternative nel dibattito che precede l'intervento delle sezioni unite*, in *Nuova giur. civ. comm.*, 6, 2024, 1472; G. Resta, *Il problema della rinuncia*, cit., 261; A. Coucourde, *L'inammissibilità della rinuncia alla proprietà immobiliare: in attesa delle sezioni unite*, in *Riv. dir. civ.*, 1, 2025, 139; E. Damiani, *Il problema della rinuncia alla proprietà immobiliare al vaglio delle Sezioni unite*, in *Nuova giur. civ. comm.*, 6, 2024, 1465; G. Piaia, *Il problema della rinuncia alla proprietà immobiliare alla vigilia delle Sezioni Unite*, in *Nuova giur. civ. comm.*, 3, 2024, 527; De T. Mari Casareto Dal Verme, *Ammissibilità della rinuncia abdicativa: la parola ai giudici di legittimità*, in *Jus Civile*, 4, 2024, 727.

¹³ Dal testo della sentenza: «L'unilateralità e non recettività dell'atto di rinuncia abdicativa alla proprietà di un immobile sono conseguenze dell'interesse individuale che essa realizza con la dichiarazione del titolare del diritto soggettivo diretta unicamente a dismettere il medesimo».

¹⁴ Ancora dalla sentenza: «In quanto atto unilaterale diretto ad estinguere un diritto patrimoniale, nella specie modalità di esercizio della facoltà di disporre della cosa in modo pieno ed esclusivo accordata dall'art. 832 cod. civ., [la rinuncia costituisce] una forma attuativa del potere di disposizione del proprietario che non è soggetta dalla legge ad alcun espresso limite di scopo, come sarebbe altrimenti consentito dall'art. 42, secondo comma, della Costituzione, ove si ravvisasse un immediato controinteressato».

¹⁵ Testualmente: «Effetto essenziale ed immediato dell'atto [...] è la dismissione del diritto dalla sfera giuridica del titolare. Non nell'atto di rinuncia, ma nell'effetto riflesso essenziale che esso provoca, trova poi causa l'art. 827 cod. civ. [...] come fattispecie produttiva di un effetto giuridico conseguente ad una determinata situazione di fatto».

collettività, permane la responsabilità del rinunciante per i fatti pregressi e per gli oneri già insorti.

Ne discende, sempre ad avviso della Suprema Corte, una netta separazione strutturale tra l'atto e l'acquisto statale: il primo rende il bene vacante; la legge, autonomamente, contempla il secondo come conseguenza della vacanza. Per questo motivo, il giudizio concernente la validità della rinuncia non può attagliarsi su considerazioni relative alla convenienza o utilità dell'acquisto pubblico, che si colloca su un piano distinto e successivo, né può configurarsi – come invece aveva reputato l'Avvocatura dello Stato, tanto nel giudizio di cui alla sentenza in commento quanto in un proprio precedente parere ¹⁶ – un vaglio di meritevolezza (art. 1322 cod. civ.) della rinuncia ancorato agli interessi collettivi o all'utilità sociale dell'acquisizione statale. L'unico interesse giuridicamente rilevante è quello dell'autore dell'atto, che nell'esercizio del potere non commette alcun abuso del diritto: la rinuncia, per sua natura, non persegue un vantaggio patrimoniale “positivo” in capo al proprietario, ma realizza un suo interesse “negativo” a disfarsi del bene, e dunque non si presta come strumento elusivo per conseguire risultati vietati.

Tuttavia, la Corte evidenzia che la riserva di legge in materia di modi di acquisto e limiti alla proprietà lascia margine a una rimeditazione dell'art. 827 cod. civ., qualora il legislatore intendesse modificare l'equilibrio tra interesse pubblico e privato ¹⁷.

In conclusione, la pronuncia per un verso consolida, sul piano dogmatico e pratico, l'istituto della rinuncia abdicativa immobiliare come strumento valido e non suscettibile di sindacato in punto di nullità virtuale per contrasto con l'art. 42, comma 2, Cost., o di nullità per illiceità della causa. Per altro verso, volgendo lo sguardo alla conseguente, ma indiretta, attribuzione del bene vacante allo Stato, essa apre la strada all'eventuale intervento del legislatore, che ben potrebbe modificare la disciplina dei beni vacanti e delle condizioni per il loro ingresso nel patrimonio pubblico, alla luce delle esigenze di sostenibilità economica e di protezione degli interessi collettivi.

Ecco allora che, a quest'ultimo riguardo, appare quantomai utile esaminare come la medesima fattispecie venga disciplinata negli ordinamenti più prossimi al nostro, e comprendere se da tali diverse esperienze giuridiche possa essere tratta qualche utile indicazione. Non senza interrogarsi circa l'attualità e l'inviolabilità

¹⁶ Il riferimento è al parere dell'Avvocatura dello Stato del 14 marzo 2018, n. 137950, in risposta alla nota prot. n. 34104/2017.

¹⁷ Testualmente: «È il legislatore che, per i beni immobili, [...] fa seguire alla rinuncia alla proprietà ed al suo effetto dismissivo del diritto la condizione dell'acquisizione legale a titolo originario in favore dello Stato, senza che quest'ultimo sia chiamato a svolgere alcuna attività positiva di accettazione o di impossessamento. Il che non impedisce, tuttavia, che il legislatore possa altrimenti rimodulare il vigente art. 827 cod. civ., in modo da trovare un diverso assetto di equilibrio nei rapporti tra pubblico e privato, operando una riforma di sistema [...] scegliendo i mezzi che riterrà così più idonei a realizzare la tutela dei fini costituzionalmente necessari nella composizione della pluralità degli interessi in gioco».

del principio “*nulle terre sans seigneur*”, secondo cui non sarebbe configurabile un bene immobile privo di proprietario.

3. *L'origine del problema: il principio ‘nulle terre sans seigneur’ e l'art. 827 cod. civ.*

La norma circa l'acquisto degli immobili “acefali” è racchiusa nell'art. 827 cod. civ., il quale laconicamente dispone che «*i beni immobili che non sono di proprietà di alcuno spettano al patrimonio dello Stato*»; essa, lungi dall'aver natura meramente transitoria o di coordinamento¹⁸, ha portata generale e permanente, operando ogniqualevolta un bene immobile rimanga privo di titolare¹⁹, per qualsiasi ragione non riconducibile ad una vacante successione *mortis causa*, rispetto alla quale trova applicazione l'art. 586 cod. civ. Si tratta, dunque, lo si è scritto già, di una clausola di chiusura del sistema in tema di proprietà immobiliare²⁰ che riflette un principio ordinante della disciplina sui beni: l'intollerabilità, nell'ordinamento italiano, di immobili che risultino privi di un titolare.

Seppur introdotta per colmare una lacuna avvertita sotto il previgente Codice del 1865²¹, la norma in esame non rappresenta affatto una novità, ma si innesta

¹⁸ Non si trattava di attribuire allo Stato i beni immobili in quel momento *nullius* – che secondo la dottrina erano limitati ai ghiacciai e qualche terreno rupestre – ma quelli che lo sarebbero potuti divenire a seguito di rinuncia o altro evento, così F. Galgano, *Trattato di diritto civile*, Cedam, Padova, 2015, 489; P. Cendon, *Proprietà, riserva occupazione*, Jovene, Napoli, 1977, 47 e ss.; R. Resta, *Sub art. 827*, in *Comm. Scialoja-Branca, Zanichelli*, Bologna-Roma, 1946, 104; A. Giusti, *Sub art. 827*, in *Comm. Gabrielli*, a cura di A. Jannarelli, F. Macario, Utet, Torino, 2013, 214. A. Quarta, *Cose Derelitte*, in *Riv. dir. civ.*, 4, 2014, 776.

¹⁹ Il tema è qui affrontato con esclusivo riferimento alla piena proprietà dei beni immobili, essendo altre ipotesi, quale l'abbandono liberatorio di diritti reali minori o della quota di comunione, espressamente regolate da distinte disposizioni.

²⁰ Cfr. G. Palma, *I beni appartenenti allo Stato, agli enti pubblici e agli enti ecclesiastici*, in *Tratt. Rescigno*, VII, Utet, Torino, 2005, 237, nt. 74.

²¹ Il silenzio del Codice sul punto alimentò un vivace dibattito sulla sorte dell'immobile abbandonato: una parte autorevole della dottrina, in scia francese, negava l'occupazione privata e propendeva per l'attrazione al patrimonio pubblico; l'altra, valorizzando l'assenza di una norma generale, riteneva possibile l'occupazione dei fondi vacanti alla stregua di *res nullius*. Alla disputa si pose fine con la codificazione del 1942: la Relazione al Re dichiarò espressamente di colmare «una lacuna del vecchio codice», sancendo, con l'attuale art. 827 cod. civ., che «è pertanto escluso che vi siano beni immobili senza proprietario»; più in dettaglio viene spiegato al n. 430: «Non ho apportato in questa materia innovazioni notevoli alle regole del codice del 1865, ma ho avuto cura di risolvere alcuni punti dubbi e le controversie che ne erano sorte. L'art. 923, riproducendo con lieve variante l'art. 711 del codice precedente, pone in evidenza che l'occupazione, come modo di acquisto della proprietà, è limitata alle cose mobili. L'esclusione della possibilità di acquistare per occupazione i beni immobili si coordina con la norma che ho introdotto nell'art. 827 per attribuire al patrimonio dello Stato i beni immobili che non siano di proprietà di alcuno»; v. Relazione alla Maestà del Re Imperatore del Guardasigilli (Grandi), in *Le Leggi*, 1941 – Codice civile – Libro della proprietà, XIII, n. 45.

nell'esperienza francese post-rivoluzionaria²² e, ancor prima, si iscrive nella tradizionale avversione dell'ordinamento per situazioni in cui i beni immobili risultino privi di un centro di imputazione giuridica, avversione risalente all'antica dottrina del dominio eminente e al correlato principio *nulle terre sans seigneur*. La norma si pone dunque in continuità con la storica e sistematica "intollerabilità" delle *res nullius* immobiliari, in cui confluiscono ragioni istituzionali (il dominio eminente come garanzia ultima dell'ordine territoriale)²³, ordinamentali (continuità delle intestazioni nei sistemi di pubblicità), e, non da ultimo, di politica dei beni (preclusione della contesa appropriativa privata su cespiti che richiedono un governo unitario).

Come chiarito dalla Suprema Corte nella sentenza menzionata al paragrafo che precede, l'effetto legale della vacanza, conseguente alla rinuncia, si produce senza un previo scrutinio discrezionale dell'amministrazione. Ne discende che: (i) non sussiste un "potere di rifiuto", estintivo dell'acquisto da parte dello Stato; (ii) in altra prospettiva, l'acquisto a titolo originario da parte dello Stato non segue gli schemi contrattuali della formazione dell'accordo né richiede accettazione; (iii) la norma ha applicazione generale, per volontà di legge, a tutti gli immobili non appartenenti ad alcuno, senza selezione *ex ante* tra quelli "convenienti" e "dannosi". Costi, responsabilità e impatti finanziari – anche se destinati a incidere sull'equilibrio di bilancio – sono degradati a meri "inconvenienti di fatto", privi di rilievo costituzionale ai fini dell'operatività dell'art. 827 cod. civ., fermo restando che le responsabilità risarcitorie maturate prima della rinuncia restano in capo al rinunciante e che gli obblighi *propter rem* connessi alla titolarità del bene sorgono in capo allo Stato solo dopo l'acquisto *ex art.* 827 cod. civ.

Tale assetto riflette una precisa scelta di politica legislativa che rifiuta la figura

²² La matrice storica più influente del principio oggi codificato nell'art. 827 cod. civ. è il *Code civil*, il cui l'art. 713, nella versione in vigore fino al 2004, e poi più volte modificato, recita «*les biens qui n'ont pas de maître appartiennent à l'État*». È doveroso segnalare che, nonostante il silenzio del Codice del 1865, la ricezione del modello francese aveva caratterizzato ampie porzioni delle precedenti codificazioni preunitarie italiane, in cui non mancavano previsioni espressamente riproduttive dell'art. 713 *Code civil*, tra cui, emblematicamente, il Codice albertino del 1837 (il cui art. 419 precisava: «*È patrimonio dello Stato, ossia della Corona, tutto ciò che è destinato a somministrare le rendite necessarie per sostenerne i bisogni, e così i tributi, e le gabelle, i diritti sulle miniere, e sulle saline, sui beni vacanti, e sulle successioni senza eredi, od abbandonate, ed ogni altro diritto regale e demaniale*»). In tema v. Vescia, *Se l'occupazione sia modo per acquistare la proprietà delle cose immobili abbandonate*, in *Arch. giur. Filippo Serafini*, 1886, 205 ss.

²³ A tale proposito, il legislatore ha successivamente cercato di presidiare l'emersione e il tracciamento dei beni vacanti prevedendo strumenti informativi e di segnalazione ai fini dell'acquisto al patrimonio statale. La legge n. 296/2006, all'art. 1, comma 260, ha demandato ai Ministeri competenti l'emanazione di un decreto volto a determinare i criteri per l'acquisizione dei dati e informazioni rilevanti per individuare i beni giacenti o vacanti. A livello di banche dati, l'Agenzia del Demanio gestisce il sistema *OpenDemanio* che consente la geolocalizzazione e la trasparenza delle informazioni sugli immobili acquisiti o in gestione allo Stato; sotto il profilo contabile, invece, il sistema IBIS (Inventario dei Beni Immobili dello Stato) raccoglie i flussi informativi provenienti dall'Agenzia del Demanio per la rendicontazione patrimoniale e il controllo contabile da parte della Ragioneria di Stato.

del “bene senza soggetto” e cristallizza l’acquisto necessario in capo allo Stato. Ma esso non è l’unico ipotizzabile: altri ordinamenti infatti ammettono un regime di non titolarità dei beni immobili. Pertanto, la categoria dei *bona vacantia* non rappresenta una reliquia del passato, espunta dall’esperienza giuridica contemporanea, e l’*horror vacui* proprio di taluni ordinamenti, come il nostro, non rappresenta un tratto distintivo della tradizione occidentale nel suo complesso. La disciplina dell’abbandono merita allora un approfondimento per verificare la possibilità di ricorrere a categorie alternative rispetto allo schema proprietario, sia pubblico che privato, e a tecniche di tutela e governo dei beni che prescindano dalla mediazione dominicale.

4. La rinuncia alla proprietà immobiliare nel prisma della comparazione

Il tema della rinuncia alla proprietà immobiliare costituisce un crocevia di questioni dogmatiche e politico-legislative che investono la struttura della proprietà, la teoria del negozio giuridico e, più in generale, il rapporto tra autonomia privata e interessi collettivi. A livello comparatistico²⁴, la rinuncia evidenzia una marcata polarizzazione: nei sistemi di *common law* prevale tradizionalmente il divieto di rinuncia alla proprietà immobiliare²⁵, mentre nei sistemi di *civil law* è frequente un’impostazione che ammette l’atto abdicativo, sebbene con differenze quanto a presupposti, forme e soprattutto effetti della rinuncia, specie in relazione alla disciplina dei beni vacanti e all’eventuale ingresso del bene nel patrimonio pubblico.

Poiché nel mondo anglosassone la stessa proprietà assume un’accezione a noi sconosciuta²⁶, la presente analisi riguarderà solo alcuni dei principali paesi europei

²⁴ Hanno affrontato in chiave comparatistica l’oggetto del presente scritto, tra gli altri, G. Resta, *Il problema della rinuncia*, cit.; R. Franco, *La rinuncia alla proprietà (immobiliare)*, cit.; N. Scarano, *La rinuncia abdicativa*, cit., 959; L. Follieri, *La proprietà insostenibile*, cit.

²⁵ Ad es. P. Matthews, *La proprietà: storia e comparazione*, in C. Castronovo, S. Mazzamuto (a cura di), *Manuale di diritto privato europeo. II. Proprietà obbligazioni contratti*, Giuffrè, Milano, 2007, 71; E.M. Peñalver, *The Illusory Right to Abandon*, in 109 *Michigan L. Rev.*, 2010, 191 ss.; L.J. Strahilevitz, *Unilateral Relinquishment of Property*, in K. Ayotte, H. Smith (a cura di), *Research Handbook On The Economics Of Property Law*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, 2011, 142; K. Von Schütz, *Keeping it private: the impossibility of abandoning ownership and the horror vacui of the common law of property*, in *McGill LJ*, 66:4, 2021, 726; M. Corriel, *Up for Grabs: A Workable System for the Unilateral Acquisition of Chattels*, in *Univ. Penn. Law Rev.*, 161, 2013, 897 ss.; T.W. Merrill, H.E. Smith, *Property: Principles and Policies*, 2^a ed., Foundation Press, New York, 2012, 485 ss.; J. Dukeminier, J.E. Krier, G.S. Alexander, M.H. Schill, *Property*, 7^a ed., Aspen Publishers, New York, 2010, 892 ss.

²⁶ Nel *common law*, il divieto di abbandono troverebbe la sua ragione logica nell’assenza di un «*suitable bearer of proprietary responsibility*» alternativo al proprietario privato K.K. Von Schütz, *Keeping it private*, cit., 745. Per un’analisi più dettagliata, G. Resta, *Systems of Public Ownership*, in M. Graziadei, L. Smith (a cura di), *Comparative Property Law*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, 2017, 216 ss.

di *civil law*, quali Francia, Spagna e Germania. Questi offrono tre diverse risposte ad un medesimo problema, ma in tutte e tre le esperienze la rinuncia non resta il lasciapassare per scaricare sulla collettività passività pregresse, quanto piuttosto l'occasione per tentare di meglio governare il riassetto e la circolazione dei beni, anche nel perseguimento di interessi pubblici.

4.1. *L'esperienza francese*

L'ordinamento francese si pone in continuità con il principio feudale secondo cui i beni immobili non possono risultare privi di proprietario, nel cui solco si è poi innestata la codicistica moderna sulla proprietà privata.

Questo trova il suo fondamento anzitutto nell'art. 544 del Code Civil, la cui formulazione è rimasta invariata sin dal 1804, il quale definisce la proprietà come diritto di godere e disporre del bene nel modo più assoluto, purché non se ne faccia un uso proibito dalla legge o dai regolamenti²⁷. Anche in Francia, l'assolutezza dei poteri del proprietario è stata progressivamente erosa per garantire l'interesse generale, la tutela dell'ambiente, e la convivenza civile. Ciononostante, e pur in assenza di una disposizione codicistica sulla rinuncia, la giurisprudenza²⁸ e la dottrina prevalente d'oltralpe ammettono l'atto abdicativo immobiliare²⁹, il cui effetto principale è la "perdita" del diritto da parte del rinunciante.

In modo non dissimile da quanto già sinteticamente illustrato per l'ordinamento italiano, che a quello francese si è ispirato, alla vacanza dell'immobile oggetto di rinuncia si collega poi l'acquisto del bene stesso al patrimonio pubblico, secondo un modello che opera come camera di compensazione tra la garanzia della libertà di rinuncia del proprietario e la necessità – ispirata dal principio dell'*horror vacui* – di escludere beni immobili acefali³⁰. Senza intaccare l'impianto individualistico della proprietà privata, infatti, l'art. 713 *Code civil* destina al patrimonio pubblico gli immobili privi di proprietario³¹, attraverso una regolamentazione che però, al

²⁷ Nel testo originale in lingua francese: «*La propriété est le droit de jouir et disposer des choses de la manière la plus absolue, pourvu qu'on n'en fasse pas un usage prohibé par les lois ou par les règlements*».

²⁸ V. Cass., 18 giugno 2003, n. 01-01.758 e Cass., 5 novembre 2015, n. 14-20.845, in *La Semaine Juridique Notariale et Immobilière*, 2015, 48, 10, con nota di Grimonprez.

²⁹ Segnala orientamenti non in linea con quanto appena sostenuto Scarano, *La rinuncia abdicativa*, cit., 970, il quale richiama lo scritto di H. Perinet-Marquet, *Droit des biens*, in *La semaine juridique - Édition Générale*, 15, 2016, 754 in cui l'A. – pur riconoscendo che la Corte di Cassazione avesse già ammesso, in una sentenza del 12 aprile 1976, che la perdita del diritto di proprietà può derivare dalla rinuncia inequivocabile a tale diritto – tuttavia reputa che questa formula resti «*piuttosto teorica*».

³⁰ V. G. Resta, *Il problema della rinuncia*, cit., 278; K. Von Schütz, *Keeping it private*, cit., 750.

³¹ Il modello francese ha influenzato la disciplina dei beni immobili vacanti in diversi ordinamenti europei ed extraeuropei. Sul punto si v. G. Resta, *Il problema della rinuncia*, cit., 277, che cita quali esempi, oltre al nostro art. 827 cod. civ., gli artt. 539 e 713 del Landrecht del Baden, l'art. 340 del codice civile spagnolo, l'art. 1345 del nuovo codice civile portoghese; gli artt. 5-24 del nuovo codice

contrario di quella italiana, è stata oggetto di modifiche nel tempo. L'iniziale disposizione secondo cui «*les biens qui n'ont pas de maître appartiennent à l'Etat*», è stata infatti modificata, dapprima nel 2014 e da ultimo, nel 2022.

L'attuale formulazione dell'art. 713 *Code civil* (a cui si collega anche alla disciplina speciale di cui al *Code général de la propriété des personnes publiques*, di cui si dirà *infra*) è infatti ben più articolata³²: essa dispone che i beni immobili vacanti siano attribuiti *ex lege*, in via primaria, al Comune nel cui territorio essi insistono; l'ente comunale, tuttavia, è legittimato a rifiutare l'acquisizione al proprio patrimonio e, in tal caso, opera la devoluzione del bene all'Istituto pubblico di cooperazione intercomunale, il quale può, a sua volta, declinare l'acquisto; se ciò accade, la proprietà è devoluta in ultima istanza allo Stato.

La disciplina francese prevede, dunque, un meccanismo di devoluzione progressiva, che si attiva a seguito della vacanza dell'immobile e si sviluppa secondo un ordine di prossimità degli enti pubblici: dapprima il Comune, poi l'ente intercomunale e, infine, lo Stato. Si rileva, pertanto, come l'ordinamento francese ammetta il rifiuto dell'acquisto automatico, ma lo circoscriva all'ente comunale chiamato, in via prioritaria, ad acquisire la titolarità dell'immobile vacante, con conseguente trasferimento per devoluzione ad altro ente pubblico ovvero in ultima istanza allo Stato.

Un simile circuito “a cascata” esprime una precisa opzione di politica legislativa: evitare immobili privi di titolare, ma contemplare il conseguente acquisto in capo alla parte pubblica all'interno di un meccanismo volto a preservare la prossimità territoriale, anche per meglio favorire eventuali successivi percorsi di valorizzazione, alienazione o assegnazione programmata del bene. Potrebbe quindi sostenersi che l'inconcepibilità della *res nullius* immobiliare non risponda più solo a un dogma “statualista”, ma a un obiettivo funzionale, prevedendo un percorso di presa in carico dei beni dismessi e prevenendo in modo più efficace conflitti, fenomeni di occupazione irregolare e incertezza sugli oneri.

civile olandese, l'art. 646 del primo codice civile rumeno; in ambito extraeuropeo, l'art. 936 del per il nuovo codice civile del Québec; l'art. 239 del codice civile giapponese; l'art. 590 del codice civile cileno, l'art 605 del codice civile dell'Ecuador.

³² Il quale recita «*Les biens qui n'ont pas de maître appartiennent à la commune sur le territoire de laquelle ils sont situés. Par délibération du conseil municipal, la commune peut renoncer à exercer ses droits, sur tout ou partie de son territoire, au profit de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre dont elle est membre. Les biens sans maître sont alors réputés appartenir à l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre.*

Si la commune ou l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre renonce à exercer ses droits, la propriété est transférée de plein droit:

1° Pour les biens situés dans les zones définies à l'article L. 322-1 du code de l'environnement, au Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres lorsqu'il en fait la demande ou, à défaut, au conservatoire régional d'espaces naturels agréé au titre de l'article L. 414-11 du même code lorsqu'il en fait la demande ou, à défaut, à l'Etat;

2° Pour les autres biens, après accord du représentant de l'Etat dans la région, au conservatoire régional d'espaces naturels agréé au titre du même article L. 414-11 lorsqu'il en fait la demande ou, à défaut, à l'Etat».

Questo interesse si coglie esaminando anche la legislazione speciale, e segnatamente il *Code général de la propriété des personnes publiques* (CGPPP), che conferma la soluzione per cui in assenza di titolare il bene passa agli enti pubblici, ma la applica anche ad altre fattispecie. Al riguardo, l'art. L1123-2 CGPPP estende la portata dell'art. 713 *Code civil* anche ai beni che rientrano nella definizione offerta dal precedente art. L1123-1³³, ossia, tra gli altri, agli immobili di cui non si conosce il proprietario e per i quali per più di tre anni non siano state pagate le imposte fondiari. Sicché la norma sulla vacanza dei beni immobili viene ad applicarsi non solo ai beni espressamente oggetto di rinuncia, ma anche a quelli che versano in stato di sostanziale abbandono. L'art. L1123-3³⁴ detta infine la procedura attraverso cui i beni così individuati vengono acquistati al patrimonio della pubblica amministrazione.

Il sistema francese, dunque, pur non tipizzando la “rinuncia”, la ammette e pre-dispone una camera di compensazione degli effetti dell'eventuale atto abdicativo privato, inserendolo nelle politiche di rigenerazione urbana e territoriale. In questo senso, la rinuncia, da istituto meramente privatistico, diviene strumento che attiva una serie di interventi pubblici che vanno dalla demolizione alla riqualificazione, fino alla destinazione del bene a finalità sociali o culturali.

L'acquisizione pubblica non equivale a un accolto generalizzato di passività in assenza di titolo: laddove gravino obbligazioni o oneri *propter rem* già insorti, la dismissione non comporta automaticamente la “liberazione” del rinunciante per il pregresso, con eventuale esercizio di azioni di responsabilità o di rivalsa.

³³ Article L1123-1 del CGPPP: «*Sont considérés comme n'ayant pas de maître les biens autres que ceux relevant de l'article L. 1122-1 [ossia determinati beni ereditari] et qui:*

1° Soit font partie d'une succession ouverte depuis plus de trente ans et pour laquelle aucun successible ne s'est présenté. Ce délai est ramené à dix ans lorsque les biens se situent dans le périmètre d'une grande opération d'urbanisme au sens de l'article L. 312-3 du code de l'urbanisme ou d'une opération de revitalisation de territoire au sens de l'article L. 303-2 du code de la construction et de l'habitation, dans une zone France ruralités revitalisation mentionnée aux II et III de l'article 44 quinquies A du code général des impôts ou dans un quartier prioritaire de la politique de la ville au sens de l'article 5 de la loi n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine; la présente phrase ne fait pas obstacle à l'application des règles de droit civil relatives à la prescription;

2° Soit sont des immeubles qui n'ont pas de propriétaire connu et pour lesquels depuis plus de trois ans les taxes foncières n'ont pas été acquittées ou ont été acquittées par un tiers. Ces dispositions ne font pas obstacle à l'application des règles de droit civil relatives à la prescription».

³⁴ In particolare, il procedimento si avvia con l'accertamento, da parte del sindaco o del presidente dell'ente di cooperazione intercomunale, della sussistenza delle condizioni previste dall'art. L.1123-1 CGPPP. L'accertamento, formalizzato con un apposito provvedimento, deve essere pubblicato, affisso e notificato allo Stato, nonché all'ultimo proprietario conosciuto e, se l'immobile è occupato, all'abitante o all'utilizzatore. Decorso sei mesi senza che alcun proprietario abbia rivendicato il bene, l'immobile è considerato “senza padrone” (*sans maître*). A questo punto, l'ente può deliberare l'incorporazione del bene nel proprio patrimonio; in difetto, la proprietà è devoluta allo Stato. In presenza di immobili situati in aree protette, la legge prevede una devoluzione preferenziale a enti di conservazione ambientale.

Ne emerge un modello che riconosce la disponibilità del diritto di proprietà, ma assicura un equilibrio tra libertà di dismissione e orizzonte pubblicistico di cura dei beni vacanti. L'ammissione dell'atto abdicativo è resa compatibile con l'interesse collettivo mediante l'imputazione pubblica automatica e "a cascata". L'effetto è duplice: da un lato, si evita la vacanza in senso stretto; dall'altro, si istituzionalizza un percorso di responsabilizzazione della sfera pubblica, che può a sua volta modulare strategie di gestione, valorizzazione o riallocazione non solo dei beni privi di titolare, ma anche di quelli che versano in altre situazioni.

4.2. L'esperienza spagnola

La disciplina della rinuncia alla proprietà immobiliare nell'ordinamento spagnolo si pone in un equilibrio molto particolare tra autonomia privata e preminenza dell'interesse pubblico.

L'art. 348 del *Código civil*, al primo comma, definisce la proprietà come il diritto di godere e disporre della cosa senza altre limitazioni, se non quelle stabilite dalla legge³⁵, che ne garantisce anche la funzione sociale ai sensi dell'art. 33 Cost.

L'atto abdicativo è consentito³⁶, ma ne vengono governati gli effetti attraverso una serie di meccanismi pubblicistici atti a evitare situazioni di vacanza. Il fulcro di questo sistema è rappresentato dalla Ley 33/2003 sul *Patrimonio de las Administraciones Públicas* (LPAP), che, tra le altre cose, disciplina l'acquisto pubblico dei beni immobili privi di titolare e la relativa registrazione. Lo schema adottato – intimamente debitore del modello francese – mira a impedire vuoti di proprietà, predisponendo una procedura amministrativa di istruzione della richiesta e di "consolidamento" dell'acquisto che attenua i rischi di incertezza. In particolare, la rinuncia non lascia mai i beni immobili in uno stato di abbandono giuridico, in quanto quelli privi di proprietario appartengono all'Amministrazione generale dello Stato (art. 17). La stessa disposizione, al secondo comma, precisa poi che l'acquisto di tali beni avviene per legge, senza necessità di alcun atto o dichiarazione da parte dell'Amministrazione Generale dello Stato³⁷. Tuttavia, tale attribuzione non dà

³⁵ Nel testo spagnolo: «*La propiedad es el derecho de gozar y disponer de una cosa o de un animal, sin más limitaciones que las establecidas en las leyes*».

³⁶ Il principale argomento a sostegno dell'ammissibilità viene solitamente rinvenuto nella generale previsione racchiusa all'art. 6.2 del *Código civil*, secondo cui «*La exclusión voluntaria de la ley aplicable y la renuncia a los derechos en ella reconocidos sólo serán válidas cuando no contraríen el interés o el orden público ni perjudiquen a terceros*». Per una lettura critica di tale interpretazione v. A. Cabanillas Sanchez, *La renuncia a los derechos*, in *Comentarios al Código civil y compilaciones forales*, I, Edersa, Madrid, 1992, 734.

³⁷ Testualmente, nella versione spagnola: «*Artículo 17. Inmuebles vacantes.*

1. *Pertenecen a la Administración General del Estado los inmuebles que carecieren de dueño.*

2. *La adquisición de estos bienes se producirá por ministerio de la ley, sin necesidad de que medie acto o declaración alguna por parte de la Administración General del Estado. No obstante, de esta atribución no se derivarán obligaciones tributarias o responsabilidades para la Administración General del Estado por razón de la propiedad de estos bienes, en tanto no se produzca la efectiva incorporación*

luogo ad alcun obbligo o responsabilità fiscale per l'Amministrazione Generale dello Stato, fino a quando tali beni non fanno ingresso nel suo patrimonio attraverso la procedura di cui all'art. 47 della LPAP, al termine della quale i beni possono poi essere assegnati a altri soggetti pubblici, secondo i meccanismi disciplinati dalla legge. L'art. 17 LPAP sembra dunque tracciare una dissociazione tra l'attribuzione della titolarità formale del bene oggetto di rinuncia – il quale, come detto, verrebbe acquisito dallo Stato *ex lege*, senza necessità di alcun atto o dichiarazione – e gli oneri e responsabilità che conseguono a tale effetto, che sarebbero imputabili allo Stato soltanto a seguito dello svolgimento degli ulteriori adempimenti amministrativi. La rinuncia immobiliare, pertanto, è in Spagna un atto pienamente ammissibile sul piano civilistico, ma necessariamente coordinato con il sistema pubblicistico di riassorbimento che impedisce la formazione di immobili “*sine dueño*”. Ne discende, anche in questo caso, un modello di rinuncia compatibile con la regola della successiva attribuzione statale, ma assistito da cautele idonee a evitare la socializzazione inconsapevole di esternalità negative.

Tuttavia, a parziale confutazione di questo assunto, si rinvencono interpretazioni non del tutto convergenti circa l'operatività delle richiamate disposizioni³⁸, come testimoniato dal contenzioso promosso contro le conservatorie immobiliari, che in alcuni casi hanno negato la trascrizione dell'atto di rinuncia. Così, pur a fronte dell'esercizio del potere abdicativo da parte del privato, in talune decisioni sembrerebbe affermato il principio per cui soltanto all'esito del predetto procedimento amministrativo il bene può ritenersi effettivamente acquisito al patrimonio pubblico e al conservatore è consentito procedere alla trascrizione nei confronti dello Stato, senza la quale continuerebbe a presumersi la titolarità del bene in capo al soggetto precedentemente iscritto³⁹.

In uno di questi casi, ad esempio, alcuni soggetti, dopo aver rinunciato al proprio diritto di proprietà su un immobile, avevano chiesto la trascrizione dell'atto e l'avvio del procedimento amministrativo sopra descritto. Il conservatore, tuttavia, si era limitato a un'annotazione provvisoria, rilevando come la mancanza dell'istruttoria

de los mismos al patrimonio de aquélla a través de los trámites prevenidos en el párrafo d) del artículo 47 de esta ley.

3. *La Administración General del Estado podrá tomar posesión de los bienes así adquiridos en vía administrativa, siempre que no estuvieren siendo poseídos por nadie a título de dueño, y sin perjuicio de los derechos de tercero.*

4. *Si existiese un poseedor en concepto de dueño, la Administración General del Estado habrá de entablar la acción que corresponda ante los órganos del orden jurisdiccional civil».*

³⁸ Si v. A.L. Piccon, *Ciertos actos abdicativos en sede notarial: renuncia en el condominio. renuncia de herencia. partición excluyéndose del bien adjudicado*, in *Revista Notarial – Colegio de Córdoba*, 93, 2016, 203.

³⁹ Si veda P.R. Latorre, *La renuncia al derecho de propiedad*, in *Derecho Privado y Constitución*, 27, 2013, 68, là dove afferma che: «*Si el bien inmueble está inscrito en el Registro de la Propiedad existe una presunción de titularidad que recae sobre la persona inscrita*». In Italia, circa la necessità che la trascrizione nei registri immobiliari della rinuncia abdicativa alla proprietà immobiliare sia eseguita, oltretutto contro il rinunziante, anche a favore dello Stato: si veda G.V. Colonna, *A proposito della causa della rinuncia*, cit., 382 ss.; Bellinvia, *La rinuncia*, cit., 15.

amministrativa prevista dalla LPAP non consentisse di trascrivere l'acquisto in capo allo Stato. Gli interessati impugnavano la decisione, sostenendo che la rinuncia abdicativa rendesse il bene "vacante" e, per ciò stesso, dello Stato, con conseguente doverosa iscrizione immediata. Il ricorso veniva respinto dalla *Dirección General de los Registros y del Notariado*: la rinuncia, si chiarisce nella risoluzione⁴⁰, può essere oggetto di iscrizione come fatto estintivo del dominio del privato, certamente ammissibile⁴¹, ma l'acquisizione allo Stato non è automatica e richiede la previa conclusione del procedimento di indagine patrimoniale e la decisione formale dell'Amministrazione. L'acquisto pubblico dei beni vacanti avverrebbe sì *ex lege*, ma solo dopo la verifica della sussistenza dei presupposti di legge, che includono: (i) l'assenza di terzi che vantino diritti sulla cosa; (ii) la corretta istruzione del procedimento amministrativo (sotto il profilo pubblicitario, del pieno contraddittorio, e dell'ottenimento della relazione dell'Avvocatura dello Stato); (iii) il provvedimento conclusivo del procedimento, l'inventariazione dell'immobile e la successiva richiesta di trascrizione da parte dell'amministrazione. In altre due precedenti occasioni sempre il conservatore si era rifiutato di trascrivere un atto pubblico di rinuncia abdicativa perché tale rinuncia non figurava come titolo iscrivibile ai sensi della legge ipotecaria. Tali determinazioni, confermate dalla *Dirección General de los Registros y del Notariado*⁴², sono state tuttavia sovvertite dalla Corte Superiore di Giustizia della Catalogna, che ha dato ragione ai ricorrenti⁴³.

La rinuncia, in ogni caso, non estingue le obbligazioni pregresse, in coerenza con il principio di tutela dell'interesse pubblico e con la concezione costituzionale della proprietà conformata alla funzione sociale. In particolare, attraverso l'atto abdicativo il proprietario non può sottrarsi: (i) agli obblighi urbanistici; (ii) alle responsabilità ambientali; (iii) agli obblighi fiscali sorti anteriormente alla rinuncia; (iv) alla responsabilità per danni da rovina o carenza di manutenzione dell'immobile. Questo principio trova fondamento nel combinato disposto della LPAP⁴⁴ e della normativa in materia ambientale⁴⁵.

In sintesi, nella penisola iberica la rinuncia avvia un complesso sistema di

⁴⁰ Cfr. *Resolución della Dirección General de los Registros y del Notariado* del 26 dicembre 2018, pubblicata sul Bollettino Ufficiale dello Stato in data 28 gennaio 2019, n. 24, sec. III, 7739, consultabile al link: https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2019-1034.

⁴¹ Nella quale è statuito che «*un ordenamiento como el español, que permite la pérdida del dominio por renuncia (cfr. artículo 6.2 del Código Civil), no puede poner obstáculo a la cancelación del dominio en virtud de la escritura en que el titular registral manifiesta su voluntad de no tenerla como suya (cfr. artículos 79, 80 y 82 de la Ley Hipotecaria y Resolución de 19 de enero de 1994)*».

⁴² La decisione della *Dirección General de los Registros y del Notariado* sulla controversia è consultabile al link https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2003-4102.

⁴³ La vicenda nel suo complesso è descritta da P.R. Latorre, *La renuncia*, cit., 69.

⁴⁴ Sul piano urbanistico, la rinuncia può intervenire anche in presenza di ordini di esecuzione, demolizione o messa in sicurezza. Tuttavia, il proprietario resta tenuto all'adempimento degli obblighi fino all'effettiva acquisizione e alla presa in carico da parte dell'amministrazione.

⁴⁵ Cfr. *Ley 26/2007, de Responsabilidad Medioambiental*, attuativa della direttiva 2004/35/CE.

controlli nella successione statale per garantire continuità nella gestione del territorio e tutela dell'interesse collettivo. Inoltre, l'attenzione alla coesione territoriale, alla tutela del patrimonio edilizio tradizionale e alla riqualificazione delle aree urbane degradate ha trasformato l'acquisizione pubblica dei beni abbandonati in uno strumento per i municipi e le comunità autonome per attuare piani di rigenerazione.

4.3. L'esperienza tedesca

Il quadro muta radicalmente volgendo lo sguardo alla disciplina approntata in materia dal diritto tedesco⁴⁶ (il quale, a sua volta, ha influenzato altre esperienze, non solo europee⁴⁷). Quest'ultimo, infatti, ammette anch'esso la rinuncia, ma tollera la vacanza e rifiuta l'imputazione automatica del bene allo Stato. Condivide dunque con i sistemi di *common law* l'attenzione a non imporre acquisizioni indesiderate al soggetto pubblico, ma senza vietare la dismissione da parte del privato.

Segnatamente, alla rinuncia abdicativa alla proprietà immobiliare il BGB dedica una specifica disposizione, il § 928, il cui primo comma dispone che «*la proprietà di un bene immobile può essere attraverso ciò abbandonata, che il proprietario dichiara la rinuncia ad essa avanti all'ufficio del registro fondiario e la rinuncia sia iscritta nel registro fondiario*»⁴⁸. È dunque ammessa⁴⁹ la possibilità di rinunciare alla

⁴⁶ Disciplina, quella tedesca, di cui G. Resta, *Il problema della rinuncia*, cit., 278 offre una interessante ricostruzione in chiave storica. Osserva infatti l'A. che tra il diritto francese e quello vigente nei territori tedeschi sussistevano inizialmente diversi punti di contatto, ossia, la comune matrice romanistica e l'incidenza dei sistemi organizzativi dell'*ancien régime* (sono citati sul punto L. Vacca, *'Derelictio' e acquisto delle 'res pro derelicto habitae'*, *Lettura delle fonti e tradizione sistematica*, Giuffrè, Milano, 1984, VII ss.; R. Roy, *Die Aufgabe des Eigentums an Grundstücken gemäß § 928 BGB*, V&R unipress, Göttingen, 2016, 36). È tuttavia con il moderno diritto prussiano che si moltiplicano le norme sulle *res nullius* e, per gli immobili, si stabilisce che, in mancanza di proprietario originario o a seguito di rinuncia, lo Stato dispone di un diritto potestativo di acquisto. Ne deriva che lo Stato può scegliere se acquistare o cedere a terzi il proprio diritto di acquisto. Con il perfezionamento dei registri fondiari, la disciplina dell'abbandono muta ancora in senso formale: gli oneri di pubblicità acquistano efficacia costitutiva e l'atto abdicativo diviene efficace solo se reso nelle forme prescritte. Con l'adempimento della pubblicità, il titolo si estingue e il bene è giuridicamente trattato come *Erbloses Gut*, applicandosi la disciplina dell'eredità vacante (§ 2618), che comporta l'acquisto del bene da parte dello Stato. In sintesi, il percorso storico mostra il passaggio da un'impostazione di tipo francese a un modello germanico, fondato sul potere di scelta dello Stato e, progressivamente, sulla centralità della pubblicità immobiliare.

⁴⁷ Ad esempio, si muovono nel solco del BGB il diritto svizzero e quello brasiliano.

⁴⁸ Così nella traduzione a cura di S. Patti, in *Codice civile tedesco*, Giuffrè, Milano 2013.

Nel testo originale la disposizione recita: «(1) *Das Eigentum an einem Grundstück kann dadurch aufgegeben werden, dass der Eigentümer den Verzicht dem Grundbuchamt gegenüber erklärt und der Verzicht in das Grundbuch eingetragen wird.* (2) *Das Recht zur Aneignung des aufgegebenen Grundstücks steht dem Fiskus des Landes zu, in dem das Grundstück liegt. Der Fiskus erwirbt das Eigentum dadurch, dass er sich als Eigentümer in das Grundbuch eintragen lässt.*».

⁴⁹ Cfr. R. Roy, *Die Aufgabe des Eigentums*, cit., 75 ss.; K. Friedrichs, *Bürgerliches und öffentliches Sachenrecht*, in *Archiv des öffentlichen Rechts*, 1921, 40, 3, 299; W. Sauer, *Das herrenlose Grundstück*, in *Archiv für Rechts und Wirtschaftsphilosophie*, 18, 3, 1924, 469; J. Wilhelm, *Sachenrecht*, Walter de

proprietà di un immobile attraverso una dichiarazione espressa, da iscriversi – con effetto costitutivo – presso il registro fondiario, non essendo sufficiente il mero abbandono.

I punti di contatto con il modello francese, tuttavia, terminano qui: muovendo al secondo comma della medesima disposizione, viene stabilito che «*il diritto all'appropriazione del bene immobile abbandonato spetta al Fisco del Land in cui si trova il bene immobile. Il Fisco acquista la proprietà facendosi iscrivere come proprietario nel registro fondiario*»⁵⁰. Ne discende che l'acquisto del bene di smesso non è imposto allo Stato, al quale piuttosto è attribuito un diritto di appropriazione del bene, che potrà essere esercitato dopo aver svolto una valutazione di convenienza in ordine all'acquisto⁵¹; con la conseguenza che, sino a quel momento, l'immobile resterà privo di titolare. Un simile assetto si mostra particolarmente idoneo a governare ipotesi in cui l'acquisizione pubblica immediata risulterebbe inefficiente, consentendo al Land una valutazione circa la convenienza, sostenibilità e coerenza dell'acquisto con la programmazione territoriale. La discrezionalità amministrativa consente infatti di selezionare gli immobili utili alle strategie prioritarie, evitando la presa in carico di beni di scarso valore o gravati da passività rilevanti. Questo meccanismo, unito alla possibilità per i privati di procedere all'appropriazione, crea un sistema dinamico in cui la rinuncia diventa uno strumento che redistribuisce liberamente i beni tra privati e pubbliche amministrazioni.

Da questa, e dalle altre norme applicabili, si possono trarre le seguenti considerazioni⁵². In primo luogo, il proprietario ha facoltà di rinunciare al diritto sull'immobile, libertà che trova copertura nella sua dimensione negativa nell'art. 14 del *Deutsches Grundgesetz*⁵³. La dichiarazione di rinuncia è un atto puro, che non tollera termini o condizioni⁵⁴ e deve essere formalmente resa davanti all'ufficio del registro fondiario. Essa produce effetto solo con la iscrizione, che

Gruyter, Berlino, 2010, 358. Tuttavia, anche in Germania si dibatte circa possibili limitazioni all'agire opportunistico del proprietario che risultasse in frode alla legge o strumentalmente volto ad eludere gli obblighi di sicurezza posti dalla normativa vigente; cfr. J. Lembke, *Wenn Herrenlose Häuser zum Problem werden*, in *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 14 ottobre 2017; D. Sliwiok-Born, *Die Flucht aus dem Privateigentum am Beispiel der Grundstücksdereliction*, in *Neue Juristische Wochenschrift*, 15, 2014, 1047.

⁵⁰ V. nt. 48.

⁵¹ Cfr. L. Follieri, *La proprietà insostenibile*, cit., 214 che richiama W. Sauer, *Das herrenlose Grundstück*, cit., 469; K. Friedrichs, *Bürgerliches*, cit., 302; J. Wilhelm, *Sachenrecht*, cit., 358; R. Roy, *Die Aufgabe des Eigentums*, cit., 148; R. Roy, *Die Aufgabe des Eigentums*, cit., 148. V. anche R. Franco, *La rinuncia alla proprietà (immobiliare)*, cit., 68 ss.; A. Abbruzzese, *La rinuncia alla proprietà immobiliare: tra funzione sociale e meritevolezza degli interessi. Spunti per una riflessione comparata*, in *Ordines*, 1, 2020, 163.

⁵² L'analisi è approfonditamente svolta da G. Resta, *Il problema della rinuncia*, cit., 281 ss., al quale pure si devono i riferimenti bibliografici delle note successive.

⁵³ R. Roy, *Die Aufgabe des Eigentums*, cit., 43, 80-82; B. Pieroth, B. Schlink, *Grundrechte. Staatsrecht II*³, C.F. Müller, Heidelberg, 1987, 232.

⁵⁴ S. Ruhwinkel, *sub § 928*, in *Münchener Kommentar zum Bürgerlichen Gesetzbuch*⁸, C.H. Beck, München, 2020, Rn. 6.

determina la perdita della proprietà e l'estinzione dei correlati obblighi (di natura urbanistica, ambientale, e di ordine pubblico)⁵⁵; il bene viene considerato privo di titolare e ricondotto, in chiave dogmatica, alla categoria dei diritti senza soggetto⁵⁶. L'erario del Land in cui si trova l'immobile è titolare a quel punto di un diritto di acquisto a titolo originario, che ha facoltà di esercitare o meno, previo ulteriore atto di iscrizione nel registro⁵⁷. Questo diritto potestativo di appropriazione può essere ceduto a terzi, così come rinunciato, rendendo il bene suscettibile di acquisto da chiunque mediante iscrizione della relativa dichiarazione nei libri fondiari⁵⁸. Nel periodo intermedio, può essere nominato, su istanza e a spese del richiedente, un rappresentante legittimato a stare in giudizio per le controversie che coinvolgono il bene⁵⁹.

Il risultato è un modello che attribuisce dignità alla “non-proprietà temporanea”: la vacanza intermedia dei beni immobili è ammessa e regolamentata, attraverso appositi strumenti di supplenza e tutela. L'assenza di acquisto automatico da parte dello Stato non equivale, dunque, a disinteresse pubblico, bensì consente flessibilità all'intervento statale, che può attivarsi in coerenza con i propri obiettivi finanziari, e di pianificazione e tutela ambientale. Se non acquisito dall'amministrazione, o dai privati, il bene rimane temporaneamente privo di proprietario.

Anche nel sistema tedesco, la rinuncia non è lo strumento per sottrarsi ad obblighi pregressi: resta ferma la responsabilità per fatti antecedenti e le obbligazioni pregresse, in particolare quelle ambientali e urbanistiche⁶⁰, che non vengono automaticamente meno con l'atto abdicativo.

⁵⁵ R. Roy, *Die Aufgabe des Eigentums*, cit., 76; D. Sliwiok-Born, *Die Flucht aus dem Privateigentum*, cit., 1047.

⁵⁶ R. Kanzleiter, *sub § 928*, in *Münchener Kommentar zum Bürgerlichen Gesetzbuch*⁴, C.H. Beck, München, 1997, Rn. 7; O. Jauernig, C. Berger, *BGB Kommentar*, *sub § 928*, München, 2021, Rn. 3.

⁵⁷ R. Roy, *Die Aufgabe des Eigentums*, cit., 152.

⁵⁸ La *Aneignung* è l'istituto che consente l'acquisizione dei beni *herrenlos*. Sussistendone i presupposti, qualsiasi soggetto può appropriarsi del bene mediante un atto di presa di possesso accompagnato dall'intenzione di acquistare la proprietà. L'appropriazione, tuttavia, non è completamente libera: essa deve essere dichiarata e registrata nei libri fondiari, affinché la titolarità sia opponibile *erga omnes*. S. Ruhwinkel, *sub § 928*, cit., Rn. 12.

⁵⁹ Cfr. §§ 58, 787 *Zivilprozessordnung*; R. Roy, *Die Aufgabe des Eigentums*, cit., 127 ss.

⁶⁰ In particolare, la *Bundes-Bodenschutzgesetz* (BBodSchG), stabilisce che l'obbligo di bonifica dei siti contaminati grava su tutti i soggetti che abbiano causato o concorso a causare la contaminazione, indipendentemente dall'attuale titolarità del fondo. Analoghi principi valgono in campo edilizio e urbanistico. Gli ordini di messa in sicurezza, demolizione o adeguamento continuano a gravare sul soggetto che era proprietario al momento in cui è sorto l'obbligo. Sul piano fiscale, la rinuncia non libera immediatamente dall'obbligo di pagare imposte arretrate; tuttavia, una volta che il bene diventa *herrenlos*, le imposte cessano di maturare.

5. Considerazioni conclusive: per una rimeditazione dell'art. 827 cod. civ.

L'analisi comparatistica mostra come la vacanza dei beni immobili possa essere governata secondo modalità più efficienti e moderne del semplice automatismo previsto dall'art. 827 cod. civ. Ciò presupporrebbe, tuttavia, un intervento legislativo meditato, che non miri solo ad arginare il fenomeno della rinuncia, bensì ambisca a ridisegnare il più ampio ambito dell'intervento pubblico nel governo del territorio.

Sollecitazione, peraltro, che si coglie appieno nella sentenza delle Sezioni Unite. Quest'ultima, attraverso una motivazione puntuale e rigorosa, ha evitato di adottare soluzioni distoniche con i principi del nostro ordinamento, confermando, per un verso, l'ammissibilità dell'atto di rinuncia e la sua insindacabilità, su cui si appuntavano le censure della parte pubblica. Ma ha anche, per altro verso, centrato il vero problema della questione, indicando quale sia la strada per porvi rimedio, la quale necessariamente passa per una diversa regolamentazione degli effetti *ex lege* che conseguono alla vacanza del bene.

Di tutta risposta, evidentemente insoddisfatto dell'arresto giurisprudenziale che non risolve le preoccupazioni della parte pubblica, il legislatore ha nuovamente concentrato le proprie attenzioni al solo atto di esercizio del potere abdicativo. Nella bozza di legge di bilancio 2026 è stata infatti inserita una norma (poi racchiusa al comma 731 della legge 30 dicembre 2025, n. 199 ed entrata in vigore il 1° gennaio 2026), che sanziona con la nullità la rinuncia non accompagnata da «*documentazione attestante la conformità del bene alla vigente normativa, ivi compresa quella in materia urbanistica, ambientale e sismica*». Una disposizione, questa, che rende di fatto impraticabile l'esercizio della rinuncia, in quanto riversa sul privato oneri ben più gravosi di quelli previsti, ad esempio, per un negozio dispositivo a titolo derivativo, attraverso prescrizioni dal contenuto oscuro e indeterminato. Ma che soprattutto rinvia *sine die* l'introduzione di una disciplina organica, che guardi ai beni vacanti in chiave funzionale, nel più ampio contesto delle politiche di rigenerazione e di governo del territorio, e che colleghi l'apprensione dei beni dismessi ai piani urbanistici, alle strategie amministrative e agli obiettivi di finanza locale.

Al riguardo, la rilevanza di un tema così ampio sembra essere tenuta in considerazione solo in ragione delle potenziali conseguenze pregiudizievoli della rinuncia al diritto di proprietà; mentre invece occorrerebbe avere riguardo anche ai vantaggi che potrebbe garantire una più attenta e incisiva disciplina che si interessi anche delle situazioni di mero abbandono del possesso.

La scelta, in definitiva, è tra uno Stato "proprietario di ultima istanza" e uno Stato "gestore responsabile". Altri ordinamenti, ciascuno a suo modo, hanno imboccato la seconda via; il nostro non può limitarsi ad innalzare barriere, ma necessita di politiche legislative chiare, in grado di portare avanti una seria riforma del settore, che contempli un progetto di gestione e rigenerazione anche dei beni vacanti.

GLI STRUMENTI GIURIDICI PREVISTI DALL'ORDINAMENTO TEDESCO E DAL *BAUGESETZBUCH* PER LA RIGENERAZIONE DEI BENI IMMOBILI ABBANDONATI

Maria Chiara Romano

Sommario: 1. Le ragioni della comparazione con l'ordinamento urbanistico tedesco. – 2. Il codice urbanistico tedesco e la sua concretizzazione delle disposizioni costituzionali. – 3. Distinzione tra *Bauordnungsrecht* e *Planungsrecht*: gerarchia o competenza? – 4. La persistente tenuta del principio di conformità ai piani: tra gerarchia e discrezionalità. – 5. I due livelli della pianificazione comunale: *Flächennutzungsplan* e *Bebauungsplan*. – 6. Cooperazione e consenso quali criteri di risoluzione del contrasto tra *Bauleitplan* e piani di settore (*Fachplanungen*). – 7. La distinzione tra aree interne e aree esterne. Il *favor* codicistico verso il riuso. La disciplina speciale dei progetti c.d. privilegiati e dei progetti particolari. – 8. Il c.d. *Besonderes Städtebaurecht*: la disciplina della rigenerazione urbana e le altre misure di sviluppo urbano. – 9. Le misure di sviluppo urbanistico e i beni immobili abbandonati.

1. Le ragioni della comparazione con l'ordinamento urbanistico tedesco

Lo studio degli strumenti giuridici offerti dall'ordinamento tedesco per superare le inefficienze e le disfunzioni legate all'aumento dei beni immobili versanti in condizioni di abbandono o di progressiva perdita di funzione risulta particolarmente utile perché si inserisce in un sistema perfettamente coerente ed armonico sia sul piano delle competenze legislative nella ripartizione dell'esercizio della funzione legislativa tra *Bund* e *Länder*, sia sul piano delle forme dell'azione amministrativa (c.d. *Handlungsformen*) utilizzate nel diritto urbanistico tedesco: regolamenti amministrativi, strumenti di pianificazione territoriale (*Raumordnung*), strumenti di pianificazione urbanistico comunale (*Bauplanungsrecht*, piano di uso delle aree e piano edilizio), piani settoriali (*Fachplanungen*), provvedimenti amministrativi generali e puntuali, strumenti imperativi e consensuali¹.

Le ragioni che rendono istruttiva e preziosa la comparazione con la Germania

¹ Circa la distinzione tra le forme di azione amministrativa (c.d. *Handlungsformen*) nella prospettiva dogmatica tedesca, E. Schmidt-Aßmann, *Das allgemeine Verwaltungsrecht als Ordnungsideo, Grundlagen und Aufgaben der verwaltungsrechtlichen Systembildung*, Springer, Heidelberg, 2006, 324 ss. Più recentemente per un ulteriore affinamento di queste categorie, E. Schmidt-Aßmann, *Verwaltungsrechtliche Dogmatik in der Entwicklung, Eine Zwischenbilanz zu Bestand, Reform und künftigen Aufgaben*, Mohr Siebeck, Tübingen, 2023, 66 ss.

risiedono nell'impalcatura sistematica dell'ordinamento urbanistico tedesco, che muove da una dogmatica della pianificazione che, nel contesto specifico di uno Stato federale, si fonda su di una impostazione gerarchicamente ordinata, sia pur corretta da alcuni elementi di flessibilità, degli strumenti di pianificazione, che trova conferma nella comminazione della sanzione della nullità nel caso in cui un piano si ponga in contrasto con quello posto dal livello superiore. Questa impalcatura si distingue dalla tipica configurazione a cascata che improntava la relazione tra piani nella nostra legge urbanistica n. 1150/1942 e che non riesce a trovare un assetto soddisfacente nelle leggi sul governo del territorio di ultima generazione². Proprio la combinazione tra gerarchia e cooperazione, tra dimensione verticale e dimensione orizzontale, rende la comparazione particolarmente stimolante.

Il diritto pubblico urbanistico tedesco si articola in *Planungsrecht* (diritto della pianificazione) e *Bauordnungsrecht* (norme edilizie, costituite prevalentemente da norme tecniche). Nel diritto della pianificazione, l'ordinazione tendenzialmente gerarchica dei piani si ricava da una pluralità di fonti, che distinguono innanzitutto tra pianificazione territoriale e pianificazione urbanistica. La prima viene disciplinata da una legge federale sull'ordinamento spaziale, c.d. *Raumordnung*, che vede nel piano complessivo (*Gesamtplanung*) lo strumento più importante attribuito alla competenza dei diversi livelli di governo dello Stato federale (Comuni, Regioni, Länder, Federazione) e che colloca a livello comunale il baricentro della pianificazione territoriale. La disciplina federale (*Raumordnungsgesetz*, ROG) elenca i diversi tipi di piano, i loro nessi reciproci, gli obiettivi e i principi della pianificazione sovracomunale; i singoli Länder possono ulteriormente disciplinare sia i piani regionali, che sono quelli aventi ad oggetto territori di più Länder, sia i piani dei singoli Länder³.

Il legislatore federale è intervenuto a disciplinare la pianificazione urbanistica del livello comunale nel 1960. Il c.d. *Bauplanungsrecht* (pianificazione urbanistica), ricade nelle materie di legislazione concorrente sulla base del § 74, comma 1, n. 18, della Costituzione tedesca attraverso il riferimento prevalente al c.d. *Bodenrecht* (disciplina del suolo), che secondo il Tribunale costituzionale federale tedesco si riferisce esclusivamente a quelle “disposizioni che hanno come oggetto diretto la regolamentazione giuridica del suolo, ovvero che regolano i rapporti giuridici dell'uomo con il suolo”⁴; questi rapporti vengono regolati in modo paradigmatico a livello della pianificazione comunale. Quest'ultima rappresenta una materia legislativa unitaria, che ha giustificato l'intervento del legislatore federale con l'emanazione nel

² Con riguardo all'evoluzione del sistema della pianificazione nell'ordinamento italiano, P. Stella Richter, *I principi del diritto urbanistico*, Giuffrè, Milano, 2018, 97 ss.; P. Chirulli, *Cosa rimane della pianificazione urbanistica*, in *Riv. giur. urb.*, 3, 2021, 484.

³ Per ulteriori approfondimenti della disciplina della pianificazione territoriale sovracomunale e della sua relazione con la pianificazione urbanistica, J. Kersten, *Baurecht*, in F. Schoch, M. Eifert, *Besonderes Verwaltungsrecht*, II ed., C.H. Beck, Monaco, 2023, 485 ss.

⁴ BVerfGE, 3, 407 (424).

1960 della legge edilizia federale (*Bundesbaugesetz*), che poi sarebbe diventata nel 1986 l'attuale codice urbanistico tedesco (*Baugesetzbuch*, BauGB), sottoposto a numerose modifiche e integrazioni, volte a dare attuazione alle norme ambientali e in materia di cambiamento climatico di derivazione europea.

Il c.d. *Bauordnungsrecht* è attribuito alla competenza legislativa dei *Länder*, che disciplinano la materia nei loro *Bauordnungen* (regolamenti edilizi), orientandosi ad un modello di regolamento (*Musterbauordnung*), che è stato predisposto dalla Conferenza dei ministri dell'edilizia dei diversi *Länder* per evitare una eccessiva frammentazione nella regolamentazione dei singoli stati federali ⁵.

La pianificazione territoriale e urbanistica costituisce una peculiare forma di azione amministrativa, che si caratterizza per la capacità di produrre effetti conformativi sui comportamenti delle amministrazioni e degli individui. Il diritto urbanistico, infatti, assicurando il coordinamento tra i livelli di governo del territorio federale con una specifica attenzione ai Comuni e alle città, conforma la vita dei cittadini, perseguendo la composizione tra una pluralità di interessi (sociali, economici, ambientali, culturali) per migliorare le condizioni di vita della comunità locale.

L'importanza della comparazione discende anche dalla concezione del diritto amministrativo tedesco come "diritto costituzionale concretizzato", che emerge con riguardo alla garanzia costituzionale della *Selbstverwaltung* ⁶. Secondo questa impostazione, il diritto amministrativo dovrebbe sviluppare e rendere operative le disposizioni costituzionali: l'art. 28 della Costituzione tedesca, nel rispetto della riserva di legge contenuta nella norma, viene attuato nel codice urbanistico, che affida ai Comuni tra i suoi compiti quello di occuparsi attraverso il *Bauleitplan*, dello sviluppo economico, sociale, ambientale dei contesti urbani, quale ambito rientrante nelle materie locali ("*örtliche Angelegenheiten*") richiamate dalla norma costituzionale. Il Tribunale costituzionale federale ha così affermato che il § 2, comma 1, BauGE contiene una "*Grundnorm*" del codice urbanistico, che anche sul piano lessicale riprende il tenore del § 28, GG ⁷. La garanzia costituzionale si concretizza nel riconoscimento del principio della c.d. *Gesamtabwägung*, che riserva al

⁵ Il Tribunale costituzionale tedesco, nel noto parere sul diritto urbanistico del 16 giugno 1954 (BVerfGE, 3, 407), muovendo dalla origine della pianificazione urbanistica e dell'edilizia nel diritto di polizia, ne ha attribuito la competenza legislativa ai singoli *Länder*, cfr. BVerfGE 3, 407 (433). Per ulteriori approfondimenti, J. Kersten, *Baurecht*, cit., 471 ss.

⁶ Questa espressione è di F. Werner, *Verwaltungsrecht als konkretisiertes Verfassungsrecht*, in *Deutsches Verwaltungsblatt*, 1959, 527; di recente sulla formula programmatica del "diritto amministrativo come diritto costituzionale concretizzato", P. Huber, *Splendore e miseria del diritto costituzionale*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2025, 1339 ss.; la garanzia costituzionale della *Selbstverwaltung* si articola in una duplice dimensione: una di diritto oggettivo e istituzionale, che ricomprende la sovranità pianificatoria dei Comuni; l'altra di diritto soggettivo, che ricomprende il diritto di difendersi da eventuali interferenze nella propria sfera e quindi anche nella pianificazione riservata ai Comuni. Le disposizioni del codice urbanistico concretizzano entrambe le dimensioni della *Selbstverwaltung*, Cfr. J. Kersten, *Baurecht*, cit., 476 ss.

⁷ Il § 2, comma 1 del codice urbanistico tedesco prevede che i *Bauleitpläne* sono emanati nella piena responsabilità dei Comuni (*in eigener Verantwortung*).

Comune il potere di valutare complessivamente e comparativamente gli interessi emergenti sul suo territorio⁸. Ulteriore profilo che sottolinea l'attuazione da parte del codice urbanistico tedesco delle norme costituzionali emerge con riferimento agli obiettivi affidati al piano edilizio comunale: tra gli altri, vengono esplicitamente menzionati quelli di uno "sviluppo sostenibile della città" e di un "ambiente dignitoso". Il § 1, comma 5, BauGE concretizza l'art. 20a della Costituzione – che ha costituito il modello per la modifica del nostro art. 9 Cost. – che attribuisce alla responsabilità dello Stato e quindi del Comune il compito di proteggere l'ambiente anche nell'interesse delle generazioni future⁹. La c.d. "sovranità pianificatoria" possiede quindi una diretta garanzia costituzionale, che le assicura protezione da eventuali interferenze che potrebbero comprimerla in modo non conforme alle norme costituzionali.

L'armonia del disegno costituzionale e del quadro legislativo attuativo evidenziano l'importanza della comparazione con il diritto tedesco, quale esempio di un sistema normativo molto complesso ma coerente con un ordinamento multilivello che anche nella giurisprudenza della Corte costituzionale ha precisato l'impossibilità di considerare il c.d. *Baurecht* come una materia "chiusa in se stessa", perfettamente delimitabile e attribuibile alla competenza legislativa esclusiva della federazione¹⁰. Pertanto la competenza legislativa in materia viene determinata seguendo i principi costituzionali, ossia secondo il principio di sussidiarietà enunciato nel § 70 del GG: i singoli ambiti materiali che compongono il *Baurecht* spettano ai Länder, a meno che la Costituzione non li abbia espressamente attribuiti alla Federazione. Nell'ordinamento costituzionale tedesco se la federazione esercita una competenza di legislazione concorrente (*Konkurrierende Gesetzgebungskompetenz*) la legge federale prevale su quella dei Länder, come è avvenuto negli anni '60 con l'emanazione della legge federale edilizia. Questa ricchezza di contenuti della materia presenta punti di concordanza con la nostra giurisprudenza costituzionale degli anni '80 e di quella successiva alla riforma del Titolo V della Costituzione, che ha evidenziato la presenza di materie limitrofe a quella dell'urbanistica (oggi governo del territorio), che quest'ultima dovrebbe coordinare senza tuttavia escludere la convivenza di discipline settoriali¹¹.

Il piano urbanistico ha rappresentato inoltre in via embrionale uno degli esempi *ante litteram* della funzione di indirizzo assegnata al diritto dalla nuova scienza del

⁸ BVerfGE, 103, 332 (375); BVerwGE 90, 329 (331).

⁹ Nel § 1, comma 5, BauGE il riferimento alla responsabilità del Comune nei confronti delle generazioni future è espressamente menzionato.

¹⁰ Il Tribunale costituzionale federale nel pronunciarsi su chi dovesse esercitare la competenza legislativa in materia di *Baurecht* tra *Bund* e *Länder* ha escluso che essa potesse essere attribuita alla competenza esclusiva federale. La competenza federale non poteva, infatti, ricavarsi neanche dal punto di vista del "nesso oggettivo", "del cambiamento delle circostanze" o "della natura delle cose", cfr. J. Kersten, *Baurecht*, cit., 467.

¹¹ Corte cost., 21 dicembre 1985, n. 359, in www.cortecostituzionale.it; P. Stella Richter, *I principi del diritto urbanistico*, cit., 26-27.

diritto amministrativo¹², che per questa sua specificità conformativa veniva già collocato al confine tra le forme di azione amministrativa (c.d. *Handlungsformen*) e le forme giuridiche (c.d. *Rechtsformen*)¹³.

Non è un caso che lo studio del piano – come figura del diritto amministrativo speciale successivamente attratta nel diritto amministrativo generale – abbia impegnato la dottrina tedesca, in uno scambio proficuo con la giurisprudenza amministrativa e costituzionale, al fine di enuclearne le peculiarità tra le forme di azione dell'amministrazione, che si sono progressivamente moltiplicate a partire dalla fine della seconda guerra mondiale, in risposta all'impatto che i cambiamenti sociali, politici, ambientali hanno determinato sull'ampliamento dei compiti dello Stato¹⁴.

Il piano ha dunque rappresentato la figura giuridica paradigmatica nel passaggio dallo Stato liberale, dai suoi schemi semplicistici e dalle relazioni giuridiche bilaterali-verticali sintetizzate nella formula gianniniana autorità-libertà, verso la complessità dello Stato sociale, che ha determinato l'esplosione delle istanze sociali e dei rapporti giuridici multipolari: il diritto urbanistico è stato efficacemente definito come il diritto dei terzi. Questo pluralismo di interessi, affioranti nel tessuto sociale, viene incanalato dalla giurisprudenza costituzionale tedesca nel dovere di ponderazione degli interessi (*Abwägungsgebot*), istituto centrale che costituisce un requisito di legittimità dei piani, elaborato nella parte speciale del diritto amministrativo e quindi divenuto un pilastro del controllo giurisdizionale sulla discrezionalità amministrativa nella dogmatica tedesca¹⁵. Proprio infatti il

¹² Per ulteriori approfondimenti sulla “nuova scienza del diritto amministrativo in Germania”, M.C. Romano, *Il dibattito sulla nuova scienza del diritto amministrativo in Germania*, in *Dir. amm.*, 2015, fasc. 2, 433 ss.; L. De Lucia, *Il diritto amministrativo tedesco e il rinnovamento della dogmatica giuridica*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2015, LXV, 1 ss.

¹³ Tra i primi autori tedeschi, che hanno rinvenuto nella figura del piano un esempio di primo confronto della scienza del diritto amministrativo con la questione della funzione statale di indirizzo, J.H. Kaiser, *Der Plan als ein Institut des Rechtsstaats und der Marktwirtschaft*, in *Planung II*, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 1965, 11 ss.

¹⁴ R. Wahl, *Herausforderungen und Antworten: das öffentliche Recht der letzten fünf Jahrzehnte*, De Gruyter Brill, Berlino, 2006, 53 ss.

¹⁵ R. Wahl, *Herausforderungen und Antworten: das öffentliche Recht der letzten fünf Jahrzehnte*, cit., 52-53. Cfr. *Bundesverfassungsgericht*, 18 luglio, 2019; che la discrezionalità costituisca un istituto centrale anche nell'esercizio della funzione legislativa e quindi nel controllo che il Tribunale costituzionale federale effettua sul suo concreto esercizio emerge in una sentenza avente ad oggetto la legittimità costituzionale di una legge di riforma degli affitti. In questa pronuncia la Corte cerca di stabilire quale sia e, soprattutto, se sia rispettato il punto di equilibrio tra le due funzioni che la legge fondamentale tedesca riconosce al diritto di proprietà: da una parte, come garanzia della libertà del singolo nell'esplicazione di un suo diritto, dall'altra, in riferimento alla sua funzione sociale. In questa ponderazione il legislatore dispone di un ampio margine di discrezionalità, che viene indirizzato dalle relazioni economiche e sociali. In questo quadro il Tribunale costituzionale tedesco afferma: “Con riguardo alle conseguenze di un allontanamento degli inquilini a basso reddito da singoli quartieri urbani, difficilmente eliminabili con misure successive, anche la prevenzione della gentrificazione come interesse pubblico, perseguita dalla motivazione del disegno di legge, assume un peso rilevante”

parametro del c.d. *Anpassungsgebot*, che subordina la validità del *Bauleitplan* comunale (nella tipologia del *Bebaungsplan*) al rispetto degli obiettivi fissati nel *Raumordnung*, esprime la specificità del sistema della pianificazione nell'ordinamento tedesco, che unisce alla richiamata impostazione gerarchica il rilievo attribuito alla discrezionalità pianificatoria (la c.d. *Abwägungsgebot*) del singolo livello di governo, espressione del sistema democratico tedesco multilivello, che ne smussa i contenuti più fortemente dirigisti (v. *infra*). In concordanza con la nostra giurisprudenza costituzionale, anche il Tribunale costituzionale federale tedesco protegge la "sovranità pianificatoria" del Comune, evitando interferenze degli altri livelli di pianificazione che ne svuotino la discrezionalità¹⁶.

La capacità del piano di ordinare una pluralità di interessi, sociali, economici, ambientali, abitativi della complessiva comunità locale, si riflette sull'ambiguità e la complessità della natura giuridica. La difficoltà concettuale di collocare il piano, ancora incerto nella sua qualificazione quale atto normativo o atto amministrativo¹⁷, nella dogmatica del diritto amministrativo liberale ha rappresentato l'occasione per cimentarsi nella costruzione di questa categoria, che si è prestata ad adeguarsi ai nuovi e crescenti compiti dello Stato sociale e che ha quindi favorito l'evoluzione del diritto urbanistico come "*Referenzgebiet*", ossia come fucina di istituti innovativi che sarebbero poi rifluiti nel diritto amministrativo generale¹⁸. Inoltre tra le ragioni che supportano la comparazione con l'ordinamento tedesco deve essere annoverata anche la adattività e coerenza di un sistema normativo che, ad esempio, con riguardo all'integrazione delle politiche ambientali sovranazionali europee negli apparati urbanistico-territoriali, ha costantemente modificato le discipline di settore per adeguarle prima alle norme ambientali e poi a quelle di contrasto agli effetti del cambiamento climatico¹⁹.

Il successo e i risultati ottenuti dalla giurisprudenza e dalla dottrina nel progressivo affinamento della categoria giuridica del piano hanno dato luogo in termini entusiastici ad una stagione denominata "*Planungseuforie*" ad indicare le prospettive che l'utilizzo di questa nuova figura avrebbe determinato non solo sul piano

(punto 72). Quindi evitare la "*gentrification*" è considerato un interesse generale che entra nel bilanciamento riservato al legislatore.

¹⁶ BverfG, 19 novembre 2014, 2BvL 2/13. M. Kment, *Öffentliches Baurecht I, Bauplanungsrecht*, C.H. Beck, Monaco, 2022, § 4, n. 6. Cfr. Corte costituzionale sentenza del 28 ottobre 2021, n. 202, in www.cortecostituzionale.it.

¹⁷ E. Fohrsthoff, *Norm und Verwaltungsakt im geltenden und künftigen Baurecht*, in *Deutsches Verwaltungsblatt*, 1957, 113 ss. Occorre precisare che il codice urbanistico tedesco è stato emanato il 23 giugno del 1960, quindi gli interrogativi affrontati dalla dottrina sulla qualificazione del piano come norma o come atto hanno influenzato la successiva definizione legislativa.

¹⁸ Sui "*Referenzgebiete*" quali ambiti materiali di analisi della formazione di istituti centrali nel diritto amministrativo, E. Schmidt-Aßmann, *Das Verwaltungsrecht als Ordnungsidee*, cit., 8 ss.

¹⁹ In questa prospettiva, report convegno AIDRU 2024, D. Tumminelli, *Le implicazioni dell'integrazione tra il "diritto dei cambiamenti climatici" e la disciplina urbanistico territoriale: il XIV convegno AIDRU tenutosi a Bucarest il 20 e il 21 settembre 2024*, in *Riv. giur. edilizia*, fasc. 5, 2024, 29 ss.

della teoria generale del diritto amministrativo ma anche per le sue ricadute positive in termini di indirizzo sociale ed economico²⁰. L'opera della giurisprudenza in costante dialogo con la dottrina ha posto le premesse per la progressiva emersione delle specificità della *Planung* e del *Plan* rispetto alle categorie tradizionali ottocentesche del diritto di polizia; queste ultime preordinate a garantire la sicurezza e ad evitare i pericoli agli individui si traducevano in provvedimenti afflittivi e restrittivi delle libertà personali, che si basavano su norme di carattere condizionale, che attribuivano all'amministrazione poteri di intervento laddove si presentassero situazioni normativamente definite di pericolo²¹.

Il diritto della pianificazione risponde ad una filosofia completamente differente, fondata non già su norme condizionali ma finalistiche, che assegnano al piano degli obiettivi da raggiungere. L'esigenza di mettere a sistema una congerie di interessi non facilmente ordinabili giustifica la natura complessa degli strumenti di pianificazione, progressivamente inquadrati in schemi giuridici più chiari al fine di renderli controllabili dal giudice amministrativo²².

2. Il codice urbanistico tedesco e la sua concretizzazione delle disposizioni costituzionali

La connotazione propria del diritto amministrativo tedesco, fortemente orientato alla tutela giurisdizionale, ha sollecitato l'approfondimento della natura di questa figura, eccedente la classificazione della dogmatica tedesca liberale di fine ottocento, che ha trovato una codificazione legislativa capace di soddisfare anche le istanze della tutela giurisdizionale nella formulazione del § 10 del codice urbanistico tedesco (*Baugesetzbuch*), ossia nella previsione secondo la quale il Comune approva il piano urbanistico come "*Satzung*", quindi come regolamento manifestazione della c.d. *Selbstverwaltung* (autonomia)²³: il § 28 della Costituzione tedesca riconosce ai Comuni la responsabilità di disciplinare, nel rispetto della legge, tutte le materie della comunità locale. Questa soluzione legislativa è stata in grado di conciliare la progressiva sistematizzazione delle categorie del diritto sostanziale, in particolare il difficile quesito relativo a quale tra le tipologie di *Handlungsformen*

²⁰ Circa questa espressione di "euforia della pianificazione" cfr. D. Dörr, in D. Ehlers, H. Pünder (a cura di), *Besonderes Verwaltungsrecht*, Band II, C.F. Müller, Heidelberg, 2020, § 38, punto n. 7. In questo contesto si registra il passaggio da una pianificazione reattiva di recupero a uno strumento di pianificazione proattivo, cfr. J. Kersten, *Baurecht*, cit., 469.

²¹ J. Kersten, *Baurecht*, cit., 483 ss.

²² La natura del diritto amministrativo tedesco incentrata sull'esigenza di garantire la tutela giurisdizionale a fronte degli atti dei pubblici poteri aveva reso cruciale per il piano il tipo di azione esperibile e il riconoscimento della legittimazione. In questo contesto risultava fondamentale chiarire la natura del piano tra le forme di azione dell'amministrazione, R. Wahl, *Herausforderungen und Antworten: das öffentliche Recht der letzten fünf Jahrzehnte*, cit., 48-49.

²³ § 10, par. 1, BauGE.

ricondere il piano, con le esigenze del diritto processuale amministrativo. Infatti la tutela giurisdizionale avverso i piani dopo l'emanazione del codice urbanistico tedesco era ammissibile attraverso la presentazione dell'azione di controllo sulle norme prevista al § 47 della VwGO, che espressamente la disciplina in relazione agli Statuti e ai regolamenti (*Satzungen*) emanati ai sensi del codice urbanistico.

La prospettiva del diritto urbanistico tedesco ha delle solide basi costituzionali perché muove dalla nozione di proprietà fissata nel § 14 del GG, che nella sua formulazione rimasta invariata coniuga la originaria dimensione giusnaturalistica del diritto di proprietà²⁴, di protezione della libertà personale, con la funzione sociale che quest'ultima deve assolvere e che giustifica l'intervento restrittivo del legislatore. In questo contesto, la funzionalizzazione sociale della disciplina costituzionale del diritto di proprietà si traduce nell'attribuzione all'amministrazione del compito di emanare i provvedimenti, nella cornice del sistema della pianificazione, necessari ad evitare che la perdita della funzione di alcuni beni determini dei costi sociali non accettabili.

La questione dei beni immobili abbandonati viene affrontata nell'ordinamento tedesco in modo coerente con la struttura federale della Repubblica tedesca, anche attraverso la stipulazione di convenzioni tra la Federazione e i singoli *Länder*, che sulla base del § 104 della Costituzione trasferiscono ai *Länder* e ai Comuni finanziamenti per realizzare specifici progetti di rigenerazione del territorio urbano ed extra-urbano. La base giuridica di queste convenzioni si trova nel § 164 *Baugesetzbuch*, secondo il quale questi accordi orientano ma non esauriscono la discrezionalità dei Comuni nella realizzazione degli obiettivi finanziati dal Bund e concordati con i singoli *Länder*. Queste convenzioni costituiscono un ulteriore cornice per i progetti di rigenerazione che i Comuni tedeschi hanno realizzato con anticipo rispetto al nostro ordinamento.

3. *Distinzione tra Bauordnungsrecht e Planungsrecht: gerarchia o competenza?*

L'analisi della disciplina urbanistica tedesca avente ad oggetto gli strumenti espressamente previsti dal sistema per superare l'abbandono e il disuso dei beni immobili presuppone qualche cenno al complessivo sistema di pianificazione in Germania. Tre profili dovranno essere oggetto di specifica analisi: la gerarchia concertata, che caratterizza i diversi livelli di pianificazione nel sistema federale tedesco e consegna un quadro difficilmente intellegibile secondo le coordinate concettuali dell'ordinamento italiano; l'efficacia dello strumento della pianificazione

²⁴ B. Sordi, *Diritto pubblico e diritto privato, Una genealogia storica*, Il Mulino, Bologna, 2020, 89: "La grande dicotomia al contrario, è sospinta proprio dall'onda lunga della proprietà e della libertà-sicurezza, dall'onda lunga del progressivo riconoscimento dell'autonomia e dell'indipendenza del soggetto individuale".

urbanistica comunale, che, a differenza del nostro piano regolatore generale, non prevede disposizioni vincolanti per tutto il territorio comunale ma è di regola rivolto soltanto a quelle aree nelle quali si prevede uno sviluppo urbanistico (futuro); la relazione tra pianificazione territoriale del Comune e pianificazione di settore (*Fachplanung*), che in ragione del contenuto selettivo del piano edilizio comunale non determina – come invece accade nel nostro ordinamento – continue deroghe al piano conseguenti alla presentazione di singoli progetti, che si rendono necessari a risolvere disfunzioni all'interno del territorio comunale. L'ordinamento tedesco mette a disposizione una pluralità di strumenti, che consentono di affrontare anche situazioni non espressamente previste dai piani edilizi, ma comunque riconducibili al sistema della pianificazione (*infra*).

Un ulteriore elemento di sistematicità dell'ordinamento tedesco si coglie con riguardo alla duplice articolazione interna al c.d. diritto pubblico urbanistico (*öffentliches Baurecht*) tra diritto della pianificazione e diritto edilizio in senso stretto (c.d. *Bauordnungsrecht*). Quest'ultimo viene attribuito, a partire dalla storica pronuncia *Kreuzberg-Urteil* del 14 giugno 1882 del Tribunale amministrativo superiore della Prussia, alla competenza dei singoli Länder, che attraverso l'emanazione dei c.d. regolamenti edilizi (c.d. *Landesbauordnungen*) si occupano dell'utilizzo del suolo con specifico riguardo agli obiettivi della sicurezza e della regolamentazione tecnica dell'attività edilizia²⁵. In questi regolamenti devono infatti essere precisati i presupposti tecnici che l'attività di realizzazione delle strutture edilizie deve rispettare per evitare che si producano potenziali danni alla vita e alla salute dei cittadini. Si tratta pertanto di prescrizioni che hanno ad oggetto tecniche costruttive e l'utilizzo di materiali con una particolare attenzione alle regole volte ad evitare incendi, zone di calore, conseguenze di terremoti, e a garantire la tutela del patrimonio architettonico. Al contenuto di regole strettamente specialistiche riferibili alla scienza delle costruzioni si sono progressivamente aggiunti il perseguimento di una pluralità di obiettivi ulteriori: di natura sociale, attraverso la garanzia di standard minimi nella realizzazione delle abitazioni o nella costruzione di parchi giochi; di natura ecologica, nell'utilizzo di materiali eco-compatibili o, ad esempio, nell'utilizzo di pannelli solari per contrastare il cambiamento climatico; di natura architettonica, tra i quali si annovera il c.d. divieto di deturpamento (c.d. *Verunstaltungsverbot*), che impone il rispetto delle regole architettoniche e della sensibilità estetica nei singoli contesti²⁶.

Questi *Bauordnungen* indirizzano lo svolgimento dell'attività edilizia e condizionano il contenuto degli strumenti di pianificazione territoriale complessiva secondo una relazione non già di gerarchia bensì di separazione di competenze, in quanto disciplinano profili tecnici puntuali, spesso provenienti da regole non giuridiche ma specialistiche (scienza delle costruzioni, tecnologia dell'architettura), che devono però essere trasposti nelle disposizioni degli strumenti di pianificazione ai differenti livelli di governo.

²⁵ J. Kersten, *Baurecht*, cit., 471-472.

²⁶ J. Kersten, *Baurecht*, cit., 472 ss.

4. La persistente tenuta del principio di conformità ai piani: tra gerarchia e discrezionalità

La pianificazione territoriale generale viene attribuita ai differenti livelli di governo che compongono il sistema politico federale tedesco. La titolarità di competenze pianificatorie in capo alla Federazione, ai Länder, alle Regioni, ai Comuni nonostante il tenore del § 4 *BauGesetzbuch* e l'introduzione del c.d. *Anpassungsgebot* (obbligo di adattamento o principio di conformità) non è riconducibile ad un'interpretazione strettamente gerarchica, in ottica c.d. *top-down*, della relazione tra i diversi strumenti, poiché viene corretta da una prospettiva c.d. *bottom-up*, che discende dall'applicazione del c.d. *Gegenstromprinzip* e dalla rilevanza riconosciuta al potere discrezionale del Comune di indirizzare il concetto di sviluppo all'interno del suo territorio.

Il sistema tedesco della pianificazione sembra dunque raffigurabile non tanto come piramide, che presuppone una dimensione verticistica e gerarchica, ma come una scacchiera, che nell'attribuire ai Comuni la competenza più incisiva in materia di pianificazione, impone ai piani edilizi comunali il rispetto delle indicazioni finalistiche contenute negli strumenti sovracomunali di pianificazione e assicura ai Comuni la partecipazione al procedimento di formazione degli strumenti di pianificazione sovracomunale dei *Länder*. I Comuni pertanto prendono parte alla fase di ponderazione comparativa tra gli interessi, che costituisce un momento centrale nel diritto urbanistico tedesco, tanto da aver portato la giurisprudenza ad elaborare il concetto di "dogmatica giudiziale della ponderazione"²⁷. Come affermato dal Tribunale amministrativo federale, un piano senza discrezionalità sarebbe una "contraddizione in termini"²⁸. Se, allora, non è possibile immaginare una "sincronizzazione normativa" tra le diverse autorità titolari di potere di pianificazione²⁹, risulta nonostante necessario occuparsi della sistematizzazione scientifica dell'interconnessione tra i diversi piani e tra i diversi attori della pianificazione a livello comunale, regionale, nazionale ed europeo con l'obiettivo di superare eventuali conflitti e discordanze della pianificazione spaziale³⁰.

Questo "contesto della pianificazione" (*Planungszusammenhang*) sembra essere ispirato alla costruzione normativista Kelseniana, perché fino agli anni '90 il piano urbanistico del Comune era considerato come l'ultimo gradino della scala

²⁷ E. Schmidt-Aßmann, *L'evoluzione del principio di conformità ai piani nel diritto urbanistico tedesco*, in *Diritto amministrativo*, 1999, 35.

²⁸ BverwGE, 34, 301 (304).

²⁹ Per questa espressione, E. Schmidt-Aßmann, in *Die Öffentliche Verwaltung*, 1(2), 1191.

³⁰ J. Kersten, *Baurecht*, cit., 494-495. R. Wahl, *Rechtsfragen der Landesplanung und Landesentwicklung*, vol. I, Duncker & Humblot, Berlino, 1978, 78 ss. In questa prospettiva la questione teorica e giuridica fondamentale dell'organizzazione della pianificazione non dovrebbe riguardare l'alternativa tra *Totalplanung* (pianificazione totale) o mancanza di coordinamento tra i diversi livelli della pianificazione e tra i diversi piani di settore, quanto piuttosto risulta più importante la determinazione delle condizioni fattuali e giuridiche per rendere possibile un sistema di pianificazione, che si caratterizzi per avere una struttura amministrativa decentrata.

gerarchica degli strumenti di pianificazione. Secondo questa concezione, ad ogni livello della pianificazione spettava il compito di sviluppare e ponderare i differenti interessi emergenti e di armonizzarli con quelli del gradino superiore. In questa prospettiva il *Raumordnungsgesetz* (ROG) costituisce una norma che nell'attribuire le specifiche competenze ai diversi livelli di governo combina gerarchia e competenza, unità e differenziazione.

Il comma 2, del § 1 ROG distingue tra obiettivi e principi. Questa disposizione definisce gli obiettivi della pianificazione territoriale ai differenti livelli, stabilendo testualmente che *“il principio guida nell'adempimento del compito è uno sviluppo territoriale sostenibile che concili le esigenze sociali ed economiche del territorio con quelle ecologiche e porti a un ordine duraturo ed equilibrato su vasta scala con condizioni di vita equivalenti nelle singole aree”*. Si tratta di una legge federale, costantemente aggiornata per adeguarla alle nuove esigenze dell'ordinamento ed alle fonti sovranazionali (internazionali e europee)³¹, che pone degli obiettivi generali da realizzare nel lungo periodo, che devono essere sviluppati nei differenti livelli della pianificazione, seguendo uno schema costante di relazione superiore vs inferiore, generale vs particolare, che viene replicato nei diversi articoli del codice urbanistico. La legge federale pone, dunque, degli obiettivi da raggiungere che vanno attuati tenendo conto delle specificità e degli interessi del livello più basso e che possono essere modificati soltanto in due casi particolari previsti al § 5 del ROG (si v. *infra*). Questi obiettivi sono considerati dal legislatore federale *“reciprocamente vincolanti”* per gli altri livelli a condizione che essi abbiano costituito il risultato finale di una valutazione comparativa definitiva tra i diversi interessi e siano stati trasposti in termini testuali o grafici nello strumento di pianificazione. Quindi il c.d. *“Abwägungsgebot”* condiziona il carattere vincolante dei piani spaziali, che rilevano quali regole generali e astratte, che producono effetti verso l'esterno ed hanno un contenuto materiale e non solo procedurale³². La dimensione non meramente programmatica della previsione di conformità dei piani, ad esempio del piano territoriale del Comune (*Bauleitplanung*) con riguardo allo strumento di pianificazione dei *Länder* e della Federazione, si evince dalla sanzione della nullità del piano in caso di contrasto con gli obiettivi della pianificazione spaziale (ROG). In tal caso, infatti, è previsto un obbligo di adeguamento entro un periodo di tempo limitato, trascorso il quale il piano non conforme diventa inefficace, quindi non può essere utilizzato per rilasciare un'autorizzazione edilizia³³.

³¹ La legge sull'ordinamento spaziale (ROG) è stata da ultimo modificata nel 2025 per dare attuazione alla direttiva europea RED III (Direttiva (UE) 2023/2413 del Parlamento europeo e del Consiglio), che ha previsto le c.d. zone di accelerazione per la localizzazione degli impianti per le energie da fonti rinnovabili. La sistematicità della disciplina tedesca si coglie nell'inserimento delle direttive nel corpo delle discipline di settore. In questo caso la direttiva RED III ha modificato il § 28 del ROG e il § 249, comma 3, BauGE.

³² J. Kersten, *Baurecht*, cit., 488.

³³ H. Jarass, M. Kment, *Baugesetzbuch*, § 1, III ed., C.H. Beck, Monaco, 2022, 26.

Ciò che contribuisce a correggere o ridimensionare la portata del principio di conformità dei piani, e quindi la concezione rigorosamente gerarchica, è proprio l'espressa previsione nel comma 3, § 1 ROG, del richiamato "*Gegenstromprinzip*" (principio c.d. controcorrente), in base al quale in modo simmetrico e bidirezionale si prevede, da un lato, che lo sviluppo, l'ordine e la sicurezza dei singoli territori (comunali, regionali, statali) debbano essere integrati nelle condizioni e nelle esigenze del territorio complessivo; dall'altro, che lo sviluppo, l'ordine e la sicurezza del territorio complessivo debbano prendere in considerazione le condizioni e le esigenze dei singoli territori. Il principio c.d. controcorrente richiede non solo un coordinamento in senso verticale (*vertikale Ebenenkoordination*), ma anche un coordinamento orizzontale (c.d. *horizontale Ebenenkoordination*) tra i differenti livelli di governo; esso ha quindi una struttura cooperativa³⁴. Questo principio concretizza quello della c.d. "concordanza pianificatoria", che può essere declinato in senso formale e in senso materiale. La dimensione formale si evince direttamente dal richiamato § 1 par. 3, ROG, in base alla quale i diversi livelli titolari del potere di pianificazione si influenzano vicendevolmente; la dimensione materiale, invece, riguarda la tendenziale e progressiva concretizzazione del contenuto degli strumenti di pianificazione, che da quello più astratto del livello di governo più alto diventa più concreto fino ad arrivare al livello più basso, che è quello comunale. Di recente nella riflessione sulla funzione della comparazione è stato sottolineato come quest'ultima non debba tanto consistere nel mero trapianto o innesto di istituti giuridici da un ordinamento all'altro, quanto piuttosto debba contribuire alla soluzione di problemi comuni, venendo così ad assumere una dimensione spiccatamente "dialogica"³⁵. In questa prospettiva metodologica, ciò che riveste un grande significato nello studio comparato dell'ordinamento urbanistico tedesco con riguardo ai beni abbandonati è proprio la previsione, tra i vari principi della legge federale sulla pianificazione spaziale (*Grundsätze der Raumordnung*), del principio secondo il quale "lo sviluppo delle aree dismesse deve essere preferito, ove possibile, al nuovo utilizzo del suolo"; in questo modo la legge federale fornisce un'indicazione di metodo da rispettare ai diversi livelli della pianificazione. Per soddisfare gli interessi (abitativi, ecologici, sociali, di approvvigionamento di energie, di tutela e valorizzazione del patrimonio culturale) il cui equilibrio discende dal peso e dalla urgenza assegnata dall'ordinamento a ciascuno di essi, la legge federale afferma il principio di favorire il riutilizzo di aree e zone che versano in una condizione di disuso, di abbandono, di perdita della funzione, piuttosto che procedere all'utilizzo di aree differenti, che potrebbero generare consumo di suolo in contrasto con le indicazioni europee e nazionali.

³⁴ J. Kersten, *Baurecht*, cit., 486.

³⁵ Per i diversi significati alla comparazione, E. Schmidt-Aßmann, *Zum Standort der Rechtsvergleichung im Verwaltungsrecht*, in *ZaöRV* 78, 2018, 807 ss.; per una lettura più recente, N. Marsch, *Rechtsvergleichung*, in *Grundlagen des Verwaltungsrechts* (a cura di A. Voßkuhle, M. Eifert, C. Möllers), 3^a ed., C.H. Beck, Monaco, 2022, Band I, 135 ss.

La distinzione concettuale tra obiettivi e principi generali della pianificazione si rinviene nella mancanza del carattere vincolante di questi ultimi, che hanno invece la funzione di orientare dall'interno la discrezionalità del pianificatore; in altri termini, la scelta discrezionale del Comune di procedere con una misura di sviluppo urbano con l'obiettivo di riutilizzare un'area dismessa per la costruzione di un museo piuttosto che utilizzare una nuova area potrebbe essere oggetto di controllo da parte del giudice amministrativo, che deve impiegare come parametro del controllo anche l'indicazione preferenziale fissata nella legge sulla pianificazione spaziale (ROG). Questo principio trova attuazione nel codice urbanistico, che al § 165, *Baugesetzbuch*, comma 3, punto 2, disciplinando le misure di sviluppo urbano menziona tra i presupposti per la loro attivazione l'esigenza di riutilizzare le aree abbandonate (si v. *infra*). Il tema del riuso fa parte della storia tedesca dalla fine della seconda guerra mondiale quando, in via emblematica nella zona della Ruhr, a partire dalla crisi europea dell'acciaio che ha causato l'interruzione dell'attività estrattiva, si è avviato uno straordinario intervento di riqualificazione delle aree industriali dismesse, che ha portato alla bonifica dei siti contaminati, al recupero del fiume Emscher, alla realizzazione del porto fluviale di Duisburg, alla creazione di musei che custodiscono la storia industriale del paese e hanno trasformato il suo territorio abbandonato in un parco fruibile dalla collettività. La Germania è uno dei paesi europei con il maggior numero di ex siti industriali dismessi e con la maggiore estensione di “*brownfield*” espressa in ettari, con la conseguenza di aver individuato tra i primi soluzioni giuridiche per la loro riqualificazione ambientale, sociale, architettonica.

5. I due livelli della pianificazione comunale: Flächennutzungsplan e Bebauungsplan

Il codice urbanistico tedesco si caratterizza per l'ambizione della sistematicità, che emerge nell'articolazione interna delle disposizioni aventi ad oggetto lo sviluppo urbano, ricondotte ad una parte generale (*Allgemeines Städtebaurecht*) e ad una parte speciale (*Besonderes Städtebaurecht*). A ben vedere la distinzione non è soltanto il frutto di una scelta di ordine razionale, poiché costituisce anche il risultato del successivo inserimento nel codice di una legge federale sul contrasto alle disfunzioni urbane del 1971, letteralmente ripresa dal codice nella previsione di strumenti di “riassetto” e di misure di sviluppo urbano, che testimoniano come la questione relativa alla rigenerazione urbana fosse stata già da tempo disciplinata in Germania.

La parte generale contiene la disciplina del c.d. *Bauleitplanung* – che indica il livello della pianificazione spaziale comunale – che rappresenta tutt'ora lo strumento centrale della progettazione urbanistica: le disposizioni del codice ne definiscono i compiti, il concetto, i principi generali, il procedimento.

La parte speciale mette a disposizione una varietà di strumenti eterogenei per consentire ai Comuni e alle città di reagire ad eventuali disfunzioni o situazioni di sviluppo anomalo. Pertanto, le disposizioni specifiche rivolte al riuso di beni abbandonati (o che nel tempo hanno perso la loro funzione) si trovano nel secondo capitolo della c.d. parte speciale del diritto urbanistico (§§ 136-191 BauGB); tuttavia la loro analisi deve essere preceduta da alcune riflessioni sulla parte generale, che consentono di meglio comprendere la relazione tra *Bauleitplan* e misure di sviluppo urbano, nonché di esaminare il concetto di sviluppo (*Entwicklungskonzept*) che permette ai Comuni nell'esercizio della loro autonomia normativa di filtrare e aggiornare le mutevoli esigenze emergenti nei contesti urbani, che una volta evidenziate legittimano interventi ulteriori e non previsti nel piano urbanistico.

Nel disciplinare il c.d. *Bauleitplan* (piano generale del livello comunale) il codice urbanistico fornisce attuazione al modello interconnesso della pianificazione tedesca, poiché il piano del Comune nel rispetto del richiamato “dovere di adeguamento” deve essere conforme agli obiettivi degli strumenti della pianificazione spaziale sovra-comunale e, in una certa misura, a quelli dei piani di settore. Il piano è dunque vincolato agli obiettivi e non ai principi generali (§§ 1 ss. ROG), che servono invece ad indirizzare e rendere più controllabile l'esercizio della discrezionalità del pianificatore comunale. In questo contesto, gli obiettivi fissati dalla pianificazione spaziale possono condizionare il Comune secondo una duplice modalità: come presupposti formali e materiali. In senso formale, si configura un dovere di adeguamento (c.d. *Anpassungspflicht*) alla pianificazione spaziale sovracomunale a condizione che siano state rispettate le regole procedurali previste dal ROG, e quindi sia stata riconosciuta al Comune la facoltà di intervenire nel procedimento di formazione del relativo piano³⁶. In senso materiale, il Comune è tenuto a far confluire tra gli elementi oggetto di valutazione comparativa anche gli obiettivi fissati nella pianificazione spaziale sovracomunale. Questo equivale a dire che in base alla *ratio* del legislatore tedesco l'attività comunale di comparazione tra gli interessi deve integrare anche quelli implicati dal raggiungimento degli obiettivi sovracomunali; di qui l'esigenza di coniare una specifica categoria, il c.d. *Planungsermessens*, per distinguerla dagli altri sotto-tipi di discrezionalità individuati dalla dottrina amministrativistica tedesca³⁷. Ciò non significa, tuttavia, che al Comune non sia lasciato un margine di discrezionalità nel concretizzare le prescrizioni degli strumenti della pianificazione spaziale sovracomunale, che varia a seconda del contenuto più o meno astratto di questi ultimi. Oltre alla discrezionalità ulteriore elemento centrale

³⁶ J. Kersten, *Baurecht*, cit., 500 ss.

³⁷ E. Schmidt-Aßmann, *Rechtsschutzgarantie* (Art. 19, IV comma, GG) in T. Maunz, G. Dürig, *Grundgesetz Kommentar*, 2020, 165 ss.; che contiene una descrizione dettagliata delle diverse figure riconducibili alla discrezionalità amministrativa, rispetto alle quali la dottrina tedesca ritiene, però, necessario un controllo giurisdizionale unitario. Circa la confluenza nell'attività di ponderazione affidata al Comune tra gli interessi pubblici, privati anche degli obiettivi posti dalla pianificazione sovracomunale (ad esempio, regionale), BVerwG, 4 BN, 32.13.

si rinviene nel principio della “necessità” poiché il Comune non è obbligato ad emanare un piano, ma deve attivarsi soltanto nella misura in cui lo ritenga necessario per lo sviluppo urbano (§ 1, comma 3, BauGE)³⁸. Il rispetto dell’autonomia riconosciuta ai Comuni dal § 28 GG e quindi la loro sovranità pianificatoria (c.d. *Planungshoheit*) è compatibile con la previsione dell’obbligo di adeguamento previsto al § 1, comma 4, BauGE; infatti, il piano è tenuto comunque a conformarsi, in caso contrario viene considerato nullo³⁹.

Il sistema dinamico della pianificazione in Germania risolve il potenziale conflitto che potrebbe determinarsi tra piano comunale (*Bauleitplan*), piani sovramunicipali ed eventuali piani di settore (in materia di protezione dell’ambiente o per la realizzazione di infrastrutture). Lo schema “astratto vs concreto” che dovrebbe teoricamente connotare la pianificazione spaziale tra i diversi livelli di governo viene replicato dal codice urbanistico in relazione alla previsione di due distinti livelli della pianificazione comunale, che hanno natura, funzioni, efficacia ed effetti differenti, rendendo più agevole l’emanazione di piani di settore e di misure di sviluppo urbano rispettose della riserva di pianificazione.

Il Codice, infatti, distingue tra *Flächennutzungsplan*, piano dell’uso delle aree, disciplinato al § 5, BauGE, e il *Bebaungsplan*, piano edilizio. Il piano dell’uso delle aree è considerato un piano preparatorio, che “*deve rappresentare nei tratti fondamentali per l’intero territorio comunale il tipo di uso di suolo risultante dallo sviluppo urbanistico previsto secondo le esigenze prevedibili del Comune*”. Esso ha dunque la funzione di rappresentare nelle sue linee generali, in un arco temporale che oscilla tra i dieci e i quindici anni, il possibile sviluppo e l’uso del territorio comunale⁴⁰. Esso quindi deve occuparsi di tutto il territorio comunale. Ha carattere preparatorio in un duplice senso: negativo, poiché non vincola i proprietari terrieri con riguardo alle attività edilizie; positivo, poiché il *Bebaungsplan*, deve essere sviluppato a partire dal piano delle aree. Inoltre, il piano di uso delle aree non indirizza in modo vincolante la localizzazione dei singoli progetti, anche se in base al § 35 dello stesso codice questo piano ha la forza di concentrare i progetti nelle aree esterne ai centri urbani (*Außenbereich*), con la conseguenza che le localizzazioni da esso previste possono indirizzare le scelte successive anche dei piani di settore. La distinzione stabilita dal Codice tra *Innenbereich* (aree interne) e *Außenbereich* (aree esterne) ha un significato cruciale anche con riguardo alle tipologie di strumenti che possono essere utilizzati per far fronte a situazioni di abbandono o di perdita di funzione.

Il piano edilizio, invece, è un piano vincolante, produce effetti restrittivi sulle posizioni giuridiche dei privati proprietari; esso contiene “*Festsetzungen*”, ossia

³⁸ La necessità della pianificazione è un concetto giuridico indeterminato pienamente sindacabile dal giudice amministrativo, che vieta tuttavia al giudice di sostituirsi alle valutazioni sullo sviluppo urbanistico riservate al Comune. Cfr. BVerwG ZfBR 2017, 151, punto 26.

³⁹ J. Kersten, *Baurecht*, cit., 500; H. Jarass, M. Kment, *Baugesetzbuch*, cit., 11 ss.

⁴⁰ J. Kersten, *Baurecht*, cit., 502.

determinazioni e non semplici “*Darstellungen*” (rappresentazioni), come il piano di uso delle aree. Costituisce il fondamento per tutti i provvedimenti previsti dal codice, in particolare per le autorizzazioni edilizie, nonché parametro per i progetti disciplinati dai §§ 29 ss. BauGE. In più disposizioni del codice urbanistico viene precisato come esso non debba occuparsi di tutto il territorio comunale; questa caratteristica, che costituisce un rilevante elemento di distinzione rispetto alla disciplina prevista nell'ordinamento italiano, è la ragione che giustifica la possibilità di emanare misure di sviluppo urbano, non derogatorie del piano edilizio⁴¹. La diversa efficacia dei due livelli della pianificazione comunale giustifica il potere attribuito alla competenza normativa dei Comuni di emanare regolamenti, previsti in più disposizioni del codice, aventi ad oggetto l'attuazione e l'aggiornamento del concetto di sviluppo, che muovendo dagli obiettivi fissati in termini generali nel piano di uso delle aree, lo inserisca nella dinamica concreta degli interessi della comunità locale offrendo una cornice generale anche per le misure di rigenerazione e di sviluppo urbanistico. Il rapporto tra piano di uso delle aree e piano edilizio non è di gerarchia; dall'interpretazione delle varie disposizioni del codice che ne precisano le reciproche vicende attuative, modificative, integrative, ne deriva la medesima combinazione di gerarchia e flessibilità che caratterizza il sistema della pianificazione tedesca. Infatti, se il piano edilizio deve, secondo l'espressione letterale prevista al § 8, comma 2, BauGE, svilupparsi a partire da quello delle aree, tale circostanza non iscrive questa relazione in una dinamica di esecuzione o di completamento. Il piano, come anticipato, contiene norme finalistiche e non condizionali, quindi il piano edilizio non può costituire “una deduzione schematica” del piano di uso delle aree. Al Comune, nella emanazione del piano edilizio, è lasciata un'ampia discrezionalità nella concreta specificazione delle esigenze di utilizzo del territorio, che soltanto un piano più dettagliato è in grado di filtrare, rispetto a quello di uso delle aree che, avente ad oggetto una scala territoriale più ampia e un contenuto “preparatorio”, contiene delle disposizioni molto più generiche e di indirizzo⁴². La giurisprudenza amministrativa tedesca, nel sottolineare la difficile linea di confine tra “sviluppo” e “contrasto” (tra piano di uso delle aree e piano edilizio), ha messo in risalto come anche questa relazione tra i due livelli della pianificazione comunale non sia tanto riconducibile ad un esclusivo coordinamento verticale, che porrebbe il piano di uso delle aree in una relazione di mera sovra-ordinazione, poiché sono presenti anche spinte che vanno nella opposta direzione, ossia esigenze emerse con il piano edilizio, che richiedono una modificazione di quello di uso delle aree. La funzione dei due piani risponde a necessità diverse, che si integrano e completano reciprocamente in una dimensione orizzontale. La perimetrazione del concetto di

⁴¹ E. Schmidt-Aßmann, *L'evoluzione del principio di conformità ai piani nel diritto urbanistico tedesco*, cit., 33, che osserva come non dovendosi occupare dell'intero territorio comunale la scala del piano edilizio è considerevolmente più piccola di quella del piano di uso delle aree.

⁴² E. Schmidt-Aßmann, *L'evoluzione del principio di conformità ai piani nel diritto urbanistico tedesco*, cit., 36 ss.

sviluppo serve a stabilire fino a che punto il piano di edilizio non si ponga in contrasto con gli indirizzi fissati nel piano delle aree, ed è sottoposta ad una interpretazione estensiva, che esclude il contrasto in caso di modificazioni non sostanziali. In sostanza, il Comune nel *Bebaungsplan* è tenuto ad aggiornare le linee fondamentali fissate nel piano delle aree ed a concretizzarle in disposizioni vincolanti⁴³. Il piano preparatorio serve a rappresentare in termini più generici e su di un piano “politico” quale disegno di fondo il Comune intende imprimere al suo territorio; questo disegno viene concretizzato nel piano edilizio da un punto di vista tecnico, con riguardo a specifiche particelle, la cui destinazione deve restare coerente con l’impostazione del piano di uso delle aree. Tuttavia, se a fronte di modificazioni fattuali e giuridiche il Comune ritiene opportuno emanare un piano edilizio che persegua un orientamento diverso rispetto a quello stabilito nel piano di uso delle aree, allora dovrà intervenire a modificare quest’ultimo. Questa dinamica, di reciproco e bidirezionale condizionamento, costituisce attuazione del richiamato principio di cooperazione verticale e orizzontale, fissato nella legge sulla pianificazione spaziale (ROG).

6. *Cooperazione e consenso quali criteri di risoluzione del contrasto tra Bauleitplan e piani di settore (Fachplanungen)*

La coesistenza nelle disposizioni del BauGE del principio di gerarchia e di flessibilità nella relazione tra piani territoriali e urbanistici, quindi l’assenza di un criterio generalmente valido per la soluzione di eventuali conflitti, si estende anche al rapporto tra piani generali e piani di settore, con una eccezione che riguarda una categoria specifica di piani di settore, definiti “privilegiati” e disciplinati al § 38, BauGE. Né ai piani urbanistici (ossia al *Bebaungsplan*), né ai piani di settore può essere riconosciuta in termini assoluti una prevalenza sugli altri; ad esempio, il piano edilizio non può ignorare o contrastare gli interessi sovracomunali protetti dalla pianificazione di settore legati alla realizzazione di infrastrutture per favorire la transizione energetica e quindi strumentali alla tutela dell’ambiente e al contrasto del cambiamento climatico. Di converso, un piano di settore avente ad oggetto la realizzazione di una infrastruttura sovracomunale, ad esempio un impianto di produzione di energia eolica, non può violare la garanzia costituzionale della sovranità pianificatoria, assicurata dall’art. 28 GG. Nel caso in cui né il piano edilizio comunale né quello settoriale abbiano ancora preso una decisione vincolante, ad esempio in merito all’ammissibilità di un progetto, viene applicato il principio della priorità temporale. Il legislatore tedesco, per garantire un equilibrio reciproco delle esigenze della pianificazione urbanistica e di quella settoriale, ha previsto un approccio procedurale, che pone al centro la partecipazione procedimentale e i doveri di

⁴³ H. Jarass, M. Kment, *Baugesetzbuch*, III ed., cit., 136-137.

adeguamento⁴⁴. Il quadro normativo tedesco è costruito in modo tale da garantire la reciproca partecipazione dei Comuni al procedimento di formazione dei piani settoriali (§ 73, par. 2, VwVfG, legge tedesca sul procedimento amministrativo), e dei titolari di competenze pianificatorie di settore ai procedimenti di emanazione agli strumenti di pianificazione generale dei Comuni (piani di uso delle aree, *Flächennutzungsplanungen* e piani edilizi, *Bebauungsplanungen*) che potrebbero coinvolgere i loro interessi (§ 4, BauGE). Oltre alla garanzia dell'intervento procedimentale, questi soggetti pubblici sono gravati di specifici doveri di adeguamento, come è nel caso di un piano di settore la cui autorità, essendo intervenuta nella formazione del piano di uso delle aree, non dovrà porsi in contrasto con quest'ultimo⁴⁵. La mutevolezza del diritto urbanistico è legata a dinamiche fattuali di continua ricomposizione dell'equilibrio tra interessi sociali, ecologici, economici, che portano ad ammettere la capacità dei piani di settore di discostarsi o di derogare alle linee fondamentali fissate nel piano di uso delle aree, a condizione che non vengano in considerazione difformità particolarmente rilevanti. L'ammissibilità di questo discostamento è prevista in termini generali e circostanziati nel codice urbanistico tedesco. Nel caso in cui una modificazione del quadro fattuale renda necessaria una deviazione del piano di settore dal piano di uso delle aree allora il titolare del potere di pianificazione settoriale deve subito mettersi in contatto con il Comune per provare a trovare una soluzione condivisa. Nel caso in cui non si raggiunga un accordo, e quindi si configuri una violazione del dovere di adeguamento, il Comune può impugnare il piano di settore illegittimo ed ha diritto al riconoscimento di un indennizzo. La c.d. "pratica concordanza" tra pianificazione urbanistica e pianificazione di settore, nell'ordinamento tedesco viene raggiunta sul piano formale attraverso la cooperazione e sul piano materiale attraverso il consenso⁴⁶. Un ulteriore fattore rende il diritto urbanistico tedesco differente dalla disciplina dell'ordinamento italiano, ossia la specifica attenzione che il codice urbanistico riconosce alla distinzione tra le zone c.d. interne, ossia quelle già urbanizzate, e le zone c.d. esterne, che non sono invece edificate, poiché secondo il diritto costituzionale tedesco la proprietà di terreni agricoli e forestali non comprende il potere di costruire⁴⁷. A questo proposito, giova ricordare come l'inserimento nel

⁴⁴ J. Kersten, *Baurecht*, cit., 500.

⁴⁵ Il piano di uso delle aree non ha carattere normativo e non produce effetti verso l'esterno, perché a differenza del piano edilizio, non viene emanato con una *Satzung*, ossia con un regolamento. Tuttavia interpretato in modo congiunto ad altre disposizioni del codice, § 35, comma 1, n. 5, BauGE, esso svolge una funzione di indirizzo nel caso di localizzazione di progetti all'interno del territorio comunale. Quindi se il piano di uso delle aree indica una parte del territorio comunale come zona di concentrazione degli impianti di energia rinnovabile, questa "rappresentazione" – il termine *Darstellung* qualifica le prescrizioni del piano di uso delle aree – può essere fatta valere come interesse pubblico non compatibile con la realizzazione di un progetto di impianti di energia rinnovabile in un'altra parte della zona esterna del Comune. Cfr. J. Kersten, *Baurecht*, cit., 550.

⁴⁶ H. Jarass, M. Kment, *Baugesetzbuch*, cit., 132-133; J. Kersten, *Baurecht*, cit., 501.

⁴⁷ E. Schmidt-Aßmann, *L'evoluzione del principio di conformità ai piani nel diritto urbanistico tedesco*, cit., 41.

codice del diritto urbanistico di un § 1a – a conferma del richiamato metodo tedesco di integrare le politiche internazionali ed europee in materia di ambiente e contrasto al cambiamento climatico nelle discipline di settore e in questo caso in quella urbanistica⁴⁸ – abbia codificato il principio del divieto di consumo di suolo e della protezione del territorio ancora non costruito attraverso l’affermazione di una sorta di regola generale che, proprio al fine di garantire che il territorio e il suolo siano trattati “con parsimonia e con rispetto” (§ 1a, comma 2), impone che si provi a soddisfare le esigenze di sviluppo emerse a livello comunale in modo preferenziale attraverso il riuso. In questo modo il codice stabilisce come le esigenze di sviluppo debbano essere concentrate nella parte urbanizzata dei Comuni, anche in applicazione della “Strategia nazionale sulla sostenibilità”, che offre un’ampia protezione alle parti di territorio extra-urbano, agricolo e forestale. I presupposti europei e nazionali sul divieto di consumo di suolo sono soddisfatti soltanto se il Comune sin dall’inizio del procedimento di pianificazione abbia esplicitamente affrontato insieme alle altre questioni anche quella dell’impermeabilizzazione del suolo. Come rafforzamento procedurale aggiuntivo per le esigenze di protezione del suolo, il Comune è obbligato, prima di prendere la decisione con la quale procedere ad edificare nelle aree esterne, a compiere preliminarmente delle verifiche approfondite volte ad escludere la possibilità del riuso. Questo obbligo si sovrappone, in senso finalistico, a quello della valutazione di impatto ambientale, poiché persegue gli stessi obiettivi di protezione del territorio agricolo e forestale.

7. La distinzione tra aree interne e aree esterne. Il favor codicistico verso il riuso. La disciplina speciale dei progetti c.d. privilegiati e dei progetti particolari

L’attenzione che l’ordinamento tedesco pone sia sulla tutela delle c.d. zone esterne, sia sul rischio che parti del territorio possano risultare non usate o abbandonate, emerge chiaramente dal tenore del § 1a BauGE, che subordina la possibilità di intervenire sulle zone esterne all’aver preventivamente considerato ed escluso che non sia possibile soddisfare le differenti esigenze edilizie della collettività locale utilizzando immobili delle zone urbanizzate. Più precisamente, viene esplicitamente richiesto al Comune di motivare le ragioni per le quali non sia possibile il riuso delle zone già edificate. In questo contesto, particolare attenzione è rivolta ai terreni incolti, agli edifici abbandonati o incompiuti, nonché alla valutazione delle eventuali alternative di densificazione. I principi europei in materia di protezione dell’ambiente e di divieto di consumo di suolo attraverso l’inserimento del richiamato § 1a BauGE

⁴⁸ Secondo la dottrina tedesca infatti le prescrizioni europee sulla tutela ambientale devono costituire una parte essenziale del procedimento della pianificazione urbanistica comunale (ossia del *Bauleitplan*, piano territoriale di livello comunale), poiché si deve evitare una pianificazione territoriale non coordinata.

condizionano la discrezionalità del Comune nella formulazione dei piani edilizi e costituiscono un parametro di controllo impiegato dal giudice amministrativo per verificarne la legittimità. Secondo le regole della pianificazione territoriale sovracomunale il piano edilizio è tenuto a comporre i differenti interessi, quindi anche quelli della tutela dell'ambiente e quelli sottesi alla clausola di protezione del suolo, senza tuttavia escludere in astratto ed in via definitiva un eventuale sacrificio delle aree agricole e forestali, dopo avere accuratamente escluso il riuso delle zone interne, vincolo che risulta particolarmente stringente a fronte di beni non utilizzati o abbandonati. Pertanto nell'ordinamento tedesco dalle disposizioni del codice emergono principi e direttive che condizionano la discrezionalità del Comune nella identificazione delle aree edificabili dal piano edilizio e che danno una rilevanza esplicita alla situazione dei beni abbandonati.

Tra gli elementi di più rilevante distinzione tra il piano edilizio del codice urbanistico e il nostro piano regolatore comunale deve segnalarsi l'assenza per il Comune dell'obbligo di disciplinare gli usi consentiti su tutto il territorio comunale. Ci si chiede pertanto come il Comune debba decidere con riguardo alla presentazione di un progetto che dovrebbe essere localizzato su di una parte del territorio comunale non pianificato. A questo riguardo occorre distinguere a seconda che il progetto si trovi in un'area interna o esterna. Nelle aree interne già urbanizzate in linea generale i progetti edilizi possono essere assentiti nei limiti in cui non si pongano in contrasto e quindi si inseriscano nel contesto edilizio esistente⁴⁹. Questione interpretativa che, avendo suscitato in passato un notevole contenzioso tra proprietari e autorità edilizie, ha portato all'introduzione di presupposti rafforzati, che distinguono a seconda del contenuto più o meno dettagliato delle determinazioni (*Festsetzungen*) contenute nel piano edilizio⁵⁰.

La scelta del legislatore di preservare e mantenere quanto più possibile non urbanizzate le aree esterne viene perseguita attraverso la loro mancata inclusione nel piano edilizio. Il codice urbanistico prevede infatti diversi tipi e contenuti di piano edilizio, che producono effetti differenti anche con riguardo al loro carattere vincolante o meno per i progetti realizzabili. Il Comune può emanare un piano edilizio

⁴⁹ L'interpretazione di cosa debba intendersi per contesto edilizio esistente ha sollevato controversie dinanzi al giudice amministrativo. Cfr. E. Schmidt-Aßmann, *L'evoluzione del principio di conformità ai piani nel diritto urbanistico tedesco*, cit., 40 ss.; J. Kersten, *Baurecht*, cit., 501.

⁵⁰ E. Schmidt-Aßmann, *L'evoluzione del principio di conformità ai piani nel diritto urbanistico tedesco*, cit., 40 ss., che proprio nella difficoltà di definire cosa si possa intendere con la formulazione "non contrasta con l'edificazione esistente" ha rinvenuto la ragione della modifica della legge nel 1976 e della introduzione di presupposti rafforzati. Questi presupposti variano a seconda del contenuto del piano edilizio (§ 30, BauGE); quest'ultimo distingue tra "piano edilizio qualificato", che contiene delle disposizioni dettagliate relativamente al tipo e misura dell'utilizzo edilizio, nonché alle superfici edificabili. Il piano c.d. semplice è quello che non soddisfa il minimo di determinazione che il piano dovrebbe avere secondo il § 30, comma 1, e quindi in questo caso la legittimità dei progetti deve essere valutata in applicazione dei §§ 34 (quando si tratta di progetti che sono collegati a quartieri edificati) o 35, qualora si tratti di progetti da realizzare in zone esterne (H. Jarass, M. Kment, *Baugesetzbuch*, cit., 318).

semplice, ossia privo delle determinazioni tali da considerarlo “qualificato” e quindi idoneo a costituire parametro vincolante per la ammissibilità di progetti. Un piano si considera qualificato quando le sue disposizioni stabiliscono in modo chiaro le modalità e il tipo dell’attività edificatoria, oltre all’indicazione delle superfici edificabili. Nel caso del piano semplice, la legittimità di un progetto dovrà essere verificata secondo disposizioni speciali e sussidiarie del codice, che riguardano rispettivamente progetti da realizzare in quartieri già edificati (§ 34) o invece da realizzare nelle zone esterne (§ 35). Al Comune inoltre è altresì data facoltà di emanare un piano avente ad oggetto la localizzazione di uno specifico progetto. Il procedimento di emanazione del piano orientato ad uno specifico progetto è regolamentato in modo dettagliato al § 12 BauGE, che prevede l’iniziativa del soggetto privato che presenta una proposta di piano, nella quale deve essere descritto il progetto e la sua urbanizzazione; successivamente viene stipulato tra privato e Comune un contratto di esecuzione (*Durchführungsvertrag*), con il quale il privato si impegna a realizzare effettivamente il progetto e le opere di urbanizzazione. L’ultimo passaggio è costituito dall’emanazione del piano edilizio orientato al progetto, che recepisce i contenuti concordati con il privato e fornisce attuazione normativa al progetto. Quest’ultimo diventa allora parte integrante del piano edilizio, che contiene indicazioni dettagliate circa il rilascio dell’autorizzazione edilizia, la localizzazione del progetto e la realizzazione delle opere di urbanizzazione. Questo strumento possiede il privilegio di non essere sottoposto alle limitazioni contenutistiche previste di regola per l’emanazione del *Bebaungsplan* (§ 9) e di poter prescindere altresì dalle indicazioni fissate dal regolamento urbanistico di attuazione del codice (§ 9a). Il contratto di esecuzione, riconducibile alla figura del contratto di diritto pubblico disciplinato in termini generali dal § 54 della legge tedesca sul procedimento amministrativo, non costituisce parte essenziale del piano edilizio e rappresenta un sottotipo delle ulteriori figure consensuali messe a disposizione del codice urbanistico, ossia il contratto urbanistico e il contratto per l’urbanizzazione, impiegati anche nei progetti di rigenerazione⁵¹. Il carattere dettagliato e puntuale del piano edilizio rivolto ad un progetto fa sì che in queste ipotesi il parametro per assentire lo svolgimento delle attività edilizie non si rinvenga soltanto nelle determinazioni del piano, ma direttamente nel suo contenuto specifico concordato con il soggetto privato e recepito dal Comune. Tutti i piani edilizi, a prescindere dal tipo al quale sono riconducibili (semplice, qualificato o rivolto al singolo progetto), devono comunque essere coerenti e sviluppare la concezione di sviluppo urbano rappresentata nel piano di utilizzo delle aree.

⁵¹ Sull’iniziale resistenza della dottrina tedesca del diritto pubblico ad impiegare contratti tra amministrazione e privati, E. Schmidt-Aßmann, *L’evoluzione del principio di conformità ai piani nel diritto urbanistico tedesco*, cit., 52. Circa la diversa propensione ad impiegare diversi tipi di contratti nella prassi della pianificazione, E. Schmidt-Aßmann, W. Krebs, *Rechtsfragen städtebaulicher Verträge*, 2ª ed., Köln, Kohlhammer, 1992; H. Jarass, M. Kment, *Baugesetzbuch*, cit., 215 ss.; J. Kersten, *Baurecht*, cit., 569 ss.

La possibilità di realizzare progetti nelle aree esterne è sottoposta ad una disciplina specifica fissata nel codice urbanistico (§§ 35-39 BauGE). Vengono in rilievo due distinte tipologie di progetti: privilegiati e particolari. Alcuni esempi di progetti privilegiati sono menzionati nel codice, dove si precisa che essi devono preferibilmente essere realizzati nelle zone esterne. Nonostante la loro importanza, è necessario sempre verificare l'impatto che questi progetti potrebbero determinare nel contesto specifico; essi infatti sono considerati legittimi a condizione che non si pongano in contrasto con altri interessi pubblici (elencati in via esemplificativa nel § 35 BauGE, ad esempio ambiente, natura, paesaggio, patrimonio culturale). Ad esempio, dovrebbero verificarsi gli effetti negativi che un progetto di localizzazione di un impianto eolico, strumentale alla transizione energetica, situato in prossimità di un aeroporto potrebbe determinare sul traffico aereo. Ulteriore presupposto che essi devono soddisfare è la necessaria predisposizione di una sufficiente urbanizzazione. Trattandosi di progetti non menzionati dal piano edilizio la loro ubicazione può essere stabilita muovendo dal piano di uso delle aree, così come potrebbe essere opportuno rinviare la decisione sulla loro autorizzazione se quest'ultimo deve essere ancora emanato⁵². La sistematicità del sistema tedesco si coglie infatti nel rispetto degli obiettivi della pianificazione sovracomunale e del piano di uso delle aree che vincola anche la localizzazione dei progetti nelle aree esterne. La distinzione tra progetti privilegiati e progetti particolari che possono essere autorizzati nelle aree esterne sta nel fatto che mentre i primi sono considerati ammessi nelle aree esterne a condizione che non contrastino con gli interessi pubblici, per gli altri progetti non privilegiati sono richiesti presupposti rafforzati, sintetizzati nell'escludere pregiudizi agli interessi pubblici.

Ulteriore disciplina derogatoria delle regole dal codice (§§ 29-37 BauGE) si rinviene con riguardo a progetti definiti "privilegiati" ricondotti alla disciplina del § 38, comma 1, BauGE: si tratta di progetti che producono un impatto sul territorio sovracomunale, richiedendo quindi l'assenso di altre amministrazioni oltre a quella comunale, o di progetti disciplinati dalla legge federale sulla protezione dalle immissioni nocive relativi alla realizzazione e al funzionamento di impianti di smaltimento di rifiuti accessibili al pubblico. Per queste specifiche tipologie di progetti le regole normalmente utilizzabili per stabilire quale piano debba prevalere in caso di conflitto tra il *Bauleitplan* o il piano di settore, ossia la cooperazione, il consenso e la garanzia della ponderazione, non sono risolutive. Per questo il § 38 rinvia all'applicazione della disposizione della legge sul procedimento amministrativo (§ 72, VwVfG) relativa alla procedura di approvazione dei piani. Sono ricompresi nell'ambito di applicazione di questa norma progetti che investono il territorio di più Comuni e che, da una norma che disciplina piani settoriali, sono attribuiti alla

⁵² Per ulteriori approfondimenti H. Jarass, M. Kment, *Baugesetzbuch*, cit., 378-379. La vigenza nell'ordinamento tedesco della riserva di pianificazione si coglie nella superiorità riconosciuta al piano edilizio rispetto alla sussistenza delle condizioni sostanziali previste dal § 35 del codice per poter qualificare un progetto come "privilegiato", nelle ipotesi poco frequenti in cui la zona esterna sia presa in considerazione dal piano edilizio.

competenza di autorità amministrative diverse da quelle comunali⁵³. Il carattere privilegiato del progetto e la sottrazione alle regole previste per la presentazione degli altri progetti consiste nel poter prescindere dalla conformità al *Bauleitplan* e agli obiettivi della pianificazione spaziale, altrimenti vincolanti. Questi progetti non possono, invece, porsi in contrasto con il piano di uso delle aree, che conferma il suo valore politico e di indirizzo per gli usi del territorio comunale e per la comunità locale. Se l'approvazione del progetto determina indennizzi o ulteriori costi il Comune può chiedere il risarcimento del danno. La violazione del diritto di partecipare del Comune potrebbe legittimare la presentazione di un'azione di annullamento di fronte al giudice amministrativo⁵⁴. La conformità ai piani (piano edilizio comunale e piani spaziali sovracomunali) viene sostituita dal dovere di prendere in considerazione le osservazioni presentate dai Comuni nel procedimento di approvazione del piano, così come disciplinate dalla legge sul procedimento amministrativo. Questi progetti, preordinati alla soddisfazione di interessi sovracomunali (relativi a piani di settore), costituiscono un ulteriore esempio di relativizzazione o flessibilità del principio di conformità ai piani, che cede di fronte alla prevalenza che l'ordinamento accorda a progetti particolarmente rilevanti, spesso definiti di preminente interesse pubblico, poiché disciplinati da leggi federali di settore⁵⁵.

8. *Il c.d. Besonderes Städtebaurecht: la disciplina della rigenerazione urbana e le altre misure di sviluppo urbano*

Il codice urbanistico tedesco dedica l'intero secondo capitolo alla disciplina della rigenerazione urbana, secondo uno schema che replica la distinzione tra parte generale e parte speciale, e che risponde anche alla richiamata esigenza di inserire nel corpo del codice una disciplina federale del 1971 sulla rigenerazione e sullo sviluppo della città. Nella parte generale (§§ 136-164) vengono disciplinati i provvedimenti per la rigenerazione, che rappresentano la c.d. *Sanierung* come un istituto quadro (*Rahmeninstitut*) utilizzato quando devono essere messi in campo una serie di interventi tra loro collegati, conformi alla pianificazione urbanistica e necessari a superare situazioni di carenza o di disfunzioni createsi all'interno del contesto urbanistico cittadino. In questa cornice vengono prese in considerazione non soltanto attività riservate ai Comuni ma anche iniziative dei soggetti privati proprietari. Di regola, oggetto di questi interventi sono beni immobili che presentano specifiche caratteristiche di abbandono o di perdita di funzione, che all'esito degli interventi di rigenerazione vedranno aumentato il loro valore e pertanto, in applicazione delle norme costituzionali che disciplinano la

⁵³ H. Jarass, M. Kment, *Baugesetzbuch*, cit., 436-437.

⁵⁴ H. Jarass, M. Kment, *Baugesetzbuch*, cit., 438.

⁵⁵ A. Schwerdtfeger, *Beschleunigungsgebiete für erneuerbare Energien – Fragen des Rechtsschutzes*, in *EurUP*, 2023, 365.

proprietà privata secondo il § 14, comma 1, GG, non daranno luogo ad espropriazione (anche se gli interventi potrebbero protrarsi per un lungo periodo di tempo), ma soltanto a delle limitazioni o ad obblighi di comportamento nell'esercizio delle facoltà dei soggetti proprietari ⁵⁶.

Ci si è interrogati su cosa debba intendersi per “disfunzione urbanistica”, presupposto per poter attivare la rigenerazione. In questa nozione rientrano i casi nei quali l'effettiva configurazione di un'area non corrisponde più alle esigenze urbanistiche, così come determinate dalle disposizioni del codice urbanistico, dal regolamento di esecuzione, dai piani, dalle leggi di settore, anche in materia ambientale. Queste misure di rigenerazione non possono essere utilizzate per mera finalità di prevenzione, ossia per disfunzioni non attuali ma che potrebbero verificarsi in futuro ⁵⁷. Il codice distingue tra due tipologie di disfunzioni: la prima, cosiddetta “debolezza strutturale”, si configura quando un'area per le sue caratteristiche strutturali non corrisponde ai requisiti richiesti per garantire lo stato di salute o la sicurezza degli individui negli ambienti lavorativi o nelle abitazioni private. In questo contesto gioca un ruolo significativo anche il raggiungimento di obiettivi climatici, che sono stati progressivamente trasposti nel codice urbanistico e nelle altre discipline di settore. La seconda, la cosiddetta “debolezza funzionale”, riguarda invece le situazioni nelle quali un'area non riesce più a svolgere la funzione che le era stata assegnata secondo i piani comunali e sovra-comunali. Questa funzione potrebbe riguardare sia le zone interne, edificate, sia zone deputate a svolgere funzioni differenti. I provvedimenti di rigenerazione devono essere sempre funzionali a soddisfare l'interesse generale e devono contribuire a migliorare la struttura edilizia in tutto il territorio federale, secondo le esigenze imposte dalle prescrizioni a protezione del clima, nonché devono essere sviluppati in modo conforme a parametri sociali, igienici, economici, culturali.

Il § 136, BauGE circoscrive la discrezionalità del Comune individuando in modo dettagliato alcuni presupposti o situazioni che sono considerati sintomatici di una perdita di funzione all'interno di una determinata area. Tra questi ad esempio, la funzione economica e la capacità di sviluppo della zona, con particolare attenzione alla offerta di servizi (*Versorgungsfunktion*) nelle aree di interconnessione; oppure lo sviluppo infrastrutturale dell'area, le attrezzature, il collegamento tra aree verdi e aree libere, non edificate, tenendo in considerazione le esigenze legate alla protezione dell'ambiente e al contrasto del cambiamento climatico; le attrezzature o gli impianti di interesse comune, necessari ad offrire aree di gioco per i bambini o spazi per lo svolgimento di attività sportive. Viene dedicata specifica attenzione alla capacità della zona di garantire l'espletamento di attività sociali e culturali, anche nelle zone di interconnessione (c.d. *commuting zone*). Tra i presupposti

⁵⁶ Sulla disciplina costituzionale della proprietà privata e sulle limitazioni coerenti con la sua funzione sociale, R. Wendt, § 14, GG, in *Grundgesetz Kommentar*, X ed., C.H. Beck, Monaco, 2024, 596 ss.

⁵⁷ H. Jarass, M. Kment, *Baugesetzbuch*, cit., 671.

materiali che condizionano la legittimità di queste misure, oltre alla più generica funzionalizzazione alla soddisfazione di interessi generali, è richiesta anche una relazione di strumentalità al perseguimento di una serie di obiettivi (miglioramento della struttura edilizia, della condizione economica e agraria, conformità del tessuto insediativo alle esigenze della protezione ambientale, alla garanzia di condizioni di vita adeguate). Tuttavia il livello di discrezionalità e di concretizzazione degli obiettivi fissati ai diversi livelli della pianificazione territoriale è decisamente più contenuto rispetto a quello di cui dispone il Comune nell'emanazione del *Bauleitplan*. Un criterio di orientamento per l'esercizio della discrezionalità di queste misure di rigenerazione si trova nel necessario bilanciamento tra le esigenze pubbliche e quelle private. Tra i presupposti formali, si fa esplicito riferimento alla rapidità che deve caratterizzare l'esecuzione di questi provvedimenti di rigenerazione, essendo essa invasiva e penalizzante per l'esercizio delle facoltà dei soggetti proprietari o di quanti utilizzano le aree sottoposte a questi tipi di intervento. Le norme del codice urbanistico contengono una disciplina molto dettagliata del procedimento che porta il Comune a stabilire la necessità del ricorso a questa tipologia di provvedimenti che, in quanto espressione della *Selbstverwaltung*, devono essere sempre riservati agli organi rappresentativi del Comune e devono prendere in esame e ponderare tutte le esigenze pubbliche e private legate all'intervento. In alcune circostanze il Comune potrebbe procedere con l'emanazione di un piano edilizio o di un *Rahmenplanung*, ossia di un piano quadro che produce effetti giuridici esterni, poiché definisce e concretizza il concetto comunale di rigenerazione, che potrebbe costituire anche la base giuridica per successive autorizzazioni. Se il Comune decide di emanare un piano edilizio, si applicano le regole ordinarie previste dal § 1 e ss. del codice urbanistico. Il codice disciplina anche la situazione nella quale, prima di avviare il processo di rigenerazione, si debbano eseguire alcune misure edilizie prodromiche e necessarie a superare gli ostacoli alla sua realizzazione⁵⁸. Ciò che caratterizza la disciplina tedesca della rigenerazione è la sua armonizzazione nel contesto del codice, attraverso il rinvio alle specifiche disposizioni della parte generale, come avviene quando il Comune in questo contesto decide di emanare un piano edilizio. Esiste pertanto una perfetta concordanza tra la parte generale e quella speciale, per cui la rigenerazione costituisce un compito attribuito alla competenza dei Comuni espressione della *Selbstverwaltung* e ricondotto nel sistema del codice, con la conseguenza di non dar luogo a quel metodo derogatorio che ancora affligge la rigenerazione nell'ordinamento italiano⁵⁹. È previsto un procedimento estremamente dettagliato che inizia con la decisione del Comune di avviare le attività investigative o di accertamento per raccogliere documenti e materiali necessari a valutare la necessità della rigenerazione, prendendo in esame la situazione sociale,

⁵⁸ In questa prospettiva, H. Jarass, M. Kment, *Baugesetzbuch*, cit., 677.

⁵⁹ Riflessioni sulla rigenerazione urbana nel nostro ordinamento, F. Di Lascio, *Governare la rigenerazione urbana*, in *Riv. quadr. dir. amb.*, 2022, 88 ss.; F. Giglioni, *La sostenibilità ambientale come vincolo giuridico per la rigenerazione urbana*, in *Riv. quadr. dir. amb.*, 2020, 16 ss.

strutturale, urbanistica nel suo contesto generale⁶⁰. Oggetto di questa prima attività di verifica sono anche gli obiettivi generali che l'intervento di rigenerazione dovrebbe raggiungere, così come la sua concreta realizzabilità sul piano giuridico ed urbanistico. La decisione di avviare questa fase preparatoria deve essere comunicata sia ai soggetti privati sia alle amministrazioni coinvolte, per consentire loro di partecipare, poiché le discipline della pianificazione spaziale sovra-comunale e della pianificazione urbanistica considerano l'intervento nel procedimento quale presupposto di legittimità degli strumenti urbanistici. Le norme del codice assicurano che la disciplina della rigenerazione sia coerente sia con il quadro costituzionale, che riconosce l'autonomia e la sovranità pianificatoria del Comune, sia con le specifiche disposizioni relative al piano edilizio, alle autorizzazioni edilizie, alla realizzazione di progetti, comprese le specifiche regole riguardanti i progetti c.d. privilegiati. Al termine dell'attività preliminare, il Comune è tenuto ad emanare un regolamento (*Satzung*) attraverso il quale devono essere puntualmente determinati gli obiettivi che si intendono perseguire, la zona oggetto degli interventi di rigenerazione, la durata massima degli stessi, che non deve superare i quindici anni⁶¹; termine volto ad evitare che le attività possano durare a tempo indeterminato, soprattutto nell'interesse dei soggetti coinvolti. Il rispetto di questi presupposti potrebbe essere sottoposto a controllo da parte del giudice amministrativo, che effettua un esame di proporzionalità tra le misure da intraprendere, l'effettiva situazione di carenza strutturale e funzionale, gli obiettivi della rigenerazione, l'impatto sulle posizioni dei soggetti privati. Ulteriore elemento di coerenza con l'impianto complessivo si coglie nella richiamata possibilità di emanare parallelamente al regolamento di rigenerazione anche un piano edilizio, soprattutto laddove questo si renda necessario in relazione a porzioni del territorio comunale non pianificate. Situazione comprensibile soltanto ponendo l'attenzione sul fatto che il piano edilizio (*Bebaungsplan*) ha un'efficacia selettiva e non deve disciplinare (a differenza di

⁶⁰ Si tratta di una decisione che ha un rilievo meramente interno e quindi non è impugnabile, ma che tuttavia potrebbe essere presa in esame in via preliminare nel caso in cui durante lo svolgimento delle attività investigative sia stata impugnata una domanda di costruzione rinviata o sospesa prima che queste attività prodromiche si siano concluse. Il codice urbanistico tedesco in questa fase preparatoria utilizza uno strumento sostanzialmente coincidente alle nostre misure di salvaguardia, perché la domanda di costruzione così come la decisione di demolire un edificio sono sospese fino a quando non si sia conclusa la suddetta attività propedeutica ai provvedimenti di rigenerazione, Cfr. § 141, comma 4, BauGE.

⁶¹ Ad esempio, se sono inclusi nell'ambito di applicazione della c.d. *Sanierungssatzung* (regolamento di rigenerazione) terreni che non sono caratterizzati da situazioni disfunzionali o di degrado, allora il giudice potrebbe verificare l'effettiva necessità della inclusione. Al Comune resta comunque un margine di discrezionalità nel perimetrare l'ambito di applicazione dell'intervento. Il sindacato sul regolamento di rigenerazione, secondo l'attenzione che l'ordinamento tedesco presta alle norme procedurali, prende in considerazione vizi procedurali soltanto se questi ultimi hanno determinato un'incidenza causale sul contenuto finale della decisione, secondo quanto previsto in termini generali nella *VwVfG* (legge sul procedimento amministrativo). Questa interpretazione restrittiva è coerente con l'effetto limitato che gli effetti della rigenerazione producono sulle posizioni soggettive individuali (*BVerwG*, in *NIwG*, 2010, 1490, punto 10).

quanto previsto nel nostro ordinamento a partire dalla legge ponte del 1967) tutto il territorio comunale. La c.d. *Sanierungssatzung* costituisce il parametro di legittimità sia delle misure di esecuzione all'interno del perimetro oggetto di rigenerazione, sia delle eventuali autorizzazioni edilizie, qualora il Comune non abbia emanato anche un piano edilizio. Una volta realizzati e terminati gli interventi il Comune è tenuto ad annullare il regolamento di rigenerazione attraverso un altro regolamento che ne stabilisce formalmente e in modo vincolante la conclusione. Tuttavia se nella fase preparatoria il Comune aveva ritenuto opportuno emanare un piano edilizio, al fine ad esempio di garantire lo sviluppo edilizio in una zona non sottoposta a pianificazione, il *Bebaungsplan* emanato resta in vigore⁶².

Questa disciplina evidenzia come il sistema tedesco della pianificazione, sia pur ispirato ad una tendenziale gerarchia tra i diversi livelli della pianificazione, anche con riguardo alla rigenerazione offra un sistema più ordinato, che in virtù del ricorso alla figura del regolamento, espressione della autonomia riservata ai Comuni dalla Costituzione, e alla specifica "azione di controllo" delle norme secondarie (§ 47 VwGO, legge sui tribunali amministrativi), riesce a sindacare l'esercizio dell'ampia discrezionalità dei piani non solo relativamente al rispetto delle regole procedurali (che garantiscono la partecipazione e il coinvolgimento sia dei soggetti pubblici sia dei soggetti privati), ma anche con riguardo ai profili sostanziali. L'"*Abwägungsgebot*" e quindi il dovere – sindacato dal giudice amministrativo – di concretizzare e ponderare gli obiettivi fissati nei diversi strumenti disciplinati dalla pianificazione territoriale e dal codice urbanistico secondo la richiamata dimensione bidirezionale, verticale e orizzontale, ha garantito una stabilità e una tenuta anche a fronte della pluralità di strumenti messi a disposizione dal codice.

Elemento comune al sistema della pianificazione e alle misure previste per la rigenerazione è la coesistenza a livello dell'ente di governo del territorio comunale tra piano di uso delle aree, piano edilizio, regolamento per la rigenerazione, ognuno con competenze differenti chiaramente distribuite dal codice. Peculiare è la possibilità di emanare più piani edilizi aventi ad oggetto diverse porzioni di territorio comunale, laddove ragioni di sviluppo legate ad esigenze di carattere abitativo, lavorativo, sociale, economico, ambientale, energetico vengano di volta in volta filtrate dal Comune. Ulteriore elemento di specificità è la richiamata separazione tra aree interne urbanizzate e aree esterne nelle quali sono localizzati i progetti di interesse sovracomunale, che sfuggono in parte alla logica della pianificazione

⁶² Quale caso interessante di rigenerazione di beni abbandonati si consideri il processo di trasformazione ancora in atto di una area industriale del Baden Württemberg a Lörrach, che dopo 120 anni di svolgimento di attività tessile è stata chiusa per ragioni di insolvenza finanziaria. Dopo la chiusura dell'attività negli anni '90 nove ettari di terreno furono abbandonati. Il progetto prevede la realizzazione di una nuova zona industriale costruita in legno e neutrale dal punto di vista climatico, con l'obiettivo di favorire una trasformazione nel settore dell'edilizia ed aumentare l'utilizzo del legno. Il progetto viene finanziato da fondi statali per la rigenerazione urbana del Baden Württemberg e mostra come questi possano essere utilizzati in via esemplare per la rigenerazione. Il progetto è consultabile al sito www.staedtebauförderung.info.de.

territoriale in quanto soggiacciono ad una specifica disciplina del progetto regolamentata nel codice urbanistico, da ultimo modificata per dare attuazione alla Direttiva RED III in materia di transizione energetica e di fonti di energia rinnovabili⁶³.

9. Le misure di sviluppo urbanistico e i beni immobili abbandonati

La richiamata distinzione tra zone interne e zone esterne porta all'esame dello strumento che il codice urbanistico tedesco mette a disposizione nel caso in cui si debba intervenire su parte del territorio urbano o su altre parti del territorio comunale in considerazione del peso che questi strumenti possono avere per lo sviluppo urbanistico o per il Comune. Sono misure strumentali alla realizzazione degli obiettivi previsti per il territorio di un *Land* o del territorio regionale (che riguarda più *Länder*), sottoposti per la prima volta ad una forma di sviluppo. Questi provvedimenti ricomprendono anche quelli necessari ad imprimere un nuovo indirizzo urbanistico ad aree già edificate. Queste misure possono infatti essere impiegate sia con riguardo a interventi in zone non urbanizzate, laddove si intenda costruire nuovi centri urbani o ampliare quelli esistenti (c.d. sviluppo esterno, *Außenentwicklung*), sia per dare attuazione ad una nuova concezione di sviluppo urbanistico all'interno dei centri urbani (c.d. sviluppo interno, *Innenentwicklung*), che evidenzia come questi profili di rinnovamento funzionale siano espressione dell'autonomia comunale. Lo sviluppo interno potrebbe essere riconducibile anche ai presupposti sopra descritti per procedere con la rigenerazione, pertanto è lasciata alla discrezionalità del Comune la scelta di quale sia il provvedimento, misure di rigenerazione o di sviluppo urbanistico, più adeguato a contrastare le disfunzioni che affliggono parti del contesto urbano. Il codice sembra in queste ipotesi prevedere un intervento sussidiario del Comune, in quanto queste misure possono essere utilizzate se non è stato possibile perseguire gli obiettivi della nuova concezione di sviluppo urbanistico attraverso il ricorso alla figura del "contratto urbanistico". Esiste quindi un *favor* legislativo nei confronti dell'utilizzo di strumenti consensuali, che emerge anche nella possibilità di ricorrere a "contratti di esecuzione" che vincolano un soggetto privato, impresa o investitore, alla realizzazione di un singolo progetto concordato con il Comune. L'ordinamento tedesco incoraggia nel diritto urbanistico queste forme di cooperazione tra investitori e amministrazione comunale.

Tra i presupposti materiali che dovrebbero far propendere per le misure di sviluppo urbanistico sono annoverati, oltre all'aumento delle esigenze abitative e di spazi lavorativi, anche esplicitamente "il riutilizzo di beni abbandonati". Ciò che

⁶³ La Germania nell'agosto 2025 ha approvato una prima ampia legge di attuazione (legge 12 agosto 2025 n. 189), che portato alla modifica dell'art. 28 della legge federale sulla pianificazione territoriale (ROG) e dell'art. 249c del codice urbanistico (BauGE) con riguardo alle zone di accelerazione previste dalla Direttiva RED III per l'installazione di impianti per la produzione di energia eolica.

conferma la sistematicità della disciplina tedesca è la sostanziale simmetria tra questa disciplina e quella più generale delle misure di rigenerazione. Anche il § 165 BauGE affida ad un regolamento comunale (*Entwicklungssatzung*) il compito di delimitare non solo l'ambito oggettivo di applicazione delle misure nel territorio del Comune ma anche di specificare le motivazioni che hanno reso necessario l'accertamento dell'opportunità di misure di sviluppo. Il procedimento è sostanzialmente simile a quello delle misure di rigenerazione, perché si articola in una fase preparatoria, nella comunicazione ai soggetti interessati e alle amministrazioni coinvolte ai fini della partecipazione, nella pubblicazione del regolamento e nel suo annullamento successivamente all'esecuzione delle misure (§ 165 BauGE). Nel caso delle misure di sviluppo urbano il Comune è tenuto ad emanare un piano edilizio (*Bebaungsplan*), che ha la specifica funzione di creare, rispettando la riserva di pianificazione, i presupposti affinché sia possibile realizzare lo sviluppo urbanistico indicato nella *Satzung*. Anche in questo caso si rinviene la medesima coesistenza tra strumento regolamentare e piano edilizio, sottoposto alla disciplina prevista dalla prima parte generale del Codice con riguardo al *Bebaungsplan*. Emerge quindi come anche nel caso di beni immobili abbandonati il regolamento comunale debba decidere a quale uso, compatibile con la nuova concezione di sviluppo formulato, intenda destinarli. Se si tratta di beni immobili abbandonati che si trovano nella zona esterna non pianificata, lo svolgimento di attività edilizie sarà subordinato all'emanazione di un piano edilizio. Quando le misure di sviluppo urbano saranno completate il Comune è tenuto ad emanare un ulteriore regolamento che stabilisca la conclusione delle misure; il piano edilizio resta in vigore poiché è indipendente dalle misure di sviluppo urbano.

La pluralità di strumenti messi a disposizione del Comune rende più agevole la scelta del Comune di aggiornare il "concetto di sviluppo urbano" (*Entwicklungskonzept*), e quindi di modificare l'assetto esistente, compresa la diversa funzione da assegnare ad edifici e terreni abbandonati: il regolamento serve ad individuare il perimetro e i risultati da raggiungere; il piano edilizio si occupa degli aspetti relativi all'uso del suolo.

L'esigenza di adeguare il codice urbanistico al diritto europeo ha portato all'introduzione di ulteriori strumenti, ossia dei provvedimenti di "ristrutturazione urbana" (§§ 171a e 171b), che sono caratterizzati per un procedimento semplificato e più flessibile, legato all'esigenza di realizzare un'esecuzione unitaria e rapida degli interventi. Tra gli obiettivi di questi interventi sono ricompresi anche quelli aventi ad oggetto aree abbandonate o non utilizzate, che devono essere destinate a uno sviluppo urbanistico sostenibile, in particolare a favore della protezione del clima e dell'adattamento climatico, o a un utilizzo temporaneo compatibile con esso (§ 171a, comma 3, n. 6). Il procedimento semplificato previsto esclude l'obbligo di emanare un regolamento o un piano edilizio, poiché la definizione della zona e degli obiettivi della ristrutturazione sono fissati in una deliberazione comunale, in esito ad un procedimento che prevede la partecipazione dei soggetti privati e delle amministrazioni pubbliche coinvolte. Questa deliberazione deve essere conforme alle

specifiche regole riguardanti il c.d. *Planungsermessen*, i cui elementi fondamentali consistono nel rispetto delle regole procedurali, nel perseguimento degli obiettivi legislativi, nella necessità, adeguatezza e proporzionalità della decisione⁶⁴. Anche nel caso delle misure di ristrutturazione urbana è prevista e anzi favorita – quale espressione del principio di cooperazione tra Comune e soggetti privati proprietari che caratterizza la disciplina del codice urbanistico –, sia pur senza ordine di priorità, la stipulazione di un “contratto urbanistico” secondo la disciplina del § 11 BauGE⁶⁵.

Il sistema tedesco si impone per la chiarezza e concordanza sistematica e lessicale tra la sua parte generale, che disciplina i diversi strumenti offerti dal sistema, e la sua parte speciale, nella quale vengono introdotte ulteriori figure, come le misure della rigenerazione, le misure dello sviluppo urbano e da ultimo le misure di ristrutturazione urbana. Il profilo di maggiore interesse e utilità nella comparazione con il diritto urbanistico tedesco si trova nel coordinamento tra pianificazione territoriale e pianificazione urbanistica. La prima svolge prevalentemente una funzione di indirizzo e di carattere latamente politico, confermata dalla sua riconduzione alla categoria della “discrezionalità pianificatoria”⁶⁶; la seconda dà attuazione e sviluppa gli obiettivi posti dalla prima, introduce le disposizioni vincolanti sul piano dello svolgimento della concreta attività edilizia, garantendo il costante adeguamento alla dimensione mutevole e cangiante delle esigenze urbanistiche. Questo contrappunto tra indicazioni programmatiche e latamente politiche (pianificazione territoriale), da un lato, e disposizioni giuridicamente vincolanti (piani edilizi), dall'altro, si trova in via emblematica nella relazione tra piano di uso delle aree e piano edilizio, e viene replicato nelle differenti disposizioni che consentono l'emanazione di una pluralità di piani edilizi funzionali a soddisfare specifici e mutevoli interessi pubblici.

Coerenti con il complessivo impianto costituzionale sono i poteri normativi attribuiti all'amministrazione comunale, quale attuazione della c.d. “*Selbstverwaltung*”, che consentono ai Comuni di emanare *Satzungen* nei differenti contesti (*Sanierung*, *Entwicklungsmaßnahme*, ecc.), ossia regolamenti che – in quanto espressione della comunità locale – sono legittimati ad identificare le esigenze abitative, sociali, economiche, di adattamento al cambiamento climatico, di riuso dei beni abbandonati. Ulteriore profilo da apprezzare è il *favor* che il codice manifesta verso gli strumenti consensuali previsti in molteplici disposizioni del codice, che vanno dal c.d. “contratto urbanistico”, al “contratto di esecuzione”, alle convenzioni tra Federazione e Länder (§ 164), tutti riconducibili alla disciplina generale della legge sul procedimento amministrativo (§ 54, VwVfG). Infine, la concreta compresenza di elementi gerarchici uniti ad elementi di coordinamento e cooperazione si trova nella previsione di una pluralità di piani edilizi, che – apparentemente accostabili

⁶⁴ E. Schmidt-Aßmann, *Rechtsschutzgarantie* (Art. 19 Abs. 4GG), cit., 199.

⁶⁵ H. Jarass, M. Kment, *Baugesetzbuch*, cit., 723.

⁶⁶ E. Schmidt-Aßmann, *Rechtsschutzgarantie* (Art. 19 Abs. 4GG), cit., 198.

all'universo dei nostri piani attuativi – se ne distinguono in modo rilevante perché i *Bebauungsplanungen* previsti dal codice si occupano di aspetti specifici e di porzioni di territorio non sempre sovrapponibili. Questo pluralismo dei piani edilizi non segue uno schema di sincronizzazione successiva – piano generale vs piano attuativo – ma un andamento temporalmente differito e territorialmente diversificato, possibile per il fatto che il piano edilizio del Comune, disciplinato nei suoi contenuti in termini generali nella parte generale, non deve disciplinare gli usi di tutto il territorio comunale, consentendo così ai successivi piani edilizi, nella cornice dei piani territoriali generali e in coerenza con i piani settoriali, di occuparsi in modo stabile di differenti esigenze e interessi, tra i quali devono essere inclusi anche quelli della rigenerazione, del riuso, dei beni abbandonati. La coerenza del quadro complessivo discende dal ruolo essenziale svolto dalla giurisprudenza sin dalla elaborazione della categoria del piano che, nel subordinare la sua forma giuridica alle esigenze della tutela giurisdizionale, ha da sempre privilegiato e garantito, attraverso il controllo del rispetto del c.d. *Abwägungsgebot* (obbligo di ponderazione)⁶⁷, la riconducibilità delle differenti decisioni amministrative al sistema della pianificazione. Il giudice amministrativo si fa garante del corretto esercizio della discrezionalità pianificatoria (*Planungsermessen*), categoria concettuale coniata proprio per tener conto della complessità ed eterogeneità di interessi ed esigenze di difficile ordinazione; tra questi interessi ed esigenze da ponderare, le disposizioni del codice riservano esplicita considerazione anche a quelli legati alle disfunzioni urbanistiche e all'abbandono.

⁶⁷ Per la “dogmatica della ponderazione”, per tutti E. Schmidt-Aßmann, *Rechtsschutzgarantie* (Art. 19 Abs. 4GG), cit., 199.

Parte Terza
STRUMENTI, CONTESTI
E TECNICHE DI RIGENERAZIONE

RIGENERAZIONE URBANA E PIANIFICAZIONE DEL TERRITORIO: MODELLI REGIONALI E PROSPETTIVE NAZIONALI

Federica Ciarlariello

Sommario: 1. Introduzione. Verso una definizione costituzionale della rigenerazione urbana. – 2. La normativa regionale sulla rigenerazione urbana. – 3. La normativa statale: piani e programmi per la rigenerazione. – 4. Il percorso, ad oggi incompiuto, verso una legge nazionale sulla rigenerazione urbana. – 5. Il ruolo della rigenerazione nel sistema di governo del territorio. Prime riflessioni conclusive.

1. Introduzione. Verso una definizione costituzionale della rigenerazione urbana

La rigenerazione urbana non ha una definizione normativa univoca che consenta di individuarne nettamente i contorni e gli spazi applicativi, ed è stata oggetto di dibattito anche in dottrina¹, contesa tra interpretazioni differenti, più o meno connesse ad un'accezione anche sociale². I dubbi interpretativi possono però dirsi in parte superati da una pluralità di pronunce giurisprudenziali (dei giudici amministrativi³ e della Corte costituzionale⁴), le quali, soprattutto ove lette nel complesso, hanno contribuito a definire il concetto di nostro interesse.

¹ G.F. Cartei, E. Amante, *Strumenti giuridici per la rigenerazione*, in M. Passalacqua, A. Fioritto, S. Rusci (a cura di), *Ri-conoscere la Rigenerazione – Strumenti giuridici e tecniche urbanistiche*, Maggioli, Sant'Arcangelo di Romagna, Rimini, 2018, 17; A. Giusti, *Che cos'è la rigenerazione urbana*, in P. Urbani (a cura di), *Riprendiamoci la città. Manuale d'uso per la gestione della rigenerazione urbana*, IFEL-Fondazione ANCI, 2023, 18 ss.; Id., *La rigenerazione urbana. Temi, questioni e approcci nell'urbanistica di nuova generazione*, Editoriale scientifica, Napoli, 2018; G.F. Cartei, *Note critiche a margine di un disegno di legge in materia di rigenerazione urbana*, in *Munus*, n. 1, 2022, 133.

² R. Dipace, *La rigenerazione urbana a guida pubblica*, in *Rivista quadrimestrale dell'ambiente*, 2, 2022, 28; L. De Lucia, *Il nuovo testo unificato sulla rigenerazione urbana. Osservazioni critiche*, in *Riv. quadr. dir. amb.*, 2, 2022, 10-13; C. Cellamare, *La rigenerazione senza abitanti*, in G. Storto (a cura di), *Territorio senza governo. Tra Stato e regioni: a cinquant'anni dall'istituzione delle regioni*, Derive Approdi, Roma, 2020, 203-226.

³ Tra le più recenti: TAR Lombardia, Milano, sez. IV, 2 gennaio 2025, n. 7; Cons. Stato, sez. IV, 13 gennaio 2025 n. 182; TAR Lombardia, Milano, sez. IV, 5 febbraio 2025, n. 389; TAR Lazio, Roma, sez. II str., 25 giugno 2024, n. 12818.

⁴ Il riferimento è principalmente alle sentenze Corte cost. n. 179/2019, n. 202/2021 e alla più recente pronuncia n. 51/2025.

Un primo segnale, in questo quadro, è rintracciabile nella sentenza della Corte cost. n. 202/2021⁵. Con tale pronuncia la Corte si è espressa in ordine alla questione di costituzionalità dell'art. 40-*bis*, legge reg. Lombardia, n. 12/2005⁶, contenente la disciplina in materia di recupero degli immobili abbandonati e degradati.

Il giudice *a quo* era stato chiamato ad esprimersi sulla deliberazione del Consiglio comunale di Milano contenente l'approvazione del piano di governo del territorio⁷, ritenuto lesivo da alcuni proprietari di immobili che avevano ricevuto la qualifica di "edifici abbandonati e degradati"⁸. L'art. 11 delle norme di attuazione prevedeva che i proprietari degli immobili individuati come abbandonati o degradati potessero presentare un titolo edilizio per il loro recupero, con l'obbligo di avviare i lavori entro diciotto mesi.

In caso contrario – cioè se non fosse stato presentato alcun progetto di recupero o se non fosse stato rispettato il termine per l'inizio dei lavori – l'immobile sarebbe stato destinato alla demolizione.

In tale ipotesi, al proprietario sarebbero comunque spettati dei diritti edificatori, la cui entità variava a seconda che la demolizione fosse effettuata su sua iniziativa o, in alternativa, tramite intervento sostitutivo del Comune.

Tra le censure dei ricorrenti, qui rileva che la disciplina comunale risultava in contrasto ed incompatibile con le previsioni regionali, che prevedevano termini più ampi per l'attuazione del piano di recupero (tre anni e non diciotto mesi) ed incentivi ben più premiali di quelli disposti dal Comune (consistenti nell'incremento dei diritti edificatori, nell'esenzione dall'obbligo di reperimento degli standard urbanistici e nella possibilità di derogare alle norme quantitative, morfologiche, sulle tipologie di intervento e sulle distanze, "fatte salve le norme statali e quelle sui requisiti igienico-sanitari").

Il Tribunale rimettente ha ritenuto eccessivamente rigida la disciplina regionale, la quale, avendo caratteristiche di immediata applicabilità e autonomia, rischiava di comprimere irragionevolmente i poteri di pianificazione dei Comuni. La Corte,

⁵ Sentenza 28 ottobre 2021, n. 202. Per un commento: G. Rinaldi, *Il recupero del patrimonio edilizio dismesso tra legislazione regionale e funzione pianificatoria comunale. Nota a Corte costituzionale, sentenza n. 202 del 28 ottobre 2021*, in *Regioni: Bimestrale di analisi giuridica e istituzionale*, 1, 2022, 300-314; G.A. Primerano, *Legislazione regionale e disciplina della pianificazione urbanistica. Riflessioni a margine di una recente sentenza della Corte costituzionale (nota a Corte cost., 28 ottobre 2021, n. 202)*, in *giustiziainsieme.it*, 6 gennaio 2022.

⁶ L'articolo è stato introdotto dalla legge reg. Lombardia n. 18/2019, la quale all'art. 1 individua quali obiettivi da perseguire lo «sviluppo sostenibile» e stabilisce che gli interventi finalizzati alla rigenerazione urbana e territoriale, riguardante ambiti, aree ed edifici, costituiscono «azioni prioritarie per ridurre il consumo di suolo, migliorare la qualità funzionale, ambientale e paesaggistica dei territori e degli insediamenti, nonché le condizioni socio-economiche della popolazione».

⁷ Delibera del 14 ottobre 2019, n. 34.

⁸ Si considerano abbandonati «gli edifici dismessi da più di 1 anno, che determinano pericolo per la sicurezza o per la salubrità o l'incolumità pubblica o disagio per il decoro e la qualità urbana o in presenza di amianto o di altri pericoli chimici per la salute» (comma 2).

da par sua, ha accolto i dubbi del giudice amministrativo addivenendo ad una censura di incostituzionalità. Il legislatore statale nell'esercizio della competenza ad esso esclusivamente attribuita dall'art. 117, comma 2, lett. p), Cost., ha individuato come funzioni fondamentali dei Comuni «la pianificazione urbanistica ed edilizia di ambito comunale, nonché la partecipazione alla pianificazione territoriale di livello sovracomunale»⁹. Per orientamento costante della giurisprudenza costituzionale, la pianificazione urbanistica è una funzione che non può essere eccessivamente compressa dal legislatore regionale¹⁰ e pur restando le funzioni di programmazione e di coordinamento di competenza regionale, esse non possono vanificare l'autonomia dei comuni¹¹.

Ebbene le determinazioni, rigide e immediatamente applicabili, previste dalla norma regionale avrebbero alterato sensibilmente l'esercizio del potere di pianificazione. Inoltre, le disposizioni regionali avrebbero generato «un aumento non compensato, di portata potenzialmente anche significativa, del carico urbanistico e, più in generale, della pressione insediativa, che per certi aspetti potrebbe risultare poco coerente con le finalità perseguite dalla stessa legge regionale»¹². In via generale, spiega la Corte, la normativa regionale potrebbe anche sottrarre potestà regolamentare ai comuni anche in materia di rigenerazione urbana, ma è necessario che sia adottato il minimo mezzo utile per assicurare scopi riconosciuti come coerenti, conformi e necessari¹³, secondo i canoni della ragionevolezza e proporzionalità¹⁴.

Nella pronuncia in commento, assieme alla delimitazione dei confini entro cui il legislatore regionale può regolare il governo del territorio nel rispetto dell'autonomia comunale, la Corte ha svolto valutazioni di merito sulla legge regionale lombarda. Quest'ultima, infatti, sembra risultare contraddittoria ove prevede meccanismi di incentivo ai privati così estesi da entrare in dicotomia con la finalità di

⁹ Art. 14, comma 27, lett. d), d.l. 31 maggio 2010, n. 78, recante «Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica», convertito, con modificazioni, nella legge 30 luglio 2010 n. 122.

¹⁰ P. Falletta, *L'irrisolto equilibrio tra regionalismo e municipalismo in materia di pianificazione urbanistica*, in *Giur. cost.*, 4, 2019, 2101.

¹¹ La Corte, anche prima della riforma del Titolo V, aveva ritenuto che «il potere dei comuni di autodeterminarsi in ordine all'assetto e alla utilizzazione del proprio territorio non costituisce elargizione che le regioni, attributarie di competenza in materia urbanistica, siano libere di compiere. Si tratta invece di un potere che ha il suo diretto fondamento nell'art. 128 della Costituzione, che garantisce, con previsione di principio, l'autonomia degli enti infraregionali, non solo nei confronti dello Stato, ma anche nei rapporti con le stesse regioni, la cui competenza nelle diverse materie elencate nell'art. 117, e segnatamente nella materia urbanistica, non può mai essere esercitata in modo che ne risulti vanificata l'autonomia dei comuni» (Corte cost., sentenza n. 83/1997). Nello stesso senso si veda anche Corte cost., sentenza n. 378/2000.

¹² Pronuncia in commento, considerato in diritto, punto 11.1.

¹³ Sul punto si concentra la pronuncia Corte cost. n. 179/2019.

¹⁴ M. Gorlani, *Il nucleo intangibile dell'autonomia costituzionale dei Comuni*, in *Le Regioni*, 4, 2019, 1115.

rigenerazione e le limitazioni del consumo di suolo¹⁵.

La lettura della normativa lombarda – così come quella di una pluralità di legislazioni regionali – mostra la centralità che ha assunto il ricorso agli incentivi e alle misure di deroga in favore dei privati ai fini della concreta realizzazione delle attività di rigenerazione. Se da un lato è evidente l'idea di fondo, ampiamente condivisa, a mente della quale «ormai è finita l'epoca dell'urbanistica e dell'edilizia di espansione ed è cominciata quella del riuso e del recupero dell'esistente»¹⁶, dall'altro, la possibilità di realizzare tale idea si scontra con gli interessi dei privati proprietari, con la parcellizzazione della proprietà urbana dell'edificato, con la carenza di fondi pubblici da dedicare allo scopo¹⁷. La soluzione percorsa da legislatore e amministrazioni è stata quella di prevedere misure di premialità edilizia¹⁸, consistenti nell'attribuzione da parte dell'amministrazione comunale di diritti edificatori in aggiunta a quelli riconosciuti in via ordinaria, ed ulteriori semplificazioni rispetto ai titoli edilizi, comportando da un lato un aumento del carico urbanistico e dall'altro un minor controllo pubblico sull'attività edificatoria.

Le considerazioni qui solo accennate sono meglio chiarite ed ampliate nella recente sentenza n. 51/2025 della Corte costituzionale¹⁹. La pronuncia affronta il tema della competenza comunale all'esercizio delle funzioni di pianificazione nel quadro della legge reg. Lazio, n. 7/2017 sulla rigenerazione²⁰. In particolare, è stata dichiarata l'incostituzionalità di una disposizione che consentiva ai privati – nelle

¹⁵ Si legge nella pronuncia che «l'alterazione dell'equilibrio che deve sussistere tra esercizio delle competenze regionali e salvaguardia dell'autonomia dei Comuni è innanzi tutto determinata dalla previsione, contenuta nella disposizione censurata, di ampliamenti di volumetria riconosciuti a chi intraprenda operazioni di recupero di immobili abbandonati, stabiliti in misura fissa e in percentuale significativa, oscillante tra il 20 e il 25 per cento rispetto al manufatto insediato. Se a ciò si aggiunge la generalizzata esenzione dal reperimento degli standard urbanistici e l'altrettanto indiscriminata previsione di deroghe a norme quantitative, morfologiche, sulle tipologie di intervento e sulle distanze (con l'unica eccezione di quelle previste da fonte statale), si evince agevolmente come i Comuni lombardi vedano gravemente alterati i termini essenziali di esercizio del loro potere pianificatorio, per il fatto che risulta loro imposta una disciplina che genera un aumento non compensato, di portata potenzialmente anche significativa, del carico urbanistico e, più in generale, della pressione insediativa, che per certi aspetti potrebbe risultare poco coerente con le finalità perseguite dalla stessa legge regionale», paragrafo 11.1.

¹⁶ P. Carpentieri, *Il "consumo" del territorio e le sue limitazioni. La "rigenerazione urbana"*, Relazione al XXXV Convegno di Varenna, 19 settembre 2019, disponibile su: www.giustizia-amministrativa.it, 6.

¹⁷ G.F. Cartei, *Rigenerazione urbana e governo del territorio*, in *Ist. fed.*, 3, 2017, 603.

¹⁸ Si veda, in proposito, l'art. 3-bis, d.P.R. n. 380/2001, introdotto dall'art. 17, comma 1, lett. b), d.l. n. 133/2014, che prevede la possibilità per le amministrazioni comunali di favorire, in alternativa all'espropriazione, la riqualificazione delle aree mediante forme di compensazione. Per un commento critico si veda P. Chirulli, *La pianificazione urbanistica tra esigenze di sviluppo e riduzione del consumo di suolo: la riqualificazione dell'esistente*, in *Riv. giur. urb.*, 4, 2015, 600-601.

¹⁹ Per una breve massima: *La compressione della funzione fondamentale comunale di pianificazione urbanistica da parte del legislatore regionale*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2, 2025.

²⁰ Legge reg. 18 luglio 2017, n. 7 - Regione Lazio, *Disposizioni per la rigenerazione urbana e per il recupero edilizio*.

more dell'adozione di strumenti di pianificazione comunale – di effettuare interventi di ristrutturazione edilizia, compresa la demolizione e ricostruzione, di singoli edifici con mutamento della destinazione d'uso, ma senza la previa valutazione da parte del Consiglio comunale²¹.

Nelle motivazioni, la Corte evidenzia come l'obiettivo perseguito dal legislatore regionale fosse quello di accelerare l'attuazione delle politiche di rigenerazione urbana da parte dei comuni, stimolandoli ad adeguare rapidamente i propri strumenti urbanistici. Tuttavia, nel periodo transitorio, la sottrazione di alcune trasformazioni edilizie alla valutazione del Consiglio comunale rischiava di compromettere il controllo sull'impatto urbanistico complessivo, generando effetti distonici rispetto alle finalità stesse della rigenerazione.

La Corte richiama, infatti, una concezione di rigenerazione urbana “in senso ampio e integrato”, che non si limita alla riqualificazione edilizia, ma comprenda dimensioni economiche, sociali e ambientali, con l'obiettivo di aumentare le dotazioni territoriali, ampliare le aree pubbliche, promuovere il verde urbano e rilanciare i territori in condizioni di degrado o disagio²².

In questo senso, la decisione sottolinea come la rigenerazione urbana debba essere intesa quale processo complesso e inclusivo di trasformazione del territorio che sia orientato non solo al recupero fisico degli spazi, ma anche alla ricostruzione del tessuto sociale ed economico. Ogni intervento derogatorio che comprometta tale equilibrio – come nel caso dell'edificazione residenziale in aree destinate a servizi pubblici e verde – risulta quindi in contrasto con la funzione pubblica e collettiva che la rigenerazione urbana è chiamata a perseguire. Non è ammissibile, cioè, che le deroghe disposte dalla normativa regionale per incentivare l'iniziativa privata di rigenerazione vanifichino la valenza sociale dell'intervento.

La Corte sembra inoltre rimarcare la stretta connessione tra rigenerazione urbana e pianificazione territoriale, evidenziando il ruolo centrale delle amministrazioni comunali nell'esercizio del governo del territorio²³.

Nell'interpretazione proposta, i giudici costituzionali hanno ricondotto le valutazioni relative alle varianti urbanistiche – in particolare quelle concernenti l'ammissibilità di cambiamenti di destinazione d'uso a fini di rigenerazione – al nucleo essenziale della funzione di pianificazione.

²¹ Il riferimento è all'art. 4, comma 4, della legge della Regione Lazio 18 luglio 2017, P.7 (Disposizioni per la rigenerazione urbana e per il recupero edilizio).

²² La dottrina aveva già anticipato tali considerazioni. Si veda, ad esempio, A. Bianchi, *La rigenerazione urbana: un nuovo modo di pensare la Città*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 1, 2020; P. Chirulli, *La pianificazione urbanistica tra esigenze di sviluppo e riduzione del consumo di suolo: la riqualificazione dell'esistente*, cit., 618; E. Chiti, *La rigenerazione di spazi e beni pubblici: una nuova funzione amministrativa?*, in F. Di Lascio, F. Giglioni (a cura di), *La rigenerazione di beni e spazi urbani*, 2017.

²³ A conferma si consideri il titolo dato dall'Ufficio del Massimario alla *News letter* dedicata alla pronuncia in esame (News UM n. 42/2025): *La rigenerazione urbana non può prescindere dalla pianificazione urbanistica*, disponibile al link: <https://www.giustizia-amministrativa.it/-/158197-232>.

Tali decisioni, proprio in quanto attinenti all'indirizzo e all'assetto complessivo del territorio, non possono essere sottratte alla competenza del Consiglio comunale, nemmeno in via temporanea, né sostituite da strumenti di semplificazione amministrativa connessi al rilascio dei titoli edilizi ordinari.

Alla luce delle considerazioni sopra svolte, pare naturale chiedersi quanto l'attuale sistema di pianificazione regionale e nazionale in materia di rigenerazione urbana sia coerente con l'interpretazione della rigenerazione urbana fornita dalla Corte costituzionale.

La domanda, è chiaro, non può che avere una rilevanza limitata alle considerazioni *de iure condendo*, ma essendo attualmente in discussione un nuovo ed ulteriore disegno di legge in materia di rigenerazione urbana²⁴, non perde di attualità e di interesse.

2. La normativa regionale sulla rigenerazione urbana

Le regioni hanno ormai da tempo avviato una stagione di normazione in materia urbanistica²⁵, inserendo nel corpo delle leggi – pur con specifiche differenze – ambiziosi obiettivi in riferimento all'azzeramento del consumo di suolo e alla rigenerazione delle zone degradate delle città²⁶. Sul punto è da segnalare una sensibile distanza tra gli obiettivi espressi nelle leggi regionali di quarta generazione e i più umili e moderati strumenti da queste previsti²⁷.

²⁴ Il testo attualmente in discussione è disponibile al link: <https://www.senato.it/leg/19/BGT/Schede/FascicoloSchedeDDL/ebook/57978.pdf>.

²⁵ La c.d. quarta generazione, in ossequio alla distinzione temporale offerta da G. Campos Venuti, *La terza generazione urbanistica*, FrancoAngeli, Milano, 1987.

²⁶ La normativa nazionale ha incentivato tale processo. L'art. 5, comma 9, d.l. 13 maggio 2011, n. 70 (Semestre Europeo - Prime disposizioni urgenti per l'economia), convertito, con modificazioni, nella legge 12 luglio 2011 n. 106, volto a realizzare obiettivi di riqualificazione delle aree urbane degradate. A questo scopo, il legislatore statale ha abilitato le regioni ad approvare «specifiche leggi», con la finalità «di incentivare la razionalizzazione del patrimonio edilizio esistente nonché di promuovere e agevolare la riqualificazione di aree urbane degradate con presenza di funzioni eterogenee e tessuti edilizi disorganici o incompiuti nonché di edifici a destinazione non residenziale dismessi o in via di dismissione ovvero da rilocalizzare, tenuto conto anche della necessità di favorire lo sviluppo dell'efficienza energetica e delle fonti rinnovabili». La medesima disposizione ha inoltre stabilito che – «per incentivare tali azioni anche con interventi di demolizione e ricostruzione» – le leggi regionali «prevedano: a) il riconoscimento di una volumetria aggiuntiva rispetto a quella preesistente come misura premiale; b) la delocalizzazione delle relative volumetrie in area o aree diverse; c) l'ammissibilità delle modifiche di destinazione d'uso, purché si tratti di destinazioni tra loro compatibili o complementari; d) le modifiche della sagoma necessarie per l'armonizzazione architettonica con gli organismi edilizi esistenti».

²⁷ F. Guzzi, *Il contenimento del consumo di suolo alla luce della recente legislazione nazionale e regionale*, in *Riv. giur. urb.*, 4, 2016, 25 ss.; C. Benetazzo, *Il "governo del territorio" tra interventi di semplificazione ed effetti complicanti*: alcune esperienze regionali, in *Riv. giur. urb.*, 1, 2015, 30 ss.

La normativa abruzzese²⁸, ad esempio, incentiva interventi di demolizione e ricostruzione con delocalizzazione all'interno dello stesso comune. Sin dall'art. 1 è chiarito che «nell'ambito delle politiche di contenimento del consumo di suolo, di recupero del patrimonio edilizio e di rigenerazione urbana» la Regione «promuove misure volte al miglioramento della qualità della vita delle persone ed al riordino urbano mediante la realizzazione di interventi mirati alla qualità architettonica, alla sostenibilità ed efficienza ambientale, con particolare attenzione alla valorizzazione e alla tutela dei terreni agricoli, alla valorizzazione del paesaggio, alla rinaturalizzazione dei suoli, alla implementazione delle centralità urbane, nonché alla sicurezza delle aree soggette a rischi territoriali». È evidente, quindi, come le misure di rigenerazione incrocino ambiti differenziati del governo del territorio puntando, in definitiva, al miglioramento della qualità della vita dei cittadini mediante il contenimento di differenti interessi pubblici. A tal fine la legge «dispone misure tese alla densificazione degli ambiti di urbanizzazione consolidata, mediante la integrale demolizione e ricostruzione con delocalizzazione di fabbricati esistenti [...] contemplando specifiche premialità condizionate alla rinaturalizzazione dei suoli»²⁹. È previsto che i privati proprietari di immobili, i quali siano almeno per il 60% adibiti ad uso residenziale³⁰, possano demolirli integralmente e ricostruire con delocalizzazione in altro sito, che sia ricompreso nel medesimo comune, in zona di completamento o di espansione³¹. Ai privati è riconosciuta una premialità volumetrica e di superficie, oltre che un incremento di cubatura e la riduzione del contributo di costruzione fino al 50% (artt. 4 e 5). La possibilità di realizzare l'intervento è subordinata all'esistenza, presso le aree di ricostruzione, delle dotazioni di standard oppure al loro adeguamento o monetizzazione in ragione del maggiore carico urbanistico connesso all'eventuale aumento di volume o di superficie, ove siano utilizzate le premialità di cui si è detto³². Sotto tale profilo, rischiosa risulta la possibilità di monetizzazione degli standard, giacché l'ampio carico urbanistico connesso alle premialità volumetriche comporta la possibilità di atteggiamenti speculativi del privato, soprattutto alla luce dell'assenza di spazi pubblici o riservati alle attività collettive e a verde pubblico³³.

²⁸ Legge reg. Abruzzo, 31 marzo 2023, n. 16.

²⁹ Art. 1, comma 2, legge reg. Abruzzo n. 16/2023.

³⁰ Art. 2, comma 1, legge reg. Abruzzo n. 16/2023.

³¹ Art. 3, comma 1, legge reg. Abruzzo n. 16/2023.

³² Art. 3, comma 2, legge reg. Abruzzo n. 16/2023.

³³ Sul punto la giurisprudenza amministrativa ha chiarito che «la monetizzazione degli standard urbanistici non può essere considerata alla stregua di una vicenda di carattere unicamente patrimoniale e rilevante solo sul piano dei rapporti tra l'ente pubblico e il privato che realizzerà l'opera, e ciò perché, da un lato, così facendo si legittima la paradossale situazione di separare i *commoda* (sotto forma di entrata patrimoniale per il Comune) dagli *incommoda* (il peggioramento della qualità di vita degli appellanti) e dall'altro, si nega tutela giuridica agli interessi concretamente lesi degli abitanti dell'area», Cons. Stato, sez. IV, 4 febbraio 2013, n. 644.

Anche la legge regionale della regione Calabria³⁴ individua nella rigenerazione urbana «lo strumento finalizzato a promuovere il governo sostenibile del territorio, a contenere il consumo del suolo, al recupero del patrimonio costruito per migliorarne la qualità non solo urbana, edilizia-architettonica ma anche territoriale, paesaggistica e ambientale, l'efficienza energetica e idrica, la sicurezza sismica e la dotazione tecnologica, per favorire la promozione di politiche urbane integrate e sostenibili, per il perseguimento della coesione sociale, della tutela dell'ambiente e del paesaggio e della salvaguardia delle funzioni ecosistemiche del suolo»³⁵. Il complesso di norme ambisce a raggiungere plurimi obiettivi, tra i quali: la cessazione dell'utilizzo indiscriminato del suolo, l'ottimizzazione della permeabilità del terreno, la riqualificazione edilizia di aree urbanizzate e delle aree industriali, il potenziamento del benessere qualitativo nei centri storici e nelle aree periferiche, la realizzazione di progetti di edilizia residenziale di carattere sociale, l'implementazione di schemi di mobilità sostenibile, e l'efficientamento dei consumi idrici ed energetici, oltre al riutilizzo dei materiali di scarto prodotti da attività demolitorie³⁶. Nella legge sono indicate principalmente due linee d'azione: una prima è riferita alla programmazione e pianificazione comunale, assegnando al piano generale il ruolo di strumento principale per intervenire ai fini della rigenerazione urbana; una seconda linea è invece dedicata agli interventi diretti di iniziativa privata, con l'assegnazione di vari incentivi. Sotto tale ultimo profilo la normativa regionale della Calabria prevede premialità volumetriche pari al 20% e incrementi aggiuntivi fino al 35% (10% per concorsi di progettazione, 5% per riduzione del suolo impermeabilizzato). Sono consentiti ampliamenti fino al 20% della superficie o volumetria preesistente, recuperi di sottotetti e locali interrati conformi e ricostruzioni in siti alternativi per edifici demoliti in aree agricole o costiere. È inoltre prevista monetizzazione degli standard e possibilità di cumulare incentivi con altri strumenti urbanistici regionali.

La legge regionale Toscana³⁷, invece, interviene su aree ritenute come caratterizzate da degrado urbanistico o socioeconomico e distingue tra interventi sugli edifici a destinazione d'uso industriale o artigianale ed altri, generali, interventi di rigenerazione urbana. Il legislatore toscano dichiara le proprie finalità sin dai "considerato" introduttivi alla norma³⁸, ove è chiarito l'intento di «promuovere il riuso e la riqualificazione delle aree urbane degradate o dismesse»³⁹, principalmente

³⁴ Legge reg. Calabria n. 25/2022. Per un commento: P. Urbani, *La Calabria abbandona la pianificazione e favorisce la rigenerazione ex lege!*, in www.pausania.it, 22 luglio 2022; Mammarella, *Consumo di suolo e riuso edilizio*, in *Calabria nuova legge per la rigenerazione urbana*, in www.edil-portale.it, 12 luglio 2022.

³⁵ Art. 1, comma 1, legge reg. Calabria n. 25/2022.

³⁶ Art. 1, comma 2, legge reg. Calabria n. 25/2022.

³⁷ Legge reg. Toscana n. 65/2014.

³⁸ Legge reg. Toscana n. 65/2014.

³⁹ Preambolo della legge reg. Toscana n. 65/2014, considerando n. 4.

«attraverso misure incentivanti»⁴⁰. Invero, la legge toscana sembra superare l'approccio fondato sui soli incentivi urbanistici o edilizi, valorizzando la funzione di rigenerazione nell'ambito della pianificazione comunale. Basti considerare, in tal senso, che anche il legislatore toscano interviene sul contenuto del piano regolatore, distinguendo tra territorio urbanizzato e non urbanizzato⁴¹. L'obiettivo è quello di limitare eventuali impieghi (non residenziali) del territorio non urbanizzato alle sole ipotesi in cui non vi siano alternative sostenibili di riutilizzazione e riorganizzazione degli insediamenti esistenti⁴². In ogni caso, ove si ritenga necessaria una nuova urbanizzazione è prevista l'indizione di una conferenza di pianificazione, alla quale partecipano anche enti sovracomunali. La legge regionale toscana individua la rigenerazione quale strategia alternativa all'ulteriore utilizzo del suolo. A tal fine è previsto che il piano operativo, o un atto autonomo, effettui una ricognizione del territorio comunale, al fine di valutare le aree assoggettabili agli interventi di legge⁴³. Tale ricognizione ha lo scopo di individuare specifici ambiti da sottoporre a riqualificazione, definendone i perimetri, gli obiettivi programmatici, gli incentivi applicabili e le destinazioni funzionali ammesse (nell'ottica della *mixité*), nonché le direttive tese alla promozione della sostenibilità e alla conservazione della biodiversità, tra cui l'efficientamento energetico, la creazione di aree verdi urbane e il restauro delle reti ecologiche⁴⁴. Per quanto attiene al sistema di incentivi è necessario distinguere tra quelli introdotti per il recupero di edifici a destinazione d'uso industriale e artigianale, da quelli previsti per gli altri interventi. Nel primo caso i comuni stabiliscono quali incrementi di superficie massima lorda possono essere concessi, con la possibilità di ulteriori ampliamenti ove sia prevista la creazione di un'area "ecologicamente attrezzata", cioè un contesto che bilancia le necessità produttive con la tutela ambientale e l'uso ottimale delle risorse pertinenti, come energia e logistica⁴⁵. Tale attività di rigenerazione necessita di una complessa coordinazione tra diversi livelli territoriali⁴⁶, giacché, congiuntamente alla competenza comunale, sussiste da un lato la responsabilità della Regione a regolamentare le aree ecologicamente attrezzate⁴⁷ e dall'altro

⁴⁰ Preambolo della legge reg. Toscana n. 65/2014, considerando n. 23.

⁴¹ L. De Lucia, *Il contenimento del consumo di suolo e il futuro della pianificazione urbanistica e territoriale*, in E. Fontanari, G. Piperata (a cura di), *Agenda RE-CICLE. Proposte per reinventare la città*, Il Mulino, Bologna, 2017, 309.

⁴² Art. 25, legge reg. Toscana n. 65/2014.

⁴³ Art. 125, legge reg. Toscana n. 65/2014.

⁴⁴ Per approfondire: V. Giovi, *La rigenerazione urbana fra regolazione territoriale e sostenibilità ambientale nella legge toscana di governo del territorio*, in M. Passalacqua, A. Fioritto, S. Rusci (a cura di), *Ri-conoscere la Rigenerazione. Strumenti giuridici e tecniche urbanistiche*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna, 2018, 127 ss.

⁴⁵ Art. 124, legge reg. Toscana n. 65/2014.

⁴⁶ G. Torelli, *La rigenerazione urbana nelle recenti leggi urbanistiche e del governo del territorio*, in *Ist. fed.*, 3, 2017, 664.

⁴⁷ Art. 26, d.lgs. n. 112/1998.

il compito delle Province di stabilire i criteri e le priorità per l'identificazione di queste aree⁴⁸. Negli altri casi, invece, è a discrezione del comune determinare l'applicazione di misure incentivanti⁴⁹ ed eventuali ulteriori premialità, le quali però non potranno comunque superare la misura massima del 35% della superficie *edificabile* esistente all'interno dell'area o in alternativa, la densità massima esistente nelle aree contigue. In via generale, però, le premialità concesse per le attività di rigenerazione possono superare i limiti massimi stabiliti dai piani operativi. Sono inoltre previste deroghe alla normativa edilizia, quali la possibilità di ricostruire in violazione della distanza minima tra gli edifici ove la distanza non fosse già originariamente rispettata e consentire ampliamenti fuori sagoma e superamenti dell'altezza massima dell'edificio demolito.

Parimenti, la legge regionale Lombardia sul Governo del territorio (n. 12/2005) prevede una puntuale disciplina di incentivi: gli interventi di rigenerazione su immobili dismessi con criticità possono beneficiare di un incremento dei diritti edificatori tra il 10% e il 25%, stabilito dal comune, oppure automaticamente del 20% in assenza di delibera. È inoltre previsto un ulteriore 5% se l'intervento riduce l'impronta al suolo o prevede verde pari alla superficie lorda aggiunta. D'altronde, nonostante la pronuncia di incostituzionalità intervenuta sull'art. 40-*bis* di tale legge⁵⁰, continua a prevedere che: «Tutti gli interventi di rigenerazione degli immobili di cui al presente articolo sono realizzati in deroga alle norme quantitative, morfologiche, sulle tipologie di intervento, sulle distanze previste dagli strumenti urbanistici comunali vigenti e adottati e ai regolamenti edilizi, fatte salve le norme statali e quelle sui requisiti igienico-sanitari».

Del tutto coerenti con le precedenti previsioni sono i c.d. crediti da rinaturalizzazioni previsti dalla legge reg. Veneto, n. 14/2017, ove sono previste e modulate diverse premialità che arrivano fino ad un massimo del 40% di ampliamento anche in tal caso con specifiche deroghe (si veda, ad esempio, la distanza minima tra gli edifici derogabile ai sensi dell'art. 103 della legge regionale). La legge introduce misure di semplificazione dei procedimenti amministrativi urbanistici ed edilizi⁵¹ e incentivi economici per interventi privati e pubblici di rigenerazione urbana. Invero, in tal caso, sin dalle finalità che si intendono realizzare emerge in modo diretto l'intento di incentivo all'attività economica immobiliare e di semplificazione dei procedimenti, giacché è previsto quale fine «di agevolare la rigenerazione e l'efficientamento del patrimonio edilizio esistente nonché sostenere la ripresa economica e produttiva della Regione, in particolare del comparto edilizio, nel rispetto della normativa regionale sul contenimento del consumo del suolo, dell'autonomia

⁴⁸ Art. 18, legge reg. n. 87/1998.

⁴⁹ Artt. 125 e 127, legge reg. Toscana n. 65/2014.

⁵⁰ Corte cost., n. 202/2021.

⁵¹ Ove per semplificazione si indicano, in senso generale, quegli interventi finalizzati «a rendere meno complicati e difficili i rapporti fra cittadini e amministrazione», D. De Pretis, *Semplificazione, urbanistica ed edilizia*, in *Riv. giur. urb.*, 3, 2007, 316 ss.

degli enti locali ed avuto riguardo alla sostenibilità ambientale degli interventi, con la presente legge detta misure per la semplificazione dei procedimenti amministrativi urbanistici ed edilizi»⁵².

Le leggi regionali analizzate sono esemplificative dei diversi strumenti introdotti in materia di rigenerazione urbana, cosicché è possibile tracciare una tendenza comune alla generalità degli interventi regionali in materia: far leva sull'interesse privato a rigenerare un immobile mediante incentivi, premialità e semplificazioni procedurali in favore dei soggetti privati.

3. La normativa statale: piani e programmi per la rigenerazione

Anche a livello nazionale, gli strumenti nati per il recupero e la rigenerazione urbana condividono un tratto comune: pur essendo tra loro eterogenei, sono, nella maggior parte dei casi, concepiti per attuare interventi puntuali più che per guidare trasformazioni urbane di lungo periodo. La loro origine nel diritto del recupero edilizio spiega questa impostazione, giacché l'accento cade sui singoli manufatti o su ambiti circoscritti, mentre la dimensione strategica della rigenerazione – quella che integra obiettivi sociali, economici, ambientali e culturali – resta sullo sfondo. Ne discende un quadro frammentato, affidato a procedure spesso complesse, a definizioni non uniformi e a una forte dipendenza dalla disponibilità economica privata.

I piani di recupero, introdotti con la legge n. 457/1978⁵³, ad esempio nascono per conservare, risanare o ricostruire il patrimonio edilizio in zone “degradata”, ma senza che la legge fornisca criteri oggettivi per riconoscere tale degrado. Seppure il tema sia stato dibattuto⁵⁴, a livello funzionale, il piano di recupero è ritenuto uno strumento per lo più attuativo: definisce opere, tempi e risorse, ma non articola una visione trasformativa della città e nella prassi è stato avviato solo in riferimento ad investimenti privati. In sintesi, il piano è efficace nella manutenzione e nella ristrutturazione edilizia, ma insufficiente quando la sfida è ricucire tessuti urbani complessi e affrontare vulnerabilità sociali radicate.

I programmi integrati di intervento (PII)⁵⁵ sono ancor più chiaramente espressione della dimensione dell’“urbanistica consensuale”, giacché si applicano attraverso

⁵² Art. 1, legge reg. Veneto n. 19/2021.

⁵³ *Ex multis*: E.M. Marengi, *Il recupero del patrimonio edilizio ed urbanistico esistente*, Giuffrè, Milano, 1982; A. Corsetti, *Piano di recupero*, in *Novissimo digesto italiano, Appendice V*, 1984; Bonaccorsi, G. D'Angelo, *Il recupero del patrimonio edilizio nella L. n. 457 del 1978*, in *Riv. giur. edilizia*, 2, 1979, 3 ss.; S. Amorosino, *I piani di recupero nel sistema dei piani urbanistici*, in *Riv. giur. edilizia*, 2, 1990, 244 ss.

⁵⁴ S. Amorosino, *Il piano di recupero nel «sistema» dei piani urbanistici*, in *Riv. giur. edilizia*, II, 1990, 239 ss.; G. Tulumello, *Profili teorici e problematiche applicative della disciplina delle attività di recupero edilizio e urbanistico*, in *Riv. giur. edilizia*, II, 1991, 38 ss.

⁵⁵ Introdotti con legge 17 febbraio 1992 n. 179, rubricata *Norme per l'edilizia residenziale pubblica*.

accordi tra amministrazioni e investitori. Tuttavia, la capacità trasformativa dei PII è condizionata dalla disponibilità di capitale privato e dal ritorno atteso: le aree marginali, meno appetibili, restano spesso escluse. Il PII si sostanzia in uno strumento di pianificazione speciale e di dettaglio⁵⁶, dedicato alla riorganizzazione e riconversione di intere zone, così da rispondere a nuove esigenze dello sviluppo urbano⁵⁷, tanto è vero che può applicarsi anche per nuovo consumo di suolo. Tanto basterebbe a ritenerlo uno strumento non più coerente con la rigenerazione urbana rispettosa degli impatti ambientali.

I programmi di riqualificazione avviati con la legge 17 febbraio 1992, n. 179 ed il successivo d.m. 21 dicembre 1994 sono, più che strumenti urbanistici, canali di finanziamento per progetti che combinano interventi pubblici e privati. La loro natura extra-legislativa li rende flessibili, ma al tempo stesso li priva della forza regolativa di un piano: i criteri di selezione hanno componenti discrezionali, non fissano standard su prezzi, tempi e qualità, e l'equilibrio tra benefici pubblici e vantaggi privati resta difficilmente misurabile⁵⁸. Anche in questo caso, la riuscita dipende dal cofinanziamento dei privati, con gli stessi rischi di selezione avversa per i territori più deboli⁵⁹.

Anche i programmi di recupero urbano (PRU)⁶⁰ hanno vocazione esecutiva e servono ad attuare la pianificazione comunale, specie in riferimento all'edilizia residenziale pubblica, e prevedono una sequenza organica di opere di urbanizzazione e interventi sull'edificato. Le opere realizzate, in questo senso, si muovono sia verso il nuovo, cioè, realizzando nuovo edificato per l'urbanizzazione di date aree o per il loro completamento, che verso l'esistente, mediante interventi di manutenzione⁶¹. I piani vengono realizzati con il concorso di soggetti pubblici e privati, anche mediante l'uso di accordi di programma. Il ruolo del privato, in tale prospettiva, è di primaria importanza, giacché non solo ha la possibilità di presentare al Comune una proposta di programma, ma è anche il finanziatore da cui provengono le risorse economiche necessarie a realizzarlo. Stante, infatti, la difficoltà dei comuni di reperire risorse pubbliche, il privato acquisisce la capacità di incidere sul fenomeno del recupero⁶².

⁵⁶ A. Fiale, E. Fiale, *Diritto Urbanistico*, XVI ed., Ed. Simone, Napoli, 2019, 399.

⁵⁷ L. Cimellaro, *Note esegetiche su alcune delle principali disposizioni del febbraio 1992, n. 179*, in *Riv. giur. edilizia*, 2-3, 1993; B. Neri, *La L. febbraio 1992, n. 179, sull'edilizia residenziale pubblica: una disciplina innovativa attesa della riforma generale dell'intervento pubblico nel settore*, in *Riv. giur. edilizia*, 2-3, 1993, 349 ss.

⁵⁸ S. Vitale, *Programmi di riqualificazione urbana*, in S. Battini, L. Casini, G. Vesperini, C. Vitale (a cura di), *Codice di edilizia e urbanistica*, UTET, Torino, 2013, 522.

⁵⁹ P. Urbani, S. Civitarese Matteucci, *Diritto Urbanistico – Organizzazione e rapporti*, Giappichelli, Torino, 2023, 238.

⁶⁰ Introdotti all'art. 11, d.l. 5 ottobre 1993, n. 398, convertito con modificazioni in legge 4 dicembre 1993 n. 493.

⁶¹ G. Piperata, *I programmi di recupero urbano*, in S. Battini, L. Casini, G. Vesperini, C. Vitale (a cura di), *Codice di edilizia e urbanistica*, cit., 504.

⁶² S. Civitarese Matteucci, *Territorio e politiche locali*, in M. Cammelli (a cura di), *Territorialità e delocalizzazione nel governo locale*, Il Mulino, Bologna, 2007, 539.

Se i Programmi Integrati di Intervento, i Programmi di Recupero Urbano ed i Programmi di Riqualificazione Urbana sono stati qualificati quali prima generazione di strumenti⁶³, in quanto prevedono principalmente interventi di riqualificazione fisica dei quartieri degradati, le successive politiche pongono, invece, maggiore attenzione alla necessità di promuovere un processo non tanto di riqualificazione, quanto di rigenerazione urbana, intesa come integrazione tra la riqualificazione edilizia e gli obiettivi culturali, sociali, economici ed ambientali. Il riferimento è ai Contratti di Quartiere ed ai Programmi di Riqualificazione Urbana e di Sviluppo Sostenibile del territorio.

I contratti di quartiere, istituiti a fine anni '90⁶⁴, provano a integrare dimensione edilizia e sociale in ambiti segnati da degrado e carenza di servizi, con l'intento di coinvolgere residenti e terzo settore. Tali strumenti non hanno forza pianificatoria: restano programmi sperimentali, validi per microcontesti.

I Programmi di riqualificazione urbana e sviluppo sostenibile del territorio (PRUSST)⁶⁵ sembrano tenere in considerazione lo sviluppo sostenibile, l'implementazione delle infrastrutture e la competitività territoriale, con il coinvolgimento multilivello di istituzioni e *partnership* articolate. Anche in riferimento a tali strumenti la base regolativa è regolamentare, non legislativa, cosicché i PRUSST risultano adeguati per allocare risorse, ma non per assicurare coerenza e priorità nel lungo periodo alla rigenerazione.

I programmi di riabilitazione urbana⁶⁶, invece, puntano sulla demolizione e ricostruzione, introducendo una novità: i consorzi dei proprietari possono proporre interventi e, in caso di mancata adesione di minoranze, arrivare fino all'esproprio con indennizzo⁶⁷. Si tratta, a parere di chi scrive, di una leva attrattiva, ma rischia di risultare conflittuale, poiché sposta il baricentro sull'accordo tra titolari di diritti e apre a contenziosi; soprattutto, restringe la rigenerazione a operazioni edilizie sostitutive, senza garanzie sull'integrazione con servizi, spazi pubblici, accessibilità e inclusione sociale.

I piani ed i programmi a cui abbiamo fatto cenno, poi, si inseriscono nell'ambito di una normativa urbanistico edilizia caratterizzata da una precisa continuità, esemplificabile in un doppio binario: su uno si muove il processo di semplificazione dei

⁶³ G. Merlo, *La programmazione sociale: principi, metodi e strumenti*, Carocci, Roma, 2014.

⁶⁴ Istituiti dal d.m. 22 ottobre 1997 del Ministro dei lavori pubblici, il quale è composto da un unico articolo mediante il quale è approvato l'apposito bando, allegato al decreto, che finanzia i progetti.

⁶⁵ D.m. 8 ottobre 1998 del Ministro dei lavori pubblici prevede che le disponibilità finanziarie destinate all'attuazione dei programmi di riqualificazione urbana, di cui al d.m. 21 dicembre 1994, che non siano state impegnate possono essere utilizzate per la promozione e realizzazione dei Programmi di Riqualificazione Urbana e di Sviluppo Sostenibile del territorio (PRUSST).

⁶⁶ Introdotti dall'art. 27, legge 1° agosto 2002, n. 166.

⁶⁷ A Fiale, E. Fiale, *Diritto urbanistico*, cit., 404-405; D. Antonucci, *Manuale di diritto urbanistico: pianificazione urbanistica e disciplina dell'attività edilizia*, Sistemi Editoriali Simone, Pozzuoli, 2004, 244-245.

procedimenti amministrativi previsti per le varie forme di esercizio dello *ius aedificandi*⁶⁸, sull'altro prosegue la diversificata introduzione di incentivi e disposizioni di deroghe ai privati che svolgono attività di riqualificazione ed ammodernamento⁶⁹. Tale tracciato prende avvio dalla legislazione speciale sul piano casa⁷⁰, con le relative ristrutturazioni ricostruttive e premialità volumetriche, passa per il recente Decreto Semplificazioni⁷¹, mediante il quale il Testo Unico Edilizia è stato modificato consentendo esplicite deroghe per le ipotesi di demolizione e ricostruzione, e giunge sino all'ultimo Decreto Salva-Casa⁷². Ancor più di recente, inoltre, il Consiglio dei ministri ha approvato lo schema di Disegno di legge recante "Delega al Governo per l'adozione del Codice dell'edilizia e delle costruzioni" con gli obiettivi "razionalizzazione e riordino dei regimi amministrativi edilizi e urbanistici e dei connessi titoli abilitativi"⁷³. Il Disegno di legge sembra muoversi nell'ambito di una generale semplificazione dei regimi amministrativi edilizi e urbanistici e dei connessi titoli abilitativi, anche attraverso il ricorso a istituti di auto-certificazione e meccanismi di silenzio-assenso. Coerentemente, ove all'opera siano formalmente riconosciute finalità di rigenerazione urbana, è prevista la possibilità di rilascio di un permesso di costruire in deroga agli strumenti urbanistici⁷⁴ ed è suggerita la riduzione degli oneri economici per gli interventi edilizi⁷⁵. È inoltre prevista una

⁶⁸ A. Travi, *Considerazioni generali sulle tecniche di semplificazione in materia edilizia*, in *Riv. giur. urb.*, 4, 2023, 648 ss.; P. Marzaro, *Il silenzio assenso e l'"infinito" della semplificazione. La scomposizione dell'ordinamento nella giurisprudenza sui procedimenti autorizzatori semplificati*, in *Riv. giur. urb.*, 3, 2022, 558 ss.

⁶⁹ A. Giusti, *La rigenerazione urbana tra consolidamento dei paradigmi e nuove contingenze*, in *Dir. amm.*, 2, 2021, 439 ss.

⁷⁰ Il riferimento è alla legge 6 agosto 2008 n. 133, al D.P.C.M. 16 luglio 2009. Per un commento, *ex multis*, V. Cerulli Irelli, L. De Lucia, *Il secondo piano casa: una (incostituzionale) depianificazione del territorio*, in *Democrazia e diritto*, 2009, 1, 106 ss.

⁷¹ D.l. 16 luglio 2020, n. 76, convertito nella legge 11 settembre 2020 n. 120.

⁷² Legge 24 luglio 2024 n. 105, di conversione, con modificazioni, del d.l. 29 maggio 2024, n. 69.

⁷³ Comunicato stampa del Consiglio dei ministri n. 150. La riforma intende intervenire in modo organico sulla disciplina edilizia e su alcuni profili urbanistici connessi. Nel disegno di legge è prevista la ridefinizione del riparto delle competenze tra Stato, Regioni ed enti locali, mediante una nuova strutturazione dei livelli essenziali delle prestazioni, oltre che l'introduzione di criteri unitari per procedure, modelli amministrativi e titoli abilitativi. Sono previste misure di semplificazione procedurale, tra cui l'unificazione dei punti di accesso per i procedimenti, il riuso dei dati già in possesso della pubblica amministrazione, il ricorso al silenzio-assenso e all'autocertificazione, nonché l'estensione della digitalizzazione delle pratiche e l'introduzione del fascicolo dell'immobile (per la creazione di un archivio digitale nazionale sulle pratiche edilizie). La delega disciplina, inoltre, le categorie di intervento edilizio, il regime dell'edilizia libera, l'attestazione dello stato legittimo degli immobili, la classificazione uniforme delle difformità e i criteri per le sanatorie. Sono previste disposizioni per rendere più omogenee le modalità di vigilanza e per rafforzare i meccanismi di esecuzione delle demolizioni in caso di inadempienza.

⁷⁴ Art. 1, comma 1, lett. l), n. 6.

⁷⁵ Art. 1, comma 1, lett. p).

revisione della disciplina edilizia in chiave rigenerativa e sostenibile, attribuendo priorità al recupero del patrimonio esistente, all'efficientamento energetico, alla sicurezza sismica, alla riduzione del consumo di suolo e delle emissioni climalteranti, nel rispetto della tutela paesaggistica e culturale⁷⁶. La disposizione prevede, a tal scopo, una semplificazione delle regole e delle procedure per favorire interventi di riqualificazione e adeguamento del costruito agli standard attuali di qualità, sicurezza, accessibilità e sostenibilità, valorizzando in particolare gli interventi di efficientamento energetico, abbattimento delle barriere architettoniche, riuso dei materiali, coperture verdi e recupero delle acque meteoriche.

4. *Il percorso, ad oggi incompiuto, verso una legge nazionale sulla rigenerazione urbana*

Il legislatore nazionale non è mai intervenuto in maniera organica sui principi o la disciplina della rigenerazione urbana, nonostante la vivace produzione normativa regionale, che di frequente ha comportato conflitti in ordine alle diverse competenze statali e regionali⁷⁷. Invero, in applicazione degli impegni presi in sede di adozione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, il governo ha previsto l'approvazione di «una legge sul consumo di suolo, che affermi i principi fondamentali di riuso, rigenerazione urbana e limitazione del consumo dello stesso, sostenendo con misure positive il futuro dell'edilizia e la tutela e la valorizzazione dell'attività agricola»⁷⁸.

Le già numerose proposte di legge in materia⁷⁹, sono così andate intensificandosi alla luce dell'impegno assunto. Da ultimo, nell'agosto 2025, l'ottava Commissione del Senato ha adottato un testo unificato che raccoglie molteplici precedenti

⁷⁶ Art. 1, comma 1, lett. t).

⁷⁷ È bene ricordare che la disciplina del governo del territorio è di competenza concorrente, ex art. 117, comma 3, Cost., a mente del quale spetta alla legge statale disporre i principi di una materia e alla regionale occuparsi della disciplina di dettaglio, ammettendosi che, in assenza della prima, le regioni possano legiferare nel rispetto dei principi generali. Al contempo, la materia della proprietà privata è di competenza esclusiva statale (in quanto appartiene all'ordinamento civile, il quale ex art. 117, comma 2, lett. l) è di competenza dello Stato) e, per l'effetto, risulterebbe incostituzionale ogni intervento del legislatore regionale che disciplini aspetti e forme della proprietà. Infine, la rigenerazione urbana, lungi dal limitarsi alla disciplina della pianificazione urbana in senso stretto, intreccia i temi della tutela ambientale e paesaggistica (basti pensare all'applicazione del principio del minor consumo di suolo), materie anch'esse di esclusiva competenza statale, ex art. 117, comma 2, lett. s), Cost. Si veda P. Urbani, *A proposito della riduzione del consumo di suolo*, in *Riv. giur. edilizia*, 3, 2016, 227 ss.

⁷⁸ PNRR, disponibile su www.italiadomani.gov.it, 85.

⁷⁹ Secondo il Rapporto Annuale "Community Valore Rigenerazione Urbana" 2025, prodotto da TEHA Group e pubblicato su Astrid Online, «soltanto negli ultimi ventisei anni si contano 76 proposte tra riforme urbanistiche e disegni di legge sul consumo del suolo e sulla rigenerazione urbana».

disegni di legge dedicati alla rigenerazione urbana⁸⁰. Il provvedimento intende valorizzare la rigenerazione come strumento per avviare interventi coordinati di trasformazione urbanistica, edilizia e architettonica in aree e complessi urbani soggetti a degrado⁸¹. L'obiettivo dichiarato è quello di recuperare e migliorare il patrimonio costruito, potenziandone la qualità, l'accessibilità degli spazi, l'efficienza energetica e idrica, la sicurezza sismica e le dotazioni tecnologiche. Il testo intende promuovere inoltre politiche urbane integrate e sostenibili, finalizzate a rafforzare il benessere e la coesione sociale, lo sviluppo economico, la tutela dell'ambiente e la valorizzazione del paesaggio. A tal fine è disegnata una *governance* articolata su tre livelli⁸². Il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti dovrebbe guidare e coordinare le politiche di rigenerazione urbana: aggiornare gli obiettivi nazionali (come il PinQua), coordinare i fondi pubblici, integrare le politiche settoriali (mobilità, sociale, ambiente), monitorare gli interventi e favorire la partecipazione degli investitori privati. Le regioni dovrebbero invece definire le priorità territoriali, assegnare le risorse ai comuni, introdurre incentivi e semplificazioni aggiuntive rispetto a quelle previste nella legge nazionale, promuovere programmi dedicati alle aree ERP e sostenere la rigenerazione anche tramite strumenti come consorzi di piccoli proprietari o incentivi per la bonifica dei siti contaminati. I comuni (sopra i diecimila abitanti) sono invece deputati ad individuare gli ambiti urbani da rigenerare, mappare il degrado e le opere incompiute, programmare gli interventi e attuare le politiche, anche in forma associata, tramite processi amministrativi semplificati.

Quanto agli strumenti, a cui è dedicato il capo III del disegno di legge, sono previsti un piano nazionale ed uno comunale per la rigenerazione urbana. Quanto al piano nazionale, esso riunirebbe, da un lato, gli interventi straordinari già previsti dal PNRR e, dall'altro, un nuovo Piano nazionale, che il Governo dovrebbe adottare entro 18 mesi dalla promulgazione della legge. Tale piano dovrà definire gli obiettivi, le priorità e gli interventi strategici sulla base dei documenti programmatici inviati dalle Regioni, indicando le tipologie di intervento ed individuando i progetti prioritari. La pianificazione comunale di rigenerazione urbana, invece, è finalizzata a tradurre gli obiettivi nazionali nel contesto locale: i comuni dovrebbero delimitare

⁸⁰ «Nuovo testo unificato adottato dalla commissione per i Disegni di legge n. 29, 761, 863, 903, 1028, 42, 1122, 1131», consultabile al link: https://www.senato.it/printable/route/sen_showdoc.show_doc_controller_structure?leg=19&tipodoc=SommComm&id=1473010&idoggetto=0&part=doc_dc-allegato_a-ddlbl_ntuadcpiddl297618639031&printable_format=print&legislature=19.

⁸¹ All'art. 2 del Ddl, dedicato alle definizioni, il concetto di degrado è così descritto «per degrado si intendono tutte quelle situazioni nelle quali le aree, gli edifici, le opere e i complessi edilizi sono caratterizzati da condizioni di abbandono, pericolosità sociale, sottoutilizzazione, sovraffollamento o impropria utilizzazione o da condizioni di compromissione degli equilibri ecosistemici generate anche dalla sottoutilizzazione o sovraffollamento degli immobili esistenti, o comunque da impropria o parziale utilizzazione degli stessi, o dalla presenza di strutture non compatibili, dal punto di vista paesaggistico, ambientale, sociale o funzionale, con il contesto urbano di riferimento o inadeguate dal punto di vista della sicurezza statica e antisismica, dell'efficienza energetica e dell'impatto ambientale».

⁸² Capo II «*Governance* della rigenerazione urbana», art. 3 «Soggetti istituzionali della rigenerazione urbana».

gli ambiti da rigenerare, stabilire le destinazioni d'uso, i limiti edilizi, gli interventi pubblici e i servizi da attivare, includendo anche l'edilizia sociale, la mobilità sostenibile, la risoluzione delle opere incompiute e le procedure di delocalizzazione nelle aree a rischio. All'art. 9 del disegno di legge è previsto che le regioni e gli enti locali promuovano la partecipazione diretta e strutturata dei cittadini e delle imprese nella definizione degli obiettivi dei programmi di rigenerazione urbana, garantendo piena informazione tramite portali web e strumenti di dibattito pubblico. È inoltre previsto che l'approvazione dei piani e dei programmi di rigenerazione urbana comportino automaticamente la dichiarazione di pubblica utilità, facilitando così eventuali procedure espropriative⁸³. Per gli interventi che aumentino il carico urbanistico vengono definite regole sulla dotazione di standard urbanistici, prevedendo percentuali ridotte o possibilità di monetizzazione⁸⁴.

È inoltre previsto che soggetti privati possano realizzare in autonomia interventi di rigenerazione urbana su interi immobili mediante ristrutturazione o demolizione e ricostruzione, anche con cambio di destinazione d'uso, usufruendo degli incrementi volumetrici previsti. Tali interventi dovrebbero migliorare efficienza energetica, sicurezza sismica, isolamento acustico e accessibilità. I privati possono proporre interventi su interi ambiti anche in assenza della programmazione comunale, salvo che nei centri storici, dove è necessaria la pianificazione comunale e l'intesa con la Soprintendenza⁸⁵.

Il disegno di legge introduce, inoltre, un articolato sistema di agevolazioni pensato per favorire gli interventi di rigenerazione urbana, rispetto alle quali è richiesto alle regioni e alle province autonome di aggiornare le tabelle che regolano gli oneri di urbanizzazione ed i costi di costruzione, adottando criteri più favorevoli per demolizioni e ricostruzioni. Sono previsti inoltre incentivi fiscali significativi: esenzioni dell'IMU e della TARI durante gli interventi, delle imposte di registro e ipocatastali in misura fissa, l'accesso alle principali detrazioni edilizie e una detrazione IRPEF del 50% sull'IVA per l'acquisto di immobili rigenerati. Infine, viene data ai comuni e alle regioni la possibilità di aumentare le aliquote fiscali su immobili inutilizzati da oltre cinque anni, così da stimolarne il recupero⁸⁶.

Per realizzare gli interventi previsti nel Piano nazionale per la rigenerazione urbana è prevista l'istituzione di un Fondo nazionale, la cui dotazione finanziaria è pari a 3,4 miliardi di euro nel decennio 2026-2037. Si tratta di una somma, sottratta ad altri fondi per la riqualificazione degli immobili, che risulta strutturalmente insufficiente rispetto al perimetro molto esteso degli obiettivi sottesi al testo unificato⁸⁷. È

⁸³ Art. 13, *Semplificazioni*.

⁸⁴ *Idem*.

⁸⁵ Art. 8, *Disciplina degli interventi diretti privati di rigenerazione urbana*.

⁸⁶ Art. 12, *Incentivi economici e fiscali*.

⁸⁷ Nel Disegno di legge, infatti, sono individuate una pluralità di finalità di sistema, che spaziano dal recupero qualitativo del patrimonio edilizio esistente (con specifico riguardo all'efficienza energetica, alla sicurezza sismica e all'adeguamento tecnologico), al contenimento del consumo di suolo

inoltre da considerare che gli oneri fiscali collegati alle agevolazioni IMU e TARI graverebbero sui bilanci comunali, determinando compressioni significative della capacità finanziaria locale disponibile per il cofinanziamento ai progetti di rigenerazione, con conseguenze più acute nei contesti di minore dimensione economica e limitata attrattività imprenditoriale.

La disciplina normativa proposta, inoltre, pur se introduttivamente orientata alla semplificazione rischia di condurre ad esiti controproducenti. Per la realizzazione delle opere di rigenerazione è infatti prevista l'indizione, in deroga, di una conferenza di servizi semplificata con termini perentori pari a sessanta giorni⁸⁸: l'estensione del meccanismo del silenzio-assenso e l'automatismo nella determinazione conclusiva, sebbene accelerino formalmente gli *iter* autorizzativi, potrebbero ridurre gli spazi di verifica sostanziale, amplificando il rischio di successivi contenziosi⁸⁹. Tali meccanismi si inseriscono, inoltre, nell'ambito di procedure che prevederebbero l'attribuzione di ampi margini di flessibilità alle amministrazioni, mediante incentivi volumetrici e deroghe tecniche automatiche, di fatto indebolendo la guida pubblica della città.

5. *Il ruolo della rigenerazione nel sistema di governo del territorio. Prime riflessioni conclusive*

L'analisi finora svolta sembra dimostrare che – pur nell'ambito di un frastagliato e disgregato quadro normativo – la disciplina regionale e quella nazionale siano espressione di un approccio comune. L'aumento di cubatura e di superfici, le deroghe agli standard e ai cambi di destinazione d'uso, le semplificazioni e le accelerazioni nel rilascio dei titoli edificatori risultano strumenti che, se da un lato assicurano l'apporto del privato nella riqualificazione del costruito, dall'altro possono contraddire gli scopi di rigenerazione che le stesse norme individuano (come sottolineato anche dalla Corte costituzionale). Le tolleranze costruttive e i meccanismi di silenzio-assenso alleggeriscono le procedure ed i controlli, ma possono indebolire, come noto, la tutela paesaggistica, la sicurezza e, in generale, la coerenza con

mediante rinaturalizzazione e adattamento climatico, fino alla rigenerazione dei tessuti periferici mediante integrazione funzionale e densificazione infrastrutturale, le quali si riflettono in un'ampia gamma di spese ammissibili coprenti l'intero ciclo programmatico-progettuale degli interventi.

⁸⁸ Art. 3, comma 6, *Soggetti istituzionali della rigenerazione urbana*.

⁸⁹ Sul tema, *ex multis*, si vedano: A. Travi, *Sul silenzio assenso nel governo del territorio*, in F. Cusano (a cura di), *Scritti in onore di Paolo Urbani*, Giuffrè, Milano, 2025, 1651 ss.; L. Portaluri, *Note sulla semplificazione per silentium (con qualche complicazione)*, in *giustizia-amministrativa.it*, 2008, 1-13; V. Parisio, *Il silenzio amministrativo nell'attività edilizia*, in M.A. Sandulli, M.R. Spasiano, P. Stella Richter, *Il diritto urbanistico in 50 anni di giurisprudenza della Corte costituzionale*, Editoriale scientifica, Napoli, 2007, 233-277; R. Giovagnoli, *Il silenzio e la nuova SCIA. Obbligo di provvedere, danno da ritardo e nuove forme di semplificazione e liberalizzazione*, Giuffrè, Milano, 2011.

gli obiettivi pubblici⁹⁰. La rigenerazione a guida prettamente privata, inoltre, rischia di applicarsi solo ove sussiste un interesse privato all'investimento e, per l'effetto, non trovare attuazione in quelle zone a bassa attrattività imprenditoriale che più di altre necessiterebbero degli interventi rigenerativi.

In controluce, il problema strutturale è chiaro: prevalgono strumenti esecutivi, spesso legati a finanziamenti o a negoziazioni con i privati, mentre mancano dispositivi di pianificazione capaci di orchestrare, a scala urbana e metropolitana, casa, servizi, mobilità, ambiente, salute e inclusione. La conseguenza è una rigenerazione a macchia di leopardo, guidata dall'opportunità più che da scelte strategiche, con un ruolo pubblico indebolito. Indebolito, d'altronde, è anche il piano regolatore.

Rispetto al quadro normativo sviluppatosi attorno alla legge fondamentale del 1942, sono, come noto, andati a sovrapporsi ulteriori atti di pianificazione settoriale al piano regolatore, i quali hanno concretamente limitato la pianificazione prettamente urbanistica. La dottrina ha segnalato «una riaffermazione del principio della pianificazione generale (le autorità di settore operano pressoché esclusivamente per piani) ma di depianificazione specificamente urbanistica»⁹¹. Al fenomeno di emersione delle c.d. discipline differenziate⁹², inoltre, si è affiancato l'uso sempre più frequente degli strumenti dell'urbanistica c.d. «contrattata», fondata sulla negoziabilità delle decisioni urbanistiche con i privati mediante moduli consensuali. La pianificazione incentrata sul piano regolatore ha così lasciato il passo «ad una

⁹⁰ «Al di là dei casi di liberalizzazione, introdotti a partire dal Piano Casa del 2009, e proseguiti con le modifiche alle disposizioni dell'art. 3 del TU edilizia, a partire dal 2020, che permettono interventi diretti che non richiedono, di norma, alcun processo di mediazione tra interessi pubblici e privati, in molti casi la trasformazione del costruito in contrasto con le previsioni del piano urbanistico richiede necessariamente il ricorso ad accordi urbanistici, ad una pura contrattazione con la PA, nella quale la composizione degli interessi espone molte volte l'amministrazione ad accettare, nella riformulazione delle prescrizioni urbanistiche, scambi ineguali in luogo di quelli leali», così P. Urbani, *Il declino del piano: un nuovo rapporto tra autorità e libertà?*, in *Rivista giuridica di urbanistica*, 2025, 132.

⁹¹ P. Stella Richter, *Relazione generale*, in P. Stella Richter (a cura di), *Atti del Convegno nazionale AIDU Pianificazione e depianificazione*, Macerata 28-29 settembre 2012, in *Riv. giur. edilizia*, 2, 144.

⁹² L'espressione deriva dagli interessi c.d. differenziati, la cui ricostruzione si deve a V. Cerulli Irelli, *Pianificazione urbanistica ed interessi differenziati*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1985, 386 ss. Sul punto si veda anche: S. Civitaresse Matteucci, *Sulla dinamica degli interessi pubblici nella pianificazione urbanistica*, in *Riv. giur. edilizia*, 1992, 2, 155 ss.; E. Picozza, *Il piano regolatore urbanistico comunale*, Cedam, Padova, 1983, 67 ss.; P. Stella Richter, *I piani di bacino*, in *Riv. giur. urb.*, 1998, 523 ss. Con tale termine ci si riferisce a particolari interessi forti, ritenuti quali limiti alla pianificazione urbanistica, poiché la legge prevede che siano oggetto di specifiche ed autonome competenze. «Il contenuto e l'oggetto della politica del territorio, e segnatamente della funzione di pianificazione territoriale generale (urbanistica), sono limitati dal fatto che una serie di attività (ad incidenza territoriale) e determinate specie di cose immobili, in quanto esprimono interessi pubblici differenziati rispetto alla politica (generale) del territorio, sono a loro volta oggetto di funzioni pubbliche differenziate rispetto a quest'ultima e imputate a soggetti o ad organi espressamente preposti dalla legge alla loro cura», V. Cerulli Irelli, *Pianificazione urbanistica ed interessi differenziati*, cit., 441.

urbanistica per progetti affidata a leggi speciali, derogatorie, e ad una programmazione di carattere consensuale e contrattata»⁹³. Il bisogno di intervenire sulle città per riqualificarle ha ulteriormente incentivato tale processo, giacché sono stati introdotti molteplici strumenti per incentivare il coinvolgimento attivo delle risorse private⁹⁴. I programmi e le misure per la riqualificazione sono stati frequentemente guidati da interessi privati e si sono spesso concretizzati in «in surrettizie operazioni immobiliari e attività di espansione edilizia»⁹⁵.

Oggi, però, il quadro, pur complesso, sembra necessitare di una lettura nuova. Non solo la finalità di sviluppo del territorio (se intesa come espansione delle attività edificatorie) è diventata recessiva, ma ad essa, insieme con l'emersione degli obiettivi di rigenerazione e limitazione del consumo di suolo, si è affiancata con sempre maggiore protagonismo la tutela dei valori come l'ambiente, il paesaggio e la sicurezza del territorio⁹⁶. Nel concetto di rigenerazione, infatti, rientra pienamente la tutela del paesaggio, il rispetto dell'ecosistema, la valorizzazione dei beni ambientali e culturali e l'implementazione dei servizi pubblici. Nella rigenerazione urbana, cioè, la trasformazione urbanistica è funzionale «a costruire uno sfondo nuovo attraverso cui promuovere azioni integrate atte a soddisfare i molteplici interessi differenziati emergenti nelle aree urbane»⁹⁷.

Gli obiettivi di rigenerazione urbana, quindi, sembrano richiedere un ripensamento degli attuali strumenti di governo del territorio, anche nell'ottica di un'urbanistica integrale, intesa come disciplina globale dell'uso del territorio⁹⁸. D'altronde

⁹³ G. Gardini, *Alla ricerca della «città giusta». La rigenerazione come metodo di pianificazione urbana*, in *federalismi.it*, 24, 2020, 60. Sul punto si veda anche F.F. Guzzi, *Rigenerazione urbana e valorizzazione dell'esistente*, in *federalismi.it*, 22, 2016, 4 ss.; G. Guzzardo, *La regolazione multilivello del consumo di suolo e del riuso dell'abitato*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2018, 137 ss.

⁹⁴ P. Urbani, *Territori e poteri emergenti. Le politiche di sviluppo tra urbanistica e mercato*, Giapichelli, Torino, 2007, 184, rilevi come all'urbanistica consensuale «[...] si è arrivati attraverso un percorso lungo e per certi versi alquanto articolato, le cui motivazioni risiedono in un'esigenza sempre più avvertita di raggiungere attraverso la partecipazione del privato interessato alle trasformazioni previste dal piano urbanistico il miglior assetto degli usi del territorio visto sempre però nell'interesse generale della collettività. Più recentemente a questa esigenza se ne è aggiunta un'altra: quella di soddisfare contemporaneamente alle trasformazioni la domanda di opere di urbanizzazione che le amministrazioni locali non sono in grado di finanziare totalmente con capitale pubblico».

⁹⁵ G. Gardini, *Alla ricerca della «città giusta»*, cit., 61.

⁹⁶ P. Chirulli, *Urbanistica e interessi differenziati: dalle tutele parallele alla pianificazione integrata*, cit., 57.

⁹⁷ F. Di Lascio, *Quali tendenze in corso nella rigenerazione delle città?*, in *Riv. giur. edilizia*, 2, 2018, 147.

⁹⁸ E. Sticchi Damiani, *Disciplina del territorio e tutele differenziate: verso un'urbanistica "integrale"*, in AA.VV., *L'uso delle aree urbane e la qualità dell'abitato*, Giuffrè, Milano, 2000, 146, secondo il quale: «L'urbanistica si appaleserebbe in tal modo, anche *sub specie juris*, disciplina ben più ampia rispetto al modo tradizionale di concepirla, in quanto non esaurirebbe il suo oggetto nel 'processo' inerente la decisione circa la conformazione da attribuire ad aree determinate del territorio (e, da un punto di vista microubanistico, nel controllo dell'eventuale suscettività edificatoria di un suolo) allo scopo di garantirne la compatibilità con gli usi previsti e consentiti in altre zone».

la nascita delle tutele c.d. differenziate rispondeva alla necessità di escludere alcune porzioni del territorio dall'attività urbanistica, che, al tempo, era attività di consumo di suolo e nuova costruzione. Mentre gli interessi differenziati richiedevano un approccio conservativo del territorio, l'attività urbanistica aveva un effetto trasformativo⁹⁹ o, meglio, erosivo. Al dinamismo della pianificazione si contrapponeva, cioè, la staticità della tutela ambientale e paesaggistica¹⁰⁰. Una pianificazione urbanistica costruita attorno alla rigenerazione urbana e alla riduzione del consumo di suolo, però, potrebbe consentire di superare l'originaria tensione tra urbanistica e tutele c.d. differenziate. Può ritenersi auspicabile, in tal senso, un'evoluzione delle tradizionali tutele parallele, «verso un sistema “multiscalare integrato”, entro cui il piano urbanistico comunale diviene lo strumento di esplicazione alla scala locale delle politiche settoriali»¹⁰¹.

Più che una legge che regoli a livello nazionale gli strumenti già esistenti, limitati e potenzialmente in conflitto con gli scopi e gli obiettivi della rigenerazione urbana, sembrerebbe più opportuno per il legislatore nazionale promuovere una nuova legge urbanistica generale che metta al centro gli obiettivi di rigenerazione. L'attuale legge generale sull'urbanistica, d'altronde, nonostante disciplini una materia per definizione soggetta a mutamenti e trasformazioni repentine, resta ancorata al sistema previsto nel 1942¹⁰².

La rigenerazione intesa come scopo della pianificazione e al contempo come suo *modus* richiede, invece, risposte nuove, in grado di individuare un sistema di governo del territorio innovativo, che consenta una trasformazione delle città a guida pubblica.

⁹⁹ S. Amoroso, *Dalla disciplina (statica) alla regolazione (dinamica) del paesaggio: una riflessione d'insieme*, in A. Casetta, A. Romano, F.G. Scoca (a cura di), *Studi in onore di Leopoldo Mazzaroli*, vol. III, Cedam, Padova, 2007, 143 ss.

¹⁰⁰ V. Cerulli Irelli, *Pianificazione urbanistica e interessi differenziati*, cit., 386, definisce “statici” gli interessi differenziati.

¹⁰¹ E. Boscolo, *Il piano regolatore comunale*, in S. Battini, L. Casini, G. Vesperi, C. Vitale (a cura di), *Codice di Edilizia e Urbanistica*, UTET, Torino, 2013, 191. Opinioni simili sono sostenute da P. Chirulli, *Urbanistica e interessi differenziati: dalle tutele parallele alla pianificazione integrata*, cit., 2015, 51-121.

¹⁰² L'attuale legge generale urbanistica, come ricostruito da F. Giglioni, *Aspettando (ancora) la legge statale sulla rigenerazione urbana*, in *Rivista quadrimestrale di diritto dell'ambiente*, 2, 2022, è connotata da una limitata considerazione delle implicazioni di natura ambientale; dall'assenza di ogni vincolo al consumo di suolo di carattere generale; dalla mancata disciplina della de-pianificazione; da gravi carenze in tema di rapporti con le regioni, quantomeno negli standard di un nuovo modo di procedere alle trasformazioni territoriali; dall'obsolescenza degli istituti di partecipazione; dalle insufficienti discipline in tema di perequazioni ed accordi urbanistici a cui occorre dare una cornice nazionale coerente.

LA RIGENERAZIONE DEL NON PIÙ ESISTENTE: DEMO-RICOSTRUZIONE E RICOSTRUZIONE DI EDIFICI DIRUTI

Gianlorenzo Ioannides

Sommario: 1. Introduzione. – 2. L'evoluzione delle finalità della pianificazione urbanistica. – 3. L'evoluzione degli strumenti della pianificazione urbanistica. – 4. L'ampliamento della nozione di ristrutturazione. – 4.1. La demo-ricostruzione e la ricostruzione degli immobili diruti. – 5. L'individuazione della disciplina applicabile agli interventi di nuova costruzione su suoli precedentemente edificati. – 5.1. La disciplina nazionale e i tentativi di riordino. – 5.2. La disciplina regionale. – 5.3. Il contributo della giurisprudenza. – 6. Conclusioni.

1. Introduzione

La pianificazione urbanistica, nelle sue linee evolutive più recenti, vede l'emergere di tensioni che a tratti si affiancano, a tratti fronteggiano, le tradizionali finalità di governo dello sviluppo del territorio e dell'attività edilizia espansiva.

Ci si riferisce, in particolare, all'attenzione alla concreta realizzabilità delle scelte di pianificazione, che spesso si manifestano come espressione di progetti non adeguati – o non più adeguati – rispetto alle concrete esigenze della comunità; o che sono eccessivamente onerose rispetto alle disponibilità economiche dei soggetti pubblici chiamati a realizzarli, e quindi rendono opportuno, se non proprio necessario, intercettare l'interesse dei privati. Ci si riferisce, altresì, agli obiettivi della transizione ecologica, della sostenibilità delle città, della riduzione del consumo di suolo¹.

A tali tensioni si affianca, talvolta, la presenza sul territorio di immobili non più funzionali rispetto alle necessità degli individui che lo abitano e non coerenti con la domanda di mercato; immobili che quindi hanno perso una parte del loro valore.

¹ Sull'inestricabile connessione tra obiettivi del diritto ambientale e della c.d. transizione ecologica e rigenerazione urbana, v. B. Manni, *Sviluppo sostenibile e rigenerazione urbana tra tutela dell'ambiente e inclusione socio-economica*, in *Dir. pubb.*, 1, 2022, 273-324; sul superamento dell'urbanistica di espansione e sulla promozione dell'economia circolare anche nell'attività edilizia, anche al fine di invertire il trend del consumo di suolo sempre crescente, cfr. F. Anastasi, *Verso una normativa nazionale in materia di contenimento di consumo di suolo?*, in F. Cusano (a cura di), *Studi in onore di Paolo Urbani*, Giappichelli, Torino, 2025, 15 ss.; P. Urbani, *Lo stato dell'urbanistica*, Giappichelli, Torino, 2024, 45 ss. V. anche W. Gasparri, *Suolo, bene comune? Contenimento del consumo di suolo e funzione sociale della proprietà privata*, in *Dir. pubb.*, 1, 2016, 69-190.

In tali contesti, l'immobile non più utile rappresenta un costo, sia fisico, sia ambientale, sia sociale, che può trovare risposta nella ristrutturazione dello stesso o nella sua demolizione.

La mera ristrutturazione, intesa come ripristino dell'immobile nelle sue caratteristiche e funzioni originarie, non è tuttavia sempre un'opzione percorribile, vuoi perché le caratteristiche e funzioni originariamente impresse all'immobile non sono più utili, vuoi perché anche tale attività presenta un costo economico, il quale potrebbe essere superiore al valore che l'immobile riacquisirebbe.

La demolizione di immobili non più funzionali rispetto alle esigenze del territorio e della collettività che vi insiste può essere il momento terminale del processo di attualizzazione degli interessi, quando essi mirino a restituire al territorio il suolo precedentemente occupato. La demolizione può, però, essere anche un momento transitorio, al quale segua la ristrutturazione dello stesso secondo un'accezione più ampia, che veda un più radicale adeguamento dell'immobile alle mutate esigenze e alla mutata domanda di mercato, ad esempio modificandone la destinazione d'uso originaria. Ancora, la ricostruzione di un immobile successiva alla demolizione di un immobile precedente può prevedere il riconoscimento di premialità tali da incentivare il ricorso a tale attività, vista come preferibile rispetto alla realizzazione di un immobile *ex novo* altrove, lasciando quello non più utile in stato di abbandono².

In questo quadro si è assistito a un'evoluzione della nozione di "ristrutturazione" posta dal diritto positivo, che ha finito per ricomprendere due ipotesi nelle quali l'attività edilizia non interviene su un immobile esistente, ma consiste nella (ri)costruzione di un immobile da – più o meno tempo – inesistente: gli interventi di demolizione e ricostruzione di edifici, e quelli di ricostruzione di edifici diruti³.

Le due ipotesi sono accomunate dalla finalità di semplificazione perseguita della disciplina normativa, e dalla previsione di forme di incentivo, in quanto entrambe possono rappresentare una modalità di rigenerazione del patrimonio immobiliare. Gli interventi in questione, infatti, riguardano suoli già oggetto di edificazione e mirano a riattribuire utilità a volumetrie o non più utili, ma che, nella loro conformazione attuale, non sono adeguate né adeguabili alle mutate esigenze, o sono addirittura inutilizzabili, in quanto relative a immobili diruti.

Il contributo mira a definire il perimetro applicativo dei due istituti, alla luce della *ratio* perseguita dal legislatore e dell'evoluzione giurisprudenziale che ha ricercato la linea di confine tra nuova costruzione e interventi di ristrutturazione edilizia; linea che, a ben vedere, si confonde con quella che separa urbanistica ed edilizia e la cui definizione, quindi, appare espressione di una tensione che, a un livello superiore, connota i più recenti sviluppi della materia del governo del territorio.

² S. Rusci, *La città senza valore*, FrancoAngeli, Milano, 2021, 91 ss.

³ Per un'attenta ricostruzione dell'evoluzione dell'istituto, e dell'ampliamento delle categorie degli interventi che vi rientrano, v. A. Calegari, *L'evoluzione del concetto di ristrutturazione edilizia, tra esigenze di conservazione e volontà di promuovere la rigenerazione urbana*, in *Riv. giur. urb.*, 1, 2022, 221-257.

2. *L'evoluzione delle finalità della pianificazione urbanistica*

Il diritto urbanistico, sin dalla sua emersione è stato inteso come complesso di disposizioni dotate di una propria autonomia funzionale, persegue l'obiettivo di garantire l'ordinato sviluppo del territorio⁴, individuando il miglior bilanciamento tra i diversi interessi, pubblici e privati, che inferiscono al territorio. La competenza a individuare tale miglior bilanciamento, sin dalle origini della disciplina in questione, è stata attribuita agli enti locali, sia pure in un quadro regolatorio definito a livello centrale e, successivamente, anche regionale⁵.

L'assetto e lo sviluppo ordinato del territorio sono però a loro volta strumentali a finalità di ordine ancor più generale, che si sono evolute nel tempo.

Se, in prima battuta, il fine perseguito dal legislatore era quello di garantire l'igiene e la sicurezza pubblica dei centri abitati, oltre a una coerenza dell'edificato sotto il profilo estetico e funzionale, negli ultimi anni la disciplina urbanistica mira a garantire un adeguato livello di qualità della vita nella città, e, quindi, un razionale governo del territorio, inteso in senso non solo materiale e geografico, ma anche sociale⁶. Rispetto a tale ultimo obiettivo, assumono rilievo non solo le regole volte a governare le nuove edificazioni ma anche, e anzi soprattutto, la disciplina degli interventi volti a migliorare l'edificato sotto il profilo estetico e funzionale, recuperando aree dismesse e adeguandole alle nuove esigenze, di modo da offrire nuovi servizi, incrementare la sicurezza, promuovere la partecipazione dei cittadini alla vita pubblica, creare nuove opportunità di lavoro e sviluppo economico.

Parallelamente a tale evoluzione si è pure assistito all'emersione della pressante necessità di tutela ambientale, tradottasi nella sempre più ampia produzione normativa orientata a tal fine. La disciplina della tutela ambientale, a sua volta, si è poi evoluta in termini di sempre maggiore pervasività; se essa, all'inizio, era vista sostanzialmente come un limite alla disciplina delle attività che potevano confliggere con le finalità di tutela ambientale, da ultimo è assunta all'essere un postulato necessario di ogni normativa, nel rispetto del principio di integrazione.

L'evoluzione della disciplina ambientale così sinteticamente tratteggiata può essere rilevata anche nel suo rapporto con il diritto urbanistico. Se, infatti, in origine

⁴ Osserva condivisibilmente V. Salamone, *I profili giuridici della rigenerazione urbana*, in *giustizia-amministrativa.it*, 7 aprile 2025, che gli obiettivi menzionati sono in realtà in prima battuta propri della scienza urbanistica, rispetto alla quale il diritto urbanistico si pone come strumento.

⁵ P. Urbani, *Il declino del piano: un nuovo rapporto tra autorità e libertà?*, in *Riv. giur. urb.*, 1, 2025, 127.

⁶ Cfr. Corte cost., sentenza n. 179/2019, ove si riconosce che il territorio non deve essere inteso «più solo come uno spazio topografico suscettibile di occupazione edificatoria ma rivalutato come una risorsa complessa che incarna molteplici vocazioni (ambientali, culturali, produttive, storiche)». In tale ottica la Corte, nella medesima pronuncia, ha osservato altresì che «il consumo di suolo rappresenta una delle variabili più gravi del problema della pressione antropica sulle risorse naturali».

la prima costituiva un limite per le scelte del pianificatore⁷, e il secondo poteva essere pressoché automaticamente superato per le esigenze della prima⁸, oggi gli obiettivi della rigenerazione urbana rappresentano, allo stesso tempo, la prospettiva e il fine rispetto ai quali deve essere necessariamente inquadrato il diritto del governo del territorio⁹.

Ciò che, peraltro, consente di perseguire anche i connessi obiettivi della tutela dell'ambiente, e della riduzione del consumo di suolo, i quali hanno assunto rilievo sistemico negli ultimi anni¹⁰.

Il perseguimento di tutti gli obiettivi menzionati rende necessario porre dei limiti all'esercizio del diritto di proprietà. Gli strumenti del diritto urbanistico, infatti, da sempre si connotano per la loro portata conformativa dei diritti, edificatori e d'uso, che i proprietari vantano sulle aree di loro proprietà. Solo esercitando tali diritti in coerenza con linee d'indirizzo predefinite e generali è possibile garantire il miglior bilanciamento di tutti gli interessi rilevanti.

3. *L'evoluzione degli strumenti della pianificazione urbanistica*

Il mutamento degli obiettivi della disciplina del territorio ha recato un'evoluzione degli strumenti regolatori a tal fine adottati.

Storicamente, l'obiettivo di garantire un assetto ordinato del territorio è stato perseguito mediante lo strumento della pianificazione, il quale si è consolidato come invariante della disciplina, tanto da essere oggi ritenuto un principio fondamentale della stessa¹¹. Nell'ottica del legislatore del 1942, il piano doveva essere lo strumento che, dopo aver raccolto tutti gli interessi che incidono su un dato territorio, ne disponeva l'aterraggio sullo stesso, anche in chiave prospettiva, individuando con puntualità la funzione da attribuire a ogni porzione di territorio e le correlate possibilità di edificazione.

Tale ottica, almeno a livello normativo, è rimasta immutata sino ad oggi. Essa,

⁷ Si pensi agli interessi ambientali tutelati a mezzo di piani di livello territoriale sovracomunale, o comunque a mezzo di vincoli che limitano e conformano il potere di pianificazione urbanistica: v. S. Civitarese Matteucci, P. Urbani, *Diritto urbanistico*, VIII ed., Giappichelli, Torino, 2023, 221 ss.

⁸ Si pensi, ad esempio, a quanto previsto dall'art. 208, comma 6, d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, ove è previsto che l'autorizzazione unica ambientale rilasciata per la realizzazione e la gestione di impianti per lo smaltimento e il trattamento di rifiuti «costituisce, ove occorra, variante allo strumento urbanistico». Si consideri, in proposito, che la giurisprudenza ha chiarito che in caso di decisione positiva sull'autorizzazione adottata dalla conferenza di servizi all'uopo convocata, la variante urbanistica costituisce effetto *ex lege*, che «prescinde in toto dall'assenso del Comune interessato», e che quindi può prodursi anche in caso di espresso dissenso di quest'ultimo (Cons. Stato, sez. IV, 3 settembre 2024, n. 7373).

⁹ B. Boschetti, *Rigenerazione e legislazione regionale: verso un diritto (del governo del territorio) rigenerativo?*, in *Riv. quad. dir. amb.*, 2, 2022, 63-85.

¹⁰ S. Civitarese Matteucci, P. Urbani, *Diritto urbanistico*, cit., 137.

¹¹ M. De Donno, *La pianificazione come principio fondamentale*, in *Le Regioni*, 1, 2023, 135 ss.

però, ha manifestato la sua inadeguatezza quando è stata chiamata a confrontarsi con la necessità di offrire risposte ai mutamenti delle esigenze sociali ed economiche. A titolo esemplificativo, appaiono inadeguati le tempistiche del procedimento di stesura del piano, o anche solo del suo aggiornamento, alla luce della rapidità imposta dalle attuali dinamiche socio-economiche; la rigidità della zonizzazione, che ancora oggi costituisce elemento fondante della maggior parte dei piani, rispetto ai mutamenti di contesto che hanno determinato l'inutilizzo di aree che potrebbero invece essere appetibili, previa riconversione, per attività diverse rispetto a quelle originarie.

Le prime soluzioni che si è tentato di individuare rispetto a tali esigenze sono rimaste su un piano generale, programmatico e prescrittivo. Il piano regolatore generale, infatti, da strumento unitario di governo del territorio è stato suddiviso in talune regioni in due componenti: un primo piano strutturale, volto a fissare talune linee di indirizzo dell'attività urbanistica ed edilizia nel territorio pianificato e a recepire i vincoli eteronomi; un secondo piano "operativo", volto a disciplinare gli interventi ammessi nei diversi ambiti, in modo più aderente, anche sotto il profilo temporale, alla concreta emersione delle esigenze di trasformazione del territorio¹².

L'esigenza di rivedere l'organizzazione della città, privilegiando la riconversione del costruito in luogo della nuova edificazione, ha parallelamente originato il concetto di rigenerazione urbana, all'interno del quale si includono istituti di vario genere, accomunati dalle medesime finalità. La grande varietà di strumenti racchiusi ha condotto la dottrina a definire la rigenerazione urbana una nuova funzione amministrativa¹³, alla quale sarebbe preposto un diritto speciale¹⁴, che vede un diverso bilanciamento, rispetto al diritto urbanistico "tradizionale", tra poteri pubblicistici e strumenti negoziali.

Gli interventi di rigenerazione urbana tradizionalmente sono avviati e realizzati attraverso due modelli: quello della pianificazione pubblica e quello della c.d. urbanistica consensuale.

Nel primo, la pubblica amministrazione predispone un progetto e ne affida la realizzazione a un soggetto terzo, secondo lo schema dell'appalto pubblico.

Nel secondo, l'idea nasce frequentemente da una proposta imprenditoriale privata, rispetto alla quale, soprattutto per interventi su aree relativamente vaste, o comunque aventi un impatto notevole sul territorio, si hanno interlocuzioni più o

¹² Su tale evoluzione v. P. Urbani, *Lo stato dell'urbanistica*, cit., 39 ss.

¹³ E. Chiti, *La rigenerazione di spazi e beni pubblici: una nuova funzione amministrativa?*, in F. Di Lascio, F. Giglioni (a cura di), *La rigenerazione di beni e spazi urbani*, Il Mulino, Bologna, 2017, 15-40.

¹⁴ V. Salamone, *I profili giuridici della rigenerazione urbana*, cit., 1. V. anche B. Boschetti, *L'impatto della funzione di rigenerazione sugli strumenti tradizionali del diritto urbanistico diversi dalla pianificazione*, in F. Di Lascio, F. Giglioni (a cura di), *La rigenerazione di beni e spazi urbani*, cit., 177-208.

meno profonde con l'amministrazione pubblica, anche nell'ottica dello scambio di utilità mediante gli strumenti del diritto urbanistico. In taluni casi, poi, l'iniziativa privata ha dato vita a veri e propri partenariati pubblico privato, secondo lo schema definito dalla disciplina europea e recepito nel codice dei contratti pubblici.

Il legislatore ha però inteso incentivare anche singoli interventi di rigenerazione e riconversione, promuovendo così il miglioramento del patrimonio edilizio esistente, e il riuso di quello abbandonato.

4. *L'ampliamento della nozione di ristrutturazione*

La realizzazione delle finalità di miglioramento dell'assetto dei territori secondo le prospettive della rigenerazione urbana richiede un adeguamento non solo del quadro normativo di livello più generale, legato alla pianificazione urbanistica¹⁵, ma anche di quello relativo agli interventi puntuali, e quindi operante sul piano dell'attività edilizia.

Pur essendo riconosciuta in modo pressoché unanime la necessità di una disciplina statale che definisca i principi della materia e le linee di indirizzo alle quali debbano attenersi i legislatori regionali, i regolatori e i soggetti pubblici e privati chiamati a pianificare e realizzare gli interventi, è tuttavia proprio sul piano della disciplina dell'attività edilizia che si sono avuti gli unici interventi sinora adottati dal legislatore statale e volti a perseguire le anzidette finalità¹⁶.

Uno degli strumenti che il legislatore ha individuato per agevolare e incentivare la realizzazione di interventi volti a risolvere situazioni di degrado si rinviene nel progressivo ampliamento della nozione di ristrutturazione edilizia, oggi contenuta nell'art. 3, comma 1, lett. d), d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, recante il Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia. Attraverso la ristrutturazione, infatti, si persegue l'obiettivo di evitare il consumo di nuovo suolo, adeguando il patrimonio edilizio esistente alle mutate esigenze della collettività, preservando e riutilizzando il potenziale edificatorio già utilizzato, e che si trova in stato di abbandono o rischierebbe di rimanere abbandonato.

La ristrutturazione edilizia non era disciplinata dalla legge urbanistica del 1942, che anzi accomunava la ricostruzione di edifici preesistenti, dopo la loro demolizione, all'attività di nuova costruzione. L'art. 11, legge n. 1150/1942 si limitava infatti a prevedere che «*I proprietari degli immobili hanno l'obbligo di osservare nelle costruzioni e nelle ricostruzioni le linee e le prescrizioni di zona che sono indicate nel piano*»; il successivo art. 31, coerentemente, prescriveva la necessità di acquisire la licenza edilizia non solo per l'esecuzione di nuove costruzioni

¹⁵ G. Gardini, *Alla ricerca della "città giusta". La rigenerazione come metodo di pianificazione urbana*, in *federalismi.it*, 24, 2021, spec. 78 ss.

¹⁶ A. Giusti, *La rigenerazione urbana tra consolidamento dei paradigmi e nuove contingenze*, in *Dir. amm.*, 2, 2021, spec. 448 ss.

edilizie, ma anche per «*ampliare quelle esistenti o modificare la struttura o l'aspetto nei centri abitati*».

Una prima tassonomia degli interventi di recupero sul patrimonio edilizio esistente è stata introdotta con la legge 5 agosto 1978, n. 457, recante "Norme per l'edilizia residenziale". L'art. 31 di tale legge, in particolare, ha distinto diverse tipologie di interventi classificandoli in base al rilievo che essi assumono in relazione sia all'edificio esistente, sia al contesto nel quale esso si colloca¹⁷. Particolare rilievo ai fini della presente trattazione assume la nozione di ristrutturazione edilizia, sin da subito individuata come attività volta a «*trasformare gli organismi edilizi mediante un insieme sistematico di opere che possono portare ad un organismo edilizio in tutto o in parte diverso dal precedente*». La natura evolutiva del concetto di ristrutturazione posto dal legislatore del 1978 trova peraltro conferma nel parallelo concetto di "ristrutturazione urbanistica", al quale era ricondotto il medesimo spirito trasformativo insito nella ristrutturazione edilizia, traslato su un piano territoriale non riferito al singolo edificio, ma al "tessuto urbanistico-edilizio" di un'intera area.

La nozione di ristrutturazione ha subito, negli anni successivi alla sua introduzione nel diritto positivo, numerose evoluzioni, che ne hanno esteso sensibilmente la portata applicativa¹⁸.

Tale estensione, nata in via pretoria e successivamente fatta propria e anzi ulteriormente ampliata dal legislatore nazionale e da taluni legislatori regionali, è probabilmente dovuta alla convenienza che i proprietari hanno nel realizzare attività qualificabili come ristrutturazione, rispetto alle attività di nuova costruzione.

Così, all'inizio sono stati gli stessi proprietari, con l'avallo della giurisprudenza, a inquadrare l'attività di demolizione e ricostruzione di un edificio identico al

¹⁷ La norma ha definito, in particolare: a) interventi di manutenzione ordinaria, quelli che riguardano le opere di riparazione, rinnovamento e sostituzione delle finiture degli edifici e quelle necessarie ad integrare o mantenere in efficienza gli impianti tecnologici esistenti; b) interventi di manutenzione straordinaria, le opere e le modifiche necessarie per rinnovare e sostituire parti anche strutturali degli edifici, nonché per realizzare ed integrare i servizi igienico-sanitari e tecnologici, sempre che non alterino i volumi e le superfici delle singole unità immobiliari e non comportino modifiche delle destinazioni di uso; c) interventi di restauro e di risanamento conservativo, quelli rivolti a conservare l'organismo edilizio e ad assicurarne la funzionalità mediante un insieme sistematico di opere che, nel rispetto degli elementi tipologici, formali e strutturali dell'organismo stesso, ne consentano destinazioni d'uso con essi compatibili. Tali interventi comprendono il consolidamento, il ripristino e il rinnovo degli elementi costitutivi dell'edificio, l'inserimento degli elementi accessori e degli impianti richiesti dalle esigenze dell'uso, l'eliminazione degli elementi estranei all'organismo edilizio; d) interventi di ristrutturazione edilizia, quelli rivolti a trasformare gli organismi edilizi mediante un insieme sistematico di opere che possono portare ad un organismo edilizio in tutto o in parte diverso dal precedente. Tali interventi comprendono il ripristino o la sostituzione di alcuni elementi costitutivi dell'edificio, la eliminazione, la modifica e l'inserimento di nuovi elementi ed impianti; e) interventi di ristrutturazione urbanistica, quelli rivolti a sostituire l'esistente tessuto urbanistico-edilizio con altro diverso mediante un insieme sistematico di interventi edilizi anche con la modificazione del disegno dei lotti, degli isolati e della rete stradale.

¹⁸ Per una ricostruzione di tale evoluzione v., da ultimo, L. Coen, *L'annosa evoluzione del concetto di ristrutturazione*, in *Studi in onore di Paolo Urbani*, cit., 397-418.

precedente nell'alveo della ristrutturazione edilizia. Successivamente, il legislatore ha ritenuto che ampliando i confini dell'istituto potessero essere incentivati interventi che avevano l'effetto di migliorare il tessuto edilizio dei centri abitati, mediante la rinnovazione di immobili ritenuti non più utili, vuoi perché degradati, vuoi perché strutturalmente non sicuri, vuoi perché ideati e realizzati per finalità non più corrispondenti alla domanda. E, infatti, la demolizione con sostituzione dell'immobile non è sempre di per sé economicamente conveniente¹⁹, e ciò ha portato il legislatore a introdurre degli incentivi, i quali, peraltro, si sono inseriti nella generale tendenza dell'ordinamento a introdurre elementi di semplificazione dell'attività amministrativa. È stata così progressivamente ampliata la possibilità di demolire e ricostruire immobili nell'ambito della ricostruzione, eliminando buona parte dei limiti che, anche sul piano logico, tentavano di legare il nuovo edificio a una linea di continuità con l'edificio demolito, ed è stata ammessa la possibilità di ricostruire edifici crollati o demoliti anche diverso tempo prima.

4.1. La demo-ricostruzione e la ricostruzione degli immobili diruti

Come anticipato, ben prima che la nozione di ristrutturazione edilizia con demolizione e ricostruzione facesse il proprio ingresso nel diritto positivo, la giurisprudenza si era interrogata sulla qualificazione di un'attività di demolizione di un edificio e sua ricostruzione.

Nel vigore della nozione di ristrutturazione edilizia posta dal già richiamato art. 31, legge n. 457/1978, la giurisprudenza aveva inizialmente negato che nell'ambito di essa potesse ritenersi compresa la demolizione e ricostruzione di un edificio²⁰, anche nell'ipotesi di ricostruzione di un edificio identico a quello demolito, in quanto si riteneva che il concetto di ristrutturazione non contemplasse la demolizione²¹.

Tale esclusione era stata successivamente superata, ammettendo che quantomeno nei casi in cui la ricostruzione fosse "fedele" all'edificio preesistente demolito, essa potesse rientrare nella nozione di ristrutturazione²².

La nozione di ristrutturazione edilizia posta dalla legge n. 457/1978 è stata poi trasposta nel d.P.R. n. 380/2001 con una significativa evoluzione, tesa a recepire

¹⁹ Per un'analisi dei costi della demolizione, anche in rapporto ai vantaggi che se ne possono trarre, v. S. Rusci, *La città senza valore*, cit., 95-99 e 116-125.

²⁰ Cass. pen., sez. III, 30 novembre 1984, n. 1603, con nota di G. Pifferi, *Abbattimento e ricostruzione di edificio: non costituiscono ristrutturazione edilizia*, in *L'Amministrazione italiana*, 3, 1986, 506-508.

²¹ Cfr. la ricostruzione degli orientamenti giurisprudenziali in D. Rodella, *Il concetto di ristrutturazione edilizia e le incertezze e oscillazioni in giurisprudenza*, in *Nuova rassegna di legislazione, dottrina e giurisprudenza*, 10, 1990, 1089-1092. In proposito v. anche A. Cancarini Ghisetti, *Ristrutturazione edilizia e nuovo impianto*, in *Giur. it.*, 3, 1986, 95-100; D. Foderini, *La ristrutturazione edilizia mediante l'integrale demolizione e ricostruzione delle opere*, in *Riv. giur. edilizia*, 2, 2000, 65.

²² R. Damonte, *Note in margine alla sentenza T.A.R. Veneto n. 27 del 2001 sul concetto di "Demolizione e fedele ricostruzione"*, in *Riv. giur. edilizia*, 4, 2001, 672-674.

gli approdi cui era giunta l'attività interpretativa della giurisprudenza²³.

La versione originaria della definizione recata dal T.U. edilizia continuava, infatti, a qualificare "interventi di ristrutturazione edilizia" «*gli interventi rivolti a trasformare gli organismi edilizi mediante un insieme sistematico di opere che possono portare ad un organismo edilizio in tutto o in parte diverso dal precedente*». Vi si aggiungeva, però, che «*Nell'ambito degli interventi di ristrutturazione edilizia sono ricompresi anche quelli consistenti nella demolizione e successiva fedele ricostruzione di un fabbricato identico, quanto a sagoma, volumi, area di sedime e caratteristiche dei materiali, a quello preesistente, fatte salve le sole innovazioni necessarie per l'adeguamento alla normativa antisismica*».

Veniva così introdotta nel diritto positivo la nozione di ristrutturazione demoliricostruttiva²⁴.

Tale aggiunta, benché frutto, come anticipato, di un'interpretazione giurisprudenziale evolutiva della nozione di ristrutturazione edilizia già recata dalla legge n. 457/1978, portava a superare il tratto distintivo di fondo che caratterizzava la disciplina previgente²⁵.

Sin dal 1942, infatti, la realizzazione un edificio a partire dai suoi elementi strutturali era qualificata in termini di nuova costruzione, e assoggettata ai relativi oneri autorizzatori, nonché alla verifica di conformità tra l'edificio realizzando e l'assetto urbanistico del territorio, per come definito dagli strumenti pianificatori. La nozione di ristrutturazione edilizia tipizzata nel 1978, coerentemente, pur ammettendo la realizzazione di opere che incidessero significativamente sull'edificio, potendone determinare finanche la "trasformazione" in "un organismo edilizio in tutto o in parte diverso dal precedente", presupponeva necessariamente la perdurante esistenza dell'edificio stesso, quantomeno nei suoi tratti essenziali e strutturali²⁶.

²³ L'origine pretoria dell'innovazione apportata con il T.U. Edilizia alla definizione di ristrutturazione edilizia è ricostruita in O. Faccioli, *Ristrutturazione edilizia: una questione interpretativa*, in *Foro amm. T.A.R.*, 7-8, 2003, 2229-2234. V. anche la Circolare del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti 7 agosto 2003, n. 4174, recante "Chiarimenti interpretativi in ordine alla inclusione dell'intervento di demolizione e ricostruzione nella categoria della ristrutturazione edilizia", in G.U. n. 274 del 25 novembre 2003.

²⁴ P. Tanda, *Interventi di ristrutturazione edilizia e di ristrutturazione urbanistica: in particolare l'ipotesi di demolizione e successiva ricostruzione*, in *Riv. giur. edilizia*, 2, 2012, 103-125.

²⁵ S. Antoniazzi, *La nuova definizione di ristrutturazione edilizia prevista dal testo unico, nell'interpretazione della dottrina e della recente giurisprudenza: utili spunti ricostruttivi*, in *Riv. giur. urb.*, 1, 2004, 64-85.

²⁶ Su tale evoluzione cfr. S. Antoniazzi, *Ristrutturazione edilizia ed interventi di demolizione e ricostruzione dell'edificio preesistente: alcuni spunti di riflessione sulle caratteristiche essenziali*, in *Riv. giur. edilizia*, 1, 2005, 127-132. In giurisprudenza v. Cons. Stato, sez. V, 7 settembre 2004, n. 5867, ove si osserva che l'art. 3 del T.U. edilizia, in sostanziale continuità con l'art. 31, legge n. 457/1978, per come interpretato dalla giurisprudenza, «*limita il concetto di ristrutturazione edilizia alla sostanziale identità, per forma, volume e altezza, del complesso edilizio sul quale si operano gli interventi anche quando porti ad un organismo in tutto o in parte diverso dal precedente, mentre la ricostruzione (dopo la demolizione) di un immobile diverso per volumi o anche solo per la sagoma (a*

L'istituto della ristrutturazione con demolizione e ricostruzione dell'edificio ha visto una prima modifica, volta ad ampliarne il perimetro applicativo, nel 2013²⁷, quando è stata ammessa, sia pure in via implicita, la possibilità di apportare modifiche alla sagoma dell'immobile e alla volumetria da esso sviluppata, ad eccezione che negli immobili sottoposti a vincolo storico-artistico e/o paesaggistico²⁸. Una seconda modifica, apportata nel 2020²⁹, ha inteso confermare la possibilità di modificare la sagoma dell'immobile demolito e ricostruito, affermandolo esplicitamente nella nozione data dalla lett. d) dell'art. 3. Con tale ultima modifica è stata riconosciuta, in termini anche più ampi, e nel probabile tentativo di risolvere dubbi emersi nell'applicazione giurisprudenziale dell'istituto, la possibilità di mutare «*sagoma, prospetti, sedime e caratteristiche planivolumetriche e tipologiche, con le innovazioni necessarie per l'adeguamento alla normativa antisismica, per l'applicazione della normativa sull'accessibilità, per l'istallazione di impianti tecnologici e per l'efficientamento energetico*». È stato pure confermato che l'immobile ricostruito dopo la demolizione di un immobile preesistente può sviluppare una volumetria maggiore rispetto al precedente, sia pure «*nei soli casi espressamente previsti dalla legislazione vigente o dagli strumenti urbanistici comunali*», peraltro “anche” (e, quindi, non esclusivamente) per promuovere interventi di rigenerazione urbana.

Come si vedrà, la giurisprudenza maggioritaria interpreta la nozione ritenendo che essa comunque implica una continuità tra l'assetto realizzato dalla nuova costruzione e l'assetto precedente³⁰ e che in assenza di tale continuità l'intervento di demolizione e ricostruzione non è qualificabile come ristrutturazione, ma come nuova costruzione³¹.

parità di volumi) dall'immobile preesistente comporta la realizzazione di un immobile nuovo con applicazione della disciplina urbanistica prevista per le nuove edificazioni».

²⁷ Con il d.l. 21 giugno 2013, art. 30, comma 1, lett. a).

²⁸ Ma pure in ordine alle verifiche sul rispetto dei vincoli storico-artistici e paesaggistici non sono mancati interventi del legislatore statale volti a introdurre semplificazioni, al dichiarato fine di agevolare la ricostruzione di immobili crollati a seguito di terremoti. In merito v. L.B. Molinaro, *Da Amatrice ad Ischia, “demo-ricostruzione” post sisma, vincolo paesaggistico, condono edilizio e de-localizzazione*, in *ambienteditto.it*, 21 novembre 2017. In termini più generali, sul rapporto tra evoluzione della disciplina sulla ristrutturazione edilizia nella forma della demoricostruzione e immobili vincolati, v. A. Calegari, *L'evoluzione del concetto di ristrutturazione edilizia, tra esigenze di conservazione e volontà di promuovere la rigenerazione urbana*, cit., 244 ss.

²⁹ D.l. 16 luglio 2020, n. 76, art. 10, comma 1, lett. b). Si v. pure la legge 11 settembre 2020 n. 120, che nel convertire il d.l. n. 76/2020 ha introdotto ulteriori prescrizioni relative all'attività di ristrutturazione edilizia con demolizione e ricostruzione nelle zone A dei centri abitati e nelle zone ad esse assimilabili, escludendo che in tali ipotesi essa possa vedere la realizzazione di un edificio con caratteristiche diverse dal precedente. V. S. Civitarese Matteucci, P. Urbani, *Diritto urbanistico*, cit., 339.

³⁰ G. Mari, *Demo-ricostruzione e ripristino di edifici crollati: le declinazioni della continuità ai fini dell'inquadratura nella ristrutturazione edilizia* (Cons. St., Sez. VI, 18 gennaio 2023 n. 616 e Cass. Pen., Sez. III, 18 gennaio 2023 n. 1669), in *giustiziansieme.it*, 27 aprile 2023.

³¹ Continuità perfettamente condivisa dalla giurisprudenza penale e da quella amministrativa. Da ultimo cfr. Cons. Stato, sez. VII, 23 dicembre 2024 n. 10307, ove si legge che «*occorre conservare sempre una identificabile linea distintiva tra le nozioni di ristrutturazione edilizia e di nuova*

Nella medesima scia della ristrutturazione demoricostruttiva si pone la disciplina che consente la ricostruzione di edifici crollati, riconducendo anche tale ipotesi nell'alveo della ristrutturazione edilizia, e quindi nel relativo regime semplificato, ancorché sotto il profilo fattuale anche in tale evenienza ci si trovi sostanzialmente di fronte alla realizzazione *ex novo* di un edificio.

Tra le ipotesi espressamente ricomprese tra gli interventi di ristrutturazione edilizia contemplate dal già citato art. 3, comma 1, lett. d), del T.U. edilizia, vi è infatti anche quella relativa al «*ripristino di edifici, o parti di essi, eventualmente crollati o demoliti, attraverso la loro ricostruzione, purché sia possibile accertarne la preesistente consistenza*»³².

5. *L'individuazione della disciplina applicabile agli interventi di nuova costruzione su suoli precedentemente edificati*

Nel quadro degli obiettivi e degli istituti sin qui delineati, l'individuazione degli interventi che concretamente vi possono rientrare, e della relativa disciplina, non è sempre agevole.

Quanto alla disciplina statale, si è detto che il legislatore ha manifestato evidenti difficoltà nel definire un quadro normativo che, al contempo, offra una risposta alle esigenze emerse nell'applicazione del diritto vigente, e rappresenti il bilanciamento ritenuto più adeguato tra i diversi interessi in gioco. Da ciò è derivata l'adozione di interventi puntuali, talvolta in via temporanea ed emergenziale, non sempre coordinati con il complesso della disciplina nel quale le modifiche venivano innestate.

Quanto alla disciplina regionale, alcuni legislatori, in assenza di una disciplina generale statale sulla rigenerazione urbana, hanno tentato una fuga in avanti. Negli ultimi anni, infatti, diverse regioni hanno adottato leggi volte a semplificare e incentivare l'attività edilizia, talvolta con finalità di rilancio economico del territorio, talaltra anche al dichiarato fine di perseguire obiettivi di rigenerazione urbana e di riduzione del consumo di suolo.

La puntuale definizione dei limiti dell'istituto della ristrutturazione edilizia è tuttavia necessaria al fine di individuare il titolo autorizzatorio necessario per legittimare le opere. E, infatti, mentre gli interventi di ristrutturazione possono essere realizzati presentando la segnalazione certificata di inizio attività in alternativa al permesso di costruire, di cui all'art. 23, d.P.R. n. 380/2001 (c.d. Super-Scia), gli interventi di nuova costruzione richiedono il rilascio del permesso di costruire. La possibilità di ricorrere alla Super-Scia³³, se non determina vantaggi rispetto al

costruzione, potendo configurarsi la prima solo quando le modifiche volumetriche e di sagoma siano di portata limitata e comunque riconducibili all'organismo preesistente».

³² L'inciso è stato inserito dall'art. 30, comma 1, lett. a), d.l. 21 giugno 2013, n. 69, conv. con legge 9 agosto 2013 n. 98.

³³ Alcuni legislatori regionali hanno previsto anche riduzioni agli oneri normalmente dovuti per

contributo di costruzione da versare, è tuttavia estremamente meno onerosa in termini procedurali rispetto al procedimento per il rilascio del permesso di costruire e, soprattutto, consente di beneficiare della volumetria e delle distanze dell'immobile legittimamente preesistente³⁴, anche laddove i medesimi valori non sarebbero stati autorizzabili *ex novo*.

5.1. La disciplina nazionale e i tentativi di riordino

Le esigenze di chiarezza della disciplina e di adeguamento della stessa al nuovo quadro di esigenze e di interessi sopra illustrato non hanno ancora trovato risposte definitive nell'attività del legislatore nazionale. Da un lato, infatti, vi sono stati numerosi tentativi, oltre quelli sopra riepilogati con riferimento al concetto di ristrutturazione edilizia, che hanno (o hanno tentato) di introdurre misure temporanee, derogatorie, emergenziali, le quali hanno modificato questo o quell'istituto, al dichiarato fine di perseguire la semplificazione e, attraverso di essa, il rilancio dell'economia e il perseguimento dei fini ambientali e sociali della rigenerazione urbana.

Se i requisiti della “fedele ricostruzione” prima, e di necessario rispetto della sagoma e della volumetria preesistenti poi, rendevano in origine più agevole tracciare la linea di confine tra ristrutturazione edilizia, ancorché pesante, e nuova costruzione, l'eliminazione di tali limiti ha reso più arduo il compito dell'interprete.

Si pensi, da ultimo, al c.d. d.d.l. Salva Milano³⁵, originatosi proprio a partire dalla realizzazione di numerosi casi di demo-ricostruzione in assenza di pianificazione attuativa. L'avvertita necessità di presentare tale d.d.l., in disparte ogni valutazione in ordine ai suoi contenuti³⁶, rappresenta l'esito quasi scontato della scorrelata produzione normativa intervenuta negli ultimi anni sui temi che ne costituiscono l'oggetto. Attraverso di esso, infatti, il legislatore avrebbe voluto “interpretare autenticamente” talune disposizioni – tra le quali pure quella che definisce la

la realizzazione di nuove costruzioni, quando esse si innestino nell'alveo della demoricostruzione. Cfr. ad es. gli artt. 44, comma 8, e 48, comma 6, della legge reg. Lombardia 11 marzo 2005, n. 12.

³⁴ Anche in merito alla possibilità di beneficiare della volumetria e delle distanze legittimamente preesistenti sono tuttavia emersi problemi interpretativi, sui quali v. A. Calegari, *L'evoluzione del concetto di ristrutturazione edilizia, tra esigenze di conservazione e volontà di promuovere la rigenerazione urbana*, cit., spec. 238 ss.

³⁵ Si fa riferimento al d.d.l. A.C. 1987, approvato dalla Camera dei deputati in data 21 novembre 2024, e attualmente all'esame del Senato della Repubblica, ancorché il relativo iter sembra essersi di fatto interrotto a seguito dell'emersione delle indagini penali che hanno coinvolto diversi esponenti dell'Amministrazione civica milanese e avanti a oggetto proprio vicende connesse al d.d.l.

³⁶ Il c.d. caso Milano ha prodotto un intenso dibattito in dottrina. Senza pretese di esaustività, cfr. P. Mantini, *Il nuovo diritto della rigenerazione urbana nel caso Milano e dintorni*, in *Riv. giur. edilizia*, 5, 2024, 2, 355-376; P. Portaluri, *La pianificazione standardizzata e il “caso Milano”: riflessioni dopo un'audizione parlamentare*, in *Nuove Autonomie*, 3, 2024, 847-874; G. La Rosa, D. Casarin, *La demo-ricostruzione tra giudice penale e giudice amministrativo: considerazioni giuridiche attorno al “caso Milano”*, in *ambienteditto.it*, 2, 2024, 206-234. E. Boscolo, *Il caso-Milano: tra interpretazioni e innovazioni legislative*, in *diariodidirittopubblico.it*, 27 gennaio 2025.

nozione di ristrutturazione edilizia – la cui formulazione, nell'applicazione pratica, aveva consentito interpretazioni divergenti, sia da parte dell'Amministrazione, sia da parte della giurisprudenza, e aveva prodotto risultati non sempre ritenuti coerenti con la definizione consapevole dell'assetto del territorio.

L'esigenza di una riscrittura complessiva della disciplina in materia urbanistica, che definisca, anche in termini finalistici, e indirizzi le attività riconducibili alla nozione di rigenerazione urbana, è evidente. In tal senso, quindi, meritano particolare attenzione vuoi il d.d.l. in materia di rigenerazione urbana attualmente all'esame del Senato, e che costituisce la più recente e matura sintesi di numerosi disegni di legge già all'esame del Parlamento³⁷, vuoi il d.d.l. recante una delega al Governo per l'adozione di un nuovo Codice dell'edilizia e delle costruzioni³⁸.

5.2. La disciplina regionale

Nel quadro di fluidità e incertezza che ha caratterizzato sino ad ora la disciplina statale, le regioni hanno frequentemente confermato e ampliato i meccanismi di premialità volti a incentivare la scelta della riqualificazione del patrimonio edilizio esistente, rispetto alla realizzazione di nuove costruzioni. In particolare, i legislatori regionali in vari casi hanno seguito la scia avviata con il c.d. Piano Casa³⁹, introdotto tra il 2008 e il 2009 e che, per un periodo di tempo originariamente limitato a diciotto mesi, tra le altre cose prevedeva il riconoscimento di premi di volumetria per la demolizione e ricostruzione di edifici esistenti⁴⁰. Alcune regioni, quindi, hanno integrato le misure agevolative in proprie leggi, eliminando il carattere della transitorietà originariamente previsto dal legislatore statale.

Nell'adottare tali leggi le regioni non hanno seguito uno schema unitario, né si sono attenute alla mera attuazione delle analoghe previsioni introdotte a livello nazionale.

A titolo esemplificativo della varietà di soluzioni adottate, si considerino i casi delle regioni Lombardia, Liguria, Lazio, Emilia-Romagna e Puglia.

La Regione Lombardia da tempi risalenti ha tentato di andare oltre i limiti recati dalla disciplina nazionale⁴¹, costringendo la giurisprudenza a complessi sforzi

³⁷ Su tale d.d.l. v. G.F. Cartei, *Note critiche a margine di un disegno di legge in materia di rigenerazione urbana*, in F. Cusano (a cura di), *Scritti in onore di Paolo Urbani*, cit., 253 ss.

³⁸ V. il progetto di legge A.C. 2826, la cui presentazione alle Camere è stata approvata nel C.d.M. n. 150 del 4 dicembre 2025. Per un primo commento critico v. P. Urbani, *A proposito della delega al Governo per la revisione del TU Edilizia*, in *pausania.it*, 10 dicembre 2025.

³⁹ Originariamente previsto dall'art. 11, d.l. 25 giugno 2008, n. 112, e approvato a seguito dell'intesa raggiunta in data 31 marzo 2009 in sede di Conferenza unificata.

⁴⁰ P. Urbani, *Lo stato dell'urbanistica*, cit., 63 ss.

⁴¹ Cfr. l'art. 27 della legge della Regione Lombardia n. 12/2005 nella parte in cui escludeva il rispetto della sagoma nella ristrutturazione edilizia mediante demolizione e ricostruzione quando tale requisito era richiesto dalla normativa statale, e che, pertanto, è stato dichiarato costituzionalmente illegittimo dalla sentenza della Corte cost. n. 309/2011.

interpretativi volti a individuare, alla luce del riparto di competenza tra i due legislatori, il quadro normativo costituzionalmente legittimo⁴². Ancora oggi, l'art. 4, legge reg. 28 novembre 2014, n. 31, consente la previsione, ad opera della Giunta, di «*misure di semplificazione, anche procedurale, e incentivazione, anche graduata*» per, tra le altre cose, interventi di demolizione e ricostruzione di edifici, senza la previsione di alcun ulteriore limite.

Anche la Regione Liguria, con la legge reg. 3 novembre 2009, n. 49, ha previsto, agli artt. 6 e 7, notevoli incrementi premiali di volumetria per le attività di demolizione e ricostruzione, consentendo espressamente che tali interventi avvengano «*in deroga alla disciplina dei piani urbanistici comunali vigenti e di quelli operanti in salvaguardia*».

In modo invece in parte diverso, la Regione Lazio, con la legge reg. n. 7/2017, da ultimo modificata con la legge reg. n. 12/2025, ha introdotto una disciplina della rigenerazione urbana, individuando una serie di obiettivi di interesse generale cui devono tendere le attività urbanistiche ed edilizie di riqualificazione degli immobili⁴³. La legge ha poi disciplinato sia l'ipotesi di realizzazione di programmi di rigenerazione urbana costituiti da un insieme coordinato di interventi urbanistici, edilizi e socioeconomici, che vedano il coinvolgimento di soggetti pubblici e su proposte dei privati (art. 2), sia interventi su beni singolarmente individuati (artt. 3

⁴² Cfr. ad es. TAR Lombardia, Milano, sez. II, 16 gennaio 2009, n. 153, con nota di v. F. Modugno, *Sul paradosso di (volere dedurre) paradossali conseguenze dall'interpretazione costituzionalmente conforme: il caso dei limiti di "volumetria e sagoma" nella ristrutturazione degli edifici*, in *Giur. it.*, 10, 2010, 2017-2020.

⁴³ Le finalità cui devono tendere gli interventi di rigenerazione urbana disciplinati dalla legge reg. Lazio n. 7/2017 sono elencati all'art. 1, comma 1. Si tratta, in particolare, di a) promuovere, incentivare e realizzare, al fine di migliorare la qualità della vita dei cittadini, la rigenerazione urbana intesa in senso ampio e integrato comprendente, quindi, aspetti sociali, economici, urbanistici ed edilizi, anche per promuovere o rilanciare territori soggetti a situazioni di disagio o degrado sociali ed economici, favorendo forme di co-housing per la condivisione di spazi ed attività; b) incentivare la razionalizzazione del patrimonio edilizio esistente, favorire il recupero delle periferie, accompagnare i fenomeni legati alla diffusione di piccole attività commerciali, anche dedicate alla vendita dei prodotti provenienti dalla filiera corta, promuovere e agevolare la riqualificazione delle aree urbane degradate e delle aree produttive, limitatamente a quanto previsto dall'art. 4, con presenza di funzioni eterogenee e tessuti edilizi disorganici o incompiuti nonché di complessi edilizi e di edifici in stato di degrado o di abbandono o dismessi o inutilizzati o in via di dismissione o da rilocalizzare; c) qualificare la città esistente, limitare il consumo di suolo, aumentare le dotazioni territoriali mediante l'incremento di aree pubbliche o la realizzazione di nuove opere pubbliche ovvero il potenziamento di quelle esistenti, favorire la mobilità sostenibile, in particolare potenziando la mobilità su ferro; d) aumentare la sicurezza dei manufatti esistenti mediante interventi di adeguamento sismico, di miglioramento sismico e di riparazione o intervento locale, tenuto conto delle norme tecniche per le costruzioni di cui al d.P.R. n. 380/2001 e successive modifiche e integrazioni; e) favorire il miglioramento della qualità ambientale e architettonica dello spazio insediato, promuovendo le tecniche di bioedilizia più avanzate, assicurando più elevati livelli di efficienza energetica e lo sviluppo delle fonti rinnovabili nel rispetto della normativa vigente; f) promuovere lo sviluppo del verde urbano, l'adozione di superfici permeabili e coperture a verde pensile, la realizzazione di interventi per la regimentazione ed il recupero delle acque piovane.

ss.), anche implicanti la possibilità di mutarne la destinazione d'uso (art. 4). Il legislatore laziale, in tale legge, ha riconosciuto significativi premi di volumetria per gli interventi su singoli beni; in questo caso, tuttavia, prevedendo dei vincoli, relativi alla coerenza dell'intervento con gli obiettivi di interesse generale individuati dall'art. 1 della legge stessa e – ancorché non per ogni intervento consentito – con la pianificazione comunale⁴⁴.

Nella Regione Emilia-Romagna la disciplina dell'attività di demolizione e ricostruzione è contenuta nella legge reg. 30 luglio 2013, n. 15 e nella legge reg. 21 dicembre 2017, n. 24⁴⁵, la prima relativa all'attività edilizia, la seconda specificamente dedicata alla rigenerazione urbana. In entrambi i casi, l'attività di demolizione e costruzione è consentita garantendo una particolare attenzione ai limiti posti dalla pianificazione urbanistica comunale, ancorché per gli interventi realizzati per finalità coerenti con quelle di interesse pubblico alla rigenerazione urbana previste dalla legge reg. n. 24/2017 sia ammessa la possibilità di derogare agli standard posti dal d.m. 2 aprile 1968, n. 1444.

Analogamente, la Regione Puglia, con la legge 21 dicembre 2023, n. 36, ha introdotto una specifica “Disciplina regionale degli interventi di ristrutturazione edilizia ai sensi dell'articolo 3, comma 1, lettera d), del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia) e disposizioni diverse”, tentando di risolvere criticità rilevate nella disciplina previgente⁴⁶. La disciplina regionale pugliese continua a prevedere incrementi di volumetria per le diverse ipotesi di demolizione e ricostruzione (art. 2), ma ancorando gli stessi a precise finalità di interesse pubblico, e imponendo la verifica che l'edificio così realizzato rispetti i limiti di densità edilizia previsti nell'art. 7, d.m. n. 1444/1968 (art. 3) e che gli interventi siano realizzati nell'ambito di una pianificazione predisposta dal Comune (art. 4).

Sembra quindi potersi rilevare che anche nella legislazione regionale sia in atto una tendenza che, pur confermando la previsione di incentivi agli interventi di demolizione e ricostruzione idonei a realizzare le finalità della rigenerazione urbana, latamente intese, mira a rafforzare l'integrazione di tali interventi con la pianificazione comunale, o quantomeno a garantirne la compatibilità. Tuttavia, la frammentarietà degli interventi e l'assenza di vincoli derivanti da principi generali posti dal

⁴⁴ Peraltro, prevedendo semplificazioni e deroghe che non hanno superato il vaglio della Corte costituzionale: v. la sentenza n. 51/2025.

⁴⁵ Sulla disciplina urbanistica ed edilizia della Regione Emilia-Romagna v. G. Santangelo, *Gli strumenti normativi per promuovere la rigenerazione urbana in Emilia-Romagna: una nuova disciplina urbanistica, edilizia e del contributo di costruzione. I parte*, in *Le Regioni*, 5, 2023, 1051-1121 e G. Santangelo, *Gli strumenti normativi per promuovere la rigenerazione urbana in Emilia-Romagna: una nuova disciplina urbanistica, edilizia e del contributo di costruzione. II parte*, in *Le Regioni*, 6, 2023, 1303-1346.

⁴⁶ Sulla quale v. F. Sicuro, *La legge pugliese sul riuso e la riqualificazione edilizia, tra esigenze di rinnovamento e problematiche risaltanti*, in *Le Regioni*, 4, 2023, 873-881. V. anche Corte cost., sentenza n. 17/2023.

legislatore statale lasciano immutato il giudizio di complessiva inadeguatezza del quadro normativo regionale.

5.3. *Il contributo della giurisprudenza*

In assenza di una legge nazionale sulla rigenerazione urbana che fissi quei principi e criteri direttivi ai quali la legislazione urbanistica regionale dovrebbe conformarsi, nel rispetto dell'art. 117, comma 3, che attribuisce la materia del governo del territorio alla potestà legislativa concorrente di Stato e regioni, la giurisprudenza ha dovuto assumere un ruolo di supplenza, sia fissando dei limiti per i legislatori regionali, sia tentando di inquadrare nel contesto ordinamentale le disposizioni normative introdotte dal legislatore nazionale per modificare singoli aspetti della disciplina, al di fuori di una riforma organica del settore, e che talvolta si sono dimostrate, nella loro applicazione pratica, nemmeno coordinate con la restante parte della disciplina.

Quanto alla disciplina introdotta dal legislatore statale e alla linea che sembra perseguire, l'applicazione giurisprudenziale delle ipotesi di ristrutturazione edilizia non conservativa, a prima vista, sembra essere andata in una direzione diversa.

Se, infatti, il legislatore – quello nazionale, ma pure taluni regionali – ha inteso allontanare sempre di più la costruzione realizzata nell'ambito della ristrutturazione dall'obbligo di rispettare caratteristiche di quella preesistente demolita, la giurisprudenza ha invece a più riprese tentato di interpretare le modifiche alla normativa primaria che si sono succedute in modo coerente con il quadro ordinamentale, riconducendo i due istituti a una (quantomeno parvenza di) coerenza con la nozione stessa di "ristrutturazione", nella sua accezione semantica, e con i principi generali del diritto urbanistico, che ancora oggi impongono che l'assetto di un territorio sia l'esito dell'attività di pianificazione.

La Corte costituzionale è più volte intervenuta per sanzionare norme introdotte per modificare la disciplina di interventi edilizi, quando esse si ponevano in contrasto con il principio della pianificazione e con i principi generali che essa deve seguire, i quali devono essere fissati a livello statale.

Così, innanzitutto, con la sentenza n. 309/2011, la Corte ha chiarito che le definizioni degli interventi edilizi costituiscono principi essenziali della materia e che è quindi compito del legislatore statale fissarle, dovendo essere necessariamente uniformi sul territorio nazionale⁴⁷.

Successivamente, la Corte è più volte intervenuta a censurare disposizioni regionali che consentivano interventi edilizi dichiaratamente volti a "rigenerare" il

⁴⁷ In proposito, v. E. Mitzman, *La Corte costituzionale conferma i limiti della ristrutturazione edilizia mediante demolizione e ricostruzione: le definizioni degli interventi edilizi come principi fondamentali della legislazione statale, tra governo del territorio e tutela del paesaggio nazionale*, in *Le Regioni*, 1-2, 2012, 363-377; M. Gorlani, *Quando è la Corte ad indicare i principi fondamentali di una materia di potestà concorrente*, in *Giur. cost.*, 6, 2011, 4319-4328.

patrimonio esistente, e che, in concreto, prevedevano incrementi nella volumetria realizzabile e/o altre tipologie di agevolazione, senza tuttavia confrontarsi con lo strumento pianificatorio vigente, e anzi talvolta espressamente ammettendo che gli interventi in questione fossero realizzati in deroga ad esso. La Corte, in proposito, ha sempre ribadito la centralità del piano, e la necessità di ricondurre ad esso ogni intervento che possa determinare mutamenti sull'assetto urbanistico di un territorio⁴⁸.

Anche la giurisprudenza ordinaria e quella amministrativa hanno introdotto degli argini a quella sostanziale deregolamentazione che, secondo alcuni, il legislatore avrebbe realizzato⁴⁹; ciò, soprattutto quando sono state chiamate a dirimere controversie originate dalle nozioni di ristrutturazione di volta in volta vigenti, e in particolar modo da quelle forme di ristrutturazione che ammettono una modifica significativa rispetto all'edificio precedentemente realizzato e sono quindi astrattamente idonee a determinare una modifica del relativo carico urbanistico. In tal senso, la giurisprudenza ha valorizzato, nei limiti di quanto consentito di volta in volta dal testo della norma primaria, la necessaria esistenza di una linea di continuità tra l'edificio demolito e quello ricostruito⁵⁰. Così, prima è stato richiesto che il nuovo edificio presentasse la medesima sagoma di quello demolito⁵¹, poi che vi fosse coincidenza quantomeno con la consistenza e le caratteristiche planivolumetriche e architettoniche⁵².

Anche dopo l'entrata in vigore delle modifiche con le quali il legislatore ha eliminato ogni vincolo legato alle caratteristiche dell'edificio preesistente, la giurisprudenza penale continua ad affermare che *«anche a seguito della modifica all'art. 3, comma 1, lett. d), D.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, ad opera dell'art. 10 D.L. 16 luglio 2020, n. 76, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 settembre 2020, n.*

⁴⁸ V., *ex multis*, le sentenze della Corte cost. n. 217/2020, n. 17/2023, n. 19/2023, n. 51/2025. In merito v. P. Urbani, *Lo stato dell'urbanistica*, cit., 63 ss.

⁴⁹ I. Forgione, *Le norme edilizie della rigenerazione urbana, tra esigenze di semplificazione, sostenibilità ambientale e rilancio dell'economia*, in *P.A.-Persona e Amministrazione*, 1, 2019, 453, rileva una «forte accentuazione della deregolamentazione in senso incentivante le operazioni di ristrutturazione edilizia»; la medesima tendenza è osservata, *ex multis*, da M. De Donno, *La pianificazione come principio fondamentale*, cit., 142; P. Urbani, Intervista rilasciata a S. Russo, *La rigenerazione si è trasformata come a Milano in attività speculative*, in *Conquiste del lavoro*, 6 settembre 2025.

⁵⁰ Così, ad esempio, Cass. civ., sez. II, 6 giugno 2022, n. 18021 ha operato una distinzione tra "ricostruzione" e "ristrutturazione", limitando la seconda a interventi che non alterino le componenti essenziali dell'edificio.

⁵¹ Cons. Stato, sez. IV, 7 settembre 2004 n. 5791; Id., sez. V, 7 settembre 2004 n. 5867. Sul rispetto della sagoma dell'edificio demolito come vincolo all'attività di sua ricostruzione cfr. C. Nicolini, *Ritorna la sagoma nella ristrutturazione lombarda*, in *Riv. giur. edilizia*, 6, 2011, 1449-1452; V. De Gioia, *Il vincolo della sagoma tra ristrutturazione e sostituzione edilizia*, in *Urb. app.*, 5, 2014, 587-590; A. Mandarano, *Demolizione e ricostruzione di edifici tra competenze statali e regionali*, in *Urb. app.*, 8, 2009, 1009-1013.

⁵² Cons. Stato, sez. V, 5 dicembre 2016 n. 5106; Id., sez. IV, 18 novembre 2014 n. 5662.

120, costituiscono interventi di ristrutturazione edilizia solo quelli finalizzati al recupero di fabbricati preesistenti di cui sia conservata traccia, dovendo l'immobile oggetto di ristrutturazione presentare caratteristiche funzionali o identitarie coincidenti con quelle del corpo di fabbrica preesistente»⁵³.

Analogamente, la giurisprudenza amministrativa, fino a tempi relativamente recenti, richiedeva l'esistenza di una linea di continuità tra l'edificio demolito e quello ricostruito, consentendo modifiche alle caratteristiche dell'immobile preesistente solo se "limitate"⁵⁴. Da ultimo si è tuttavia assistito a un'evoluzione di tale orientamento. Il Giudice amministrativo ha infatti rilevato la *ratio* perseguita dal legislatore con le ultime novelle e ha sensibilmente allentato il requisito della continuità. È stato osservato, in proposito, che il legislatore, prevedendo la possibilità di realizzare un edificio con caratteristiche diverse dal precedente, e anche su un diverso "sedime", ha inteso «superare quell'originaria relazione di continuità strutturale che doveva necessariamente contraddistinguere l'immobile costruito rispetto a quello demolito»⁵⁵.

Il Consiglio di Stato è di recente nuovamente intervenuto sulla questione e, dopo aver operato una completa ricostruzione dell'evoluzione dell'istituto, ha osservato che la ristrutturazione edilizia accomuna, oggi, attività diverse tra di loro. Vi rientra, infatti, una prima ipotesi di attività "conservativa", la quale non comporta la demolizione del fabbricato preesistente, pur ammettendo che sullo stesso siano realizzate modifiche anche significative. Vi rientrano, altresì, due ipotesi che vedono la ricostruzione di un edificio non più esistente, o perché demolito contestualmente, o perché crollato o demolito in passato. In relazione all'attività di demoricostruzione è stato quindi rilevato che «il requisito della "continuità" con l'edificio preesistente, se preteso in termini assoluti, non trova fondamento nell'ultimo testo della disposizione, sul quale il legislatore è intervenuto nel 2020 con l'intenzione [...] di ricomprendere, per gli immobili non vincolati, qualsiasi intervento di demolizione e ricostruzione anche con caratteristiche molto differenti rispetto al preesistente, salvo il limite della volumetria»⁵⁶. La medesima giurisprudenza si è posta l'obiettivo di ricercare una coerenza con la disciplina dell'urbanistica e dell'edilizia complessivamente intese, ritenendo che non sia ammissibile una totale deregolamentazione dell'attività di ristrutturazione edilizia, né che possa essere consentita la creazione di volumi solo quantitativamente analoghi a quelli preesistenti, ma del tutto slegati da ogni logica pianificatoria. La giurisprudenza ha pertanto cercato di definire il perimetro dell'attività di demoricostruzione, nei limiti ritenuti ancora applicabili alla stessa. Così, è stato ritenuto che tale attività: i) non può prevedere la realizzazione di

⁵³ Cass. pen., sez. III, 23 ottobre 2025, n. 39461.

⁵⁴ Così Cons. Stato, sent. n. 10307/2024 cit., ove si afferma che affinché un intervento possa essere qualificato di ristrutturazione «le modifiche volumetriche e di sagoma [devono essere] di portata limitata e comunque riconducibili all'organismo preesistente».

⁵⁵ Cons. giust. amm., sez. giur., 3 giugno 2025, n. 422.

⁵⁶ Cons. Stato, sez. II, 4 novembre 2025, n. 8542.

più edifici laddove ne esisteva uno solo, o accorpare la volumetria sviluppata da più edifici preesistenti in uno unico; ii) deve essere condotta sulla base del medesimo titolo edilizio, che quindi contempli – consentendo all’Amministrazione di valutare unitariamente – sia l’attività di demolizione, sia la successiva attività di ricostruzione; iii) deve prevedere la ricostruzione di un edificio che abbia il medesimo volume di quello demolito, salvi i casi nei quali siano consentiti incrementi di volumetria⁵⁷.

Una medesima evoluzione dell’orientamento giurisprudenziale in termini di maggior rispetto della linea intrapresa dal legislatore si è osservata con riferimento alla ristrutturazione nella forma della ricostruzione di edifici demoliti o crollati in un momento precedente. Infatti, la giustizia amministrativa aveva originariamente limitato la fattispecie, ritenendo che il ripristino di edifici diruti potesse rientrare nella nozione di ristrutturazione edilizia solo se il crollo o la demolizione fossero avvenuti in epoca successiva all’entrata in vigore della legge n. 98/2013, che ha inserito la previsione nel d.P.R. n. 380/2001⁵⁸. L’interpretazione del divieto di retroattività delle norme adottate in tale orientamento pare in effetti discutibile, in quanto sembra confondere l’applicazione di una certa disposizione normativa con il verificarsi del presupposto che ne consente l’applicazione; se il primo aspetto deve certamente essere successivo all’entrata in vigore della disposizione stessa, e ogni comportamento precedente a tale momento che pure realizzi una condotta analoga non può dirsi legittimo, diversamente, i presupposti che determinano l’applicazione di quella disposizione ben possono essere anteriori all’entrata in vigore della disposizione stessa. Così, tale limite è stato da ultimo superato, anche sulla base del rilievo per cui «*l’elemento che distingue la ristrutturazione edilizia dalla nuova costruzione è la preesistenza del manufatto e la possibilità di pervenire ad un organismo in tutto o in parte diverso da ciò che già esiste, elementi che sussistono anche in relazione agli edifici crollati o demoliti prima dell’entrata in vigore della norma, purché, come precisa la norma, sia possibile accertarne la preesistente consistenza*»⁵⁹.

In definitiva, quindi, la giurisprudenza amministrativa ha ricercato una definizione dei concetti di “conservazione” e “continuità” – che continuano a costituire l’unica possibile linea di discriminare tra ristrutturazione e nuova costruzione – tale da essere coerente con il dichiarato intento del legislatore di semplificare e incentivare l’attività di rinnovamento del patrimonio edilizio anche mediante la demolizione e ricostruzione, o il ripristino di immobili crollati, ritenendo tali attività coerenti con gli obiettivi di riduzione di consumo di suolo e tutela ambientale. In tal senso, quindi, per ritenere sussistente una linea di continuità tra demolizione e nuova costruzione nell’attività demoricostruttiva si ritiene sufficiente il rispetto dei

⁵⁷ Per una prima lettura problematica di tali vincoli v. M. Passoni, *Ristrutturazione edilizia: i nuovi confini della demolizione e ricostruzione*, in NT, Enti Locali & Edilizia, 18 marzo 2026.

⁵⁸ V. Cons. Stato, sez. VI, 18 gennaio 2023, n. 616. Sulla quale v. anche G. Mari, *Demo-ricostruzione e ripristino di edifici crollati: le declinazioni della continuità ai fini dell’inquadramento nella ristrutturazione edilizia*, cit.

⁵⁹ Cons. Stato, sez. IV, 3 aprile 2025, n. 2857.

tre parametri sopra illustrati; quando, poi, tale continuità non sia nemmeno richiedibile – ossia per l'attività di ripristino di edifici diruti – per ritenere rispettata la finalità conservativa si ritiene oggi sufficiente la possibilità di dimostrare la preesistenza nella realtà materiale dell'immobile che si intende ricostruire, e quelli che erano i suoi connotati essenziali.

6. Conclusioni

La problematica evoluzione degli istituti delineata nel presente contributo pare confermare, da un lato, il rilievo che in dottrina si è mosso negli ultimi anni, secondo cui il legislatore ha preferito intervenire sul *software*, ossia sulla disciplina dell'edilizia, anziché sull'*hardware*, ossia sulla disciplina urbanistica; dall'altro lato, le criticità che tale scelta ha prodotto e produce⁶⁰.

Se è vero che il territorio è un elemento vivo, soggetto a costanti cambiamenti, o comunque a tentativi di adeguamento, connessi ai mutamenti delle esigenze della comunità che lo abita⁶¹, è altrettanto vero che ammettere la realizzazione di impattanti interventi edilizi in aree già urbanizzate, senza la garanzia della ponderazione del loro impatto sul carico urbanistico dell'area, rischia di produrre un effetto opposto a quello ultimo al quale essi mirano, che dovrebbe essere pur sempre il miglioramento della qualità di vita degli abitanti.

In tal senso, quindi, pare necessario che l'ordinamento si doti di un quadro normativo realmente adeguato rispetto alla necessità di governare tali cambiamenti, bilanciando gli obiettivi propri della funzione urbanistica, vale a dire la composizione di tutti gli interessi che atterrano sul territorio. E in tale attività, non pare convincente il tentativo di perseguire alcuni di tali obiettivi – la riduzione del consumo di suolo e il miglioramento del tessuto urbano – incentivando la realizzazione di interventi singolarmente considerati; nemmeno, tuttavia, la scelta degli interventi realizzabili può essere integralmente demandata ai pianificatori comunali, in assenza di linee direttive unitarie.

Pare quindi imprescindibile una complessiva revisione dell'intero impianto normativo che disciplina l'urbanistica e l'edilizia, definendo in modo chiaro le categorie di interventi, i titoli edilizi necessari e i relativi oneri. Allo stesso tempo, pare necessario definire in modo uniforme le ipotesi in cui la realizzazione di tali interventi possa comportare effetti sul territorio tali da richiedere una loro valutazione non solo singola, ma di contesto. In tali ipotesi, sarà necessario prevedere che gli interventi siano inquadrati nel piano urbanistico, offrendo così una visione organica

⁶⁰ La metafora informatica, e le connesse critiche, sono di P. Urbani. Da ultimo si v. la memoria che l'A. ha prodotto in occasione della sua audizione dinanzi all'VIII Commissione del Senato della Repubblica, 4 febbraio 2025, sul c.d. d.d.l. Salva Milano, disponibile in www.senato.it.

⁶¹ M.R. Spasiano, *Riflessioni in tema di rigenerazione urbana*, in F. Cusano (a cura di), *Scritti in onore di Paolo Urbani*, cit., 1586.

e coordinata delle attività di rigenerazione urbana. A tal fine, la ricostruzione dell'evoluzione normativa e giurisprudenziale dimostra la necessità che i meccanismi di semplificazione siano costruiti in modo privo di ambiguità, e che siano efficacemente calati nel sistema, evitando che l'effetto prodotto finisca per realizzare uno solo degli obiettivi perseguiti, senza considerare gli altri, o finendo addirittura per produrre risultati con essi incompatibili.

In tale attività di revisione normativa, uno degli aspetti che pare meritevole di una radicale revisione è proprio quello relativo alla definizione degli interventi che oggi sono faticosamente ricondotti nel concetto di "ristrutturazione" e alla relativa disciplina.

La nozione ha infatti finito per raccogliere attività edilizie di tipo conservativo e attività edilizie di tipo innovativo, idonee a produrre modifiche sul carico edilizio. È quindi necessario definire con precisione tali attività, la relativa disciplina autorizzatoria e, soprattutto, la modalità di loro unitaria considerazione ai fini delle utilità e dei pesi che apportano al territorio ⁶².

In tal senso, utili spunti possono essere tratti dalla ricerca condotta dalla giurisprudenza in ordine al perimetro oggettivo dell'attuale definizione di ristrutturazione edilizia, così come evolutasi a seguito dei menzionati interventi del legislatore. Vi si rinviene, infatti, la necessità di evitare che la confusione che attualmente caratterizza la nozione finisca con lo svilire il confine tra urbanistica ed edilizia. Ciò che deve rilevare, ai fini dell'individuazione del titolo autorizzatorio migliore – e, quindi, in realtà del relativo procedimento – non è l'intervento in sé, inteso come distinzione tra edificio nella sua conformazione preesistente ed edificio nella conformazione conseguente alla realizzazione dell'intervento da realizzare. L'attenzione dell'amministrazione preposta al governo del territorio deve appuntarsi sugli eventuali mutamenti del carico urbanistico che all'intervento conseguono, sulle eventuali modifiche al disegno urbano, sul valore pubblico delle aree interessate.

⁶² L. Coen, *L'annosa evoluzione del concetto di ristrutturazione*, cit., 397-398.

CREDITI EDILIZI DA RINATURALIZZAZIONE. UNO STRUMENTO PER LA GESTIONE SOSTENIBILE DEL TERRITORIO?

Andrea Nervi

Sommario: 1. Introduzione. – 2. La vicenda evolutiva dei diritti edificatori. – 3. La nuova dimensione dei diritti edificatori. – 4. Diritti edificatori e funzione sociale della proprietà. – 5. I diritti edificatori tra legislatore regionale e legislatore nazionale.

1. Introduzione

La gestione del territorio costituisce una delle sfide più urgenti che si pongono all'attenzione odierna della collettività, sia dal punto di vista teorico sia da quello pratico-operativo. Viene in rilievo la prospettiva della sostenibilità, da intendersi qui come sfruttamento del suolo secondo criteri che tengano conto sia delle esigenze di natura ambientale e paesaggistica, sia degli interessi delle generazioni future, nel segno di quanto ora indicato dall'art. 9 della Carta costituzionale.

In particolare, il consumo di suolo mediante l'occupazione di edifici e manufatti ha assunto dimensioni particolarmente consistenti nel nostro Paese, soprattutto in ragione delle politiche adottate e delle scelte compiute nella fase storica corrispondente al secondo dopoguerra¹. La gravità del problema è ulteriormente accentuata dal fatto che una parte non trascurabile di questi edifici e manufatti risulta abbandonata e/o in disuso, con conseguenti esternalità negative soprattutto per la popolazione locale.

Per altro verso, rigovernare la situazione non appare semplicissimo, in primo luogo per la tendenziale inerzia degli attori coinvolti, privati e pubblici che siano. Nel caso dei privati, occorre poi tenere conto anche del recentissimo *revirement* giurisprudenziale² che, riconoscendo la legittimità della rinuncia unilaterale abdicativa al diritto di proprietà immobiliare, ha fornito una nuova – e solida – base giuridica all'atteggiamento di disinteresse del proprietario verso la sorte dell'immobile e le relative implicazioni. A ciò si aggiunge la notoria difficoltà, per la mano pubblica, di reperire le risorse necessarie per gli interventi manutentivi e/o demolitori eventualmente necessari³.

¹ Sul punto cenni in G. Trapani, *I diritti edificatori*, in *Riv. not.*, 2012, 833.

² Cass., sez. un., 11 agosto 2025, n. 23093.

³ Cenni in G. Veltri, S. Gatto Costantino, *Studio per una proposta di intervento normativo sulla rigenerazione urbana nazionale*, in *Urb. e app.*, 2021, 780.

Nello scenario ora descritto il giurista è chiamato ad interrogarsi in ordine agli strumenti tecnici che possono essere utilizzati per favorire un più razionale utilizzo del territorio, soprattutto nella parte concernente la sorte degli immobili in disuso ed abbandonati.

In questa prospettiva, una soluzione meritevole di attenzione, anche per le sue implicazioni di natura teorica, viene delineata in alcune leggi regionali; tra queste spicca la normativa adottata dalla Regione Veneto, che nella recente legge n. 14/2019 introduce espressamente l'istituto dei c.d. crediti edilizi da rinaturalizzazione (ivi art. 4). In estrema sintesi, si prevede che al soggetto autore di un intervento demolitorio, da attuarsi secondo modalità predeterminate, venga riconosciuto un "credito edilizio" in termini di volumetria o di superficie; il credito può essere utilizzato per riqualificare il medesimo sito, oppure altrove, ma sempre in conformità alle norme applicabili.

In buona sostanza, quindi, muovendosi secondo una logica di tipo premiale-incentivante⁴, il legislatore regionale mira a stimolare l'iniziativa del privato nella direzione della rimozione degli edifici abbandonati o in disuso⁵, mettendogli a disposizione uno strumento edificatorio utilizzabile e/o negoziabile. Nel disegno legislativo, infatti, il credito edilizio costituisce un bene commerciabile; a tale fine esso viene tracciato in un apposito registro elettronico comunale, che va ad aggiungersi al sistema di pubblicità previsto dall'art. 2643, comma 2-bis, cod. civ.

La legge adottata dalla Regione Veneto nel 2019 si colloca in un filone normativo già consolidato, che prese avvio oltre vent'anni addietro con la legge reg. n. 11/2004, nella quale si trova la seguente definizione di credito edilizio (art. 36, comma 2): «*capacità edificatoria riconosciuta a seguito della realizzazione degli interventi di cui al comma 3 (i.e., la demolizione di opere incongrue, l'eliminazione degli elementi di degrado, o la realizzazione degli interventi di miglioramento della qualità urbana, paesaggistica, architettonica, energetica, idraulica e ambientale) ovvero a seguito delle compensazioni di cui all'articolo 37 (su cui infra nel testo – n.d.a.)*»⁶.

⁴ Nella Deliberazione della Giunta Regionale Veneto del 2 marzo 2020 n. 263 si legge il seguente passaggio: «*Finalità di "Veneto 2050" è quindi quella compiere operazioni di "cleaning" ovvero di pulizia del territorio da quegli edifici o elementi la cui permanenza ulteriore risulterebbe in contrasto con l'interesse pubblico alla tutela dell'ambiente, del paesaggio e dell'ordinato sviluppo urbano. A tal fine le operazioni di demolizione e rinaturalizzazione sono incentivate tramite l'attribuzione di crediti edilizi da rinaturalizzazione dalla cui alienazione, o altra forma di circolazione, la proprietà possa essere ristorata dei costi di demolizione ed eventuale modifica nonché del valore residuo dell'immobile*» (allegato A, ivi, 6).

⁵ Gli interventi meritevoli di riconoscimento premiale sono così dettagliati: «*1) demolizione delle opere incongrue, 2) eliminazione degli elementi di degrado, 3) realizzazione di interventi di miglioramento della qualità urbana, 4) interventi di riordino delle zone agricole*» (cfr. Deliberazione n. 263/2020, allegato A, ivi, 7).

⁶ In arg. A. Federico, *Profili civilistici dei diritti edificatori derivanti dalla c.d. compensazione urbanistica*, in *Comp. dir. civ.*, 2020, 835.

Già il legislatore del 2004 aveva previsto che i crediti edilizi venissero annotati in un apposito registro elettronico comunale e fossero liberamente commerciabili ⁷. Val la pena di sottolineare che, all'epoca, non era prevista la trascrivibilità dei diritti edificatori nei pubblici registri immobiliari, posto che l'intervento del legislatore nazionale, concretizzatosi nell'introduzione del comma 2-*bis* nell'art. 2643 cod. civ., risale all'anno 2011.

2. La vicenda evolutiva dei diritti edificatori

Il giurista, soprattutto se di estrazione civilistica, non può fare a meno di interrogarsi sulla natura dei "crediti edilizi da rinaturalizzazione" istituiti dal legislatore regionale veneto.

Procedendo per approssimazioni successive, l'istituto si inquadra certamente nell'alveo di ciò cui il legislatore nazionale si riferisce mediante la locuzione «diritti edificatori comunque denominati», che compare nel già citato comma 2-*bis* dell'art. 2643 cod. civ. A livello terminologico è utile precisare che, nel presente lavoro, i crediti edilizi vengono considerati una *species* del *genus* diritti edificatori ⁸ e che, nel prosieguo, verrà prevalentemente utilizzata quest'ultima locuzione.

Come ben noto, attraverso l'inserimento della nuova disposizione nell'art. 2643 cod. civ., il legislatore nazionale ha inteso intervenire in una vicenda che aveva preso avvio, sul piano della prassi negoziale, nel corso degli anni '70 del secolo scorso, e che aveva poi trovato un certo seguito nella legislazione regionale e nella corrispondente attività amministrativa legata all'urbanistica ed alla conformazione del territorio.

Già da questa rapida introduzione emerge, sul piano metodologico, la complessità del tema, che si colloca ad un duplice crocevia: quello tra diritto privato e diritto pubblico, nonché – in altra prospettiva – quello tra legislazione nazionale e legislazione regionale.

Volendo ripercorrere in maniera schematica l'evoluzione della vicenda, peraltro oggetto di ampia e puntuale letteratura, giova muovere dalla premessa secondo cui, nel nostro ordinamento, la facoltà di edificare si considera insita nel diritto di proprietà (immobiliare), fermo restando che il suo concreto esercizio è subordinato alle prescrizioni della competente autorità amministrativa ⁹. Tali prescrizioni attengono all'*an* (alcuni terreni sono edificabili ed altri no), al *quantum* (la facoltà deve essere esercitata secondo determinati parametri quantitativi in termini di cubatura e di volumetria) ed al *quomodo* (nel senso che l'autorità amministrativa indica la tipologia di edifici da realizzare).

⁷ In arg. M.M. Fracanzani, *Il credito edilizio nella legge regionale Veneto n. 11/04: emissione di carta moneta*, in *giustizia-amministrativa.it*.

⁸ Nello stesso senso anche G.M. Uda, *Profili civilistici della circolazione dei diritti edificatori*, in *Riv. not.*, 2015, 1222.

⁹ In arg. D. Fauceglia, *Note in tema di circolazione del "bene" cubatura*, in *Riv. not.*, 2022, 177.

Muovendo da questa premessa teorica, la prassi (soprattutto notarile) ha progressivamente messo a punto appositi strumenti negoziali per effetto dei quali un soggetto privato, proprietario di un fondo edificabile, cede e trasferisce ad altro soggetto privato, parimenti proprietario di un fondo edificabile, la capacità edificatoria gravante sul proprio fondo, al fine di consentire al cessionario di erigere, sul fondo di quest'ultimo, una costruzione che cumuli le due porzioni di volumetria¹⁰. In altri termini, il cedente rinuncia ad avvalersi della capacità edificatoria pertinente al proprio fondo e la trasferisce negozialmente al cessionario, il quale la utilizzerà secondo le proprie determinazioni¹¹.

Molto si è discusso, sia in dottrina sia in giurisprudenza, circa la natura della situazione giuridica che viene trasferita dal cedente al cessionario; la discussione, oscillante tra l'interesse legittimo¹² ed il diritto soggettivo, nonché – in questa seconda prospettiva – tra il diritto reale¹³ ed il diritto di credito, risulta condizionata dal ruolo che l'interprete intende attribuire alla pubblica amministrazione competente ad emanare le prescrizioni in materia edificatoria¹⁴.

Per il momento non è importante prendere posizione sulla questione, quanto ricostruire la successiva evoluzione della vicenda; gli esiti del ragionamento verranno infatti illustrati in seguito. Fino al momento ora indicato, l'istituto assume la connotazione corrispondente alla cessione di volumetria¹⁵, che ben si adatta alla logica puramente privatistica dello scambio bilaterale sopra delineato¹⁶. In questo modo nel ceto professionale (non solo giuridico) si afferma progressivamente l'idea secondo cui la volumetria, intesa come edificabilità in potenza, costituisca una utilità che può formare oggetto di circolazione tra i consociati¹⁷.

Progressivamente questa idea viene – per così dire – introitata dalla pubblica amministrazione (locale) competente in materia urbanistica, la quale utilizza lo strumento della volumetria e della sua circolazione per perseguire determinati

¹⁰ In termini sostanzialmente coincidenti anche R. Quadri, *Pubblicità e garanzia nel contratto di cessione dei «diritti edificatori» di cui all'art. 2643, n. 2 bis, c.c.*, in *Nuove leggi civ. comm.*, 2016, 293.

¹¹ Cfr. A. Alamanni, *Riflessioni a margine della controversa questione del trasferimento dei diritti edificatori: bene o nuovo diritto?*, in *Contr. impr.*, 2014, 663.

¹² Per questa tesi, ad esempio, F. Gazzoni, *Cessione di cubatura, "volo" e trascrizione*, in *Giust. civ.*, 2012, 103; P. Sirena, voce *Diritti edificatori (trasferimento di)*, in *Enc. dir., Annali*, VIII, Giuffrè, Milano, 2015, 386; B. Mastropietro, *La natura dei diritti edificatori al vaglio delle sezioni unite*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 2022, 1149; G.M. Uda, *Profili civilistici [...]*, cit., 1228.

¹³ In questo senso chiaramente G. Amadio, *I diritti edificatori: la prospettiva del civilista*, in <https://elibrary.fondazione-notariato.it/articolo.asp?art=34/3403&mn=3>, 5 e s.

¹⁴ Cfr. B. Mastropietro, *Natura e circolazione dei diritti edificatori*, ESI, Napoli, 2013, 13; D. Fauceglia, *Note in tema [...]*, cit., 197.

¹⁵ Cfr. B. Mastropietro, *La natura dei [...]*, cit., 1135.

¹⁶ Il negozio bilaterale di cessione di cubatura viene talora rappresentato come una sorta di micro-pianificazione di iniziativa privata; così C. Tenella Sillani, *I "limiti verticali" della proprietà fondiaria*, Giuffrè, Milano, 1994, 576.

¹⁷ In arg. D. Fauceglia, *Note in tema [...]*, cit., 184.

obiettivi in conformità alla propria missione istituzionale. Vengono quindi in rilievo nuovi fenomeni, puntualmente scandagliati dalla dottrina¹⁸, nei quali la cessione di volumetria viene funzionalizzata verso finalità di natura perequativa (superare le disparità esistenti tra proprietari di aree appartenenti al medesimo comparto¹⁹), oppure di natura compensativa (ripagare con strumenti diversi dal denaro il soggetto che subisce un esproprio per ragioni di pubblico interesse²⁰) oppure ancora di natura premiale (incentivare i privati ad effettuare determinati interventi di natura paesaggistica ed ambientale, remunerandoli mediante il riconoscimento di nuova capacità edificatoria)²¹.

3. La nuova dimensione dei diritti edificatori

I fenomeni ora menzionati rappresentano un salto di qualità rispetto alla mera dimensione negoziale e bilaterale in cui era sorta la cessione di volumetria²², e ciò sotto due distinti profili. Per un verso, in questo nuovo scenario la capacità edificatoria viene creata *ex novo* dalla pubblica amministrazione²³, nonché utilizzata come “merce di scambio” per indirizzare la condotta dei consociati e, in questo modo, raggiungere le finalità istituzionali affidate al soggetto pubblico.

¹⁸ Cfr., R. Quadri, *Pubblicità e garanzia [...]*, cit., 306 ss.; P. Boero, *La trascrizione immobiliare, II, I Trasferimenti e i vincoli*, in *Trattato di diritto civile e commerciale Cicu-Messineo*, Giuffrè, Milano, 2021, 172; G. Marena, *L'urbanistica consensuale e la negoziazione dei diritti edificatori*, in *Riv. not.*, 2013, 909.

¹⁹ Cfr. B. Mastropietro, *Natura e circolazione dei diritti edificatori*, cit., 51; S. Meucci, *La circolazione dei diritti edificatori*, Cedam, Padova, 2012, 44.

²⁰ Cfr. S. Meucci, *La circolazione dei diritti edificatori*, cit., p. 48; And. Federico, *Profili civilistici dei [...]*, cit., 834.

²¹ Si veda P. Sirena, voce cit., 384; B. Mastropietro, *La natura dei [...]*, cit., 1137; C. Camardi, *Cose, beni e nuovi beni, tra diritto europeo e diritto interno*, in *Eur. dir. priv.*, 2018, 994.

²² Molto opportunamente B. Mastropietro, *La natura dei [...]*, cit., 1143, sottolinea la diversità fra la fattispecie dei diritti edificatori e quella della cessione di cubatura. Cenni anche in F. Gazzoni, *Cessione di cubatura [...]*, cit., 101; G. Amadio, *I diritti edificatori [...]*, cit., 11; And. Federico, *Profili civilistici dei [...]*, cit., 930 e s.; E. Bergamo, *La cessione di diritti edificatori*, in *Corr. merito*, 2012, 119.

È interessante ricordare qual era la posizione dottrinale fino agli anni '90 del secolo scorso, ossia nell'epoca precedente al salto di qualità menzionato nel testo. Ad esempio, si osservava che il provvedimento amministrativo (all'epoca la concessione edilizia) «non può creare ex novo una facoltà edificatoria in capo a soggetti che non sia già titolari, sul terreno privatistico, di uno ius aedificandi sul terreno in relazione al quale è stata chiesta la concessione»; e che «non è mai stato prospettato un trasferimento astratto di cubatura, avente ad oggetto una capacità edificatoria di cui l'acquirente possa avvalersi in un qualsiasi altro terreno di sua proprietà». I passaggi ora riportati si leggono in M. Libertini, *Sui “trasferimenti di cubatura”*, in *Contr. impr.*, 1991, 83 e 92.

²³ In questi termini C. Camardi, *Cose, beni e [...]*, cit., 997; P. Sirena, voce cit., 385; B. Mastropietro, *La natura dei [...]*, cit., 1143; G. Iudica, *Circolazione dei diritti edificatori e procedure competitive*, in *Riv. giur. edilizia*, 2018, 75; S. Meucci, *La circolazione dei diritti edificatori*, cit., 41; P. Boero, *La trascrizione immobiliare*, cit., 173; G. Marena, *L'urbanistica consensuale e [...]*, cit., 914.

Per altro verso, si prevede che questa capacità edificatoria possa formare oggetto di fenomeni negoziali e circolatori anche a prescindere dall'effettiva titolarità di un fondo edificabile²⁴. In questa prospettiva si può apprezzare la nota metafora del diritto edificatorio²⁵ che decolla da un fondo, rimane in volo (nel senso che forma oggetto di plurime cessioni tra diversi soggetti), finché poi atterra su un terreno edificabile appartenente ad un soggetto che, nella catena dei trasferimenti, può risultare anche molto distante dal proprietario del fondo di decollo²⁶.

Tutto ciò ha formato oggetto di una produzione normativa inizialmente solo regionale, nel senso che talune Regioni, avvalendosi della loro competenza legislativa (concorrente) in materia di governo del territorio, hanno dettato una disciplina del fenomeno, prevedendo – come nel caso del Veneto – l'istituzione, a livello comunale, di un registro elettronico per i c.d. crediti edilizi (secondo la denominazione impiegata da quel legislatore regionale).

Sennonché è evidente che le esigenze di certezza della circolazione giuridica e di sicurezza delle contrattazioni richiedevano di essere tutelate anche sotto il profilo del sistema di pubblicità dei registri immobiliari²⁷. Il profilo ora menzionato rientra nella materia corrispondente all'ordinamento civile, che è affidata alla competenza legislativa esclusiva dello Stato²⁸. In questa logica si spiega l'intervento normativo attuato nel 2011, che ha ampliato l'elenco *ex art.* 2643 cod. civ. degli atti soggetti a trascrizione, includendovi appunto al comma 2-bis «*i contratti che trasferiscono, costituiscono o modificano i diritti edificatori, comunque denominati, previsti da normative statali o regionali, ovvero da strumenti di pianificazione territoriale*».

Nell'ambito civilistico la norma ha riaperto la discussione circa la natura giuridica dell'oggetto della trascrizione, poiché gli studiosi si sono chiesti se esso

²⁴ Con chiarezza B. Mastropietro, *Natura e circolazione dei diritti edificatori*, cit., 11. Nello stesso senso anche S. Meucci, *La circolazione dei diritti edificatori*, cit., 3 e s.; R. Quadri, *Pubblicità e garanzia* [...], cit., 308.

²⁵ Cfr. P. Sirena, voce cit., 383; B. Mastropietro, *La natura dei* [...], cit., p. 1139; R. Quadri, *Pubblicità e garanzia* [...], cit., 309.

²⁶ Nella dottrina specialistica la circolazione dei diritti edificatori è stata talora assimilata ad un fenomeno cartolare. In arg. B. Mastropietro, *La natura dei* [...], cit., 1140; nonché G. Trapani, *I diritti edificatori*, cit., 850; G. Veltri, S. Gatto Costantino, *Studio per una proposta* [...], cit., 783; F. Felis, *Cessione di cubatura e diritti edificatori*, in *Riv. dir. priv.*, 2022, 234. Cfr. anche A. Quarta, *Nell'occhio del ciclone: la qualificazione della cessione di cubatura tra effetti reali e natura obbligatoria*, in *Nuova giur. civ. comm.*, 2021, 401.

Opportunamente F. Gazzoni, *Cessione di cubatura* [...], cit., 114, sottolinea come spetti alla pubblica amministrazione «*verificare, in sede di "atterraggio", che l'ultimo titolare del credito possa vantare una serie continua di trascrizioni in favore proprio e dei propri danti causa prossimo e remoti*». Un'osservazione analoga si legge in A. Gambaro, *Compensazione urbanistica e mercato dei diritti edificatori*, in *Riv. giur. edilizia*, 2010, 11. Cfr. anche F. Felis, *Cessione di cubatura e* [...], cit., 240.

²⁷ In arg. S. Meucci, *La circolazione dei diritti edificatori*, cit., 11; nonché G.M. Uda, *Profili civilistici* [...], cit., 1253.

²⁸ In arg. P. Sirena, voce cit., 382.

corrisponda ad un bene²⁹ o ad un nuovo diritto reale³⁰, o a qualcosa d'altro ancora. La questione ha investito anche il Giudice di legittimità³¹, il quale – nella sua massima espressione – ha preso una posizione (il diritto edificatorio sarebbe assimilabile ad un diritto di credito) che ha lasciato insoddisfatta buona parte dei commentatori³².

Sul piano metodologico la discussione merita di essere impostata adottando una visione complessiva, che tenga conto sia della legislazione nazionale sia di quella regionale. Mi parrebbe, questa, una soluzione obbligata dal punto di vista sistematico, se solo si considera che il tema dei diritti edificatori è emerso inizialmente proprio a livello di ordinamenti locali in sede di governo del territorio; del resto, lo stesso legislatore nazionale del 2011 adotta una terminologia ed un approccio che mirano appunto a recepire le scelte operate a livello regionale, dandone una sistemazione uniforme ai fini della disciplina della trascrizione e della pubblicità immobiliare³³.

Qualora si condivida questa prospettiva metodologica, risulterebbe difficile negare che i c.d. diritti edificatori costituiscano una utilità, una risorsa, che l'ordinamento giuridico mira ad entificare³⁴, nonché a far circolare tra i consociati³⁵,

²⁹ Orientato in questo senso è A. Gambaro, *Compensazione urbanistica e [...]*, cit., 10.

³⁰ Così G. Amadio, *I diritti edificatori [...]*, cit., 5; cfr. anche R. Cimmino, *La cessione di cubatura tra diritto reale e bene immateriale*, in *Notariato*, 2014, 158.

³¹ Cass., sez. un., 9 giugno 2021, n. 16080. È utile riportare il principio di diritto ivi affermato: «la cessione di cubatura, con la quale il proprietario di un fondo distacca in tutto o in parte la facoltà inerente al suo diritto dominicale di costruire nei limiti della cubatura assentita dal piano regolatore e, formandone un diritto a sé stante, lo trasferisce a titolo oneroso al proprietario di altro fondo urbanisticamente omogeneo, è atto: – immediatamente traslativo di un diritto edificatorio di natura non reale a contenuto patrimoniale; – non richiedente la forma scritta ad substantiam ex art. 1350 c.c.; – trascrivibile ex art. 2643 c.c., n. 2 bis; assoggettabile ad imposta proporzionale di registro come atto diverso avente ad oggetto prestazione a contenuto patrimoniale ex art. 9 Tariffa Parte Prima allegata al D.P.R. n. 131 del 1986 nonché, in caso di trascrizione e voltura, ad imposta ipotecaria e catastale in misura fissa ex artt. 4 Tariffa allegata al D.Lgs. n. 347 del 1990 e art. 10, comma 2, del medesimo D.Lgs.».

Si veda anche Cass., 6 giugno 2022, n. 18044.

³² Cfr., ad esempio, A. Quarta, *Nell'occhio del ciclone [...]*, cit., 401 e s.; D. Fauceglia, *Note in tema [...]*, cit., 182 e 197, ove si cita il diverso orientamento di Cass., 18 gennaio 2022, n. 1476, peraltro successiva alla pronuncia delle Sezioni Unite; G. Orlando, *I diritti edificatori*, ESI, Napoli, 2022, 18 e 168 ss. Si veda comunque l'ampia riflessione di B. Mastropietro, *La natura dei [...]*, cit., 1133 ss.

³³ Così S. Meucci, *La circolazione dei diritti edificatori*, cit., p. 111; F. Felis, *Cessione di cubatura e [...]*, cit., 235.

³⁴ Osserva opportunamente A. Gambaro, *Compensazione urbanistica e [...]*, cit., 9, che «la commerciabilità dei diritti edificatori è stata messa a punto pensando che le volumetrie siano dei beni ai sensi dell'art. 810 c.c. e siano beni assimilabili ai beni immobili». Nello stesso senso F. Felis, *Cessione di cubatura e [...]*, cit., 228.

³⁵ In arg. B. Mastropietro, *Natura e circolazione dei diritti edificatori*, cit., 12; S. Meucci, *La circolazione dei diritti edificatori*, cit., 82; G. Trapani, *I diritti edificatori*, cit., 878; R. Cimmino, *La cessione di [...]*, cit., 160.

nell'assunto che ciò sia funzionale a soddisfare interessi meritevoli di tutela. Più esattamente, si tratta di una risorsa che trae origine da scelte operate dalla pubblica amministrazione nell'esercizio delle sue prerogative istituzionali, e che viene – a cura dello stesso soggetto pubblico – preordinata verso il conseguimento di determinati obiettivi attinenti allo stesso governo del territorio.

Seguendo la traiettoria delineata da un'illustre dottrina civilistica³⁶, i diritti edificatori presentano significative analogie con alcuni fenomeni recenti quali le quote di emissione, le quote latte, e le quote di reimpianto³⁷. In tutti i casi si tratta di risorse immateriali, create dalla pubblica amministrazione per orientare l'attività dei privati verso obiettivi che il soggetto pubblico configura come rispondenti all'interesse generale, da essa perseguito. A mio parere, questo è il vero cuore dell'istituto, a fronte del quale la disciplina della trascrizione (i.e., l'unico aspetto affrontato dal legislatore codicistico) rappresenta probabilmente un passaggio intermedio, preordinato essenzialmente a soddisfare le già menzionate esigenze di certezza e, per questa via, a favorire il consolidarsi delle dinamiche di mercato impennate su questa risorsa³⁸.

Giunti a questo punto dell'analisi, l'interprete attento al dato sistematico può cogliere due ordini di questioni verso le quali indirizzare l'attenzione, anche nell'intento di tracciare futuri itinerari di ricerca.

4. Diritti edificatori e funzione sociale della proprietà

La prima questione attiene all'effettiva idoneità dello strumento denominato credito edilizio a favorire la gestione sostenibile del territorio e, in particolare, a conseguire l'obiettivo dell'eliminazione dei manufatti incongrui, degradati, ovvero non più rispondenti all'odierna sensibilità urbana, paesaggistica ed architettonica.

Indubbiamente, lo strumento in discorso risponde alla logica di coinvolgere i privati, nonché le rispettive risorse (operative e finanziarie), nella realizzazione di opere ed interventi rispondenti a finalità di pubblico interesse, o comunque di rilievo generale. Complessivamente considerata, dunque, l'operazione costituisce un esempio di interazione tra pubblico e privato, ovvero di amministrazione consensuale, nell'ambito della quale il soggetto pubblico, pur mantenendo una posizione di primazia rispetto al soddisfacimento delle esigenze rientranti nella sua missione

³⁶ Si tratta di C. Camardi, *Cose, beni e [...]*, cit., 1003 ss. Nello stesso senso anche D. Fauceglia, *Note in tema [...]*, cit., 187; R. Cimmino, *La cessione di [...]*, cit., 158.

Diversa valutazione in F. Piraino, *Brevi note su bene giuridico e sostenibilità*, in *Dialoghi dir. econ.*, 2025, 339, sulla base dell'argomento secondo cui «il requisito della "cosalità" esige che l'entità, materiale o immateriale, in predicato di divenire bene, si riveli strumentale all'appagamento di bisogni umani generalizzati e non già settoriali o, addirittura, iper-specialistici».

³⁷ Diversa opinione in F. Gazzoni, *Cessione di cubatura [...]*, cit., 105.

³⁸ Nello stesso senso B. Mastropietro, *La natura dei [...]*, cit., 1133.

istituzionale, si accorda con il privato per disciplinare le modalità con cui tali obiettivi possono essere conseguiti³⁹.

Sempre ragionando in una prospettiva puramente teorica, si potrebbe affermare che l'operazione in discorso consiste nell'introdurre, nell'esercizio della funzione amministrativa di governo del territorio, dei meccanismi tipicamente di mercato⁴⁰, quali sono – in ultima analisi – quelli rappresentati dall'attribuzione di una nuova capacità edificatoria, nonché dalla possibilità di commercializzarla mediante tecniche negoziali. Grazie a tali meccanismi, il soggetto privato viene incentivato a porre in essere quegli interventi che stanno a cuore alla pubblica amministrazione competente ai fini di un migliore governo del territorio, alla luce di determinati criteri di natura ambientale e paesaggistica⁴¹. In particolare, il privato assume su di sé gli oneri, finanziari ed operativi, connessi alla realizzazione dell'intervento in discorso⁴².

Tornando alla prospettiva teorica, si tratta di un mercato che viene istituito artificialmente, attraverso l'elargizione – sempre da parte del soggetto pubblico – di una capacità edificatoria creata *ex novo*. Opportunamente, la dottrina specialistica sottolinea che lo schema in discorso presenta marcate similitudini con il modello dei TDR (*Transfer Development Rights*) di matrice statunitense⁴³.

Si pone qui una questione rilevante, che – a mio modo di vedere – potrebbe incidere su uno dei postulati (*rectius*, dei dogmi), che caratterizzano il nostro diritto vivente, vale a dire l'inerenza dello *ius aedificandi* al diritto di proprietà immobiliare⁴⁴. Circoscrivendo il discorso ai soli crediti edilizi da rinaturalizzazione (ovvero, volendo impiegare altra terminologia, ai diritti edificatori di matrice premiale-incentivante), sembra difficile sostenere che si tratti di una facoltà intrinseca al diritto di proprietà del soggetto privato, che la pubblica amministrazione si limita a “liberare”, rendendola concretamente esercitabile, mediante i propri provvedimenti.

Guardando proprio alla morfologia concreta del fenomeno, il credito edilizio da rinaturalizzazione è un attributo esterno alla configurazione originaria del diritto di proprietà, ovvero è una facoltà che il soggetto pubblico elargisce *ex novo* al precipuo fine di orientare l'attività di quel proprietario privato verso determinati obiettivi attinenti al governo ed alla gestione del territorio. Del resto, volendo aggiungere un rapido accenno sul fronte comparatistico, se è vera la derivazione dell'istituto dai TDR statunitensi, giova ricordare che, nei sistemi anglosassoni, ciò che nel nostro

³⁹ Nell'ambito di una vasta letteratura cfr. S. Meucci, *La circolazione dei diritti edificatori*, cit., 37. Nel discorso sviluppato da G. Orlando, *I diritti edificatori*, cit., 148, la causa dell'attribuzione risiede nella meritevolezza dell'attività svolta dai privati ai fini della riqualificazione del territorio.

⁴⁰ Così A. Gambaro, *Compensazione urbanistica e [...]*, cit., 5; B. Mastropietro, *Natura e circolazione dei diritti edificatori*, cit., 74.

⁴¹ In arg. G. Veltri, S. Gatto Costantino, *Studio per una proposta [...]*, cit., 782.

⁴² Cfr. B. Mastropietro, *Natura e circolazione dei diritti edificatori*, cit., 64.

⁴³ Cfr., per tutti, A. Gambaro, *Compensazione urbanistica e [...]*, cit., 4.

⁴⁴ Un accenno alla questione si legge in G. Iudica, *Circolazione dei diritti edificatori [...]*, cit., 75.

ordinamento corrisponde alla situazione giuridica soggettiva del diritto di proprietà, unitariamente configurata⁴⁵, viene ivi rappresentato come un *bundle of rights*⁴⁶, ossia un fascio di diritti, facoltà e prerogative, di ampiezza variabile e mutevole a seconda dello specifico contesto concretamente preso in considerazione⁴⁷.

Un'altra conferma dell'intuizione qui accennata si trae dall'osservazione secondo cui, come precedentemente ricostruito, il diritto edificatorio può circolare "in volo", ovvero può essere trasferito a soggetti che non sono titolari di un fondo edificabile, ma che si limitano a negoziare tale situazione giuridica soggettiva secondo logiche tipicamente mercantili⁴⁸. L'esercizio concreto del diritto edificatorio richiede però il c.d. atterraggio, ossia la titolarità del diritto dominicale (o anche del diritto di superficie) su un fondo edificabile⁴⁹.

Per concludere sul punto, quindi, i c.d. diritti edificatori comunque denominati, quale fenomeno sorto dapprima nella prassi negoziale e poi recepito dalle pubbliche amministrazioni preposte al governo del territorio, costituiscono il perno di una sovrastruttura di mercato che, per poter funzionare in maniera efficace ed efficiente, deve essere sganciata dall'inerenza alla situazione dominicale del fondo.

Questa conclusione si presenta coerente con l'assunto secondo cui gli interessi perseguiti mediante l'istituto in discorso non attengono tanto alla sfera idiosincratica del privato proprietario, ma assumono una portata di carattere ulteriore, in quanto rilevano sotto il profilo "pubblicistico" del governo del territorio da parte della pubblica amministrazione competente. Si tratta probabilmente di un esempio di concretizzazione della formula costituzionale della funzione sociale della proprietà, nel senso che l'esercizio delle prerogative dominicali viene appunto indirizzato verso il perseguimento di finalità di interesse generale⁵⁰.

⁴⁵ Nella letteratura specialistica il tema è discusso in C. Tenella Sillani, *I "limiti verticali" della proprietà fondiaria*, cit., 589.

⁴⁶ Nell'ambito di una vasta letteratura, si vedano A. Bell, G. Parchomovsky, *A Theory of Property*, in 90 *Cornell L. Rev.* 531, 2005, 545 s.; Eid., *Reconfiguring Property in Three Dimensions*, in 75 *U. Chi. L. Rev.* 1015, 2008, 1023 s.

⁴⁷ Nel senso del testo si veda anche C. Camardi, *Cose, beni e [...]*, cit., 1016. Diversa valutazione in R. Cimmino, *La cessione di [...]*, cit., 155.

In giurisprudenza si vedano, notoriamente, Corte cost., 29 maggio 1968, nn. 55 e 56; Corte cost., 30 gennaio 1980, n. 5; più di recente Cass., sez. un., 29 ottobre 2020, n. 23902, in motivazione.

⁴⁸ In arg. D. Fauceglia, *Note in tema [...]*, cit., 187 s.

⁴⁹ Sorgono qui le problematiche sottese alla trascrizione della circolazione del diritto edificatorio in assenza della titolarità, da parte del trascrivente, della proprietà (o del diritto di superficie) su un fondo edificabile. In arg., di recente e per tutti, P. Boero, *La trascrizione immobiliare*, cit., 175 ss.

⁵⁰ In arg. F. D'Angelo, *Riflessioni in tema di diritti edificatori: spunti ricostruttivi per una nuova interpretazione dell'istituto*, in *Riv. giur. edilizia*, 2014, 65.

5. I diritti edificatori tra legislatore regionale e legislatore nazionale

L'altro elemento meritevole di attenzione dal punto di vista sistematico muove dalla constatazione dell'importanza che, nella materia qui considerata, assume la legislazione regionale. Quest'ultima è intervenuta in maniera incisiva anticipando in larga misura il legislatore nazionale, il quale ha di fatto limitato il proprio raggio d'azione ad un aspetto specifico quale la trascrizione e la pubblicità immobiliare⁵¹.

L'osservazione intercetta il dibattito che, soprattutto all'indomani della riforma costituzionale del 2001, si è sviluppato intorno al c.d. diritto privato regionale, ovvero alla competenza legislativa delle Regioni nel dettare norme di legge di rilevanza privatistica. La dottrina⁵² che ha approfondito queste tematiche ha opportunamente evidenziato, in primo luogo, l'impossibilità di escludere l'emanazione – da parte delle Regioni – di norme incidenti sull'ambito privatistico, posto che le materie assegnate alla competenza, ancorché concorrente, di questo legislatore implicano inevitabilmente l'incidenza nella branca dell'ordinamento giuridico corrispondente a ciò che, stipulativamente, viene denominato diritto privato. La materia del governo del territorio costituisce certamente un'efficace esemplificazione in tal senso.

In secondo luogo, la medesima dottrina⁵³ ha sottolineato come, nel valutare l'estensione ed i limiti della competenza legislativa regionale in materia privatistica, il perno del ragionamento risiede nella salvaguardia del principio di eguaglianza, che deve essere osservato e mantenuto sull'intero territorio nazionale. Da ciò consegue che, in linea di massima, al legislatore regionale è precluso dettare norme di legge in materia di rapporti intersoggettivi, mentre sono ammessi interventi normativi che incidono sulla conformazione delle situazioni giuridiche soggettive per tenere conto delle esigenze specifiche che emergono a livello locale⁵⁴.

Poste queste premesse, diviene allora facile giungere alla conclusione secondo cui l'esercizio della competenza legislativa in materia di governo del territorio consente alla singola Regione di dettare norme in materia di diritti edificatori⁵⁵, ivi compresa la variante qui analizzata e rappresentata dai crediti edilizi da rinaturalizzazione. Si tratta infatti di conformare il diritto di proprietà sul bene immobile degradato, divenuto incongruo, o comunque meritevole di riqualificazione dal punto di vista ambientale e paesaggistico, nel senso di stimolare il privato verso la realizzazione di quegli interventi che l'amministrazione regionale considera necessari e/o opportuni nella prospettiva dell'interesse generale.

Nel disegno costituzionale, infatti, il governo del territorio è affidato al legislatore regionale; da ciò consegue che a livello locale possono emergere istanze e

⁵¹ Così anche S. Meucci, *La circolazione dei diritti edificatori*, cit., 74 s.; A. Alamanni, *Riflessioni a margine* [...], cit., 654.

⁵² Cfr. A.M. Benedetti, *Il diritto privato delle Regioni*, Il Mulino, Bologna, 2008, 33 e 45.

⁵³ Così A.M. Benedetti, *Il diritto privato* [...], cit., 74.

⁵⁴ A.M. Benedetti, *Il diritto privato* [...], cit., 79.

⁵⁵ In arg. And. Federico, *Profili civilistici dei* [...], cit., 828.

sensibilità peculiari, per tenere conto delle quali il diritto di proprietà immobiliare necessita di essere “plasmato” mediante contenuti specifici⁵⁶. Spetta quindi alla singola Regione intervenire in misura più o meno marcata nella riqualificazione del proprio territorio e nella gestione degli immobili abbandonati e/o degradati. Nulla vieta, del resto, di accogliere l’idea secondo cui la funzione sociale della proprietà possa essere declinata in maniera articolata a livello territoriale per tenere conto della peculiarità degli interessi in gioco⁵⁷.

Il legislatore nazionale chiude poi il cerchio⁵⁸, intervenendo sul profilo concernente la trascrizione e la pubblicità immobiliare, ovvero su un aspetto di stretta rilevanza civilistica, che necessariamente deve formare oggetto di una disciplina uniforme a livello nazionale, a pena di inaccettabili incertezze e discriminazioni.

In ultima analisi, si tratta di un interessante esempio di “gioco di squadra” tra i due legislatori, le cui competenze legislative si intersecano in maniera bilanciata nel contesto dei delicati equilibri che caratterizzano l’assetto costituzionale vigente.

⁵⁶ Nello stesso senso G. Orlando, *I diritti edificatori*, cit., 74.

⁵⁷ Cfr. ancora A.M. Benedetti, *Il diritto privato* [...], cit., 289. Nello stesso senso anche P. Vitucci, *Gli «ordinamenti territoriali distinti» nella tradizione e nelle prospettive del diritto privato*, in *Giur. cost.*, 2005, 3440.

⁵⁸ Sulla necessità di una disciplina uniforme a livello nazionale in punto di trascrizione si veda G. Trapani, *I diritti edificatori*, cit., 864.

RIGENERAZIONE TERRITORIALE E PROGETTAZIONE SOCIO-CULTURALE: GLI USI TEMPORANEI

Martina Sinisi

Sommario: 1. Gli usi temporanei nel quadro della rigenerazione e della ‘progettazione’ socio-culturale dei territori: premessa e delimitazione del tema di ricerca. – 2. I beni comuni urbani e il loro valore d’uso: una premessa necessaria per la trattazione degli usi temporanei. – 3. Gli usi temporanei nell’art. 23-*quater* del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 s.m.i.: i presupposti. – 3.1. (*segue*). L’oggetto. – 3.2. (*segue*). La disciplina. – 4. Gli usi temporanei nella più recente legislazione regionale del Lazio: art. 26, legge reg. 30 luglio 2025, n. 12. – 5. Considerazioni conclusive: contributo a un dibattito aperto.

1. Gli usi temporanei nel quadro della rigenerazione e della ‘progettazione’ socio-culturale dei territori: premessa e delimitazione del tema di ricerca

Con questa premessa si intende delimitare il tema che costituisce oggetto del presente contributo, redatto nell’ambito della più ampia ricerca condotta¹, e dare atto della scelta di analizzare e valorizzare lo specifico strumento rigenerativo degli usi temporanei, attraverso il filtro della ‘progettazione socio-culturale’, che impone alcuni cenni preliminari al ruolo della rigenerazione (specificamente quella c.d. culturale) nella definizione di un preciso assetto territoriale.

La programmazione e la progettazione del territorio sono, come noto, elementi fondanti dell’urbanistica, che è intesa proprio come disciplina che coinvolge l’intero assetto di un determinato territorio – e, dunque, i molteplici interessi ad esso sottesi – nella definizione delle destinazioni e delle modalità d’uso delle diverse parti dello stesso².

Senza voler qui richiamare le note funzioni dell’urbanistica, appare opportuno

¹ Il presente contributo si inserisce nella più ampia ricerca svolta nell’ambito del PRIN REPAIR-*REhailitating Peripheral Areas through Innovative Regeneration*, Codice del progetto: 2022FLXBBL; CUP: F53D23003430006.

² Sulla pianificazione si vedano, per tutti, M.S. Giannini, voce *Pianificazione*, in *Enc. dir.*, XXXIII, Giuffrè, Milano, 1983; G. Morbidelli, *Pianificazione territoriale e urbanistica*, in *Enc. giur. Treccani*, XXIII, Roma, 1990, 29 ss.; M. D’Orsogna, voce *Pianificazione e programmazione*, in S. Cassese (diretto da), *Dizionario di diritto pubblico*, Giuffrè, Milano, 2006; F. Salvia, *Disciplina sostanziale del potere di pianificazione*, in F.G. Scoca, P. Stella Richter, P. Urbani (a cura di), *Trattato di diritto del territorio*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna, 2018, 537.

ricordare che è proprio nell'ambito della funzione di gestione che giocano un ruolo di primo piano le azioni finalizzate al recupero edilizio e urbanistico e alla riconversione urbana che sono alla base di una più ampia 'progettazione socio-culturale' che, come sopra anticipato e come si vedrà meglio in prosieguo, costituisce la premessa dell'analisi in oggetto ³.

Coerentemente con il nostro quadro costituzionale e con la circostanza per cui l'ordinato sviluppo del territorio rientra nell'ambito di cura degli interessi primari dello Stato, la funzione urbanistica si intende infatti come 'funzione ordinatrice' degli usi e delle trasformazioni del suolo in relazione a (tutti) gli interessi ivi presenti ⁴, da attuare attraverso la «ottimizzazione delle esternalità positive e la minimizzazione di quelle negative» ⁵.

In questo quadro si inserisce la rigenerazione urbana.

La sua (ri)lettura alla luce della più recente giurisprudenza costituzionale e del disegno di legge attualmente in discussione ⁶, ha indotto una parte della dottrina a sottolineare l'opportunità – se non la necessità – di ricondurre la stessa all'alveo della pianificazione urbanistica ordinaria ⁷.

È opportuno premettere che, in assenza di una espressa definizione normativa, alla nozione di rigenerazione sono stati attribuiti diversi significati e contenuti (spesso enfaticizzandoli a tal punto da intendere la stessa come indirizzo di qualunque trasformazione urbana, non senza ingenerare un po' di confusione e disorientamento):

³ *Ex multis*, si veda tra i più recenti: S. Civitarese Matteucci, P. Urbani, *Diritto urbanistico*, Giappichelli, Torino, 2025, 157 ss.

⁴ Per tutti, si veda G. Sciallo, *Urbanistica*, in S. Cassese (diretto da), *Dizionario di diritto pubblico*, Giuffrè, Milano, 2006, 6116 ss. L'A. ricorda come secondo la posizione inizialmente assunta dalla Corte costituzionale (Corte cost. n. 50/1958 e Corte cost. n. 141/1972), andavano ricondotte all'urbanistica solo le attività concernenti «l'assetto e l'incremento edilizio dei centri abitati», ma la nozione risultava troppo restrittiva già alla luce della legge n. 1150/1942, che all'art. 5 affidava al piano territoriale di coordinamento un compito di pianificazione di c.d. area vasta e che all'art. 1 poneva l'obiettivo di disciplinare «lo sviluppo urbanistico in genere del territorio». Successivamente (con l'art. 80, d.P.R. n. 616/1977) vennero considerate inerenti all'urbanistica le funzioni concernenti la disciplina dell'uso del territorio comprensiva di tutti gli aspetti riguardanti le operazioni di salvaguardia e di trasformazione del suolo, nonché di protezione dell'ambiente. L'A. rileva come si aprì così la strada a un concetto allargato di urbanistica (c.d. panurbanistica), che ha successivamente trovato conferma nella riforma del Titolo V della Costituzione e nell'introduzione del riferimento al «governo del territorio» in luogo dell'urbanistica.

⁵ L'espressione è di P. Stella Richter, *Diritto urbanistico. Manuale breve*, Giuffrè, Milano, 2022.

⁶ DDL S. 761, fascicolo *iter* in www.senato.it. Il testo del DDL, nella disposizione dedicata ai principi fondamentali esplicita l'intenzione di stabilire, coerentemente col quadro costituzionale (e, specificamente, con gli artt. 9, 41, 42, 44 e 117), «i principi fondamentali in materia di governo del territorio finalizzati a garantire la rigenerazione urbana come metodo e finalità strutturale della pianificazione urbanistica (...)», assicurando, tra i vari obiettivi enunciati, non solo la valorizzazione del patrimonio naturale, storico architettonico e urbano «inteso come bene comune», ma anche «l'uguaglianza di diritti all'uso e di godimento del bene stesso».

⁷ G. Mari, *Pianificazione urbanistica e rigenerazione urbana: riflessioni a partire dalla sentenza della Corte costituzionale n. 51 del 2025*, in *Riv. giur. edilizia*, fasc. 3, 2025, 173 ss.

sempre più ampi con riferimento all'oggetto e maggiormente flessibili con riferimento alle azioni da intraprendere⁸.

In virtù di ciò, alla rigenerazione è stata più volte espressamente attribuita una declinazione anche 'culturale', per lo più in associazione agli interventi di recupero e riqualificazione di aree degradate che, si pongono in rapporto di strumentalità e/o complementarità con il fine rigenerativo.

Rigenerare e riqualificare sono infatti le due modalità complementari di intervento pubblico sul territorio.

⁸ Sul punto si veda la ricostruzione di N. Durante, *Il patrimonio culturale urbanistico*, in www.giustizia-amministrativa.it, 2025. L'A. rileva l'assenza nel nostro ordinamento di una definizione di rigenerazione urbana, che il T.U. dell'edilizia cita quattro volte allo scopo di prevedere incentivi o deroghe, ma senza mai chiarirne con precisione i tratti distintivi e, precisamente: (i) all'art. 3, comma 1, lett. d), dove si stabilisce che, nei casi espressamente previsti dalla legislazione vigente o dagli strumenti urbanistici comunali, l'intervento di ristrutturazione edilizia può dar luogo ad incrementi di volumetria «anche per promuovere interventi di rigenerazione urbana»; (ii) all'art. 14, comma 1-bis, dove si stabilisce che il consiglio comunale può attestare l'interesse pubblico di un intervento di ristrutturazione edilizia in deroga allo strumento urbanistico «limitatamente alle finalità di rigenerazione urbana, di contenimento del consumo del suolo e di recupero sociale e urbano dell'insediamento»; (iii) all'art. 17, comma 4-bis, dove si consente la riduzione del contributo di costruzione «al fine di agevolare gli interventi di rigenerazione urbana, di decarbonizzazione, efficientamento energetico, messa in sicurezza sismica e contenimento del consumo di suolo, di ristrutturazione, nonché di recupero e riuso degli immobili dismessi o in via di dismissione, rispetto a quello previsto dalle tabelle parametriche regionali»; (iv) all'art. 23-quater, comma 1, dove si ammette l'utilizzazione temporanea di edifici ed aree per usi diversi da quelli previsti dallo strumento urbanistico «allo scopo di attivare processi di rigenerazione urbana, di riqualificazione di aree urbane degradate, di recupero e valorizzazione di immobili e spazi urbani dismessi o in via di dismissione e favorire, nel contempo, lo sviluppo di iniziative economiche, sociali, culturali o di recupero ambientale». Sulla natura polivalente della rigenerazione urbana, si vedano, tra i tanti, G.F. Cartei, *Note critiche a margine di un disegno di legge in materia di rigenerazione urbana*, in F. Cusano (a cura di), *Scritti in onore di Paolo Urbani*, Giuffrè Francis Lefebvre, Milano, 2025, 253 ss.; G. Piperata, *Riflessione di un giurista sul futuro dell'urbanistica*, in G. Corso, M. Immordino (a cura di), *Studi in onore di Filippo Salvia. Quale piano per il futuro dell'urbanistica?*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2022; S. Amorosino, *Realizzare le rigenerazioni urbane: spunti di riflessione*, in *Riv. giur. urb.*, 2020, 42 ss.; A. Giusti, *La rigenerazione urbana*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2018. Particolarmente significativi, nell'ottica della valutazione dell'impatto delle azioni rigenerative sulla città e sul fascio di diritti connessi, sono i contributi di J.B. Auby, *La città, nuova frontiera del diritto amministrativo?*, in *Riv. giur. urb.*, 1, 2019, 14-28; E. Boscolo, *Oltre il territorio: il suolo quale matrice ambientale e bene comune*, in *Urb. e app.*, 2, 2014, 129-146; P. Chirulli, C. Iaione, *La co-città. Diritto urbano e politiche pubbliche per i beni comuni e la rigenerazione urbana*, Jovene, Napoli, 2018; E. Chiti, *La rigenerazione di spazi e beni pubblici: una nuova funzione amministrativa*, in F. Di Lascio, F. Giglioni (a cura di), *La rigenerazione di beni e spazi urbani. Contributo al diritto delle città*, Il Mulino, Bologna, 2017. In quest'ultimo, l'A. si chiede se sia possibile affermare che stia emergendo una funzione amministrativa di "rigenerazione" e "riuso" degli spazi e dei beni pubblici, ricordando in proposito che con l'espressione "funzione amministrativa" si intende, in linea con l'impostazione di Cassese, «l'attività amministrativa colta nei suoi aspetti "macro" piuttosto che nei suoi procedimenti e provvedimenti e caratterizzata da specifici fini, attribuzioni destinatari e assetti di interesse» e che «questa prospettiva sposta l'attenzione dai problemi di diritto positivo alla ricostruzione della logica di fondo dell'azione amministrativa di rigenerazione e riuso». Viene così segnalato un processo di formazione di una vera e propria funzione amministrativa di rigenerazione, seppure, come sottolineato, non ancora delineata in modo compiuto.

Nel vocabolario Treccani, alla voce «rigenerare» troviamo, tra i vari significati, «Ricostruire, rendere di nuovo efficiente».

Con riferimento al termine «rigenerazione» si legge «l'azione di rigenerare, il fatto di rigenerarsi e di venire rigenerato. In senso sociale, morale o religioso, rinascita, rinnovamento radicale, redenzione che si attua in una collettività».

Il termine «rigenerare» trova così idealmente un accostamento col successivo termine «rigermogliare».

Si tratta, dunque, (o dovrebbe trattarsi) di una «rinascita, [un] rinnovamento radicale» che ricostruisca e che renda di nuovo efficiente un determinato contesto.

Da qui l'accento posto sulla 'progettazione' ad ampio raggio, cioè sull'idea di politiche in grado di attuare una 'rinascita' la cui valenza non sia solo urbanistica per l'appunto, ma venga intesa nel senso più profondo di una rivisitazione socio-culturale e di una riorganizzazione territoriale fondata su tale aspetto.

Sul piano dell'agire amministrativo, la rigenerazione urbana costituisce infatti una precisa strategia pubblica o, comunque, un modulo organizzativo d'integrazione tra più settori a cavallo tra le funzioni del governo del territorio e della tutela dell'ambiente⁹.

In proposito, è stato sottolineato in dottrina che il territorio, «al di là della sua (apparente) accezione semantica, è un corpo vivo, soggetto a costanti spinte adeguatrici provenienti dalle mutevoli esigenze sociali, un corpo che tuttavia permane sottoposto alle maglie dell'ordinamento che ne dovrebbe cogliere l'innata tendenza evolutiva, agevolandola sin dove possibile e non limitandosi ad ostacolarla» e che il tema della rigenerazione urbana si inserisce in un «contesto di confronto permanente tra interessi e relative situazioni soggettive, di natura pubblica e privata, a contenuto economico o anche socio-culturale»¹⁰.

Anche la giurisprudenza ha da tempo recepito un concetto di territorio inteso non più come «spazio topografico suscettibile di occupazione edificatoria», ma come «risorsa complessa che incarna molteplici vocazioni (ambientali, culturali, produttive e storiche) ... all'interno della quale si è consolidata la consapevolezza del suolo quale risorsa naturale eco-sistemica non rinnovabile, essenziale ai fini dell'equilibrio ambientale, capace di esprimere una funzione sociale e di incorporare una pluralità di interessi e utilità collettive, anche di natura intergenerazionale»¹¹.

Come più volte sottolineato, infatti, la pianificazione territoriale non è funzionale solo all'interesse all'ordinato sviluppo edilizio, «ma è volta anche al contemporamento di una pluralità di differenti interessi pubblici, incidenti sul medesimo

⁹ G.F. Cartei, *Rigenerazione urbana e governo del territorio*, in *Ist. fed.*, 2017, 614.

¹⁰ M.R. Spasiano, *Riflessioni in tema di rigenerazione urbana*, in F. Cusano (a cura di), *Scritti in onore di Paolo Urbani*, Giuffrè Francis Lefebvre, Milano, 2025, 1587. Sul punto si veda anche M.A. Sandulli, *Edilizia*, in B.G. Mattarella, M. Ramajoli (a cura di), *Enciclopedia del diritto. Funzioni amministrative*, Giuffrè Francis Lefebvre, Milano, 2022, 405 ss.

¹¹ Corte cost., 16 luglio 2019, n. 179. Sul punto si veda anche N. Durante, *Il patrimonio culturale urbanistico*, cit.

territorio, che trovano il proprio fondamento in principi costituzionali e nell'esercizio delle funzioni fondamentali di pianificazione urbanistica»¹².

La recente sentenza della Corte cost. n. 51/2025 precisa ulteriormente, con specifico riferimento al tema che qui ci occupa, la conformità ai principi legislativi di una rigenerazione urbana «intesa in senso ampio e integrato», comprendente non solo aspetti edilizi e urbanistici, ma anche economici e sociali, con l'obiettivo – tra i vari enunciati – di «rilanciare territori soggetti a situazioni di disagio o degrado sociali ed economici»¹³.

È del resto innegabile che tra gli obiettivi primari della rigenerazione urbana ci sia, coerentemente con i principi di solidarietà e di uguaglianza sostanziale, l'innalzamento del benessere della collettività attraverso il riuso e la riqualificazione di spazi esistenti¹⁴.

La rigenerazione urbana, in linea con la funzione urbanistica, deve dunque accogliere quello che è stato definito come un «diffuso sentimento di riappropriazione del territorio da parte dei suoi abitanti»; un «bisogno di sentire il luogo in cui si vive come proprio, l'averne cura per sentirsi partecipe di un contesto nel quale ci si possa riconoscere e nel quale ciascuno possa lasciare e ritrovare la propria impronta»¹⁵.

Significativamente, è stato affermato che «il territorio ha il dovere ma anche il diritto di essere il riflesso di chi lo vive offrendosi a ciascuno come bene comune»¹⁶.

Per questo motivo gli interventi di rigenerazione devono garantire una maggiore inclusività sociale del tessuto urbano, superando «faglie territoriali che si tramutano in fattori di esclusione e determinano disuguaglianze territoriali», in modo tale che gli stessi possano diventare «anche il principale laboratorio di sperimentazione di forme di riappropriazione collettiva dello spazio urbano da parte di comunità responsabili»¹⁷ (si parla in proposito di «rinaturalizzazione della città»).

Emerge un quadro in cui le politiche rigenerative, se attuate in senso mirato, possono contribuire a restituire un ambiente coerente con il dettato costituzionale –

¹² Cfr. Corte cost., 18 aprile 2025, n. 51 e la giurisprudenza ivi richiamata e, spec., Corte cost., 23 luglio 2024, n. 142; Id., 28 ottobre 2021, n. 202; Id., 10 febbraio 2023, n. 17; Id., 14 febbraio 2023, n. 19; Id., 9 maggio 2023, n. 90; Id., 15 novembre 2022, n. 229.

¹³ Si pensi ai piani di recupero che, come sottolineato in giurisprudenza, non sono intesi come un semplice strumento di regolarizzazione edilizia, ma piuttosto come una operazione complessa di riorganizzazione urbanistica, finalizzata a restituire coerenza e funzionalità al tessuto insediativo (*ex multis*, v. Cons. Stato, sez. V, 14 ottobre 2014, n. 5078).

¹⁴ In questi termini M. Interlandi, L. Tomassi, *La gestione del patrimonio immobiliare per finalità sociale da parte degli enti del terzo settore*, in *Nuove autonomie*, 1, 2025, 31 ss.

¹⁵ Cfr. M.R. Spasiano, *Riflessioni in tema di rigenerazione urbana*, cit., 1581.

¹⁶ P. Chirulli, C. Iaione (a cura di), *La co-città. Diritto urbano e politiche pubbliche per i beni comuni e la rigenerazione urbana*, cit.

¹⁷ E. Boscolo, *Oggetti, funzioni e figure per l'urbanistica contemporanea*, in *Riv. giur. urb.*, 1, 2023, 75.

così come delineato dall'art. 9 Cost.¹⁸ –, al passo con le esigenze della collettività e rispettoso del valore identitario del territorio.

Seppure così circoscritta, la tematica rimane di massima ampiezza, coinvolgendo, anche in modo indiretto, una serie di profili collegati dei quali, per ovvie ragioni, non si potrà dare conto.

Più specificamente, ci si soffermerà, limitatamente all'aspetto di seguito indicato, sulla prospettiva di una rigenerazione 'flessibile' e sullo specifico elemento funzionale (l'ideale di una 'progettazione culturale') idoneo a dare a tali politiche una ulteriore finalizzazione¹⁹; ciò allo scopo di verificare la dotazione di strumenti a disposizione e la coerenza degli stessi con le finalità perseguite nel quadro di una rinnovata disciplina della rigenerazione che rilegga in radice e in termini unitari le esigenze espresse dalle comunità locali e le singole esperienze regionali.

In quest'ottica ci si focalizzerà sullo strumento degli usi temporanei e, più precisamente, sulle potenzialità e sulle criticità legate alla possibilità, espressamente riconosciuta dall'art. 23-*quater* del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 s.m. (T.U. edilizia,) che il Comune consenta l'utilizzazione temporanea di edifici e aree, pubbliche o private, per usi diversi da quelli previsti dallo strumento urbanistico vigente, «allo scopo di attivare processi di rigenerazione urbana, di riqualificazione di aree urbane degradate, di recupero e valorizzazione di immobili e spazi urbani dismessi o in via di dismissione» e favorire al tempo stesso lo sviluppo di iniziative economiche, sociali, culturali o di recupero ambientale (v. *amplius infra*, par. 3 ss.).

Non a caso, nell'esame del richiamato disegno di legge nel testo unificato (v. *supra*), il Senato ha espressamente fatto riferimento alla necessità che la dotazione degli standard, sia esistenti, sia di nuova individuazione con il piano di rigenerazione, sia «ripensata per avviare una riorganizzazione, una ricucitura dei tessuti urbani e il riuso di aree ed immobili spesso sottoutilizzati, anche attraverso il ricorso agli usi temporanei, ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica 380 del 2001».

¹⁸ Corte cost., 13 giugno 2024, n. 105. Per profili generali sull'ambiente, si veda, *ex multis*, M.S. Giannini, "Ambiente": *saggio sui diversi suoi aspetti giuridici*, in *Scritti*, vol. VI, Giuffrè, Milano, 2005. Sul concetto di paesaggio, si vedano, per tutti, A.M. Sandulli, *La tutela del paesaggio nella Costituzione*, in *Riv. giur. edilizia*, 1967, 69 ss.; A. Predieri, rispettivamente, voce *Paesaggio*, in *Enc. dir.*, XXXI, Giuffrè, Milano, 1981, 506 e *Significato della norma costituzionale sulla tutela del paesaggio*, in *Urbanistica, tutela del paesaggio, espropriazione*, Giuffrè, Milano, 1969, 11; P. Carpentieri, *La nozione giuridica di paesaggio*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2004, 413, G.F. Cartei, voce *Paesaggio*, in S. Cassese (diretto da), *Dizionario di diritto pubblico*, vol. V, Giuffrè, Milano, 2006, 4066, S. Civitarese Matteucci, *Governo del territorio e paesaggio*, in S. Civitarese Matteucci, E. Ferrari, P. Urbani (a cura di), *Il governo del territorio*, Giuffrè, Milano, 2003, 486 ss.

¹⁹ Come rilevato da M.A. Sandulli, *Edilizia*, in *Riv. giur. edilizia*, 3, 2022, 171 ss., la stessa "edilizia" (termine con il quale tradizionalmente si indica il complesso delle attività che consistono nella realizzazione, modifica, ristrutturazione, recupero, manutenzione o demolizione di edifici o altri manufatti) ha conosciuto negli ultimi anni «una politica di direzione e di incentivazione degli interventi finalizzati al perseguimento di obiettivi di interesse generale, come quelli [...] per la rigenerazione delle aree urbane, per il contenimento e la razionalizzazione del consumo del suolo, per la riconversione delle aree industriali dismesse [...]».

L'applicazione pratica ha infatti spesso dimostrato di trascurare l'uso di tale strumento che invece, collegandosi anche a processi c.d. di micro-rigenerazione e, dunque, a un impulso riconducibile alla collettività di riferimento che assume il ruolo di co-decisore pubblico attivandosi per il recupero e il miglior uso degli spazi e degli immobili non più utilizzati, principalmente con obiettivi di tipo sociale, è certamente un mezzo di potenziale 'riappropriazione' del *welfare* urbano, che, nell'ottica di una revisione globale delle politiche rigenerative per come sopra descritta, merita senz'altro un approfondimento²⁰.

L'auspicio è quello di sollecitare un impegno legislativo e un investimento pubblico per la realizzazione degli anzidetti scopi, stante la complementarietà e l'interdipendenza tra la programmazione territoriale nell'indicata finalità ordinatoria e la valenza identitaria delle relative politiche e azioni rigenerative, tali da rafforzare anche il senso di appartenenza dei cittadini rispetto al territorio in cui vivono, sviluppando così un concetto di territorialità più ampio, inteso come legame tra l'uomo e il contesto ambientale di riferimento²¹.

2. I beni comuni urbani e il loro valore d'uso: una premessa necessaria per la trattazione degli usi temporanei

La linea di ricerca in precedenza esposta rende opportuno introdurre, prima della specifica trattazione degli usi temporanei, alcuni brevi cenni sui beni comuni – pur

²⁰ Come affermato dalla dottrina, in un dibattito sul rapporto fra governo del territorio e sostenibilità, «un focus sull'inclusione sociale appare particolarmente utile e opportuno»: in questi termini A. Simonati, *Il governo del territorio nel prisma delle politiche regionali sulla sostenibilità sociale*, in *Riv. giur. urb.*, 1, 2024. L'A. rileva la necessità di considerare, in primo luogo, come la nozione di sostenibilità sia «necessariamente polivalente», in quanto ricomprende «almeno tre distinte accezioni del concetto: la sostenibilità economica, la sostenibilità ambientale e infine la sostenibilità sociale. Le tre dimensioni si compensano idealmente a vicenda, andando a comporre un complesso prisma. Se in generale si può ritenere che per "sostenibilità" si intende la possibilità che un processo di sviluppo si mantenga nel tempo, sul fronte giuspubblicistico con questo termine comunemente si indica l'esigenza che l'azione integrata delle istituzioni «persegua obiettivi di equità, puntando all'eliminazione delle disuguaglianze e delle discriminazioni nei confronti delle persone per vari motivi svantaggiate», sicché l'idea di fondo è «consentire a tutti di vivere in un contesto idoneo a permettere loro di esprimere pienamente le loro potenzialità». Viene altresì precisato che «in questo campo, la valenza del riferimento alla sostenibilità sociale è sostanzialmente duplice: introduttiva e ricostruttiva del contesto, da un lato, metodologica per il potenziamento di modalità d'azione variamente co-deliberative, dall'altro». Più specificamente, viene sottolineato che la sostenibilità sociale si realizza mediante la capacità di ripensare il ruolo dello spazio pubblico, riprogettandolo in chiave multifunzionale.

²¹ In termini generali, si vedano i contributi di A. Amorth, *Lo Stato come fine e lo Stato come mezzo*, in *Humanitas*, 1948, 869 ss.; G.U. Rescigno, *Principio di sussidiarietà orizzontale e diritti sociali*, in *Dir. pubbl.*, 2002, 5 ss.; M. Dugato, *L'uso accettabile del territorio*, in *Ist. fed.*, 2017, 597 ss. In termini generali, su aspetti connessi si veda: L. Giani, *Democrazia, partecipazione e procedure decisionali. Spunti di riflessione per una lettura delle dinamiche per la garanzia della effettività dei diritti sociali*, in *Nuove Autonomie*, numero speciale, 1, 2025, 49 ss.

nella consapevolezza che si tratta di categoria controversa in dottrina – e sul relativo valore d'uso e, ancor prima, un richiamo alla nozione generale di bene.

Alla domanda «che cosa sono i beni e che cos'è il bene per la scienza economica?», Pugliatti, dopo aver svolto una premessa sulla circostanza per cui gli economisti considerano i “beni” in relazione alla “ricchezza”, come elementi di una entità complessa, rilevava che: «la definizione del concetto di bene in senso economico oscilla tra due poli: quello *obbiiettivo* e quello *subbiiettivo*» e che «il primo e fondamentale requisito consiste in una *attitudine*: quella di essere impiegato a soddisfare bisogni umani. Ma codesto requisito acquista carattere soggettivo [n.d.r.: posto che] l'utilità può sussistere soltanto in relazione a determinati scopi dell'uomo». Ulteriormente, precisava che «col profilo individualistico si intreccia un profilo sociale, in relazione al quale il concetto acquista un grado maggiore di obbiettività e di tipicità». Tuttavia – si legge – anche sotto questo profilo e con questo grado di obbiettivazione l'utilità «è un fatto relativo, ed anche soltanto in funzione di questo elemento, la ricchezza è fenomeno relativo a persone, a tempi, a luoghi»²².

Pugliatti giunge così a delineare una «più ristretta nozione di “bene”, che si riflette persino nel linguaggio e nel suo uso tradizionale, e ha attinenza a quella complessa e importante massa di fenomeni e di rapporti che gravita e si intreccia intorno al concetto economico e giuridico del patrimonio e della potenzialità patrimoniale, con riflessi in lato senso sociali»²³.

Ciò premesso, appare altrettanto opportuno introdurre un cenno alla categoria dei beni comuni, definiti – da chi ne riconosce l'autonomia giuridica della relativa nozione, superando così la classica distinzione tra proprietà pubblica e proprietà privata in favore di una tripartizione – come quelle cose che esprimono «utilità funzionali all'esercizio dei diritti fondamentali nonché al libero sviluppo della persona» e che devono essere tutelati e salvaguardati dall'ordinamento stante la necessità di garantire la loro fruizione collettiva, nei limiti e secondo le modalità fissati dalla legge²⁴.

²² S. Pugliatti, voce *Beni (teoria generale)*, in *Enc. dir.*, Giuffrè, Milano, 1959, V.

²³ S. Pugliatti, *Beni (teoria generale)*, cit. In argomento, si veda anche S. Pugliatti, *Riflessioni in tema di «universitas»*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1955, 992.

²⁴ Sul punto si veda A. Schiavon, *I beni comuni tra categorie romanistiche e dibattiti vecchi e nuovi*, in *Cultura giuridica e diritto vivente*, 11, 2023, 9 ss. L'A., nel ricostruire il pensiero di Ulpiano, sottolinea l'emersione di una categoria di beni pubblici caratterizzata dall'applicabilità di un complesso di rimedi interdittali volti a tutelarne la destinazione all'utilizzo da parte del pubblico, ovvero l'*usus publicus*. Si tratta dunque di «beni il cui rapporto di 'appartenenza' alla comunità ... non può essere inquadrato come proprietà (come invece nel caso delle *res in patrimonio fisci*), ma piuttosto come l'oggettiva funzionalizzazione della loro disciplina al soddisfacimento degli interessi della comunità». Sempre in argomento si vedano, M. Luciani, *Una discussione sui beni comuni*, in *Dir. e soc.*, 3, 2016, 375 ss.; F. Viola, *Beni comuni e bene comune*, ivi, 381 ss.; V. Cerulli Irelli, *Beni comuni e diritti collettivi*, ivi, 529 ss.; F. Costantino, *Bene comune e scelta del regolatore*, ivi, 573; S. Rodotà, *Il terribile diritto. Studi sulla proprietà privata e i beni comuni*, Il Mulino, Bologna, 2013. Come noto, secondo la Commissione Rodotà (2007) i beni comuni sono definiti come «le cose che esprimono utilità funzionali all'esercizio dei diritti fondamentali, nonché al libero sviluppo della persona».

Il valore d'uso dei beni, non limitato al profilo strettamente economico-contabile, è riscontrabile anche nella identificazione dei beni urbani in quei «beni immobili, ubicati in realtà cittadine e idonei – almeno in via potenziale – a costituire il contesto nel quale gli abitanti possano svolgere attività culturali, ricreative, artistiche, sportive etc., ossia – in termini più generali – attività che investono il benessere psicofisico dell'individuo e che si prestano ad un esercizio in forma associata»²⁵.

La giurisprudenza e la dottrina, nell'esprimersi su come si atteggia in concreto la questione dei beni comuni, hanno sottolineato il principio di leale collaborazione come principio conformativo di tutti i rapporti ('verticali' e 'orizzontali')²⁶ e la connessione tra le forme di conservazione, gestione e godimento dei beni comuni e la democrazia partecipativa²⁷.

La fruizione dei beni comuni, nel caso di specie urbani, assume così una dimensione sociale e partecipativa e, in ragione di ciò, da più parti è stata sottolineata la necessità di un censimento dei beni proprio nell'ottica di una 'pianificazione sociale', al fine di garantire il soddisfacimento dei bisogni della comunità locale attraverso la previa individuazione degli interventi necessari e del patrimonio disponibile a tali usi²⁸.

3. *Gli usi temporanei nell'art. 23-quater del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 s.m.i.: i presupposti*

Premesso quanto detto sui beni comuni e cioè su quei beni che «indipendentemente da una preventiva individuazione da parte del legislatore, per loro intrinseca natura o finalizzazione, risultino, sulla base di una compiuta interpretazione dell'intero sistema normativo, funzionali al perseguimento e al soddisfacimento degli interessi della collettività e che – per tale loro destinazione alla realizzazione dello

²⁵ In questi termini: A. Nervi, *Beni urbani, interessi rilevanti e strumenti di organizzazione e rappresentanza*, in F. Di Lascio, F. Giglioni (a cura di), *La rigenerazione di beni e spazi urbani*, cit., 41 ss. e, ivi, F. Di Lascio, *Spazi urbani e processi di rigenerazione condivisa*, 65 ss. In argomento si veda anche P. Urbani, *Sulla pianificazione urbanistica: modalità di acquisizione dei suoli, garanzia dei servizi pubblici e rigenerazione dei beni comuni*, in *Riv. giur. edilizia*, 4, 2019, 303.

²⁶ M. Luciani, *Una discussione sui beni comuni*, cit.

²⁷ A. Lucarelli, voce *Beni comuni*, in *Dig. disc. pubbl.*, Agg., Utet, Torino, 2021, 21 ss.

²⁸ Sull'utilizzazione per finalità sociali del patrimonio immobiliare disponibile attraverso il modello dell'amministrazione condivisa e sulla sua riconducibilità al paradigma dei beni comuni, si veda M. Interlandi, L. Tomassi, *La gestione del patrimonio immobiliare per finalità sociale da parte degli enti del terzo settore*, cit., 31 ss. Gli AA. rilevano inoltre come l'evoluzione della tutela dei diritti sociali ha portato ad un «affrancamento» dai vincoli di bilancio, «muovendosi, quindi, verso il superamento del modello teorico che considera i diritti sociali come diritti finanziariamente condizionati, ovvero diritti che possono trovare attuazione solo nei limiti delle disponibilità economiche della pubblica amministrazione».

Stato sociale – devono ritenersi “comuni”, prescindendo dal titolo di proprietà», è possibile introdurre la riflessione sugli usi temporanei²⁹.

È infatti proprio l’indicata «destinazione alla realizzazione dello Stato sociale», che li rende particolarmente attrattivi all’interno delle misure in senso lato rigenerative.

Gli usi temporanei sono disciplinati dall’art. 23-*quater*, d.P.R. n. 380/2001 s.m.i., introdotto dall’art. 10, comma 1, lett. m-*bis*, legge n. 120/2020.

Con tale disposizione, il legislatore statale ha introdotto, a livello generale, un modello consensuale di sussidiarietà orizzontale, che va a incidere sugli strumenti di c.d. micro-rigenerazione (o «rigenerazione dal basso»)³⁰.

Più specificamente, la norma stabilisce, al comma 1, che: «Allo scopo di attivare processi di rigenerazione urbana, di riqualificazione di aree urbane degradate, di recupero e valorizzazione di immobili e spazi urbani dismessi o in via di dismissione e favorire, nel contempo, lo sviluppo di iniziative economiche, sociali, culturali o di recupero ambientale, il comune può consentire l’utilizzazione temporanea di edifici ed aree per usi diversi da quelli previsti dal vigente strumento urbanistico».

Tale comma fornisce alcune importanti informazioni in merito agli scopi che il legislatore ha inteso perseguire con tale disposizione: da un lato l’attivazione di processi di rigenerazione urbana e di riqualificazione di aree urbane degradate, di recupero e valorizzazione di immobili e spazi urbani dismessi e, dall’altro, lo sviluppo di iniziative economiche, sociali, culturali o di recupero ambientale in tali aree.

Dunque, dalla formulazione letterale si evince che solo gli interventi rispettosi sia delle finalità urbanistico-rigenerative, sia di quelle economiche, sociali, culturali e ambientali, rientrano nella predetta fattispecie ed è proprio su tale circostanza si fonda il *favor* del legislatore per gli interventi, di natura transitoria, in grado di soddisfare tali requisiti³¹.

²⁹ In questi termini Cass., sez. un., 14 febbraio 2011, n. 3665. Come rilevato in dottrina tuttavia, la tematica dei beni comuni rimane sullo sfondo rispetto al tema degli usi temporanei, trattandosi di una categoria giuridica che «oltre a difettare di una disciplina positiva, appare tuttora incerta e controversa anche in dottrina». In questi termini M. Sollini, *L’incerta parabola della rigenerazione urbana. La disciplina degli usi temporanei tra opportunità concrete e occasioni mancate*, in *Riv. giur. urb.*, 1, 2022, 273 ss. Sui beni pubblici si rinvia, per tutti a: F. Marinelli, voce *Beni comuni*, in *Enc. dir.*, Ann., VI, Giuffrè, Milano, 2014, 165; A. Lucarelli, voce *Beni comuni*, cit., 21 ss.; M.S. Giannini, *I beni pubblici*, Bulzoni, Roma, 1963, 33 ss.

³⁰ A. Giusti, *La rigenerazione urbana tra consolidamento dei paradigmi e nuove contingenze*, in *Dir. amm.*, 2, 2021, 439-473.

³¹ In questi termini si veda M. Sollini, *L’incerta parabola della rigenerazione urbana. La disciplina degli usi temporanei tra opportunità concrete e occasioni mancate*, cit., 273 ss. L’A. rileva come la scelta legislativa sia ispirata alla c.d. micro-rigenerazione e alla c.d. “urbanistica tattica”, con ciò intendendo quel complesso di processi partecipativi che, in attuazione del principio di sussidiarietà orizzontale intende favorire le iniziative delle comunità locali al fine di garantirne il diretto coinvolgimento nelle azioni rigenerative. Sul punto si veda anche la bibliografia ivi richiamata e, in particolare, i seguenti contributi: P. Urbani, *Sulla pianificazione urbanistica: modalità di acquisizione dei suoli, garanzia dei servizi pubblici e rigenerazione dei beni comuni*, in *Riv. giur. edilizia*, 4, 2019, 303 ss.; E. Chiti, *La rigenerazione*

Il legislatore prevede così una disciplina semplificata degli usi edilizi al (principale) scopo di contrastare il degrado urbano, favorendo il recupero e la valorizzazione di edifici e spazi urbani³².

Per quanto possa apparire superfluo, si sottolinea l'aspetto della discrezionalità dell'amministrazione comunale nel concedere tale utilizzazione temporanea, evincibile a chiare lettere dall'indicato comma, secondo cui il Comune "può" consentire l'utilizzazione temporanea di edifici e aree per usi diversi da quelli previsti dallo strumento urbanistico.

Ciò è implicito nel potere valutativo dell'ente locale in relazione alla rilevanza dell'interesse pubblico sotteso a una determinata misura rigenerativa e del soddisfacimento degli obiettivi posti dalla norma.

Al comma 2, la disposizione precisa che «L'uso temporaneo può riguardare immobili legittimamente esistenti ed aree sia di proprietà privata che di proprietà pubblica, purché si tratti di iniziative di rilevante interesse pubblico o generale correlate agli obiettivi urbanistici, socio-economici ed ambientali indicati al comma 1».

Dunque, gli usi temporanei possono riguardare anche immobili e aree di proprietà privata – chiaramente sul presupposto della disponibilità manifestata dal proprietario, come si chiarirà meglio in prosieguo al par. 3.1 – a fronte di un rilevante interesse pubblico³³.

L'uso temporaneo, come precisato dal successivo comma 3, è disciplinato da una apposita convenzione che ne regola: (a) la durata e le eventuali modalità di proroga, b) le modalità di utilizzo temporaneo degli immobili e delle aree; c) le modalità, i costi, gli oneri e le tempistiche del ripristino a scadenza della convenzione, nonché d) le garanzie e le penali per eventuali inadempimenti agli obblighi convenzionali (cfr. *amplius infra* par. 3.2).

Il carattere temporaneo dell'uso consente al bene (immobili o spazi urbani), una volta cessato il periodo di transitorietà dell'uso, di riacquisire la fruibilità per altre opere rigenerative, permettendo così di rivedere periodicamente i bisogni sociali emergenti³⁴.

di spazi e beni pubblici: una nuova funzione amministrativa?, in F. Di Lascio, F. Giglioni (a cura di), *La rigenerazione di beni e spazi urbani*, cit.

³² La disposizione va coordinata con il precedente art. 23-ter, in tema di «Mutamento d'uso urbanisticamente rilevante». Sul punto cfr. G. Torelli, *Le ultime frontiere del recupero e della valorizzazione del patrimonio urbano: gli usi temporanei*, in *Dir. amm.*, fasc. 2, 2021, 475 ss.

³³ Sulla opportuna distinzione tra patti di collaborazione e convenzioni d'uso temporaneo, si veda M. Sollini, *L'incerta parabola della rigenerazione urbana. La disciplina degli usi temporanei tra opportunità concrete e occasioni mancate*, cit., 287 ss.

³⁴ Sul punto si veda F. Giglioni, *La rigenerazione di beni urbani di fonte comunale in particolare confronto con la funzione di gestione del territorio*, in F. Di Lascio, F. Giglioni, (a cura di), *La rigenerazione di beni e spazi urbani*, cit., spec. 235. L'A. rileva come la temporaneità del riuso (e della rigenerazione) «permette di rivedere ciclicamente i bisogni di uso sociale, le interpretazioni che amministrazioni e collettività danno del bene e dello spazio interessato e anche la correzione di scelte che non hanno saputo produrre i risultati attesi», cosicché «ad un approccio trasformativo stabile si sovrappone un approccio trasformativo dinamico, modificabile e reversibile secondo i bisogni e le

Ciò a cui guarda la norma è dunque essenzialmente il ripristino del tessuto sociale, culturale, economico e ambientale delle aree urbane degradate, rispetto alle quali l'uso temporaneo di beni (come detto, pubblici o privati) riveste un ruolo servente.

La legge statale non prevede tuttavia un termine unitario di durata, neppure massimo, ma rinvia per la relativa fissazione alle singole convenzioni d'uso (sul punto si veda anche quanto previsto dalla legge reg. Lazio n. 12/2025, *infra*, par. 4).

L'effetto è duplice: si crea una possibile divergenza in tal senso e si rende in qualche modo 'relativo' il concetto stesso di temporaneità (soprattutto per l'assenza dell'indicazione di un termine massimo)³⁵.

Come ha sottolineato parte della dottrina, la previsione, almeno di un termine massimo, avrebbe aiutato, da un lato, a evitare la fissazione di termini eccessivamente ampi e, dall'altro, avrebbe avuto il vantaggio di favorire l'alternanza di più utilizzazioni del medesimo bene, così massimizzandone il valore d'uso³⁶.

La stipula della convenzione – si legge al comma 4 – «costituisce titolo per l'uso temporaneo e per l'esecuzione di eventuali interventi di adeguamento che si rendano necessari per esigenze di accessibilità, di sicurezza negli ambienti di lavoro e di tutela della salute, da attuare comunque con modalità reversibili, secondo quanto stabilito dalla convenzione medesima» (cfr. *amplius infra*, par. 3.2).

Nell'ottica di tali interventi, particolare rilievo assume il comma 5, il quale precisa che «L'uso temporaneo non comporta il mutamento della destinazione d'uso dei suoli e delle unità immobiliari interessate» [...].

Ciò è chiaramente coerente con le esigenze di temporaneità e, dunque, di ripristino.

La disposizione in commento prosegue disciplinando le modalità di individuazione del soggetto gestore degli immobili e delle aree di proprietà pubblica (comma 6) e le modalità di approvazione dello schema di convenzione (comma 7).

Affatto trascurabile appare poi la precisazione per cui le leggi regionali possono dettare disposizioni di maggior dettaglio «anche in ragione di specificità territoriali o di esigenze contingenti a livello locale» (comma 8), come si vedrà in prosieguo con riferimento alla legge reg. Lazio, 30 luglio 2025, n. 12 (*infra*, par. 4).

risorse che nel tempo emergono». In questo modo «lo spostamento verso il micro e verso la temporaneità crea frammentazione degli interventi sul territorio, ma evidenzia maggiormente anche lo slittamento degli obiettivi: la dimensione piccola e singola enfatizza l'agire sociale che prevale sull'agire privato», sicché «è una dimensione che arricchisce ulteriormente il significato di rigenerazione».

³⁵ Si segnala che nel disegno di legge attualmente in esame (DDL S. 761, fascicolo iter reperibile su www.senato.it) si propone di inserire la «la possibilità per i comuni, con apposita deliberazione, di consentire negli immobili, su proposta dei proprietari o dei soggetti aventi titolo, in attesa dell'approvazione degli interventi di rigenerazione urbana, in deroga agli articoli 27 e 79, primo comma, della legge 27 luglio 1978, n. 392, e a quanto previsto dagli strumenti urbanistici generali, usi temporanei per un periodo non superiore a tre anni».

³⁶ M. Sollini, *L'incerta parabola della rigenerazione urbana. La disciplina degli usi temporanei tra opportunità concrete e occasioni mancate*, cit., 294.

Nella prassi, le aree dismesse sono rappresentata per lo più dagli spazi urbani che hanno perso la propria destinazione/funzione originaria e sono dotati di caratteristiche tali che consentono lo sfruttamento di nuove potenzialità.

Si pensi all'ipotesi, non infrequente, delle aree industriali dismesse e successivamente ridestinate, attraverso misure di recupero e riqualificazione, a una rigenerazione – anche culturale – dell'abitato circostante.

Ne consegue la necessità, in precedenza accennata, di una previa e completa ricognizione degli immobili e delle aree suscettibili di recupero e valorizzazione, presenti sul territorio, al fine di poter prevedere le azioni coerenti con le caratteristiche di ciascun bene (immobile o area) e con le nuove possibili destinazioni dello stesso – senza incidere sul contenuto del diritto dominicale – rivitalizzandolo e massimizzando così l'espressività della misura dell'uso temporaneo in presenza di «rilevante interesse pubblico o generale»³⁷.

Tuttavia, in virtù dell'evoluzione normativa che li caratterizza e che vede l'intervento del legislatore statale a seguito di alcuni interventi regionali non sempre uniformi, gli usi temporanei risultano ancora oggi, come rilevato, «un istituto in parte inesplorato, che necessita di uno studio ed un confronto tra le varie disposizioni, al fine di individuare un nucleo omogeneo di regole, nella prospettiva di costruire uno strumento efficace per le azioni di recupero del patrimonio urbano»³⁸.

3.1. (segue). *L'oggetto*

Continuando nell'analisi della norma, al fine di comprendere i nodi e le possibili linee di intervento nella direzione di un maggiore impiego della misura degli usi temporanei, appare opportuno, una volta delineati i tratti generali e i presupposti, soffermarsi sull'oggetto e sulla disciplina.

Come in precedenza anticipato (*supra*, al par. 3), l'art. 23-*quater*, nel delineare il suo perimetro di applicazione, fa riferimento a «immobili legittimamente esistenti ed aree sia di proprietà privata che di proprietà pubblica», con il limite, introdotto al comma 1 e ulteriormente precisato, che si deve trattare di «iniziative di rilevante interesse pubblico o generale, correlate agli obiettivi urbanistici, socio-economici ed ambientali di cui al comma 1».

³⁷ M. Sollini, *L'incerta parabola della rigenerazione urbana*, cit. L'A. fa chiarezza con riferimento agli effetti di una iniziativa di uso temporaneo sui diritti dominicali, affermando che la disciplina degli usi edilizi – e dunque anche degli usi temporanei – possiede natura conformativa ed è espressione della funzione sociale della proprietà ai sensi dell'art. 42 Cost. Allo stesso tempo rileva come l'art 23-*quater* T.U. edilizia rappresenti «una occasione mancata. una delle opzioni normative concretamente praticabili poteva (e potrebbe) consistere in un approccio di c.d. *nudge regulation*, in virtù della quale l'obbligo a fare viene sostituito da uno stimolo a fare (la c.d. “spinta gentile”) il quale a sua volta può anche, ma non necessariamente, accompagnarsi ad un incentivo, inteso come prospettiva di una premialità, quale effetto positivo di una condotta conformatasi allo stimolo».

³⁸ G. Torelli, *Le ultime frontiere del recupero e della valorizzazione del patrimonio urbano: gli usi temporanei*, cit., 475 ss.

Si tralascia quest'ultimo profilo, rinviando a quanto detto in precedenza con riferimento a quelli che sono stati tracciati come presupposti per l'utilizzazione temporanea di edifici e aree per usi diversi da quelli previsti dallo strumento urbanistico vigente.

Per quanto riguarda invece più specificamente l'oggetto, così come sopra descritto, la disposizione fornisce tre indicazioni: (i) sono compresi sia *immobili* che *aree*; (ii) si deve trattare di immobili *legittimamente esistenti*; (iii) tali immobili e/o aree possono essere non solo di *proprietà pubblica*, ma anche di *proprietà privata*.

Il primo profilo pone in evidenza un punto centrale: lo strumento degli usi temporanei non si accosta solo alla riqualificazione di singoli immobili, ma può comprendere anche spazi urbani, definendo così un più ampio – ancorché potenziale – ambito di utilizzazione.

L'uso dei suoli a tale fine, cioè la loro (ri)destinazione temporanea rispetto alle previsioni di piano, concorre, insieme all'utilizzazione di edifici dismessi, alla costruzione di quella strategia collettiva di cui si è dato conto nella parte introduttiva, cioè di quel progetto socio-culturale, che nasce, per lo più 'dal basso', attraverso processi di micro-rigenerazione, finalizzati al raggiungimento di obiettivi condivisi di utilizzazione del 'bene' nell'accezione di cui sopra (par. 2).

Ciò consente la ricerca di soluzioni adattive, flessibili e strettamente legate al territorio.

La seconda indicazione ricavabile dal comma sopra riportato, non necessita di particolari specificazioni: il riferimento a immobili «legittimamente esistenti» vuole chiaramente arginare il rischio dell'uso – sia pure temporaneo – di immobili abusivi.

Come rilevato dalla più attenta dottrina, un tema da considerare è quello degli immobili legittimati all'uso temporaneo in virtù di un accertamento di conformità o degli immobili solo parzialmente abusivi suscettibili di fruizione separata, che si ritiene possano in concreto rientrare nel perimetro descritto dalla norma³⁹.

La terza indicazione riferita all'oggetto proveniente dalla disposizione del T.U. edilizia, richiede una differenziazione: occorrerebbe infatti trattare separatamente l'ipotesi di uso temporaneo di immobili o aree pubbliche, dall'uso temporaneo di immobili o aree private.

Preliminarmente va sottolineato che, nel primo caso e cioè nel caso in cui si tratti di immobili o aree di proprietà pubblica, il soggetto gestore deve essere individuato mediante procedure di evidenza pubblica, come precisato dal comma 6 dell'art. 23-*quater* e, in tali casi, la convenzione che regola l'uso temporaneo, dovrà specificare anche le cause di decadenza dall'assegnazione per gravi motivi.

Inoltre, come è stato rilevato in dottrina, occorre operare una distinzione a seconda che si tratti di attribuzione di bene demaniale o del patrimonio indisponibile o piuttosto di bene appartenente al patrimonio disponibile: mentre nel primo caso

³⁹ In questi termini M. Sollini, *L'incerta parabola della rigenerazione urbana*, cit.

occorrerà formalizzare l'attribuzione in uso al soggetto privato tramite una concessione amministrativa, nel secondo caso si procederà con un contratto di diritto comune⁴⁰.

Essenzialmente ciò che la disciplina prende in considerazione sono le aree urbane degradate e gli immobili e gli spazi urbani (pubblici o privati) dismessi o in via di dismissione⁴¹.

Diverso è il caso si uso temporaneo di immobili o aree private.

In quest'ultimo caso la disponibilità del proprietario costituisce evidentemente il presupposto indispensabile per formulare una proposta al Comune ai fini della stipula di una convenzione che ne regola l'uso, non potendo l'amministrazione attivare d'ufficio processi rigenerativi né dunque superare l'eventuale opposizione del privato. Ciò rende inevitabilmente residuale tale ipotesi, essendo difficile immaginare una volontaria adesione dei privati in assenza di un vantaggio economico concreto.

Per ovvi motivi, l'uso temporaneo si snoda quindi prevalentemente – se non quasi esclusivamente – su immobili e aree di proprietà pubblica.

3.2. (segue). *La disciplina*

Il comma 3 dell'art. 23-*quater* T.U. edilizia, introduce, come sopra anticipato, la disciplina degli usi temporanei, regolamentati attraverso una apposita convenzione.

Gli elementi che deve regolare detta convenzione sono individuati dal medesimo comma e, più precisamente, si fa riferimento a: (a) la durata dell'uso temporaneo e le

⁴⁰ Cfr. *amplius* M. Sollini, *L'incerta parabola della rigenerazione urbana*, cit. Sulle categorie di beni pubblici si veda A.M. Sandulli, voce *Beni pubblici*, in *Enc. dir.*, V, Giuffrè, Milano, 1959, 277 ss.

⁴¹ Sulla nozione di degrado e di aree/immobili dismesse o in via di dismissione, si veda ancora M. Sollini, *L'incerta parabola della rigenerazione urbana*, cit., spec. 276-278. Con riferimento alla nozione di degrado e di edifici/spazi dismessi, l'A. ha evidenziato che in relazione alla categoria delle aree urbane, la nozione di degrado sembra potersi ricostruire muovendo dall'art. 4, d.m. 21 dicembre 1994, relativo ai programmi di riqualificazione urbana e assume diverse connotazioni edilizie (fatiscenza degli edifici) e urbanistiche (carenza di opere di urbanizzazione primaria e secondaria e dei servizi pubblici), nonché ambientali (fatiscenza degli spazi pubblici, dell'arredo urbano, delle aree verdi), economiche (impianti produttivi dismessi, carenza di attività produttive, artigianali, commerciali, ecc.) e sociali (emarginazione delle periferie). Quanto, invece, agli immobili ed aree dismessi o in via di dismissione, l'A. ha ricordato che nell'ambito della disciplina edilizia il concetto è stato già utilizzato sia con riferimento ai c.d. mutamenti di destinazione in deroga, di cui all'art. 5, comma 9, d.l. n. 70/2011 e s.m.i., sia nella speciale ipotesi di permesso di costruire in deroga di cui all'art. 14, comma 1-bis, del Testo unico dell'edilizia. Allo stesso tempo sottolinea che, in assenza di una espressa definizione, nel presente contesto si deve intendere "dismesso" ciò che è «caduto in disuso, per motivi quali, ad esempio, l'abbandono per sopravvenuta carenza di interesse all'utilizzo, l'inadeguatezza rispetto alle necessità di fruizione, la sopravvenuta inagibilità ... o la sopravvenuta inutilizzabilità (laddove si tratti di spazi urbani), che a loro volta generano assai frequentemente una condizione di degrado del tessuto urbano e di quello socio-economico ad esso collegato». A ciò si aggiunge come rilevato, il c.d. 'abbandono abdicativo' del bene immobile, che determina l'estinzione del diritto di proprietà in capo al precedente titolare, e il conseguente acquisto in capo allo Stato.

eventuali modalità di proroga; (b) le modalità di utilizzo temporaneo degli immobili e delle aree; (c) le modalità, i costi, gli oneri e le tempistiche per il ripristino una volta scaduta la convenzione.

Al di là di quanto previsto dalla legge, avente carattere necessariamente generale, i contenuti minimi delle convenzioni potranno essere individuati dalle leggi regionali sulla base delle peculiarità locali.

È facilmente immaginabile che lo schema di convenzione possa essere bilaterale o trilaterale, a seconda dei soggetti coinvolti (Comune, soggetto proponente, soggetto concedente).

Sempre con riferimento alla convenzione e alla portata della stessa, il successivo comma 4 ha cura di precisare che essa costituisce «titolo per l'uso temporaneo e per l'esecuzione [n.d.r.: anche] di eventuali interventi di adeguamento che si rendano necessari per esigenze di accessibilità, di sicurezza negli ambienti di lavoro e di tutela della salute, da attuare comunque con modalità reversibili, secondo quanto stabilito dalla convenzione medesima».

A sua volta il comma 6, in precedenza richiamato, precisa le modalità per la scelta del gestore, affermando che «laddove si tratti di immobili o aree di proprietà pubblica, il soggetto gestore è individuato mediante procedure di evidenza pubblica» e che «in tali casi la convenzione specifica le cause di decadenza dall'assegnazione per gravi motivi».

Dal punto di vista procedurale, il comma 7, dispone che la stipula della convenzione è preceduta dall'individuazione da parte del consiglio comunale di «criteri e indirizzi» per l'attuazione delle disposizioni di cui all'art. 23-*quater* e, «in assenza di tale atto consiliare lo schema di convenzione che regola l'uso temporaneo è approvato con deliberazione del consiglio comunale».

Dall'indicata disciplina emerge che l'amministrazione comunale, operando una valutazione caso per caso, nella sostanza esercita con la convenzione un potere autorizzatorio analogo a quello esercitato quando è chiamata ad assentire un mutamento di destinazione d'uso ai sensi dell'art. 23-*ter* T.U. edilizia. Da ciò derivano le considerazioni svolte dalla più recente dottrina in tema di 'conformazione', sia pure transitoria, del diritto di proprietà⁴².

Tale schema esclude pertanto la possibilità di ravvisare una posizione paritetica tra le parti della convenzione – il Comune e il soggetto privato o, in base a quanto detto, uno schema trilaterale – dal momento che la stessa recepisce le scelte discrezionali dell'amministrazione comunale in ordine all'approvazione dell'uso temporaneo di quel bene e alle modalità di regolamentazione dello stesso, oltre che, in virtù di quanto previsto dal richiamato comma 4, all'esecuzione degli interventi di adeguamento, sempre reversibili, che si rendano necessari per esigenze di accessibilità, di sicurezza e di tutela della salute.

⁴² M. Sollini, *L'incerta parabola della rigenerazione urbana*, cit.

4. *Gli usi temporanei nella più recente legislazione regionale del Lazio: art. 26, legge reg. 30 luglio 2025, n. 12*

Nell'ambito della trattazione degli usi temporanei, appare opportuno richiamare, per completezza, la recente previsione della legge reg. Lazio, 30 luglio 2025, n. 12, recante «Semplificazioni e misure incentivanti il governo del territorio»⁴³.

In particolare, la disposizione di riferimento è l'art. 26, il cui comma 1 così recita: «La Regione promuove l'attivazione di processi di rigenerazione urbana, di riqualificazione di aree urbane degradate, di recupero e valorizzazione di immobili e spazi urbani dismessi o in via di dismissione, inutilizzati o sottoutilizzati. Il comune può consentire, previa stipula di apposita convenzione con enti pubblici o privati, l'uso temporaneo di tali beni o parti di essi per usi, comunque previsti dalla normativa statale, diversi da quelli dello strumento urbanistico vigente».

Nel ripercorrere le indicazioni e la *ratio* della disciplina nazionale, ne vengono ulteriormente specificati alcuni aspetti quali il riferimento a immobili e spazi urbani (dismessi o in via di dismissione) inutilizzati o «sottoutilizzati» – il che rinvia implicitamente anche al concetto di valore d'uso del bene, in precedenza ricordato – e il riferimento espresso all'utilizzabilità non solo dei beni nella loro totalità, ma anche di parte di essi (ove ovviamente ne sia consentito l'uso frazionato, *ut supra* anticipato).

Il successivo comma 2 precisa che «L'uso temporaneo può riguardare edifici sia pubblici che privati, legittimi o legittimati, e deve avere come finalità lo sviluppo di iniziative economiche e sociali, culturali o di recupero ambientale delle aree e dei beni stessi».

La previsione conferma quanto in precedenza rilevato in relazione all'interpretazione della normativa statale, in merito alla possibilità di considerare inclusi tra gli immobili legittimamente esistenti, anche quegli immobili legittimati all'uso temporaneo in virtù di un accertamento di conformità o quelli solo parzialmente abusivi suscettibili di fruizione separata (su cui v. *supra*, par. 3.1).

La richiamata disposizione, al seguente comma 3, introduce ulteriori indicazioni rispetto alla normativa statale e, più specificamente, afferma che l'uso temporaneo è consentito «previo rispetto dei requisiti igienico-sanitari, ambientali e di sicurezza relativi alle attività che si intendono attivare», avendo cura di precisare che «può essere sempre assicurato con opere edilizie ovvero con l'installazione di impianti e attrezzature tecnologiche, debitamente assentite, per quanto di competenza, dal comune rispetto ai titoli abilitativi e dagli altri eventuali enti interessati».

Inoltre, nel ribadire che l'uso temporaneo non deve comportare il mutamento di destinazione dei suoli e delle unità immobiliari interessate, la disposizione in

⁴³ Si è scelto di far riferimento alla legislazione regionale del Lazio come esempio più recente. Seppure sarebbe stato di estremo interesse ripercorrere le singole esperienze regionali, tale possibilità risulta implicitamente esclusa in quanto avrebbe richiesto uno spazio assai più ampio, difficilmente conciliabile con la necessità di limitare l'estensione dei singoli contributi.

commento esclude espressamente dal proprio ambito di applicazione le «attività non pertinenti alle finalità della presente disposizione ovvero sale giochi, sanitarie, religiose e per il gioco e le scommesse», indicando così specificamente alcune categorie di attività escluse, ferma restando la previsione generale.

Una notazione a parte merita il comma 4, il quale interviene a chiarire un aspetto importante in assenza di specifico riferimento legislativo, precisando che l'uso temporaneo «può essere autorizzato anche su aree ed immobili ricadenti in zona agricola purché non siano stati oggetto o ricompresi nel Piano di utilizzazione aziendale (PUA) previsto dall'articolo 57 e successivi della legge regionale 22 dicembre 1999, n. 38 (Norme sul governo del territorio) e successive modifiche»⁴⁴.

Una ulteriore specificazione rispetto alla normativa primaria di riferimento, che merita particolare attenzione, è rappresentata dal comma 5, che ha cura di circoscrivere entro limiti temporali ben definiti l'uso temporaneo, riscontrando in concreto i limiti derivanti dalla mancata apposizione di un termine massimo.

Proprio in ragione dell'indicata temporaneità e dell'assenza di ogni riferimento legislativo in relazione a ciò che debba intendersi come tale, la legge reg. del Lazio statuisce che l'uso temporaneo non può avere durata superiore a tre anni prorogabili, una sola volta, per ulteriori due anni, dunque per una durata massima di cinque anni e che decorso tale periodo l'uso «non è più ripetibile sulla stessa area e/o fabbricato».

La norma supera così a livello locale le criticità connesse alla omessa indicazione temporale da parte del legislatore statale (è tuttavia opportuno ricordare che non si tratta della prima previsione a livello regionale: analoga previsione era contenuta nel Regolamento della Regione Lazio del 4 aprile 2012, n. 5)⁴⁵.

Il seguente comma 6 disciplina le modalità dell'uso temporaneo, rinviando – al fine dell'autorizzazione dello stesso, in virtù del carattere discrezionale del potere rimesso all'autorità comunale, di cui si è dato conto *supra* – alla stipula della convenzione con i soggetti interessati, prevedendo che la stessa contenga indicazioni in merito a: «a) la durata dell'uso temporaneo e le eventuali modalità di proroga; b) le modalità di uso temporaneo degli immobili e delle aree; c) le modalità, i costi, gli oneri e le tempistiche per il ripristino una volta giunti alla scadenza della convenzione; d) le garanzie e le penali per eventuali inadempimenti agli obblighi convenzionali; e) le eventuali opere di urbanizzazione minime necessarie ed indispensabili all'uso temporaneo proposto».

La disposizione chiude con gli ultimi due commi, 7 e 8, in cui si, rispettivamente, si incentiva la misura dell'uso temporaneo attraverso la previsione del

⁴⁴ La disposizione interviene così a chiarire in ambito regionale una questione che si era posta nell'applicazione pratica dell'art. 23-*quater*. La stessa Regione Lazio, aveva reso un parere n. 44512 del 18 gennaio 2022 in merito alla applicabilità dell'art. 23-*quater*, d.P.R. n. 380/2001 in caso di edifici ricadenti in zona agricola.

⁴⁵ L'art. 13 del Regolamento n. 5/2012, relativo all'utilizzo temporaneo di beni immobili di proprietà regionale, al comma 3, stabiliva infatti che l'utilizzo temporaneo di beni appartenenti al patrimonio regionale non potesse eccedere la durata di sei mesi continuativi, rinnovabili per un periodo di ulteriori sei mesi, previa motivata richiesta.

possibile scomputo dagli oneri di urbanizzazione eventualmente dovuti, delle opere realizzate a tali finalità, laddove le stesse risultino funzionali a un successivo utilizzo a scopo rigenerativo, e, da ultimo, viene fatta salva l'applicazione delle norme specifiche per gli immobili ricadenti in aree vincolate paesaggisticamente (ai sensi degli artt. 136 e 142 del d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42) e per quelli compresi nei parchi e nelle riserve naturali e per gli immobili di valore monumentale.

Conclusivamente, è possibile osservare che la previsione della legge regionale del Lazio conferma e specifica gli obiettivi posti dall'art. 23-*quater* T.U. edilizia, attribuendo agli usi temporanei un ruolo nell'ambito delle misure di semplificazione nel governo del territorio ⁴⁶.

5. Considerazioni conclusive: contributo a un dibattito aperto

Con l'analisi della normativa di riferimento e con le considerazioni fin qui svolte, si è cercato di fornire alcuni spunti di riflessione al dibattito sull'idoneità allo scopo degli attuali strumenti rigenerativi e di riqualificazione, con specifico riferimento agli usi temporanei. Ciò pur nei limiti del presente scritto e, dunque, senza pretesa di esaustività, nella consapevolezza dell'impossibilità di dare conto in un unico contributo della molteplicità e della complessità degli aspetti coinvolti, emersi nell'ambito della più ampia ricerca svolta.

Va sottolineato che i temi trattati si devono inserire nella più generale discussione sul c.d. 'diritto alla città', che involge, per l'appunto, un fascio di diritti e di interessi sentiti non solo in termini giuridici, ma anche economici, urbanistici, sociologici, ecc. ⁴⁷.

⁴⁶ È interessante a tal fine, rimanendo in ambito regionale, la lettura delle nuove NTA del PRG di Roma Capitale, approvate dall'Assemblea Capitolina con deliberazione n. 169/2024, in cui viene data evidenza alla tendenza attuale ad attribuire alla rigenerazione urbana e alle varie attività ad essa riconducibili «un ruolo strategico e propulsivo nei confronti di una domanda di trasformazione crescente e diffusa e non sempre facilmente intercettabile, che richiede un approccio integrato di diverse politiche settoriali e nuovi strumenti, in grado di recepire e valorizzare le istanze provenienti dai territori, riconnettendo le ragioni della sostenibilità, dell'equità e del rafforzamento del capitale sociale con la scarsità delle risorse economiche disponibili e la tipicità delle procedure della Pubblica Amministrazione», e viene indicata, tra le finalità, la maggiore flessibilità dello strumento di pianificazione «al fine di facilitarne la sua applicazione anche per favorire processi di rigenerazione». Si introduce inoltre uno specifico articolo (21-*bis*: Edifici abbandonati e degradati) per «favorire interventi rigenerativi su edifici dismessi di proprietà privata, tutelando allo stesso tempo la sicurezza e l'incolumità degli abitanti attraverso l'eliminazione di situazioni di degrado edilizio e sociale e in generale di quelle situazioni che rappresentano potenziali compromissioni alla salute dei cittadini».

⁴⁷ Si veda in proposito il contributo di M.G. Bernardini, O. Giolo, *Introduzione. Dalla critica del soggetto alla critica degli spazi*, in M.G. Bernardini, O. Giolo (a cura di), *Abitare i diritti. Per una critica del rapporto tra giustizia e spazi urbani*, Pacini Giuridica, Pisa, 2021, in cui viene sottolineato come un numero sempre crescente di studi ha avuto ad oggetto le ricadute sul piano giuridico di quanto già ampiamente dibattuto sul piano filosofico-politico, sociologico e urbanistico: dalla c.d. "svolta spaziale" ai c.d. "beni comuni" e che da tali studi è emerso come «il diritto strutturi lo spazio,

Da questo punto di vista le pratiche di riuso adattivo assommano diversi interessi, ponendosi nel solco di quella rigenerazione culturale che mira a una riprogettazione territoriale su base sociale oltre che urbanistica.

Ai presenti fini, gli aspetti che sono emersi con maggiore evidenza, attengono in primo luogo e sotto un profilo più generale e prodromico rispetto alla trattazione della tematica specifica, alla necessità di avere un quadro normativo unitario di riferimento che eviti la frammentazione delle esperienze locali, nonché, dal punto di vista applicativo, al ruolo che la *governance* pubblica assume nel tradurre gli obiettivi in azioni.

Per restituire a uno spazio la propria funzione, necessariamente occorre un dialogo continuo tra i diversi attori istituzionali e, nell'attuazione delle politiche locali, un costante collegamento tra i diversi livelli del territorio che tenga conto di quella 'missione funzionale' che deve rappresentare il collante delle politiche e delle azioni rigenerative nella prospettiva di quella 'progettazione culturale' capace di far 'rigermogliare' i nostri territori e l'idea stessa di territorialità, coerentemente con quella funzione di 'cura' dell'interesse pubblico che è demandata alla pubblica amministrazione.

Nella predetta ottica, non si può certo trascurare la tematica della intrinseca conflittualità che investe gli interventi rigenerativi e, più in generale, la programmazione territoriale, così come testimoniano anche le numerose questioni sottoposte all'attenzione della Corte costituzionale nel corso degli anni, che attengono ai profili di competenza Stato-regioni e che richiedono interventi puntuali e coordinati.

Tra le materie di competenza legislativa statale esclusiva, come individuate dall'art. 117, comma 2, Cost., ve ne sono infatti alcune che, come sottolineato in dottrina, non possono essere considerate come 'semplici materie' perché si tratta di un insieme di funzioni che attengono a fasce di interessi pubblici, i quali investono molteplici materie; mentre tra le materie di competenza concorrente c'è il «governo del territorio» (art. 117, comma 3) e «tale nozione è a contenuto generale residuale, come quella che comprende tutti gli aspetti dell'uso del territorio ovvero la disciplina dell'uso del territorio comprensiva di tutti gli aspetti conoscitivi e di trasformazione, normativi e gestionali riguardanti le operazioni di salvaguardia e di trasformazione del suolo, nonché la protezione dell'ambiente»⁴⁸.

spesso condizionandone l'accessibilità e la fruizione e come al contempo lo spazio influenzi la costruzione del diritto, determinandone la portata – di volta in volta – inclusiva o marginalizzante». In argomento, si vedano anche G. Gardini, *Alla ricerca della 'città giusta'. La rigenerazione come metodo di pianificazione urbana*, in *federalismi.it*, 24, 2020; M.G. Della Scala, *Lo sviluppo urbano sostenibile e gli strumenti del governo territoriale tra prospettive di coesione e tutela dei diritti fondamentali*, in *Dir. amm.*, 4, 2018, 787 ss. Per tratti di carattere più generale, si veda A. Pubusa, voce *Città*, in *Enc. giur. Treccani*, VI, Roma, 1988.

⁴⁸ V. Cerulli Irelli, *Legislazione e amministrazione nel "governo del territorio" (tra Stato e Regioni)*, in *Riv. giur. urb.*, 3, 2024, 338 ss. L'A. rileva che in questo assetto costituzionale, «il riparto di competenze non riguarda solo il versante legislativo o più in generale quello normativo, ma riguarda anche e soprattutto il versante amministrativo; ma in modo del tutto diverso perché sul versante

È altresì stato osservato che la stessa complessità del quadro non è semplificabile, in quanto «criticità ambientali, territoriali e sociali non si presentano isolatamente, ma si intrecciano, ponendo interrogativi che reclamano risposte necessariamente multifattoriali e sovente non esauribili in una decisione pubblica»⁴⁹.

Le dimensioni del fenomeno risultano attualmente ancora più complesse rispetto al passato proprio in ragione dei numerosi interessi che vengono in rilievo, che in alcuni casi hanno reso preferibile l'uso dell'espressione 'rigenerazioni', per indicare azioni orientate in una pluralità di direzioni, la cui riuscita dipende non solo dalla disponibilità di risorse finanziarie e di strumenti attuativi, ma anche da una efficace collaborazione tra i diversi livelli di governo e tra pubbliche amministrazioni e privati, chiamati a un ruolo di co-decisorio in attuazione del principio di sussidiarietà orizzontale⁵⁰.

Quello che si può constatare è che, ad oggi, l'esperienza della rigenerazione non sembra aver saputo rispondere in modo adeguato alle sfide poste rispetto al tema della progettazione territoriale ad ampio raggio così come qui delineato, rendendo pertanto necessaria una attenta riflessione che investe, mettendoli in discussione, i singoli strumenti rigenerativi in considerazione degli ostacoli alla loro utilizzazione e, dunque, alla concreta e diffusa attuazione dei programmi e delle azioni rigenerative⁵¹.

Non meno importante appare, nel contesto di riferimento, la più generale questione della semplificazione amministrativa, alla quale si ricollega in modo diretto la tematica degli usi temporanei.

Da un lato, è necessario acquisire la consapevolezza dell'impossibilità di prescindere da una riflessione concreta sulla città pubblica, in grado di veicolare le

legislativo il riparto segue il criterio delle materie, mentre sul versante amministrativo, il riparto segue il criterio della dimensione territoriale degli interessi curati, che investe trasversalmente e nello stesso modo sia le materie di competenza statale che quelle di competenza regionale».

⁴⁹ E. Boscolo, *Oggetti, funzioni e figure per l'urbanistica contemporanea*, in *Riv. giur. urb.*, 1, 2023. L'A. rileva come il discorso pubblico sia «attualmente dominato da due *issues*: la limitazione del consumo di suolo e la promozione della rigenerazione urbana. Considerare unitariamente le due questioni significa rimarcare la necessità di un approccio comprensivo, che torna ad attualizzare le "ragioni del piano" (ma di un piano 'diverso', flessibile, condiviso, adattivo); l'orizzonte di effettività ascrivibile a ogni iniziativa tesa alla limitazione del consumo di suolo è infatti direttamente correlato alla capacità di promozione di una politica (urbanistica, ma anche fiscale, di attivazione civica, tipicamente incentivale più che prescrittiva etc..) tesa al riorientamento degli interventi in direzione della rigenerazione urbana (non riuso e rifunzionalizzazione degli spazi urbani dismessi o degradati). Non una rigenerazione puntiforme, lenticolare, ma una nuova generazione di piani rigenerativi e contenitivi ad un tempo».

⁵⁰ In questi termini: G. Torelli, *Le ultime frontiere del recupero e della valorizzazione del patrimonio urbano: gli usi temporanei*, cit.

⁵¹ A. Giusti, *La rigenerazione urbana tra consolidamento dei paradigmi e nuove contingenze*, in *Dir. amm.*, 2, 2021, 439-473. L'A. rileva come, anche in presenza di investimenti pubblici significativi come con il piano periferie, la rigenerazione, «più che nell'auspicato rammendo identitario di parti di essa, si è tradotta in una competizione fra comuni su singoli progetti caratterizzati da rapida esecutività e capacità di attrarre finanziamenti privati, cui non è corrisposta un'altrettanta rapida realizzazione da parte delle amministrazioni».

azioni rigenerative e, dall'altro, occorre prendere coscienza dei relativi limiti e del fatto che questi ultimi evidenziano la necessità di un diverso approccio al delicato tema delle semplificazioni, in generale e nel suo collegamento con il governo del territorio, come mostra la recente legge reg. Lazio, n. 12/2025, in tema di «Semplificazione e misure incentivanti il governo del territorio», di cui si è dato conto in precedenza⁵².

Gli usi temporanei, come si è visto, si inscrivono in un quadro legislativo improntato alla semplificazione in materia edilizia, che ha visto accanto al tentativo di rafforzare la stabilità dello strumento del silenzio assenso, operante anche per il permesso di costruire, la progressiva estensione dell'ambito di applicazione della s.c.i.a. e della c.i.l.a. (talvolta sostituita dalla mera c.i.l.) e l'ampliamento del novero degli interventi di edilizia c.d. "libera"⁵³.

Significativamente, l'art. 23-*quater* T.U. edilizia è stato introdotto dalla legge di conversione del c.d. "decreto semplificazioni" (d.l. 16 luglio 2020, n. 76, conv. in legge 22 settembre 2020 n. 120) e proprio il *favor* espresso dal legislatore per tale strumento si fonda sull'implicito riconoscimento del carattere potenzialmente 'virtuoso' dello stesso rispetto agli scopi perseguiti con la rigenerazione.

Tuttavia, nonostante la breccia aperta con la facoltà riconosciuta dal legislatore statale ai Comuni di consentire l'utilizzazione temporanea di immobili e di aree, di proprietà pubblica e privata, per usi diversi da quelli previsti dallo strumento urbanistico – con i limiti anzidetti – l'art. 23-*quater* T.U. edilizia sembra essere stato preso in considerazione nella sua attuazione pratica solo parzialmente.

È recente (e di limitata diffusione) l'avvio da parte di alcune regioni di progetti pilota volti a costruire un modello di *governance* e strumenti condivisi per l'attivazione temporanea di spazi e immobili non utilizzati (o sottoutilizzati) allo scopo di favorire la collaborazione con l'amministrazione comunale ai fini dell'uso flessibile di aree ed edifici⁵⁴.

È ragionevolmente pensare che le iniziative di promozione delle pratiche di riuso adattivo, di sperimentazione sociale e di innovazione nei processi di rigenerazione urbana suggeriscano la possibilità di potenziare lo strumento degli usi temporanei anche come mezzo di flessibilizzazione dello strumento urbanistico e delle destinazioni dallo stesso impresse. Spesso è proprio la rigidità di alcune forme di pianificazione che rappresenta un ostacolo all'attuazione degli usi temporanei, oltre alla difficoltà di gestire la stessa temporaneità dei progetti di ri-uso stante la necessità di

⁵² In argomento, si veda M.A. Sandulli, *Effettività e semplificazioni nel governo del territorio: spunti problematici*, in *Dir. amm.*, 3, 2003, 507.

⁵³ Sul punto cfr. *amplius*, M.A. Sandulli, *Edilizia*, cit.

⁵⁴ Ad esempio il Comune di Bari, che con deliberazione del Consiglio comunale n. 52 del 29 maggio 2025, ha formalmente approvato, in attuazione dell'art. 23-*quater*, T.U. edilizia, le disposizioni per gli usi temporanei di edifici e aree di proprietà pubblica e privata, avviando una prima fase sperimentale limitata alla fascia dei territori costieri individuata dal Piano paesaggistico territoriale, precisando che, proprio in ragione della sua natura innovativa, l'Amministrazione comunale potrà valutare l'estensione della disciplina dell'uso temporaneo ad altre parti del territorio comunale.

affrontare, di volta in volta, le modificazioni del contesto e quindi delle specifiche condizioni⁵⁵.

L'auspicio è certamente quello di recuperarne la concretezza, in luogo della 'potenzialità', affinché gli usi temporanei possano trovare un più largo impiego, previa risoluzione di alcune criticità di fondo, stante la necessità che le politiche territoriali attuative di quelle finalità economico-sociali delle comunità locali non incorrano in contraddizioni e conflittualità, spesso insite nello stesso quadro normativo di riferimento o riscontrabili in via di attuazione pratica, che hanno l'effetto di depotenziare le finalità prestabilite, incidendo negativamente anche sul processo di realizzazione di quell'interesse al pieno godimento del bene comune che è il nostro territorio.

⁵⁵ Sempre più spesso in dottrina è stata espressa l'esigenza che l'urbanistica stessa abbia un approccio "onnicomprensivo e funzionale", proprio attraverso l'adozione di piani regolatori maggiormente flessibili. In questi termini, E. Boscolo, *Oggetti, funzioni e figure per l'urbanistica contemporanea*, cit.

LA RIGENERAZIONE DEI BENI IMMOBILI ABBANDONATI: LE POTENZIALITÀ DELL'AMMINISTRAZIONE CONDIVISA

Chiara Mari

Sommario: 1. Amministrazione condivisa e beni immobili abbandonati: casi di studio. – 1.1. Cittadini e rigenerazione degli edifici nel PNRR e nelle leggi regionali. – 2. Il procedimento partecipato di rigenerazione. – 2.1. L'individuazione dei beni immobili abbandonati: le segnalazioni dei cittadini alla Pubblica Amministrazione. – 2.2. La scelta condivisa della destinazione: gli strumenti innovativi di coinvolgimento dei cittadini tra pregi e criticità. – 2.3. La realizzazione dei progetti di rigenerazione: l'intervento dei privati. – 3. Gli strumenti giuridici per la rigenerazione dei beni immobili abbandonati: prassi collaborative, regolamento dei beni comuni e patti di collaborazione. – 4. Le potenzialità dell'amministrazione condivisa. – 4.1. Beni abbandonati e creazione di comunità. – 4.2. L'attenzione alle specificità territoriali e alla collocazione dei beni. – 4.3. L'informalità dell'intervento dei cittadini e la facilitazione dell'Amministrazione. – 4.4. La gestione partecipata dei beni e le iniziative delle associazioni sociali e ambientali a favore della collettività. – 5. Conclusione: una rigenerazione condivisa a guida pubblica.

1. Amministrazione condivisa e beni immobili abbandonati: casi di studio

La riqualificazione dei beni immobili abbandonati pubblici o privati, a fini di utilità sociale, richiede uno “sforzo” congiunto tra amministrazione e collettività. Al riguardo si può prendere in prestito la celebre massima della novella “La roba” di Giovanni Verga che recita *«la roba vuol stare con chi sa tenerla»* evocando la necessità che a prendersi cura dei beni siano soggetti competenti e responsabili in grado di valorizzare il loro uso. Questi soggetti – passando dal campo letterario a quello giuridico – possono essere gli stessi cittadini in collaborazione con la parte pubblica grazie all'applicazione del modello dell'amministrazione condivisa¹.

Per analizzare la correlazione tra beni immobili abbandonati e ruolo della collettività occorre partire da alcune premesse fondamentali. Innanzitutto, viene in rilievo il fondamento costituzionale poiché l'art. 42 Cost. fa riferimento alla *«funzione*

¹ G. Arena, *Introduzione all'amministrazione condivisa*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 117/118, 1997, 29-65; G. Arena, *I custodi della bellezza*, Touring Club editore, Milano, 2020; C. Iaione, *La collaborazione civica per l'amministrazione, la governance e l'economia dei beni comuni*, in G. Arena, C. Iaione (a cura di), *L'età della condivisione: la collaborazione fra cittadini e amministrazione per i beni comuni*, Carocci, Roma, 2015; F. Giglioni, *Il diritto dell'amministrazione condivisa*, Franco Angeli, Milano, 2025; E. Frediani (a cura di), *Lezioni sull'amministrazione condivisa*, Giappichelli, Torino, 2025.

sociale» della proprietà che deve essere resa accessibile a tutti; il che è stato interpretato in passato quale esplicazione della facoltà di limitare l'uso del bene di proprietà per finalità collettive². Attualmente, una recente interpretazione giurisprudenziale ha fatto invece discendere dal dettato costituzionale richiamato la possibilità che gli immobili siano oggetto di rinuncia del proprietario³ e, dunque, rientrino, tramite determinati meccanismi procedurali⁴, tra i beni pubblici da mettere eventualmente a disposizione della collettività⁵. Tra i diversi profili che interessano la complessa materia della rinuncia alla proprietà, in questa sede si prende in considerazione solo lo specifico aspetto del coinvolgimento della collettività nell'uso degli edifici dismessi mediante il ricorso al paradigma dell'amministrazione condivisa.

Altra premessa attiene alla circostanza che i beni abbandonati possono essere pubblici o privati. In entrambi i casi sono previste modalità di individuazione e acquisizione alla disponibilità giuridica dell'amministrazione solitamente comunale, che costituiscono, come si vedrà, il presupposto per poter poi consentirne la rigenerazione e che saranno solamente accennate essendo fondate sulle ordinarie regole civilistiche. Così come occorre solo ricordare che i beni abbandonati risentono della destinazione urbanistica dell'area nella quale insistono, per cui il loro recupero presuppone di volta in volta la necessità o meno di cambi di destinazione⁶.

L'ultima premessa riguarda il punto di partenza dell'analisi che si basa su alcuni casi significativi di riqualificazione di edifici dismessi mediante strumenti diversi di cooperazione orizzontale che possono essere presi come riferimento per analizzare le modalità di gestione condivisa dei beni abbandonati⁷.

² S. Cassese, *I beni pubblici. Circolazione e tutela*, Giuffrè, Milano, 1969, 42 ss. ora ripubblicato nella Collana *La memoria del diritto*, Roma Tre Press, 2024, con prefazione di B. Tonoletti, *I beni pubblici nella lingua della Costituzione*.

³ Cass. civ., sez. un., sentenza 11 agosto 2025, n. 23093.

⁴ Non discendendo dallo stato di abbandono un automatico effetto estintivo dello *ius excludendi alios* riservato al titolare della situazione di attribuzione del bene. Così, Corte costituzionale, sentenza 27 febbraio 2024, n. 28. Del resto, già autorevole dottrina aveva evidenziato che: «non può concepirsi da parte del Comune (...) alcun diritto sul territorio che possa identificarsi o anche paragonarsi ad un diritto di proprietà, di qualsivoglia genere». S. Romano, *Il Comune*, 1908, ora pubblicato in *Gli scritti nel Trattato Orlando*, Giuffrè, Milano, 2003, 591. Pertanto, la Cass. civ., sez. un., sentenza 11 agosto 2025, n. 23093 citata ha specificato che per la rinuncia alla proprietà immobiliare occorre un atto specifico redatto da un notaio in forma scritta che comporta *ex lege* il passaggio alla titolarità pubblica quale conseguenza della situazione di fatto della vacanza del bene.

⁵ P. Maddalena, *La nozione di "beni comuni", nel contesto di una revisione costituzionale degli assetti proprietari previsti dal Codice civile*, in *Giustizia insieme*, 27 luglio 2021.

⁶ Tra i primi, *Regolamento per l'acquisizione al patrimonio comunale, la riqualificazione e il riuso, anche attraverso l'assegnazione a terzi, di beni in stato di abbandono nel territorio comunale*, del comune di Terre Roveresche (provincia di Pesaro e Urbino) approvato dal Consiglio comunale in data 29 novembre 2017 (modificato nel 2022).

⁷ Al riguardo è stato evidenziato che si tratta di: «interventi che comportano il recupero, la rigenerazione e la gestione in forma condivisa di beni pubblici o privati abbandonati o sottoutilizzati, per fini di interesse generale. Come è giusto, in tali casi la procedura è molto più dettagliata e prevede fra

Emblematico è innanzitutto il progetto “*Incubatori di rigenerazione urbana*” realizzato nel 2024 dal Municipio Roma III volto a «*catalogare gli edifici dismessi, pubblici e privati, e porre le premesse per un riuso supportato da un processo partecipativo che ne certifichi l’aderenza ai bisogni dei cittadini*»⁸ e che si fonda sulla segnalazione da parte della collettività dei beni immobili abbandonati e sull’invio di proposte di riqualificazione. Grazie a tale intervento dei privati l’Amministrazione svolge due compiti fondamentali: per i beni pubblici avvia processi di riuso partecipati e per i beni privati media tra le istanze dei cittadini e le esigenze dei proprietari al fine della riqualificazione dell’immobile per finalità collettive. Una volta individuati i beni immobili abbandonati la riqualificazione si attua mediante patti di collaborazione nel quadro fornito dal Regolamento per l’amministrazione condivisa dei beni comuni del Comune di Roma⁹.

Altresì significativa è l’istituzione nel Comune di Napoli dell’Osservatorio cittadino permanente sui beni comuni¹⁰ che ha come finalità esplicita indicata nella delibera di istituzione l’: «*urgente redazione di un inventario (...) degli immobili in proprietà del Comune o in proprietà privata, ma in stato di abbandono, al fine di studiare la possibilità di un loro riutilizzo per fini sociali*»¹¹. L’Osservatorio, composto da cittadini con competenze in merito all’attivismo sociale¹², ha l’obiettivo di far dialogare con l’amministrazione «*i saperi provenienti dall’esperienza diretta e dalle pratiche*», per avvicinare l’amministrazione a «*chi abita la città e rivendica voce nei processi decisionali*»¹³. L’individuazione dei beni da parte dei cittadini è seguita dalla mappatura e dagli interventi di riqualificazione attuati grazie al Regolamento sulla collaborazione dei cittadini e la municipalità per la cura e la rigenerazione dei beni comuni di competenza comunale¹⁴ che all’art. 15 prevede: «*La*

le altre cose forme di pubblicità e di partecipazione ulteriori, a garanzia dell’interesse generale». G. Arena, *Nuove risorse e nuovi modelli di amministrazione*, in M. Bombardelli (a cura di), *Prendersi cura dei beni comuni per uscire dalla crisi. Nuove risorse e nuovi modelli di amministrazione*, Università degli studi di Trento, 2016, 300.

⁸ Si veda il sito Istituzionale del Comune di Roma.

⁹ Cfr. Regolamento per l’Amministrazione condivisa dei beni comuni materiali e immateriali di Roma Capitale, che all’art. 2 nella definizione dei beni comuni ricomprende espressamente gli edifici in disuso, Approvato con Deliberazione di Assemblea Capitolina n. 102 del 23 maggio 2023.

¹⁰ G. Micciarelli, *Introduzione all’uso civico e collettivo urbano. La gestione diretta dei beni comuni urbani a Napoli*, in *Munus*, 1, 2017, 135-161.

¹¹ Comune di Napoli, Decreto sindacale, 24 giugno 2013, n. 314.

¹² «È composto da undici membri, nominati dal Sindaco previa individuazione mediante avviso pubblico tra coloro che dimostrano di avere comprovate competenze in materia e nel campo dell’attivismo sociale. Il presidente, nominato dal Sindaco su proposta degli stessi membri, svolge funzioni di coordinamento e di raccordo delle proposte, istanze e suggerimenti emersi dall’operato dell’Osservatorio», Decreto sindacale 8 marzo 2018, n. 55.

¹³ Si veda il sito istituzionale dell’Osservatorio. Sul tema degli osservatori cfr. D. Festa, *La città tra innovazione e commonification*, in G. Allegri, L. Frosina, A. Guerra, A. Longo (a cura di), *La città come istituzione, entro e oltre lo Stato*, Sapienza University Press, Roma, 2023, 78 ss.

¹⁴ Approvato con Deliberazione del Consiglio Municipale n. 19 del 18 novembre 2024.

Giunta municipale, sulla base degli indirizzi deliberati dal Consiglio, individua periodicamente, nell'ambito del patrimonio immobiliare attribuito alla Municipalità, gli edifici in stato di parziale o totale disuso o deperimento che, per ubicazione, caratteristiche strutturali e destinazione funzionale, si prestano ad interventi di cura e rigenerazione da realizzarsi mediante patti di collaborazione tra cittadini e Amministrazione».

Ulteriore iniziativa attiene all'utilizzo nel Comune di Taranto dei c.d. Concioni, vale a dire riunioni periodiche dei cittadini che si occupano della definizione della destinazione di beni abbandonati individuati sulla base della segnalazione di chiunque abbia interesse e che sono previste nell'art. 5 del Regolamento per la cura e rigenerazione dei beni comuni¹⁵. Questo prevede, poi, espressamente che ogni triennio l'amministrazione debba provvedere alla mappatura dei beni abbandonati *«i quali, per ubicazione, caratteristiche strutturali e destinazione funzionale, si prestano ad interventi di rigenerazione, cura e gestione da realizzarsi mediante le forme di collaborazione civica»*, compreso l'utilizzo dei patti di collaborazione.

Muovendo dall'approfondimento dei casi significativi richiamati si passa, dunque, ad analizzare le potenzialità dell'amministrazione condivisa nella rigenerazione dei beni abbandonati prendendo in considerazione il procedimento partecipato per la riqualificazione, gli strumenti e i vantaggi del modello collaborativo pubblico-privato¹⁶. L'analisi di casi è determinante poiché il procedimento partecipato di rigenerazione dei beni immobili abbandonati non trova uno specifico e completo fondamento normativo, ma si fonda soltanto sulle indicazioni del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) e su alcuni riferimenti isolati nella disciplina regionale sulla rigenerazione e sull'amministrazione condivisa dai quali occorre partire per inquadrare il contesto delle esperienze delineate.

1.1. Cittadini e rigenerazione degli edifici nel PNRR e nelle leggi regionali

Il Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) fa espresso riferimento in due missioni alla correlazione tra recupero dei beni immobili abbandonati e azioni che coinvolgano la società civile nel riutilizzo degli edifici.

¹⁵ Approvato con Deliberazione del Consiglio Comunale n. 153 del 2 agosto 2023. L'art. 5, comma 6, dispone: «Più in generale per l'individuazione dei beni da destinare all'uso comune si istituiranno, nel rispetto delle indicazioni contenute nel successivo art. 9, CONCIONI periodiche aperte alla libera partecipazione, nella quale si discuterà di tutto ciò che concerna i beni destinati o da destinare all'uso collettivo. L'Amministrazione avrà cura di tenere in debita considerazione quanto emerga dalla Consultazione (Concione) dandone conto alla successiva Convocazione».

¹⁶ A livello nazionale, l'unico richiamo significativo si riscontra nel d.l. 20 giugno 2017, n. 91 recante "Disposizioni urgenti per la crescita economica nel Mezzogiorno" (convertito con modificazioni dalla legge 3 agosto 2017 n. 123) secondo il quale i Comuni devono provvedere ad una ricognizione complessiva dei beni immobili e terreni agricoli, predisponendo un elenco da aggiornare con cadenza annuale. I beni possono essere dati in concessione, per un periodo non superiore a 9 anni rinnovabile una sola volta, ai soggetti con età compresa tra i 18 e i 40 anni, previa presentazione di un progetto volto alla valorizzazione e all'utilizzo del bene.

Un primo richiamo si riscontra nella missione M5C2: *Infrastrutture sociali, famiglie, comunità e terzo settore* dove si definisce la nozione di rigenerazione correlandola al recupero di immobili pubblici mediante forme di inclusione sociale. Si evidenzia, in particolare, nel piano la necessità di realizzare «*interventi di rigenerazione urbana, [...] come strumento di supporto all'inclusione [...] e al recupero del degrado sociale*¹⁷ e ambientale attraverso, in particolare, [...] la rifunionalizzazione di [...] strutture edilizie pubbliche esistenti»¹⁸. Pertanto, riqualificare i beni immobili pubblici implica – nell'ottica dello stesso PNRR – favorire l'inclusione dei cittadini al fine di far fronte a situazioni di disagio¹⁹.

Una seconda correlazione tra recupero dei beni abbandonati e collettività si ritrova nella missione del PNRR relativa alle zone rurali (M1C3.2: *Rigenerazione di piccoli siti culturali, patrimonio culturale, religioso e rurale*²⁰ dove si riconosce che «*Molti edifici rurali e strutture agricole hanno subito un progressivo processo di abbandono [...]. Attraverso il recupero del patrimonio edilizio rurale l'intervento migliorerà la qualità paesaggistica del territorio nazionale, restituendo alla collettività un patrimonio edilizio sottoutilizzato e non accessibile al pubblico*»²¹. Pertanto, la rigenerazione è volta a consentire alla collettività di usufruire di un patrimonio edilizio rurale prima non utilizzato che può essere messo a disposizione del pubblico.

Nella stessa missione si fa anche riferimento al recupero nei piccoli centri c.d. borghi del patrimonio storico – compresi gli edifici – nonché degli immobili ad uso turistico che avviene al fine di valorizzare i piccoli centri e renderli maggiormente attrattivi e usufruibili dai cittadini²².

Il PNRR riconosce, dunque, che la rigenerazione di edifici pubblici abbandonati – soprattutto in alcuni ambiti come le infrastrutture sociali, rurali o i piccoli centri – è rivolta principalmente ai cittadini che sono i destinatari del riutilizzo dei beni. In sostanza, la rigenerazione è volta a far sì che la collettività possa utilizzare gli edifici pubblici dismessi a fini sociali contribuendo alla lotta al degrado.

Nonostante ciò, il Piano non indica nel dettaglio se i cittadini possano avere non solo il ruolo di destinatari ma anche di parte attiva nella rigenerazione degli immobili

¹⁷ S. Lazzari, *La transizione verde nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza "Italia domani"*, in *RQDA*, 1, 2021. Si veda anche la Sesta relazione sullo stato di attuazione del Piano Nazionale di ripresa e resilienza, 27 marzo 2025.

¹⁸ PNRR, 213, missione M5C2: *Infrastrutture sociali, famiglie, comunità e terzo settore*.

¹⁹ G. Piperata, *Rigenerazione urbana e patrimonio culturale nell'esperienza amministrativa italiana di ripresa e resilienza*, in *Aedon*, 1, 2024.

²⁰ Cfr. Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), 112, Investimento 2.2: *Tutela e valorizzazione dell'architettura e del paesaggio rurale*.

²¹ Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), 112.

²² Investimento 2.1 «Attrattività dei borghi». A. Sau, *La rivitalizzazione dei borghi e dei centri storici minori come strumento per il rilancio delle aree interne*, in *federalismi.it*, 3, 2018, 2 ss.; B.G. Di Mauro, *Il diritto dei borghi nel PNRR: verso una (stagione di) rigenerazione urbanisticamente orientata alla conservazione e allo sviluppo dei valori locali*, in *Urb. e app.*, 4, 2022, 458-471.

e con quali modalità possano contribuire in via diretta al recupero del patrimonio edilizio.

Maggiore spazio all'azione diretta dei cittadini si riscontra invece nella legislazione regionale che riconosce loro un ruolo attivo²³ in due momenti: la presentazione di proposte all'amministrazione per la riqualificazione degli immobili²⁴; il dialogo con il decisore pubblico nell'adozione di scelte relative al riuso degli edifici²⁵.

In relazione al primo aspetto, particolarmente significativa è la legge reg. Lazio 18 luglio 2017, n. 7 sulla rigenerazione urbana che all'art. 2 dispone la possibilità di predisporre programmi di rigenerazione volti «*a riqualificare il contesto urbano in situazione di criticità e di degrado ed a recuperare e riqualificare [...] i complessi edilizi e gli edifici dismessi o inutilizzati al fine del miglioramento delle condizioni abitative, sociali, economiche, ambientali, culturali e paesaggistiche*» da realizzarsi «*anche attraverso il coinvolgimento di soggetti pubblici e su proposte dei privati*»²⁶. Si riconosce, dunque, che i cittadini, singoli o associati, forniscono un apporto significativo nella lotta al degrado ambientale e sociale contribuendo alla riqualificazione degli edifici nel contesto urbano²⁷ mediante formulazione di proposte all'amministrazione. Tra i «*privati*» si possono ricomprendere anche le imprese che operano per riqualificare i beni con finalità solidaristiche e, dunque, non profit.

Con riferimento all'aspetto del dialogo pubblico-privato si può portare, poi, l'esempio della legge reg. Campania 29 aprile 2024, n. 5 che ritiene necessario il

²³ P. Marzaro, *Diritto e città verde: una chiave di lettura per il futuro, a partire dal tempo presente*, in *federalismi.it*, 22, 2023, 184 dove si specifica che in tema di rigenerazione: «si sperimentano a livello locale i modelli partecipativi via via disegnati da una normazione regionale sempre più attenta alla richiesta di confronto con i cittadini».

²⁴ R. Tonanzi, *La rigenerazione di fonte regionale come soluzione alla frammentazione urbana e sociale*, in *Working papers. Rivista online di Urban@it*, 1, 2019 dove si evidenzia che le leggi regionali sulla rigenerazione urbana anche degli edifici «dispongono la partecipazione, a monte, della collettività nella definizione dei processi di rigenerazione», 7.

²⁵ B.L. Boschetti, *Rigenerazione e legislazione regionale: verso un diritto (del governo del territorio) rigenerativo?*, in *RQDA*, 2, 2022, 63-87.

²⁶ L'art. 2, legge reg. Lazio n. 7/2017 dispone: «Nelle porzioni di territorio urbanizzate di cui all'articolo 1 sono consentiti, anche attraverso il coinvolgimento di soggetti pubblici e su proposte dei privati, programmi di rigenerazione urbana costituiti da un insieme coordinato di interventi urbanistici, edilizi e socioeconomici volti, nel rispetto dei principi di sostenibilità ambientale, economica e sociale, con finalità di interesse generale e con il riuso dei materiali derivanti dalle demolizioni di opere e manufatti di edilizia civile ed infrastrutturale, a riqualificare il contesto urbano in situazione di criticità e di degrado ed a recuperare e riqualificare gli ambiti, i complessi edilizi e gli edifici dismessi o inutilizzati al fine del miglioramento delle condizioni abitative, sociali, economiche, ambientali, culturali e paesaggistiche, inclusi i programmi volti a potenziare la mobilità sostenibile, a favorire l'insediamento di attività di agricoltura urbana e al conseguimento dell'autonomia energetica basato anche sulle fonti rinnovabili».

²⁷ F. Di Lascio, F. Giglioni (a cura di), *La rigenerazione di beni e spazi urbani. Contributo al diritto delle città*, Il Mulino, Bologna, 2017.

consenso della collettività nella realizzazione di programmi di riqualificazione. All'art. 6 si prevede, in effetti, che: *«il processo partecipativo è un percorso strutturato di dialogo e confronto, mediante attività di pubblicizzazione, comunicazione e consultazione tra enti pubblici, associazioni, organizzazioni e di cittadini portatori di interessi collettivi finalizzato alla condivisione dei processi decisionali»*. Pertanto, si riconosce che le iniziative di rigenerazione non possono essere portate avanti senza il concorso della cittadinanza.

Altre leggi regionali sulla rigenerazione urbana si muovono nello stesso senso valorizzando principalmente l'intervento dei cittadini inteso come scambio di informazioni mediante la pubblicizzazione dei progetti da parte dell'amministrazione che consente una collaborazione civica all'adozione dei relativi atti di governo del territorio²⁸.

Un richiamo agli immobili abbandonati si riscontra, poi, anche nelle leggi regionali sull'amministrazione condivisa denotando, sempre in termini generali, una correlazione tra edifici e cooperazione pubblico-privato. Significativa è la legge reg. Puglia 11 luglio 2025, n. 11 che all'art. 10 prevede *«i beni pubblici non utilizzati per fini istituzionali [...] possono, anche in esito ad attività di co-programmazione, essere affidati agli enti del terzo settore»* per lo svolgimento della loro attività sociale, ma senza indicazioni specifiche sulle modalità²⁹.

In sostanza, le leggi regionali richiamano in termini generali la possibilità per i cittadini di cooperare alla rigenerazione urbana anche di edifici abbandonati mediante la formulazione di proposte o lo scambio di informazioni, ma senza indicare nel dettaglio gli specifici strumenti giuridici utilizzabili a tale scopo o il procedimento da seguire.

²⁸ La legge reg. Emilia-Romagna 21 dicembre 2017, n. 24 all'art. 43, comma 1, lett. a) dispone che l'adozione dei piani volti anche alla rigenerazione urbana deve fondarsi sui principi di «pubblicità e partecipazione dei cittadini alla formazione del piano» riconoscendo, dunque, la necessità dell'intervento della collettività nell'ambito della riqualificazione urbana. La legge reg. Toscana 10 novembre 2014, n. 65 all'art. 122, comma 1, lett. e) fa riferimento alla necessità di: «favorire, anche con procedure di partecipazione civica, la verifica dell'utilità collettiva degli interventi di rigenerazione urbana» e nel preambolo al punto n. 7 individua: «La necessità di introdurre nuovi elementi per favorire la partecipazione dei cittadini alla formazione degli atti di governo del territorio secondo criteri di trasparenza e celerità di procedure anche al fine di costituire una sorta di filiera partecipativa in grado garantire un miglior grado di conoscenza generale degli atti in discussione». Anche in questo caso la consultazione civica si basa soprattutto sulla pubblicità e trasparenza delle informazioni. La legge reg. Lombardia 26 novembre 2019, n. 18 all'art. 1 specifica che la legge «riconosce gli interventi finalizzati alla rigenerazione urbana [...] ne promuove la conoscenza attraverso l'uso di strumenti informatici condivisi tra il sistema della pubblica amministrazione, degli operatori economici, delle professioni e dei cittadini».

²⁹ Cfr. anche la legge reg. Marche 7 agosto 2025, n. 23 che all'art. 13 specifica: «Gli enti del Terzo settore possono richiedere agli enti pubblici l'attribuzione di beni mobili ed immobili» per lo svolgimento delle loro attività istituzionali; la legge reg. Lazio del 26 giugno 2019, n. 10 che prevede all'art. 6, comma 1, lett. m) che il regolamento dei beni comuni debba considerare la «creazione di un elenco di beni immobili censiti annualmente, in particolare di quelli indisponibili e di quelli in disuso, sul quale è possibile presentare proposte per le finalità di cui alla presente legge».

In questo contesto normativo generico, trovano applicazione gli strumenti di amministrazione condivisa che costituiscono, dunque, una base regolatoria determinante per le iniziative di riqualificazione dei beni immobili abbandonati e per la definizione di uno specifico procedimento di azione³⁰.

2. Il procedimento partecipato di rigenerazione

Il procedimento di rigenerazione dei beni abbandonati si fonda su iniziative spontanee dei cittadini riconosciute e supportate dall'amministrazione, nonché su azioni congiunte per la realizzazione dei progetti. Il procedimento richiamato è, dunque, piena espressione del principio di sussidiarietà orizzontale dell'art. 118 Cost. che prevede appunto che la parte pubblica incoraggi e supporti le iniziative spontanee dei cittadini³¹, posto a fondamento del modello dell'amministrazione condivisa³². Ciò è evidente in tutte le fasi del procedimento di rigenerazione – analizzate nei paragrafi successivi – e che possono essere suddivise nel modo seguente: individuazione dei beni; scelta condivisa della destinazione con il coinvolgimento dei cittadini; realizzazione dei progetti.

2.1. L'individuazione dei beni immobili abbandonati: le segnalazioni dei cittadini alla Pubblica Amministrazione

Il primo passaggio da considerare per la riqualificazione dei beni abbandonati consiste nella loro individuazione nel contesto urbano al fine della predisposizione di elenchi a disposizione della pubblica amministrazione. La mappatura dei beni consente, infatti, di ottenere un quadro completo della situazione degli immobili per poter, poi, intraprendere specifiche attività di riqualificazione.

Questa individuazione dei beni può essere svolta mediante il supporto della cittadinanza che vive nei luoghi limitrofi ed è a conoscenza delle realtà territoriali. I

³⁰ Si è fatto riferimento in proposito ad una nuova prospettiva nella rigenerazione che è condivisa e riguarda sia beni sia edifici pubblici e che questi ultimi richiedono uno specifico procedimento. In effetti «le procedure definite nei regolamenti presentano delle significative differenze a seconda che gli interventi di cura e rigenerazione interessino spazi o edifici pubblici i quali, pur non essendo espressamente inclusi tra i primi sono spesso oggetto di apposita e distinta disciplina regolamentare». F. Di Lascio, *Quali tendenze in corso nella rigenerazione delle città*, in *Riv. giur. edilizia*, fasc. 2, 2018, 135.

³¹ P. Duret, *Status activae civitatis. Nuovi orizzonti della sussidiarietà orizzontale nel community empowerment*, ESI, Napoli, 2023; L. Muzi, *L'amministrazione condivisa dei beni comuni urbani: il ruolo dei privati nell'ottica del principio di sussidiarietà orizzontale*, in F. Di Lascio, F. Giglioni (a cura di), *La rigenerazione di beni e spazi urbani. Contributo al diritto delle città*, cit., 117 ss.

³² G.A. Primerano, *L'amministrazione condivisa dei "beni comuni urbani"*, in F. Aperio Bella, A. Carbone, E. Zampetti (a cura di), *Dialoghi di diritto amministrativo*, Roma Tre Press, Roma 2022, 139 ss.

singoli si occupano, in particolare, delle segnalazioni all'amministrazione, di beni immobili di proprietà comunale o privata che si trovino in uno stato di inutilizzo oppure di parziale utilizzazione³³. Significativo è il caso citato della riqualificazione dei beni di Roma dove ai cittadini è assegnato un ruolo essenziale nell'individuazione degli immobili da riqualificare. In particolare, il progetto "*Incubatori di rigenerazione urbana*" si basa proprio sull'attività di segnalazione dei cittadini che viene definita di «rilievo diretto» degli edifici in stato di abbandono. La richiamata segnalazione si svolge *on line* inserendo i dati sullo stesso sito internet istituzionale dedicato al progetto e, dunque, con un'agevole modalità telematica. Una volta raccolte le segnalazioni l'amministrazione procede alla mappatura e alla definizione di un elenco di beni per poter poi avviare l'ulteriore iter procedimentale di acquisizione e svolgere i successivi interventi. La collaborazione pubblico-privato è, dunque, determinante poiché i cittadini si occupano di segnalare i beni e l'amministrazione di mapparli per un successivo intervento consentendo a ciascuno di apportare un contributo significativo alla rigenerazione³⁴.

Altresì emblematico è il caso di Taranto dove il Regolamento dei beni comuni prevede espressamente, all'art. 5 che chiunque possa segnalare la presenza nel contesto urbano di beni abbandonati che possono essere riqualificati per finalità collettive³⁵. Sulla base delle segnalazioni la Giunta comunale procede alla mappatura periodica dei beni abbandonati per poi definire le modalità di riuso.

In questo quadro, per comprendere la rilevanza dell'amministrazione condivisa, occorre specificare le ragioni dell'importanza dell'azione dei singoli e della collettività nell'individuazione dei beni abbandonati.

Innanzitutto, l'azione di segnalazione può essere svolta dai cittadini poiché questi conoscono bene il territorio nel quale vivono e, dunque, sono a conoscenza dello stato di abbandono degli edifici. In altre parole, essi effettuano una sorta di controllo che può essere capillare e più attento rispetto a quello svolto dalla pubblica amministrazione poiché strettamente correlato alle specificità dei singoli luoghi³⁶. Basti considerare che nelle grandi realtà urbane l'amministrazione comunale può avere difficoltà nel controllare tutti gli immobili per individuare

³³ C. Pacchi, *Iniziative dal basso e trasformazioni urbane. L'attivismo civico di fronte alle dinamiche di governance locale*, Mondadori, Milano, 2020.

³⁴ «Riuso, riqualificazione, trasformazione si affiancano alla rigenerazione e, in genere, tendono ad identificare quella tendenza [...] a favorire un nuovo uso di spazi urbani e di beni pubblici attraverso una collaborazione tra enti territoriali e soggetti privati (singoli o associati)». A. Fioritto, *Come pianificare la rigenerazione urbana*, in M. Passalacqua, A. Fioritto, S. Rusci (a cura di), *Riconoscere la rigenerazione*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna, 2018, 39.

³⁵ L'art. 5, comma 3, del Regolamento dei beni comuni di Taranto prevede: «Ai fini del presente articolo chiunque può segnalare all'Amministrazione beni che versino in tale stato (di parziale o totale inutilizzo) in modo da poterli inserire nell'elenco (...)».

³⁶ D. Donati, *Le città collaborative: forme, garanzie e limiti delle relazioni orizzontali*, in *IDF*, 4, 2019, 969 fa riferimento alla centralità del cittadino nell'ambito della rigenerazione.

situazioni di degrado e abbandono, mentre gli abitanti possono effettuare una valutazione più specifica³⁷.

I cittadini sono, poi, portati a segnalare i beni abbandonati poiché questi da una parte possono minare di fatto il quieto vivere collettivo sfuggendo alla vigilanza istituzionale e sociale e, dall'altra, possono potenzialmente diventare sedi di attività a carattere sociale, culturale, educativo e ricreativo, attraverso i quali poter soddisfare l'interesse generale della collettività e favorire l'inclusione e l'aggregazione sociale di fasce di popolazione a rischio³⁸. Pertanto, la segnalazione può determinare conseguenze favorevoli ed utilità per gli stessi segnalatori che sono, dunque, portati a svolgere detta attività per un miglioramento complessivo della qualità della propria vita urbana³⁹.

Inoltre, i cittadini possono essere portati a segnalare i beni abbandonati per far fronte al degrado del territorio nel quale vivono ed evitare che tali beni in disuso possano essere occupati o utilizzati per attività illecite. In effetti, i singoli sono portati ad intervenire anche per migliorare la sicurezza nelle zone di residenza o lavoro mediante il contrasto al degrado⁴⁰.

In sostanza i cittadini procedono alla segnalazione per ragioni diverse, sia "egoistiche" come la ricerca della sicurezza e del miglioramento della qualità della vita in determinate zone; sia "sociali" come la riqualificazione per realizzare attività a favore dei soggetti più fragili della collettività⁴¹.

Una volta individuate le ragioni del ruolo rilevante dei cittadini, è opportuno specificare che la segnalazione, secondo quanto emerge dai casi richiamati, non si basa soltanto su iniziative del tutto spontanee dei cittadini, ma viene promossa anche dalla pubblica amministrazione che intende realizzare i progetti. In altre parole, è l'amministrazione che riconosce il valore aggiunto dell'intervento dei cittadini e, dunque, promuove la loro attivazione per la mappatura dei beni. In effetti, è il Comune che, mediante i siti internet istituzionali, mette a disposizione specifiche

³⁷ M. Roversi Monaco, *Il Comune, amministratore del patrimonio edilizio inutilizzato*, in *Riv. giur. edilizia*, 5, 2016, 541-553.

³⁸ P. Chirulli, *Beni comuni tra diritti fondamentali, usi collettivi e doveri di solidarietà*, in *giustamm.it*, 2012.

³⁹ «Si tratta, perlopiù, di progetti di riutilizzo di beni e spazi urbani degradati, abbandonati, caduti in disuso o, semplicemente, dismessi che i cittadini attivi, spontaneamente o su sollecitazione delle istituzioni, decidono di prendersi in carico realizzando progetti di valore civile, ambientale, culturale o sociale. Sono esperienze che vengono classificate di micro-rigenerazione perché la valorizzazione dei beni e degli spazi rigenerati è innanzitutto di ordine sociale mentre quella economica è ancillare, eventuale e indiretta». F. Giglioni, *La sostenibilità ambientale come vincolo giuridico per la rigenerazione urbana*, in *RQDA*, 1, 2020, 27.

⁴⁰ V. Antonelli, *La sicurezza delle città tra diritti ed amministrazione*, Cedam, Padova, 2018; A. Simonati, *Rigenerazione urbana, politiche di sicurezza e governo del territorio: quale ruolo per la cittadinanza?*, in *Riv. giur. edilizia*, 1, 2019, 31 ss.

⁴¹ M.V. Ferroni, *Le forme di collaborazione per la rigenerazione di beni e spazi urbani*, in *Nomos*, 3, 2017; C. De Luca, *La rigenerazione urbana come laboratorio di cittadinanza attiva*, in M. Passalacqua, A. Fioritto, S. Rusci (a cura di), *Ri-conoscere la rigenerazione*, cit., 316.

modalità per segnalare i beni abbandonati che siano facilmente gestibili dai cittadini stessi, come appunto la rilevazione *on line*. Detto meccanismo di segnalazione così configurato esprime pienamente una forma di amministrazione condivisa nella quale sono gli stessi cittadini, dunque, a farsi parte attiva nella realizzazione delle iniziative su sollecitazione dell'amministrazione che procederà poi alla realizzazione degli interventi in condivisione con la parte privata. L'attività di segnalazione sembra, dunque, rientrare in una rigenerazione "a guida pubblica" nell'ambito di una forte collaborazione con la collettività.

Sotto un diverso punto di vista, la segnalazione giunta all'amministrazione dietro sollecitazione della stessa costituisce una fase istruttoria fondamentale alla quale segue una sorta di "obbligazione pubblica", prima volta a procedere (mappare i beni) poi orientata a concludere il procedimento (con la destinazione per il riuso). In tal senso, entrano in gioco i principi della collaborazione e della buona fede di cui all'art. 1, comma 2-*bis*, legge n. 241/1990, che assurgono al ruolo di punti di riferimento fondamentali nel portare avanti l'intera operazione.

2.2. La scelta condivisa della destinazione: gli strumenti innovativi di coinvolgimento dei cittadini tra pregi e criticità

Una volta individuati i beni a seguito del meccanismo sopra descritto e completato il procedimento di acquisizione nella disponibilità collettiva⁴², la seconda fase del procedimento di riqualificazione dei beni abbandonati consiste nel coinvolgimento dei cittadini che possono fornire la loro opinione in merito alla possibile destinazione. Occorre, dunque, analizzare innanzitutto gli strumenti utilizzati per coinvolgere i cittadini in questo passaggio per poi approfondire le criticità relative alla scelta condivisa dell'utilizzo dei beni effettuata su impulso della collettività.

In effetti, i cittadini vengono coinvolti dall'amministrazione soprattutto comunale nella individuazione delle modalità di riqualificazione, mediante strumenti "innovativi" quali consulte civiche, questionari e manuali operativi. Le peculiarità di questi strumenti consistono nel consentire l'intervento degli interessati al di fuori di un procedimento specifico, prima che l'amministrazione abbia deciso di avviare un progetto di riqualificazione e mediante modalità principalmente informali non disciplinate espressamente ma calate nella realtà territoriale. Si tratta, dunque, di strumenti nuovi di coinvolgimento della collettività poiché fondati su un effettivo dialogo volto ad orientare le scelte dell'amministrazione ed a definire un ruolo attivo degli stessi privati nella realizzazione delle iniziative di riqualificazione⁴³.

⁴² Si veda ad esempio l'art. 7 del Regolamento del Comune di Terre Roveresche, cit.

⁴³ F. Galli, *Ambiente, amministrazione e democrazia. Sulla nuova relazione pubblico-privato nel sistema di diritto ambientale, tra etica partecipativa ed esercizio di sovranità*, in *RQDA*, 3, 2023, 4-36; G. Pizzanelli, *La partecipazione dei privati alle decisioni pubbliche. Politiche ambientali e realizzazione delle grandi opere infrastrutturali*, Giuffrè, Milano, 2010; A. Angeletti (a cura di), *Partecipazione, accesso e giustizia nel diritto ambientale*, ESI, Napoli, 2011.

Una prima modalità di coinvolgimento della collettività consiste nella realizzazione di consulte civiche vale a dire organi di consultazione popolare che hanno la funzione di fornire pareri all'amministrazione e formulare proposte su determinate questioni ⁴⁴.

La consulta è espressamente richiamata come forma da utilizzare nella riqualificazione dei beni abbandonati della città di Napoli in aggiunta al citato Osservatorio cittadino. Nel Comune è presente, infatti, ai sensi dell'art. 11 dello Statuto, la possibilità di istituire consulte delle associazioni, delle organizzazioni di volontariato e degli altri enti del terzo settore effettivamente realizzate – in particolare nella Municipalità 2 – per fornire pareri su «*riqualificazione di beni pubblici inutilizzati*» ⁴⁵.

Le consulte civiche sono generalmente composte da soggetti scelti dall'amministrazione previa richiesta degli interessati in modo da riflettere la realtà socio-culturale ed economica del territorio e sono chiamate a fornire la propria opinione in merito ai beni da riqualificare e alla loro destinazione. Queste agiscono, in effetti, su sollecitazione dell'amministrazione che può richiedere pareri su determinate questioni prima di adottare una decisione ⁴⁶ e presentano sia vantaggi sia significative criticità ⁴⁷. Esse sono, in effetti, utili perché costituiscono strumenti formali e stabili che possono essere utilizzati in maniera continuativa con regole specifiche e una rappresentanza predefinita della collettività. Nonostante ciò, non sono di agevole attuazione in ogni realtà urbana per tre aspetti: il complesso procedimento di costituzione; il necessario rapporto con la pubblica amministrazione; la possibile individuazione a sorte dei componenti.

In relazione al primo punto, le consulte richiedono la costituzione di un apposito organo, l'individuazione di modalità di scelta dei componenti, l'identificazione della forma di elezione o nomina dei partecipanti e, dunque, un procedimento di costituzione che può risultare lungo e complesso.

Passando al secondo aspetto relativo ai rapporti con l'amministrazione, occorre evidenziare che le consulte hanno proprio l'obiettivo di supportare il decisore

⁴⁴ G. Allegretti, G. Mattiazzi, *La partecipazione oltre il quartiere*, CSV, Padova, 2014, 7 dove si specifica che le consulte sono «il luogo dove si raccolgono i soggetti della comunità locale che faranno da tramite fra l'amministrazione centrale ed il territorio» comprese le associazioni e la cittadinanza non organizzata.

⁴⁵ Cfr. il decreto del Presidente della Municipalità 2 del Comune di Napoli n. 9 del 17 giugno 2022 che ha ad oggetto «(...) costituzione della Consulta delle Associazioni, delle Organizzazioni di volontariato, e degli altri enti del terzo settore (...)» ed il relativo sito istituzionale. Inoltre, l'art. 11 dello Statuto del Comune di Napoli prevede che: «1. Il Comune di Napoli valorizza e promuove le libere forme associative come sedi di sviluppo della personalità dei singoli e strumento di partecipazione all'amministrazione locale. 2. A tal fine il Comune costituisce appositi organismi di partecipazione per settori organici di intervento, con funzioni consultive e propositive dei competenti organi dell'Amministrazione di cui è istituito apposito albo».

⁴⁶ Cfr. M.C. Marchetti, A. Millefiorini (a cura di), *Partecipazione civica, beni comuni e cura della città*, Franco Angeli, Milano, 2017.

⁴⁷ M. Gerwin, *Le assemblee civiche. Guida ad una democrazia che funziona*, Fundacja Otwarty Plan, Cracovia, 2018.

pubblico e, dunque, sono costituite soltanto in accordo con il Comune. Di conseguenza, la ricerca del consenso dell'amministrazione per istituire una consulta può rendere la scelta meno immediata rispetto alle iniziative spontanee, con il rischio di far prevalere una logica politico-partitica.

Da ultimo, le consulte possono – a seconda della modalità di individuazione dei componenti scelta dal Comune – fondarsi anche sul concetto della c.d. democrazia aleatoria che consiste nella scelta del pubblico da coinvolgere “a sorte”, quale affidamento al ruolo benefico ed efficiente del caso ⁴⁸, che però pongono dubbi sulla effettiva rappresentatività dei componenti scelti considerate le articolate realtà territoriali ⁴⁹. In altre parole, non è detto che i membri sorteggiati rappresentino – anche se scelti per categorie – le effettive esigenze di riqualificazione in una realtà variegata. In sostanza, si tratta di uno strumento sicuramente utile per coinvolgere gli interessati nelle decisioni di rigenerazione che però presenta complessità procedurali nella costituzione e nell'effettivo funzionamento che ne rendono farragिनosa l'applicazione, per non parlare dei problemi legati al rapporto tra legittimazione così ottenuta e autonomia delle scelte collettive conseguenti ⁵⁰.

Oltre alle consulte, una diversa modalità di partecipazione è rappresentata dalla somministrazione dall'amministrazione ai privati di questionari o schede da compilare nelle quali indicare proposte per la riqualificazione di specifici beni ⁵¹. Il modello è stato utilizzato nel caso di Roma dove sono state inviate agli *stakeholder* le schede da compilare, relative ad ognuno degli edifici interessati dal progetto di riqualificazione. Il format delle schede chiedeva di inserire la proposta di riuso, eventuali *best practice* di riferimento, potenziali canali di finanziamento e di evidenziare, tra quelli indicati, i processi rigenerativi attivabili. In questo modo è stata realizzata una partecipazione costruttiva volta ad individuare possibili soluzioni concrete.

La modalità della somministrazione di schede e questionari è vantaggiosa poiché le opinioni fornite sono complete essendo fondate su uno specifico format ed inoltre è di più agevole utilizzazione rispetto alle riunioni dei cittadini poiché non richiede una partecipazione contestuale dato che la compilazione può avvenire in diversi momenti.

Nonostante ciò, questa modalità richiede uno “sforzo” significativo ai singoli

⁴⁸ È interessante in proposito lo studio multidisciplinare svolto da M. Caserta, C. Garofalo, A. Pluchino, A. Rapisarda, S. Spagano, *Democrazia a sorte. Ovvero la sorte della democrazia*, Malcor, Catania, 2012.

⁴⁹ Sul tema dal punto di vista politologico si veda Y. Sintomer, *Il potere al popolo. Giurie cittadine, sorteggio e democrazia partecipativa*, Dedalo, Bari, 2008. Cfr. anche M. De Donno, *Emergenza climatica e partecipazione: le assemblee non bastano se la politica non riscopre il proprio ruolo*, in *Agenda 17*, Università degli Studi di Ferrara, 2022.

⁵⁰ N. Urbinati, L. Vandelli, *La democrazia del sorteggio*, Einaudi, Torino, 2020.

⁵¹ Si è fatto riferimento ad un «rinnovato e moderno rapporto tra amministrazione e cittadini, in cui questi ultimi assumono un ruolo determinante e da protagonista all'interno della funzione amministrativa». Così G. Annichiarico, *Contraddittorio e partecipazione: due principi di democrazia procedimentale*, in *Amministrativamente*, 8-9, 2009.

interessati che non si limitano a fornire una proposta o una opinione ma sono tenuti a redigere una scheda completa con le richieste indicate dall'amministrazione. Pertanto, lo strumento non risulta di agevole attuazione per fasce della popolazione poco propense a tale attività e viene utilizzato soprattutto per coinvolgere i privati investitori. Ulteriore "sforzo" è richiesto alla parte pubblica poiché lo strumento non è applicato "dal basso" ma implica un intervento strutturato dell'amministrazione che deve predisporre e poi somministrare i questionari e infine elaborare i relativi risultati.

Da ultimo, si può prendere in considerazione un ulteriore strumento, il manuale operativo, che consente di informare i cittadini – con un linguaggio non tecnico – sulle modalità per individuare e segnalare i beni e contribuire alla realizzazione dei progetti⁵². Un esempio è quello elaborato nel caso di Roma a seguito di incontri partecipativi denominato "*Quaderni della partecipazione*" che indica un resoconto delle riunioni specificando i partecipanti e le linee generali da considerare oltre a schede con proposte relative a singole iniziative. In relazione alle regole applicabili in generale si specifica che la soluzione migliore è considerare «*l'esigenza di destinare gli spazi, quando ciò è consentito dalle dimensioni dell'edificio o degli edifici, ad un mix di funzioni tra di loro compatibili*»⁵³.

Il manuale operativo ha il vantaggio di poter essere utilizzato per descrivere le *best practice* e, dunque, per poter diffondere i modelli di partecipazione della collettività alla scelta dei beni da rigenerare con un linguaggio comprensibile e non tecnico adatto a qualsiasi cittadino. L'unico svantaggio nell'utilizzo di questo mezzo consiste nel lungo procedimento di realizzazione poiché ogni manuale è predisposto dall'amministrazione sulla base delle opinioni espresse dagli stessi cittadini in diversi incontri sul tema della riqualificazione. In sostanza, l'amministrazione promuove le iniziative di incontro con i cittadini; raccoglie i risultati delle consultazioni; predispone solo alla fine, una volta terminato l'*iter* delle riunioni con la popolazione, i manuali volti a definire le linee generali per orientare i singoli nella scelta degli immobili da riqualificare. È evidente che tali manuali pongono il tema della loro qualificazione giuridica in riferimento almeno a due aspetti: il fatto che essi stessi costituiscano una sorta di "patto" tra cittadini e amministrazioni, dal quale scaturiscono regole, vincoli e aspettative reciproche, anche se difficilmente sanzionabili direttamente in caso di "violazione"; inoltre, la possibilità che essi possano essere utilizzati quale parametro di valutazione dell'efficienza delle azioni portate avanti, come una sorta di criterio di verifica della legittimità delle scelte compiute, ancorché condivise.

Comunque, dall'analisi effettuata emerge che gli strumenti studiati, nei loro

⁵² F. Fracchia, P. Pantalone, *La fisionomia delle linee guida: abbozzo di una traiettoria evolutiva con specifico riferimento al settore dei contratti pubblici*, in *Dir. econ.*, 1, 2021, 11-36.

⁵³ *Incubatori di rigenerazione urbana. Quaderno della partecipazione n. 2* relativo all'incontro del 24 ottobre 2022 disponibile sul sito istituzionale del Comune di Roma. Il primo quaderno riguarda, invece, l'incontro del 22 giugno 2022.

vantaggi e criticità, hanno in comune un aspetto determinante: il coinvolgimento dei cittadini deriva da un'azione dell'amministrazione come la richiesta di intervento delle consulte, la somministrazione del questionario e la realizzazione dei manuali. In sostanza la pubblica amministrazione coinvolge i cittadini per consentire a questi di essere parte attiva nella rigenerazione di beni abbandonati. Si tratta, dunque, di un dialogo che interessa in maniera significativa la collettività ma che è comunque condotto dalla parte pubblica⁵⁴.

Questa "azione congiunta a conduzione pubblica" – seppur con le criticità dei singoli strumenti – ha riflessi evidenti sulla scelta della destinazione dei beni che risulta condivisa e calata sulle esigenze territoriali. In effetti, grazie agli strumenti analizzati l'amministrazione non sceglie da sola la destinazione degli immobili da riqualificare ma ricerca le opinioni dei cittadini per raggiungere la soluzione migliore nel contesto urbano di riferimento. In definitiva, la modalità condivisa ha l'obiettivo di consentire che la destinazione dei beni si fondi sulle reali esigenze della collettività espresse dagli stessi interessati che sono meglio a conoscenza delle peculiarità del territorio di riferimento.

È chiaro che così concepita questa "azione congiunta" costituisce anche un autovincolo dell'azione amministrativa, nel senso che essa non si presta alla possibilità di modifiche unilaterali delle decisioni assunte. D'altra parte, una qualificazione giuridica più debole rispetto a quella appena prospettata inficerebbe tutto l'impianto collaborativo, vanificando gli sforzi compiuti nella condivisione da tutte le parti in gioco.

2.3. La realizzazione dei progetti di rigenerazione: l'intervento dei privati

Una volta individuata la destinazione del bene occorre realizzare il progetto di rigenerazione. In questa fase intervengono i privati non intesi soltanto come cittadini ma anche come operatori o *stakeholders* interessati ad investire economicamente nella riqualificazione dei beni a fini sociali o comunque non profit. Si tratta, in sostanza, di privati che intendono supportare le iniziative di riqualificazione degli immobili per promuovere attività a favore della collettività nel contesto della logica solidaristica e sussidiaria caratteristica dell'amministrazione condivisa.

Per approfondire il ruolo dei privati/*stakeholders* si possono prendere in considerazione innanzitutto i casi oggetto di studio. In particolare, nel progetto di Roma "Incubatori di rigenerazione urbana" l'individuazione degli *stakeholders* è stata una fase fondamentale del progetto. In effetti, l'invito a partecipare agli incontri per definire la destinazione dei beni, oltre che a tutti i cittadini interessati, è stato esteso ad associazioni, imprese e comitati di quartiere suddividendo, funzionalmente il territorio municipale in tre grandi fasce urbane, ciascuna comprensiva di più zone

⁵⁴ E. Frediani, *Percorsi evolutivi della partecipazione civica al tempo del Piano nazionale di ripresa e resilienza*, in *Dir. amm.*, 2, 2023, 301 ss.; A. Crismani, *Spunti e riflessioni sul modello consensuale nella gestione dei beni pubblici ambientali*, in *Riv. giur. edilizia*, 2, 2021, 47 ss.

urbanistiche. Gli *stakeholders* hanno compilato schede relative al possibile utilizzo dei beni da riqualificare e le modalità per realizzare gli interventi.

Dal caso è emerso che le proposte migliori derivano dalle associazioni che hanno il *know how* necessario per gestire beni volti ad iniziative per la collettività. In effetti, il ruolo fondamentale dei privati/*stakeholders* attiene innanzitutto alla gestione dei beni abbandonati al fine di riqualificarli utilizzando le conoscenze a disposizione acquisite in iniziative pregresse a favore della collettività. Questo caratterizza proprio il modello dell'amministrazione condivisa dove si utilizzano le capacità dei privati «*affinché queste intelligenze diano frutti positivi anche per gli interessi generali*»⁵⁵.

È emerso altresì che occorre distinguere tra beni pubblici comunali o beni privati. Nel primo caso il Comune può gestire direttamente l'iniziativa oppure affidarla ad un terzo privato previa co-progettazione dell'intervento⁵⁶. Nel caso di beni privati, invece, l'amministrazione può soltanto sostenere e supportare le iniziative e fare da "intermediatore" tra le proposte dei cittadini e il privato proprietario. Appare evidente che il ruolo degli *stakeholders* – intesi come associazioni, imprese, operatori del sociale – diventa essenziale nel primo tipo di beni poiché l'amministrazione può affidare interamente a detti soggetti la realizzazione del progetto. Mentre nel secondo caso l'intervento dei singoli è solo eventuale e dipende dalla volontà del proprietario privato.

Sotto un diverso profilo, i casi di studio denotano la rilevanza del finanziamento e del reperimento dei fondi per le iniziative da parte dei privati. Nel Regolamento dei beni comuni di Taranto si prevede, al riguardo, la possibilità che gli interessati a realizzare i progetti procedano a forme di autofinanziamento. L'art. 24 prevede, infatti che «*Sono ammesse iniziative dei soggetti civici volte a reperire fondi per le azioni previste dagli accordi, a condizione che sia garantito il puntuale utilizzo di tali risorse nelle attività dell'accordo stesso, dandone massima trasparenza*». Anche nelle schede di partecipazione del progetto di Roma viene richiesto di indicare le modalità di finanziamento per coprire i costi delle iniziative. Pertanto, gli *stakeholders* sono determinanti anche per reperire le risorse economiche necessarie agli interventi a condizione che le modalità di acquisizione dei fondi siano trasparenti e tracciate.

In sostanza, i privati portatori di interessi hanno due funzioni essenziali: mettere a disposizione le competenze per gestire il bene e realizzare iniziative a favore della collettività; reperire i fondi necessari per le iniziative. Ciò è determinante poiché i privati – a differenza dell'amministrazione – hanno più mezzi e competenze sia per garantire un adeguato funzionamento delle iniziative, sia per trovare le risorse finanziarie necessarie. Mentre l'amministrazione svolge un ruolo maggiormente

⁵⁵ F. Giglioni, *Forme e strumenti dell'amministrazione condivisa*, in G. Arena, M. Bombardelli, *L'Amministrazione condivisa*, Università di Trento, 2022, 68.

⁵⁶ G. Fidone, *Il coinvolgimento del settore privato nell'amministrazione condivisa dei beni comuni: un patto tra parte pubblica, comunità e privati, fondato sulla fiducia e collaborazione*, in *Dir. econ.*, 1, 2023, 373-395.

significativo nella fase iniziale vale a dire nella mappatura, i cittadini e gli *stakeholders* hanno maggiore efficacia nella fase esecutiva⁵⁷. Si realizza, in sostanza, un'effettiva collaborazione pubblico-privato caratteristica dell'amministrazione condivisa nella quale ogni parte ha un ruolo determinato per contribuire ad un obiettivo comune di interesse collettivo⁵⁸.

In riferimento all'investimento economico necessario per portare avanti e realizzare i progetti, va segnalato infine un ulteriore aspetto: la qualificazione giuridica del soggetto privato coinvolto non può essere considerata neutra rispetto all'investimento necessario. In effetti, sia in relazione alle modalità realizzative sia in riferimento all'utilizzazione ultima dei beni, un conto è la posizione dell'operatore economico privato, altra è la posizione dei soggetti appartenenti alla categoria degli enti di terzo settore, altra ancora è la posizione di organismi diversi dai precedenti. La qualificazione dei soggetti coinvolti incide, in effetti, sulle procedure da seguire sia in fase di realizzazione degli interventi sia nelle successive forme di gestione, sempre nel contesto generale di collaborazione con l'amministrazione pubblica.

3. *Gli strumenti giuridici per la rigenerazione dei beni immobili abbandonati: prassi collaborative, regolamento dei beni comuni e patti di collaborazione*

L'individuazione delle modalità di recupero dei beni abbandonati in collaborazione tra amministrazione e cittadini viene portata avanti mediante gli specifici strumenti giuridici dell'amministrazione condivisa e, in particolare, le c.d. prassi collaborative⁵⁹, i regolamenti per i beni comuni e i patti di collaborazione⁶⁰. In particolare, nell'ambito dei casi presi a riferimento, occorre approfondire i modelli di azione basati proprio su detti strumenti tipici dell'amministrazione condivisa⁶¹ che possono essere suddivisi in tre tipologie.

⁵⁷ M. Feola, *Ambiente e democrazia. Il ruolo dei cittadini nella governance ambientale*, Giappichelli, Torino, 2015.

⁵⁸ D. Caldirola, *La capacità generativa della comunità nel rinnovamento urbano*, in *federalismi.it*, 27, 2024, 25-47.

⁵⁹ F. Giglioni, *Forme e strumenti dell'amministrazione condivisa*, cit., 80 e 83 dove si evidenzia che si tratta di prassi «che non sono riconducibili a disciplinari normativi espliciti» e che «il ricorso alle prassi collaborative è costante nel tempo e, quindi, avveniva prima che si fosse presa coscienza della categoria dell'amministrazione condivisa, ma anche dopo, tanto da poter essere annoverate effettivamente tra gli strumenti propri di questo modello di amministrazione».

⁶⁰ F. Giglioni, *I regolamenti comunali per la gestione dei beni comuni urbani come laboratorio per un nuovo diritto delle città*, in *Munus*, 2, 2016, 271; F. Giglioni, *I fondamenti dell'amministrazione condivisa*, in E. Frediani (a cura di), *Lezioni sull'amministrazione condivisa*, Giappichelli, Torino, 2025, 1 ss.

⁶¹ Gli strumenti richiamati consentono di individuare una terza categoria di beni rispetto ai beni pubblici di cui è responsabile unicamente l'amministrazione e ai beni privati di cui sono

Nella prima la riqualificazione dei beni abbandonati trova fondamento nello strumento principale formale utilizzato per la collaborazione pubblico o privato, vale a dire il Regolamento comunale dei beni comuni. Nel Comune di Taranto è stato emanato, come già detto, un Regolamento relativo tra l'altro ai beni immobili che prevede una mappatura periodica di quelli abbandonati e merita, dunque, un approfondimento. In effetti, ai sensi dell'art. 5 sopra citato e rubricato "Elenco immobili e Concioni": «*La Giunta Comunale [...] almeno ogni triennio, stila un elenco di beni della Città che versino in stato di parziale o totale inutilizzo i quali, per ubicazione, caratteristiche strutturali e destinazione funzionale, si prestano ad interventi di rigenerazione, cura e gestione da realizzarsi mediante le forme di collaborazione civica [...] che possono essere classificati come "beni comuni"*». Questo Regolamento si caratterizza per prevedere un'azione costante di verifica degli immobili in stato di abbandono. Non si fa riferimento, infatti, alla riqualificazione di specifici edifici ma all'azione congiunta di cittadini e amministrazione che deve essere svolta in maniera continuativa.

Inoltre, l'elemento centrale del Regolamento non è costituito dalla mera riqualificazione del bene, ma dalla destinazione a fini sociali per coinvolgere la collettività (comprese le associazioni di cittadini e di settore). Non vengono, del resto, considerati tutti i beni abbandonati ma soltanto quelli che «*per caratteristiche strutturali e destinazione funzionale*» possono essere riqualificati coinvolgendo la collettività. In altre parole, la mappatura deve tener conto di quali beni possono effettivamente essere riutilizzati a favore di iniziative da e per la comunità di riferimento.

Dal Regolamento emerge altresì il ruolo fondamentale dell'amministrazione comunale e dei cittadini. La prima è tenuta a stilare l'elenco dei beni per poi coinvolgere la popolazione. L'attività di classificazione è infatti demandata all'amministrazione che ha gli strumenti adatti per poter definire gli elenchi e detenere le relative informazioni per poi valutare le attività da svolgere.

I cittadini vengono, invece, coinvolti mediante forme di «*collaborazione civica*» che non vengono espressamente definite ma possono consistere in riunioni e associazioni di cittadini che collaborano per riqualificare il bene⁶². L'espressione generica richiamata consente di ricondurre nell'ambito di detta collaborazione tutte le iniziative che possono provenire dalla cittadinanza senza uno specifico limite.

responsabili unicamente i proprietari. Si tratta di beni solitamente pubblici di cui sono responsabili congiuntamente amministrazione e cittadini proprio grazie ai patti di collaborazione. Questi sono considerati beni comuni perché comune (pubblica e privata) è la responsabilità della loro cura. G. Arena, *Il diritto dell'amministrazione condivisa*, in E. Carloni, A. Pioggia, B. Ponti (a cura di), *Lo sguardo del giurista e il suo contributo all'amministrazione in trasformazione*, Giappichelli, Torino, 2021, 14.

⁶² Sul ruolo della collaborazione civica si vedano C. Tubertini, *Sviluppare l'amministrazione condivisa attraverso i principi di sussidiarietà (verticale) e leale collaborazione: riflessioni e proposte*, in *IDF*, 4, 2019, 979 che evidenzia come: «parlare di collaborazione civica nelle città significa far riferimento a una molteplicità di modelli sperimentati e applicati, nel corso degli ultimi anni, tra cui appunto l'ipotesi disciplinata dai regolamenti sui beni comuni rappresenta solo una»; F. Giglioni, *Le città come ordinamento giuridico*, in *IDF*, 1, 2018, 29 ss.

Nel Regolamento si specificano, in particolare, due momenti di intervento dei cittadini: nella segnalazione dei beni; nelle consulte di cittadini (dette Concioni) per definire la destinazione del bene.

Nello specifico in relazione al primo momento, è determinante la segnalazione dei cittadini poiché lo stesso art. 5 specifica: «*Ai fini del presente articolo chiunque può segnalare all'Amministrazione beni che versino in tale stato in modo da poterli inserire nell'elenco [...]*». Peculiare è l'utilizzo dell'espressione "chiunque" che indica come l'attività di segnalazione possa essere svolta da ciascuno non necessariamente appartenente/residente nello specifico territorio di riferimento. Si tratta, dunque, di una forma ampia di collaborazione che vede coinvolta qualsiasi persona possa essere a conoscenza dello stato di abbandono di un bene immobile.

In relazione al secondo momento, per l'individuazione dei beni da destinare all'uso comune il Regolamento all'art. 5 prevede «*si istituiranno CONCIONI periodiche aperte alla libera partecipazione, nella quale si discuterà di tutto ciò che concerna i beni destinati o da destinare all'uso collettivo. L'Amministrazione avrà cura di tenere in debita considerazione quanto emerge dalla Consultazione (Concione) dandone conto alla successiva Convocazione*». Anche in questo caso le consultazioni sono considerate aperte a tutti per denotare il ruolo fondamentale della collettività nella definizione dell'utilizzo da attribuire ai beni.

Il Regolamento dei beni comuni viene, dunque, utilizzato per delineare i compiti del Comune e dei cittadini in relazione a beni abbandonati che possono potenzialmente essere riqualificati a beneficio della collettività. Ciò rende il Regolamento una modalità collaborativa di azione dell'amministrazione costante nel tempo e che attiene al complessivo contesto urbano, ma richiede atti attuativi⁶³.

Nel Regolamento richiamato all'art. 10 si specifica, infatti, che i singoli interventi sono realizzati mediante specifici patti di collaborazione definiti come: «*L'accordo civico con cui l'Amministrazione e i soggetti civici, in esito ad un'attività di co-progettazione, definiscono il programma di rigenerazione, cura e gestione di un bene comune e le relative forme di gestione condivisa*». Il patto deve contenere non solo gli obiettivi e le attività delle parti con i reciproci impegni, ma anche le modalità di fruizione comune del bene e la definizione di strumenti di gestione condivisa proprio per sottolineare la centralità della destinazione sociale. Inoltre, nel patto si specifica l'attività di facilitatore dell'amministrazione che può mettere a disposizione personale e mezzi a supporto dell'iniziativa⁶⁴.

⁶³ F. Giglioni, *I regolamenti comunali per la gestione dei beni comuni urbani come laboratorio per un nuovo diritto delle città*, cit., 271 ss.; B. Di Giacomo Russo, *Attività amministrativa e beni comuni: il regolamento del comune di Bologna*, in *Quad. amministrativi*, 4, 2014, 3-17.

⁶⁴ L'art. 10 del Regolamento prevede: «Il contenuto del patto varia in relazione al grado di complessità degli interventi concordati e della durata della collaborazione. Il patto, avuto riguardo alle specifiche necessità di regolazione che la collaborazione presenta, definisce, ove necessario: a. gli obiettivi che la collaborazione persegue e le azioni di rigenerazione, cura e gestione; b. la durata della collaborazione, le cause di sospensione o di estinzione anticipata della stessa; c. le attività e le opere da realizzare, il ruolo ed i reciproci impegni, anche economici, dei soggetti coinvolti; [...] e. le modalità di

La seconda tipologia di azione pubblico-privato si basa su prassi collaborative affiancate, poi, da strumenti formali come i patti di collaborazione ed i regolamenti. Nel progetto di Roma “*Incubatori di rigenerazione urbana*” l’individuazione dei beni avviene, in effetti, mediante iniziative di segnalazione dei cittadini incoraggiate dall’amministrazione – non espressamente disciplinate in specifiche fonti normative o regolamentari – e solo successivamente viene utilizzato lo strumento del patto di collaborazione indicato come un «*riferimento istituzionale certo*»⁶⁵ per la realizzazione delle iniziative. In sostanza, si riconosce che il ruolo “informale” della collettività è utile per individuare gli immobili, ma, per la concreta realizzazione dei progetti, occorre uno strumento giuridico specifico che dia certezza agli accordi tra amministrazione e privati e che viene individuato nel patto, tipico modello usato nell’amministrazione condivisa. Si specifica altresì che la effettiva realizzazione dei progetti è agevolata dalla circostanza che il Comune di Roma si è dotato di un Regolamento per i beni comuni che costituisce la cornice regolatoria per i successivi patti.

Nella terza tipologia di azione vengono, invece, utilizzati due strumenti giuridici appositi come gli osservatori e i regolamenti. I primi attengono ad una dimensione di tipo organizzativo, i secondi ad aspetti normativo procedurali; non si tratta di soluzioni alternative ma congiunte. È il caso di Napoli dove l’Osservatorio dei beni comuni si occupa della individuazione degli immobili abbandonati da riqualificare ed ha il compito di supportare l’Amministrazione nelle decisioni⁶⁶, mentre le connesse attività comunali si basano su uno specifico Regolamento per i beni comuni.

Dall’analisi emerge che la combinazione tra prassi collaborative, regolamento e patto costituisce una soluzione adeguata a riqualificare in modo efficiente gli edifici abbandonati considerato che le prime consentono ai cittadini di agire in maniera volontaria seppur sollecitati dall’amministrazione, il secondo fornisce la cornice per la realizzazione degli interventi in un’ottica cooperativa e il terzo specifica le singole modalità di realizzazione con particolare riguardo alla finalità sociale⁶⁷. Ciò consente una flessibilità e adattabilità alle realtà diverse che possono caratterizzare la riqualificazione dei beni abbandonati in riferimento sia alle specificità

fruizione collettiva dei beni comuni oggetto del patto; f. l’eventuale definizione di strumenti di gestione condivisa [...].

⁶⁵ Cfr. il sito istituzionale del Comune di Roma relativo al progetto “*Incubatori di rigenerazione urbana*”.

⁶⁶ Cfr. Decreto sindacale del Comune di Napoli, di modifica dei compiti e della composizione dell’osservatorio dell’8 marzo 2018 dove si specifica che l’osservatorio può esprimere pareri nei confronti delle proposte di delibere della Giunta e del Consiglio comunale in relazione ai beni comuni; promuovere il confronto tra le realtà associative per sviluppare proposte di uso dei beni insieme all’Amministrazione.

⁶⁷ L. Casalini, *Commons, commoning and community. I patti di collaborazione*, in *Pers. merc.*, 1, 2022, 34-46 dove si evidenzia che i patti di collaborazione possono essere utilizzati per procedimenti condivisi complessi come la riqualificazione di beni abbandonati mediante una «formazione progressiva della volontà comune volta al perfezionamento del vincolo contrattuale, che sottende un rapporto non solo formalmente, ma anche sostanzialmente paritario tra cittadini e amministrazione», 44.

territoriale sia all'atteggiamento della popolazione coinvolta. Di conseguenza, i diversi strumenti si alternano o sono utilizzati insieme a seconda delle esigenze del particolare contesto. In sostanza per rigenerare i beni abbandonati si utilizzano pienamente gli strumenti dell'amministrazione condivisa combinati in maniera diversa a seconda delle specificità territoriali.

4. *Le potenzialità dell'amministrazione condivisa*

Una volta descritto il procedimento di riqualificazione dei beni abbandonati realizzato con la collaborazione pubblico-privato e studiati gli strumenti giuridici utilizzati a tal fine, occorre concentrare l'attenzione sulle potenzialità dell'amministrazione condivisa⁶⁸. In sostanza è interessante rispondere all'interrogativo se – alla luce della ricostruzione svolta – il modello di cooperazione orizzontale possa effettivamente avere potenzialità significative nella riqualificazione dei beni immobili abbandonati. Nei paragrafi che seguono sono, dunque, prese in considerazione le potenziali conseguenze favorevoli dell'utilizzo del modello dell'amministrazione condivisa nella destinazione sociale degli immobili in disuso.

4.1. *Beni abbandonati e creazione di comunità*

La prima potenzialità del modello dell'amministrazione condivisa consiste nella creazione di una comunità non solo attenta alla riqualificazione dei beni immobili abbandonati e al loro possibile riutilizzo, ma anche coesa nella realizzazione di iniziative a favore della collettività. Comunità, dunque, dove si sviluppano rapporti sociali, la partecipazione attiva della popolazione e un afflato condiviso verso il miglioramento decisionale spinto dal basso in un'ottica di benessere sociale⁶⁹. In effetti, restituire una nuova identità agli edifici grazie all'intervento dei cittadini determina la creazione di una sorta di "coscienza sociale" per un nuovo equilibrio culturale e comunitario in relazione a specifici beni⁷⁰. In altre parole, i cittadini nel segnalare le situazioni di abbandono e nel contribuire alla realizzazione di progetti di riqualificazione creano una forma di rete e di contatti che possono essere utili per favorire ulteriori iniziative ed evitare stati di degrado o di abbandono⁷¹.

⁶⁸ P. Bonasora, *L'amministrazione condivisa come processo culturale e politico*, in *Il Ponte*, 3, 2024, 54-59; E. Polizzi, M. Castelli, *Le sfide attuative dell'amministrazione condivisa. Cosa apprendere dall'esperienza*, in *Riv. trim. sc. amm.*, 2, 2023, 4.

⁶⁹ G. Fidone, *Pubblico, privato, comunità: insieme per il governo dei beni comuni*, in *La fiducia cresce nelle pratiche di comunità*, Il Mulino, Bologna, 2023, 209 ss.

⁷⁰ M. Ciraci, *Beni comuni: prospettive sostanziali e processuali*, in *P.A. Persona e Amministrazione*, 2, 2023, 561-623 dove si evidenzia che la distinzione tra proprietà pubblica e privata non sembra più adattarsi alla moderna coscienza sociale.

⁷¹ B.G. Di Mauro, *L'urbanistica rigenerativa "condivisa": tra attualità (PNRR), desiderio (amministrazione condivisa) e scopo (sussidiarietà orizzontale)*, in *Dir. proc. amm.*, 3, 2022, 809-838.

Dai casi analizzati emerge, in effetti, che i cittadini vengono coinvolti non per ragioni strettamente economiche correlate alla gestione del bene, ma per finalità di carattere sociale e comunitario⁷². In particolare, la comunità interviene per la possibilità di contribuire alla riqualificazione del proprio territorio e, dunque, per portare avanti iniziative volte alla valorizzazione del luogo nel quale si vive. Questa tendenza porta i singoli a collaborare per realizzare un obiettivo comune di riqualificazione⁷³. Si crea, dunque, una sorta di circolarità per la quale i cittadini individuano i beni da riqualificare per i loro bisogni e allo stesso tempo ciò consente di creare comunità⁷⁴.

Per fare un esempio relativo alla creazione o al potenziamento di comunità si possono considerare le politiche e i piani volti ad evitare lo spopolamento dei Comuni situati nelle aree interne del Paese che causa l'abbandono degli edifici e, nel contempo, una progressiva disgregazione sociale. In proposito è lo stesso Piano strategico nazionale delle aree interne a prevedere che l'auto-organizzazione dei cittadini costituisce un elemento determinante che dovrebbe diventare strutturale nell'elaborazione di programmi volti a riqualificare le aree interne⁷⁵ compresi i programmi di rigenerazione degli edifici. L'intervento della collettività determina o rafforza, infatti, nell'ottica del piano, una coesione cittadina per migliorare – mediante iniziative di rigenerazione – la qualità della vita nel contesto urbano ed evitare l'abbandono di quello specifico territorio.

La richiamata “creazione di comunità” è agevolata significativamente dall'utilizzo del modello dell'amministrazione condivisa per una serie di ragioni.

Innanzitutto, quest'ultima si fonda sulla considerazione dell'amministrazione come facilitatore delle iniziative della popolazione che, dunque, supporta la riqualificazione degli immobili. Pertanto, i cittadini attivi o auto-organizzati sono comunque

⁷² La Corte di cassazione ha specificato che «La categoria dei “beni comuni” rappresenta, così, un inquadramento sistematico in grado di offrire al problema dei beni immobili abbandonati una risposta diversa rispetto a quella fornita dal Codice civile, sia pure limitatamente a quelli oggetto di interesse ad una gestione diretta in forma comunitaria». Sentenza 11 agosto 2025, n. 23093.

⁷³ È stato evidenziato che «Un bene in proprietà privata in disuso, cioè abbandonato, inserito nel tessuto urbano, può generare utilità per il “vivere delle comunità”, sia per i sentimenti identitari che ad esso sono riconducibili, sia per le destinazioni d'interesse generale che, nei fatti, da molto tempo, gli possono essere state riconosciute nelle pratiche sociali». M. Passalacqua, *“Oltre” la concezione proprietaria dei beni comuni. Diritto, economia e interesse generale*, in *Amministrazione in cammino*, 2017, 4.

⁷⁴ Si è fatto riferimento ad una «virtuosa circolarità: la comunità individua il bene atto a dare una risposta ai propri bisogni e decide di prendersene cura; la cooperazione sociale finalizzata a tale cura crea e consolida legami sociali che contribuiscono essi stessi alla creazione della comunità». V. Molaschi, *Economia collaborativa e beni comuni: analogie, differenze e intersezioni nella prospettiva di uno sviluppo urbano sostenibile*, in *Dir. econ.*, 2, 2020, 362 ss.

⁷⁵ Nel Piano strategico nazionale delle aree interne (2025) si specifica che «Nell'ambito delle attività di competenza dei Comuni, va quindi valorizzato e reso sistemico e strutturale l'apporto delle forme di auto-organizzazione dei cittadini e dei corpi intermedi attraverso la modellizzazione di esperienze già validate soprattutto rispetto alla sostenibilità, durata e capacità di resilienza e diffusione, così come il ruolo del terzo settore, passando sempre più dall'istituto della co-progettazione a quello della co-programmazione», 95.

“guidati” e in qualche modo si sentono tutelati dall’amministrazione nella realizzazione delle iniziative e, dunque, anche nella creazione di una coesione sociale. In altre parole, l’amministrazione non si ritrae del tutto, ma nell’ipotesi dei beni abbandonati è essa stessa che mette a disposizione strumenti giuridici per creare o rafforzare la comunità consentendo una effettiva realizzazione delle iniziative ⁷⁶. In assenza di una facilitazione pubblica le iniziative dei singoli rischierebbero, del resto, di non essere portate a termine dal momento che, trattandosi di edifici, i progetti implicano una complessità di gestione anche nei rapporti con i proprietari e cospicui finanziamenti.

In secondo luogo, una procedimentalizzazione delle modalità informali di incontro dei cittadini – tipica dell’amministrazione condivisa ⁷⁷ – è essenziale perché i contatti tra gli interessati siano agevolati e possano durare nel lungo periodo. In effetti, nell’ambito dei beni abbandonati, la rete si crea non solo utilizzando le modalità partecipative formali messe a disposizione del Comune come le consulte civiche, ma anche in maniera spontanea, come nel caso delle segnalazioni che richiedono però una forma, seppur minima, di “organizzazione”. Del resto, la carenza di modalità predeterminate di aggregazione potrebbe determinare il fallimento delle iniziative dal momento che le fasi per arrivare a riqualificare i beni sono molteplici e i cittadini potrebbero non essere in grado di seguirle fino alla realizzazione senza idonea organizzazione.

In terzo luogo, la creazione di una coesione è agevolata dal fatto che, come avviene nel modello dell’amministrazione condivisa, i cittadini sono chiamati ad intervenire in una primissima fase, vale a dire nella stessa individuazione del bene e, poi, nella co-progettazione del recupero e delle modalità di utilizzazione e non quando sono stati già decisi gli interventi da realizzare ⁷⁸. Ciò consente ai cittadini di decidere congiuntamente sulla destinazione del bene per il benessere della collettività potendo (e percependo di) incidere realmente sulle forme di implementazione dei progetti.

A questo punto occorre chiedersi che tipo di comunità si realizza intorno ai beni abbandonati grazie all’uso del modello dell’amministrazione condivisa e quali siano le sue componenti. Dall’analisi effettuata emerge che per la riqualificazione dei beni abbandonati si realizza una comunità costituita non solo da singoli cittadini

⁷⁶ In proposito è stato specificato che «anche la p.a. partecipa (...) al medesimo flusso biografico della comunità cui si rapporta, crescendo con essa e atteggiandosi in modo variabile a seconda delle esigenze del caso e, se occorre, anche mediante lo stimolo attivo dei consociati, cui quasi si viene a riconoscere, in ultima analisi, la titolarità di una speciale pretesa ad una data configurazione del rapporto amministrativo». F. Cortese, *Amministrazione condivisa e biografia giuridica della nazione*, in M. Bombardelli, G. Arena (a cura di), *L’amministrazione condivisa*, cit., 19.

⁷⁷ «La Corte costituzionale ha fatto uso del concetto di amministrazione condivisa, precisando che a essa fanno riferimento modelli di azione inseriti in “fasi di un procedimento complesso di un diverso rapporto tra il pubblico ed il privato sociale, non fondato semplicemente su un rapporto sinallagmatico” (sentenza n. 131 del 2020)», F. Giglioni, *Forme e modelli dell’amministrazione condivisa*, in M. Bombardelli, G. Arena (a cura di), *L’amministrazione condivisa*, cit., 66.

⁷⁸ E. Frediani, *La co-progettazione dei servizi sociali*, Giappichelli, Torino, 2021, 165-172.

che si occupano della segnalazione, ma anche da operatori economici privati interessati ad investire nel progetto, da enti del terzo settore, da associazioni sociali e culturali che hanno interesse ad utilizzare i beni riqualificati. In questo contesto, dunque, la comunità che si crea è variegata considerato che per il complesso procedimento di riqualificazione dei beni sono necessari attori diversi che collaborano con l'amministrazione⁷⁹. In particolare, gli operatori economici, gli enti del terzo settore e le associazioni mettono a disposizione le loro competenze per ottenere finanziamenti e gestire le iniziative relative ai beni abbandonati. Mentre, i cittadini mettono a disposizione la loro conoscenza approfondita del territorio, dei bisogni, dei desideri e delle esigenze anche sociali della collettività. Ad esempio, la popolazione può sapere se in quel luogo è necessario realizzare sul bene abbandonato una iniziativa di tipo culturale o sociale o rivolta ai giovani piuttosto che alle persone anziane.

In sostanza, l'amministrazione condivisa fornisce gli strumenti adatti per creare una comunità a partire da soggetti del tutto diversi che sono tutti coinvolti nella riqualificazione dei beni abbandonati in collaborazione e sotto la guida non dirigista del decisore pubblico⁸⁰.

4.2. *L'attenzione alle specificità territoriali e alla collocazione dei beni*

Ulteriore potenzialità della cooperazione orizzontale nella riqualificazione dei beni abbandonati attiene all'attenzione posta alle specificità territoriali a seconda della collocazione degli immobili.

In particolare, i casi analizzati denotano due caratteristiche principali tipiche dell'amministrazione condivisa nella riqualificazione dei beni abbandonati: innanzitutto gli interventi da realizzare sono circoscritti e non riguardano le grandi trasformazioni del territorio; in secondo luogo, le forme di rigenerazione dei beni sono diverse a seconda delle esigenze del contesto sociale ed economico di riferimento.

In relazione al primo profilo, occorre evidenziare che gli strumenti dell'amministrazione condivisa sono utilizzati principalmente per realizzare singoli interventi e non grandi progetti di rigenerazione. In effetti, la mappatura dei beni è volta soltanto ad individuare quanti immobili sono abbandonati in un territorio e non necessariamente a realizzare progetti di riqualificazione su ampia scala. In altre parole, una volta mappati i beni su ognuno viene realizzato uno specifico intervento di rigenerazione che non necessariamente riguarda un progetto complessivo di riqualificazione urbana.

Con riferimento al secondo profilo, le modalità di rigenerazione mediante l'amministrazione condivisa variano a seconda della realtà territoriale di riferimento

⁷⁹ Per un approfondimento sulle comunità cfr. P. Duret, *Status activae civitatis. Nuovi orizzonti della sussidiarietà orizzontale nel community empowerment*, cit., 610.

⁸⁰ G. Fidone, *Il coinvolgimento del settore privato nell'amministrazione condivisa dei beni comuni: un patto tra parte pubblica, comunità e privati, fondato sulla fiducia e collaborazione*, cit., 353-375.

consentendo un adattamento alle specifiche esigenze territoriali⁸¹. In particolare, la riqualificazione dei beni abbandonati urbani nei piccoli centri è notevolmente diversa da quella delle grandi città. In effetti, nei piccoli centri è più agevole l'individuazione dei beni trattandosi di un numero più limitato di immobili ed è agevolato anche il controllo della collettività. Nei grandi centri urbani è più difficile coinvolgere la popolazione considerato che ci sono molti immobili e che quelli abbandonati possono essere anche grandi complessi immobiliari. Dai casi analizzati emerge, in effetti, che nelle grandi città come Roma lo strumento più utile per coinvolgere la cittadinanza consiste nell'utilizzo dei siti internet istituzionali e solo in un secondo momento nella realizzazione di incontri e nella predisposizione di patti di collaborazione. Mentre nelle città di dimensioni minori i cittadini possono essere raggiunti anche mediante uno scambio informale con l'amministrazione senza la mappatura utilizzata nelle grandi città che risulta superflua considerato il numero minore di beni e l'agevole contatto diretto tra amministratori e amministrati.

Per di più nelle grandi realtà è possibile utilizzare anche metodi più strutturati di collaborazione pubblico-privato, come ad esempio gli osservatori cittadini realizzati a Napoli o le assemblee pubbliche di Taranto raramente realizzabili in realtà più piccole, considerato il numero minore di persone e di personale amministrativo coinvolto, nonché l'aggravio dei costi rispetto ai potenziali benefici. In effetti, i piccoli Comuni potrebbero non essere in grado di costituire appositi organi che richiedono la presenza di soggetti con diverse esperienze nel settore sociale o della riqualificazione sia dal lato dei cittadini, sia dal lato dei dipendenti dell'amministrazione⁸².

Va detto, però, che le modalità di riqualificazione analizzate non dipendono solo dalla dimensione del contesto urbano, ma anche dall'attenzione della collettività alle esigenze del territorio. In effetti, l'effettiva realizzazione dei progetti dipende anche dalla sensibilità dei cittadini che sono coinvolti nella segnalazione dei beni, nell'individuazione della destinazione e possono fruire delle iniziative realizzate. Nel caso di una collettività meno attenta è più complessa la realizzazione delle iniziative poiché non si riesce ad effettuare la co-progettazione caratteristica dell'amministrazione condivisa. Questa sensibilità può essere condizionata da fattori geografici e può variare da zona a zona soprattutto nelle grandi città e, pertanto, è opportuno usare strumenti adattabili alle realtà locali e alle diverse sensibilità della popolazione coinvolta. È proprio grazie al modello dell'amministrazione condivisa che si riesce a garantire tale flessibilità nella destinazione dei beni poiché questa si fonda su strumenti giuridici diversi di cooperazione orizzontale – prassi, patti, regolamenti – che possono essere adattati alle esigenze dei cittadini. In altre parole,

⁸¹ S. Busso, A. Reggiardo, R. Sciarrone, *L'amministrazione condivisa: nuovi assetti istituzionali e ruolo dei contesti locali*, in *Riv. trim. sc. amm.*, 2, 2023, 5.

⁸² Ulteriore distinzione si può effettuare tra centro e periferia urbana. In effetti, le periferie urbane sono maggiormente interessate da necessità di riqualificazione e da episodi di degrado. Pertanto, in queste zone si concentra la maggiore attenzione dell'amministrazione come evidente dai progetti di riqualificazione urbana di Roma.

non esiste un modello unico applicabile in tutti i casi di rigenerazione dei beni abbandonati ma occorre parametrarli a seconda delle esigenze territoriali sempre alla luce della collaborazione virtuosa tra pubblico e privato.

4.3. *L'informalità dell'intervento dei cittadini e la facilitazione dell'Amministrazione*

Ulteriore vantaggio del modello dell'amministrazione condivisa consiste nel valorizzare le iniziative spontanee dei cittadini volte ad individuare i beni abbandonati riqualificabili, mediante il supporto dell'amministrazione pubblica.

In effetti, l'intervento dei cittadini nel procedimento di individuazione e riqualificazione dei beni può fondarsi anche su iniziative informali vale a dire non oggetto di specifica regolamentazione. Del resto, l'amministrazione condivisa si avvale, come sopra accennato, anche di *«prassi collaborative»* non riconducibili a *«disciplinari normativi espliciti»*⁸³ essendo definibile anche come una mera modalità di azione praticata ma non giuridicamente inquadrata.

L'informalità si esprime soprattutto nella fase iniziale della riqualificazione e in particolare nel momento di segnalazione dei beni in disuso nel quale i cittadini e gli interessati possono attivarsi e rivolgersi all'amministrazione senza il rispetto di specifiche regole procedurali.

Del resto, nei casi analizzati non è sempre indicato esattamente il presupposto per il quale i cittadini possano procedere alla individuazione dei beni da segnalare, il procedimento da seguire o la forma da prediligere – scritta, orale oppure *on line* – per effettuare la segnalazione. Basti considerare il Regolamento dei beni comuni di Taranto dove si fa riferimento alla *«consultazione civica»* nell'individuazione dei beni ma non vengono indicate nel dettaglio specifiche modalità di intervento. Anche nel progetto di Roma viene indicata soltanto la modalità di partecipazione – mediante il sito internet istituzionale del progetto – ma non sono indicati specifici requisiti dei possibili segnalatori.

In particolare, in relazione ai presupposti, la segnalazione può essere correlata alla mera vicinanza geografica di un bene in disuso per i cittadini che abitano nelle zone vicine oppure ad un interesse della collettività a prescindere presenza sul territorio, si pensi ad una associazione che vuole realizzare iniziative sociali. In sostanza il criterio di vicinanza territoriale seppur utile non è l'unico per consentire la partecipazione dei singoli nella rigenerazione dei beni.

In relazione al procedimento e alle modalità, la segnalazione può avvenire non solo formalmente sui siti istituzionali preposti – come nel caso di Roma – ma anche con modalità diverse come una comunicazione agli amministratori comunali che non passi per il sito internet o altre forme di segnalazione diretta⁸⁴.

⁸³ F. Giglioni, *Forme e strumenti dell'amministrazione condivisa*, cit., 80.

⁸⁴ È stato evidenziato che: «è questo richiamo alla fluidità e all'eterogeneità della composizione e

Questa fase informale di segnalazione è comunque “guidata” dall’amministrazione che solitamente richiede un intervento del pubblico per poi procedere alla mappatura dei beni⁸⁵ agendo da *enabler* ossia facilitatore di processi partecipativi comunque spontanei. In effetti, l’amministrazione da un lato invita i cittadini a segnalare i beni abbandonati mediante espresse richieste; dall’altro lato crea le condizioni necessarie per l’attivazione dei singoli, quale l’organizzazione di incontri o riunioni dei cittadini (come i c.d. concioni a Taranto). Inoltre, l’amministrazione, facilitando le iniziative spontanee, ha la possibilità di individuare le buone pratiche che derivano dall’applicazione concreta e riutilizzarle in altre ipotesi di riqualificazione di immobili.

La relazione tra iniziative informali dei cittadini e la facilitazione dell’amministrazione – tipica dell’amministrazione condivisa⁸⁶ – nel contesto dei beni abbandonati è, però, realizzabile solo a determinate condizioni. Innanzitutto, è necessario un adeguato scambio di informazioni sia con il decisore pubblico, sia con gli altri cittadini impegnati attivamente per aumentare la partecipazione delle comunità. Lo scambio informativo serve sia a far conoscere ai singoli che l’amministrazione intende mappare i beni, sia all’amministrazione per conoscere le opinioni della collettività sugli edifici riutilizzabili e sui possibili usi alternativi.

L’efficacia degli interventi informali dei cittadini dipende, poi, da una sorta di “cultura” della rigenerazione e cura della città⁸⁷ a partire dal riuso degli immobili. Se i cittadini sono attenti alla realtà urbana sono naturalmente portati a segnalare i beni abbandonati che ritengano possano essere riutilizzati a favore della collettività. Nel caso di cittadini poco sensibili al tema è difficile realizzare forme di collaborazione e “spingere” i privati ad individuare detti beni che poi serviranno per esigenze pubbliche. In altre parole, è necessario, perché la modalità informale di segnalazione funzioni, che i cittadini siano consapevoli che quella attività possa portare a vantaggi collettivi una volta riqualificato il bene.

Altro elemento da considerare è la fiducia dei singoli nelle iniziative dell’amministrazione⁸⁸. In effetti, i cittadini sono portati a partecipare nel primo

dell’organizzazione dell’azione collettiva nei movimenti sociali che ne determina il carattere dell’informalità», A. Putini, *Azione collettiva, spazi urbani e beni comuni: il concetto di informalità in una prospettiva sociologica*, in M.V. Ferroni, G. Ruocco (a cura di), *La città informale*, cit., 41.

⁸⁵ F. Giglioni, *Il valore giuridico dell’informalità*, in M.V. Ferroni, G. Ruocco (a cura di), *La città informale*, cit., 91 dove si evidenzia che «Un primo rischio, ad esempio, è quello dell’arretramento dell’amministrazione, che potrebbe essere indotta a ritirarsi dalle proprie responsabilità nel curare gli interessi generali, sfruttando le iniziative dei cittadini. [...] Tale eventualità [...] prospetta una relazione con i cittadini che è di strumentalità, anziché di valorizzazione come richiederebbe il principio di sussidiarietà orizzontale».

⁸⁶ È stato evidenziato che «il sostegno dell’azione (che possiamo definire) civica realizza appunto l’amministrazione condivisa», F. Giglioni, *Forme e strumenti dell’amministrazione condivisa*, cit., 68.

⁸⁷ C. Ventimiglia, *Territorio e comunità nel prisma della rigenerazione urbana: tendenze evolutive e nuovi modelli giuridici*, in *federalismi.it*, 19, 2019, 2; C. Mari, *Rigenerazione urbana e città informale nel contesto europeo: profili evolutivi, vantaggi e criticità*, in *federalismi.it*, 27, 2021, 56 ss.

⁸⁸ A. Cutolo, *La nuova amministrazione di risultato tra “deburocratizzazione”, deresponsabilizzazione e fiducia*, in *ambientediritto.it*, 1, 2024, 138-158.

segmento del complesso procedimento di riqualificazione soltanto se sono fiduciosi sulla circostanza che la segnalazione porterà ad un effettivo intervento utile per la collettività. In caso contrario, l'attività di individuazione dei beni rischia di essere considerata irrilevante ai fini della realizzazione dei progetti di riqualificazione.

In sostanza, la modalità informale di segnalazione dei beni su impulso dell'amministrazione – caratteristica dell'amministrazione condivisa – è sicuramente utile per consentire un'effettiva individuazione e riqualificazione degli immobili abbandonati, però funziona solo a condizione che tra decisore pubblico e cittadini ci sia uno scambio di informazioni accompagnato da una fiducia reciproca e che la collettività sia “educata” al tema della rigenerazione degli immobili ⁸⁹.

4.4. *La gestione partecipata dei beni e le iniziative delle associazioni sociali e ambientali a favore della collettività*

Le iniziative per la rigenerazione dei beni abbandonati sono realizzate dall'amministrazione in collaborazione non solo dei cittadini ma soprattutto delle associazioni che si occupano del sociale o della tutela ambientale ⁹⁰. A tal fine il meccanismo maggiormente utilizzato e più idoneo consiste nella concessione degli edifici da riqualificare alle associazioni ⁹¹, in modo tale che le attività da realizzare non siano predefinite ma vengano decise in un secondo momento dal concessionario. Non è escluso poi che il Comune possa trasferire il bene affidandolo in comodato d'uso al soggetto privato oppure in diritto di superficie. In sostanza, la concessione consente di dare preminenza alla riqualificazione dell'immobile che può essere poi oggetto di diverse iniziative e attività sociali; permette altresì di mettere il bene abbandonato a disposizione del gestore, senza intaccarne la titolarità.

Anche questo meccanismo è espressione del modello dell'amministrazione condivisa poiché il Comune è tenuto soltanto ad occuparsi della direzione e del coordinamento facilitando l'attività dei privati senza intervenire direttamente. In pratica, l'amministrazione permette la riqualificazione a fini sociali dell'immobile

⁸⁹ M. Cau, G. Maino, *Facilitare i processi di amministrazione condivisa: contesti, dinamiche, indicazioni pratiche e impegni*, in B. Boschetti (a cura di), *L'amministrazione condivisa come laboratorio di innovazione*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2025, 21 ss.

⁹⁰ Fondazione Fitzcarraldo (a cura di), *Rigenerare spazi dismessi*, in *Quaderni della fondazione CRC*, in www.fondazionecrc.it, 2019.

⁹¹ «Le amministrazioni comunali, infatti, possono dare la disponibilità del bene di loro proprietà inutilizzato a privati, che si impegnano a modificarlo attuando interventi tali da renderlo fruibile al pubblico, a gestirlo per un certo tempo, per poi restituirlo così come modificato. Ciò, o attraverso lo strumento della concessione dell'uso del bene inutilizzato, che impegna il concessionario al pagamento di un canone concessorio, o attraverso un contratto di locazione oppure ancora attraverso un contratto di comodato d'uso, accompagnati da convenzione». M. Roversi Monaco, *Il Comune, amministratore del patrimonio edilizio inutilizzato*, in *Riv. giur. edilizia*, fasc. 5, 2016, 541.

senza occuparsi nel dettaglio delle iniziative da realizzare, ma mettendo solo a disposizione l'edificio⁹².

A tal fine, è, però, necessario che le amministrazioni locali siano disposte a concedere margini ampi di intervento alle associazioni e siano, dunque, in grado – da un punto di vista del personale e organizzativo – di seguire le fasi del procedimento di riqualificazione affidato a terzi⁹³.

È, dunque, essenziale innanzitutto che i funzionari siano adeguatamente formati per far fronte a tali modalità innovative di collaborazione con la società civile. La formazione adeguata consente, infatti, di evitare forme di resistenze della pubblica amministrazione dovute alla scarsa conoscenza dei modelli e alla “paura della firma”.

È altresì rilevante individuare esattamente gli uffici dell'amministrazione che devono occuparsi della riqualificazione dei beni che potrebbero anche coincidere con gli uffici per l'amministrazione condivisa⁹⁴. In caso contrario, la frammentazione interna dell'ente pubblico sul piano organizzativo con diversi uffici con competenze diverse correlate alla gestione dei beni patrimoniali potrebbe creare difficoltà nella gestione dell'immobile.

Infine, occorre rendere il procedimento di riqualificazione più semplificato possibile per evitare che gli oneri burocratici scoraggino le associazioni dal partecipare alle iniziative. Del resto, la flessibilità nella realizzazione degli interventi pur nel rispetto della disciplina di settore consente una maggiore apertura alle associazioni e incentiva la realizzazione delle iniziative.

Alla luce delle considerazioni svolte emerge la necessità di un bilanciamento tra esigenze di programmazione e controllo pubblico, organizzazione adeguata e libertà di azione delle associazioni che può essere fondamentale per l'effettiva realizzazione delle iniziative.

Per realizzare detto bilanciamento appare opportuno che la parte pubblica coinvolga anche le associazioni in una fase iniziale, già al momento della segnalazione del bene per consentire loro di individuare la soluzione migliore per le iniziative da

⁹² Cfr. Corte dei Conti, Sezione giurisdizionale per la Regione Lazio, sentenza n. 136/2024 dove è stata riconosciuta l'attività di interesse generale di una associazione su un bene immobile occupato «come espressione di cittadinanza attiva, conformemente al principio di sussidiarietà orizzontale di cui all'art. 118 cost.» e «sulla base di atti amministrativi e norme legislative, con tale scelta la regione ha inteso salvaguardare la valenza sociale dell'esperienza nell'ambito di un progetto sociale innovativo, in cui il bene interessato non è mai stato indirizzato a uso esclusivo». F. Giglioni, *L'amministrazione condivisa applicata nella rigenerazione di immobili a fini sociali. Il caso di Lucha y Siesta a Roma*, in *Labsus*, 2024.

⁹³ Il Consiglio di Stato ha ritenuto illegittimo «escludere dal programma e dalla possibilità di partecipare ai previsti bandi per la concessione e gestione dei beni proprio quei soggetti (e i loro aventi causa) che hanno reso possibile la valorizzazione» dei beni in applicazione del principio di sussidiarietà orizzontale e di leale cooperazione. Sentenza, sez. VII, 17 giugno 2024, n. 5408. Cfr. il commento di F. Giglioni, *Parchi e borghi degli artisti alla prova del giudice amministrativo*, in *Labsus*, 2025.

⁹⁴ M. Bombardelli, *L'organizzazione dell'Amministrazione condivisa*, in G. Arena, M. Bombardelli (a cura di), *L'Amministrazione condivisa*, cit., 113 ss.

realizzare. Ciò può costituire anche un incentivo alla partecipazione dei singoli cittadini che riconoscono la rilevanza e l'affidabilità delle stesse associazioni o il loro ambito di intervento. Inoltre, in questo modo si può mettere sin da subito in correlazione l'amministrazione con le stesse associazioni favorendo una co-progettazione tipica dell'amministrazione condivisa.

Dal lato delle associazioni sociali o ambientali è invece fondamentale il possesso di conoscenze adeguate alla realizzazione dei progetti considerato che si tratta di beni abbandonati che vanno prima riqualificati e poi gestiti per apposite iniziative⁹⁵. Pertanto, le associazioni sono tenute ad indicare all'amministrazione non solo le attività ma anche gli obiettivi che si intende perseguire e la sostenibilità organizzativa, gestionale ed economica, tenendo conto che ai costi di attività devono però aggiungersi quelli di mantenimento e cura degli spazi della struttura occupata. Se le organizzazioni non dispongono di queste competenze il progetto potrebbe non essere realizzato o essere portato avanti per un periodo di tempo limitato. Va, però, evidenziato che le difficoltà delle associazioni potrebbero anche dipendere dalla scarsa conoscenza delle problematiche del territorio e, dunque, è fondamentale anche qui uno scambio di informazioni con la pubblica amministrazione e con gli stessi cittadini.

Per garantire il bilanciamento richiamato è, infine, determinante la durata della concessione degli spazi⁹⁶. In effetti, la breve durata può essere un vantaggio per l'amministrazione che ha maggiore libertà nell'affidare ad un altro soggetto qualora il progetto non sia efficiente. Al contrario la breve durata può essere un disincentivo per le associazioni che non hanno la certezza di poter portare a termine i progetti iniziati in relazione allo specifico bene immobile. Occorre, dunque, un equilibrio per individuare una durata che possa soddisfare le esigenze del pubblico e del privato oppure prevedere periodi di affidamento medio-lunghi, eventualmente anticipati da una fase sperimentale di uno o due anni, nel quale valutare la fattibilità del progetto e della collaborazione.

A conclusione di questo paragrafo è possibile affermare che il modello dell'amministrazione condivisa consente una partecipazione attiva delle associazioni che, se gestita tenendo conto delle esigenze organizzative sopra delineate, costituisce un elemento determinante per la riqualificazione degli immobili e la realizzazione di iniziative sociali e ambientali⁹⁷ durature.

⁹⁵ G. Arena, *Sussidiarietà orizzontale ed enti del terzo settore*, in *Impresa sociale*, 3, 2020, 96 ss.

⁹⁶ M. Passalacqua, *La gestione patrimoniale: i beni pubblici*, in G.F. Ferrari, E. Madeo (a cura di), *Manuale di contabilità pubblica*, Giuffrè, Milano, 63 ss.

⁹⁷ G. Marletta, *L'amministrazione condivisa modello per la tutela dell'ambiente*, in *Rapporto Labus 2023, Al cuore dell'amministrazione condivisa*, 2024, dove si evidenzia che «quando i cittadini si attivano per restituire alla comunità urbana un bene pubblico o privato abbandonato, essi soddisfano pienamente l'interesse ambientale, perché riutilizzando quel bene evitano il degrado ambientale del manufatto edilizio, ed evitano soprattutto nuovo consumo di suolo per realizzare la stessa attività sociale», 13.

5. Conclusione: una rigenerazione condivisa a guida pubblica

Alla luce delle considerazioni svolte nei precedenti paragrafi emerge che la riqualificazione dei beni abbandonati si realizza mediante il modello dell'amministrazione condivisa in una forma di rigenerazione a guida pubblica, ravvisabile in prima battuta nella definizione delle regole di base essenziali e poi in un'attività in *partnership*⁹⁸. Essa si fonda, in effetti, su una collaborazione flessibile tra cittadini e pubblica amministrazione volta ad utilizzare strumenti diversi a seconda delle esigenze territoriali, quali i patti di collaborazione, i progetti condivisi, gli osservatori promossi dalla stessa parte pubblica. Dall'analisi effettuata emergono anche le ragioni della guida da parte della pubblica amministrazione nella riqualificazione dei beni abbandonati in cooperazione con il privato.

Innanzitutto, i proprietari dei beni abbandonati – pubblici o privati – investono in iniziative per la collettività che possono essere considerate destinazioni d'uso non profit come nel caso di progetti sociali solo a seguito di una spinta pubblica. Del resto, si tratta di immobili il cui valore d'uso è connesso alla sua redditività economica finanziaria e nella riqualificazione si predilige invece la destinazione sociale. In altre parole, è l'amministrazione che coinvolge i privati per favorire l'uso non redditizio ma a fini sociali degli immobili da riqualificare.

In secondo luogo, l'amministrazione interviene tenendo conto del contesto locale di riferimento soggettivo (ad esempio della presenza di associazioni sul territorio, il senso di appartenenza della popolazione) ed oggettivo (per esempio la collocazione del bene in una zona degradata o priva di servizi). In altre parole, in un quadro sfavorevole in cui mancano fattori idonei alla rigenerazione, l'amministrazione fa da promotore dei progetti coinvolgendo la popolazione.

In terzo luogo, l'amministrazione guida la rigenerazione anche perché ha il *know how* necessario per gestire i complessi procedimenti di messa a disposizione del bene e di gestione che può comportare ad esempio il cambio di destinazione d'uso, la messa in sicurezza. In sostanza, vi sono criticità specifiche correlate agli immobili che possono essere gestite soltanto grazie alle competenze del decisore pubblico.

In quarto luogo, la pubblica amministrazione dimostra, nei casi analizzati, di avere una visione progettuale più ampia occupandosi della mappatura dei beni e, dunque, di riqualificare i singoli immobili in un quadro complessivo di miglioramento della qualità della vita urbana. Ad esempio, si occupa di individuare i possibili fruitori dei beni a seconda del luogo in cui si trovano e delle esigenze del contesto territoriale⁹⁹.

A fronte delle ragioni delineate l'amministrazione svolge un ruolo determinante

⁹⁸ R. Dipace, *La rigenerazione urbana a guida pubblica*, in *RQDA*, 2, 2022 dove si specifica che in relazione alla rigenerazione e alle trasformazioni del territorio «la guida pubblica è necessaria, ma deve essere guida con visione prospettica, capace di programmazione e di esecuzione», 41.

⁹⁹ Fondazione Fitzcarraldo (a cura di), *Rigenerare spazi dismessi*, cit., 15 ss.

nel guidare le iniziative dei cittadini e dei privati nel contesto di una compartecipazione progettuale volta a valorizzare il rapporto pubblico privato¹⁰⁰. Detta modalità consente che vi sia una effettiva realizzazione delle iniziative a fronte di una esauriente mappatura dei beni abbandonati e di una individuazione della loro destinazione in base alle esigenze del territorio e alle risorse umane e finanziarie a disposizione. Si tratta in sostanza di una forma di partecipazione riconducibile al modello dell'*empowerment*¹⁰¹ nella quale la parte pubblica pur promuovendo l'iniziativa agisce tenendo conto delle opinioni e delle attività dei cittadini che sono così coinvolti e responsabilizzati attraverso un meccanismo appunto di "capacitazione"¹⁰². Non sono, dunque, "dismesse" funzioni tipicamente pubbliche, ma viene favorito il contesto dell'amministrazione condivisa che fornisce un modello ideale perché consente alla pubblica amministrazione di facilitare le iniziative dei cittadini, degli operatori privati e delle associazioni ed a questi di occuparsi della effettiva realizzazione dei progetti mediante una cooperazione orizzontale.

¹⁰⁰ F. Trimarchi Banfi, *La partecipazione civica al processo decisionale amministrativo*, in AA.VV., *Azione amministrativa e rapporto con il cittadino alla luce dei principi di imparzialità e buon andamento*, Giuffrè, Milano, 2019, 32 ss.

¹⁰¹ L. Becchetti, E. Bobbio, L. Raffaele, L. Semplici, *Teoria e strumenti per un'amministrazione condivisa efficiente, innovativa e generativa*, in *Impresa sociale*, 3, 2022; G. Marletta, *Gli sviluppi del community empowerment. Dialogo con il Prof. Paolo Duret*, in *LABSUS*, 5, 2024.

¹⁰² Sono note al riguardo le tesi dell'economista A. Sen, *La libertà individuale come impegno sociale*, Laterza, Roma-Bari, 2007.

RIGENERAZIONE E RIUSO DEI BENI CULTURALI ABBANDONATI IN AREE INTERNE TRA VINCOLI E OPPORTUNITÀ

Carmen Vitale

Sommario: Premessa. Le (limitate) speranze per le aree interne. – 1. Il patrimonio culturale delle aree interne: “cosa” e “come”. – 2. Un patrimonio culturale da conservare e “rigenerare”. – 3. Il vincolo culturale ed i suoi riflessi sulla circolazione del bene. – 4. Dalla rigenerazione al riuso: gli interventi sul patrimonio culturale tra principio di redditività e cooperazione pubblico privato. – 5. Conclusioni.

Premessa. Le (limitate) speranze per le aree interne

Tra i beni culturali abbandonati ¹ censiti dalla Direzione Archeologia, belle arti e paesaggio figura, l'ex stazione ferroviaria di Capitignano (AQ), oggetto di un accordo di valorizzazione ², che ha l'obiettivo di definire strategie e obiettivi di tutela e valorizzazione dei beni, a fronte del passaggio degli stessi al territorio, (art. 5, comma 5, d.lgs. n. 85/2010, in attuazione delle norme sul federalismo fiscale).

Il complesso verrà ristrutturato e convertito in strutture turistico-ricettive e culturali legate sia all'identità storica del luogo, sia alla realizzazione della nuova pista ciclabile L'Aquila-Capitignano.

A Siracusa la cooperativa Badia *Lost and found* ha sottoscritto un partenariato speciale pubblico-privato con il Libero consorzio comunale di Siracusa (ex provincia), in base al quale la cooperativa si impegna a recuperare, gestire, mantenere e rendere fruibile l'ex caserma di Lentini, “Caserma creativa”, per farne spazio di coworking, laboratori ed eventi culturali.

Il villaggio Campofei a Castelmagno (CN) abbandonato nel Novecento, è stato trasformato in un centro culturale legato alla produzione del formaggio, che, a seguito del progetto di riqualificazione realizzato con il concorso di liberi professionisti e dell'Università, ha visto nascere nuove attività economiche, attraverso il coinvolgimento attivo dei beneficiari.

Quelli proposti sono esempi, tra i vari, di rigenerazione applicata a beni culturali

¹ <https://beniabbandonati.cultura.gov.it/beni/>.

² <https://www.agenziademanio.it/it/sala-stampa/notizie/anno-2018/dettaglio-notizia-2018/Parte-in-Abruzzo-il-Federalismo-culturale-Accordi-di-Valorizzazione-per-immobili-a-Capitignano-AQ-e-a-Popoli-PE>.

in condizione di degrado e di abbandono; al tema, declinato con riguardo allo specifico contesto delle aree interne, sono dedicate queste note che traggono spunto da due avvenimenti recenti.

Il primo di essi è la presentazione di un disegno di legge sulla rigenerazione urbana (su cui v. par. 4); il secondo riguarda l'approvazione del Piano Strategico delle aree interne (PSNAI)³; entrambi introducono ulteriori elementi di riflessione sul dibattito sulla rigenerazione (come forma di valorizzazione) del patrimonio culturale delle aree interne⁴.

Il nuovo Piano strategico per le aree interne segna una decisa inversione di rotta⁵, rispetto al precedente ciclo di programmazione delle politiche europee di coesione, che aveva trovato attuazione in ambito nazionale nella c.d. Strategia nazionale per le aree interne (SNAI)⁶.

Il documento contiene le linee guida per la realizzazione di interventi mirati, che, sulla base delle specifiche esigenze dei territori, promuovano il benessere delle persone, nel rispetto dei principi di sussidiarietà, partenariato e *governance* multi-livello, con uno stanziamento di ulteriori 310 milioni di euro⁷.

Il primo dato che emerge dal Piano e che merita riflessione riguarda una previsione (in negativo) circa l'andamento complessivo del Paese e di conseguenza delle aree interne.

Più in particolare, si prevede che entro 10 anni quasi il 90% dei Comuni delle Aree interne del Mezzogiorno subirà un calo demografico, con quote che raggiungeranno il 92,6% (nei comuni ultra-periferici) e il 93% tra 20 anni con parziali differenze tra Nord e Sud, con un quadro demografico diverso da quello che aveva orientato il precedente ciclo di programmazione.

Il declino demografico appare, dunque, attualmente generale e diffuso con una popolazione (nello scenario più ottimistico) di 53,1 milioni nel 2080 (con una

³ PSNAI, https://politichecoesione.governo.it/media/jhld12qn/psnai_finale_30072025_clean_ministro.pdf.

⁴ Sul tema sia consentito rinviare a C. Vitale, *Riuso e valorizzazione del patrimonio culturale delle aree interne. Profili giuridici*, Giappichelli, Torino, 2024.

⁵ A. Scarano, *Aree interne addio, "il governo: declino ormai irreversibile"*, in *Il fatto quotidiano*, 30 giugno 2025.

⁶ La bibliografia sulle aree interne è vasta. Tra gli altri, in particolare, G. Carrosio, *I margini al centro. L'Italia delle aree interne tra fragilità e innovazione*, Donzelli, Roma, 2019; G. Cerea, M. Marcantoni (a cura di), *La montagna perduta. Come la pianura ha condizionato lo sviluppo italiano*, Franco Angeli, Milano, 2016; M. Cerquetti, C. Vitale, L. Sanchez- Mesa Martinez, *The management of cultural heritage and landscape in inner areas*, in *Il capitale culturale*, n. monografico, Macerata, Eum, 2019; A. De Rossi (a cura di), *Riabitare l'Italia. Le aree interne tra abbandoni e riconquiste*, Donzelli, Roma, 2018; S. Lucatelli, D. Luisi, F. Tantillo, *L'Italia lontana. Una politica per le aree interne*, Donzelli, Roma, 2022; M. Marchetti, S. Panunzi, R. Pazzagli (a cura di), *Aree Interne. Per una rinascita dei territori rurali e montani*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2017.

⁷ Alle 72 Aree Interne definite nel periodo di programmazione 2014-2020 si sono aggiunte 56 nuove Aree. Si tratta del 9,7% dei Comuni italiani; il 12,73% di tutta la superficie nazionale, vale a dire 13,25 milioni di persone e il 21,6% del totale della superficie di tutte le Aree interne italiane.

perdita di circa 6 milioni rispetto ad oggi). Ne discende, si sottolinea nel Piano, che «un'inversione di tendenza che porti la curva demografica a risalire non sarebbe più all'interno dei margini di manovra delle politiche del nostro paese».

In questa cornice complessiva il Piano delinea 4 obiettivi generali⁸, di cui i primi tre riguardano il controllo del crollo delle nascite, mentre il quarto prevede l'«accompagnamento delle aree in un percorso di spopolamento irreversibile».

Un numero non trascurabile di Aree interne si troverebbe già con una struttura demografica compromessa, oltre che con basse prospettive di sviluppo economico e deboli condizioni di attrattività.

Pertanto, per questi territori non potrebbe porsi alcun obiettivo di inversione di tendenza, dovendosi piuttosto prevedere «un piano mirato che le possa assistere in un percorso di cronicizzato declino e invecchiamento in modo da renderlo socialmente dignitoso per chi ancora vi abita»⁹.

Richiamati questi dati, il Piano procede, poi, ad una riclassificazione delle aree secondo diversi parametri (livello dei servizi, evoluzione demografica, economia, infrastrutture, ecc.) (p. 47), che ha consentito di individuare 4 diversi *clusters*, per i quali sono previsti interventi mirati in considerazione delle specifiche vulnerabilità.

In particolare, il gruppo *Povertà dietro l'angolo* comprende 42 Aree, principalmente del Mezzogiorno, che devono fronteggiare il declino demografico e l'invecchiamento della popolazione autoctona, con indicatori economici poco favorevoli, una resilienza esclusivamente nel settore commerciale e una situazione demografica molto più critica.

Con riguardo al tema specifico che ci occupa (vale a dire il patrimonio culturale) le indicazioni offerte dal Piano non sono particolarmente numerose, ad eccezione dell'invito alla costituzione di *Presidi di inclusione sociale e innovazione culturale*, (p. 137), attraverso un potenziamento delle funzioni dei luoghi della cultura tradizionalmente intesi (biblioteche, musei e archivi) e del rafforzamento di forme di partecipazione civica, che contribuiscano a rafforzare l'accesso alla cultura, anche attraverso il recupero di spazi di *welfare* culturale e di recupero giovanile, con il contributo di soggetti operanti sul territorio, tra i quali si citano, in particolare, le Camere di Commercio e le fondazioni bancarie.

Il Piano sottolinea, infine, la centralità degli interventi per la valorizzazione del patrimonio culturale, sia pure in chiave essenzialmente turistica, anche richiamando il recente decreto-Legge convertito con modificazioni dalla legge 21 febbraio 2025 n. 16, ai sensi del quale (art. 1) il Ministro della cultura adotta il «Piano Olivetti per la cultura», al fine di:

- a) favorire lo sviluppo della cultura come bene comune accessibile e integrato nella vita delle comunità, nel rispetto del principio di sussidiarietà orizzontale;

⁸ Cfr., p. 45 del Piano.

⁹ *Ibidem*.

- b) promuovere la rigenerazione culturale delle periferie, delle aree interne e delle aree svantaggiate, in particolare quelle caratterizzate da marginalità sociale ed economica, degrado urbano, denatalità e spopolamento; *(anche attraverso il riconoscimento della cultura del movimento nonché tramite il coinvolgimento degli enti del Terzo settore in attività di co-progettazione ai sensi dell'articolo 55 del codice del Terzo settore, di cui al decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117).*

Due, dunque, le indicazioni generali che derivano dal Piano e sulle quali si tornerà nel paragrafo conclusivo: la necessità di un coinvolgimento “dal basso” delle comunità nei processi di innovazione culturale e sociale e la necessità della creazione di “reti”, in grado di collegare attori pubblici e privati che operano sul territorio.

1. *Il patrimonio culturale delle aree interne: “cosa” e “come”*

Tra i problemi posti dallo spopolamento delle aree interne vi è senza dubbio quello dell'abbandono del patrimonio culturale, sia nella sua accezione materiale (dei beni e dei luoghi in senso fisico), che in quella immateriale (dei saperi, delle tradizioni) che insieme definiscono l'identità di quei luoghi.

Lo spopolamento determina infatti, da un lato, l'assenza di un'adeguata manutenzione del territorio e del paesaggio, con la conseguenza che i fenomeni idrogeologici e sismici producono in queste zone effetti ancora più gravi; dall'altro, la maggiore difficoltà di attingere a forme di coinvolgimento (spesso volontario) di privati o anche di associazioni nelle aperture dei luoghi della cultura (in aggiunta alla fisiologica carenza di personale dei comuni di piccole dimensioni), che incide negativamente sui livelli di fruizione.

A fronte di una condizione di maggiore vulnerabilità e delle richiamate difficoltà legate alla fruizione, i dati disponibili confermano, però, la rilevanza quantitativa e qualitativa del patrimonio culturale.

Nel 2022, delle 4.416 strutture, aperte al pubblico, tra musei, gallerie, aree archeologiche, monumenti e complessi monumentali pubblici e privati, 1.740, pari a quasi quattro su 10 (39,4%), sono localizzate nei Comuni delle Aree Interne. Si tratta nella maggior parte dei casi di musei e raccolte d'arte (77,9%); meno frequenti sono i monumenti storici (13,9%), i parchi e le aree archeologiche (8,2%) e gli edifici ed i complessi monumentali di carattere religioso (32,8%).

Con riferimento alla titolarità, quasi una struttura a carattere museale su tre (68,0%) appartiene a istituzioni pubbliche, nel 76,3% dei casi enti locali; le restanti sono strutture private, gestite prevalentemente da enti ecclesiastici e associazioni.

La maggiore concentrazione dei luoghi del patrimonio culturale delle Aree Interne si trova nel Centro (28%) e nelle regioni del Nord-est (21,5%). Toscana, Sardegna, Emilia-Romagna e Lombardia, seguite da Sicilia, Marche e Piemonte ospitano il 55,9% delle strutture situate nelle Aree Interne.

La geografia delle Aree Interne, spesso caratterizzata da territori montuosi o

collinari distanti dai grandi centri, si riflette, peraltro, anche nella tipologia di patrimonio culturale: il paesaggio è infatti caratterizzato dalla presenza di importanti costruzioni fortificate come castelli, torri e altre architetture militari, che rappresentano il 35,7% dei monumenti e complessi monumentali aperti al pubblico.

Anche i dati sulla fruizione sono indicativi. Il 10,3% delle strutture culturali delle aree interne è aperto solo per un mese all'anno, il 37,4% per un periodo che va dai due ai sei mesi, e il 15,6% per un massimo di otto mesi.

Di frequente, le istituzioni culturali delle aree interne mostrano un impegno attivo nel creare sinergie, soprattutto con le associazioni culturali del territorio e gli enti locali di appartenenza.

I dati richiamati non riportano, invece, la quota degli investimenti pubblici (locali) rispetto alla gestione delle istituzioni museali, anche in considerazione delle differenze territoriali molto marcate tra istituti culturali più noti e visitati (come il Parco archeologico di Segesta, Forte di Bard in provincia di Aosta ecc.) e una miriade di luoghi e istituti della cultura meno conosciuti e meno capaci di intercettare finanziamenti privati o pubblici.

Due sono, in sintesi, i dati generali che occorre considerare: il primo è il graduale ma inesorabile peggioramento delle condizioni generali delle aree interne; il secondo è la rilevanza del patrimonio culturale di questi territori e la sua idoneità a rappresentare, al netto di altre condizioni di contesto (imprescindibili), il motore di uno sviluppo ¹⁰ *place based* ¹¹, non solo in chiave turistica, quanto di riattivazione delle comunità e di recupero di «quell'umanità perduta» di cui parla Vito Teti ¹².

Su queste premesse si intende sviluppare l'analisi che segue, per verificare quali siano i più efficaci strumenti per la valorizzazione del patrimonio culturale dei territori in abbandono nelle aree interne.

¹⁰ Sul rapporto tra patrimonio culturale e sviluppo locale in ambito internazionale si v. il rapporto M. Smith, R. Fisher, J. Mader (a cura di), *Social Impacts and Benefits of Arts and Culture: A Literature Review*, 2016, pubblicato dal Policy Research Group, Department of Canadian Heritage, J.M. Sharon, *Singing alone? The contribution of cultural capital to social cohesion and sustainable communities*, in *The International Journal of Cultural Policy*, 2003, 9, 1, 35, entrambi citati da C. Iaione, *Il diritto all'innovazione sostenibile per l'investimento nelle infrastrutture sociali. Un'analisi empirica*, in *Riv. giur. edilizia*, 6, 2021. Sul tema ancora S. Cassese, *L'evoluzione degli istituti della cultura*, in *Cultura come diritto: radici costituzionali, politiche e servizi*, Associazione Civita, 2019, 7-13, G. Sciuillo, *I beni culturali quali risorsa collettiva da tutelare – Una spesa, un investimento*, in *Aedon*, 3, 2017; G. Piperata, *Cultura e sviluppo economico ... e di come addomesticare gli scoiattoli*, in *Aedon*, 3, 2018 e inoltre, Comunicazione della Commissione, al Parlamento europeo, al Consiglio e al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *Verso un approccio integrato al patrimonio culturale*, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014DC0477&qid=1416225231764&from=IT>.

¹¹ Sul c.d. approccio *place based*, si v., F. Barca, *An Agenda for a reformed Cohesion Policy, A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations*, April 2009, https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/regi/dv/barca_report/_barca_report_en.pdf; F. Barca, Mc Cann, A Rodriguez Pose, *The case for regional development intervention: places –based versus place neutral approaches*, in *Journal of regional Science*, vol. 52, n. 1, 2012, 139.

¹² V. Teti, *La restanza*, Einaudi, Torino, 2022.

2. Un patrimonio culturale da conservare e “rigenerare”

Che il patrimonio culturale debba essere tutelato e valorizzato lo affermano la Costituzione (art. 9) ed il d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42 (*Codice dei beni culturali*) (artt. 3 e 6), definendone un rigoroso regime giuridico (*infra*).

Meno scontato, (ma altrettanto necessario), ci pare, è sottolineare come il patrimonio culturale, specie quello delle aree interne, debba non di rado essere “rigenerato”.

In termini generali, con riferimento al rapporto tra rigenerazione e patrimonio culturale¹³, possono verificarsi due ipotesi¹⁴. Nella prima la riqualificazione di spazi o immobili pubblici degradati o dismessi si associa all’attivazione di progetti culturali; nella seconda, oggetto di queste note, i progetti di rigenerazione includono anche immobili di interesse culturale, intersecando le questioni legate alla valorizzazione del patrimonio culturale¹⁵.

A questo riguardo, è possibile affermare che, in talune specifiche circostanze (patrimonio abbandonato o in disuso) la rigenerazione è una vera e propria forma di valorizzazione. Anzi, con specifico riferimento al paesaggio è stato osservato che «la valorizzazione è, essenzialmente, un’operazione di ripristino, un intervento che crea nuovi valori paesaggistici, ma è altresì attività diretta ad assicurarne la fruizione e l’uso»¹⁶.

A ben guardare, infatti, una quota significativa dei beni culturali presenta particolari condizioni di vulnerabilità: in alcuni casi perché inseriti in contesti idrogeologicamente sensibili¹⁷; in altri perché in condizioni di abbandono o degrado o di scarsa o assente conservazione.

Rispetto alla seconda delle due tipologie di beni il Ministero della Cultura – Direzione generale Archeologia, belle arti e paesaggio (DG ABAP) –, come anticipato, ha avviato nel 2019 una ricognizione che allo stato attuale conta 2959 risultati.

¹³ In tema sia consentito rinviare a C. Vitale, *Rigenerare per valorizzare. La rigenerazione urbana “gentile” e la riduzione delle disuguaglianze*, in *Aedon*, 2, 2021.

¹⁴ Sui modelli di rigenerazione culturale (*culture led regeneration cultural regeneration (culture and regeneration)*), cfr., G. Evans, *Measures for measures: evaluating the evidence of culture’s contribution to regeneration*, in *Urban Studies*, 42, 2005, 5-6, 1-25.

¹⁵ Cfr., C. Vitale, *Riuso e valorizzazione*, cit., spec. cap. III.

¹⁶ Così L. Casini, *Valorizzazione e gestione*, in C. Barbati, M. Cammelli, G. Piperata, G. Sciuolo, *Diritto del patrimonio culturale*, Il Mulino, Bologna, 2020, 214.

¹⁷ Secondo l’ISPRA i beni culturali a rischio frane sono 45.339, dei quali 13.966 in aree a pericolosità elevata P3 e molto elevata P4; i beni culturali a rischio alluvioni sono 35.997, <https://indicatoriambientali.isprambiente.it/it/pericolosita-da-frana/beni-culturali-esposti-frane-e-alluvioni>. Ancora l’ISPRA registra che al 31 dicembre 2024, nei comuni classificati come zone in cui la probabilità che capitino un forte terremoto è alta sono situati 16.729 beni, pari al 7,3% del totale, <https://indicatoriambientali.isprambiente.it/it/pericolosita-sismica/beni-culturali-esposti-pericolosita-sismica>. Sul rapporto tra sisma e conservazione del patrimonio culturale, M. Cammelli, *Rischio sismico, territorio e prevenzione*, in *Aedon*, 2, 2017.

Con legge 27 dicembre 2019 n. 160, è stato istituito il “*Fondo per il recupero di immobili statali di interesse storico e culturale in stato di abbandono e la riqualificazione delle aree industriali dismesse ove insistano manufatti architettonici di interesse storico*”, da utilizzare per progetti la cui valutazione è affidata ad un’apposita Commissione che decide secondo i criteri definiti con decreto interministeriale (MIC-MEF n. 583 del 16 dicembre 2020) e riconducibili alle diverse accezioni di sostenibilità (sociale, economica e ambientale).

Naturalmente le due categorie di beni, particolarmente diffusi proprio nelle aree interne, non sono necessariamente sovrapponibili, se non per la ridotta quando non proprio assente attrattività per il privato-impresa.

3. Il vincolo culturale ed i suoi riflessi sulla circolazione del bene

Per verificare quali siano gli strumenti che consentirebbero di migliorare la valorizzazione del patrimonio culturale delle aree interne, anche attraverso interventi rigenerativi (par. 4), può essere utile, in primo luogo, valutare gli effetti che il vincolo culturale pone sul bene e le conseguenze che ne derivano sulle possibilità di una sua valorizzazione e/o rigenerazione.

Si tratta di una delle possibili declinazioni della più generale questione degli effetti del vincolo culturale sulla disponibilità del bene (specie se privato) e della tenuta dell’equilibrio tra funzione pubblica del bene e diritti del proprietario¹⁸, riconducibili al concetto della c.d. “proprietà divisa”¹⁹.

È noto che l’apposizione del vincolo comporta limiti significativi²⁰ rispetto alle possibilità di circolazione del bene, *rectius* di circolazione dei diritti sui beni che variano a seconda della titolarità pubblica o privata del bene²¹.

A questo tema è dedicato il capo IV del Titolo I del Codice dei beni culturali, in base al quale è possibile distinguere “limiti sostanziali” (a loro volta di tipo assoluto o relativo) e/o “limiti procedurali”.

Ai limiti sostanziali assoluti va ricondotta l’inalienabilità di alcune categorie di

¹⁸ Sono parole di L. Casini, *La “vertigine della lista”. Patrimonio culturale e codificazione*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2025, 709.

¹⁹ «Le facoltà di godimento del bene di cui il proprietario resta istituzionalmente titolare subiscono una compressione per effetto della concomitante appartenenza pubblica del bene». Così T. Alibrandi, P.G. Ferri, *I beni culturali e ambientali*, Giuffrè, Milano, 1985, 364.

²⁰ In proposito, è stato sottolineato come l’assolutizzazione dei vincoli e della situazione soggettiva ad essi sottesa possa risultare sproporzionata non solo per la stessa conservazione del bene culturale ma anche in dequotazione di significativi diritti e valori A. Police, *Vincoli culturali e sviluppo economico*, in F. Astone (a cura di), *Patrimonio culturale, modelli organizzativi e sviluppo territoriale*, *Atti del Convegno di Messina*, 14-15 ottobre 2016, Editoriale Scientifica, Napoli, 2019, 29 ss.

²¹ In tema, A. Bartolini, *Beni culturali*, in *Enc. dir.*, Annali, VI, Giuffrè, Milano, 2013; N. Aicardi, *I beni culturali pubblici e la disciplina giuridica di riferimento*, in *Aedon*, 2, 2025; G. Sciuillo, *La circolazione dei beni culturali pubblici: nuove scelte antichi problemi*, in *Aedon*, 2, 2000.

beni appartenenti al demanio culturale (immobili ed aree di interesse archeologico, monumenti nazionali, raccolte di musei, pinacoteche e gallerie e gli altri indicati all'art. 54) e quella "cautelare" prevista al comma 2 dell'art. 54, per i beni per i quali non sia ancora concluso il procedimento di verifica.

Vi sono, poi, i limiti di tipo procedurale, che cioè consentono l'alienazione del bene, solo al verificarsi dei presupposti di legge (rilascio di autorizzazione con o senza stringenti garanzie, artt. 55 e 56).

In proposito, l'art. 164 precisa, inoltre, che «le alienazioni, le convenzioni e gli atti giuridici in genere, compiuti contro i divieti stabiliti dalle disposizioni del Titolo I della Parte seconda, o senza l'osservanza delle condizioni e modalità da esse prescritte, sono nulli».

Tra i limiti procedurali alla circolazione dei beni rientra anche la prelazione²² di cui all'art. 60, che dispone «che il Ministero o, nel caso previsto dall'articolo 62, comma 3, la regione o (gli altri enti pubblici territoriali interessati), hanno facoltà di acquistare in via di prelazione i beni culturali alienati a titolo oneroso o conferiti in società, rispettivamente, al medesimo prezzo stabilito nell'atto di alienazione o al medesimo valore attribuito nell'atto di conferimento».

Occorre precisare, in proposito, che in pendenza del termine prescritto per la denuncia (art. 59), da cui poi decorrono i termini per l'esercizio della prelazione, l'atto di alienazione rimane condizionato sospensivamente all'esercizio della prelazione e all'alienante è vietato effettuare la consegna della cosa (comma 4, art. 61).

Su questo tema possono poi essere richiamate le misure di tutela indiretta (art. 45)²³, che consentono al Ministero «di prescrivere le distanze, le misure e le altre norme dirette ad evitare che sia messa in pericolo l'integrità dei beni culturali immobili, ne sia danneggiata la prospettiva o la luce o ne siano alterate le condizioni di ambiente e di decoro» e che dovranno poi essere recepite dagli enti territoriali nei regolamenti edilizi e negli strumenti urbanistici.

Per quanto non rappresenti propriamente un limite alla circolazione del diritto sul bene, anche la tutela indiretta potrebbe incidere in maniera significativa sul contesto nel quale il bene culturale si trova, nel caso di un progetto rigenerativo che includa un bene vincolato.

Dalla lettura delle citate disposizioni emerge un approccio unitario del Codice²⁴ alla tutela del bene ed alla sua valorizzazione (v. anche norme sulle alienazioni su cui *infra*), che pare non tenere adeguatamente conto dello stato e delle condizioni

²² In tema, A. Gualdani, *La prelazione artistica e il caso dell'archivio Vasari di Arezzo*, in *Aedon*, 3, 2010.

²³ Dalla tutela indiretta si distingue l'espropriazione a fini strumentali (art. 96) che, benché assolve alla stessa finalità di «assicurarne la luce o la prospettiva, garantirne o accrescerne il decoro o il godimento da parte del pubblico, facilitarne l'accesso», comporta l'acquisizione della proprietà di edifici o aree quando sia necessario isolare o restaurare beni culturali.

²⁴ Si v., in tal senso, anche la disciplina unitaria del canone di concessione per l'uso dei beni culturali (art. 106).

in cui il bene versa, che invece potrebbero incidere sulla sua redditività e dunque rendere di fatto inutilizzabili alcuni strumenti o limitarne fortemente la portata.

La stessa giurisprudenza amministrativa conferma questo approccio unitario laddove afferma che «lo stato di abbandono e degrado in cui versa un bene non esclude che esso possa essere assoggettato a vincolo culturale e non comporta, per ciò solo, il venir meno della relativa tutela (Cons. Stato, sez. VI, sentenza 9 maggio 2022, n. 3605)»²⁵.

Nel caso di specie viene revocata dal Comune di Napoli l'autorizzazione concessa a Iliad spa per l'installazione di una stazione radio base, (sul presupposto di una nota della sovrintendenza competente), che afferma che le particelle su cui insiste la stazione radio sono parte della villa Pignatelli Monteleone oggetto di vincolo, nonostante l'area si presentasse degradata, abbandonata e priva delle caratteristiche originarie.

Agli stessi principi il Consiglio di Stato si richiama quando deve valutare la richiesta del privato proprietario di un immobile vincolato (Palazzo Maiello), che invoca l'applicazione del principio di proporzionalità e l'apposizione di un vincolo parziale, in considerazione dello stato di degrado acclarato. Il Consiglio di Stato, infatti, ritiene legittimo il provvedimento dell'amministrazione che reitera il vincolo con riferimento al bene nella sua integrità, «perché la finalità di tutela dell'unitario bene non può essere frustrata dalla pretesa alla frammentazione dell'oggetto della stessa, al solo scopo di salvaguardare parzialmente le prerogative private, e con l'effetto di ridurre, sminuire e comunque modificare l'oggetto della tutela medesima, secondo la non illogica valutazione della competente amministrazione». (Cons. Stato, sez. VI, 27 febbraio 2023, n. 1966).

Con riguardo alla tutela indiretta, infine, osservano i giudici come «l'art. 45 del Codice demanda all'amministrazione di delimitare con intensità variabile, non predefinita, le misure più idonee a preservare il valore ed il significato che il bene culturale rappresenta nel territorio nel quale è collocato» e «che il vincolo indiretto concerne la cd. cornice ambientale di un bene culturale» (cfr. Cons. Stato, IV, 9 dicembre 1969, n. 722; VI, 18 aprile 2011, n. 2354). Ne deriva che non è il solo bene in sé a costituire oggetto della tutela, ma l'intero ambiente potenzialmente interagente con il valore culturale, che può richiedere una conservazione particolare».

Precisa, tuttavia, la giurisprudenza amministrativa (Cons. Stato, sez. VI, 23 settembre 2022, n. 8167) che le prescrizioni di tutela indiretta, frutto di valutazioni ampiamente discrezionali dell'amministrazione, dovrebbero essere dimensionate secondo criteri di ragionevolezza e proporzionalità in relazione al diritto di proprietà sacrificato, «non potendo essere tali da gravare in maniera eccessiva sul titolare dell'interesse contrapposto, così da risultargli un peso intollerabile»²⁶.

²⁵ Cfr., Cons. Stato, sez. VI, 14 ottobre 2015 n. 4747; 16 luglio 2015 n. 3560; 8 aprile 2015 n. 1779; 27 novembre 2012 n. 5989; 11 giugno 2012 n. 3401.

²⁶ Sul punto, M.G. Della Scala, *Tutela e valorizzazione dei beni culturali diffusi tra patrimonio culturale nazionale e patrimoni culturali minori*, in *Dir. amm.*, 3, 2025, 845.

Il c.d. vincolo indiretto non ha contenuto prescrittivo tipico, dal momento che è rimessa all'autonomo apprezzamento dell'amministrazione la determinazione delle disposizioni utili all'ottimale protezione del bene principale, fino all'inedificabilità assoluta, se e nei limiti in cui tanto è richiesto dall'obiettivo di prevenire un *vulnus* ai valori oggetto di salvaguardia (cfr. Cons. Stato n. 3663/2021).

Così, nella vicenda del complesso di immobili costituito dalla chiesa di San Sivino ed aree attigue alla stessa nel Comune di Manerba del Garda, località San Sivino (Cons. Stato, sez. VI, 9 dicembre 2024, n. 9860) gli appellanti contestano che il vincolo diretto apposto dal Ministero sarebbe irrazionale e non proporzionato all'oggettivo stato dei luoghi, in quanto nella chiesetta di San Savino non sarebbero esercitate funzioni religiose, l'edificio è diroccato e considerato che il PGT riconosce l'uso agricolo dell'area, ma ammette un ampliamento nel limite del 10% del corpo di fabbrica principale, cosa, viceversa, vietata dal vincolo apposto dalla Soprintendenza: a fronte di una superficie di circa 100 mq di un edificio di culto diroccato ed abbandonato, si arriva a porre un vincolo indiretto su un'area di oltre 30.000 mq.

I giudici risolvono la questione confermando la validità del vincolo, anche sul presupposto che «le valutazioni volte alla tutela storico artistica, tra le quali è compreso il vincolo indiretto, operano su di un piano differente, esterno e sovraordinato rispetto a quello urbanistico».

Lo stato di degrado e di abbandono del bene non incide, dunque, sulla permanenza del vincolo nella sua assolutezza, con le conseguenti limitazioni alla sua circolazione e valorizzazione che si sono richiamate.

Con riferimento alla prelazione, il Tar impedisce l'acquisto della proprietà da parte del privato per usucapione, ritenendo legittimo l'esercizio della prelazione dopo oltre 20 anni da parte del Comune, che si richiama «al significato storico del bene», che dà il nome al paese, e alla possibilità di restaurarlo come «principale e importante punto di partenza e riferimento della visione progettuale di ricucitura e di messa a sistema dell'assetto urbano», nonché come elemento di un più ampio circuito di antichi castelli resi visitabili ai turisti, che si trovano nei comuni vicini e rappresentano un aspetto caratteristico di quella zona» (Cons. Stato, sez. VI, 3 ottobre 2018, n. 5671).

Ciò che si vuol dire è, insomma, che i progetti di rigenerazione di beni in condizioni di degrado e abbandono, quegli stessi beni per i quali tali interventi sarebbero necessari, rischiano di essere fortemente limitati da una disciplina rigorosa del Codice, che pare trascurare l'esistenza di molteplici tipologie di beni, differenti per contesto, condizioni e livello di fruizione.

Sul punto basti solo aggiungere che, se lo stato di abbandono e degrado non impedisce il permanere del vincolo del bene e dunque la sua tutela, finisce per incidere drasticamente sulla sua valorizzazione e sulla sua fruizione, in questo senso contravvenendo alla stessa disciplina codicistica e costituzionale.

Le stesse considerazioni possono estendersi alle norme sulla valorizzazione economica del bene culturale, in particolare attraverso la concessione con finalità di

valorizzazione, (art. 57-bis)²⁷, a cui si applicano le prescrizioni di cui agli artt. 54 ss. e dalle quali si ricava una inadeguata considerazione dello stato di degrado e di abbandono in cui il bene versa, sul presupposto (erroneo) di una generale redditività del patrimonio culturale.

4. Dalla rigenerazione al riuso: gli interventi sul patrimonio culturale tra principio di redditività e cooperazione pubblico privato

È possibile, a questo punto, considerare il riuso del patrimonio culturale e la sua relazione con la rigenerazione urbana²⁸, alla luce dei recenti approdi del dibattito in materia.

Il disegno di legge recentemente presentato²⁹ rappresenta un tentativo di sintesi, riorganizzazione e semplificazione dei recenti e numerosi tentativi per la definizione di una legge organica nazionale sulla rigenerazione urbana³⁰, come strumento per la riduzione del consumo di suolo³¹.

Il punto merita qualche ulteriore considerazione di ordine generale non tanto rispetto ai contenuti, che in qualche misura riprendono soluzioni non nuove e di cui pure si è già detto³², quanto rispetto alla necessità e all'urgenza di una legge quadro sulla rigenerazione urbana, rispetto agli obiettivi da perseguire.

²⁷ In tema, cfr., G. Mari, *Concessione di valorizzazione e finanza di progetto: il difficile equilibrio tra conservazione, valorizzazione culturale e valorizzazione economica*, in *Aedon*, 2, 2019 con ulteriori riferimenti bibliografici.

²⁸ Sul tema, G. Piperata, *Rigenerazione urbana e patrimonio culturale nell'esperienza amministrativa italiana di ripresa e resilienza*, in *Aedon*, 1, 2024.

²⁹ https://www.senato.it/printable/route/sen_showdoc.show_doc_controller_structure?leg=19&tipodoc=EMENDC&id=1472852&idoggetto=1423457&printable_format=print&legislature=19.

³⁰ Non può riprendersi qui il copioso dibattito sul tema della rigenerazione urbana. In tema in particolare a F. Di Lascio, F. Giglioni, *La rigenerazione di beni e spazi urbani. Contributo al diritto della città*, Il Mulino, Bologna, 2017; R. Di Pace, *Le politiche di rigenerazione dei territori tra interventi legislativi e pratiche locali*, in *Ist. fed.*, 3, 2017, 629. F. Follieri, M. Ciraci, *La rigenerazione urbana*, in *Urb e app.*, 4, 2022, 572-580; E. Fontanari, G. Piperata, *Agenda re-cycle. Proposte per reinventare la città*, Il Mulino, Bologna, 2017; A. Giusti, *La rigenerazione urbana. Temi, questioni e approcci nell'urbanistica di nuova generazione*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2018. Sul n. 3/2017 della rivista *Istituzioni del Federalismo*, *La rigenerazione urbana e le nuove sfide per il governo del territorio*, con contributi di T. Bonetti, G.F. Cartei, R. Di Pace, M. Dugato, G. Torelli; M. Passalacqua, A. Fioritto, S. Rusci (a cura di), *Ri-conoscere la Rigenerazione. Strumenti giuridici e tecniche urbanistiche*, Maggioli, Rimini, 2018.

³¹ P. Carpenieri, *Il "consumo" del territorio e le sue limitazioni. La rigenerazione urbana*, in *federalismi.it*, 2020; G.A. Primerano, *Il consumo di suolo e la rigenerazione urbana. La salvaguardia di una matrice ambientale mediante uno strumento di sviluppo sostenibile*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2022; P. Stella Richter, *Costruire sul costruito e tutela dell'architettura contemporanea*, in *Riv. giur. urb.*, 4, 2017, 614 ss.; P. Urbani, *A proposito della riduzione del consumo di suolo*, in *Riv. giur. edilizia*, 3, 2016, 227 ss.

³² Sia consentito rinviare a C. Vitale, *Riuso e valorizzazione*, cit., 151-163.

Come precisato nell'art. 1, comma 1, la rigenerazione urbana rappresenta «lo strumento finalizzato ad un complesso sistematico di trasformazioni urbanistiche, edilizie e architettoniche in ambiti urbani su aree e complessi edilizi anche caratterizzati da degrado, con il conseguente recupero del patrimonio costruito per migliorarne la qualità, l'accessibilità fisica degli spazi e dei luoghi, ... in modo da perseguire il benessere e la coesione sociale, lo sviluppo economico e la tutela dell'ambiente e del paesaggio».

Per il conseguimento delle finalità di cui al comma 1, la legge individua gli obiettivi al comma 2, tra i quali: “favorire il riuso”, “elevare la qualità della vita dei centri storici e delle periferie” (lett. h); “tutelare i centri storici” (lett. l).

La disposizione pare sovrapporre il riuso (che è il mezzo) e la rigenerazione urbana (che ad avviso di chi scrive dovrebbe rappresentare l'effetto dell'intervento di riuso) e che a sua volta concorre a realizzare alcuni obiettivi generali come la tutela dei centri storici, il miglioramento della qualità della vita, la riduzione del consumo di suolo, la coesione sociale e la sostenibilità³³.

In questo senso, la formulazione del d.d.l., laddove venisse approvato con il testo attuale, potrebbe ingenerare ambiguità nella definizione del perimetro delle competenze Stato-Regioni in una materia su cui, peraltro, le regioni hanno già mostrato una significativa attività³⁴.

In definitiva, una legge statale sulla rigenerazione urbana che non sia in grado di sciogliere alcuni nodi, rischierebbe di aggiungerne altri.

Rispetto ai contenuti del d.d.l. valgono qui solo rapidi cenni. In primo luogo, si ribadisce la centralità dell'istituto del riuso³⁵ (di aree urbanizzate e produttive) in una accezione piuttosto ampia, (art. 1, comma 2, lett. a).

³³ Si v., in proposito, il testo del d.d.l. 1131 <https://www.senato.it/leg/19/BGT/Schede/Fascicolo-SchedeDDL/ebook/58213.pdf>, che all'art. 1 definisce «la rigenerazione urbana come metodo e finalità strutturale della pianificazione urbanistica, assicurando la limitazione del consumo di nuovo suolo non edificato, la prevalenza degli interventi edilizi nel solo territorio urbanizzato, la priorità degli interventi diretti sul patrimonio edilizio esistente senza aumento di superfici e cubature, la semplificazione amministrativa e la salva guardia e la valorizzazione del patrimonio naturale, storico architettonico e urbano in teso come bene comune nonché l'uguaglianza di diritti all'uso e di godimento del bene stesso», mentre la tutela del patrimonio culturale si pone tra i principi della rigenerazione urbana. In tema, G.F. Cartei, *Note critiche a margine di un disegno di legge in materia di rigenerazione urbana*, in *Munus*, 1, 2022, 133.

³⁴ Tra gli altri, la legge reg. Emilia-Romagna, n. 24/2017, che dedica il capo II del titolo II alla Promozione del riuso e della rigenerazione urbana, su cui G.F. Cartei, E. Amante, *La disciplina della rigenerazione nella legge dell'Emilia-Romagna n. 24 del 2017*, in *Riv. giur. urb.*, 2, 2020, 329 ss. Con uno specifico riferimento alla rigenerazione urbana nel titolo, si veda legge reg. Lombardia n. 18/2019; legge reg. Puglia n. 21/2008; legge reg. Piemonte n. 16/2018; legge reg. Lazio n. 7/2017; legge reg. Calabria n. 25/2022; legge reg. Marche n. 22/2011. Più di recente, si v. la legge reg. Abruzzo 20 dicembre 2023, n. 58. In tema, G. Torelli, *La rigenerazione urbana nelle recenti leggi urbanistiche e del governo del territorio*, in *Ist. fed.*, 3, 2017, 659 ss.

³⁵ Negli stessi termini il disegno di legge S761, a firma del Senatore Maurizio Gasparri, dal titolo *Disposizioni in materia di rigenerazione urbana*, presentato il 22 giugno 2023 (<https://www.senato.it/leggi-e-documenti/disegni-di-legge/scheda-ddl?did=57192>) indicava esplicitamente tra le

Più specificamente la norma considera «il riuso, il rinnovamento o la sostituzione di aree urbanizzate anche a destinazione produttiva con presenza di funzioni eterogenee o non più sostenibili dal punto di vista ambientale e economico; il riuso, il rinnovamento o la sostituzione di tessuti edilizi disorganici o incompiuti; il riuso, il rinnovamento o la sostituzione dei complessi edilizi e di edifici pubblici o privati legittimamente realizzati, prioritariamente in stato di degrado e di abbandono».

Altrettanto ampia è la definizione di degrado (lett. f, art. 2), secondo la quale si considerano degradate tra l'altro «tutte quelle situazioni nelle quali le aree, gli edifici, le opere e i complessi edilizi sono caratterizzati da condizioni di abbandono, pericolosità sociale, sottoutilizzazione, sovraffollamento o impropria utilizzazione o da condizioni di compromissione degli equilibri ecosistemici, generate anche dalla sottoutilizzazione o sovraffollamento degli immobili esistenti, o comunque da impropria o parziale utilizzazione degli stessi, o dalla presenza di strutture non compatibili, dal punto di vista paesaggistico, ambientale, sociale o funzionale, con il contesto urbano di riferimento o inadeguate dal punto di vista della sicurezza statica e antisismica, dell'efficienza energetica e dell'impatto ambientale».

Una conferma invece dall'art. 9, dedicato al tema della partecipazione delle comunità locali, che riprende quanto già affermato dal d.d.l. S 761 e secondo il quale «le regioni, le province autonome di Trento e di Bolzano, le città metropolitane e i comuni singoli o associati promuovono la partecipazione diretta e strutturata dei cittadini e delle imprese, attraverso le associazioni comparativamente più rappresentative a livello nazionale, nella definizione degli obiettivi dei programmi di rigenerazione urbana e la piena informazione sui contenuti dei progetti pubblici e di rilevante interesse pubblico, anche attraverso la predisposizione di portali *web* informativi e forme di dibattito pubblico».

Il disegno di legge contiene, infine, un esplicito riferimento ai centri storici ed alla disciplina degli interventi rigenerativi che li riguardano al comma 7 dell'art. 5.

Il rapido commento alle disposizioni contenute nell'ultimo d.d.l. in corso di esame consente, dunque, di tracciare le coordinate fondamentali entro cui inserire gli interventi di rigenerazione del patrimonio culturale, secondo la prospettiva del legislatore statale e di ribadire la centralità dello strumento del riuso ³⁶.

finalità della legge (art. 1, comma 2) «il riuso, il rinnovamento o la sostituzione dei complessi edilizi e di edifici pubblici o privati ... anche in via parziale e prevalente, in stato di degrado e di abbandono o dismessi o inutilizzati o in uso ma in via di dismissione o da rilocalizzare».

³⁶ Con riferimento al patrimonio immobiliare pubblico il riferimento normativo delle operazioni di riuso è l'art. 3-*bis*, d.l. n. 351/2001, che disciplina lo strumento della concessione d'uso del bene «per consentire lo svolgimento di interventi di recupero, restauro, ristrutturazione anche con l'introduzione di nuove destinazioni d'uso, finalizzate allo svolgimento di attività economiche o di servizio per i cittadini». Il contesto nel quale la disposizione citata si inserisce è quello delle privatizzazioni e dismissioni di beni pubblici avviate, come si sa, a partire dagli anni '90 del secolo scorso, principalmente con l'obiettivo di fare cassa. Il comma 1 prevede, in particolare, che i beni immobili di proprietà dello Stato individuati ai sensi dell'art. 1, possono essere concessi o locati a privati, a titolo oneroso, ai fini della riqualificazione e riconversione dei medesimi beni, tramite interventi di recupero, restauro, ristrutturazione, anche con l'introduzione di nuove destinazioni d'uso finalizzate allo svolgimento di

Su questo profilo, con specifico riferimento al patrimonio culturale, mancando specifiche indicazioni nella normativa di settore, occorre verificare se al di fuori del Codice dei beni culturali vi sia qualche utile riferimento normativo.

In questo senso può innanzitutto richiamarsi l'art. 134, d.lgs. 31 marzo 2023, n. 36 (*Codice dei contratti pubblici*) in materia di partenariato speciale³⁷.

L'estrema semplificazione delle procedure di scelta del *partner* privato³⁸, il riferimento agli interventi di manutenzione, recupero e restauro e alla fruizione come finalità ultima degli interventi, in aggiunta alla progressiva estensione dell'ambito oggettivo di applicazione (derivante dalla modifica della prima versione dell'art. 151, comma 3) consentono di ritenere che la norma possa trovare significativa applicazione proprio rispetto alla valorizzazione del patrimonio in disuso o scarsamente fruibile delle aree interne.

La scarsa appetibilità economica di tale patrimonio, che si traduce nell'«assenza di una connotazione economico-finanziaria della collaborazione a fungere dal baricentro del rapporto pubblico privato»³⁹ giustificherebbe, infatti, la sottrazione della scelta del partner privato alle procedure ordinarie definite dal Codice dei contratti pubblici.

Come sottolineato dalla giurisprudenza in materia, la scelta del *partner* privato, «benché non libera, è inevitabilmente connotata da ampia discrezionalità che impone di verificare il conseguimento di un valore aggiunto, o di un costo risparmiato, per il compito pubblico di valorizzazione culturale di beni culturali in mano pubblica»⁴⁰.

Da questa premessa segue come corollario la necessità di una motivazione articolata e puntuale che giustifichi la scelta finale condotta dall'amministrazione⁴¹.

attività economiche o attività di servizio per i cittadini, ferme restando le disposizioni contenute nel codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, e successive modificazioni. I commi 4 e 5 contengono invece prescrizioni riguardo alle modalità di affidamento, ai termini e alla prelazione a favore del privato concessionario. In proposito, opportunamente è stato osservato come «il bene, il suo recupero o la sua trasformazione non produce soltanto valore in sé, ma concorre ad un processo generale di valorizzazione di interesse comunità». (M. Dugato, *Beni e servizi pubblici nelle leggi finanziarie*, in *Foro amm.*, fasc. 7-8, 2008, 2275 ss.).

³⁷ G. Sciuillo, *Il partenariato pubblico-privato in tema di patrimonio culturale dopo il Codice dei contratti*, in *Aedon*, 3, 2021, P. Carpentieri, *Appalti nel settore dei beni culturali*, cit., 1026 s.; L. Casini, *Art. 151*, in R. Garofoli, G. Ferrari (a cura di), *Codice dei contratti pubblici*, Tomo II, Nel Diritto Editore, Molfetta, 2017, 2280; M. Cammelli, *Cooperazione*, in C. Barbati, M. Cammelli, L. Casini, G. Piperata, G. Sciuillo, *Diritto del patrimonio culturale*, cit., 308 s.; M. Croce, S. de Nitto, *I partenariati per la valorizzazione, del patrimonio dismesso, in disuso o scarsamente fruito*, in A. Moliterni (a cura di), *Patrimonio culturale e soggetti privati*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2019, 189; F.G. Albisinni, *I contratti pubblici, I contratti pubblici concernenti i beni culturali*, in *Giorn. dir. amm.*, 2016, 4, 514.

³⁸ Cfr., Circolare del Ministero, n. 45/2019, Note esplicative e modelli operativi per la realizzazione di forme speciali di partenariato pubblico-privato nei beni culturali ex art. 151, comma 3, del Codice dei contratti pubblici.

³⁹ G. Sciuillo, *Il partenariato pubblico-privato*, cit.

⁴⁰ Cons. Stato, sez. V, n. 8403/2020.

⁴¹ TAR Campania, sez. IV, n. 4366/2019.

Per quanto non esplicitato dalla norma (e nemmeno prescritto nella prassi applicativa), il modello di collaborazione definito dall'art. 134 si presta a rappresentare la cornice ideale delle collaborazioni tra amministrazioni pubbliche e terzo settore (su cui anche subito *infra*).

In conclusione, la specialità del modello delineato oggi dall'art. 134, si giustifica o sul piano soggettivo (natura del partner privato) o su quello oggettivo (assenza di connotazione economico-finanziaria dell'attività da svolgere).

A tale ultimo proposito e con specifico riguardo all'oggetto della presente indagine, occorre dire che, benché non vi sia nell'art. 134 un riferimento esplicito ad interventi di riuso del patrimonio culturale, nondimeno deve ritenersi che la collaborazione a cui la norma fa riferimento ben possa aver ad oggetto simili tipologie di interventi, che possono qualificarsi come forma di valorizzazione del patrimonio culturale.

Ciò sia perché il contenuto della norma è sufficientemente ampio da poter comprendere una vasta gamma di attività, sia perché per le ragioni sopra esposte, è certamente ammissibile e addirittura auspicabile l'attivazione delle forme speciali di partenariato rispetto al patrimonio culturale dismesso e degradato, rispetto al quale la valorizzazione presuppone necessariamente operazioni di riuso.

Altrettanto interessanti le disposizioni sul partenariato sociale (art. 201 Codice dei contratti pubblici), parte V (altre disposizioni in materia di partenariato pubblico privato).

L'art. 201 definisce in primo luogo l'oggetto del partenariato sociale: a) gestione e manutenzione di aree riservate al verde pubblico urbano e di immobili di origine rurale destinati ad attività sociali e culturali, ceduti al Comune in esecuzione di convenzioni e di strumenti urbanistici attuativi; b) gestione, manutenzione e valorizzazione di piazze e strade o interventi di decoro urbano e di recupero di aree e beni immobili inutilizzati, per destinarli a fini di interesse generale, sulla base di progetti presentati da cittadini, singoli o associati; c) compimento di opere di interesse locale, da acquisire al patrimonio indisponibile dell'ente concedente, sulla base di progetti presentati da cittadini, singoli o associati, e a spese di questi ultimi.

Il comma 2 dell'art. 201 prevede, invece, che le parti determinano il contenuto dei contratti sulla base dei bandi tipo e contratti tipo redatti dall'ANAC. In base al comma 3 possono concludere i contratti di partenariato sociale microimprese, piccole e medie imprese, come definite dall'art. 1, comma 1, lett. o) dell'allegato I.1.

Gli altri aspetti del contratto (incentivi, diritto di prelazione) sono definiti con atto generale dell'ente locale, ai sensi del comma 1.

Vengono recepiti ed inseriti in un macro-contenitore gli strumenti già previsti dagli artt. 189 e 190, d.lgs. n. 50/2016⁴², che avevano il senso di definire la cornice

⁴² Sul tema, J. Vavalli, *Il partenariato quale espressione del diritto amministrativo paritario: proposte per un inquadramento giuridico dell'istituto*, in *Dir. amm.*, 1, 2022, 215-247.

giuridica di riferimento di una pluralità di esperienze applicative nell'ambito della c.d. collaborazione civica (su cui subito *infra*).

Il dato nuovo, contenuto nell'art. 201, è invece il riferimento ai bandi tipo e contratti tipo redatti dall'ANAC, a cui i contratti di partenariato sociale devono conformarsi.

Ciò risponde all'esigenza, alla base dell'approvazione del d.lgs. n. 36/2023, da un lato, di colmare il *gap* di competenze e professionalità delle amministrazioni pubbliche⁴³, con l'obiettivo di semplificare ed agevolare il ricorso a forme di coinvolgimento dei cittadini; dall'altro, di ancorare le scelte delle amministrazioni a criteri e parametri in una certa misura predeterminati e stabili.

Con specifico riguardo alle collaborazioni con gli enti del Terzo settore, invece, l'art. 71, comma 2, d.lgs. 3 luglio 2017, n. 117 (*Codice del Terzo settore*)⁴⁴ prevede, che lo Stato, le Regioni e Province autonome e gli Enti locali possono concedere in comodato beni mobili ed immobili di loro proprietà, non utilizzati per fini istituzionali, agli enti del Terzo settore, per una durata massima di trent'anni, nel corso dei quali l'ente concessionario ha l'onere di effettuare sull'immobile, a proprie cura e spese, gli interventi di manutenzione e gli altri interventi.

Con specifico riferimento al Codice dei beni culturali, il comma 3 prevede che i beni culturali immobili di proprietà dello Stato, delle regioni, degli enti locali e degli altri enti pubblici, per l'uso dei quali attualmente non è corrisposto alcun canone e che richiedono interventi di restauro, possano essere dati in concessione a enti del terzo settore con pagamento di un canone agevolato, determinato dalle amministrazioni interessate, ai fini della riqualificazione e riconversione dei medesimi beni tramite interventi di recupero, restauro, ristrutturazione a spese del concessionario, anche con l'introduzione di nuove destinazioni d'uso finalizzate allo svolgimento delle attività indicate.

La concessione d'uso, prosegue la norma, è finalizzata alla realizzazione di un progetto di gestione del bene che ne assicuri la corretta conservazione, nonché l'apertura alla pubblica fruizione e la migliore valorizzazione.

La norma propone, dunque, una soluzione per le ipotesi in cui il bene sia inutilizzato anche quello appartenente al patrimonio culturale, (se si interpreta in questo senso la circostanza dell'assenza del pagamento di un canone, indicata al comma 3) e degradato (in considerazione del fatto che il concessionario si farà carico di interventi di riqualificazione e restauro), consentendo una concessione d'uso a canone agevolato per la realizzazione di un progetto di valorizzazione del bene.

Sempre a norma del comma 3, l'individuazione del concessionario avviene mediante le procedure semplificate di cui all'art. 134. Le concessioni sono assegnate

⁴³ Sul tema, L. Zanghi Buffi, *Il partenariato pubblico privato: le concessioni e la finanza di progetto*, in *Gda*, 3, 2023, 365.

⁴⁴ In tema G. Torelli, *Le deroghe alla concorrenza per attività di rilevanza sociale: l'affidamento degli immobili pubblici ai comitati*, in *Riv. giur. edilizia*, 3, 2020, 191-211; S. Vaccari, *Sulla concessione in comodato di beni pubblici a enti del Terzo settore*, in *Dir. amm.*, 1, 2020, 427 ss.

per un periodo di tempo commisurato al raggiungimento dell'equilibrio economico-finanziario dell'iniziativa e comunque non eccedente i 50 anni.

L'art. 71 individua in questo modo un modello concessorio che sfugge all'applicazione delle procedure ordinarie di individuazione del concessionario al verificarsi di tre presupposti: la natura giuridica del soggetto (ente del terzo settore), le caratteristiche del bene (non direttamente redditizio e/o eventualmente degradato) e l'interesse generale perseguito (miglioramento della fruizione del bene).

Nello stesso senso, depone il comma 17 dell'art. 89, Codice del Terzo settore, a norma del quale, «in attuazione dell'articolo 115 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, il Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo, le regioni, gli enti locali e gli altri enti pubblici possono attivare forme speciali di partenariato con enti del Terzo settore, che svolgono le attività indicate all'articolo 5, comma 1, lettere f), i), k) o z)⁴⁵, individuati attraverso le procedure semplificate di cui all'articolo 151, comma 3, (oggi art. 134), dirette alla prestazione di attività di valorizzazione di beni culturali immobili di appartenenza pubblica.

Infine, non può tralasciarsi un riferimento alle norme sull'amministrazione condivisa e sui patti di collaborazione per la gestione dei beni comuni⁴⁶.

Senza richiamare qui il copioso dibattito in tema, è sufficiente richiamare come nei patti stipulati quasi sempre sono delineati programmi di riuso progettati insieme

⁴⁵ Si tratta degli interventi di tutela e valorizzazione del patrimonio culturale; organizzazione e gestione di attività culturali, artistiche o ricreative di interesse sociale, incluse attività, anche editoriali; organizzazione e gestione di attività turistiche di interesse sociale, culturale o religioso; riqualificazione di beni pubblici inutilizzati o di beni confiscati alla criminalità organizzata.

⁴⁶ La definizione di bene comune ("cose che esprimono utilità funzionali all'esercizio dei diritti fondamentali, nonché al libero sviluppo della persona" e che "devono essere tutelati e salvaguardati dall'ordinamento giuridico, anche a beneficio delle generazioni future") e l'avvio del relativo dibattito si devono, in particolare, alla proposta di riforma della disciplina dei beni pubblici, ad opera della Commissione Rodotà, istituita presso il ministero della Giustizia nel giugno 2007 (art. 1, comma 3, lett. c), dell'articolato). Sul tema, si veda, in particolare, G. Arena, *Introduzione al Rapporto Labsus*, Roma, 2015; V. Cerulli Irelli, *Proprietà pubblica e diritti collettivi*, Cedam, Padova, 1983; V. Cerulli Irelli, L. De Lucia, *Beni comuni e diritti collettivi*, in *Politica e diritto*, XLV, 2014, 13 ss.; G.F. Fidone, *Proprietà pubblica e beni comuni*, Edizioni ETS, Pisa, 2017; P. Grossi, *Un altro modo di possedere. L'emersione di forme alternative alla proprietà alla coscienza giuridica post-unitaria*, Giuffrè, Milano, 2017; F. Giglioni, *I regolamenti comunali per la gestione dei beni comuni urbani come laboratorio per un nuovo diritto delle città*, in *Munus*, 2, 2016, 271-315; A. Lalli, *I beni pubblici-imperativi del mercato e diritti della collettività*, Jovene, Napoli, 2015; A. Lucarelli, *Beni comuni e funzione sociale della proprietà. Il ruolo del comune*, in L. Sacconi, S. Ottone (a cura di), *Beni comuni e cooperazione*, Il Mulino, Bologna, 2015, 111 ss.; P. Maddalena, *I beni comuni nel Codice civile, nella tradizione romanistica e nella Costituzione della Repubblica italiana, in federalismi.it*, 2011; M.R. Marella, *Oltre il pubblico e il privato. Per un diritto dei beni comuni*, Ombre corte, Verona, 2012; U. Mattei, *Beni comuni. Un manifesto*, Laterza, Roma-Bari, 2012; S. Rodotà, *Il terribile diritto. Studi sulla proprietà privata e i beni comuni*, Il Mulino, Bologna, 2013; E. Vitale, *Contro i beni comuni, una critica illuministica*, Laterza, Roma-Bari, 2013, 1. Una ricostruzione più tradizionale del concetto di bene comune si trova anche in G. Hardin, *The Tragedy of the Commons*, in *Science, New Series*, vol. 162, n. 3859, 1968, 1243-1248, in E. Ostrom, *Governing the commons, The Evolution of Institutions for Collective Action*, University Press, Cambridge, 1994.

da comune e rappresentanti delle comunità, associati e non; molti di essi prevedono una partecipazione ampia di soggetti non limitata a un solo rapporto a due (comune/proponente), il che li rende “a struttura aperta”.

In queste ipotesi, la rigenerazione consiste in attività di promozione culturale o di integrazione sociale che in alcuni casi integrano quelle formali già garantite dal comune, producendo valore per le comunità.

Per quanto in qualche caso i patti complessi ripropongano le note formule dei rapporti concessori, ne prevale un uso creativo, finalizzato all'esercizio di una funzione rigenerativa a beneficio della collettività.

Si tratta, in definitiva, di un modello di amministrazione alternativo a quello noto, nel quale la soddisfazione degli interessi generali (anche con riguardo al patrimonio culturale, specie se dismesso e degradato), attraverso la realizzazione di interventi di rigenerazione, segue logiche alternative a quelle del mercato, presupponendo modelli di azione che sono «fasi di un procedimento complesso di un diverso rapporto tra il pubblico ed il privato sociale, non fondato semplicemente su un rapporto sinallagmatico ⁴⁷».

5. Conclusioni

In conclusione, le specificità del patrimonio culturale delle aree interne impongono l'utilizzazione di strumenti di riuso che sono disciplinati da norme diverse da quelle del Codice dei beni culturali.

Come si è visto, il Codice mantiene, infatti, un approccio rigido alla questione del regime giuridico dei beni culturali, che rischia di limitare le possibilità di una valorizzazione efficace, specie per quei beni che presentano condizioni di degrado e di abbandono.

Da quanto sopra richiamato, si ritiene qui che contribuirebbe alla effettiva realizzabilità di progetti di rigenerazione e riuso, che coinvolgano anche beni vincolati, la previsione di “limiti esterni” al diritto di prelazione (ad es. limiti di ordine temporale) o la previsione di condizioni agevolate per la concessione dei beni culturali con finalità di valorizzazione in modo da incidere sulla (scarsa) appetibilità degli immobili culturali.

In questo senso è interessante una pronuncia del Consiglio di Stato in tema di vincolo culturale di destinazione d'uso, in cui si afferma che «la valutazione dell'amministrazione non può prescindere, a pena di una astrazione pericolosa per la stessa sopravvivenza in concreto della cosa che costituisce il bene culturale, dalla considerazione delle concrete coordinate di spazio e di tempo in cui esso è calato. La valutazione dell'Amministrazione deve necessariamente tener conto di un complesso e integrato sistema attinente all'interesse pubblico in concreto, nel quale la concreta

⁴⁷ Corte cost., 26 giugno 2020, n. 131.

sopravvivenza della testimonianza culturale deve inevitabilmente collegarsi alla necessità di preservare, con il valore culturale, la stessa esistenza materiale e la vitalità del contesto del quale il bene stesso è parte integrante».

Nel caso di specie (cinema teatro dichiarato di interesse culturale) ne era derivata la censura da parte dei giudici del provvedimento «con cui sotto le apparenze di un vincolo strutturale si prevedeva un vincolo essenzialmente di destinazione d'uso, non potendosi più configurare utilizzazioni diverse per il manufatto in questione», da cui derivava «un'insostenibilità economica della utilizzazione che contraddice la stessa salvaguardia materiale del bene, cui la legge di tutela è orientata» (Cons. Stato, sez. VI, 2 marzo 2015 n. 1003) ⁴⁸.

Nella pronuncia indicata i giudici si servono, in definitiva, del criterio della “verifica dell'interesse pubblico in concreto” e della necessaria considerazione del contesto nel quale il bene si inserisce.

Al contrario, ignorare il contesto nel quale il bene si trova e le sue condizioni condurrebbe ad un'insostenibilità economica della sua utilizzazione, che contrasterebbe con la stessa salvaguardia del bene oltre che utilizzazione a cui la legge di tutela è orientata.

Una simile conclusione appare anche maggiormente in sintonia con il principio per cui la tutela e la valorizzazione del bene sono strumentali a garantirne la fruizione pubblica (art. 3 e 6 del Codice).

Ad avviso di chi scrive, dunque, la restituzione del bene alla pubblica fruizione dovrebbe orientare l'interpretazione delle (rigide) norme codicistiche rispetto all'individuazione delle più adeguate forme di tutela e valorizzazione del bene, in contesto di degrado e di abbandono, anche ridimensionando la rilevanza del principio della redditività in materia di patrimonio pubblico (art. 9, legge 24 dicembre 1993, n. 537; art. 32, comma 8, legge 23 dicembre 1994, n. 724), che impone alle pubbliche amministrazioni di gestire il proprio patrimonio in modo da ottenerne la massima redditività possibile, applicato anche dal Codice dei beni culturali.

Il principio in questione, utilizzato come parametro principale di verifica della legittimità degli affidamenti in concessione del patrimonio, è stato però mitigato dalla giurisprudenza (specie contabile) ⁴⁹, che ha previsto deroghe specifiche, sostanzialmente riconducibili a due aspetti: la natura non lucrativa del soggetto gestore, che

⁴⁸ Sul tema si v. la pronuncia del Cons. Stato, Ad. Plen., 13 febbraio 2023 n. 5, che ha sostanzialmente aderito ad uno degli orientamenti della giurisprudenza in materia che «ammette il vincolo culturale di destinazione d'uso in circostanze eccezionali e circoscritte, correlate alla particolare trasformazione del bene con una sua specifica destinazione e al suo stretto collegamento per un'iniziativa storico-culturale di rilevante importanza». Alla decisione del Consiglio di Stato è dedicato il n. 1 del 2023 di *Aedon*. Sul tema, si v. anche A. Crosetti, *Tutela di beni culturali attraverso vincoli di destinazione: problemi e prospettive*, in *Riv. giur. edilizia*, 4, 2002, 255 ss.

⁴⁹ Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per il Molise, Deliberazione n. 1/2015/PAR e Corte dei conti, Sezione giurisdizionale per la Sardegna, sentenza n. 234/2013; Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Lombardia, Deliberazione n. 172/2014/PAR; Sezione regionale di controllo per il Veneto (Deliberazione n. 716/2012/PAR).

ottiene il bene a canone agevolato o gratuitamente; la soddisfazione di un interesse pubblico equiparato o superiore a quello dell'economicità dell'azione amministrativa (art. 97 Cost.).

In questo senso, riguardo all'affidamento in concessione di beni pubblici e secondo un'impostazione innovativa di una parte della giurisprudenza amministrativa, «l'Amministrazione non sarebbe tenuta ad attuare una procedura comparativa, quando l'organizzazione a cui affidare il bene si fa carico di un'attività che presenti un interesse per la collettività, per tutelare il quale l'Amministrazione stessa ha dichiarato di volersi impegnare. Un ragionamento contrario sarebbe d'altronde illogico e significherebbe affermare che l'ente non può esercitare il potere discrezionale per destinare dei beni ad un utilizzo coerente con le proprie finalità, ma dovrebbe invece compiere una scelta basandosi solo sulla maggiore convenienza economica di una proposta rispetto ad un'altra».

Da queste premesse dovrebbe derivare, per quanto qui interessa, una diversa interpretazione dei presupposti e delle implicazioni derivanti dal ricorso ad alcuni istituti previsti dal Codice dei beni culturali.

A prescindere dallo strumento (di valorizzazione) prescelto dall'amministrazione (dismissione o concessione), occorrerebbe distinguere, come suggerito dalla richiamata giurisprudenza contabile, se il bene oggetto della procedura presenti o meno una redditività concreta⁵⁰ e quale sia l'interesse generale perseguibile attraverso la concessione e la natura giuridica del concessionario.

Si eviterebbe, in questo modo, il rischio che le prescrizioni imposte dalle norme e la natura scarsamente remunerativa di alcuni beni disincentivino di fatto l'intervento del privato (anche *non profit*).

In altri termini, il principio di redditività del patrimonio culturale pubblico andrebbe reinterpretato in considerazione delle caratteristiche, dello stato di alcuni beni e della natura giuridica dei soggetti incaricati della valorizzazione, stante la rilevanza dei valori identitari e della coesione sociale, che sono associati ai processi di recupero e valorizzazione dei beni culturali in disuso o abbandonati, verso quella che viene definita socializzazione dei beni culturali⁵¹.

Sul tema è di recente intervenuta una pronuncia della Corte dei conti⁵², per esprimersi sulla richiesta di parere da parte di un Comune, relativamente alla possibilità di concedere un immobile di proprietà comunale, a titolo di comodato gratuito con determinazione di durata, ad una società cooperativa senza scopo di lucro per l'esercizio dell'attività di pubblica utilità e con rilevanza sociale dalla stessa espletata, con accollo delle spese di gestione in capo alla società comodataria, salvaguardando e perseguendo obiettivi di valorizzazione alternativa dell'immobile.

⁵⁰ Tra tutte: Cons. Stato, sez. VI, 25 gennaio 2005 n. 168.

⁵¹ L'espressione è di S.A. Bruno, *P.P.P. e beni culturali: ragioni di un cambio di rotta legislativo e conseguenze sull'impianto ordinamentale*, in ildirittoamministrativo.it.

⁵² Corte dei conti, Puglia Sez. contr., Delib. (ud. 20 luglio 2022) 21 luglio 2022, n. 106.

La Corte subordina tale possibilità ad alcuni adempimenti: la motivazione della compatibilità finanziaria dell'operazione con la situazione economica dell'ente; l'indicazione delle ragioni che consentono di ritenere recessivo l'interesse all'ordinaria fruttuosità del bene rispetto al perseguimento di altri interessi pubblici, ritenuti prioritari dall'ente; lo svolgimento di una procedura selettiva di natura comparativa ispirata ai principi generali di pubblicità, trasparenza e d'imparzialità, nel rispetto dell'art. 12, legge n. 241/1990; la motivazione della scelta del soggetto individuato, anche sulla base delle relative proposte progettuali; l'accertamento in concreto che il soggetto individuato non persegua scopi di lucro; la verifica che il soggetto individuato, per lo svolgimento di eventuali attività all'interno dell'immobile ceduto in comodato, non fruisca comunque di contribuzioni pubbliche di qualsiasi genere; l'obbligo di pubblicazione di cui all'art. 26, d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33.

In conclusione, occorre registrare rispetto alle norme del Codice dei beni culturali il tentativo del legislatore di uniformare strumenti e procedure, che mal si accorda, da un lato, alla strutturale atipicità della stessa funzione di valorizzazione (cfr., art. 6) e, dall'altro, al carattere diffuso ed eterogeneo dei beni che compongono il patrimonio culturale⁵³.

Oltre il perimetro del Codice dei beni culturali vi sono, dunque, alcune convincenti risposte alla domanda su come sia possibile rigenerare per valorizzare il patrimonio culturale delle aree interne.

Possono mancare e spesso mancano (nelle aree interne più che altrove) “reti” tra i diversi attori pubblici e privati (cooperative di comunità, enti del terzo settore, imprese) e soggetti qualificati (ad e. fondazioni bancarie), che agiscano “come magneti”⁵⁴, in grado di attrarre a sé per (poi farli convergere verso un obiettivo comune) competenze, saperi e risorse e che possano incidere sullo sviluppo sostenibile del territorio, anche attraverso la restituzione dei beni alla fruizione collettiva, così come la Costituzione richiede.

⁵³ In proposito, peraltro, la dottrina ha opportunamente sottolineato la necessità di un “censimento”, che rappresenta il primo tassello su cui costruire la differenziazione degli strumenti di fruizione M. Croce, S. De Nitto, *I partenariati per la valorizzazione*, cit., 207.

⁵⁴ L'espressione è di V. De Stasio, *Fondazione di origine bancaria (Fob) e Terzo settore. Appunti*, in *Banca, borsa e titoli di credito*, 4, 2022, 547.

ABBANDONO E FRAGILITÀ DEI TERRITORI: POLITICHE PUBBLICHE E SOLUZIONI GIURIDICHE

Riccardo Stupazzini

Sommario: 1. Considerazioni introduttive intorno alle ragioni e agli obiettivi della ricerca. – 2. La mitigazione dei rischi nelle politiche per le Aree interne e marginalizzate. – 2.1. La direzione del Piano Strategico Nazionale delle Aree Interne e delle ulteriori politiche pubbliche. – 3. Il fenomeno dell’abbandono nella ricostruzione post-calamità. – 3.1. Il legame tra abbandono e ricostruzione nella legge 18 marzo 2025, n. 40. – 4. Sulle forme di sostituzione della gestione e di conferimento delle superfici forestali: l’art. 12, d.lgs. 3 aprile 2018, n. 34. – 4.1. Il panorama normativo regionale in materia di sostituzione della gestione e di conferimento di terreni abbandonati e silenti. – 4.2. Sul fondamento costituzionale dell’art. 12, d.lgs. n. 34/2018. – 5. Considerazioni conclusive.

1. Considerazioni introduttive intorno alle ragioni e agli obiettivi della ricerca

Nel contesto di una ricerca finalizzata ad esplorare le condizioni giuridiche per attivare forme di rigenerazione di territori abbandonati e beni in disuso, anche in assenza di una legge generale di respiro nazionale¹, si ritiene che possa offrire un utile contributo a tal fine la conduzione di un approfondimento intorno al legame tra il fenomeno dell’abbandono dei territori² e la condizione di fragilità connessa ai rischi naturali che insistono sul medesimo territorio. Il fondamento di tale constatazione risiederebbe nella sussistenza di un legame biunivoco tra il fenomeno

¹ Tra i disegni di legge intorno al tema presentati nella presente legislatura, si ricorda il DDL S. 42 recante “Disposizioni per il contrasto al consumo di suolo e per promuovere il riuso e la rigenerazione urbana”, il DDL S. 1028 recante disposizioni in materia di “Rigenerazione urbana e uso sostenibile del suolo”, la proposta di legge n. 1179 recante “Disposizioni per il contenimento del consumo di suolo e la rigenerazione urbana”. Relativamente alle iniziative legislative presentate nella precedente legislatura, si v. i contributi raccolti in *Rivista quadrimestrale di diritto dell’ambiente* nel medesimo n. 2/2022, nonché G.F. Cartei, *Note critiche a margine di un disegno di legge in materia di rigenerazione urbana*, in *Munus*, 1, 2022, 133 ss. In merito alle iniziative proposte nella XVII legislatura, si cfr. L. De Lucia, *Il contenimento del consumo di suolo nell’ordinamento italiano*, in G.F. Cartei, L. De Lucia (a cura di), *Contenere il consumo del suolo. Saperi ed esperienze a confronto*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2014, 91 ss. e F. Scalia, *Governo del territorio e tutela dell’ambiente: urbanistica e limitazione del consumo di suolo*, in *Urb. e app.*, 10, 2016, 1065 ss.

² Ai fini della presente indagine, l’abbandono dei territori viene inteso come quel fenomeno di spopolamento o di progressiva perdita di funzioni sociali ed economiche di un complesso di beni immobili collocati in aree urbane, periurbane, rurali e/o naturali.

dell'abbandono e le condizioni di fragilità del territorio, essendo l'uno un fattore di condizionamento e di aggravamento dell'altro.

Osservando tale relazione più da vicino, come risulterebbe da recenti studi in corso di svolgimento³, difatti, per quanto le informazioni riguardo alle cause dell'abbandono siano talvolta lacunose e sebbene i fenomeni di abbandono siano comunque l'esito di una concomitanza di fattori, gli eventi naturali alla base di passate emergenze, o comunque delle condizioni di rischio, costituiscono una delle principali determinanti dei fenomeni di spopolamento. Il riferimento è in particolare ai fenomeni geo-idrogeologici, quali terremoti, frane e inondazioni, che, soprattutto nell'area dell'Appennino centrale e in alcune parti del Mezzogiorno, si ritiene abbiano contribuito in modo significativo a causare e acuire fenomeni di abbandono di centri abitati⁴.

Dunque, se entro questi termini il legame tra fragilità e abbandono viene letto come fattore di condizionamento del primo sul secondo, secondo un'altra prospettiva, è lo stesso fenomeno dell'abbandono a contribuire all'acuirsi della condizione di fragilità complessiva dei territori. L'abbandono dei luoghi, difatti, porta con sé l'esaurimento del presidio del territorio, ovvero, come osservato, una "desertificazione" sociale che trascina con sé anche il venir meno della manutenzione del paesaggio⁵.

Alla luce di quanto rappresentato, il contributo propone di comprendere se e in

³ Il riferimento è nello specifico al progetto Ghost Cities in corso di svolgimento condotto dal Dipartimento per il Servizio Geologico d'Italia, finalizzato ad effettuare un censimento a livello nazionale per approfondire le informazioni riguardo alle cause dell'abbandono e agli aspetti geologici. Sul tema si cfr. altresì i contributi raccolti in A.M. Oteri, G. Scamardi (a cura di), *Un Paese ci vuole. Studi e prospettive per i centri abbandonati e in via di spopolamento*, in *Supplemento di ArchHistor*, 13, 2020 e i contributi raccolti in M. di Venosa, M. Morrica, *Rigenerare territori fragili strategie e progetti*, Aracne, Roma, 2018, con particolare riguardo a M. di Venosa, *Rigenerare territori fragili. Temi, contesti, strategie*, 17 ss., che sul punto ricorda come le condizioni di fragilità ambientale generino processi di degrado e abbandono che, compromettendo i livelli di fruibilità degli spazi, ne determinano una condizione di relitto e di scarto, non solo degli oggetti e dei manufatti (tessuti insediativi ed aree produttive), ma anche delle pratiche sociali, dei saperi locali e dei valori contestuali.

⁴ Secondo lo studio del Servizio Geologico d'Italia richiamato nella nota precedente, così come pubblicato in G. Delmonaco, et al., *Le Ghost Cities d'Italia, l'inventario ISPRA*, in *Mem. Descr. Carta Geol. It.*, 110, 2023, 179-198, il numero complessivo di luoghi abbandonati censiti dall'ISPRA è attualmente pari a 847 e si stima che i fenomeni alla base dei rischi geologici costituiscano la causa di abbandono per il 23% dei luoghi censiti. L'incidenza dei fenomeni naturali si estende tuttavia anche alle ipotesi di abbandono dovute alla concomitanza di cause connesse ai rischi geologici e a cause economico-sociali e/o di collocazione geografica, che contano circa il 10% dei luoghi censiti.

⁵ Così M. Savino, *Introduzione. Per una diversa prospettiva*, in G. Mariani Canova, M. Savino, A.M. Spiazzi (a cura di), *«E vulnere ubertas». Paesaggi feriti nelle Terre di Benedetto*, Padova University Press, Padova, 2021, 11 ss. In merito si v. altresì S. Anderini, V. Bucciarelli, L. D'Alessandro, *Strumenti normativi e misure per la rivitalizzazione dei borghi in aree marginali del Sud attraverso il patrimonio artistico, culturale e naturalistico*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, fasc. 3-4, 2024 e G. Attili, *Reinventare un nuovo rapporto coevolutivo tra uomo e ambiente come antidoto alla fragilità della terra*, in *Atti XXII Conferenza Nazionale SIU Matera Bari WORKSHOP 2.1*, Planum Publisher, Roma-Milano, 2020, 810 ss.

quali termini vi siano le condizioni giuridiche per attivare forme di rigenerazione dei territori abbandonati, tenendo conto del legame con la condizione di fragilità e sviluppando il lavoro lungo tre linee direttrici.

Lungo una prima linea di ricerca si svilupperà un'analisi avente ad oggetto le politiche pubbliche dell'ultimo decennio preposte ad una rivitalizzazione delle aree interne, quali porzioni del territorio del Paese maggiormente interessate da una condizione di rischio e da fenomeni di spopolamento e abbandono⁶. A fronte di ciò, dunque, il proposito di questa prima linea di analisi è di valutare criticamente se e in quali termini tali politiche includano l'obiettivo della mitigazione dei rischi nel tentativo di rivitalizzazione del territorio, traducendosi in un sostegno concreto ad interventi di prevenzione, manutenzione e messa in sicurezza del territorio medesimo.

In coerenza e continuità con tale linea di approfondimento, il contributo intende proporre altresì un'analisi dei nodi giuridici che emergono nella fase di ricostruzione a seguito di eventi calamitosi, in relazione al fenomeno dell'abbandono. Si tratta di un tema che ha suscitato particolare interesse nelle passate esperienze di ricostruzione, sia rispetto all'inclusione o meno del patrimonio già versante in stato di abbandono nel novero dei beni cui destinare i fondi della ricostruzione, sia con riferimento alla tensione tra gli incentivi e i vincoli funzionali a scongiurare fenomeni di abbandono e altri interessi giuridicamente tutelati. Ebbene, considerato che il settore della ricostruzione è stato oggetto di un intervento normativo di riforma che ha introdotto una disciplina unitaria, finalizzata a regolare in maniera organica e coerente i processi di ricostruzione successivi agli eventi calamitosi, lungo questa seconda direttrice di analisi si tenterà di comprendere se con tale rinnovata disciplina si sia pervenuti ad un apprezzabile punto di equilibrio nella regolazione delle dinamiche che legano il fenomeno dell'abbandono ai processi di ricostruzione post-calamità.

Lungo una terza linea di approfondimento, l'attenzione sarà focalizzata sull'analisi di una norma di principio particolarmente significativa contenuta nell'art. 12, d.lgs. n. 34/2018. Questa norma stabilisce, da un lato, che le Regioni siano tenute ad assicurare il ripristino delle condizioni di sicurezza nei territori esposti a rischi per l'incolumità pubblica e caratterizzati da instabilità ecologica dei boschi e a promuovere il recupero produttivo delle proprietà fondiari in stato di frammentazione e abbandono. Dall'altro lato, essa prevede, con una notevole portata innovativa, che le Regioni possano attuare direttamente interventi sostitutivi per la

⁶ Cfr. il contributo ISTAT "La geografia delle Aree Interne nel 2020: vasti territori tra potenzialità e debolezze" del 20 luglio 2022, di seguito reperibile <https://www.istat.it/comunicato-stampa/la-geografia-delle-aree-interne-nel-2020-vasti-territori-tra-potenzialita-e-debolezze>, nonché la presentazione di R. Chiocchini di seguito reperibile https://www.istat.it/wp-content/uploads/2023/11/2023_1212_CHIOCCHINI_RAFFAELLA.pdf. Intorno a ciò si veda altresì il caso di studio presentato in R. Amore, K. Fabbricatti, *Terremoti, abbandono, rigenerazione nelle aree interne italiane. Il caso di Aquilonia nell'Appennino Campano*, in P. Fiore, E. D'Andria (a cura di), *I centri minori ... da problema a risorsa. Strategie sostenibili per la valorizzazione del patrimonio edilizio, paesaggistico e culturale nelle aree interne*, FrancoAngeli, Milano, 2019, 41 ss.

gestione dei terreni abbandonati o silenti, laddove si riscontri una persistente inerzia dei proprietari o aventi diritto. Si tratta dunque di una disposizione che, nel contesto del fenomeno dell'abbandono e del legame di quest'ultimo con la fragilità territoriale, risulta di particolare interesse e rilevanza, anche perché pienamente coerente con una rilettura costituzionalmente orientata (e aggiornata) del rapporto tra tutela dell'ambiente e diritto di proprietà. Considerata tuttavia la sua natura di norma di principio, che rimette esplicitamente alle Regioni sia la definizione puntuale dei criteri e delle modalità operative per l'individuazione, l'approvazione e l'attuazione degli interventi necessari alla sicurezza ecologica e al recupero produttivo, sia la determinazione delle procedure da seguire per l'esercizio concreto dei poteri sostitutivi, il presente contributo si propone di svolgere un'indagine comparativa approfondita per comprendere in quale misura e con quali modalità tale norma di principio abbia trovato effettiva attuazione nell'ordinamento regionale italiano. Ciò permetterà di far emergere, da una prospettiva empirica e critica, le differenze applicative, le possibili lacune normative e procedurali e di avanzare eventuali proposte migliorative per una più efficace rigenerazione dei beni strumentali alla sicurezza del territorio.

2. La mitigazione dei rischi nelle politiche per le Aree interne e marginalizzate

Rispetto alla prima linea di ricerca, mantenendo lo sguardo sulle politiche pubbliche sviluppate nell'ultimo decennio, il punto di partenza non può che essere la Strategia Nazionale delle Aree Interne (SNAI).

Prima di esaminare più nel dettaglio la Strategia e il relativo legame con la condizione di fragilità, appare utile precisare che cosa si intenda per Aree Interne. Sebbene l'espressione sia piuttosto risalente⁷, è con la medesima Strategia del 2014⁸ che la stessa è entrata più marcatamente nel dibattito pubblico. Nell'ambito di tale Strategia, le Aree interne vengono intese come quelle porzioni del Paese caratterizzate da una significativa distanza dai principali centri di offerta dei servizi essenziali (istruzione, salute e mobilità), che dispongono di importanti risorse ambientali e culturali e che, nel complesso, compongono un territorio profondamente diversificato, risultante da differenziati sistemi naturali e peculiari processi di antropizzazione⁹. Al di là di tali comuni caratteristiche, il tratto distintivo di una parte

⁷ Come puntualizzato da C. Calvaresi, *Le aree interne, un problema di policy*, in *Territorio*, 74, 2015, 87 ss., l'espressione si deve a Manlio Rossi Doria (*Scritti sul Mezzogiorno*, Einaudi, Torino, 1982), che definì in questi termini quelle parti del Mezzogiorno (montagna, ma anche alcuni ambiti collinari e le zone delle colture estensive) lontane dai poli della crescita (il litorale, i terreni delle colture arborate).

⁸ Il documento è stato curato da F. Barca, P. Casavola e S. Lucatelli.

⁹ F. Barca, P. Casavola, S. Lucatelli, *Strategia Nazionale per le Aree Interne: definizione, obiettivi, strumenti e governance*, in *Materiali UVAL*, 31, 2014, 10.

rilevante di tali porzioni di territorio è il processo di marginalizzazione¹⁰ che si sarebbe manifestato attraverso fenomeni di de-antropizzazione nei termini di una riduzione della popolazione sotto la soglia critica e di invecchiamento demografico, di una riduzione dell'occupazione e del grado di utilizzo del capitale territoriale, nonché di una progressiva riduzione quantitativa e qualitativa dell'offerta locale di servizi pubblici, privati e collettivi¹¹.

Alla base di una tale politica pubblica si pone, dunque, una visione costituzionalmente orientata preposta al riconoscimento di tali territori marginalizzati. Il criterio di selezione non ha invero solo riguardo all'altitudine o alla condizione idrogeologica del territorio¹², focalizzandosi piuttosto sul concetto di accessibilità dei servizi, tale per cui maggiore è il tempo di percorrenza per il raggiungimento dei servizi, maggiore è il divario in termini di opportunità per le persone che vivono tali territori¹³. In sostanza, dunque, in piena aderenza alla missione costituzionale di cui all'art. 3, comma 2, Cost., "interno" è stato definito rispetto al concetto di ostacolo nell'accesso ai servizi¹⁴.

Ebbene, la Strategia nazionale costituisce la politica pubblica di riferimento per tali porzioni di territorio, che integra la tradizionale politica urbana¹⁵, proponendosi come obiettivo ultimo di invertire il progressivo declino di tali aree, rafforzando la struttura demografica delle Aree interne, sia in termini di numero di residenti, sia in termini di composizione per età e natalità¹⁶. Tale proposito viene perseguito

¹⁰ Come opportunamente evidenziato da C. Calvaresi, *Le aree interne, un problema di policy*, in *Territorio*, 74, 2015, 87 ss., e riprendendo anche il contenuto nella Strategia nazionale, l'attuale condizione delle aree interne rappresenta il risultato di precedenti politiche pubbliche ispirate, a partire dal secondo dopoguerra, a un approccio riduzionista. Con tale impostazione le criticità di questi territori sono state affrontate mediante interventi settoriali, convogliando altrove i benefici derivanti dalle risorse locali e privilegiando investimenti orientati al miglioramento dell'accessibilità, in termini di viabilità e servizi, delle aree esterne, anziché potenziare i servizi essenziali offerti direttamente nei contesti interni.

¹¹ *Ibidem*.

¹² Così G.P. Boscariol, *La strategia per le aree interne quale strumento di sviluppo dei territori montani*, in *Riv. giur. Mezzogiorno*, fasc. 3, 2017, 692 ss. e M. Della Morte, M.A. Gliatta, *La Strategia per lo Sviluppo delle Aree Interne e la sua implementazione in Molise e in Abruzzo*, in *Le Regioni*, fasc. 2, 2018, 323 ss.

¹³ In termini analoghi si v. G. Carrosio, *I margini al centro. L'Italia delle aree interne tra fragilità e innovazione*, Donzelli, Roma, 2019, 69, per cui l'indicatore di marginalità classificherebbe i Comuni sulla base delle opportunità che le persone hanno di esercitare a pieno i diritti di cittadinanza, tale per cui maggiore è il tempo che le persone devono percorrere per raggiungere i servizi, maggiore è la condizione di divario civile.

¹⁴ F. Barca, *In conclusione: immagini, sentimenti e strumenti eterodossi per una svolta radicale*, in A. De Rossi (a cura di), *Riabitare l'Italia. Le aree interne tra abbandoni e riconquiste*, Donzelli, Roma, 2020, 556.

¹⁵ M. Falcone, *I piani nazionali per le aree territoriali nel quadro delle politiche europee. La Strategia Nazionale per le Aree Interne (SNAI)*, in E. Carloni, F. Cortese (a cura di), *Diritto delle autonomie territoriali*, Cedam, Padova, 2025, 268.

¹⁶ Così F. Barca, P. Casavola, S. Lucatelli, *Strategia Nazionale per le Aree Interne: definizione, obiettivi, strumenti e governance*, cit., 11.

sullo sfondo della convinzione che esista in tale parte del Paese un forte potenziale di sviluppo che tale Strategia potrebbe liberare, utilizzando, come leva finanziaria e di metodo, la programmazione dei fondi comunitari, combinata con la previsione di risorse nazionali dedicate¹⁷. La visione che accompagna la Strategia si fonda dunque sulla configurazione del tema delle aree interne come una questione di rilievo nazionale, che deriverebbe, per un verso, dal potenziale inutilizzato del capitale territoriale che insiste su tali aree, che potrebbe combinarsi con il lavoro non occupato, per un altro, dagli ingenti costi sociali generati dai processi di produzione e investimento che hanno caratterizzato tali aree, come, ad esempio, l'instabilità idro-geologica del territorio associata alle modalità di uso del paesaggio¹⁸. In questo senso, potrebbero altresì intendersi i costi connessi alla ricostruzione post-calamità, che pure ha interessato diverse porzioni di territorio classificate come Aree Interne¹⁹.

Nel perseguimento dell'obiettivo *supra* richiamato, l'architettura della Strategia si articola attraverso due distinte, ma complementari, categorie di intervento. La prima concerne, coerentemente con l'impostazione che guida l'individuazione delle Aree interne, il rafforzamento dei servizi essenziali nei territori, con specifico riferimento ai settori della sanità, dell'istruzione e della mobilità. La seconda categoria di azioni è invece orientata all'attivazione di percorsi di sviluppo locale differenziati, concepiti in funzione delle specificità territoriali e delle potenzialità intrinseche a tali contesti, con l'obiettivo di contrastare dinamiche di spopolamento e di degrado socio-ambientale.

In questa seconda linea di intervento si colloca tra gli elementi di maggiore rilevanza, per quel che in questa sede interessa, la tutela attiva del territorio, concepita non in termini meramente conservativi, ma quale insieme di pratiche e strategie di gestione funzionali alla messa in sicurezza dei territori stessi, nella convinzione che tali interventi costituiscano, insieme al potenziamento dei servizi essenziali, una delle condizioni necessarie per contrastare i fenomeni di abbandono e il progressivo indebolimento demografico ed economico delle Aree interne.

Rispetto a tali profili, peraltro, nell'ambito della Strategia si condivide l'assunto già richiamato nelle considerazioni preliminari, secondo cui la messa in sicurezza del territorio possa dirsi effettiva e sostenibile se fondata sul protagonismo delle comunità locali. In tale prospettiva, la sicurezza territoriale non può essere intesa esclusivamente come il risultato di interventi esogeni o occasionali, ma come l'esito

¹⁷ *Ibidem*, 7.

¹⁸ *Ibidem*, 12.

¹⁹ Sul punto si v. B. Baldi, *La Strategia Nazionale delle Aree Interne: innovazione, policy transfer e ricostruzione post sismica*, in *Riv. it. pol. pubbl.*, fasc. 2, 2018, 179 ss., che ricorda come ben 64 Comuni fra quelli interessati dagli eventi sismici del 2016, per un territorio complessivo pari al 50% del cratere, rientrano nella sperimentazione SNAI, ritenendo nel merito che la metodologia SNAI potesse presentarsi come lo strumento attraverso cui coniugare la ricostruzione post-sismica con una visione condivisa di futuro.

di un processo in cui le popolazioni residenti svolgono un ruolo attivo, riconoscendosi e agendo quali “custodi del territorio”, attraverso comportamenti quotidiani responsabili e pratiche di gestione partecipata delle risorse.

Alla luce di tali premesse, la tutela attiva del territorio e il conseguente coinvolgimento delle comunità locali si articolano su più dimensioni operative: dalla manutenzione del capitale naturale, inteso come insieme delle risorse ambientali e dei processi ecologici che le sostengono, alla prevenzione dei rischi connessi a fenomeni di dissesto idrogeologico, incendi, perdita di biodiversità e degrado ecosistemico²⁰, dalla resilienza, intesa come capacità del sistema territoriale di assorbire gli shock e le pressioni esterne, mantenendo la propria funzionalità e coesione, all’adattamento, inteso come necessità di fronteggiare gli effetti del cambiamento climatico e i rischi ambientali connessi, mediante strategie di gestione dinamica e differenziata, fondate sul coinvolgimento attivo delle comunità e sulla valorizzazione delle conoscenze territoriali.

A fronte di quanto precedentemente argomentato, è ora possibile tornare al quesito posto in apertura, ossia se le politiche finalizzate alla rivitalizzazione delle aree marginalizzate del Paese includano tra i propri obiettivi anche la mitigazione dei rischi territoriali, nella consapevolezza che la messa in sicurezza costituisca una preconditione necessaria per contrastare i processi di abbandono e di declino socio-demografico. In tal senso, la risposta può ritenersi positiva, almeno sul piano degli indirizzi strategici e delle premesse programmatiche.

Proprio per tale motivo, appare opportuno compiere un ulteriore sforzo di approfondimento, volto a verificare se e in quali termini tali linee programmatiche abbiano effettivamente trovato attuazione nella pratica progettuale. L’analisi dei dati relativi alla programmazione e all’attuazione delle politiche di coesione, sia a livello nazionale sia a livello comunitario, consente di acquisire elementi conoscitivi significativi in merito²¹. In particolare, emerge che, nell’ambito della Strategia Nazionale per le Aree Interne nel quadro della programmazione 2014-2020, siano stati presentati circa 190 progetti riconducibili all’obiettivo tematico relativo alla promozione dell’adattamento al cambiamento climatico e alla prevenzione e gestione dei rischi²², per un ammontare complessivo di oltre 40 milioni di euro²³. A tale quadro devono inoltre sommarsi ulteriori interventi che, pur non formalmente

²⁰ In tale ambito, assume rilievo l’approccio fondato sull’analisi dei costi del non intervento, che evidenzia come l’assenza di adeguate misure preventive comporti, nel medio-lungo periodo, oneri economici, sociali e ambientali significativamente superiori, con impatti che si estendono ben oltre i confini delle Aree interne, coinvolgendo anche le aree “a valle” e, più in generale, i territori urbanizzati.

²¹ Il riferimento è ai dati consultabili sulla piattaforma della Presidenza del Consiglio dei Ministri Open Coesione (www.opencoesione.gov.it), consultata nel mese di giugno 2025.

²² Più precisamente l’obiettivo tematico è così denominato “Promuovere l’adattamento al cambiamento climatico, la prevenzione e la gestione dei rischi”.

²³ Dall’analisi dei dati risulterebbe che l’ammontare complessivo dei finanziamenti per tali progetti sia pari ad euro 42.768.482,62.

inquadri sotto tale specifico obiettivo tematico, risultano di fatto funzionali alle medesime finalità di tutela, prevenzione e messa in sicurezza del territorio²⁴.

Nel complesso, pertanto, si può ritenere che agli orientamenti delineati dalla Strategia abbia fatto seguito un concreto sforzo di progettazione e di investimento economico, che, almeno nelle premesse e negli intenti, appare coerente con le finalità individuate a livello programmatico. Tuttavia, occorre evidenziare come il processo di attuazione si configuri, allo stato attuale, come parziale e disomogeneo, risultando segnato da ritardi e da una generale incompletezza degli interventi previsti. A distanza di anni dall'avvio della programmazione, infatti, una parte consistente dei progetti risulta ancora in fase di realizzazione, mentre una quota non trascurabile non è stata nemmeno avviata, compromettendo di fatto la tempestività e l'efficacia complessiva delle azioni²⁵.

Tale situazione sembra riflettere criticità strutturali e operative riconducibili tanto alla complessità amministrativa e procedurale quanto alla capacità tecnica e gestionale dei soggetti attuatori, sollevando interrogativi in merito alla reale capacità del sistema di *governance* di tradurre le scelte strategiche in risultati concreti e misurabili nei tempi previsti.

Più nel dettaglio, il riferimento è in primo luogo al ruolo delle Regioni, chiamate ad assumere una funzione di accompagnamento e supporto tecnico-amministrativo nei confronti delle comunità locali; un ruolo che, in numerosi contesti, si è rivelato incerto o comunque esercitato in modo disomogeneo, generando lacune in termini di coordinamento e assistenza tecnica, fondamentali per l'attuazione delle progettualità. A ciò si aggiungono le difficoltà strutturali legate all'individuazione puntuale dei bisogni delle Aree interne, aggravate dalla necessità di accogliere istanze complesse e articolate attraverso assetti di *governance* multilivello che, nei fatti, richiedono competenze elevate, capacità di mediazione e un dialogo stabile tra i diversi livelli istituzionali, non sempre garantiti. In tale quadro, ha assunto particolare rilevanza la questione della perimetrazione territoriale delle Aree, che in taluni casi si è dimostrata inadeguata a cogliere le specificità geografiche e sociali, specie laddove il territorio sia caratterizzato dalla presenza di barriere naturali quali catene montuose, corsi d'acqua o altre discontinuità fisiche che influenzano in modo determinante la mobilità, l'accessibilità e la coesione interna. Un ulteriore elemento di debolezza è rappresentato dalla difficoltà di attivare processi effettivi di coinvolgimento partecipativo, riconosciuti come leva imprescindibile per il successo della Strategia, ma ostacolati in alcune realtà dalla fragilità del tessuto associativo e dalla mancanza di pregresse esperienze di cooperazione territoriale. In diversi contesti, infatti, il deficit di capitale sociale e la debolezza delle reti di *governance* locale hanno limitato la capacità di costruire partenariati coesi e progettualità condivise,

²⁴ In questo caso l'ammontare complessivo dei finanziamenti è pari ad euro 12.832.023,60.

²⁵ Nello specifico, tra i progetti riconducibili all'obiettivo tematico "Promuovere l'adattamento al cambiamento climatico, la prevenzione e la gestione dei rischi" risultano ancora nello stato "In corso" 101 progetti e nello stato "Non avviato" 46 progetti.

riducendo il grado di radicamento e di legittimazione sociale delle politiche messe in campo. Tali dinamiche si sono ulteriormente aggravate nei casi in cui la delimitazione delle Aree abbia prodotto configurazioni territoriali eccessivamente estese o eterogenee al loro interno, rendendo particolarmente complesso il coordinamento tra i soggetti coinvolti e la definizione di obiettivi comuni. A questo si è aggiunto un quadro normativo e procedurale caratterizzato da un'elevata complessità, da tempistiche lunghe e da un continuo mutamento delle regole, che ha avuto effetti disincentivanti, in particolare sulle amministrazioni locali già provate da carenze strutturali di personale e da una limitata capacità tecnica e progettuale. Tutto ciò si è peraltro manifestato sullo sfondo di una rigidità operativa connessa ai vincoli di spesa previsti nell'ambito della SNAI, che in più occasioni ha limitato la possibilità di adattare gli interventi alle esigenze effettive dei territori, riducendo la flessibilità necessaria per rispondere a contesti socio-economici fortemente diversificati. Tale rigidità, congiuntamente all'insufficienza dei fondi destinati all'assistenza tecnica, ha contribuito a rallentare i processi e ad accentuare le disuguaglianze in termini di capacità attuativa tra i diversi ambiti territoriali, compromettendo in parte il potenziale trasformativo della Strategia.

2.1. La direzione del Piano Strategico Nazionale delle Aree Interne e delle ulteriori politiche pubbliche

Quanto appena rappresentato costituisce il quadro di criticità strutturali della Strategia che emerge dal più recente Piano Strategico Nazionale delle Aree Interne²⁶, che rappresenta il principale documento di indirizzo attraverso cui si è inteso dare continuità e rilancio alla Strategia nell'ambito del ciclo di programmazione 2021-2027²⁷, aumentando, peraltro, il numero complessivo di Aree interne interessate dal programma²⁸. Pur nel mantenimento del medesimo scopo della Strategia²⁹, si è inteso ridefinire in parte l'assetto organizzativo di riferimento,

²⁶ Si cfr. il par. 5.1 del Piano Strategico Nazionale delle Aree Interne.

²⁷ Più nello specifico, il Piano fornirebbe le linee guida per l'implementazione degli interventi mirati che rispondano alle specificità dei territori e che promuovano il benessere delle persone, nel rispetto dei principi di sussidiarietà, partenariato e *governance* multilivello, tramite l'armonizzazione delle risorse e delle normative esistenti, individuando, ai sensi dell'art. 7, comma 3, d.l. 19 settembre 2023, n. 124 (convertito con modificazioni dalla legge 13 novembre 2023 n. 162), gli ambiti di intervento e le priorità strategiche, con particolare riguardo ai settori dell'istruzione, della mobilità, ivi compresi il trasporto pubblico locale e le infrastrutture per la mobilità, e dei servizi socio-sanitari.

²⁸ Alle 72 aree individuate nel quadro della precedente programmazione si sono aggiunte 56 ulteriori nuove aree, che comprendono 764 Comuni con poco più di 2 milioni di abitanti e una porzione di territorio pari a circa 38.000 Km² (cfr. par. 1.4 del Piano).

²⁹ All'interno del Piano viene, infatti, ribadito che la finalità principale della SNAI consista nel fornire un quadro strategico di riferimento per il sostegno e lo sviluppo delle aree periferiche e ultra-periferiche caratterizzate da condizioni di declino o esposte a rischio demografico, nella consapevolezza che il presidio attivo delle Comunità locali rappresenti un elemento imprescindibile per la tenuta

prevedendo, tra l'altro, l'istituzione di una Cabina di regia presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, nel dichiarato proposito di assicurare l'efficacia e la sostenibilità nel tempo della Strategia³⁰, nonché di imprimere unitarietà e coerenza politica alla stessa, allo scopo di massimizzare la sinergia tra le risorse nazionali ed europee e di favorire una convergenza dei piani, programmi e progetti sui servizi nelle azioni di sviluppo locale³¹. Sebbene, dunque, si sia provveduto a rafforzare le funzioni di coordinamento a livello centrale, il punto di partenza per la definizione nel concreto della Strategia e la realizzazione degli interventi rimangono le singole Aree interne, tenute ad elaborare una proposta di Strategia a valere sulle risorse nazionali, in coordinamento con l'utilizzo delle risorse europee o regionali, contenente l'elenco e la descrizione delle operazioni da finanziare con tali risorse, con l'indicazione dei cronoprogrammi e dei soggetti attuatori³².

La condivisione di un tale approccio *place based*³³ appare senza dubbio la scelta più ragionevole, anche rispetto a ciò che interessa in questa sede, tenuto conto che la condizione di fragilità, come osservato, può interpretarsi anche come un valore identitario dei luoghi, un elemento costitutivo del paesaggio che richiede una capacità di lettura nel progetto di conservazione e rigenerazione³⁴, che può più verosimilmente ravvisarsi nelle istituzioni più prossime al cittadino. Ad ogni modo, all'interno del Piano, viene data continuità anche all'attenzione riservata proprio a tale tematica, riconoscendo la necessità di integrare nella definizione delle politiche

complessiva del territorio, sotto il profilo idrogeologico, paesaggistico e in termini di salvaguardia dell'identità culturale (cfr. par. 1.4 del Piano).

³⁰ In questo senso l'art. 7, comma 1, d.l. n. 124/2023. Sulla composizione e sulle funzioni della Cabina di regia si v. rispettivamente il comma 1 e il comma 2 del medesimo art. 7, d.l. n. 124/2023.

³¹ Così nel par. 1.1 del Piano.

³² Cfr. il par. 5.4.9 sulla procedura per la definizione della Strategia di Area.

³³ In questi termini M. Falcone, *I piani nazionali per le aree territoriali nel quadro delle politiche europee. La Strategia Nazionale per le Aree Interne (SNAI)*, cit., 272, che qualifica la Strategia nazionale per le aree interne come un esempio di politica di pianificazione territoriale *place based* basata sulla valorizzazione delle conoscenze ed esperienze del territorio e sul confronto tra livelli di governo, basato sull'uso di dati e indicatori.

³⁴ Così M. di Venosa, *Rigenerare territori fragili. Temi, contesti, strategie*, in M. di Venosa, M. Morrica, *Rigenerare territori fragili*, Aracne, Roma, 2018, 24. Nel medesimo senso può intendersi quanto riportato da F. Tantillo, *L'Italia vuota. Viaggio nelle aree interne*, Laterza, Bari, 2023, 70 ss., per cui, al momento del sisma del 2016, il territorio risultava già da circa due anni coinvolto nei processi di riorganizzazione dei servizi scolastici e sanitari promossi nell'ambito della Strategia Nazionale per le Aree Interne. Tuttavia, l'imperativo emergenziale legato alla necessità di ricostruire "tutto com'era" ha finito per compromettere il lavoro paziente e partecipato condotto sino a quel momento con le amministrazioni locali e le comunità, finalizzato a individuare in maniera condivisa le aree di intervento prioritarie e le azioni più urgenti per innescare un percorso di cambiamento e contrastare le dinamiche di spopolamento. In un contesto segnato dalla paura e dall'incertezza, lo sguardo collettivo, ad avviso dell'A., si è istintivamente rivolto al passato, sebbene esso fosse connotato da condizioni di progressivo declino, ma percepito, in quella fase, come un riferimento più rassicurante rispetto all'incertezza del futuro. In tale clima, ogni spazio di riflessione o tentativo di sperimentazione di soluzioni innovative sarebbe apparso, nell'immediato, sospeso o fortemente ridimensionato.

di sviluppo per questi territori un approccio strutturato alla gestione dei rischi ambientali, resi oggi ancora più frequenti e intensi dagli effetti del cambiamento climatico, sul presupposto che fenomeni quali siccità, dissesto idrogeologico, incendi e alluvioni non solo aggravino le già note condizioni di fragilità socio-economica delle Aree interne, ma risultano essi stessi esacerbati dal progressivo spopolamento e dalla perdita delle tradizionali pratiche di gestione del territorio da parte delle comunità locali. In tal senso, viene quindi ribadito che la messa in sicurezza del territorio e il rafforzamento della resilienza delle comunità si configurino come condizioni imprescindibili per arrestare i processi di marginalizzazione e rendere tali contesti nuovamente attrattivi, tanto per i residenti quanto per i potenziali investitori. Chiaramente, in questo caso, sebbene si possa rilevare l'inclusione delle azioni di mitigazione dei rischi all'interno del complesso degli interventi attraverso i quali la Strategia viene articolata nel quadro della nuova programmazione, non è tuttavia possibile, allo stato attuale, formulare una valutazione puntuale in merito alla concreta destinazione delle risorse e all'effettiva capacità di tali interventi di tradursi in azioni operative coerenti con le finalità dichiarate³⁵.

Sebbene la SNAI costituisca la principale politica pubblica a sostegno dei territori interessati da fenomeni di abbandono e spopolamento, occorre riconoscere che gli sforzi preposti alla rivitalizzazione degli stessi non si esauriscano esclusivamente in quanto sinora riportato.

Al fianco delle risorse specificatamente destinate al finanziamento della SNAI, si pongono invero quelle misure che, sebbene siano state adottate al di fuori di tale quadro programmatico, risultano comunque preposte a finanziare interventi nelle aree del Paese classificate come "interne"³⁶; in sostanza, si tratta di risorse collaterali che condividono con la SNAI la medesima area di destinazione, nonché, eventualmente, le medesime finalità.

A tal proposito, rispetto alla finalità di interesse in questa sede, ad esempio, possono intendersi in questi termini le risorse che sono state stanziare ai sensi dell'art. 4, d.l. 8 settembre 2021, n. 120 (conv. con modificaz. dalla legge 8 novembre 2021 n. 155)³⁷, finalizzate a finanziare gli enti territoriali per la realizzazione di interventi volti a prevenire gli incendi boschivi nelle aree interne del Paese in cui il rischio di incendio è elevato, tenendo conto delle classificazioni elaborate all'interno dei Piani

³⁵ Si consideri, a tal proposito, che il Piano risale a marzo 2025.

³⁶ Cfr. par. 3.4 del Piano per una puntuale individuazione di tali risorse collaterali per i Comuni classificati come Aree Interne. Sulle difficoltà di coordinamento connesse alla molteplicità dei fondi, si v. in senso critico G.M. Caruso, G. Befani, *L'urbanistica e lo spopolamento in Italia*, in *Ist. fed.*, 2, 2020, 359 ss.

³⁷ Si tratta del provvedimento normativo contenente disposizioni per il contrasto degli incendi boschivi e ulteriori misure urgenti di protezione civile. Per un commento sull'incidenza del provvedimento sulla disciplina di riferimento del governo degli incendi boschivi, sia consentito il rinvio a R. Stupazzini, *Il governo degli incendi boschivi alla luce dei più recenti interventi normativi. Profili organizzativi e attività amministrative nelle diverse fasi di gestione dell'evento*, in *Riv. quadr. dir. amb.*, 1, 2022, 285 ss.

AIB regionali³⁸. Si tratta, dunque, di interventi che si intersecano con la SNAI, sia sul piano soggettivo, interessando le aree interne così come delimitate dalla stessa, sia sul piano procedimentale, considerando che l'istruttoria è effettuata a mezzo del coinvolgimento delle Regioni nell'ambito dell'iter previsto in via generale per l'attuazione della Strategia medesima³⁹. In senso analogo può intendersi altresì l'allocazione di risorse prevista con Decreto interministeriale del 13 ottobre 2021, n. 394, destinate al finanziamento di interventi volti alla promozione e al miglioramento delle condizioni di accessibilità nelle Aree interne, tra cui rientrano le opere di messa in sicurezza e di manutenzione straordinaria della rete viaria locale, con particolare attenzione alla prevenzione e al contenimento dei fenomeni di dissesto idrogeologico, nonché alla risoluzione di situazioni che comportano limitazioni alla circolazione.

Al di là delle risorse collaterali che intersecano la SNAI, un'ulteriore politica pubblica posta in essere nell'ultimo decennio nel medesimo proposito di contrastare i processi di marginalizzazione di alcune porzioni del territorio italiano è il complesso di misure introdotte con la legge 6 ottobre 2017 n. 158. Si tratta di un provvedimento legislativo adottato nella finalità di promuovere l'equilibrio demografico del Paese, favorendo l'adozione di misure in favore dei residenti nei piccoli comuni e delle attività produttive ivi insediate, con particolare riferimento al sistema dei servizi essenziali, al fine di contrastarne lo spopolamento e di incentivare l'afflusso turistico⁴⁰. Ebbene, anche all'interno di questa politica pubblica, le misure preposte a mitigare la condizione di fragilità dei territori rispetto ai rischi naturali si integrano a pieno nel complesso degli interventi, peraltro nel duplice senso richiamato in sede di considerazioni preliminari. Per un verso, uno dei presupposti da cui muoverebbe la legge sembrerebbe la tesi per cui l'insediamento nei piccoli comuni costituisca una risorsa a presidio del territorio, soprattutto per le attività di contrasto del dissesto idrogeologico e per le attività di piccola e diffusa manutenzione e tutela dei beni comuni. Nell'altro senso, gli interventi di qualificazione e manutenzione del territorio, le misure volte alla riduzione del rischio idrogeologico, gli interventi di messa in sicurezza e riqualificazione delle infrastrutture stradali e degli edifici pubblici, nonché l'acquisizione e la riqualificazione di terreni e di edifici in stato di abbandono e di degrado per prevenire tra l'altro fenomeni di dissesto idrogeologico vengono annoverati tra gli interventi cui

³⁸ Ai sensi dell'art. 4, comma 2, d.l. n. 120/2021, si tratta di azioni e misure volte, tra l'altro, a contrastare l'abbandono di attività di cura del bosco, a prevedere postazioni di atterraggio dei mezzi di soccorso, a realizzare infrastrutture utili ad accelerare gli interventi di spegnimento degli incendi, vie di accesso e tracciati spartifuoco, preposte a consentire il passaggio dei mezzi di spegnimento, nonché attività di pulizia e manutenzione delle aree periurbane, finalizzate alla prevenzione degli incendi.

³⁹ Sugli aspetti del procedimento, per il quale, peraltro, è stata prevista l'applicazione delle procedure di accelerazione e semplificazione di cui all'art. 48, d.l. 31 maggio 2021, n. 77, si rinvia alle disposizioni di cui al medesimo comma 2 dell'art. 4, d.l. n. 120/2021.

⁴⁰ Art. 1, comma 1, legge n. 158/2017.

lo strumento programmatico di riferimento è tenuto ad assicurare priorità⁴¹. A ben osservare, tuttavia, il legislatore ha compiuto, in questo caso, un passo ulteriore, non limitandosi ad includere le misure di mitigazione dei rischi tra i possibili (e prioritari) interventi da finanziare nell'ambito delle risorse stanziare, ma la condizione di fragilità, sebbene con riferimento ad una specifica tipologia di rischio, è stata posta come una condizionalità per l'accesso ai benefici. In conformità a quanto previsto dall'art. 1, comma 2, della legge, possono invece accedere ai finanziamenti i Comuni con una popolazione non superiore a 5.000 abitanti che presentino specifiche caratteristiche, tra cui la localizzazione in aree interessate da fenomeni di dissesto idrogeologico.

Ad ogni modo, sebbene il provvedimento legislativo sia piuttosto risalente, non è possibile esaminare nel concreto in quali termini l'integrazione delle misure preposte alla mitigazione della condizione di fragilità all'interno di tale politiche pubblica di rivitalizzazione di aree marginali abbia avuto luogo, considerando che la graduatoria di approvazione del Bando pubblico per il finanziamento dei progetti per il Piano nazionale per la riqualificazione dei piccoli comuni è stata approvata solo recentemente con d.P.C.M. del 2 agosto 2024.

3. *Il fenomeno dell'abbandono nella ricostruzione post-calamità*

L'analisi del nesso tra fragilità e abbandono conduce ad interrogarsi sul rilievo giuridico che il fenomeno dell'abbandono assume all'interno dei processi di ricostruzione, intesi come quell'insieme di attività pubbliche e private preordinate alla ridefinizione dell'assetto urbanistico dei territori colpiti da calamità. Si tratta di un percorso nel quale, sullo sfondo di un intreccio tra fragilità preesistenti e nuove fragilità indotte dall'evento, l'approccio alla ricostruzione "com'era, dov'era" convive con l'esigenza di pervenire ad una ricomposizione della trama territoriale che guardi ad obiettivi di sviluppo sostenibile delle aree colpite, seguendo il paradigma del Build Back Better⁴².

In tale prospettiva, il tema dell'abbandono emerge in almeno un duplice senso. Da un lato, esso si manifesta come condizione in cui versavano i beni immobili, idonea ad incidere sulla stessa ammissibilità degli interventi di ricostruzione e, quindi, sulla delimitazione dell'ambito di applicazione delle misure di sostegno

⁴¹ Art. 3, comma 3, lett. a) e b), legge n. 158/2017. Sul Piano nazionale per la riqualificazione dei piccoli comuni si cfr. il d.P.C.M. 16 maggio 2022.

⁴² Sul tema della ricostruzione si vedano i contributi raccolti nel volume a cura di F. Giglioni, *Le regole della ricostruzione post-calamità*, Edizioni ETS, Pisa, 2024, che offre un ampio ventaglio di riflessioni sul tema, affrontando, tra l'altro, l'assetto regolatorio alla luce del disegno di legge presentato con atto della Camera n. AC 1632 della XIX legislatura, successivamente approvato come legge del 18 marzo 2025, n. 40, nonché i profili organizzativi e procedurali, gli strumenti della ricostruzione, il tema della partecipazione e dei controlli, il ruolo della protezione civile e l'analisi delle esperienze pregresse.

pubblico. Dall'altro, l'abbandono si configura quale parametro per valutare l'efficacia delle politiche di ricostruzione, assumendo rilievo come indice della loro idoneità (o inidoneità) nel prevenire nuovi fenomeni di desertificazione territoriale. Ne discende che la considerazione giuridica dell'abbandono incide direttamente sulla strutturazione delle soluzioni normative e amministrative chiamate a regolare la ricostruzione, che, per l'appunto, dovrebbero essere conformate in modo da prevenire e, per quanto possibile, disincentivare la riproduzione delle condizioni stesse di abbandono.

Guardando alle più recenti esperienze di ricostruzione⁴³, rispetto al primo aspetto, ovverosia all'inclusione dei beni immobili abbandonati tra le categorie di beni potenzialmente interessati da interventi di ricostruzione, si è assistito ad una sostanziale continuità delle soluzioni adottate.

Nel merito, può sostenersi che in nessuna delle esperienze di ricostruzione esaminate si sia esplicitamente richiamata la categoria dei beni immobili abbandonati, escludendo o includendo la ricostruzione degli stessi tra gli interventi ammissibili. Ciò, tuttavia, non può che costituire il naturale corollario dell'assenza di una puntuale definizione unitaria di bene immobile abbandonato nell'ordinamento che il legislatore, ovvero le amministrazioni preposte alla ricostruzione, avrebbero potuto richiamare nella definizione del quadro giuridico della ricostruzione⁴⁴. Tuttavia, pur in assenza di un richiamo esplicito a beni immobili abbandonati, si ravvisano degli elementi che condurrebbero a ritenere che la categoria di beni in questione sia stata esclusa dai processi di ricostruzione.

In primo luogo, tale lettura trova riscontro negli obiettivi stessi dei processi di ricostruzione, così come delineati nelle singole esperienze normative e amministrative succedutesi nel tempo. In alcuni casi⁴⁵, infatti, tra le finalità esplicitamente enunciate nei relativi provvedimenti viene annoverata l'esigenza di assicurare il rapido rientro della popolazione residente nelle proprie abitazioni e la tempestiva ripresa delle attività economiche e sociali insistenti sul territorio. Un simile obiettivo, dunque, presupporrebbe necessariamente un pregresso utilizzo del bene immobile al momento del verificarsi dell'evento, quale sede di residenza o dell'attività produttiva, e quindi tale da non essere interessato da uno stato di abbandono.

Al di là di un'interpretazione che potrebbe ricavarsi dalla lettura delle finalità espresse dagli interventi di ricostruzione, occorre rilevare che, nelle diverse esperienze

⁴³ In particolare, la lente di indagine è stata indirizzata sulle principali esperienze di ricostruzione degli ultimi quindici anni, ovverosia la ricostruzione successiva al sisma del 2009 avvenuto in Abruzzo, al sisma del 2012 avvenuto in Emilia-Romagna, al sisma avvenuto nel 2016-2017 nel Centro Italia, all'alluvione avvenuta nel 2022 ad Ischia e all'alluvione avvenuta nel 2023 in Emilia-Romagna.

⁴⁴ Prima dell'approvazione della legge 18 marzo 2025 n. 40, in assenza di un quadro giuridico unitario in materia di ricostruzione, le diverse esperienze susseguitesi nel tempo si sono fondate su un impianto normativo eterogeneo e sovente frammentato, frutto della combinazione di disposizioni legislative, ordinanze commissariali e provvedimenti amministrativi.

⁴⁵ Il riferimento è in particolare all'art. 5, comma 1, lett. c), legge reg. 21 dicembre 2012, n. 16 e all'art. 67-*quarter*, comma 1, lett. a), d.l. 22 giugno 2012, n. 83.

esaminate, l'orientamento prevalente sia stato quello di escludere dal novero degli interventi ammissibili la ricostruzione e riparazione di una specifica categoria di beni immobili. Il riferimento deve intendersi rivolto, segnatamente, a quegli edifici che, al momento dell'evento calamitoso, versavano in condizioni di collabenza, di fatiscenza ovvero di inagibilità⁴⁶, per effetto di plurime circostanze, quali carenze statiche o igienico-sanitarie, ovvero la mancanza di impianti e di collegamento alle reti dei pubblici servizi⁴⁷, tali da attestare⁴⁸, in termini sostanziali, uno stato di abbandono del bene sotto il profilo materiale e funzionale. Nel quadro giuridico delle passate ricostruzioni, dunque, la pregressa utilizzabilità, così come accertata sulla base di tali indizi e verificata dai pubblici poteri, ha così costituito uno dei criteri prevalenti a partire dal quale orientare il processo di ricostruzione.

Dalla lettura di tali disposizioni emerge come, nelle precedenti esperienze di ricostruzione, la prospettiva sottesa sia stata prevalentemente quella di concepire la ricostruzione quale processo volto al ripristino dell'agibilità e della funzionalità di immobili effettivamente utilizzati al momento dell'evento calamitoso. In altri termini, la riqualificazione dei fabbricati in stato di abbandono o di degrado strutturale non è stata, se non in via marginale, ricompresa nei percorsi di ricomposizione della trama territoriale. Solo in ipotesi limitate, infatti, l'assetto regolatorio in materia di ricostruzione ha previsto la concessione di contributi ai proprietari per la demolizione delle tipologie di immobili richiamate, la rimozione dei materiali e la pulizia dell'area⁴⁹.

Con riferimento al secondo aspetto, ovvero sia il tema dell'abbandono del territorio a seguito del verificarsi degli eventi calamitosi, occorre confrontarsi con

⁴⁶ Sul punto si v. i seguenti riferimenti: l'art. 6, comma 2, decreto del 6 febbraio 2014, n. 1, del titolare dell'Ufficio Speciale per la Ricostruzione dei Comuni del Cratere a seguito degli eventi sismici del 2009; l'art. 5 dell'ordinanza n. 119 dell'11 ottobre 2013 del Presidente della Regione Emilia-Romagna in qualità di commissario delegato alla ricostruzione a seguito degli eventi sismici del 2012; l'art. 10, d.l. 17 ottobre 2016, n. 189, relativo alla ricostruzione successiva agli eventi sismici del 2016; l'art. 4 dell'ordinanza 3 novembre 2023, n. 14 del Commissario straordinario alla ricostruzione nel territorio delle Regioni Emilia-Romagna, Toscana e Marche.

⁴⁷ In merito, si v. la pronuncia del Cons. Stato, sez. V, sentenza 30 aprile 2025, n. 3670, con la quale viene puntualizzato che il mancato allaccio e/o il mancato uso alle reti costituisce un elemento oggettivo che rafforzerebbe lo stato di collabenza/fatiscenza dell'immobile. Si ritiene opportuno richiamare altresì la sentenza del TAR Marche, sez. I, 20 settembre 2021, n. 671, nella quale, sulla base della documentazione fotografica degli interni di un immobile recante evidenti segni di grave degrado diffuso, il Collegio ha ritenuto verosimile che tale condizione fosse riconducibile a un sostanziale stato di abbandono, desumendone *ictu oculi* l'inagibilità e l'inabitabilità del bene già da lungo tempo antecedente al sisma.

⁴⁸ Sull'accertamento della condizione di utilizzabilità e sul ruolo dei pubblici poteri nella verifica circa la sussistenza delle condizioni per l'ammissibilità al contributo si v. in part. art. 5, comma 3, dell'ordinanza n. 119 dell'11 ottobre 2013 del Presidente della Regione Emilia-Romagna in qualità di commissario delegato alla ricostruzione a seguito degli eventi sismici del 2012 e l'art. 10, comma 2, d.l. 17 ottobre 2016, n. 189 relativamente alla ricostruzione successiva agli eventi sismici del 2016.

⁴⁹ Si cfr. l'art. 10, comma 3, d.l. 17 ottobre 2016, n. 189 relativamente alla ricostruzione successiva agli eventi sismici del 2016.

diverse soluzioni a cui è ricorso l'ordinamento nelle diverse esperienze di ricostruzione al fine di disincentivare forme di desertificazione territoriale.

Tra di esse, vanno annoverate le misure di semplificazione introdotte nell'assetto delle regole a presidio dei processi di ricostruzione, concepite nell'intento di minimizzare l'onerosità, sul piano procedimentale, degli interventi di ricostruzione. La questione appare oltremodo di interesse nella misura in cui è stata portata all'attenzione della Corte costituzionale. Nello specifico, la Regione Lazio, con legge 22 ottobre 2018 n. 7, nel dichiarato proposito di scongiurare fenomeni di abbandono del territorio, ha riconosciuto la possibilità per i proprietari dell'immobile inagibile nei Comuni particolarmente colpiti dall'evento calamitoso⁵⁰ di installare strutture abitative nel medesimo sito o altro terreno di proprietà ubicato nel territorio dello stesso comune con qualsiasi destinazione urbanistica. Ebbene, sul piano procedimentale, tale installazione era subordinata esclusivamente al previo rilascio di un'apposita autorizzazione prevista dalla norma⁵¹, non richiedendo a tal fine alcun titolo abilitativo.

Sul punto, il Giudice delle leggi, con la sentenza n. 281/2019, si è pronunciato sulla legittimità costituzionale della norma, che era stata impugnata sul presupposto che la norma avesse esorbitato il limite di definizione del mero intervento di dettaglio o di completamento della normativa statale sulla ricostruzione dei territori. Nel ritenere infondato il ricorso nel merito, la Corte costituzionale, per quanto interessa in questa sede, ha precisato che la *ratio* sottesa alla norma non fosse tanto quella di venire incontro alla necessità della popolazione locale di rientrare nelle case di abitazione, bensì di favorire il rientro nel territorio di coloro che si fossero «*recati a vivere altrove*». Con riferimento alla soluzione prospettata dal legislatore regionale, la Corte ha così valutato positivamente il punto di equilibrio cui il legislatore regionale era pervenuto, non avendo ritenuto che l'impianto prospettato fosse pregiudizievole per i concorrenti interessi alla tutela del paesaggio e all'ordinato sviluppo del territorio.

Al di là delle questioni che attengono alla distribuzione delle competenze, la pronuncia appare particolarmente di rilievo nella misura in cui la Corte costituzionale coglierebbe un punto fondamentale della questione, ovvero che le soluzioni prospettate dal legislatore, ovvero dall'amministrazione preposta alla ricostruzione, nel disciplinare gli aspetti procedurali al fine di scoraggiare fenomeni di abbandono, abbiano comunque un'incidenza indiretta sulla tutela accordata ad ulteriori interessi sulla base della struttura procedimentale ordinariamente prevista e dell'ordinario funzionamento dei relativi istituti giuridici. Per questo, opportunamente, è stato osservato che il ricorso alla nozione di semplificazione al fine di caratterizzare i contorni dell'ambito della ricostruzione possa essere inadeguato, tra l'altro, per

⁵⁰ Ai sensi dell'art. 24, comma 1, si tratta dei comuni che presentavano una percentuale superiore al cinquanta per cento di edifici dichiarati inagibili con esito E rispetto agli edifici esistenti alla data dell'evento sismico.

⁵¹ Cfr. art. 24, legge reg. n. 7/2018.

difetto, dal momento che non si tratterebbe di modificare semplicemente le procedure al fine di renderle più rapide ed efficaci, ma anche di riordinare l'assetto degli interessi ad esse sottese⁵².

Oltre alla definizione di un assetto procedimentale che incoraggi l'attivazione di misure di ricostruzione, il quadro normativo delle passate esperienze di ricostruzione si è contraddistinto altresì per la previsione di limiti al ricorso a soluzioni alternative alla ricostruzione.

In tal senso possono richiamarsi le previsioni introdotte nell'ambito della ricostruzione successiva agli eventi sismici del 2012, in conformità alle quali i proprietari di alcune tipologie di unità immobiliari gravemente danneggiate, in alternativa al recupero delle stesse, avrebbero potuto acquistare altre unità immobiliari aventi la stessa destinazione d'uso e ricomprese in edifici già costruiti. Tuttavia, il contributo veniva concesso solo alla condizione che l'unità immobiliare venisse ripristinata dal Comune e non demolita e a fronte dell'impegno del beneficiario a cederla gratuitamente allo stesso Comune⁵³, limitando così le possibilità che l'immobile rimanesse in stato di degrado e di rovina, contenendo, dunque, i presupposti per il suo abbandono.

Possono analogamente interpretarsi in questi termini quelle disposizioni contenute all'interno del Testo unico della ricostruzione privata che disciplinano le ipotesi di delocalizzazioni volontarie rappresentate dagli interventi che, sulla base delle previsioni degli strumenti urbanistici, della pianificazione di settore e della legislazione vigente, e previo parere favorevole del comune e degli enti preposti alla tutela dei vincoli, consentono ai proprietari degli edifici di demolire l'immobile e ricostruire anche in altra area edificabile, localizzata, tuttavia, nello stesso Comune⁵⁴. Rispetto a ciò, comunque, appaiono di particolare interesse le previsioni alla base dell'alternativa a tali ipotesi di delocalizzazione. In alternativa alla ricostruzione in altro luogo, difatti, previa autorizzazione del Vicecommissario, era riconosciuta al proprietario la possibilità di acquistare un altro edificio esistente, alla condizione che l'immobile fosse ubicato nello stesso Comune o in un Comune confinante, con una popolazione non superiore a trentamila abitanti⁵⁵.

Guardando alle esperienze di ricostruzione più recenti, l'orientamento sembra il

⁵² Così W. Giulietti, *Ricostruzione e titoli di semplificazione*, in F. Giglioni, *Le regole della ricostruzione*, cit., 119, che, tuttavia, perviene alla conclusione che, al di fuori di una cornice giuridica sufficientemente meditata su cui declinare regole di dettaglio, non ci si dovrebbe riferire alla semplificazione nelle questioni inerenti la ricostruzione, quanto piuttosto ricercare adeguatezza nel ricorso agli istituti ordinari del governo del territorio. Nell'argomentare ciò, l'A. ritiene tuttavia che un ulteriore contributo al miglioramento della funzionalità del sistema per un celere svolgimento dell'attività edilizia anche in relazione ai processi di ricostruzione possa derivare da un intervento da parte del legislatore sulla disciplina della SCIA intorno alle questioni maggiormente controverse.

⁵³ Si v. il punto n. 4.6 della VI edizione delle Linee guida relative all'applicazione delle ordinanze commissariali nn. 29, 51 e 86/2012 e smi, approvata con decreto n. 3106 del 7 novembre 2017.

⁵⁴ Art. 24 del Testo unico della ricostruzione privata.

⁵⁵ Art. 30 del Testo unico della ricostruzione privata.

medesimo. Rispetto alla ricostruzione successiva agli eventi alluvionali del 2023, difatti, la concessione dei contributi per la delocalizzazione degli immobili a uso residenziale costituisce un'ipotesi residuale, riconosciuta solo a fronte dell'impossibilità di procedere con le necessarie attività di ricostruzione in sito a causa di vincoli urbanistici, di divieti di edificazione o di norme che regolamentano l'uso e la trasformazione del territorio e che impediscono la realizzazione degli interventi di ricostruzione⁵⁶.

Oltre alle condizioni previste in sede di concessione dei contributi, per quanto di interesse in questa sede, un'ulteriore leva impiegata dal legislatore e dall'amministrazione competente per orientare il processo di ricostruzione è la previsione di vincoli e limitazioni sulle facoltà dei proprietari degli immobili destinatari dei benefici di ricostruzione.

In quest'ottica si pone ad esempio il limite temporale all'alienazione del bene immobile interessato da interventi di riparazione, ripristino o ricostruzione nel caso della ricostruzione successiva agli eventi che hanno interessato Ischia. Nello specifico, era stato previsto che il proprietario che avesse alienato il suo diritto sull'immobile a privati diversi dal coniuge, dai parenti o affini fino al quarto grado e dalla persona legata da rapporto giuridicamente rilevante ai sensi dell'art. 1, legge 20 maggio 2016, n. 76, dopo la data del 21 agosto 2017 entro due anni dal completamento degli interventi, sarebbe stato decaduto dalle provvidenze e sarebbe stato tenuto al rimborso delle somme percepite⁵⁷. La *ratio* di tale previsione è da rinvenirsi nell'esigenza di impedire che il contributo pubblico, concepito quale misura di ristoro e solidarietà nei confronti dei soggetti danneggiati, possa tradursi in un vantaggio patrimoniale privato o in un'occasione di speculazione immobiliare. L'erogazione del contributo, infatti, determina un incremento del valore dell'immobile, o comunque consente il recupero di un bene che, in assenza dell'intervento pubblico, sarebbe rimasto degradato o demolito, e la libera alienazione prima della scadenza del termine vincolativo consentirebbe al beneficiario di appropriarsi del valore aggiunto generato con risorse pubbliche. Il divieto temporaneo di alienazione, rafforzato dalla sanzione della decadenza e dell'obbligo di restituzione delle somme percepite con gli interessi, assume pertanto una funzione dissuasiva rispetto a tali condotte, preservando il carattere assistenziale e riparatorio dell'intervento e, al contempo, evitando effetti distorsivi sul mercato immobiliare locale.

Nella medesima esperienza di ricostruzione, peraltro, era stato altresì previsto il divieto per le unità immobiliari ammesse al contributo di mutare la destinazione d'uso in atto al momento del sisma prima di due anni dalla data di completamento degli interventi di riparazione con miglioramento/adeguamento sismico o di ricostruzione, a pena di decadenza dal contributo e di restituzione

⁵⁶ Cfr. l'ordinanza del Commissario straordinario alla ricostruzione nel territorio delle Regioni Emilia-Romagna, Toscana e Marche del 7 settembre 2025, n. 53.

⁵⁷ Art. 21 d.l. 28 settembre 2018, n. 109.

dell'importo percepito⁵⁸. Si tratta di una previsione che risponde all'esigenza di garantire che l'intervento finanziato con risorse pubbliche mantenga la propria coerenza funzionale rispetto alla finalità per la quale il contributo è stato concesso. Il divieto di mutamento di destinazione d'uso mira, infatti, a scongiurare che gli immobili ricostruiti o riparati con fondi pubblici vengano successivamente destinati a impieghi diversi da quelli originari, ad esempio, a fini speculativi o commerciali, alterando così l'equilibrio territoriale e sociale che la ricostruzione intende ristabilire. In questo senso, la disposizione tutela non soltanto la corretta destinazione delle risorse pubbliche, ma anche l'interesse collettivo al ripristino del tessuto insediativo preesistente, preservando la continuità della funzione abitativa, produttiva o sociale dei beni oggetto di intervento e impedendo che la ricostruzione divenga occasione di riconversione economica non coerente con le finalità solidaristiche del contributo.

Ancor più intimamente connessi al tema dell'abbandono, sono i vincoli previsti nell'ambito della ricostruzione successiva al sisma del 2016. In particolare, il riferimento è agli immobili che alla data del sisma risultavano concessi in locazione sulla base di un contratto regolarmente registrato. Ebbene, la concessione del contributo alla ricostruzione dell'immobile veniva subordinata all'assunzione dell'impegno da parte del richiedente alla prosecuzione delle medesime condizioni del rapporto di locazione o di comodato o dell'assegnazione in essere alla data degli eventi sismici, per un periodo non inferiore a due anni. Simili previsioni, ad avviso di chi scrive, rispondevano tra l'altro proprio all'esigenza di contrastare i fenomeni di abbandono dei centri colpiti dal sisma, favorendo la permanenza stabile della popolazione nei luoghi d'origine. La prosecuzione alle medesime condizioni del rapporto sul bene immobile, infatti, appariva funzionale a garantire che gli immobili ricostruiti continuassero ad essere effettivamente abitati e non restassero privi di utilizzazione, scongiurando il rischio che gli affittuari, in assenza di certezze sulla futura disponibilità dell'alloggio, cercassero sistemazione altrove, determinando un progressivo svuotamento del tessuto sociale e urbano.

3.1. *Il legame tra abbandono e ricostruzione nella legge 18 marzo 2025, n. 40*

Volgendo lo sguardo all'assetto giuridico attuale, il quadro normativo definito dalla legge n. 40/2025 offre in realtà limitati spunti di riflessione per comprendere in quali termini il legislatore abbia inteso confrontarsi con il tema dell'abbandono nell'ambito dei processi di ricostruzione. Senza dubbio, mantenendo la medesima impostazione di indagine, possono richiamarsi le previsioni evidentemente introdotte nell'ottica di semplificare gli adempimenti amministrativi per la realizzazione degli interventi. In questo senso si pongono ad esempio le disposizioni di cui all'art. 11, comma 2, della legge, in conformità alle quali, a determinate condizioni, gli

⁵⁸ Art. 10 dell'ordinanza del 27 settembre 2019, n. 7, del Commissario straordinario per la ricostruzione nei territori dell'Isola d'Ischia interessati dall'evento sismico del 21 agosto 2017.

interventi di ricostruzione di edifici privati in tutto o in parte lesionati, crollati o demoliti od oggetto di ordinanza di demolizione per pericolo di crollo possono essere realizzati mediante SCIA edilizia, anche con riferimento alle modifiche dei prospetti senza obbligo di speciali autorizzazioni, fatta eccezione per quelle paesaggistiche ove necessarie. Al di là di ciò, comunque, le disposizioni non offrono ulteriori spunti di riflessione intorno al tema qui di interesse, nella misura in cui, per effetto di quanto previsto dall'art. 9, comma 1, della legge, la definizione dei limiti, dei parametri generali, dei presupposti, delle condizioni e delle soglie di contribuzione, nonché dei soggetti legittimati ad ottenere i contributi pubblici, è rimessa a un ulteriore provvedimento legislativo da adottare a seguito della deliberazione dello stato di ricostruzione di rilievo nazionale. Un approccio, questo individuato dal legislatore, che non è rimasto esente da critiche, considerando che, se da un lato, è riconosciuto che lo stesso risponda in modo più adeguato alle peculiarità del singolo evento calamitoso, rispecchiando quell'approccio adattivo e scalare comune ad esperienze riformatrici più recenti, dall'altro farebbe venir meno la prevedibilità delle scelte, non venendo incontro a quel bisogno di certezze particolarmente acuto della comunità interessata⁵⁹.

Ebbene, alla luce delle passate esperienze esaminate e proiettandosi verso la legislazione che sarà prodotta in occasione di futuri processi di ricostruzione, si possono formulare alcune considerazioni conclusive in ordine al rapporto tra abbandono e ricostruzione. In particolare, con riguardo all'esclusione dei beni che risultassero sostanzialmente abbandonati alla data del verificarsi dell'evento calamitoso dall'ambito degli interventi finanziabili con contributi pubblici, sebbene tale impostazione possa apparire coerente con l'esigenza di ottimizzazione delle risorse disponibili, si potrebbe nondimeno valutare l'opportunità di un parziale ripensamento dell'orientamento prevalente emerso nelle esperienze precedenti. La disciplina introdotta con la legge n. 40/2025, destinata a operare nei casi in cui l'evento calamitoso abbia determinato una compromissione tale da richiedere la complessiva revisione dell'assetto urbanistico ed edilizio delle aree colpite⁶⁰, offre infatti un'occasione preziosa per confrontarsi con il tema dell'abbandono del patrimonio immobiliare preesistente. In tali contesti, la ridefinizione complessiva dell'assetto territoriale non dovrebbe limitarsi a ricomporre le funzioni insediative lese, ma potrebbe divenire anche il momento per affrontare in modo sistemico la presenza diffusa di immobili in stato di abbandono, spesso coesistenti con le aree oggetto di ricostruzione. Ignorare tale componente significherebbe, in effetti, pervenire a un assetto urbano ed edilizio formalmente rinnovato ma sostanzialmente incompleto, destinato a convivere con un patrimonio edilizio residuale in disuso, le cui ricadute sul

⁵⁹ Così M. D'Orsogna, *I contributi pubblici alla ricostruzione da parte dei privati: una occasione di rilancio dei territori*, in F. Giglioni, *Le regole della ricostruzione*, cit., 88.

⁶⁰ In conformità all'art. 2, comma 1, legge n. 40/2025 la deliberazione di stato di ricostruzione di rilievo nazionale alla base dell'impalcatura giuridica definita dalla legge quadro in materia di ricostruzione post-calamità è subordinata a tale condizione.

piano ambientale e della sicurezza non sono trascurabili: si tratta, pur sempre, di manufatti che consumano suolo, che ostacolano la riqualificazione del territorio e che, per il loro stato di degrado, possono costituire una fonte di rischio per la sicurezza dell'intorno urbano e territoriale.

In tale prospettiva, vanno dunque valutate positivamente le previsioni che riconoscono contributi anche per la demolizione di edifici sostanzialmente abbandonati, in quanto funzionali a un riordino complessivo del territorio e alla rimozione di fattori di degrado e insicurezza. Parimenti, sarebbe auspicabile l'introduzione di meccanismi che consentano di attivare i poteri pubblici nelle ipotesi in cui i proprietari di tali immobili risultino irreperibili o non identificabili, così da evitare che l'inerzia privata perpetui situazioni di abbandono in contrasto con l'interesse pubblico alla sicurezza, alla qualità ambientale e alla rigenerazione dei territori fragili.

Un'ulteriore considerazione attiene, invece, al sistema dei vincoli e delle limitazioni imposti alle facoltà del proprietario che abbia beneficiato dei contributi pubblici alla ricostruzione. Sotto questo profilo, la tendenza emersa nelle esperienze esaminate appare senz'altro meritevole di consolidamento e di replicazione. Come si è avuto modo di evidenziare, la ricostruzione non può essere intesa unicamente come un insieme di interventi volti al ripristino della funzionalità edilizia, ma come un processo orientato alla ricomposizione complessiva dell'assetto territoriale e sociale delle comunità colpite. I contributi pubblici alla ricostruzione assumono pertanto una spiccata dimensione strumentale rispetto a un programma pubblico più ampio⁶¹, che travalica la sfera individuale per proiettarsi nella costruzione del futuro assetto della collettività territoriale. In questa prospettiva, i vincoli e le limitazioni poste a carico del proprietario si configurano come leve funzionali alla prevenzione dell'abbandono e alla stabilizzazione della presenza insediativa nei territori interessati da fenomeni calamitosi. Essi, infatti, concorrono a garantire che il contributo pubblico non si risolva in un beneficio patrimoniale individuale, ma produca effetti durevoli sul piano collettivo, rafforzando la coesione comunitaria e la resilienza territoriale. In tal modo, la disciplina della ricostruzione si salda idealmente con quella della rigenerazione e della cura del territorio, riconoscendo che la permanenza, l'abitabilità e la vitalità dei luoghi rappresentano condizioni imprescindibili per la sicurezza e la sostenibilità delle aree fragili.

⁶¹ Secondo M. D'Orsogna, *I contributi pubblici alla ricostruzione da parte dei privati: una occasione di rilancio dei territori*, cit., 98, che sul punto richiama C. Di Martino, *L'anfibologia finalistica dei contributi pubblici destinati ai privati e questioni intorno al c.d. «populismo legislativo»*, in *Bilancio Comunità Persona*, 1, 2024, 113, tale relazione funzionale tra contributi pubblici e perseguimento di puntuali risultati di interesse generale catturerebbe il soggetto percettore all'interno dell'iter procedimentale di realizzazione del programma pubblico, determinando l'instaurazione di un "rapporto di servizio" che aprirebbe le porte al radicamento della giurisdizione del Giudice contabile.

4. *Sulle forme di sostituzione della gestione e di conferimento delle superfici forestali: l'art. 12, d.lgs. 3 aprile 2018, n. 34*

Il tema della gestione delle superfici forestali abbandonate si inserisce in un contesto normativo in materia forestale che ha trovato una sua sistematizzazione in tempi relativamente recenti nel d.lgs. 3 aprile 2018, n. 34 (TUFF)⁶², sebbene il problema di una legislazione organica adeguata e uniforme fosse avvertito sin dall'epoca dell'unificazione politica del territorio italiano⁶³.

Ebbene, nell'ambito di tale sistematizzato quadro normativo, si inserisce la disciplina delle forme di sostituzione della gestione e di conferimento delle superfici forestali di cui all'art. 12. Come parzialmente anticipato in sede di considerazioni introduttive, si tratta di una norma di principio che, nel proposito di valorizzare in senso funzionale il territorio agro-silvo-pastorale, di salvaguardare l'assetto idro-geologico e di prevenire e contenere il rischio di incendi e del degrado ambientale, dispone che le Regioni provvedano al ripristino delle condizioni di sicurezza in caso di rischi per l'incolumità pubblica e di instabilità ecologica dei boschi, e promuovano il recupero produttivo delle proprietà fondiari frammentate e dei terreni abbandonati o silenti, anche nel caso vi siano edificazioni anch'esse in stato di abbandono.

Diversamente dal contesto esaminato nel paragrafo precedente, in questo caso il legislatore delegato ha ritenuto opportuno precisare in modo puntuale i contorni giuridici della nozione di abbandono. Più nel dettaglio, ai sensi dell'art. 3, comma

⁶² Tra gli autori che hanno valutato positivamente l'intervento normativo, si ricorda: A. Crosetti, *Paesaggio, ambiente e gestione forestale sostenibile*, in *Riv. giur. edilizia*, 6, 2022, 113 ss. che sottolinea come il testo unico venisse ad inserirsi in modo coerente e adeguato nel solco della tradizione normativa e degli approdi della giurisprudenza costituzionale, interpretando il concetto di tutela del bene forestale come insieme di tutte le prescrizioni, misure e interventi volti a garantire al bene quelle condizioni di salvaguardia necessarie al soddisfacimento degli interessi della collettività e dei privati; G.M. Flick, M. Flick, *Elogio della foresta. Dalla selva oscura alla tutela costituzionale*, Il Mulino, Bologna, 2020, 37 ss., che hanno riconosciuto al TUFF il merito di aver individuato un punto di equilibrio tra le molteplici funzionalità ed interessi che insistono sul bene idoneo ad assicurare una gestione dinamica dello stesso e di aver strutturato un efficace coordinamento tra centro e periferia nelle funzioni legate alla gestione del medesimo bene; N. Ferrucci, *La trama giuridica della sostenibilità nel paradigma del bosco*, in *Dir. agroalim.*, 3, 2022, 475, che osserva come nel provvedimento normativo gli interessi economici legati al bosco si incontrino con quelli inerenti alla protezione dell'ambiente in un punto di fusione sublimato e rafforzato dall'incentivazione economica, che stimola, agevola e compensa l'adozione di forme di esercizio dell'attività selvicolturale ecocompatibili. Per conclusioni diametralmente opposte, si v. il commento di P. Maddalena, *Una legge contro le foreste e per di più palesemente incostituzionale*, in *Apollinea*, gennaio-febbraio, 2018, 26-27 e di A. Abrami, *La nuova legislazione forestale nel decreto 3 aprile 2018, n. 34*, in *Riv. dir. agrario*, 2018, 1, 101 ss., che sul punto ritiene che la novella abbia rappresentato un'evidente inversione di tendenza, avendo azzerato, sostanzialmente, le conquiste di natura ambientale, e che la novella sia stata strutturata senza tenere debitamente in considerazione la rinnovata distribuzione di competenze tra Stato e Regioni così come risultante dalla legge cost. n. 3/2001.

⁶³ A.M. Sandulli, *Boschi (dir. amm.)*, in *Enc. dir.*, V, Giuffrè, Milano, 1959, 618.

2, lett. g), d.lgs. n. 34/2018, per terreni abbandonati si intendono quei terreni forestali nei quali i boschi cedui abbiano superato, senza interventi selvicolturali, almeno della metà il turno minimo fissato dalle norme forestali regionali, e i boschi d'alto fusto in cui non siano stati attuati interventi di sfollo o diradamento negli ultimi vent'anni, nonché i terreni agricoli sui quali non sia stata esercitata attività agricola da almeno tre anni, in conformità ai principi e alle definizioni di cui al regolamento (UE) n. 1307/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013 e alle relative disposizioni nazionali di attuazione, con esclusione dei terreni sottoposti a vincoli di destinazione d'uso.

Il concetto di abbandono è dunque ricondotto all'assenza di attività selvicolturale⁶⁴ e, come osservato, appare declinato in modo differenziato in base al pregresso utilizzo agricolo o forestale⁶⁵. Sul punto, con riferimento all'uso agricolo, l'abrogazione del regolamento (UE) n. 1307/2013, ad opera del regolamento (UE) n. 2021/2115, non sembrerebbe aver inciso sull'accezione di attività agricola risultante dal quadro regolatorio della precedente PAC. A fronte dell'autonomia riconosciuta a tal fine agli Stati membri, il Piano Strategico Nazionale della PAC e il successivo d.m. 23 dicembre 2022 confermerebbero, difatti, che lo svolgimento di almeno una pratica colturale annua, finalizzata al mantenimento delle superfici agricole o al conseguimento della produzione, continua a rilevare ai fini della definizione di attività agricola⁶⁶.

A completamento di tale quadro definitorio, il legislatore delegato ha affiancato alla nozione di terreni abbandonati quella di "terreni silenti", espressamente richiamata nella disposizione qui di interesse, intendendosi con essa quei terreni agricoli e forestali abbandonati i cui proprietari non siano individuabili o reperibili a seguito di apposita istruttoria. Come già rilevato, si tratta di una novità di rilievo nel panorama normativo nazionale, idonea ad offrire nuovi margini per superare l'ostacolo al recupero dei terreni agro-forestali abbandonati, rappresentato dall'impossibilità di coinvolgere o informare i proprietari delle decisioni relative agli interventi di

⁶⁴ M. Mauro, *La selvicoltura nel sistema del diritto agroambientale internazionale ed europeo*, Cedam, Padova, 2021, 301, richiamato da G. Strambi, *I terreni abbandonati e silenti. Forme di recupero*, in N. Ferrucci, M. Brocca (a cura di), *Diritto forestale e transizione ambientale*, Giappichelli, Torino, 2025, 156.

⁶⁵ Così G. Strambi, *I terreni abbandonati e silenti. Forme di recupero*, cit. Il d.lgs. n. 34/2018 richiama altresì ulteriori fattispecie di beni immobili abbandonati, che, tuttavia, non costituiscono oggetto specifico della presente analisi. Il riferimento è in particolare alla fattispecie di cui all'art. 5, comma 2, lett. a), ovvero sia alle formazioni di specie arboree originate da processi naturali o artificiali e insediate su superfici di qualsiasi natura e destinazione, anche a seguito di abbandono colturale o di preesistenti attività agro-silvo-pastorali, riconosciute meritevoli di tutela e ripristino sul piano paesaggistico, su cui è peraltro intervenuto il decreto interministeriale del 12 agosto 2021 nella fissazione dei criteri minimi nazionali per il riconoscimento a tal fine dello stato di abbandono delle attività agropastorali.

⁶⁶ In questi termini G. Strambi, *I terreni abbandonati e silenti. Forme di recupero*, cit., che in merito precisa che, a fronte di ciò, non sia pertanto qualificabile come terreno abbandonato quel terreno agricolo che, pur non essendo coltivato per ottenere prodotti da destinare alla vendita, sia stato comunque oggetto di almeno una pratica colturale annuale di mantenimento da parte del proprietario.

recupero adottabili⁶⁷. Tuttavia, a fronte di una definizione unitaria a livello nazionale, sarebbe stata quantomai opportuna la tipizzazione delle fasi dell'istruttoria, così da garantire un nucleo uniforme di garanzie.

Tornando più specificamente all'art. 12, la norma dispone che i proprietari e gli aventi titolo di possesso provvedano coordinatamente e in accordo con gli enti competenti alla realizzazione degli interventi di gestione necessari al ripristino o alla valorizzazione agro-silvo-pastorale dei terreni. Nel caso in cui tali interventi non siano realizzati, non sia stato possibile raggiungere un accordo, ovvero nel caso di terreni silenti, le Regioni possono procedere all'attuazione degli interventi di gestione, con forme di sostituzione diretta o di affidamento della gestione dei terreni interessati e delle strutture ivi presenti a imprese, consorzi, cooperative⁶⁸, ad altri soggetti pubblici o privati ovvero mediante affidamento ad enti delegati dalle stesse per la gestione forestale, privilegiando l'imprenditoria giovanile. A ben osservare, si tratta dunque di una norma dalla portata particolarmente rilevante, in ragione della significativa incidenza che la sua applicazione comporta sull'esercizio del diritto di proprietà e, più in generale, sulla tradizionale configurazione dei rapporti tra la sfera proprietaria e l'interesse pubblico⁶⁹. Anche a fronte di ciò, l'art. 12 è stato accolto in modo ambivalente dalla dottrina. Per un verso, la norma è stata salutata come una delle discipline più avanzate sul piano del riuso dei terreni abbandonati⁷⁰, per un altro, ha dato luogo a dubbi di costituzionalità e a perplessità su taluni suoi profili⁷¹.

⁶⁷ *Ibidem*, 157.

⁶⁸ Il riferimento è più nello specifico ai soggetti economici di cui all'art. 10, comma 5, ovverosia ai consorzi forestali, alle cooperative che operano prevalentemente in campo forestale, nonché alle altre forme associative tra i proprietari e i titolari della gestione dei beni terrieri.

⁶⁹ Si ritiene opportuno precisare che, nel quadro del d.lgs. n. 34/2018, l'attivazione di forme di sostituzione da parte dei poteri pubblici non è limitata alla sola fattispecie di cui all'art. 12. Invero, ai sensi dell'art. 7, comma 6, le Regioni sono tenute altresì ad individuare gli interventi di ripristino obbligatori da attuare in caso di violazioni delle norme che disciplinano le attività di gestione forestale, comprese le modalità di sostituzione diretta o di affidamento, anche previa occupazione temporanea e comunque senza obbligo di corrispondere alcuna indennità.

⁷⁰ Così F. Giglioni, *La proprietà al cospetto della modifica costituzionale dell'art. 9*, in *Munus*, 3, 2023, 620.

⁷¹ In tal senso, ad esempio, si pone G. Torelli, *Il patrimonio forestale nel recente Testo unico: le vicende della valorizzazione tra strategie di pianificazione ed assetti dominicali*, in *federalismi.it*, 6, 2021, 255 che ritiene che sorgano dubbi di costituzionalità rispetto a tale norma a fronte della compressione del diritto di proprietà su boschi privati, non appare giustificabile a partire dall'invocazione della giurisprudenza della Cassazione che sembrava riconoscere la categoria dei beni comuni, essendo stata superata dall'orientamento della Corte europea dei diritti dell'uomo che ha invitato lo Stato ad indennizzare il proprietario del bene di interesse pubblico di cui era stato illegittimamente privato. Per altri aspetti, rilievi critici risultano altresì dalle considerazioni di M. Flick, *La foresta: pianificare oggi per (soprav)vivere domani*, in *Riv. giur. amb.*, 2, 2022, 338, che esprime perplessità rispetto alle modalità di attribuzione alle Regioni nel dettare la disciplina di dettaglio, in assenza di un parametro sostanziale che possa delimitare o arginare l'esercizio del potere. Peraltro, l'A. ritiene che vi siano delle difficoltà concettuali nel ritenere che la duratura sottrazione della disponibilità di un bene al

Al di là di quanto sinora osservato, la ragione che giustifica una lettura più approfondita della norma in questa sede risiede nel nesso concettuale tra il fenomeno di abbandono e la condizione di fragilità territoriale e ambientale che la norma sottende. Sotto un primo profilo, la mitigazione delle condizioni di fragilità emerge come una delle finalità espressamente perseguite dall'art. 12, che annovera tra i propri obiettivi la salvaguardia dell'assetto idrogeologico, la prevenzione e il contenimento del rischio incendi, nonché la riduzione dei fenomeni di degrado ambientale. In questa prospettiva, gli interventi preposti al recupero dei terreni abbandonati assumono una funzione di prevenzione e di tutela, coerente con l'evoluzione dell'amministrazione verso forme di tutela anticipata nella mitigazione dei rischi⁷². Sotto un secondo profilo, il superamento della fragilità costituisce una delle fattispecie applicative previste dalla norma. Come già accennato, le Regioni sono tenute, da un lato, a promuovere il recupero produttivo dei terreni interessati da fenomeni di abbandono e, dall'altro, a intervenire per il ripristino delle condizioni di sicurezza nei casi di rischio per l'incolumità pubblica o di instabilità ecologica dei boschi. Si tratta di fattispecie autonome, fondate su presupposti giuridici differenti: la prima, espressiva del principio della funzione sociale della proprietà, che orienta l'intervento pubblico verso il riuso e la valorizzazione dei fondi abbandonati nell'interesse generale; la seconda, riconducibile all'esercizio di un potere di polizia finalizzato alla rimozione di situazioni pregiudizievoli per la sicurezza e l'incolumità pubblica⁷³. In tal senso, allora, la visione sottesa alla norma che si coglierebbe è che l'abbandono, in quanto causa di deterioramento strutturale e funzionale del territorio, rappresenti un fattore di aggravamento delle fragilità territoriali e che, al contempo, il recupero produttivo dei terreni abbandonati possa assumere il valore di strumento di mitigazione e di riequilibrio delle medesime fragilità.

4.1. *Il panorama normativo regionale in materia di sostituzione della gestione e di conferimento di terreni abbandonati e silenti*

Nell'attuazione della norma, ampi margini di discrezionalità sono riconosciuti alle Regioni. In conformità al comma 4 del medesimo art. 12, spetta invero alle Regioni: la definizione dei criteri e delle modalità per l'individuazione, l'approvazione

rispettivo proprietario sia compatibile con la tutela costituzionale della proprietà. In forma propositiva, M.P. Ragionieri, P. Felice, M. Zortea, *Strumenti di recupero delle proprietà fondiarie frammentate e dei terreni abbandonati o silenti*, in N. Ferrucci (a cura di), *Commentario al testo unico in materia di foreste e filiere forestali (d.lgs. 3 aprile 2018, n. 34)*, Cedam, Padova, 2019, 305 ss., ritengono che la disciplina di cui all'art. 12 possa essere integrata da classici e nuovi istituti, quali l'usucapione e i contratti di rete di impresa.

⁷² Sia consentito a tal proposito il richiamo a R. Stupazzini, *L'amministrazione delle calamità naturali al tempo della crisi climatica. Uno studio sull'organizzazione e sull'attività amministrativa per la riduzione dei rischi* (Tesi di dottorato), maggio 2024.

⁷³ Si tratta della lettura condivisa da M. Flick, *La foresta: pianificare oggi per (soprav)vivere domani*, cit.

e l'attuazione degli interventi di gestione necessari al ripristino ed al miglioramento delle condizioni dei boschi e delle loro funzioni protettive, ambientali ed economiche, anche nell'ambito e in attuazione degli strumenti di pianificazione forestale⁷⁴; la definizione degli accordi con i proprietari dei terreni interessati e l'individuazione degli strumenti più idonei per la realizzazione degli interventi di gestione forestale da attuare, nonché la definizione delle eventuali procedure per la sostituzione diretta o l'affidamento della gestione al fine di ripristinare e migliorare le condizioni dei boschi e le loro funzioni; la definizione dei criteri e delle modalità per il calcolo e il riconoscimento degli eventuali frutti, al netto dei costi sostenuti, derivanti dalla realizzazione degli interventi di gestione forestale previsti per i terreni la cui proprietà non sia individuabile o reperibile e godibile.

Volgendo lo sguardo agli ordinamenti regionali, lo sforzo di adeguamento alla disciplina introdotta dal d.lgs. n. 34/2018 appare, nel complesso, piuttosto contenuto. Le esperienze che seguono, che costituiscono le limitate ipotesi di normazione successiva al 2018 in materia forestale, confermano invero un recepimento selettivo e disomogeneo dei profili cardine dell'art. 12, con frequenti rinvii a regolazioni sub-primarie non ancora perfezionate e, soprattutto, con una declinazione non sempre compiuta del nesso tra abbandono e fragilità.

Tra tali esperienze, vi rientra la Regione Puglia che, comunque, limita le forme di sostituzione della gestione e di conferimento delle superfici forestali all'ipotesi di proprietà pubbliche o proprietà silenti intercluse o contigue all'area oggetto di una gestione associata o consortile, rimettendo la definizione della procedura ad apposito regolamento che non risulta sia stato sinora approvato⁷⁵.

Diverso è invece l'approccio della Regione Campania, che è intervenuta delegando ai Comuni le funzioni di assegnazione delle terre incolte, abbandonate o insufficientemente coltivate⁷⁶. Qui il legislatore regionale si muove in coerenza con la struttura a duplice fattispecie dell'art. 12, affiancando alla fattispecie del recupero per insufficiente coltivazione una seconda ipotesi, espressiva della dimensione preventiva: l'obbligo per le Comunità montane, le Unioni dei Comuni o i Comuni di inserire negli elenchi dei terreni incolti o abbandonati assegnabili quelli localizzati in aree a rischio idrogeologico o di incendio per i quali non siano state adottate le misure obbligatorie di prevenzione e mitigazione dei rischi notificate ai proprietari⁷⁷. In senso analogo, l'art. 6 della medesima legge prevede che la struttura

⁷⁴ Sul punto G. Torelli, *Il patrimonio forestale nel recente Testo unico: le vicende della valorizzazione tra strategie di pianificazione ed assetti dominicali*, cit., esprimeva il timore che il recupero funzionale e produttivo dei terreni abbandonati e silenti venisse attuato in mancanza di una programmazione coordinata e ragionata, considerando che, alla data di pubblicazione del contributo, ancora non era stata adottata la Strategia Nazionale Forestale, quale documento che dovrebbe orientare i programmi regionali e a cascata i piani di gestione forestale.

⁷⁵ Art. 28, legge reg. 21 marzo 2023, n. 1.

⁷⁶ Art. 9, legge reg. 26 aprile 2023, n. 10.

⁷⁷ Art. 7, legge reg. 26 aprile 2023, n. 10.

regionale competente in materia di servizio fitosanitario segnali ai medesimi enti locali i terreni agricoli oggetto di fitopatie e infestazioni parassitarie, per i quali non siano state eseguite le misure di lotta obbligatoria notificate ai proprietari, ai fini dell'inserimento negli elenchi dei terreni agricoli incolti o abbandonati assegnabili. In questa prospettiva, dunque, la mancata cura dei terreni, intesa come inadempimento degli obblighi di prevenzione e mitigazione, costituisce presupposto di una menomazione delle facoltà proprietarie, secondo l'impostazione sostanziale dell'art. 12, d.lgs. n. 34/2018.

L'Emilia-Romagna, con il Regolamento regionale 1° agosto 2018, n. 3, ha approntato una disciplina organica degli interventi di gestione dei boschi e degli altri ambiti di interesse forestale. Nel profilo qui rilevante, la norma ammetterebbe la gestione di sistemi agro-forestali nei pascoli, nei prato-pascoli e nei terreni agricoli abbandonati che, allo stato, presentino una copertura arborea forestale inferiore al 50%⁷⁸, previa presentazione all'ente forestale di una richiesta di autorizzazione alla realizzazione degli interventi espressamente tipizzati dalla norma. Pur nella sussistenza di tali garanzie, permarrebbe un vulnus sul piano procedurale nella misura in cui la disciplina resta silente sui presupposti specifici e sul procedimento che dovrebbe condurre alla qualificazione del fondo come "abbandonato", con il rischio di spostare a valle, ossia al momento autorizzatorio, le questioni definitorie che, per coerenza sistematica e garanzia degli interessati, esigerebbero una previa istruttoria tipizzata e un perimetro minimo di garanzie partecipative.

Il limitato adeguamento da parte delle Regioni alla rinnovata legislazione non conduce tuttavia a concludere che il panorama normativo regionale sia del tutto carente rispetto al tema *de quo*. La ragione risiede nel fatto che già prima dell'entrata in vigore del d.lgs. n. 34/2018 l'ordinamento conosceva una norma di principio orientata nella medesima direzione, alla quale la legislazione regionale aveva potuto ancorarsi. Il riferimento è nello specifico all'art. 5, d.lgs. 18 maggio 2001, n. 227, che rimetteva alle Regioni la definizione di norme funzionali a garantire il recupero dei boschi qualora sussistessero gravi processi di degrado o motivi di pubblica incolumità, l'approvazione di norme per la concessione in gestione dei boschi degli enti pubblici⁷⁹, nonché la promozione, insieme agli enti locali, della costituzione o partecipazione a consorzi forestali o altre forme associative per favorire lo sviluppo ed una più razionale gestione sostenibile delle risorse forestali. A differenza del vigente art. 12, dunque, si trattava di una norma dalle limitate prescrizioni di dettaglio sulle forme di sostituzione, gestione e cessione del bosco, peraltro, solo implicitamente, connesse al fenomeno dell'abbandono.

Ebbene, l'eterogeneità della legislazione regionale forestale antecedente al 2018 rifletterebe tali caratteristiche della norma di principio. Si tratta di differenze che attengono anzitutto ai presupposti per l'attivazione di forme di sostituzione, nonché

⁷⁸ Art. 50, del Regolamento regionale n. 3/2018.

⁷⁹ La condizione stabilita dalla norma di principio di cui al comma 2 del medesimo art. 5, d.lgs. n. 227/2001, era che rimanesse inalterata la superficie, la destinazione economica e la multifunzionalità.

alle finalità cui sarebbe preposto l'istituto. Si rinvencono infatti ordinamenti regionali in cui la sostituzione è subordinata alla sussistenza di una condizione di degrado tale da arrecare al patrimonio forestale limitrofo⁸⁰. In altri ordinamenti i presupposti sono identificati nelle stesse ragioni di pubblica utilità ed urgenza, in senso strettamente aderente alla norma di principio, quali la prevenzione dei rischi di dissesto idrogeologico, la caduta di valanghe e degli incendi boschivi, nonché motivi fitosanitari⁸¹. Altrove, la finalità di contenere il degrado ambientale, salvaguardare il suolo e gli equilibri idrogeologici e di limitare gli incendi boschivi è affiancata all'obiettivo di recuperare le aree abbandonate e favorire un nuovo assetto del territorio attraverso la valorizzazione delle attività agro-forestali⁸².

Al di là di ciò, l'eterogeneità si attesta altresì con riferimento agli strumenti. Mentre in alcuni casi non viene fatto riferimento ad alcuno istituto nello specifico⁸³, in altri casi si ricorre a piani di intervento straordinari, contemplando il ricorso all'occupazione temporanea⁸⁴, ovvero a concessioni in affitto del terreno volontarie o amministrative, ossia provvedimenti amministrativi adottati dallo stesso Comune attuatore, ove questo ravvisi un pubblico interesse afferente alla salute, alla sicurezza o ad uno stato di necessità o pericolo per la cittadinanza⁸⁵.

Ad ogni modo, anche rispetto alla legislazione regionale antecedente all'entrata in vigore del testo unico, si ravvisano lacune sul piano della disciplina procedimentale, considerando che, tra le normative richiamate, solo nel caso della Regione Lazio si è provveduto a strutturare un apposito impianto procedimentale, prevedendo esplicitamente l'obbligo per l'ente competente di comunicare al proprietario l'imminente sostituzione e precisando il termine entro il quale il proprietario potrebbe presentare una proposta di miglioramento e ricostituzione boschiva⁸⁶.

⁸⁰ Art. 32, comma 3, della legge regionale della Regione Umbria 19 novembre 2001, n. 28. Più nello specifico, in conformità al successivo Regolamento regionale 17 dicembre 2002, n. 7, l'Agenzia forestale regionale può sostituirsi nel caso di realizzazione di fasce antincendio nelle aree a rischio di incendio, di interventi di tutela fitopatologica, nonché nel caso di instabilità fisico-meccanica di soprassuoli posti al margine di strutture, infrastrutture o aree ad uso pubblico. Ad un medesimo presupposto è subordinata altresì l'attivazione di forme di sostituzione nel recupero dei boschi degradati ad opera delle Province e delle Comunità montane della Regione Lazio, ai sensi dell'art. 76, legge reg. 28 ottobre 2002, n. 39.

⁸¹ Art. 22, comma 2, Regolamento regionale della Regione Campania 28 settembre 2017, n. 3.

⁸² Art. 86, legge reg. Friuli-Venezia Giulia 23 aprile 2007, n. 9.

⁸³ Così nella Regione Umbria, con riferimento alla quale né nel Regolamento, né nella legge regionale viene precisato lo strumento attuativo cui l'Agenzia forestale regionale dovrebbe ricorrere.

⁸⁴ Art. 22, commi 2 e 3, Regolamento regionale della Regione Campania 28 settembre 2017, n. 3.

⁸⁵ Art. 4, comma 3, legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 10/2010.

⁸⁶ Si v. l'art. 103 del Regolamento regionale 18 aprile 2005, n. 7. Appare particolarmente meritevole di apprezzamento la decisione del legislatore regionale di prevedere nell'impianto procedimentale anche la fattispecie dei terreni silenti, disponendo, ai sensi dell'art. 76, comma 3, legge reg. 28 ottobre 2002, n. 39, che in caso di mancata individuazione del proprietario, la comunicazione debba essere sostituita con l'affissione del provvedimento all'albo pretorio per la durata specificata dal Regolamento regionale.

A ben osservare, tuttavia, nel panorama normativo regionale si ravvisano discipline preposte a regolare il recupero dei terreni abbandonati o incolti anche al di fuori della legislazione strettamente forestale. La ragione sarebbe da ricondurre ad un'ulteriore norma di principio in vigore da diverso tempo nell'ordinamento nazionale, ovverosia la legge 4 agosto 1978, n. 440, contenente i principi e i criteri per il recupero produttivo delle terre incolte, abbandonate o insufficientemente coltivate, anche ai fini della salvaguardia degli equilibri idrogeologici e della protezione dell'ambiente. La legge, come osservato, ricorrendo ad un antico istituto del diritto agrario, ovverosia la concessione delle terre incolte⁸⁷, rispondeva ad una problematica piuttosto risalente che nel tempo aveva portato ad una massiccia dispersione della proprietà rurale e forestale⁸⁸. Tale istituto rappresentava un esempio emblematico dell'intervento pubblico nel settore agricolo con finalità economico-sociale⁸⁹, da non intendere nei termini di un provvedimento sanzionatorio, bensì come un istituto rispondente a finalità sociali⁹⁰ a fronte dell'affermazione sempre più netta dell'interesse pubblico alla coltivazione delle terre⁹¹, con la conseguente trasformazione del contenuto del diritto dominicale sulla terra coltivabile⁹².

⁸⁷ Così G. Strambi, *La questione delle terre incolte e abbandonate e le leggi sulle "banche della terra"*, in *Riv. dir. agr.*, 4, 2017, 599, che richiama ampiamente i principali riferimenti dottrinali dell'epoca intorno al tema.

⁸⁸ Per una ricostruzione dei percorsi normativi intorno al tema dell'abbandono dei territori rurali si v. A. Crosetti, *Abbandono dei terreni rurali e associazionismo fondiario*, in R. Louvin (a cura di), *Mondi montani da governare*, Aracne, Roma, 2017, 57 ss. Come ricordato dall'A., i problemi delle proprietà agrarie e forestali affondano le radici nell'esodo e nel conseguente abbandono delle terre già a metà Ottocento, fenomeno poi aggravatosi tra le due guerre del Novecento. A fronte di ciò si sono delineate diverse risposte: da un lato, l'iniziativa spontanea degli stessi proprietari, che, mediante contratti di acquisto o di permuta, nonché tramite forme di associazionismo, mirava alla compattazione di fondi più estesi e contigui; dall'altro, opzioni fondate sulla prevalenza dell'interesse pubblico alla produzione e alla conduzione rispetto a quello privato, le quali hanno privilegiato, come via preferenziale, procedure di permuta e trasferimenti coattivi attuati mediante atti di imperio della pubblica amministrazione.

⁸⁹ Così G. Strambi, *La questione delle terre incolte e abbandonate e le leggi sulle "banche della terra"*, cit., 600.

⁹⁰ Così la sentenza della Corte cost. n. 301/1983, sebbene nell'ambito di un giudizio avente ad oggetto le norme emanate nel periodo tra il 1944 e il 1950, ancorché nella materia della concessione a contadini delle terre non coltivate o insufficientemente coltivate.

⁹¹ Così S. Pugliatti, *La proprietà nel nuovo diritto*, Giuffrè, Milano, 1974, 78-79, richiamato da G. Strambi, *La questione delle terre incolte e abbandonate e le leggi sulle "banche della terra"*, cit., 601, riferendosi al periodo bellico e postbellico. Ad avviso dell'A. l'interesse pubblico era tale da aver indotto i rappresentanti dell'amministrazione statale a non rimanere inerti di fronte al fenomeno della mancata coltivazione che direttamente vulnera il pubblico interesse, emanando provvedimenti che rendessero possibile tale coltivazione, quindi non necessariamente di espropriazione, ma diretti a sottrarre al coltivatore negligente la disponibilità del fondo.

⁹² Così A. Carozza, *Gli strumenti negoziali dell'intervento pubblico in agricoltura a scopo di avvaloramento e popolamento delle terre incolte o insufficientemente coltivate (funzione e struttura)*, in *Gli istituti del diritto agrario*, vol. I, Giuffrè, Milano, 1962, 169 richiamato da G. Strambi, *La questione delle terre incolte e abbandonate e le leggi sulle "banche della terra"*, cit.

Sulla falsariga delle ulteriori norme di principio richiamate, la legge n. 440/1978 rimetteva alle Regioni l'adozione delle norme di attuazione, definendo tuttavia i contorni della nozione di terre incolte e di terre abbandonate⁹³, la struttura procedimentale di base per la determinazione delle zone interessate da fenomeni di abbandono⁹⁴ e il procedimento alla base dell'assegnazione delle terre ai richiedenti⁹⁵. Ebbene, anche a fronte di ciò, la norma di principio è stata per lungo tempo sostanzialmente inattuata⁹⁶, a causa della scarsa e difficoltosa applicazione delle leggi regionali e dell'abrogazione esplicita di molte di esse⁹⁷.

In tempi relativamente più recenti, tuttavia, si è assistito ad una maggiore vivacità su tale versante da parte dei legislatori regionali, articolatasi prevalentemente intorno all'istituto delle banche regionali della terra⁹⁸, ovvero sia inventari periodicamente aggiornati dei terreni agricoli e forestali disponibili per operazioni di affitto o di concessione, identificati secondo indicazioni catastali e supporti cartografici⁹⁹, che diverse Regioni, seguendo l'esempio della Regione Toscana¹⁰⁰, hanno istituito nel proprio ordinamento.

Pur negli elementi di differenziazione, uno degli elementi comuni alle diverse esperienze regionali risiede nell'ampio coinvolgimento dei Comuni nella concreta alimentazione di tale banca dati. In diversi casi, difatti, il censimento dei terreni abbandonati o incolti e fabbricati rurali presenti nel territorio regionale è rimesso espressamente ai Comuni o alle Unioni di Comuni¹⁰¹, non sempre tuttavia accompagnando il trasferimento di tale funzione ad un apposito sostegno finanziario¹⁰². Per tale ragione si ritiene particolarmente opportuna, sul piano dell'effettività della norma, la previsione di appositi meccanismi sostitutivi nell'ipotesi di inerzia degli enti locali¹⁰³.

⁹³ Cfr. l'art. 2, legge n. 440/1978.

⁹⁴ Si v. l'art. 4, legge n. 440/1978.

⁹⁵ Cfr. l'art. 5, legge n. 440/1978.

⁹⁶ Così A. Crosetti, *Abbandono dei terreni rurali e associazionismo fondiario*, cit., 66.

⁹⁷ Così G. Strambi, *La questione delle terre incolte e abbandonate e le leggi sulle "banche della terra"*, cit., 605.

⁹⁸ Così in particolare la Regione Abruzzo, con legge reg. 8 ottobre 2015, n. 26, la Regione Basilicata con legge reg. 14 dicembre 2017, n. 36, la Regione Toscana con legge reg. 27 dicembre 2012, n. 80, la Regione Liguria con legge reg. 11 marzo 2014, n. 4, la Regione Veneto con legge reg. 8 agosto 2014, n. 26.

⁹⁹ *Ibidem*, 611.

¹⁰⁰ *Ibidem*, 610.

¹⁰¹ Così in particolare art. 4, comma 1, legge reg. Abruzzo 8 ottobre 2015, n. 26; art. 5, comma 3, legge reg. Toscana 27 dicembre 2012, n. 80; art. 3, comma 2, legge reg. Veneto 8 agosto 2014, n. 26.

¹⁰² Nel caso della Regione Abruzzo, ad esempio, all'art. 8 della legge regionale richiamata è inserita un'apposita clausola di invarianza finanziaria.

¹⁰³ Si v. art. 4, comma 2, legge reg. Abruzzo n. 26/2015, art. 5, comma 3, legge reg. Toscana n. 80/2012; art. 3, comma 2, legge reg. Veneto n. 26/2014.

La funzione in questione, che peraltro non è sempre stata rimessa in via esclusiva ai pubblici poteri¹⁰⁴, costituisce dunque un'attività conoscitiva essenziale ai fini del recupero dell'abbandono, dipendendo da essa la qualificazione di un terreno come tale e, di riflesso, la conseguente attivazione della procedura di assegnazione. L'esito di tale attività conoscitiva è così comunicato ai proprietari, cui è riconosciuta una facoltà partecipativa che, nei diversi ordinamenti regionali, si declina secondo modalità differenti: dalla presentazione di osservazioni con richiesta di aggiornamento dei beni censiti o di cancellazione dall'elenco¹⁰⁵ alla possibilità di assumersi l'impegno alla rimessa a coltura entro termini determinati¹⁰⁶, da accompagnare ove previsto con un apposito piano di gestione o di sviluppo aziendale¹⁰⁷. Ad ogni modo, l'inclusione del bene nel censimento produrrebbe effetti giuridici immediati. Difatti, nel primo caso richiamato, la cancellazione dall'elenco a fronte della presentazione dell'istanza non opera di diritto, ma sembrerebbe comunque subordinata ad una valutazione discrezionale dell'amministrazione. Negli altri, l'impegno assunto dal proprietario si cristallizza in obblighi positivi assistiti da termini, la cui mancata attuazione determina l'attivazione del meccanismo allocativo, in via diretta, nei sistemi con assegnazione automatica¹⁰⁸, e in via mediata, nei sistemi che dispongono il reinserimento del fondo nell'elenco dei terreni abbandonati¹⁰⁹.

A margine di questa breve ricognizione del quadro regionale, si impongono due considerazioni.

Anzitutto, si ritiene di osservare che nella misura in cui il presupposto del recupero dell'abbandono consiste nella previa qualificazione del terreno come abbandonato e tale qualificazione è subordinata ad un contraddittorio con il proprietario, gli spazi che la legislazione offre per interventi di recupero su terreni silenti risultano, di fatto, assai limitati.

¹⁰⁴ Secondo il modello prefigurato dalla Regione Piemonte, che risulta dall'Allegato A alla Deliberazione della Giunta regionale del 1° giugno 2018, n. 37-6978, sono gli stessi richiedenti, in sede di domanda di assegnazione, a dover dichiarare sotto forma di dichiarazione sostitutiva di atto di notorietà lo stato di abbandono o di non coltivazione delle particelle di terreno di cui si richiede l'assegnazione. In senso parzialmente analogo, la Regione Liguria fa leva sui proprietari o sugli aventi diritto, disponendo che le persone fisiche o giuridiche, che posseggono nel territorio della Regione Liguria terreni classificati agricoli o boschivi, possono segnalarne la disponibilità alla Regione ai fini di una loro valorizzazione tramite la BRT per il recupero ad uso produttivo delle superfici agricole e forestali abbandonate, incolte o sottoutilizzate, nonché per la salvaguardia del territorio. In questo caso, comunque, al fianco di tali soggetti, i Comuni, il Corpo Forestale o altri Enti territoriali soggetti legittimati a presentare alla Regione una segnalazione di terreni in presunto stato di abbandono ai fini dell'implementazione dell'apposita sezione della base dati informatica della BRT (Cfr. la deliberazione della giunta regionale del 21 novembre 2014, n. 1456).

¹⁰⁵ Art. 4, comma 4, legge reg. Abruzzo n. 26/2015.

¹⁰⁶ Art. 1, comma 8, del Reg. Regionale Toscana 4 marzo 2014, n. 13/R.

¹⁰⁷ Allegato A alla Deliberazione della Giunta regionale Piemonte del 1° giugno 2018, n. 37-6978.

¹⁰⁸ Così nel caso della Regione Piemonte.

¹⁰⁹ Così secondo le previsioni della Regione Toscana.

La seconda considerazione riguarda invece l'insieme di presupposti per l'attivazione degli interventi, che, in via ordinaria, sembrano dipendere dalla sussistenza di un interesse effettivo di terzi a farsi carico del fondo, che, tuttavia, costituisce una circostanza meramente eventuale. Secondo una tale configurazione, si affida di fatto alla domanda privata la messa in opera di una tutela che presenterebbe evidenti profili pubblicistici, con potenziali criticità in termini di effettività della cura del territorio. In tal senso, allora, il disinteresse nel mercato potrebbe tradursi nella perdurante mancanza di salvaguardia del territorio, lasciando irrisolto il nesso, più volte richiamato, tra abbandono e fragilità. Occorre pur precisare che, in alcune esperienze, la normativa riconosce ai Comuni la facoltà di intervenire direttamente sui beni abbandonati o incolti iscritti nella Banca della Terra, con la possibilità di recuperare le somme sostenute¹¹⁰. Si tratterebbe, tuttavia, di una facoltà rimessa ai Comuni e non di un dovere, tale da configurare anche l'intervento del Comune come mera eventualità, condizionata dall'immediata disponibilità di risorse e dalla valutazione discrezionale delle priorità dell'ente locale. In una prospettiva sistematica, ciò condurrebbe pertanto a valutare l'opportunità di prevedere una tipizzazione dei presupposti per un più ampio intervento dei pubblici poteri, con criteri minimi di attivazione ancorati a soglie di rischio e a indicatori di degrado, e di una corrispondente graduazione degli oneri in capo ai proprietari, al fine di attivare il circuito recupero-mitigazione anche laddove difetti l'iniziativa dei terzi.

In aggiunta a tali considerazioni, è necessaria una chiosa di ordine sistematico. L'iniziativa regionale ha avuto carattere meritorio e ha prodotto un effetto emulativo che ha condotto molte Regioni a introdurre nei propri ordinamenti strumenti di censimento e valorizzazione dei terreni abbandonati. Occorre tuttavia precisare che il quadro complessivo si è stratificato e reso opaco, dapprima con la legge 28 luglio 2016, n. 154, che, all'art. 16, ha istituito presso ISMEA una Banca delle terre agricole a livello nazionale, quindi con l'art. 3, d.l. 20 giugno 2017, n. 91, che, sulla scorta di talune esperienze regionali, ha previsto, nelle Regioni del Mezzogiorno, una specifica procedura di valorizzazione dei terreni abbandonati o incolti e dei beni immobili in stato di abbandono. Il risultato è un regime policentrico, con piani normativi e amministrativi potenzialmente sovrapposti, presupposti non omogenei e procedure disallineate in capo ai Comuni, con ricadute negative in termini di certezza del diritto, effettività degli interventi e parità di trattamento tra territori. In questa prospettiva, il rischio non è solo la duplicazione delle banche dati, anche ulteriori rispetto a quelle istituite in attuazione della legge n. 440/1978, ma anche la frizione tra basi di dati e procedimenti diversi, con possibili conflitti di competenza, oneri amministrativi ridondanti e incentivi incoerenti per gli operatori. Per tale ragione, non si può che condividere l'auspicio, condiviso in dottrina, che il

¹¹⁰ Si cfr.: art. 5, comma 2, legge reg. Abruzzo n. 26/2015 e l'art. 11 del Decreto 12 luglio 2017, n. 2/Reg della Regione Abruzzo; art. 5, comma 9, legge reg. Toscana n. 80/2012 e l'art. 6 Reg. Regionale Toscana n. 13/R/2014; art. 4, comma 5, legge reg. Veneto n. 26/2014.

legislatore torni a disciplinare la materia chiarendo gli ambiti di sovrapposizione e coordinando gli strumenti introdotti ai vari livelli ¹¹¹.

4.2. *Sul fondamento costituzionale dell'art. 12, d.lgs. n. 34/2018*

Rispetto al dibattito suscitato dall'entrata in vigore del d.lgs. n. 34/2018 e alla luce del quadro normativo regionale vigente in materia di recupero di terreni abbandonati, ci sono diverse ragioni per ritenere che la norma di cui all'art. 12 trovi pieno fondamento nel testo costituzionale. Prima di chiarire in quale misura si ravvisi tale fondamento, si ritiene tuttavia opportuna una premessa. È stato autorevolmente osservato, difatti, che la proprietà si configuri come un centro di imputazione degli interessi del proprietario e degli obiettivi nei quali si concreta l'utilità sociale, per effetto del mutato fondamento dell'attribuzione dei poteri proprietari, espresso dalla funzione sociale, e della relativa incidenza, tramite procedimenti conformativi, sul diritto di proprietà ¹¹². Ebbene, si ritiene che tale ricostruzione risulti particolarmente pertinente con riferimento ai beni qualificabili come beni privati di interesse pubblico, da tutelare nell'interesse delle generazioni future, quali, per l'appunto, i beni forestali, secondo le pertinenti previsioni legislative ¹¹³. Proprio la coesistenza, sul medesimo bene, tra l'interesse del proprietario e quello delle generazioni future attiverebbe forme di responsabilità in capo al proprietario nei confronti del bene, funzionali a preservarne le capacità adattive e riproduttive ¹¹⁴.

Quanto ai parametri costituzionali, un ancoraggio diretto si rinviene nell'art. 44, che consente alla legge di imporre obblighi e vincoli alla proprietà terriera privata per il razionale sfruttamento del suolo e per la stabilizzazione di equi rapporti sociali. L'abbandono non integrerebbe una forma di sfruttamento e, a fortiori, non costituirebbe una forma razionale di sfruttamento, in particolare ove si accolga un'accezione rafforzata della razionalità, vale a dire una decisione tale da non poter essere migliorata con altra decisione idonea a perseguire il medesimo fine senza peggiorare la situazione di altri soggetti ¹¹⁵. Leggendo in questi termini, dunque, la scelta di mantenere il terreno in uno stato di abbandono, alla luce delle esternalità negative prodotte sui terreni circostanti, apparirebbe tutt'altro che una forma di razionale sfruttamento del suolo.

A ben osservare, tuttavia, le disposizioni in esame troverebbero altresì un ulteriore fondamento nel rinnovato assetto delineato dalla legge cost. 11 febbraio 2022,

¹¹¹ G. Strambi, *La questione delle terre incolte e abbandonate e le leggi sulle "banche della terra"*, cit., 630.

¹¹² S. Rodotà, *Il terribile diritto*, Il Mulino, Bologna, 2004, 420.

¹¹³ Così l'art. 1, comma 1, d.lgs. n. 34/2018.

¹¹⁴ *Ibidem*.

¹¹⁵ L'accezione di razionalità declinata in questo senso è ripresa da A. Zito, *Teoria della scelta razionale e teoria giuridica della discrezionalità amministrativa: prolegomeni per un inquadramento sistematico*, in *Nuove Autonomie*, 1, 2022, 92.

n. 1, che potrebbe operare come legittimazione postuma dell'istituto. Secondo la prospettiva qui accolta ¹¹⁶, l'art. 9, per la sua naturale proiezione sull'intera interalatura normativa, inciderebbe anche sul diritto di proprietà, in particolare quando la relazione tra proprietario e bene sia connotata da disinteresse. In tale ipotesi di squilibrio, cioè nell'ipotesi di abbandono della *res*, le garanzie di cui all'art. 42 Cost. non opererebbero più quale parametro di tutela dell'interesse proprietario, poiché il sacrificio della risorsa ambientale non risulterebbe giustificato dall'esistenza di un concorrente interesse individuale del titolare. Ne seguirebbe che la difesa dell'esclusività del rapporto proprietario su un bene connotato da disinteresse finirebbe per compromettere, in modo non proporzionato, la salvaguardia e la trasmissione delle risorse naturali.

In questa prospettiva, allora, lo spazio di responsabilità che connota il regime proprietario si traduce anzitutto in doveri di custodia del bene e ciò varrebbe, in particolare modo, per i beni forestali, in quanto contraddistinti da quel carattere di multifunzionalità, tale per cui l'incuria genererebbe al contempo externalità negative per le generazioni presenti, in termini di sicurezza del territorio, e per quelle future, in termini di capacità generative e riproduttive della risorsa. Ne consegue che, accanto alle misure ablatorie e alle nuove ipotesi espropriative richiamate in dottrina ¹¹⁷, il rinnovato equilibrio tra proprietà e *res*, risultante dall'assetto costituzionale novellato, potrebbe giustificare anche la previsione di limiti non meramente conservativi, ossia vincoli che si traducano in obblighi di *facere* e, se del caso, di *pati*, tali da garantire il mantenimento nel tempo della capacità del bene di erogare servizi ecosistemici.

Muovendo la lente d'indagine oltre i confini strettamente giuridici, si potrebbe altresì ritenere che, nei casi di abbandono, vengano meno proprio i presupposti fattuali che di regola legittimano l'esclusività proprietaria. In tale ipotesi, difatti, la rivalità nella fruizione si riduce ad una mera potenzialità, poiché il bene non è utilizzato dal titolare, mentre l'escludibilità, pur sussistendo *de iure*, risulta priva di una giustificazione funzionale *de facto*. In assenza di un fondamento logico, ancor prima che giuridico, l'esclusività opererebbe piuttosto come una barriera che impedirebbe l'uso socialmente desiderabile del bene e il superamento di condizioni di fragilità attuali o potenziali, con effetti distorsivi sull'interesse alla conservazione e alla sicurezza territoriale.

Ne deriva che strumenti che condizionano, graduano o temporaneamente riallocano talune facoltà di godimento, entro limiti proporzionati e tipizzati, come quelli previsti dall'art. 12, d.lgs. n. 34/2018, risultano non solo coerenti con il rinnovato assetto costituzionale, ma trovano ulteriore supporto nella constatazione che il bene abbandonato presenta una rivalità effettiva bassa e un'escludibilità priva di giustificazione funzionale. In questa chiave, l'intervento pubblico

¹¹⁶ La tesi è ripresa, per l'appunto, da F. Giglioni, *La proprietà al cospetto della modifica costituzionale dell'art. 9*, cit., 597 ss.

¹¹⁷ *Ibidem*.

sostitutivo e l'apertura a forme di gestione alternative non contraddicono la logica proprietaria, bensì ne ricompongono il fondamento alla luce della tutela dell'integrità ecologica, del contrasto alla fragilità del territorio e della responsabilità intergenerazionale.

A partire da queste ultime considerazioni, si intende condividere una chiosa conclusiva alla luce della sentenza della Corte di Cassazione dell'11 agosto 2025, n. 23093. In tale pronuncia è stato sostenuto che la categoria dei beni comuni costituisca un inquadramento sistematico idoneo a offrire, in presenza di un interesse alla gestione diretta in forma comunitaria, risposte diverse da quelle codicistiche al problema dei beni immobili abbandonati. A ben osservare, quindi, si tratterebbe di un'affermazione che potrebbe essere letta come una forma di apertura della Corte all'attivazione di forme di amministrazione condivisa del bene abbandonato, ove naturalmente sussista un interesse concreto comunitario. A fronte di questa apertura, diventa allora ancor più plausibile ritenere, tornando alla norma qui di interesse, che la clausola per cui le Regioni attuino gli interventi di gestione *«conformemente alla disciplina vigente in materia di contratti pubblici»*¹¹⁸ non imponga, di per sé, il ricorso al mercato in ogni evenienza. La clausola di conformità potrebbe piuttosto essere intesa come rinvio ai criteri e ai principi dell'ordinamento dei contratti pubblici, lasciando però spazio, quando non ricorra un rapporto sinallagmatico e quando la finalità primaria sia la cura del bene nell'interesse generale, a modelli organizzativi di amministrazione condivisa, in conformità con l'art. 6, d.lgs. n. 36/2023, in attuazione dei principi di solidarietà sociale e di sussidiarietà orizzontale di cui all'art. 118, ultimo comma, Cost.

5. Considerazioni conclusive

Il percorso tracciato consente di ritornare alla premessa comune alle diverse direttrici dell'indagine, ossia l'esistenza di un legame biunivoco tra abbandono e fragilità territoriale: da un lato, le condizioni di fragilità costituiscono uno dei fattori determinanti dei processi di spopolamento; dall'altro, l'abbandono dei luoghi porta con sé l'esaurimento del presidio territoriale, che implica il venir meno della cura e della manutenzione del territorio, aggravando la vulnerabilità complessiva dei luoghi. Si instaura, dunque, un circuito cumulativo tra abbandono e aumento della fragilità che l'ordinamento è chiamato a interrompere, non soltanto attraverso misure di carattere riparatorio, ma anche mediante un disegno organico di tutela anticipata in chiave preventiva.

In questa prospettiva, lungo tre distinte linee di ricerca si è tentato di verificare se, e in che termini, l'ordinamento giuridico contempra condizioni idonee a rendere effettivi percorsi di rigenerazione coerenti con tale nesso strutturale.

¹¹⁸ Art. 12, comma 3, d.lgs. n. 34/2018.

Lungo una prima linea di ricerca è stata condotta un'analisi delle politiche pubbliche finalizzate alla rivitalizzazione delle aree interne, con particolare riferimento alla Strategia Nazionale per le Aree Interne (SNAI). È emerso, in linea generale, che la tutela attiva del territorio, intesa come insieme di pratiche e strategie di gestione funzionali alla sua messa in sicurezza, risulta inclusa tra le misure suscettibili di finanziamento nell'ambito di tali politiche. Tale previsione muove dal presupposto per cui il rafforzamento della sicurezza territoriale costituisce una condizione necessaria per contrastare i fenomeni di abbandono e il progressivo indebolimento demografico ed economico che interessano ampie porzioni del territorio nazionale. Per quanto è stato possibile rilevare, e dunque limitatamente alla SNAI, tale impostazione trova riscontro tanto negli indirizzi strategici e nelle premesse programmatiche, quanto nelle attività di progettazione e allocazione delle risorse, pur in presenza, sul piano attuativo, di ritardi significativi e di uno stato di attuazione parziale degli interventi previsti.

Come emerso lungo una seconda linea di ricerca, il fenomeno dell'abbandono assume rilevanza giuridica anche nell'ambito dei processi di ricostruzione post-calamità, almeno sotto un duplice profilo. In primo luogo, la condizione di abbandono dell'immobile incide sull'ammissibilità degli interventi e sulla delimitazione delle misure di sostegno, secondo un orientamento consolidato che tende a circoscrivere l'intervento pubblico al ripristino dell'agibilità e della funzionalità degli edifici effettivamente utilizzati al momento dell'evento. In questa prospettiva, la riqualificazione di fabbricati in stato di abbandono o di degrado strutturale non è stata ordinariamente ricompresa nei percorsi di ricomposizione della trama territoriale. Solo in ipotesi circoscritte, infatti, l'assetto regolatorio ha contemplato la concessione di contributi per la demolizione di tali immobili e la pulizia delle relative aree. Come argomentato, si tratta di un'impostazione rispetto alla quale appare auspicabile un ripensamento, nella misura in cui la ridefinizione dell'assetto territoriale post-calamità non dovrebbe limitarsi alla mera ricostituzione delle funzioni lese, ma dovrebbe rappresentare anche l'occasione per affrontare in modo sistemico la presenza di immobili abbandonati, potenzialmente interferenti con gli obiettivi di sicurezza, sostenibilità e coerenza urbanistica. Il mancato inserimento di questa componente nei processi ricostruttivi rischia, infatti, di generare insediamenti formalmente rinnovati ma sostanzialmente incompleti, destinati a convivere con un patrimonio edilizio residuale in disuso, le cui ricadute, sotto il profilo ambientale e della sicurezza, non possono dirsi trascurabili.

In secondo luogo, l'abbandono rileva come parametro per valutare l'efficacia delle politiche ricostruttive, ossia in relazione alla loro capacità di contrastare nuove forme di desertificazione insediativa successive all'evento. In questa direzione si collocano le misure che subordinano l'accesso ai benefici pubblici alla permanenza del presidio territoriale, mediante l'introduzione di vincoli e limitazioni sulle facoltà dei beneficiari. Si tratta di vincoli e condizioni che rispondono al proposito di impedire che le risorse pubbliche, stanziare in una logica solidaristica, si traducano in vantaggi patrimoniali privi di ricaduta collettiva, e di scongiurare che l'intervento

pubblico si esaurisca in una ricostruzione meramente formale del patrimonio edilizio, priva di effetti durevoli sul piano della tenuta insediativa. Una ricostruzione efficace, infatti, non può limitarsi alla riparazione dei danni materiali, dovendosi piuttosto porre l'obiettivo di ricreare le condizioni per la permanenza delle comunità nei territori nel medio-lungo periodo.

Infine, l'approfondimento dedicato all'art. 12, d.lgs. n. 34/2018 ha permesso di evidenziare la portata innovativa di una disposizione sorretta da un solido ancoraggio costituzionale. La norma si fonda, invero, sull'idea che l'abbandono, in quanto causa di degrado strutturale e funzionale del territorio, costituisca un fattore di accrescimento delle fragilità territoriali, e che il recupero produttivo dei terreni incolti o silenti possa assumere un ruolo attivo nella loro mitigazione. Rispetto a ciò, è stata esplorata la dimensione attuativa della norma sul piano regionale, dalla quale è emerso un panorama particolarmente frammentato, sia con riguardo ai presupposti legittimanti l'intervento sostitutivo, sia rispetto alla configurazione dei procedimenti alla base degli strumenti individuati, anche a fronte di un quadro normativo statale tutt'altro che omogeneo, composto da disposizioni di principio non sempre coordinate e sovente prive di una disciplina uniforme delle garanzie procedimentali.

In definitiva, il percorso sviluppato ha evidenziato come, lungo tre direttrici distinte ma convergenti, l'ordinamento giuridico contempli strumenti potenzialmente idonei a sostenere percorsi di rigenerazione coerenti con il nesso strutturale tra abbandono e fragilità. Tanto nelle politiche di sviluppo per le aree interne, quanto nei processi di ricostruzione post-calamità e nelle esperienze di gestione sostitutiva dei terreni incolti, si manifesta, pur con forme e intensità differenti, una tensione comune verso modelli di presidio attivo, orientati a spezzare il circuito cumulativo tra rarefazione insediativa e vulnerabilità dei luoghi. Ebbene, in tale prospettiva, la riflessione giuridica si rivela decisiva non solo nell'individuare le discontinuità e le ambiguità dell'assetto vigente, ma anche nel contribuire a fare del diritto non già un mero strumento riparatorio, bensì l'infrastruttura ordinante di una presenza stabile nei territori, capace di integrare prevenzione, coesione e responsabilità nella loro cura.

ASSETTI FONDIARI COLLETTIVI, FORME DELL'ABBANDONO E RIGENERAZIONE URBANISTICA E TERRITORIALE

Maria Grazia Della Scala

Sommario. 1. Genesi e sviluppo dei diritti collettivi e la difficile catalogazione delle terre di uso civico. – 2. Il riordino degli assetti fondiari collettivi e il “demanio civico”. – 3. Il mutamento dei sistemi di produzione e consumo e i destini dei beni civici. – 4. La funzionalità dei diritti collettivi agli interessi paesaggistico-ambientali e la nuova disciplina di protezione nella legge n. 168/2017. – 5. L'abbandono delle terre e i mutamenti delle destinazioni d'uso. Le prospettive della rigenerazione territoriale. – 6. Le illecite occupazioni e trasformazioni dei beni civici, le istanze della rigenerazione urbana e i meccanismi di flessibilità introdotti dal d.l. n. 77/2021. – 7. Gli assetti fondiari collettivi nella prospettiva della sussidiarietà orizzontale. Problematiche attuali e considerazioni conclusive.

1. Genesi e sviluppo dei diritti collettivi e la difficile catalogazione delle terre di uso civico

Il tema dell'abbandono dei beni immobili, della sua prevenzione o di un recupero dei medesimi ai fini della rigenerazione urbana e territoriale attraversa, in certa misura e con molte peculiarità, il complesso orizzonte dei terreni di uso civico, che presentano un'incidenza significativa sul nostro territorio.

Si tratta di un fenomeno complesso ed eterogeneo, dalle molteplici forme, sinteticamente riducibile alle ipotesi di usi collettivi su terreni di proprietà altrui oppure di diretta appartenenza di terre a una comunità, quale forma intermedia tra la proprietà privata individuale e quella pubblica ¹.

¹ Cfr. U. Petronio, *Usi civici*, in *Enc. dir.*, XLV, Giuffrè, Milano, 1992, 933 ss., M.A. Lorzio, *Usi civici* (ad vocem), in *Enc. giur.*, XXXII, Treccani, Roma, 1994, G. Cervati, *Aspetti della legislazione vigente circa usi civici e terre di uso civico*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1967, 90 ss., F. Marinelli, *Assetti fondiari collettivi* (ad vocem), in *Enc. dir.*, Annali, X, Giuffrè, Milano, 2017, 72, che vi ricomprende ad esempio, le comunanze agrarie, le regole dell'arco alpino, il maso chiuso della provincia di Bolzano, finanche i tratturi e il demanio armentizio. Per alcune particolari figure, cfr. anche D. Palazzo, *Il regime giuridico dei percorsi della transumanza. Tutela e valorizzazione del contesto ordinamentale*, in C. Valorani (a cura di), *Paesaggio e transumanza. Percezione transdisciplinare per una conservazione attiva*, Franco Angeli, Milano, 2025, 299 ss. Per un'analisi anche comparativa: G. C. De Martin, *Comunità di villaggio e proprietà collettiva in Italia e in Europa*, Cedam, Padova, 1990. Riconduce i domini comuni a diritti di naturale dominicale e più precisamente alla “proprietà collettiva”: V. Cerulli Irelli, *Proprietà pubblica e diritti collettivi*, Cedam,

In ogni caso si traduce in diritti di sfruttamento di terreni a scopi agro-silvo-pastorali, essenziali per il sostentamento della comunità o comunque utili a migliorarne la condizione². La promiscuità dell'appartenenza e/o dell'uso suggerisce di parlare, con formula onnicomprensiva, di "assetti fondiari collettivi"³ che in modo per lo più silenzioso e dimenticato⁴, hanno attraversato i secoli per continuare oggi a popolare il territorio e a integrare il nostro sistema giuridico.

Si stima che i medesimi coprano circa il 7-10% della superficie nazionale, estendendosi tra i 3 e i 5 milioni di ettari, riferiti principalmente, almeno nella loro origine, a boschi, pascoli, zone umide, litorali e terreni agricoli⁵.

Che i numeri indicati appaiano così variabili dipende dalla stessa natura dei diritti, domenicali o di uso, di cui si tratta, dalla loro risalente nascita in buona misura fattuale e consuetudinaria. La stessa origine delle molteplici forme di gestione comune, il momento storico che ne ha favorito genesi e sviluppo, sono ancora grandemente indefiniti, essendo i predetti istituti ora ricondotti all'antico *ager publicus* romano, ora, più direttamente e comunemente, all'età medievale⁶ nella quale si sono diffusi in tutta la Penisola e nelle isole.

In ogni caso, trovano radice nell'assunzione della disponibilità di un territorio

Padova, 1983, 274. Afferma la natura privatistica dei domini collettivi e delle associazioni quali enti esponenziali delle comunità titolari: G. Pagliari, "Prime note" sulla l. 20 novembre 2017 n. 168 ("norme in materia di domini collettivi"), in *Dir. econ.*, 2019, 1, 11 ss. Per l'incerta natura dei diritti in *re aliena*, e infine la tesi che si tratti di diritti reali peculiari, cfr. S. Orrù, *Usi civici*, in *Dig. disc. priv.*, sez. civ., XI Agg., Utet, Torino, 2018, 479 ss.

² Art. 4, legge n. 1766/1927. Per la distinzione delle diverse proprietà collettive in chiuse o aperte: art. 26, legge n. 1766/1927. Cfr. F. Marinelli, *Un'altra proprietà*, cit., 49 ss., e 137 ss. A. Germanò, *Sul comma 7 dell'art. 3 della l. n. 167/2017*, in *Dir. agroalimentare*, 2021, 141. Cfr. però adesso Cass. civ., sez. I, 31 gennaio 2025, n. 2295, secondo cui l'autonomia statutaria dei domini collettivi "chiusi", quantunque riconosciuta dalla legge, deve essere esercitata entro i limiti stabiliti dai principi costituzionali e dell'ordinamento giuridico, non potendosi tollerare disposizioni lesive di principi fondamentali quali il principio di uguaglianza di genere garantito dall'art. 3 Cost. (nel caso deciso la Corte ha censurato in particolare l'utilizzo del cognome come criterio esclusivo per l'appartenenza alla Regola di Casamazzone, ritenendolo discriminatorio nei confronti delle donne).

³ F. Marinelli, *Assetti fondiari collettivi (ad vocem)*, in *Enc. dir.*, Annali, X, Giuffrè, Milano, 2017, 72 ss. e già P.M. Catalani, *La collocazione sistematica degli assetti fondiari collettivi in funzione del rapporto tra comunità e ambiente*, in *Archivio Scialoja-Bolla*, 2014, 1, 1 ss.

⁴ P. Stella Richter, *Proprietà collettive, usi civici e interesse pubblico*, in *Dir. amm.*, 2003, I, 183.

⁵ ISTAT – 6° Censimento Generale dell'Agricoltura 2010, Risultati definitivi, tavola 2.2. Già risalenti rapporti dell'Istituto Nazionale di Economia Agraria rivelavano che fino al 1947 erano stati oggetto di accertamento della presenza di diritti di uso civico 3.085.028 ettari (dei quali 2.596.236 gestiti dai relativi Comuni e 488.792 gestiti da associazioni agrarie di varia denominazione), circa il 10% del territorio nazionale, mentre accertamenti successivi avrebbero fatto propendere per almeno altri due milioni di ettari di terre collettive; cfr. <https://gruppodinterventogiuridicoweb.com>.

⁶ F. Marinelli, *Un'altra proprietà. Usi civici, assetti fondiari collettivi, beni comuni*, II ed., Pacini, Pisa, 2019, 35 ss., V. Cerulli Irelli, *Proprietà collettive, demani civici ed usi civici*, in F. Marinelli, F. Politi (a cura di), *Un altro modo di possedere. Quarant'anni dopo*, Pacini giuridica, Pisa, 2018, 66 ss., P. Grossi, *Il mondo delle terre collettive. Itinerari giuridici tra ieri e domani*, Quodlibet, Macerata, 2019, p. 14.

da parte di una collettività, sulla base di un titolo, come il contratto di livello, di una diretta concessione di vasti territori direttamente a collettività o gruppi di famiglie, o attraverso un'occupazione originaria⁷. L'essere i terreni così concessi ovvero appresi oggetto di utilizzo collettivo attraverso il pascolo, il legnatico e la semina, ha determinato nel tempo la percezione da parte delle popolazioni della titolarità di tali peculiari diritti dominicali o di sfruttamento in virtù del fatto stesso di risiedere in un determinato territorio.

Tali risalenti e compositi esordi danno ragione della difficoltà di censire le terre civiche. Non esiste un registro pubblico completo ed ufficiale delle medesime, dovendosi compiere, per riconoscerle, un'accurata analisi di natura tecnico-giuridica, aperta e flessibile, anche in considerazione dei diversi tipi di diritto collettivo e degli Stati preunitari nel cui territorio può essersi formato. Nel caso di usi civici, dovrà accertarsi l'esistenza dell'uso stesso, mentre tale utilizzo comune potrà rilevare per l'accertamento del dominio collettivo come una delle possibili prove della sua natura⁸. L'indagine può vertere sui documenti originali, ove rinvenibili, catasti antichi e recenti ove rintracciare la presenza dell'uso attraverso l'individuazione di locuzioni come livello, università agraria, regola, ecc., avendo grande spazio il ragionamento presuntivo. L'art. 2, della legge del 1927 ammette quindi che “nel giudizio di accertamento circa la esistenza, natura ed estensione degli usi civici, ove non esista la prova documentale, è ammesso qualunque altro mezzo legale di prova purché l'esercizio dell'uso civico non sia cessato anteriormente al 1800”⁹.

⁷ V. Cerulli Irelli, *Proprietà pubblica e diritti collettivi*, cit., 278 ss., Id., *Diritto pubblico della “proprietà” e dei “beni”*, Giappichelli, Torino, 2022, 49 ss.

⁸ V. Cerulli Irelli, *Proprietà pubblica e diritti collettivi*, cit., 279 ss. che osserva come per quanto riguarda il Mezzogiorno d'Italia si tratta degli antichi demani universali, per cui ci si basa sostanzialmente su dati documentali e catastali. Altrove, per le terre feudali opera la presunzione “*ubi feuda ibi demania*”; per le terre di originario dominio collettivo, il medesimo si presume ove “ci si trovi a fronte di proprietà comunali risalenti a epoca anteriore al momento della formazione del comune come ente amministrativo”, e cfr. M.A. Lorzio, *Usi civici*, cit., 4.

⁹ Cfr., di recente, Cass. civ., sez. II, n. 24390/2021 che puntualizza: “La presunzione della esistenza di usi civici su fondi feudali fondata sulla considerazione storica che la concessione delle terre dal sovrano al feudatario rispetti sempre i diritti preesistenti delle popolazioni titolari del godimento delle terre stesse nei limiti dei loro bisogni essenziali, opera quando l'infeudazione del territorio sia stata posteriore allo stabilirsi su di esso di un nucleo di popolazione. L'articolo 2 della legge 16 giugno 1927 n. 1766, in particolare, va interpretato in relazione al principio *ubi feuda ibi demania*, nel senso che, se si tratta di usi esercitati anche posteriormente al 1800, la prova della loro esistenza, natura ed estensione può essere data con qualsiasi mezzo di prova. Qualora, invece, si tratti di usi civici, il cui esercizio sia cessato anteriormente al 1800, la prova dell'esistenza, natura ed estensione deve esser data esclusivamente con documenti, con la conseguenza che, se si assuma che quegli usi vadano su terre ex feudali, va data con documenti la prova della natura feudale di esse e dell'esistenza di un feudo abitato e, una volta che questa sia stata fornita, ne discende direttamente, sulla base del principio *ubi feuda ibi demania*, l'esistenza, senza bisogno di ulteriore prova, degli usi originari, cioè degli usi necessari, secondo i bisogni della popolazione e la natura delle terre, costituenti il giuridico attributo della feudalità di un determinato territorio abitato”.

L'accertamento, la valutazione, l'autorizzazione alla liquidazione o affrancazione dei diritti collettivi (artt. 29 e 30, r.d. n. 332/1928), spettano oggi alle regioni, in virtù del trasferimento di competenze operato dal d.P.R. n. 616/1977¹⁰. Sono però le eventuali decisioni assunte in sede contenziosa dal Commissario per gli usi civici ad affermarne definitivamente esistenza e consistenza¹¹, con poteri d'iniziativa d'ufficio che, in mancanza di adeguate garanzie alternative, costituiscono tuttora fondamentale presidio dei beni collettivi stessi e dell'interesse nazionale alla tutela paesaggistico-ambientale dai medesimi rivestito¹².

Molte regioni stanno adottando sistemi informatici di mappatura, utili per la relativa ricognizione¹³.

2. Il riordino degli assetti fondiari collettivi e il "demanio civico"

Se a partire dalla Rivoluzione francese i diritti collettivi sono stati ampiamente osteggiati¹⁴, la nostra legge n. 1766/1927, si inserisce a pieno titolo nella coinè borghese, tentando di risolvere le relazioni economiche e le libertà fondamentali dell'individuo nel monistico schema proprietario, allontanandole da tradizioni di autonomia collettiva¹⁵. Pur muovendo da un sostanziale riconoscimento

¹⁰ Cfr. art. 66, d.P.R. n. 616/1977.

¹¹ Se dal 1977 le funzioni dei commissari per la liquidazione degli usi civici, contemplate dagli artt. 27 ss., legge n. 1766/1927 e dal regolamento di esecuzione, sono state conferite alle regioni, a questi è rimasta la funzione giurisdizionale di decidere della demanialità del terreno sottoposto a giudizio con pronunce capaci di passare in giudicato ove non proposto appello alla Corte d'appello ed eventuale, successivo ricorso per Cassazione. Cfr. *amplius*, F. Marinelli, *Apologia degli usi civici e del loro giudice*, in *Rass. dir. civ.*, 3, 2016, 872.

¹² Corte cost. nn. 398/1989, 133/1993, 46/1995, 345/1997, 113/2018, 125/2025.

¹³ Ad esempio, Basilicata e Lazio dispongono di servizi WebGIS o Quaderni degli Usi Civici che permettono di visualizzare cartograficamente le zone gravate, inclusi i nuclei edificati.

¹⁴ Si pensi a come già la legge n. 5489/1888 mantenesse "l'aspetto e la sostanza di anello di una lunga catena di atti liquidatori". Esito di alcuni primi dibattiti sul rilievo dei diritti collettivi, avrebbe quanto meno riconosciuto un ruolo diretto ai comunisti di affrancare essi stessi i fondi e insieme la legittimazione a continuare l'assetto fondiario collettivo. La successiva legge n. 397/1894 sull'ordinamento dei domini collettivi nelle Province dell'ex Stato Pontificio, per la prima volta offre a questi esplicito riconoscimento ma ne condiziona la permanenza all'assunzione della personalità giuridica con obbligo di darsi un regolamento. Aperture presto soffocate da un ritorno all'"accanimento liquidatorio" con la legge n. 76/1908: P. Grossi, *Il mondo delle terre collettive*, cit., 55-56. Per riferimenti anche alle vicende francesi: V. Cerulli Irelli, *Proprietà pubblica e diritti collettivi*, cit., 292.

¹⁵ La legge n. 1766/1927 riconosce che le terre civiche possano essere possedute da Comuni, Università e altre associazioni agrarie "comunque denominate" quali enti esponenziali delle comunità originarie, con una diffidenza tuttavia nei confronti delle seconde. Ha previsto il potere del Ministero dell'economia nazionale di disporre lo scioglimento delle associazioni, ove dotate di patrimonio insufficiente o fosse verificata l'inutilità o dannosità della relativa esistenza, per essere i terreni quindi trasferiti ai Comuni o alle frazioni nel cui territorio erano compresi, per amministrarli con gestione separata (artt. 25-26). Per un recupero dei diritti collettivi alla coscienza giuridica: H. Maine, *Ancient Law. Its connection*

dell'esistente, è fondamentalmente orientata allo scopo pratico di "superare le latenti conflittualità del mondo produttivo agrario"¹⁶, di eliminare gli usi civici quali fastidiose limitazioni alla piena esplicazione dell'individualismo liberale risolto nell'istituto della piena proprietà privata, e parimenti rimuoverle dalla proprietà pubblica, riducendo gli elementi di promiscuità attraverso, liquidazioni, quotizzazioni e affrancazioni¹⁷. Allo stesso tempo, si sancisce la definitiva consacrazione legislativa dei domini collettivi, secondo la prospettiva elaborata dalle leggi napoletane eversive della feudalità e i principi giurisprudenziali che da queste si erano sviluppati, estendendoli al tutto il territorio nazionale¹⁸. La legge, nel suo intento anche ordinante, qualifica dunque le terre di proprietà collettiva in termini di demanio civico, equiparandole, quanto a regime giuridico, ai beni dello Stato, definendole inalienabili e indisponibili in assenza di una formale autorizzazione, se ne riconosce la titolarità in capo ai "naturali", agli abitanti, ne è ribadita la natura perpetua. In ragione di tale particolare regime, la giurisprudenza coerentemente nega la possibilità di usucapione dei demani civici da parte di privati, diversamente che per i terreni oggetto di uso civico, considerandoli beni *extra commercium*¹⁹.

with the early History of Society and its Relation to Modern Ideas, II ed., John Murray, London, 1870; E. de Laveleye, *De la propriété et de ses formes primitives*, F. Alcan, Paris, 1984; G. Venezian, *Reliquie della proprietà collettiva, in Italia*, ora in *Opere giuridiche*, Athenaeum, Roma, 1920. Cfr. P. Grossi, "Un altro modo di possedere". *L'emersione di forme alternative di proprietà alla coscienza giuridica postunitaria*, 1977, rist. Giuffrè, Milano, 2017; Id., *Il mondo delle terre collettive*, cit., 48 ss.

¹⁵ Cfr. l'art. 1 in cui la legge "riconosce" (art. 1, comma 1) i domini collettivi; cfr. P. Grossi, *Il mondo delle terre collettive. Itinerari giuridici tra ieri e domani*, cit., 16 ss.; F. Marinelli, *Un'altra proprietà*, cit., 40 ss.

¹⁶ Corte cost. n. 236/2022, Corte cost. n. 119/2023.

¹⁷ La legge contempla la liquidazione per scorporo, attuata attraverso l'attribuzione "in compenso dei diritti civici" di una porzione di terreno (artt. 5 e 6); la liquidazione effettuata con il pagamento di un canone annuo di natura enfiteutica in misura corrispondente al valore dei diritti, ove i terreni abbiano ricevuto "sostanziali e permanenti migliorie" o si tratti di "piccoli appezzamenti non raggruppabili in unità agrarie" (art. 7, comma 1) e, nel caso delle ex province pontificie, la liquidazione tramite affrancazione invertita che consente l'intera attribuzione del fondo al dominio dietro pagamento di un canone (art. 7, comma 2). Peraltro, prevedeva che chiunque pretendesse l'accertamento dei diritti di uso civico dovesse farne dichiarazione al commissario entro sei mesi dell'entrata in vigore della legge, pena l'estinzione dei diritti stessi, con previsione intesa come riferita, tuttavia, agli usi non più in esercizio. Per i diritti collettivi *in re propria*, la legge distingue tra terreni convenientemente utilizzabili come bosco o pascolo permanente e quelli utilizzabili per la coltura agraria. Per i primi, tendenzialmente intesi come "proprietà conservativa", è prevista una alienabilità condizionata all'autorizzazione del Ministero dell'economia nazionale e l'immutabilità della destinazione; per i secondi è prevista una ripartizione in unità fondiarie e concessione in enfiteusi con obbligo di migliorie, condizionante la possibilità di affrancazione: artt. 13, 19, 21. Si precisa che nella fase precedente all'affrancazione, le unità fondiarie non possono essere divise, alienate o cedute per qualsiasi titolo (art. 21, comma 3). Cfr. Corte cost. n. 117/2023, M. Calabrò, G. Mari, *Rilevanza degli usi civici nella circolazione degli immobili*, cit., 143 ss.

¹⁸ F. Marinelli, *Assetti fondiari collettivi*, cit., 74, che osserva come in particolare la commissione feudale napoletana avesse elaborato principi posti poi a base della legge del 1927, quali quelli della incommerciabilità, non usucapibilità, imprescrittibilità.

¹⁹ In tal senso, per la giurisprudenza più recente, v. ad es. Cass., sez. III civ., n. 19792/2011, Cass.

La legge n. 1766/1927 prevede tuttavia, a fianco delle norme relative a *liquidazioni*, *affrancazioni* e *alienazioni*, possibili modifiche “a sanatoria”, ammettendo che qualora sulle terre collettive appartenenti ai Comuni, alle frazioni ed alle associazioni agrarie o ad esse pervenute per effetto delle liquidazioni degli usi civici, siano avvenute *occupazioni*, queste, su domanda dell'interessato, possono essere *legittimate* a condizione che l'occupante vi abbia apportato “sostanziali e permanenti migliorie”, la zona occupata non interrompa “la continuità dei terreni”, l'occupazione stessa duri da almeno dieci anni. Non essendo avvenuta la legittimazione, le terre devono essere restituite alla comunità.

Il regolamento attuativo, r.d. n. 332/1928, disciplina più puntualmente un meccanismo di tutela dinamica e di persistente attualità, configurando autorizzazioni al *cambio di destinazione d'uso dei terreni*, in presenza di “un reale beneficio per la generalità degli abitanti”. Si dispone che il decreto contenga però la clausola di ritorno delle terre, in quanto possibile, all'antica destinazione quando venga a cessare lo scopo per il quale l'autorizzazione stessa è stata accordata (art. 41).

La legge del 1927 che, si limita a definire gli usi civici come “diritto di promiscuo godimento delle terre spettanti agli abitanti di un Comune, o di una frazione di Comune” (art. 1), lascia ad ogni modo affiorare una certa consapevolezza dell'importanza anche ambientale dei domini collettivi, o almeno, di una loro parte, facendo riferimento, nel suo art. 14, alla “conservazione del patrimonio boschivo e pascolivo nazionale”²⁰.

La medesima è stata parzialmente attuata nei primi anni successivi alla sua entrata in vigore, trovando il favore del regime fascista verso la piccola e piena proprietà terriera. È risultata tuttavia storicamente incompiuta nel suo obiettivo principale di ridurre drasticamente o eliminare i diritti d'uso in *re aliena*, mentre ha sancito, grazie alla conferma e sistematizzazione del regime demaniale, l'effettiva sopravvivenza di molti demani civici lungo i secoli, anche quando rimasti silenti e distratti dalla loro originaria destinazione.

La prospettiva sociale e comunitaria della persona accolta dalla nostra Carta fondamentale, il principio solidaristico, il pluralismo istituzionale hanno poi aperto la strada a una cultura giuridica che, sia pur faticosamente e nei decenni, ha teso a restituire valore e piena dignità agli assetti fondiari collettivi, riconoscendo la

civ., sez. un., n. 19 agosto 2024, n. 22893/2024. Sulla possibilità di esproprio per pubblico interesse, la questione, dibattuta, è stata risolta da Cass., sez. un., n. 12570/2023 nel senso della non espropriabilità del demanio civico, salva previa sdeமானializzazione. Delle diverse posizioni assunte in precedenza dalla giurisprudenza dà conto Cass. civ., sez. II, n. 34460/2022. In dottrina, escludeva già l'espropriabilità del demanio civico ad es. G. Pagliari, “*Prime note*” sulla l. 20 novembre 2017, n. 168, cit., 30. Tali posizioni hanno poi trovato conferma nella legge n. 221/2015 che ha inserito nell'art. 4, d.P.R. n. 327/2001 il comma 1-bis, secondo cui “i beni gravati da uso civico non possono essere espropriati o asserviti coattivamente se non viene pronunciato il mutamento di destinazione d'uso, fatte salve le ipotesi in cui l'opera pubblica o di pubblica utilità sia compatibile con l'esercizio dell'uso civico”. Sul tema della circolazione dei beni civici, cfr. ampiamente M. Calabrò, G. Mari, *Rilevanza degli usi civici nella circolazione degli immobili*, in *Riv. giur. edilizia*, 2021, 4, 143 ss.

²⁰ Lo sottolinea ad es. Corte cost. n. 391/1989.

fattualità del diritto, non riducibile ad atti normativi formali e non comprimibile da “articolate geometrie codicistiche”²¹ inserendoli in quella pluralità degli ordinamenti giuridici che i dogmi dello Stato di diritto avevano teso ad offuscare²².

In questo orizzonte si inseriva timidamente già la prima legge sulla Montagna, n. 99/1952, riferita come tale solo ad alcune tipologie di terre civiche, che, con tenore comunque ben diverso rispetto alla legge del 1927, enunciava: “nessuna innovazione è operata in fatto di comunioni familiari vigenti nei territori montani nell’esercizio dell’attività agro-silvo-pastorale; dette comunioni continuano a godere e ad amministrare i loro beni in conformità dei rispettivi statuti e consuetudini riconosciuti dal diritto anteriore”²³.

3. *Il mutamento dei sistemi di produzione e consumo e i destini dei beni civici*

Il mutamento dei sistemi di produzione e consumo, avvenuto soprattutto nei decenni che hanno seguito la seconda industrializzazione, ha inciso fortemente sui destini delle terre civiche, pur rimaste formalmente numerose, determinando un progressivo spopolamento delle campagne e dei luoghi di montagna e una perdita d’interesse delle attività tradizionali costituenti contenuto tipico dei diritti di uso collettivo²⁴. Molti terreni sono stati semplicemente abbandonati, altri sono stati abbandonati per essere occupati abusivamente o incorporati nei patrimoni comunali e poi venduti a privati a fini di urbanizzazione. La trasformazione è dunque avvenuta inizialmente per necessità produttive, in seguito per pressione edilizia e disattenzione delle amministrazioni. Solo una piccola parte delle terre è oggi utilizzata agli scopi agricoli o pastorali originari, concentrata soprattutto nell’arco alpino e in alcune zone del Centro-Sud²⁵.

Come è difficile censire puntualmente le terre civiche, è arduo dare conto di quante di esse siano effettivamente abbandonate o illecitamente trasformate e quali siano i precisi esiti, in ogni dove, di tali alterazioni ma vi è la consapevolezza, pur nelle maglie di un monitoraggio frammentato, che si tratti di grandezze elevate²⁶.

²¹ F. Marinelli, *Assetti fondiari collettivi*, cit., 73.

²² P. Grossi, *Il mondo delle terre collettive*, cit., 23 ss.

²³ Sulle peculiarità di disciplina delle regole dell’arco alpino, cfr. la legge n. 1102/1971 e la legge n. 97/1994. Cfr. F. Marinelli, *Assetti fondiari collettivi*, cit., 76-77.

²⁴ A. Paire, *Contributo allo studio degli usi civici*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2020, 23. Sul fenomeno in generale, in tutta Europa: M. Ruggieri, *Il recupero dei terreni abbandonati nei paesi della CEE*, in *Bollettino della Società Geografica Italiana*, 1984, 359 ss.

²⁵ Cfr. i dati riferiti su <https://gruppodinterventogiuridicoweb.com>.

²⁶ Cfr. già gli esiti che emergevano dal Convegno sulle Comunanze agrarie tenutosi a Macerata nel 1970, i cui atti sono pubblicati in *Nuovo diritto agrario*, 1978. Attualmente, molti comuni hanno istruttorie aperte per la verifica del demanio civico, indicando una mappatura ancora grandemente incompleta.

La loro distribuzione geografica riflette anzitutto differenze tra il Nord e il Sud Italia, influenzate da diverse dinamiche socio-economiche e da differenziate norme regionali che, essendosi spinte spesso molto in avanti, hanno agevolato alienazioni e mutamenti di destinazione d'uso in assenza dei procedimenti previsti dalla disciplina statale²⁷. Le trasformazioni legate alla realizzazione di opere edilizie abusive riguardano prevalentemente le regioni meridionali e le zone costiere²⁸, mentre in alcune regioni del Nord (es. Veneto, Trentino-Alto Adige, Lombardia) le terre trasformate sono più spesso oggetto di legittimazione o affrancazione formale. Il fenomeno dell'abbandono in senso stretto riguarda soprattutto le zone montane, dove la cessazione delle attività agro-pastorali collettive tende a portare al degrado dei pascoli, all'avanzamento incontrollato dei boschi e alla perdita di paesaggi storici. Nella Dorsale Appenninica l'abbandono delle terre e la perdita di manutenzione idraulico-agraria produce un aumento del rischio di frane e incendi²⁹. Nell'Arco Alpino, sebbene meglio gestito tramite le Regole o le Magnifiche Comunità, si registra comunque una frammentazione fondiaria che rende difficile l'uso produttivo delle terre comuni, soggette a una lenta ricolonizzazione forestale³⁰.

Tali eventi da un lato non fanno cessare, come più volte anticipato, la natura collettiva delle terre civiche, in assenza dei procedimenti di liquidazione o sdemanializzazione previsti dalla legge statale, ma nemmeno arrivano a smentire l'interesse generale che ne giustifica la perdurante esistenza e che negli ultimi anni tende a riemergere con enfasi, mutando sembianze.

Al tradizionale e prevalente interesse socioeconomico dell'istituto si aggiunge la percepita funzionalità a parzialmente nuovi e urgenti interessi generali. Il legislatore prende atto di come gli assetti fondiari collettivi abbiano offerto e offrano un contributo fondamentale alla salvaguardia del territorio e dei paesaggi, contenendo cementificazione, consumo di suolo, alterazione di assetti idrogeologici e di equilibri ecosistemici, proteggendo valori culturali-identitari³¹. La legge Galasso, n. 431/1985,

²⁷ T. Klitsche de la Grange, *Usi civici e Regioni: problemi di legittimità costituzionale e coordinamento delle funzioni*, in *Giust. civ.*, 4, 1981, 206-218; F. Marinelli, *Usi civici e poteri delle regioni*, in *Giust. civ.*, 5, 1992, 1167-1171; Id., *Usi civici e poteri delle regioni (atto secondo)*, in *Giust. civ.*, 10, 1992, 2328 ss.; Id., *Usi civici e poteri delle regioni (atto terzo)*, in *Giust. civ.*, 2, 1998, 332 ss.

²⁸ Campania, Sicilia, Calabria, Puglia presentano i tassi più alti di costruzioni abusive. In Campania e Sicilia, l'incidenza di edifici illegali supera spesso il 45-50% delle nuove costruzioni. Qui le terre civiche sono state spesso inglobate dall'espansione urbana, senza i necessari provvedimenti di sclassificazione. Anche Lazio e Sardegna rappresentano casi critici per la gestione dei diritti civici. Cfr. <https://gruppodinterventogiuridicoweb.com>, e il Rapporto di Legambiente *Abbatti l'abuso*, 2023, su www.legambiente.it.

²⁹ Cfr. ISPRA, *Rapporto sul Dissesto Idrogeologico (2024-2025)*, su www.isprambiente.gov.it.

³⁰ Cfr. F. Marinelli, *Assetti fondiari collettivi*, cit., 78.

³¹ Per una sottolineatura del valore culturale dei diritti collettivi, cfr. M. Calabrò, A. Simonati, *Gli usi civici nel contesto del patrimonio culturale (immateriale): per un nuovo paradigma giuridico dei demani collettivi*, in C. Cerrina Ferroni, T. Frosini, L. Mezzetti, P.L. Petrillo (a cura di), *Ambiente, energia, alimentazione. Modelli giuridici comparati per lo sviluppo sostenibile*, Fondazione Cesifin

nell'intento di offrire ampia tutela a vaste porzioni del territorio, ha così incluso tutte le terre di uso civico tra i beni paesaggistici *ex lege*³², con una scelta ribadita dal Codice dei beni culturali e del Paesaggio, d.lgs. n. 42/2004³³, e accolta come nervatura di una nuova disciplina organica della materia dalla legge n. 168/2017³⁴.

Quest'ultima si pone, dunque, in una logica capovolta rispetto alla legge del 1927, di pieno riconoscimento, valorizzazione, rilancio, protezione di "un altro modo di possedere"³⁵, segno di una civiltà sotterranea che ha percorso i secoli, alternativo al modello individualistico della proprietà privata dominante per millenni buona parte della cultura giuridica ufficiale³⁶ e che usciva assolutizzato dal modello giuridico ottocentesco piegato ai valori personalistico-liberali della classe borghese, funzionali al consolidamento e alla tenuta del sistema politico – istituzionale³⁷. Risultano così superate tutte quelle norme della legge 1927 di promozione di liquidazioni e affrancazioni mosse da un deciso intento riduttivo

4. *La funzionalità dei diritti collettivi agli interessi paesaggistico-ambientali e la nuova disciplina di protezione nella legge n. 168/2017*

La legge n. 168/2017 riconosce così piena dignità giuridica al complesso degli assetti comunitari che, resistenti in fatto ai molti tentativi di superamento e annichilimento, sono espressamente inquadrati nella teoria istituzionale dell'ordinamento giuridico e della pluralità degli ordinamenti giuridici³⁸, aventi come tratto caratterizzante la relativa spontaneità e originarietà, restituendosi centralità agli enti esponenziali delle collettività – squisitamente privati³⁹ – titolari della relativa

Alberto Predieri – Firenze University Press, Firenze, 2012, 119 ss., M. Calabrò, A. Simonati, *Gli usi civici nel contesto del patrimonio culturale (immateriale)*, cit.

³² Sulla portata della legge, ai nostri fini, cfr. Corte cost. nn. 151, 152, 153/1986, in *Foro it.*, 1986, I, 2689, Corte cost. n. 133/1993, *ivi*, 1993, I, 2126.

³³ Su cui cfr. ad es. Corte cost. n. 201/2014 e Corte cost. n. 71/2020 che evidenzia come l'estensione del vincolo paesaggistico ad ogni specie di beni collettivi abbia fatto perdere rilevanza all'assegnazione a categoria dei domini collettivi *ex lege* n. 1766/1927.

³⁴ Cfr. art. 2, legge n. 168/2017 secondo cui la Repubblica valorizza i beni di collettivo godimento come elementi fondamentali per le comunità locali, strumenti per la conservazione del patrimonio naturale e componenti ambientali, tutelando i diritti di uso e gestione dei cittadini su tali beni preesistenti allo Stato.

³⁵ La formula è di C. Cattaneo, *Su la bonificazione del Piano di Magadino a nome della Società promotrice. Primo Rapporto*, ora in *Scritti economici*, a cura di A. Bertolino, F. Le Monnier, Firenze, 1956, 187, 188, cfr. P. Grossi, *Il mondo delle terre collettive*, cit., 46, che sottolinea l'accezione più economica e politologica che tecnico-giuridica ma insieme l'efficacia straordinaria dell'icona cattanea.

³⁶ P. Grossi, *Un altro modo di possedere*, cit., 11.

³⁷ P. Grossi, *Un altro modo di possedere*, cit., 5 ss.

³⁸ Santi Romano, *L'ordinamento giuridico. Studi sul concetto, le fonti e i caratteri del diritto*, Enrico Spoerri e Tip. Mariotti, Pisa, 1918.

³⁹ Cfr. Cass., sez. un., ord. n. 12482/2020, in *Foro it.*, 10, 1, 2020, 3074, Cass. civ., sez. I, n. 10837/2021.

gestione, e configurandosi l'amministrazione da parte del comune come meramente residuale⁴⁰. Non a caso, la legge richiama l'art. 2 Cost., intendendoli come formazioni sociali funzionali al pieno sviluppo della personalità dell'individuo, l'intero art. 9, per il loro valore naturalistico-paesaggistico e culturale, l'art. 42 in quanto eminente espressione della possibilità di regimi di disciplina della proprietà privata particolarmente limitativi in ragione della relativa funzione sociale, e, l'art. 43 come fondamento della loro riserva originaria a comunità di abitanti⁴¹.

L'art. 3, comma 3, della legge definisce i beni collettivi, comprensivi di usi civici e di domini collettivi, come un patrimonio unitario e indivisibile, superando le distinzioni e tutele parziali della legge n. 1766/1927; ne ribadisce e rafforza il regime sostanzialmente demaniale rimarcando i caratteri della inalienabilità, indivisibilità, inusucapibilità e affermando vigorosamente la perpetua destinazione a fini agro-silvo-pastorali.

Se il legislatore nazionale tende così a offrire un trattamento protettivo unitario delle terre oggetto di usi civici e dei domini collettivi, pur attribuendo solo i secondi al "patrimonio antico dell'ente collettivo" (art. 1, comma 3), la Corte costituzionale ne ripropone i persistenti profili differenziali. Mentre si giustifica un'omogenea tutela ecologico-paesaggistica, appare irragionevole un trattamento unitario dei profili dominicali⁴².

La legge si inquadra, ad ogni modo, in un movimento più vasto, di ordine europeo e internazionale volto a rivitalizzare, tutelare, offrire rinnovato valore a tali specie di beni comuni, diffusi in tutto il mondo in forme diverse, ove non

⁴⁰ Art. 2, comma 3, legge n. 168/2017. Per l'idea che anche con riferimento al demanio propriamente pubblico, il Comune non sia un proprietario privatistico ma un gestore pubblicistico, in funzione della sua migliore utilizzabilità da parte della collettività: Alb. Romano, *Demianalità e patrimonialità: a proposito dei beni culturali*, in V. Caputi Jambrenghi (a cura di), *La cultura e i suoi beni giuridici*, Giuffrè, Milano, 1999.

⁴¹ Cfr. l'art. 1 in cui la legge "riconosce" (art. 1, comma 1) i domini collettivi come "ordinamento giuridico primario delle comunità originarie: a) soggetto alla Costituzione; b) dotato di capacità di autonormazione (...); c) dotato di capacità di gestione del patrimonio naturale, economico e culturale, che fa capo alla base territoriale della proprietà collettiva, considerato come comproprietà inter-generazionale; d) caratterizzato dall'esistenza di una collettività i cui membri hanno in proprietà terreni ed insieme esercitano più o meno estesi diritti di godimento, individualmente o collettivamente, su terreni che il comune amministra o la comunità da esso distinta ha in proprietà pubblica o collettiva". V. G. Pagliari, "Prime note" sulla l. 20 novembre 2017 n. 168 ("norme in materia di domini collettivi", cit., 14 ss.

⁴² Cfr. Corte cost. n. 119/2023 che ha dichiarato costituzionalmente illegittimo l'art. 3 della legge laddove estendeva anche alle terre di uso civico *in re aliena* il regime della inalienabilità, ancora ragionevolmente predicabile dei soli demani civici. Cfr. già ampiamente V. Cerulli Irelli, *Proprietà pubblica e diritti collettivi*, cit., 288-290. Sul tema, di recente, P. Lazzara, *Questioni vecchie e nuove in tema di domini collettivi e usi civici. La legge 168-2017 all'attenzione della Corte costituzionale*, in *Federalismi*, 2023, 8, che rileva peraltro la contraddizione tra l'art. 3, comma 2, legge n. 168, che inserisce tra i beni dell'antico patrimonio dell'ente collettivo i soli domini collettivi, variamente intesi e denominati, e l'art. 3, comma 3 che estendeva a tutti i beni collettivi, prima della pronuncia del giudice delle leggi, il regime dell'inalienabilità, in contrasto, oltre che con l'art. 42 Cost., con l'art. 6 della CEDU come norme interposta.

definitivamente sradicati, e funzionali alla conservazione di tradizioni culturali e interessi ambientali⁴³.

Con questo, la legge n. 2017 ha riportato con nettezza la disciplina degli assetti fondiari comuni, irriducibili a profilo di disciplina dell'agricoltura ed espunti dal contaminato ambito del governo del territorio, alla competenza legislativa esclusiva statale, non solo per la riconduzione del loro regime all'"ordinamento civile", ma anche considerando il livello unitario degli interessi dai medesimi espressi in quanto beni appartenenti al patrimonio culturale e naturale della Nazione⁴⁴.

5. *L'abbandono delle terre e i mutamenti delle destinazioni d'uso. Le prospettive della rigenerazione territoriale*

Le alterazioni pacificamente conosciute da innumerevoli terre civiche, nella loro varia natura, con effetti di degrado del territorio e spesso anche di parti di città realizzate in ossequio a interessi speculativi o nell'improprio perseguimento di interessi generali, pone le terre collettive nell'ambito della più ampia riflessione sulle esigenze della rigenerazione urbana e territoriale, chiamate a restituire ai territori stessi livelli adeguati di qualità sotto il profilo sociale e ambientale⁴⁵. Si tratta di

⁴³ Cfr. ad es. la dichiarazione delle Nazioni Unite sui *Diritti dei Popoli Indigeni* del 2008 e le Linee Guida della FAO *sulla Governance Responsabile della Tenuta dei Terreni, della Pesca e delle Foreste* (VGGT), del 2012. In ambito europeo il tema si inquadra nell'ambito delle politiche ambientali (v. ad es. il Regolamento LULUCF su *Uso del suolo, cambiamento di uso del suolo e silvicoltura* n. 841/2918) e della politica agricola comune, con una crescente attenzione al problema del *land grabbing*. V. già il Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema *L'accaparramento di terreni: un campanello d'allarme per l'Europa e una minaccia per l'agricoltura familiare* (2015/C 242/03). Cfr. P. Grossi, *Assetti fondiari collettivi*, cit., 96-97, e Cass. civ., sez. un., n. 3811/2011, richiamata da Corte cost. n. 113/2018, in cui si osserva come vi sia una "connessione inestricabile" dei profili economici, sociali e ambientali che "configurano uno dei casi in cui i principi combinati di sviluppo della persona, della tutela del paesaggio e della funzione sociale della proprietà trovano specifica attuazione, dando origine ad una concezione di bene pubblico (...) quale strumento finalizzato alla realizzazione di valori costituzionali".

⁴⁴ L. De Lucia, *Gli usi civici tra autonomia delle collettività e accentramento statale* in *Giur. cost.*, 3, 2018, 1284 ss.

⁴⁵ Sul tema, cfr., per tutti: A. Angiuli, *Rigenerazione identitaria e semplificazione nel governo del territorio*, in AA.VV., *Governo del territorio e patrimonio culturale, Studi dal XIX Convegno nazionale AIDU* (Bari-Matera, 30 settembre -1ottobre 2016), Giuffrè, Milano, 2018, 29 ss.; F. Gligioni, F. Di Lascio (a cura di), *La rigenerazione di beni e spazi urbani. Contributo al diritto della città*, Il Mulino, Bologna, 2017, A. Giusti, *La rigenerazione urbana. Temi, questioni e approcci nell'urbanistica di nuova generazione*, 2021 e Id., *La rigenerazione urbana tra consolidamento dei paradigmi e nuove contingenze*, in *Dir. amm.*, 2021, 439 ss.; F. Di Lascio, *Governare la rigenerazione urbana*, in *Riv. quadr. dir. amb.*, 2023, 88 ss., G. Guzzardo, *Linee evolutive della pianificazione senza espansione: rigenerazione urbana e pianificazione strategica del governo del territorio*, in P. Stella Richter (a cura di), *Verso le leggi regionali di 4. generazione: Studi dal XXI Convegno nazionale AIDU*, (Varese, 28-29 settembre 2018), Giuffrè Francis Lefebvre, Milano, 2019, 143-164; A. Primerano, *Il consumo di suolo e la rigenerazione urbana*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2022; AA.VV., *Riprendiamoci la città - Manuale d'uso*

profili distinti ma profondamente interconnessi, potendo una riconversione sociale e ambientale delle città e particolarmente delle aree metropolitane, realizzarsi efficacemente nel quadro di una visione integrata di realtà urbane e territori, creando nuove armonie tra contesti urbani, extraurbani e rurali, tra aree antropizzate e aree naturali, tra centralità metropolitane e aree interne, secondo i crismi di una nuova ecologia territoriale e urbana⁴⁶.

Per questo lo sguardo, con riguardo alle terre civiche, vuole estendersi, a tutte le possibili fattispecie di perdita della loro naturale destinazione all'esercizio delle comuni attività agro-silvo-pastorali e dell'idoneità a realizzare pienamente l'interesse pubblico alla tutela paesaggistica del territorio, come sintesi di profili ambientali e culturali.

Nelle ipotesi di semplice abbandono di terre che rimangono affidate all'incuria e al puro manifestarsi della natura, la distonia rispetto agli interessi generali che permeano la disciplina degli usi civici sembra apparentemente meno marcata ma non per questo inesistente, portando la trascuratezza, come evidenziato, a possibile degrado dei paesaggi, incontrollata alterazione delle risorse ambientali, anche ove non direttamente aggredite, perdita di valori culturali, alimentando a sua volta, in un vizioso processo circolare, l'ulteriore disincanto e allontanamento delle popolazioni.

La gestione delle terre deve tenere indubbiamente conto dell'evoluzione ecosistemica, di quella dell'economia agricola e delle nuove conoscenze nella materia ambientale, dell'agricoltura e nelle tecniche silvo-pastorali, non potendo risolversi in una mera conservazione statica⁴⁷.

Un adeguato correttivo ai suddetti fenomeni non potrebbe tuttavia risolversi in qualsiasi intervento di sollecitazione allo sviluppo economico, dovendo tradursi in interventi attivi da parte delle amministrazioni di ogni livello di governo finalizzati a restituire attrattività ai territori stessi nel quadro di progetti che valorizzano le aree interne, contribuendo a ripopolarle e a restituire alle terre civiche le loro vocazioni originarie, sia pur in orizzonte economico-produttivo moderno e rivisitato⁴⁸. Centrali sembrano gli interventi che, utilizzando i diversi istituti disciplinati dal diritto positivo, prestino le terre a usi temporanei diversi, con utilità per le originarie collettività titolari.

per la gestione della rigenerazione urbana, IFEL, Roma, 2023, Camera dei Deputati, *Le politiche di rigenerazione urbana - Prospettive e possibili impatti*, Dossier 2022-2025.

⁴⁶ E. Boscolo, *Un catalogo di principi (operanti) per l'urbanistica contemporanea*, in *Riv. giur. edilizia*, 2024, 2, 85 ss. 85 ss.; F. Giglioni, *La sostenibilità ambientale come vincolo giuridico per la rigenerazione urbana*, in *Riv. quad. dir. amb.*, decennale della Rivista (2010-2020), 2020, 1.

⁴⁷ Corte cost. n. 71/2020 e A. Paire, *Contributo allo studio degli usi civici*, cit., 288, che osserva come ormai l'istituto del mutamento sia divenuto "sempre più importante, quasi indispensabile per uno sfruttamento moderno degli usi civici".

⁴⁸ C. Vitale, *Riuso e valorizzazione del patrimonio culturale nelle aree interne. Profili giuridici*, Giappichelli, Torino, 2024; A. De Rossi (a cura di), *Riabitare l'Italia. Le aree interne tra abbandoni e riconquiste*, Donzelli, Roma, 2018.

Se gli *usi temporanei diversi* erano dal legislatore esemplificativamente indicati nella “istituzione di campi sperimentali, vivai e simili” (art. 41, r.d. n. 332/1928), nel tempo le amministrazioni regionali e locali hanno però teso a comprendervi anche forme di utilizzo piuttosto lontane da quelle *ivi* contemplate⁴⁹.

L'estensione alle terre civiche della tutela paesaggistica, i loro rinnovati ruoli nell'attuale orizzonte giuridico, suggeriscono tuttavia di rileggere con rigore la clausola della “restituzione delle terre” alle collettività titolari e alle originarie destinazioni (art. 41, r.d. n. 332/1928) non potendo oggi concepirsi come meramente eventuale il relativo mantenimento⁵⁰. Ciò rende, in linea di principio, incompatibili le proprietà collettive con l'attività edificatoria, idonea a determinare modifiche permanenti⁵¹, pur cogliendosi una linea di tendenza nel senso della possibile inclusione nell'ambito degli “usi diversi compatibili” di “opere d'interesse generale”⁵². Usi, comunque, significativamente differenti rispetto alla destinazione originaria, ove astrattamente ammissibili in ragione del limitato impatto del territorio, dovrebbero essere almeno contenuti in spazi temporali definiti e limitati, onde scongiurare effetti definitivi.

In giurisprudenza non si manca di rilevare come nelle diverse fattispecie di concessioni temporanee a privati, ove ammissibili, essendo le medesime assimilabili alle concessioni di demanio pubblico nella misura in cui attribuiscono utilità economiche a singoli, gli affidamenti dovrebbero realizzarsi attraverso procedure competitive, trasparenti e imparziali⁵³.

⁴⁹ Si pensi ad esempio, alla nota vicenda del monte Terminillo, per il quale erano state richieste autorizzazioni al mutamento di destinazione d'uso dei terreni, ospitanti importanti valori naturali naturalistici, parte dei quali inseriti nella Rete Natura 2000, per la realizzazione di un vasto progetto di realizzazione di impianti sciistici. Cfr. la sentenza del Commissariato per la liquidazione degli usi civici per le Regioni Lazio, Umbria e Toscana n. 39/2024. Si pensi ancora alle concessioni di terre civiche per l'installazione di impianti per la produzione di energie rinnovabili. Sulla non illegittimità della legge regionale (nella specie l'art. 13, comma 1, lett. b), legge reg. Sardegna n. 9/2023 che introduce l'art. 17-*bis* nella legge della Regione Sardegna 14 marzo 1994, n. 12), che non considera le aree gravate da usi civici “non idonee” alla localizzazione delle FER: Corte cost. n. 103/2024, che osserva come la previsione sia peraltro conforme alla disciplina statale, non venendo perciò meno la tutela paesaggistica.

⁵⁰ Cfr. Cons. Stato, n. 4962/2003, Id., n. 1247/2003, e la sentenza commissariale sopra citata in cui si ricorda il perdurante carattere eccezionale del mutamento di destinazione d'uso, evidenziando come il medesimo “non può né deve risolversi nella perdita di benefici, anche solo di carattere ambientale, per la generalità degli abitanti, unicamente a vantaggio dei privati”.

⁵¹ Cons. Stato, sez. IV, n. 8365/2003 e Commissariato per la liquidazione degli usi civici per le Regioni Lazio, Umbria e Toscana n. 39/2024, cit.

⁵² Cfr. ad es. il già richiamato art. 4, comma 1-*bis*, d.P.R. n. 327/2001, che considera astrattamente compatibile la trasformazione determinata con opere pubbliche o d'interesse pubblico con il mantenimento della destinazione d'uso civico, affermando che “i beni gravati da uso civico non possono essere espropriati o asserviti coattivamente se non viene pronunciato il mutamento di destinazione d'uso, fatte salve le ipotesi in cui l'opera pubblica o di pubblica utilità sia compatibile con l'esercizio dell'uso civico”. Nel senso di possibilità più varie e meno selettive delle destinazioni d'uso sembra orientarsi Corte cost. n. 71/2020 anche in ragione della stessa duttilità e dinamicità dei vincoli paesaggistici.

⁵³ Alterandosi altrimenti le corrette dinamiche del mercato: Commissariato per la liquidazione degli usi civici per le Regioni Lazio, Umbria e Toscana n. 39/2024, cit.

Tipologia e durata dell'uso consentito sono però anche legati all'altra condizione prevista dall'art. 41, r.d. n. 332/1928: quella del "reale beneficio per la generalità degli abitanti", "non solo nell'immediato, ma anche per il futuro"⁵⁴. In una corretta prospettiva di rigenerazione territoriale, nelle sue ampie aspirazioni, appare così necessario che gli interventi non si riducano a modifiche di destinazione d'uso, per quanto temporanee, rispondenti a interessi puramente economici delle comunità o spesso dell'ente territoriale o anche di singoli privati, capaci infine di realizzare prescrizioni di fatto dei diritti di uso. Dovrebbero piuttosto mirare a una rivitalizzazione integrata e duratura delle terre, fin dove possibile, da un punto di vista sociale e ambientale. Non si può dimenticare come il d.lgs. n. 42/2004 e la legge n. 168/2017 fondino la ragione del vincolo paesaggistico sulla natura e particolare destinazione degli assetti fondiari collettivi, nella consapevolezza che è quell'uso, quella destinazione, capaci di declinarsi eventualmente in precarie destinazioni affini, connessa alla concreta cura del territorio attraverso la vita delle popolazioni, a rappresentare un valore culturale da preservare unitamente all'uso sostenibile delle risorse e agli equilibri ecosistemici del territorio stesso secondo un "meccanismo di garanzia integrato e reciproco"⁵⁵. La protezione paesaggistica in sé stessa appare invero poca cosa ove ne sia alterato il fondamentale substrato⁵⁶. Lo stesso giudice delle leggi evidenzia come nell'ordinamento costituzionale vigente prevale "– nel caso dei beni civici – l'interesse alla conservazione dell'ambiente naturale in vista di una loro utilizzazione come beni ecologici, tutelato dall'art. 9, secondo comma, Cost."⁵⁷.

Simili intenti possono, ad esempio, cogliersi nella più recente legge n. 131/2025

⁵⁴ Cass., sez. II civ., n. 1307/2001, Cons. Stato, sez. VI, n. 1247/2003, e v. la sentenza del Commissario per la liquidazione degli usi civici sopra richiamata. Cfr. anche TAR Campania sez. I - Salerno, n. 2134/2007, che osserva come l'art. 41, r.d. n. 332/1928 consenta di configurare un duplice limite alla modificabilità della destinazione d'uso delle terre oggetto di usi civici "connesso, da un lato, alla prevista necessità di assicurare un reale beneficio per la generalità dei cittadini, dall'altro, alla compatibilità agricola della nuova destinazione rispetto alla precedente e, se il primo limitante profilo è descritto *expressis verbis* nel corpo della norma, il secondo si desume *de plano* dalla elencazione, sia pure non tassativa, delle possibili nuove destinazioni che alle terre possono assegnarsi, consistenti in istituzione di campi sperimentali, vivai e simili".

⁵⁵ "... per cui l'utilizzazione non intensiva del patrimonio civico e il regime di imprescrittibilità e inalienabilità sono contemporaneamente causa ed effetto della peculiare fattispecie che il legislatore ambientale intende preservare, precludendo soluzioni che sottraggono tale patrimonio alla sua naturale vocazione": Corte cost. n. 113/2018, cit., e v. Corte cost. n. 71/2020 secondo cui la tutela paesistico-ambientale ha "incorporato" sia il regime giuridico dei beni collettivi sia i beni stessi in quanto gestiti in conformità a tale regime.

⁵⁶ F. Marinelli, *Assetti fondiari collettivi*, cit., 80-81, che osserva come ad un utilizzo sostenibile delle risorse corrisponda una loro capacità di protezione ambientale "che non è esterna al bene ma interna ad esso". Cfr. Corte cost. n. 119/2023.

⁵⁷ Corte cost. n. 113/2018, n. 103/2017 e già Corte cost. n. 391/1989. Con questo, in realtà, la Corte non arriva a circoscrivere le possibili destinazioni d'uso temporaneo, trovando adeguata garanzia nelle previsioni legislative di un automatico ripristino, al termine, dell'originaria destinazione, oppure con attribuzione di una destinazione nuova "anch'essa compatibile con la vocazione dei beni".

che mira a riconoscere ai residenti in zone montane adeguati servizi di base per rendere le montagne vivibili, contrastando lo spopolamento, riconoscendo le professioni della montagna, come presidi del territorio, prevedendo misure per valorizzarle e promuovere insieme il patrimonio produttivo attraverso incentivi al recupero di terreni abbandonati e silenti, fondamentali per la stabilità idrogeologica e l'economia locale, unitamente a incentivi demografici, come sostegni economici alle famiglie per figli nati o adottati nei comuni montani, in contrasto allo spopolamento. In generale, si promuove lo sviluppo sociale, economico e ambientale dei territori, riconoscendo la montagna come luogo di vita per i suoi abitanti.

In tale orizzonte, ampi spazi di creatività dovrebbero poi aprirsi anche per quella pianificazione paesaggistica rivisitata dal Codice dei beni culturali e del paesaggio e dalle sue novelle che, non attribuendogli pure finalità protettive, ne invocano contenuti attivi, volti anche alla rigenerazione e ricostruzione dei paesaggi degradati⁵⁸, con un invito ancora non pienamente accolto dalle regioni, sia da quelle che ancora non hanno adottato nuovi piani paesaggistici, sia da alcune di quelle che vi hanno viceversa provveduto, mantenendosi ancorate a vecchi modelli eminentemente conservativi⁵⁹.

Singoli progetti, inseriti in una cornice regolativa appropriata e sostenuti da opportuni finanziamenti, possono mirare a sostenere, con modeste modifiche di destinazioni d'uso, gli stessi usi agro-silvo pastorali originari, ove si colga l'interesse delle comunità, o combinare agricoltura sociale, sostenibilità e inclusione, trasformando terreni incolti in risorse produttive attraverso orti sociali, fattorie terapeutiche e coltivazioni ad alto valore aggiunto, coinvolgendo giovani, persone fragili e comunità locali, incentivando lo sviluppo di imprese agricole sostenibili che valorizzino prodotti locali e la storia del territorio, ideando percorsi naturalistici turistici e didattici, e promuovendo la tutela ambientale, con il supporto di piattaforme conoscitive e finanziamenti pubblici e privati o con il coinvolgimento del privato sociale⁶⁰.

Tuttavia, non pienamente in linea con queste considerazioni possono apparire alcuni recenti interventi del legislatore che, in nome delle esigenze dello sviluppo economico o della transizione ecologica, tendono a snaturare consistenza e regime dei diritti collettivi, fondando una presunzione di compatibilità, ad esempio, degli interventi infrastrutturali⁶¹ con l'esercizio dell'uso civico⁶², o a stemperare il

⁵⁸ Cfr. d.lgs. n. 42/2002, che inserisce tra i contenuti del piano paesaggistico, appunto, "misure di recupero e di riqualificazione delle aree significativamente compromesse o degradate" (art. 143, comma 1, lett. g) e il compito di individuare gli interventi necessari per il ripristino dei valori del paesaggio, in coerenza con la Convenzione europea del paesaggio sottoscritta a Firenze il 20 ottobre 2000.

⁵⁹ Cfr. F. Karrer, *Gli effetti della riforma dell'Art. 9 della Costituzione sulla pianificazione paesaggistica e territoriale-urbanistica: una prima interpretazione*, in *Aperta contrada*, marzo-aprile 2022.

⁶⁰ Cfr. *infra*, § 7.

⁶¹ Previsti dall'art. 4, comma 3, d.l. 18 aprile 2019, n. 32 ("sblocca cantieri") conv. in legge n. 55/2019 e dell'art. 48, comma 1, d.l. 31 maggio 2021, n. 77 (decreto semplificazioni per il 2021), conv. in legge n. 108/2021.

⁶² Art. 12-ter, d.l. n. 19/2024, conv. in legge n. 56/2024 "Ulteriori disposizioni urgenti per

peculiare rilievo, nell'ambito delle aree "diverse da quelle idonee" all'installazione di impianti per la produzione di energie rinnovabili, delle terre gravate da uso civico⁶³.

Senza forzare il regime giuridico e sottoporre a rischio la conservazione dei beni collettivi, pur nel perseguimento dello sviluppo economico nell'orizzonte di uno "Stato ecologico"⁶⁴, sembra invece opportuno cogliere le possibilità di sintesi d'interessi, più che di tensioni, attraverso l'elaborazione di progetti capaci di combinare in una più funzionale, unitaria e integrata prospettiva di tutela ambientale esigenze moderne dello sviluppo economico e i valori della tradizione⁶⁵.

Ove gli interventi siano più radicalmente sacrificativi della destinazione originaria e della naturale vocazione delle terre appare certamente più coerente immaginare, *de jure condendo*, una pur limitata estensione dell'ambito applicativo degli istituti del trasferimento degli usi civici e della permuta dei terreni, di cui si dirà a breve. Non può tuttavia non considerarsi come un allargamento dei presupposti e della sfera temporale cui si riferiscono le trasformazioni suscettibili di "legittimazione" attraverso i predetti istituti, mentre potrebbe non nuocere alle esigenze della tutela ambientale, finirebbe per attenuare, specie ove abusato, i legami identitari tra terre civiche e comunità titolari dei diritti promiscui e i valori culturali espressi dai beni collettivi.

6. *Le illecite occupazioni e trasformazioni dei beni civici, le istanze della rigenerazione urbana e i meccanismi di flessibilità introdotti dal d.l. n. 77/2021*

Per i terreni trasformati attraverso l'attività antropica, il discorso appare particolarmente articolato, potendosi rinvenire, in ragione dell'espansione edilizia che

l'attuazione del Piano di ripresa e resilienza". In base a tale norma, le opere pubbliche o di pubblica utilità, ricomprese in interventi infrastrutturali commissariati ai sensi del decreto-legge "sblocca cantieri" (d.l. n. 32/2019) o afferenti ad investimenti pubblici finanziati con le risorse del PNRR-PNC o con i fondi strutturali dell'UE, sono considerate di norma compatibili con l'esercizio dell'uso civico. Con formula non chiarissima si aggiunge che "Qualora nell'ambito della conferenza di servizi sia rilevata, da parte dell'amministrazione comunale, l'incompatibilità di un'opera con l'esercizio dell'uso civico, la stazione appaltante procede direttamente alla sistemazione delle terre gravate da uso civico, adottando i provvedimenti necessari". Per previsioni analoghe già nella legislazione regionale, cfr. ad es. l'art. 8-ter della legge della Regione Lazio n. 1/1986 riguardante il mutamento di destinazione di terreni di proprietà collettiva di uso civico non edificabili, ove è previsto che le autorizzazioni al mutamento delle destinazioni d'uso possano essere rilasciate, oltre che per le finalità agro-forestali previste dall'art. 41 del r.d. n. 332/1928, "anche per finalità pubbliche o di interesse pubblico".

⁶³ V. ora d.l. n. 175/2025 e cfr. A. Paire, *Usi civici, transizione ecologica e PNRR: la tutela dell'ambiente (anche) nell'ottica intergenerazionale*, in *Federalismi*, 2025.

⁶⁴ Per cui v. F. De Leonardis, *Lo Stato ecologico*, Giappichelli, Torino, 2023.

⁶⁵ V. ad es., i piccoli impianti di agrivoltaico, avanzato o duale, di cui al d.l. n. 63/2024, conv. in legge n. 101/2014, diversamente da altre FER.

ha ampiamente inglobato terreni originariamente agricoli ed esterni al centro abitato, spazi adeguatamente trasformati nell'ambito di una regolazione e di un controllo pubblico o addirittura per iniziativa pubblica (si pensi ad opere pubbliche o a PEEP), e terreni modificati attraverso una pura attività abusiva. In ogni caso, i territori possono presentare caratteri di estemporaneità, disorganicità, scarsa qualità urbanistica, carenze infrastrutturali e in termini di servizi per la comunità, presentando assetti urbanistici incompleti e non coerenti con le istanze dell'abitare, luoghi di degrado fisico e sociale. In linea di principio, i medesimi non sono tuttavia modificabili *sic et simpliciter* attraverso progetti di rigenerazione, pena il perpetuare l'illiceità già consumata anzitutto attraverso l'obliterazione di diritti collettivi.

Se la legge del 1927 e il regolamento attuativo sono superati nei principali intenti dalla trama assiologica che permea la legge n. 168/2017, quest'ultima non ha invero inciso sui meccanismi di liquidazione, alienazione, affrancazione, legittimazione, concessione in uso temporaneo che rimangono quelli disciplinati nella prima disciplina organica⁶⁶, tenendo in conto e rafforzando il manto protettivo posto sui relativi procedimenti dalla legge Galasso e poi dal Codice dei beni culturali e del Paesaggio.

La possibilità di legittimazione di *occupazioni* e trasformazioni violative dei diritti di uso civico passano, dunque, ancora per le strettoie dell'art. 9, legge n. 1766/1927, per la relativa "eccezionalità"⁶⁷ e per le condizioni da esso poste, tra cui la "non interruzione della continuità dei terreni" d'uso comune e le intervenute "migliorie," intendendosi per esse quelle idonee a meglio soddisfare l'interesse delle collettività, non integrate dallo sfruttamento edilizio⁶⁸. Rimane non configurabile, in via generale, una sdemanializzazione tacita⁶⁹ o una qualche forma di sanatoria per le violazioni del regime di tutela dei beni collettivi⁷⁰.

⁶⁶ Corte cost. nn. 103/2017, 178/2018, 228/2021, 236/2022, 125/2025.

⁶⁷ S. Orrù, *Usi civici*, in *Dig. disc. priv., sez. civ.*, XI Agg., Utet, Torino, 2018, 479 ss.; M. Calabrò, G. Mari, *Rilevanza degli usi civici nella circolazione degli immobili*, cit., 143 ss.

⁶⁸ Cfr. TAR Lazio, Roma, sez. I-quater, n. 27172019, Cons. Stato, sez. VI, n. 1379/1998. Cfr. ad es. TAR Abruzzo, Pescara, n. 411/2005 in cui si afferma che l'alienazione dei terreni gravati da uso civico, in base alla specifica disciplina contenuta, oltre che nella legge fondamentale di riordino degli usi civici e nel relativo regolamento (art. 12, legge 16 giugno 1927, n. 1766, e art. 41, r.d. 26 febbraio 1928, n. 332), anche nella legislazione regionale abruzzese (art. 6, legge reg. Abruzzo 3 marzo 1988, n. 25, art. 1, n. 2, legge reg. Abruzzo 14 settembre 1999, n. 68, e artt. 34 e 99, legge reg. Abruzzo 9 febbraio 2000, n. 6), presuppongono l'esistenza di un "reale beneficio per la generalità degli abitanti" e, pertanto, tale alienazione può essere disposta solo "per finalità agroforestali" o "per finalità pubbliche o di interesse pubblico". Si dichiarava quindi illegittima la legittimazione dell'occupazione, avendo i suoli di fatto perduto la loro destinazione agraria.

⁶⁹ Corte cost. n. 71/2020. Cfr. V. Antonelli, *Usi civici e insediamenti urbani*, in *Riv. not.*, 1, 1999, 65 ss.; M. Calabrò, G. Mari, *Rilevanza degli usi civici nella circolazione degli immobili*, cit., 143 ss. e l'ulteriore giurisprudenza *ivi* richiamata.

⁷⁰ Con l'eccezione delle deroghe consentite dalle prime due leggi di condono edilizio, salvo parere favorevole dell'autorità preposta al vincolo paesaggistico: M. Calabrò, G. Mari, *Rilevanza degli usi civici nella circolazione degli immobili*, cit., 143 ss.

Tuttavia, i limiti posti dalla legge del 1927 sono stati ampiamenti superati da una moltitudine di leggi regionali che, in nome delle competenze legislative in materia di agricoltura, foreste, urbanistica/governo del territorio, mosse dal più diretto intento di rendere legittimo lo stato dei terreni trasformati soprattutto a scopi edificatori, facilitando alienazioni e definitivi mutamenti di destinazione d'uso, hanno regolato forme semplificate di rimozione degli usi civici⁷¹, abilitando i comuni a formulare proposte alla regione di permuta, alienazioni, sclassificazioni e trasferimenti dei diritti di uso civico, anche in relazione ai casi in cui i terreni avessero già “perso la destinazione funzionale originaria di terreni pascolativi o boschivi” ovvero non fosse “riscontrabile né documentabile l'originaria sussistenza del vincolo demaniale civico”⁷². Il che, non ammissibile dall'origine per la riferibilità di simile norme all'ordinamento generale dello Stato, oggi alla materia dell'“ordinamento civile”⁷³, è avvenuto ampiamente anche nell'ambito di un quadro giuridico che ormai riconosceva ampia valenza ambientale-paesaggistica agli assetti fondiari collettivi. Nessuna sclassificazione o mutamento di destinazione d'uso è invece praticabile, avverte il giudice delle leggi, ad opera di normative regionali unilateralmente operanti sul regime dei beni, quindi, in un ambito alle stesse precluso, e al di fuori di quella tutela paesaggistica secondo la quale modifiche alla natura e alla destinazione dei beni collettivi potrebbe avvenire solo nell'ambito della co-pianificazione paesaggistica, con l'intervento combinato di Regione e Ministero della Cultura⁷⁴. Peraltro, simili scelte

⁷¹ Per alcuni riferimenti alle leggi regionali, cfr. I Moreschini, *Evoluzione della giurisprudenza della Corte costituzionale sugli usi civici*, in *diritto.it*, 2018, 11.

⁷² Cfr., ad es., la legge Regione Sardegna 2 agosto 2013, n. 19: Norme urgenti in materia di usi civici, di pianificazione urbanistica, di beni paesaggistici e di impianti eolici.

⁷³ Cfr., ad es., Corte cost. n. 178/2018 che afferma: “d'altronde nell'intero arco temporale di vigenza del Titolo V, parte II della Costituzione – sia nella versione antecedente alla legge costituzionale 18 ottobre 2001 n. 3 (...), sia in quella successiva – e, quindi, neppure a seguito dei d.p.r. n. 11/1972 e n. 616/1977” (...), il regime civilistico dei beni di uso civico non è mai passato nella sfera di competenza delle Regioni.

⁷⁴ Cfr. l'art. 143, comma 2, d.lgs. n. 42/2004, secondo cui le regioni, il Ministero della Cultura ed il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare possono stipulare intese per la definizione delle modalità di elaborazione congiunta dei piani paesaggistici (...). Il piano è oggetto di apposito accordo fra pubbliche amministrazioni, ed è approvato con deliberazione regionale entro il termine fissato nell'accordo. “Decorso inutilmente tale termine, il piano stesso, limitatamente ai beni paesaggistici di cui alle lettere b), c) e d) del comma 1, è approvato in via sostitutiva con decreto del Ministro della Cultura, sentito il Ministro dell'ambiente”. Per l'estensione del potere di co-decisione del Ministero all'intero piano cfr. Corte cost. n. 240/2020. Con riferimento agli usi civici, cfr. Corte cost. n. 210/2014. Nella sentenza della Corte cost. 26 luglio 2018, n. 178 si è peraltro già ribadito che “la conservazione ambientale e paesaggistica spetta, in base all'articolo 117, secondo comma, lettera s), Cost., alla cura esclusiva dello Stato” e che “le disposizioni del Codice dei beni culturali e del paesaggio si impongono al rispetto del legislatore delle regioni autonome, anche in considerazione della loro natura di norme di grande riforma economico-sociale e dei limiti posti dallo stesso statuto sardo alla potestà legislativa regionale”. “La linea di confine tra le norme risalenti e quelle più recenti, che hanno incluso gli usi civici nella materia paesaggistica ed ambientale, va rintracciato proprio nella pianificazione (...)”. La pianificazione prevista dall'art. 143, d.lgs. n. 42/2004 “– a differenza del passato – riguarda l'intero patrimonio dei beni civici” e non più solo i terreni classificati come bosco

semplificative di liquidazioni e sdemanializzazioni, poco curanti del grado di illegittimità degli immobili realizzati, appaiono al giudice delle leggi anche manifestamente irragionevoli nella relativa finalità di consentire, in definitiva, all'autore di un illecito, "quale l'intervenuta edificazione su suolo demaniale, il diritto ad acquistare detto suolo", per di più a costi usualmente molto contenuti⁷⁵.

Rimane ad ogni modo il nervo scoperto della difficoltà di intervenire a scopi rigenerativi su terreni già illecitamente trasformati e che comunque con difficoltà si può immaginare che, eventualmente a seguito di lunghi contenziosi, siano ripristinati nella relativa destinazione d'uso ed effettivamente restituiti alle collettività dei titolari, spesso esse stesse dimentiche dei propri comuni diritti.

Di tali impasse non poteva che occuparsi, dunque, il legislatore statale il quale, resosi effettivamente consapevole della rigidità del sistema, ha tentato di individuare punti di equilibrio tra esigenze di considerazione degli interessi connessi alle intervenute trasformazioni e preminenti esigenze di tutela degli assetti fondiari collettivi, come strumenti di presidio del territorio.

Il d.l. n. 77/2021, dunque, ha introdotto nella legge n. 169/2017 gli artt. 8-*bis*, 8-*ter* e 8-*quater* disciplinanti opportuni istituti di "tutela dinamica" in un intento palesemente rimediale. L'art. 8-*bis* ammette che regioni e province autonome possano autorizzare "trasferimenti di uso civico" e "permute" di terreni appartenenti al demanio collettivo "in caso di accertata e irreversibile trasformazione" ma li sottopone a stringenti condizioni: che i terreni stessi abbiano "irreversibilmente perso la conformazione fisica o la destinazione funzionale" agraria, boschiva o pascolativa "per oggettiva trasformazione prima della entrata in vigore della legge 8 agosto 1985 n. 431", che "le eventuali opere realizzate siano state autorizzate dall'amministrazione comunale"; che i terreni "siano stati utilizzati in conformità ai vigenti strumenti di pianificazione urbanistica"; che "non siano stati trasformati in assenza dell'autorizzazione paesaggistica o in difformità di essa". Ai sensi dell'art. 8-*ter*, trasferimenti e permute hanno ad oggetto terreni di superficie e valore ambientale equivalente che appartengono al patrimonio disponibile dei comuni, delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano, e comportano la demanializzazione dei terreni su cui il diritto civico è trasferito nonché l'estensione ad essi del vincolo paesaggistico. L'art. 8-*quater* prevede poi la sdemanializzazione dei terreni

o come pascolo permanente: Corte cost. n. 11372018 e già Corte cost. n. 103/2017. Cfr. ancora: Corte cost. nn. 51/2006, 378/2007, 308/2013. Peraltro, la compatibilità paesaggistica va misurata a monte, prima dei singoli procedimenti di classificazione, sin dalla formazione degli eventuali piani straordinari di accertamento demaniale: Corte cost. n. 71/2020. Cfr. V. Cerulli Irelli, *Diritto pubblico della "proprietà" e dei "beni"*, cit., 99 ss., G. Mari, *I beni di collettivo godimento nella recente giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *Riv. giur. edilizia*, 2019, 489 ss.

⁷⁵ Corte cost. n. 113/2018, Corte cost. n. 71/2020, che ritiene che la situazione non muti pur quando le leggi regionali si riferiscano a situazioni piuttosto marginali. Data l'efficacia retroattiva delle dichiarazioni di incostituzionalità delle leggi regionali, il Commissario per gli usi civici può considerare illegittimi e disapplicare i conseguenti provvedimenti amministrativi di sdemanializzazione: Cass., sez. un. civ., ord. n. 5644/2019, Cass., sez. II civ., n. 6243/2019. Sul generale potere di disapplicazione del Commissario: Cass., sez. II civ., n. 5343/2022.

dai quali gli usi civici sono trasferiti, con permanenza, tuttavia, anche su questi, della tutela paesaggistica⁷⁶.

La possibile salvezza del realizzato tiene dunque conto della relativa legittimità urbanistica e della non violazione di norme di tutela paesaggistica, lasciando fuori le ipotesi di trasformazioni radicalmente abusive. Mirando a recuperare le ipotesi di edificazione assentite dalle amministrazioni, gli istituti di flessibilità non consentono un sacrificio dell'interesse collettivo e, insieme, dell'interesse pubblico, in nome di un interesse individuale capace di imporsi su valori di rilievo costituzionale, ma possono esprimersi in procedimenti che salvaguardano l'interesse generale in una logica di composizione con l'interesse del singolo, spesso convergente con quello dell'autorità urbanistica locale. L'interesse generale ne esce anzi, doppiamente protetto, conseguendo a trasferimenti e permuta lo spostamento del regime demaniale dei terreni e, insieme, la duplicazione del vincolo paesaggistico, a tutela dell'integrità dei nuovi beni collettivi e a protezione di quelli originari, consentendosi solo trasformazioni funzionali a un incremento di qualità sotto il profilo socio-ambientale⁷⁷.

Molte sono tuttavia le trasformazioni che, non ricadendo nell'ambito di disciplina di tali ultimi istituti, sono insuscettibili di vedersi sanate, aprendosi alla possibilità di interventi migliorativi. In parte, vi potrebbe porre rimedio una interpretazione ragionevolmente evolutiva delle norme che, ad esempio, in luogo di astratte presunzioni di compatibilità con l'uso civico di trasformazioni irreversibili per realizzazione di opere pubbliche o d'interesse pubblico⁷⁸, potrebbero estendere a tali ipotesi, almeno a quelle di esse di impatto maggiore, le possibilità di alienazione di cui alla legge n. 1766/1927, facendo applicazioni di alcuni generali criteri espressi dal r.d. n. 332/1928 per il mutamento di destinazione d'uso⁷⁹ e dei principi enunciati dalla recente giurisprudenza costituzionale. Quest'ultima non ha mancato, invero, di evidenziare le accresciute esigenze di una "tutela dinamica" degli usi civici, sottolineando il fondamentale obiettivo di salvaguardare il patrimonio civico "nel suo complesso". Considerata l'onerosità, secondo la legge del 1927, delle alienazioni e modifiche di destinazioni d'uso, può apparire rimedio adeguato alla perdita dei diritti delle comunità la destinazione dalle somme ricavate all'acquisizione di altre aree,

⁷⁶ Per anticipazioni di tali istituti nella legislazione delle regioni, e tuttavia come sanatorie postume e al di fuori, come chiarito, dall'ambito delle proprie competenze: cfr. A. Paire, *Contributo allo studio degli usi civici*, cit., 298.

⁷⁷ Cfr. art. 8-*quater*, legge n. 168/2017 e cfr. già l'art. 3, comma 6 a norma del quale il vincolo è in ogni caso mantenuto anche in caso di liquidazione degli usi civici. Per un'interpretazione rigorosamente ancorata alla lettera della legge, specificamente riferita ai soli diritti *in re aliena*: M. Calabrò, G. Mari, *Rilevanza degli usi civici nella circolazione degli immobili*, cit. In quella sede, peraltro, il piano potrebbe sempre considerare le originarie terre civiche come "aree gravemente compromesse o degradate" nelle quali la realizzazione degli interventi effettivamente volti al recupero ed alla riqualificazione non richiede il rilascio dell'autorizzazione paesaggistica: art. 143, comma 4, lett. b).

⁷⁸ Tra i molti possibili esempi, si pensi alle frequenti ipotesi di mutamenti di destinazione d'uso per la realizzazione di impianti di trattamento di rifiuti urbani.

⁷⁹ Con particolare riguardo al "reale beneficio per la generalità degli abitanti".

con apposizione di analogo vincolo di appartenenza e di uso⁸⁰. Si tratta di possibilità che, a legislazione invariata, possono impedire restituzioni di terre a comunità più interessate al mantenimento dell'esistente e che possono soddisfare maggiormente, in alcune circostanze, i relativi interessi economici e sociali, assicurando un saldo almeno pari a zero in termini di tutele ambientali. Questo suggerisce, tuttavia, anche l'opportunità di un intervento del legislatore statale che, con più ampia formulazione delle norme attuali, ne renda l'applicazione più chiaramente e pacificamente adattabile alle attuali esigenze delle popolazioni.

7. Gli assetti fondiari collettivi nella prospettiva della sussidiarietà orizzontale. Problematiche attuali e considerazioni conclusive

I descritti meccanismi, ove sapientemente utilizzati dalle amministrazioni, possono contribuire a sanare molte fratture indebitamente realizzate tra assetti domicali collettivi e tutela del territorio; ciò tanto più ove intervenisse un opportuno coordinamento tra disciplina dei beni civici e pianificazione urbanistica anche attraverso piani di valorizzazione o di gestione degli usi civici⁸¹, nella cornice di una più duttile disciplina legislativa statale e di una legislazione regionale adeguata al nuovo sistema normativo, come puntualizzato dalla Corte costituzionale⁸².

Possono così aprirsi ampie prospettive di valorizzazione e rigenerazione dei territori attraverso il recupero dell'idea che per tutti i beni, intesi come categorie, e distinguendo sulla base delle oggettive caratteristiche, può scindersi il profilo dell'appartenenza, da un possibile, diverso interesse comune al bene nella sua materialità, visibilità, diversi modi della fruibilità.

Tale ragionamento torna facile per i beni privati, spiegando i limiti al diritto di

⁸⁰ Corte cost. n. 71/2020. Peraltro, la legge n. 1766/1927 (art. 22), sia pur al fine di soddisfare adeguatamente le famiglie beneficiarie delle quotizzazioni dei terreni agricoli, prevede espressamente la facoltà dei Comuni di acquistare nuove terre.

⁸¹ Il regolamento di attuazione della legge n. 1766/1927, r.d. n. 332/1928, sempre nella prospettiva dell'affrancazione e sistemazione delle terre delle occupazioni o recupero delle terre, prevedeva un piano di massima per la destinazione dei fondi pervenuti al Comune o associazione agraria e di quelli da loro già in precedenza posseduti. Successivamente, la legislazione regionale ha contemplato piani di gestione e valorizzazione degli usi civici, anche integrati nei piani regolatori generali dei comuni, in modo tuttavia, ad oggi, ancora eterogeneo e frammentato.

⁸² Dovendo qualsiasi procedimento relativo ai beni collettivi, essere autorizzato dalla regione in ossequio al contenuto del piano paesaggistico concordato con lo Stato, il potere urbanistico dell'ente locale ne esce fortemente de quotato. Lo sottolinea A. Paire, *Contributo allo studio degli usi civici*, cit., 294. Evidenzia la necessità di un coordinamento della disciplina degli usi civici anche con quella delle aree naturali protette G. Di Genio, *Gli usi civici nel quadro costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2019, 179. Da tempo, peraltro, la Corte costituzionale riconosce la piena legittimità dell'inclusione in aree naturali protette di terre di uso civico, senza alcuna necessità di cambio di destinazione d'uso, proprio in ragione della relativa funzionalità alla protezione di valori naturalistici: Corte cost. n. 391/1989, e M.A. Lorizio, *Usi civici*, cit., 6.

proprietà derivanti dalla sua funzione sociale, ma sembra capace di oltrepassarla. Riprendendo un noto pensiero, può dirsi che tutte le proprietà sono in realtà proprietà “divise” secondo molteplici profili, portandosi alle estreme conseguenze l’idea che in ogni caso una pluralità di interessi, di natura diversa, meritevoli di considerazione giuridica può confluire su uno medesimo substrato materiale⁸³. Ciò vale, dunque, anche per i domini collettivi, ai quali non solo ineriscono interessi di livello nazionale ma su cui sono capaci di convergere interessi generali di livello inferiore, diversi dal puro sfruttamento agro-silvo-pastorale.

Se lo stesso giudice delle leggi finisce per riferire gli assetti fondiari collettivi anche al principio di sussidiarietà orizzontale di cui all’art. 118, ultimo comma, Cost.⁸⁴, si consolida l’idea che i medesimi possano aprirsi a una considerazione, pur nella loro ineliminabile specificità⁸⁵, anche in termini di “beni comuni” delle collettività locali⁸⁶, compatibili con il mantenimento della naturalità dei territori, evocando ruoli attivi delle comunità e del privato sociale.

Nei progetti di rigenerazione delle terre civiche potrebbero così trovare sempre maggiori spazi accordi di collaborazione, partenariati sociali, co-programmazione e progettazione con enti del terzo settore, capaci di integrare operazioni complessivamente moltiplicative dei benefici per le collettività dei nuovi e degli antichi residenti⁸⁷, potendo realizzare in una logica comunitaria, secondo le stesse plurime vocazioni della tutela paesaggistica e nel quadro delle sue regole, una duplice rigenerazione, urbanistica e territoriale (anche contestualmente, ove il degrado riguardi, in forme diverse, sia le terre di partenza che quelle di atterraggio degli usi collettivi)⁸⁸.

⁸³ S. Pugliatti, *La proprietà e le proprietà*, ora in *La proprietà nel nuovo diritto*, Scritti, giuridici, vol. III, Giuffrè, Milano, 2011, 995 ss.

⁸⁴ Corte cost. n. 152/2024, che osserva come la realizzazione di uno stretto legame fra la tutela dell’ambiente e l’uso collettivo dei beni, la cui gestione è assegnata a un ente di diritto privato “sia una scelta legislativa in sintonia con quel generale ripensamento dei rapporti fra pubblico e privato, che si evince dalla riforma del Titolo V della Costituzione (art. 4 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, recante «Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione»)), nella parte in cui ha valorizzato - sulla base del principio di sussidiarietà - il fenomeno dell’associazionismo «per lo svolgimento di attività di interesse generale» (art. 118, quarto comma, Cost.)”.

⁸⁵ Per una chiara distinzione tra domini collettivi e beni comuni e per un’esposizione delle posizioni della dottrina, cfr., ampiamente, A. Paire, *Contributo allo studio degli usi civici*, cit., 17 ss.

⁸⁶ M. Calabrò, A. Simonati, *Gli usi civici nel contesto del patrimonio culturale (immateriale)*, cit.

⁸⁷ Su questi temi, cfr. per tutti, G. Arena, M. Bombardelli (a cura di), *L’amministrazione condivisa*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2022; F. Giglioni, *Il diritto dell’amministrazione condivisa*, Franco Angeli, Milano, 2025; P. Chirulli, *Sussidiarietà e collaborazione “amministrata” nei beni comuni urbani*, in P. Chirulli, C. Iaione (a cura di), *La co-città*, Jovene, Napoli, 2018, 55 ss.; D. Palazzo, *Pubblico e privato nelle attività d’interesse generale*, Giappichelli, Torino, 2022; F. Mastragostino (a cura di), *La collaborazione pubblico-privato e l’ordinamento amministrativo: dinamiche e modelli di partenariato in base alle recenti riforme*, Giappichelli, Torino, 2011; P. De Nictolis, *Il Partenariato Sociale. Gli interventi di sussidiarietà orizzontale e il baratto amministrativo ex artt. 189-190 Codice dei contratti pubblici*, Dike Giuridica, Napoli, 2021; G. Pavani, S. Profeti, C. Tubertini, *Le città collaborative ed ecosostenibili. Strumenti per un percorso disciplinare*, Il Mulino, Bologna, 2023.

⁸⁸ Cfr. Corte cost. n. 71/2020 che, ancora una volta evidenzia che la cura del paesaggio, in armonia

Non si può che concordare con chi osserva che i domini collettivi, “hanno anche un futuro, costituito non soltanto dal loro rilievo economico ed ambientale ma soprattutto dal loro rilievo sociale, ovvero dalla capacità di dimostrare che un altro modo di possedere, più solidale e più attento alla sostenibilità delle scelte economiche, è possibile anche ai giorni nostri”⁸⁹.

con la Convenzione europea del Paesaggio del 2000, riguarda l'intero territorio, anche degradato e privo di pregio.

⁸⁹ F. Marinelli, *Un'altra proprietà*, cit., 163.

SPUNTI SULLA OPPONIBILITÀ DELLA RINUNZIA ALLA PROPRIETÀ

Giovanni Di Lorenzo

Sommario: 1. Posizione del problema. – 2. La difficoltà di coordinare la trascrizione dell'atto di rinuncia con la regola dettata dall'art. 2644 cod. civ. La tesi che attribuisce alla formalità pubblicitaria carattere costitutivo. – 3. La tesi che attribuisce alla trascrizione della rinuncia funzione di pubblicità notizia. – 4. La tesi che attribuisce alla trascrizione l'effetto così detto dichiarativo della opponibilità ai terzi della rinuncia. – 5. La soluzione accolta dalle Sezioni Unite. – 6. La modalità con cui curare la trascrizione dell'atto di rinuncia. – 7. La soluzione offerta dalle Sezioni Unite in ordine al problema della ripartizione tra pubblico e privato dei costi conseguenti alla rinuncia.

1. Posizione del problema

Negli scritti giuridici dedicati alla rinuncia alla proprietà immobiliare ricorre con frequenza il dubbio circa il regime dell'opponibilità ai terzi della vicenda prodotta da tale atto¹. E, in particolare, il dubbio sulla funzione assegnata dall'art. 2643, n. 5, cod. civ. alla trascrizione degli «atti tra vivi di rinuncia»².

¹ F. Gazzoni, *La trascrizione immobiliare. Artt. 2643-2645, I*, in *Comm. Schlesinger*, II ed., Giuffrè, Milano, 1998, 227 ss.; Id., *La trascrizione degli atti e delle sentenze*, in *Tratt. trascrizione Gabrielli-Gazzoni*, I, 1, Utet, Torino, 2012, 254; A. Zaccaria, S. Troiano, *Gli effetti della trascrizione*, II ed., Giappichelli, Torino, 2008, 107; R. Triola, *Della tutela dei diritti. La trascrizione*, in *Tratt. dir. priv. Bessone*, IX, III ed., Giappichelli, Torino, 2012, 82 ss.; A. Chianale, voce *Pubblicità immobiliare*, in *Dig. disc. priv., sez. civ.*, XVI, Utet, Torino, 2004, 132; L. Ferri, P. Zanelli, *Trascrizione immobiliare*, in *Comm. Scialoja-Branca, Zanichelli-II Foro italiano*, Bologna-Roma 1995, 153 ss.; S. Pugliatti, *La trascrizione. La pubblicità in generale*, in *Tratt. dir. civ. comm.*, diretto da Cicu e Messineo, XIV, 1, Giuffrè, Milano, 1957, 62; C. Maiorca, *Della trascrizione degli atti relativi ai beni immobili*, in *Comm. D'Amelio-Finzi*, Barbera, Firenze, 1943, 108 ss.

Tra gli scritti in tema di rinuncia v. R. Franco, *La rinuncia alla proprietà (immobiliare): ripensamenti sistematici di (antiche e recenti) certezze. Spunti per una comparazione giuridica*, ESI, Napoli, 2019; R. Quadri, *La rinuncia al diritto reale immobiliare. Spunti di riflessione sulla causa dell'atto unilaterale*, ESI, Napoli, 2018; A. De Mauro, *La rinuncia alla proprietà immobiliare*, ESI, Napoli, 2018; L.V. Moscarini, voce *Rinuncia*, in *Enc. giur. Treccani*, XXVII, Roma, 1991, 6; G. Sicchiero, voce *Rinuncia*, in *Dig. disc. priv., sez. civ.*, XVII, Utet, Torino, 1998, 662.

In tema, v. G. Resta, *Il problema della rinuncia alla proprietà immobiliare nella prospettiva del diritto comparato*, in *Riv. dir. civ.*, 2024, 261.

² Solo impropriamente denominata rinuncia, ma in realtà a questa non riconducibile, è la così detta rinuncia traslativa, ossia fatta al fine di procurare ad altri il diritto che ne è oggetto. Vera rinuncia è quella che esaurisce la sua funzione nel produrre la perdita del diritto in capo al titolare (rinuncia così

È noto, infatti, che alla perdita a carico del rinunziante l'art. 827 cod. civ. rianoda l'acquisto correlativo della proprietà in favore dello Stato sui beni immobili vacanti³.

E tale acquisto potrebbe collidere, quindi, con quello compiuto da eventuali terzi aventi causa dal rinunziante.

Ora, il tema sopra accennato è ritornato d'attualità in seguito alla significativa recente sentenza con cui le Sezioni Unite della Suprema Corte hanno affermato la rilevanza giuridica della rinuncia quale «[...] atto unilaterale e non recettizio, la cui funzione tipica è soltanto quella di dismettere il diritto, in quanto modalità di esercizio e di attuazione della facoltà di disporre della cosa accordata dall'art. 832 c.c.»⁴. E hanno esaminato, seppure incidentalmente, il problema relativo alla opponibilità ai terzi dell'effetto della rinuncia (v. *infra*, § 5).

detta "abdicativa"), perché, come scrive, G. Benedetti, *Struttura della remissione. Spunti per una dottrina del negozio unilaterale*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1962, 1316, «il vantaggio altrui [...] potrà costituire al più un risultato indiretto della rinuncia, ma, se diventa la causa stessa del negozio che si pone in essere, inevitabilmente si realizza un diverso schema negoziale, che nulla ha più in comune con la rinuncia».

Sul punto, ineludibile il riferimento a G. Benedetti, *Dal contratto al negozio unilaterale*, Giuffrè, Milano, 1969, 15 s. e 165 ss., ora in seconda rist. anastatica (prima rist. anastatica, Giuffrè, Milano, 2000), con prefazione di G.B. Ferri, *L'art. 1333 c.c. e le idee di Giuseppe Benedetti*, Giuffrè, Milano, 2007.

³ Fornisce una analitica ricostruzione del dibattito formatosi sull'esegesi dell'art. 827 cod. civ. e sulle origini storiche della regola che riconduce i beni immobili vacanti al patrimonio dello Stato L. Follieri, *La proprietà insostenibile. Rinuncia alla proprietà immobiliare tra interesse privato e ragioni della collettività*, ESI, Napoli, 2022, 65. In tema, v. anche A.E. Caterini, *Dalla rinuncia del diritto di proprietà alla remissione del rapporto proprietario*, in *Rass. dir. civ.*, 2025, 417; A. Senatore, *L'abdicazione alla proprietà nella giurisprudenza civile e amministrativa*, in *Rass. dir. civ.*, 2022, 191-233; L.A. Caloiaro, *La rinuncia alla proprietà immobiliare tra principio di tipicità e funzione sociale*, in *Nuova giur. civ. comm.*, 2018, 1547.

⁴ Cass., sez. un., 11 agosto 2025, n. 23093. L'indicata sentenza è stata resa a seguito di un primo rinvio pregiudiziale del Tribunale dell'Aquila – ordinanza 17 gennaio 2024, n. 233, in *Nuova giur. civ. comm.*, 2024, 527 ss. –, cui ha fatto seguito un secondo rinvio pregiudiziale del Trib. Venezia, ordinanza 23 aprile 2024, n. 4569. Nell'attesa della pronuncia della sentenza delle Sezioni Unite sono stati forniti significativi contributi al dibattito sul tema della rilevanza della rinuncia da F. Plaia, *Il problema della rinuncia alla proprietà immobiliare alla vigilia delle Sezioni Unite*, in *Nuova giur. civ. comm.*, 2024, 531; E. Damiani, *Il problema della rinuncia alla proprietà immobiliare al vaglio delle Sezioni unite*, in *Nuova giur. civ. comm.*, 2024, 1465; R. Quadri, *La rinuncia alla proprietà immobiliare: le alternative nel dibattito che precede l'intervento delle sezioni unite*, in *Nuova giur. civ. comm.*, 2024, 1472.

Tra i primi commenti alla sentenza v. M. Bellinva, *Considerazioni sulla rinuncia alla proprietà: si pronunciano le Sezioni Unite*, in *Riv. dir. civ.*, 2025, 989; e Id., *La rinuncia alla proprietà e ai diritti reali di godimento*, Studio Civilistico del Consiglio Nazionale del Notariato, n. 216-2014/C.

Con specifico riferimento alla trascrizione della rinuncia alla proprietà, v. S. Troiano, *La rinuncia abdicativa nel sistema della pubblicità immobiliare*, in *Tradizione e innovazione nel diritto privato europeo. Liber amicorum per Alessio Zaccaria*, Wolters Kluwer-Cedam, Milano, 969; S. Pugliatti, *Considerazioni sul potere di disposizione*, in Id., *Diritto civile. Metodo-Teoria-Pratica. Saggi*, Giuffrè, Milano, 1951, 33 (già in *Riv. dir. comm.*, 1940, I, 518 ss.), con riguardo al «potere di disposizione»

Di qui, l'occasione per rimeditare un tema classico della letteratura giuridica, denso di implicazioni teoriche, forse ancor più che pratiche. Almeno se non si trascura il dato metagiuridico, ben fotografato dalla Suprema Corte, secondo cui nella prassi l'istituto della rinuncia pare assecondare l'esigenza di dismettere beni privi di qualunque utilità o la cui gestione risulti particolarmente onerosa e antieconomica. E tale dato rende meno plausibile il rischio che nella circolazione di beni dismessi possano insorgere conflitti tra più acquirenti⁵.

2. La difficoltà di coordinare la trascrizione dell'atto di rinuncia con la regola dettata dall'art. 2644 cod. civ. La tesi che attribuisce alla formalità pubblicitaria carattere costitutivo

Nella letteratura civilistica sono state proposte tre differenti letture in ordine all'art. 2643, n. 5, cod. civ.

La prima muove dall'idea che la trascrizione dell'atto di rinuncia non possa coordinarsi con la regola dettata dall'art. 2644 cod. civ. e dirimere il conflitto tra più acquirenti della proprietà del medesimo bene, nonostante la disposizione da ultimo indicata assegni tale funzione alla pubblicità di tutti «gli atti enunciati nell'articolo precedente».

A tale esito condurrebbe, invero, la dinamica giuridica della rinuncia.

Se «[...] la pubblicità è fenomeno secondario o dipendente, condizionato, cioè, dalla fattispecie che ne forma oggetto»⁶, l'esegesi dell'art. 2643 cod. civ. non può trascurare che la rinuncia funga da presupposto soltanto della perdita del diritto di proprietà e non anche dell'acquisto da parte dello Stato. E che tale acquisto sia perfezionato a titolo originario, in conseguenza della vacanza del bene, e non già di una vicenda circolatoria originata dall'atto di rinuncia⁷.

segnala che «[...] il concetto è (se pur si riesce a fermarlo) delicatissimo; l'espressione tra le più equivocate».

⁵ Nel vigore del codice del 1865 F. Atzeri, *Delle rinunzie secondo il codice civile italiano*, Utet, Torino, 1910, 105, segnalava come «[...] il bisogno di dismettere la proprietà di un immobile al pari della quota di comproprietà, non solo come inutile, ma altresì come pregiudizievole al proprietario, si presenti nella pratica più frequente di quel che non si creda».

Mitiga l'accennato rischio del conflitto nella circolazione dei beni, anche, la regola dettata dall'art. 1, comma 731, legge 30 dicembre n. 199 secondo cui «l'atto unilaterale di rinuncia abdicativa alla proprietà immobiliare, cui consegue l'acquisto a titolo originario in capo allo Stato ai sensi dell'articolo 827 del codice civile, è nullo se allo stesso non è allegata la documentazione attestante la conformità del bene alla vigente normativa, ivi compresa quella in materia urbanistica, ambientale e sismica». Di tal che, in disparte la necessità di chiarire a quale documentazione alluda l'indicata disposizione, sul problema dell'opponibilità ai terzi parrebbe incidere, ancor prima che la scarsa utilità economica, la verosimile incommerciabilità del bene dismesso.

⁶ S. Pugliatti, *La trascrizione. La pubblicità in generale*, in *Tratt. dir. civ. comm.*, diretto da Cicu e Messineo, XIV, 2, Giuffrè, Milano, 1989, 411.

⁷ Come parrebbe confermare anche l'evocato art. 1, comma 731, legge 30 dicembre, n. 199.

Sotto tale profilo, dunque, se ha carattere originario il titolo d'acquisto da parte dello Stato, giammai potrebbe venire in rilievo l'art. 2644 cod. civ., la cui fattispecie annovera il conflitto tra acquisti incompatibili provenienti da un comune autore. E, non anche, il conflitto tra un acquisto a titolo originario e uno a titolo derivativo del medesimo diritto o di diritti incompatibili⁸.

Ora, il riconoscimento dell'indicata difficoltà di coordinamento pare dischiudere nella letteratura due distinti itinerari.

Innanzitutto, quello che riscontra nella pubblicità una modalità dell'effetto della rinuncia e che subordina, dunque, la perdita del diritto da parte del privato, la vacanza e il correlativo acquisto da parte dello Stato alla trascrizione dell'atto nei registri della conservatoria immobiliare⁹.

«[...] Quindi perché si operi l'effetto estintivo l'atto non solo dovrà essere fatto per iscritto: ma dovrà altresì essere trascritto [...]. Deve perciò dirsi che la vera e definitiva *vacantia* che opera l'effetto dell'art. 827 si ha solo con la trascrizione della rinuncia»¹⁰.

Di tal che, a garanzia dei terzi, alcuna vicenda giuridica sarebbe prodotta prima ancora che la rinuncia fosse resa pubblica.

E, dunque, non sarebbe prospettabile un conflitto tra l'acquisto dello Stato e quello di un terzo avente causa dal proprietario, non avendo di per sé valore alcuno sul piano del diritto la mera dichiarazione di rinuncia compiuta da quest'ultimo e conservando il privato la piena legittimazione a disporre del diritto.

Invece, non appena curata la formalità pubblicitaria e perfezionata la correlativa perdita del diritto, resterebbe irrilevante nei confronti dello Stato alcun atto dispositivo compiuto dal privato/precedente proprietario. E resterebbe irrilevante poiché, in ragione della precedente trascrizione dell'atto di rinuncia, l'acquisto compiuto dal terzo resterebbe *a non domino*.

Sulla ricostruzione del titolo d'acquisto della proprietà ai sensi dell'art. 827 c.c. è ampia la letteratura giuridica. Si rinvia per approfondimenti a R. Giampiccolo, *La dichiarazione recettizia*, Giuffrè, Milano, 1959, 86; C. Maiorca, *Della trascrizione degli atti relativi ai beni immobili*, cit., 108, nt. 1; F. Gazzoni, *La trascrizione degli atti e delle sentenze*, I, 1, cit., 254.

⁸ Sul punto, F. Gazzoni, *La trascrizione degli atti e delle sentenze*, I, 1, cit., 255.

⁹ Svolge un attento e analitico esame delle principali problematiche giuridiche dischiuse dagli acquisti a titolo originario, tra gli altri, R. Messinetti, voce "*Acquisto a non domino*", in *Enc. dir.*, Agg., III, Giuffrè, Milano, 1999, 24; Id., *La tutela della proprietà sacrificata. Contributo allo studio delle circolazioni acquisitive legali*, Cedam, Padova, 1999, 127.

In riferimento alle modalità della fattispecie dell'usucapione v., in particolare, S. Ruperto, *L'usucapione*, Giuffrè, Milano, 1992, 121.

¹⁰ C. Maiorca, *Della trascrizione degli atti relativi ai beni immobili*, cit., 109. Non accoglie tale ricostruzione, pur ravvisandone l'opportunità in vista della tutela dei terzi, F. Gazzoni, *La trascrizione degli atti e delle sentenze*, I, 1, cit., 255.

3. *La tesi che attribuisce alla trascrizione della rinuncia funzione di pubblicità notizia*

L'indicata difficoltà di coordinamento con l'art. 2644 cod. civ. dischiude, anche, una possibile lettura differente.

Chi trae argomento dall'assenza di un indice normativo che assegni alla trascrizione carattere costitutivo della vicenda giuridica conseguente alla rinuncia e dalla tassatività delle ipotesi in cui l'ordine giuridico conferisce tale carattere alla formalità pubblicitaria, trae l'implicazione che la trascrizione dell'atto di rinuncia sia richiesta per assicurare mera pubblicità notizia.

E asseconi la medesima esigenza che giustifica, ai sensi dell'art. 2651 cod. civ., la trascrizione delle «[...] sentenze da cui risulta [...] acquistato per usucapione ovvero in altro modo non soggetto a trascrizione uno dei diritti indicati dai nn. 1, 2, e 4 dell'art. 2643»¹¹.

Sotto tale profilo, dunque, la trascrizione mira a fornire la pubblica conoscibilità della rinuncia, ma non integra una modalità né della produzione dell'effetto giuridico riannodato all'atto né della opponibilità di tale effetto ai terzi.

Di tal che, qualunque ulteriore atto dispositivo compiuto dal privato dopo la rinuncia resterebbe inefficace poiché *a non domino*, quand'anche risultasse trascritto in epoca antecedente rispetto alla trascrizione della rinuncia ovvero della sentenza che ai sensi dell'art. 2651 cod. civ. avesse accertato l'acquisto compiuto dello Stato ai sensi dell'art. 827 cod. civ.

Al terzo avente causa dal rinunziante risulterebbe, in ogni caso, opponibile la rinuncia, nonostante l'assenza di un indice pubblicitario in grado di veicolare la conoscibilità dell'intervenuto acquisto della proprietà da parte dello Stato¹².

4. *La tesi che attribuisce alla trascrizione l'effetto così detto dichiarativo della opponibilità ai terzi della rinuncia*

Differente soluzione propone, invece, chi, in linea con l'enunciato dell'art. 2644 cod. civ., assegna alla trascrizione dell'atto di rinuncia funzione dichiarativa e ammette, conseguentemente, che anche tale atto sia privo di «[...] effetto riguardo ai terzi che a qualunque titolo hanno acquistato diritti sugli immobili in base a un atto

¹¹ Il riferimento all'art. 2651 cod. civ. si rinviene in U. Natoli, *Della tutela dei diritti*, in *Comm. c.c.*, II ed., Utet, Torino, 1971, 82.

¹² Così R. Triola, M. Varcaccio Garofalo, *La trascrizione: tra vecchi e nuovi problemi*, Giappichelli, Torino, 2017, 46.

Qualora l'ordine giuridico ometta di precisare l'effetto della trascrizione di un atto, ritengono che la prescrizione della formalità pubblicitaria sia richiesta per pubblicità notizia, A. Zaccaria, S. Troiano, *Gli effetti della trascrizione*, cit., 222. Tale premessa conduce, però, gli indicati Autori a negare che la trascrizione dell'atto di rinuncia sia richiesta per pubblicità notizia (v. *infra*, § 4).

trascritto o iscritto anteriormente alla trascrizione degli atti medesimi»¹³.

Il rinvio operato da tale disposizione a «gli atti enunciati nell'articolo precedente» recherebbe una «precisa scelta normativa»¹⁴ nel senso di «[...] assimilare, sul piano pubblicitario, la rinuncia a un acquisto derivativo, attribuendo alla trascrizione efficacia dichiarativa»¹⁵. E nel senso del «[...] disallineamento, voluto, tra piano pubblicitario ed effetti sostanziali»¹⁶.

Il regime della pubblicità immobiliare parrebbe equiparare l'acquisto dello Stato a quello compiuto a titolo derivativo da qualunque terzo avente causa dal rinunziante; e, dunque, assegnare prevalenza in caso di conflitto al titolo d'acquisto trascritto in data antecedente.

Vi sarebbe «perfetta affinità» tra la rinuncia e l'atto attributivo «[...] sul piano della concreta attuazione della vicenda. Il risultato finale, pertanto, è lo stesso, perché il soggetto che rinuncia è come se rinunziasse a favore dello Stato o del proprietario»¹⁷.

L'indicata equiparazione ha fornito lo spunto ad una recente dottrina per proporre una revisione del più ampio «concetto stesso di acquisto a titolo derivativo»¹⁸. E per ricondurre ad esso l'acquisto conseguente, non soltanto ad «[...] un negozio diretto a produrre un effetto traslativo», ma anche ad «[...] un comando legale»; e sempre che «[...] dipenda e derivi (in questo senso, quindi, sia derivativo) dalla posizione di un precedente titolare». Il carattere derivativo evocherebbe, dunque, un tratto non già della «fonte» ma della «disciplina a questo [acquisto] applicabile». L'acquisto dello Stato ai sensi dell'art. 827 cod. civ. o quello del comproprietario in caso di rinuncia a una quota di comproprietà «[...] potrebbero essere considerati, in definitiva, come – peculiari – acquisti derivativi (o “similderivativi”) di fonte legale»¹⁹.

Ora, la suggestiva ricostruzione dogmatica del concetto in esame è ovviamente densa di corollari.

Nel senso che la riconduzione della fattispecie dell'art. 827 cod. civ. alla categoria dell'acquisto a titolo derivativo consentirebbe di coordinare la trascrizione della rinuncia con la regola dettata dall'art. 2644 cod. civ.²⁰; di eseguire la formalità

¹³ F. Gazzoni, *La trascrizione immobiliare. Artt. 2643-2645*, I, cit., 233; e, in epoca più recente, v. S. Troiano, *La rinuncia abdicativa nel sistema della pubblicità immobiliare*, cit., 984.

¹⁴ Così, testualmente, S. Troiano, *ult. op. cit.*, 984.

¹⁵ S. Troiano, *ult. op. cit.*

¹⁶ F. Gazzoni, *La trascrizione degli atti e delle sentenze*, I, 1, cit., 256 s.

¹⁷ Così, testualmente, Gazzoni, *La trascrizione immobiliare*, cit., 233.

¹⁸ S. Troiano, *ult. op. cit.*, 985.

Includibile il riferimento a S. Pugliatti, *Considerazioni sul potere di disposizione*, in Id., *Diritto civile. Metodo-Teoria-Pratica*, Saggi, cit., 33 (già in *Riv. dir. comm.*, 1940, I, 518 ss.).

¹⁹ S. Troiano, *ult. op. cit.*, 985.

²⁰ Invero, una soluzione differente è testualmente fornita dall'art. 1, comma 731, legge 30 dicembre, n. 199.

pubblicitaria direttamente in favore dello Stato e contro il privato; ma anche di applicare all'atto di rinuncia le disposizioni in materia di nullità urbanistiche, conformità catastale e prestazione energetica. Con l'ulteriore conseguente elevato rischio che, in caso di violazione delle indicate disposizioni e conseguente incommerciabilità del bene, resterebbero, però, inficiati tanto la perdita in capo al privato quanto l'acquisto in favore dello Stato della proprietà immobiliare²¹.

5. La soluzione accolta dalle Sezioni Unite

La ricostruzione appena descritta, incline ad assegnare alla pubblicità in esame funzione dichiarativa, parrebbe trovare riscontro, almeno ad una prima lettura, nella più volta evocata sentenza delle Sezioni Unite della Suprema Corte, ove è affermato sotto forma di *obiter dictum* che la rinuncia debba essere «[...] trascritta perché sia opponibile a determinati terzi».

Senonché a tale assunto le Sezioni Unite aggiungono che «[...] l'adempimento della trascrizione ex art. 2643, n. 5, c.c. [...] non ha efficacia costitutiva e nemmeno svolge, in realtà, la funzione tipica, disposta dall'art. 2644 c.c., di dirimere i possibili conflitti tra più acquirenti a titolo derivativo dal medesimo dante causa, producendosi il conseguente acquisto dello Stato, stabilito dall'art. 827 c.c., a titolo originario, ove sia dimostrata la situazione di fatto della vacanza del bene».

Non pare agevole conciliare le due affermazioni.

Delle due l'una. Per l'opponibilità ai terzi o è necessaria la formalità pubblicitaria; oppure è sufficiente la perfezione dell'atto.

Ora, se si accoglie l'idea da ultimo indicata e si assegna alla trascrizione la funzione di rendere pubblica la vicenda giuridica prodotta dall'atto di rinuncia, resta altrettanto opinabile che una «siffatta segnalazione» sia richiesta «[...] per l'operatività del principio di continuità e per l'esigenza di tutela dell'affidamento dei terzi».

E infatti, il rinvio all'indicato «principio» parrebbe ostacolato dalla circostanza che l'art. 2650 cod. civ. allude esplicitamente all'*atto d'acquisto* e non anche al caso in cui l'acquisto sia riannodato, come nell'ipotesi descritta dall'art. 827 cod. civ., ad un fatto giuridico; e dirime, inoltre, il conflitto tra acquisti incompatibili a titolo derivativo dal comune autore²².

Del resto, se la «[...] funzione tipica [della rinuncia] è soltanto quella di dismettere il diritto, in quanto modalità di esercizio e di attuazione della facoltà di disporre della cosa accordata dall'art. 832 c.c.»²³, può trarsi l'implicazione che l'evocato

²¹ Alla medesima soluzione, invero, perviene l'art. 1, comma 731, legge 30 dicembre n. 199, nonostante l'esplicito riferimento alla natura originaria del titolo d'acquisto della proprietà in favore dello Stato.

²² Così A. Zaccaria, S. Troiano, *Gli effetti della trascrizione*, cit., 40.

²³ Cass., sez. un., 11 agosto 2025, n. 23093.

principio di continuità delle trascrizioni esiga di dare pubblicità, più che alla rinunzia, alla sentenza che ai sensi dell'art. 2651 cod. civ. accerti in favore dello Stato l'acquisto compiuto «[...] in altro modo non soggetto a trascrizione». Ed esponga lo Stato all'ulteriore complicazione rappresentata dalla necessità della proposizione di un giudizio teso all'accertamento della proprietà e alla formazione di un titolo d'acquisto idoneo ad essere trascritto nei registri della conservatoria immobiliare²⁴.

6. *La modalità con cui curare la trascrizione dell'atto di rinunzia*

La scelta della modalità con cui curare la pubblicità è inevitabilmente incisa dalla premessa accolta in ordine alla ricostruzione della dinamica giuridica dell'atto di rinunzia.

E, così, chi è incline o a riscontrare in tale atto la fonte dell'acquisto della proprietà in favore dello Stato, o a subordinare tale acquisto ad una dichiarazione di assenso da parte dello Stato e ad una fattispecie complessa, ammette che la trascrizione possa essere curata contro l'autore della rinunzia e a favore dello Stato.

A tale esito pervengono, invero, anche le Sezioni Unite sulla scorta dell'argomento che «[...] l'acquisizione a titolo originario al patrimonio disponibile statale [sia] un effetto riflesso, ma legislativamente automatico, della rinuncia abdicativa».

Parrebbe, dunque, nella segnata prospettiva che lo Stato possa trascrivere l'atto quand'anche terzo rispetto alla dichiarazione e al correlativo effetto.

Almeno se tale effetto è identificato, come parrebbero ammettere le Sezioni Unite, nella «dismissione della proprietà privata».

Ora, per giungere a tale esito, e curare la formalità anche in favore dello Stato, occorre superare l'ostacolo posto dall'art. 2659, n. 1), cod. civ., che esige l'indicazione degli estremi identificativi delle «parti» all'interno della nota di trascrizione dell'atto da trascrivere.

È ben vero, come è stato opportunamente osservato, che tale disposizione codicistica non esige necessariamente l'indicazione della parte formale o di quella sostanziale dell'atto, ma consente anche la segnalazione di un terzo che risulti destinatario dell'effetto giuridico dell'atto da trascrivere.

Come parrebbe testimoniare la soluzione proposta in dottrina in ordine alla trascrizione del contratto a favore del terzo e, segnatamente, la soluzione di trascrivere in favore di quest'ultimo e contro il promittente «[...] se si considera che l'acquisto del diritto al patrimonio del terzo è immediato, senza passaggio attraverso il patrimonio dello stipulante stesso».

Ma è ragionevole osservare che nell'esempio tracciato l'effetto favorevole in

²⁴ Osserva Pugliatti, *ult. op. cit.*, 421 che «[...] è certo, comunque, che l'art. 2651 sia da considerare fuori dell'ambito di applicazione della sanzione posta dall'art. 2650. Entro tale ambito la disposizione dell'art. 2651 si ridurrebbe, qualora la trascrizione in essa prevista avesse gli effetti enunciati dall'art. 2644».

favore del terzo trarrebbe titolo direttamente nel contratto da trascrivere, e non già in un fatto più complesso, distinto e autonomo che annoveri tra le proprie modalità anche l'atto soggetto a trascrizione.

Sotto altro profilo, non pare fornire supporto alla tesi incline ad ammettere che «[...] la trascrizione p[ossa] essere disposta in favore di un soggetto non comparente nell'atto», il rinvio all'istituto del contratto per persona da nominare. Atteso che, in virtù della retroattività dell'effetto della *electio amici* prevista dall'art. 1404 cod. civ., la persona nominata diventa parte sostanziale del contratto sin «dal momento in cui questo fu concluso» e, dunque, titolare dei correlativi diritti e obblighi con effetto *ex tunc*.

7. La soluzione offerta dalle Sezioni Unite in ordine al problema della ripartizione tra pubblico e privato dei costi conseguenti alla rinuncia

Il dato metagiuridico già richiamato, secondo cui la rinuncia è riferibile prevedibilmente a «[...] terreni con problemi di dissesto idrogeologico, o inquinati, o edifici inutilizzabili»²⁵, dischiude, anche, il tema della sorte delle obbligazioni *propter rem* connesse alla titolarità del diritto di proprietà; e, segnatamente, della imputazione a carico dello Stato dei costi necessari per la rigenerazione dei beni dismessi dal privato.

Il tema appena indicato travalica, invero, i limiti assegnati al presente contributo, anche perché investe il problema più generale della ricerca del significato della funzione sociale della proprietà; e della sindacabilità alla stregua dell'art. 42 Cost. della meritevolezza dell'interesse perseguito dal rinunziante.

E viene appena accennato soltanto per dare conto della soluzione offerta dall'art. 1, comma 731, legge 30 dicembre, n. 199 che reputa nulla la rinuncia allorché «[...] non è allegata la documentazione attestante la conformità del bene alla vigente normativa, ivi compresa quella in materia urbanistica, ambientale e sismica».

Ora, in disparte la difficoltà di individuare la documentazione da allegare all'atto, la scelta di lasciare a carico del privato i costi della rigenerazione del bene non è perfettamente in linea con la soluzione proposta dalla richiamata sentenza delle Sezioni Unite.

Sul punto, le Sezioni Unite negano recisamente che la rinuncia, anche quando sia riferibile a beni privi di utilità economica, possa «[...] mai dirsi voluta per conseguire l'effetto di farne ricadere gli oneri sullo Stato» e integrare un atto d'«esercizio antisociale della proprietà»; e la plausibilità del «[...] controllo giudiziale che preluda ad una tutela demolitoria dell'atto contro gli abusi di cui siano rimasti vittime terzi interessati, per la salvaguardia di scopi generali e di ragioni di efficienza economica»²⁶.

²⁵ Cass., sez. un., 11 agosto 2025, n. 23093.

²⁶ Cass., sez. un., 11 agosto 2025, n. 23093.

La rinunzia, giacché «[...] atto di esercizio del potere di disposizione patrimoniale del proprietario funzionalmente diretto alla perdita del diritto [...], non di meno, animata da un “fine egoistico”», resterebbe sottratta al «[...] rilievo di nullità virtuale per contrasto con il precetto dell’art. 42, secondo comma, Cost., o di nullità per illiceità della causa o del motivo»²⁷.

Ora, tale soluzione reca significative implicazioni, non soltanto dogmatiche sul controverso tema della sindacabilità degli atti di autonomia privata alla stregua delle enunciazioni di principio dettate dalla Costituzione, ma anche concrete in ordine alla ripartizione tra pubblico e privato dei costi della rigenerazione dei beni immobili privi di utilità economica.

E un limite alla indicata responsabilità, derivante dall’acquisto della proprietà, sarebbe costituito dalla circostanza che lo Stato «[...] diviene vincolato *propter rem* per i soli obblighi gestori sorti dopo la rinuncia, mentre le responsabilità risarcitorie sorte anteriormente restano a carico del rinunciante»²⁸.

Nella segnata prospettiva, dunque, la rinunzia non incide sui debiti preesistenti, nel senso che non estingue il vincolo a carico del privato, né costituisce un nuovo e ulteriore vincolo a carico dello Stato.

Introduce una soluzione di continuità rispetto a tali debiti preesistenti, atteso che imputa a carico dello Stato soltanto quelli originati da fatti sopravvenuti.

²⁷ Cass., sez. un., 11 agosto 2025, n. 23093.

²⁸ Cass., sez. un., 11 agosto 2025, n. 23093.

UN APPROCCIO ECONOMICO AZIENDALE ALLO STUDIO DELLA RIGENERAZIONE URBANA PARTECIPATA

Valentina Santolamazza

Sommario: 1. Introduzione. – 2. Il comportamento economico nelle aziende. – 2.1. Il comportamento economico nelle imprese. – 2.2. Il comportamento economico nelle Amministrazioni pubbliche. – 3. I paradigmi di gestione nel settore pubblico. – 4. La rigenerazione urbana partecipata. – 5. Metodologia della ricerca. – 6. Risultati dell'analisi bibliometrica. – 6.1. Andamento temporale. – 6.2. Produzione per paese. – 6.3. Fonti di pubblicazione. – 6.4. Thematic Map. – 7. Risultati dell'analisi qualitativa in ottica economico-aziendale. – 7.1. I processi partecipativi impiegati nelle fasi di decisione, esecuzione, controllo e feedback. – 7.2. I processi partecipativi osservabili. – 7.3. Difficoltà ricorrenti. – 8. Conclusioni.

1. *Introduzione*

La rigenerazione urbana è oggi un ambito privilegiato di sperimentazione di modelli innovativi di *governance* e di processi partecipativi¹. Se, in via generale, il comportamento economico delle aziende – scandito nelle fasi di decisione, esecuzione, controllo e *feedback*² – è stato oggetto di approfondite indagini tanto in ambito privato quanto nelle pubbliche Amministrazioni, la sua applicazione al contesto urbano rivela peculiarità non trascurabili. Infatti, oltre alle dinamiche economiche, qui assumono un ruolo determinante le dimensioni sociali, culturali ed ambientali, che richiedono il diretto coinvolgimento delle comunità locali.

L'evoluzione dei paradigmi di gestione pubblica – dal modello burocratico weberiano al *New Public Management*, sino alla *New Public Governance* e alla *Digital Governance*³ – ha progressivamente ridefinito il ruolo dei cittadini, trasformandoli

¹ F. Giglioni, F. Di Lascio, *La rigenerazione di beni e spazi urbani. Contributo al diritto delle città*, Il Mulino, Bologna, 2017.

² M. Paoloni, P. Paoloni, *Introduzione ed orientamento allo studio delle aziende*, Giappichelli, Torino, 2021.

³ La letteratura accademica sui principali paradigmi della gestione pubblica è ampia e diversificata. Per un'analisi del modello burocratico e della sua rielaborazione teorica a partire dal contributo weberiano, si suggerisce la lettura di O.E. Hughes, *Public management and administration*, Bloomsbury Publishing, London, 2017. Il paradigma del *New Public Management* trova una delle sue più note concettualizzazioni in C. Hood, *A public management for all seasons?*, in *Public Administration*, 69, 1991, 3-19, che ne illustra i principi costitutivi e la portata come modello riformatore. La successiva transizione

da meri destinatari delle politiche pubbliche a co-produttori di valore collettivo⁴. Ne consegue che la rigenerazione urbana partecipata, lungi dall'essere riducibile a strumento settoriale, si atteggia a funzione strategica, idonea a connettere le trasformazioni materiali della città con processi di inclusione sociale e di consolidamento della fiducia istituzionale.

In tale prospettiva, l'obiettivo del presente contributo consiste nell'analizzare le modalità con cui la letteratura scientifica internazionale ha affrontato la relazione fra partecipazione e rigenerazione urbana, soffermandosi, da un lato, sull'individuazione delle fasi del comportamento aziendale che vedono un maggiore coinvolgimento dei cittadini, dall'altro, sugli strumenti maggiormente utilizzati e sui limiti ricorrenti, al fine di delineare un quadro interpretativo orientato ai principi di *governance* e alla produzione di valore pubblico.

Il lavoro si articola in otto sezioni organicamente collegate. La sezione 2 affronta il tema del processo decisionale nelle imprese e nelle pubbliche Amministrazioni, con particolare riferimento alla sequenza decisione, esecuzione, controllo e *feedback*. La sezione 3 ripercorre l'evoluzione dei paradigmi di gestione pubblica, dal modello burocratico weberiano alle fasi del *New Public Management*, sino agli sviluppi più recenti della *New Public Governance* e della *Digital Governance*. Nella sezione 4, la rigenerazione urbana viene introdotta quale funzione partecipata e, contestualmente, viene formulata la domanda di ricerca che orienta l'indagine. La sezione 5 è dedicata alla descrizione della metodologia adottata, mentre la sezione 6 presenta i risultati dell'analisi bibliometrica. La sezione 7 approfondisce i processi partecipativi osservati, mettendo in luce gli strumenti, i limiti e i punti di forza. Infine, la sezione 8 raccoglie le considerazioni conclusive, offrendo una sintesi dei risultati emersi e delle relative implicazioni in materia di *governance*.

2. Il comportamento economico nelle aziende

Il presente paragrafo è articolato presentando il comportamento economico delle imprese (par. 2.1) e le peculiarità di tale aspetto nelle pubbliche Amministrazioni (par. 2.2).

verso modelli post-manageriali, basati su relazioni collaborative e processi di governance, è approfondita in S.P. Osborne, *The new public governance?*, 2006, che indaga le cause e i presupposti del superamento del *New Public Management*. Infine, con riferimento alla riconfigurazione dell'azione pubblica nell'ecosistema digitale, si segnala P. Dunleavy, H. Margetts, S. Bastow, J. Tinkler, *New public management is dead – long live digital-era governance*, in *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16, 2006, 467-494, che evidenzia le nuove logiche di creazione del valore nella cosiddetta *Digital-Era Governance*.

⁴ Cfr. J.M. Bryson, B.C. Crosby, L. Bloomberg, *Public value governance: Moving beyond traditional public administration and the new public management*, in *Public Administration Review*, 74(4), 2014, 445-456.

2.1. Il comportamento economico nelle imprese

Il funzionamento delle imprese private viene tradizionalmente ricondotto a un processo articolato in quattro fasi: decisione, esecuzione, controllo e *feedback*, inserite in un ciclo iterativo e adattivo.

Di seguito, si trattano brevemente le fasi identificate.

La fase decisionale, nucleo centrale del processo manageriale, implica la selezione tra alternative possibili e l'allocazione delle risorse disponibili entro i limiti di una razionalità necessariamente circoscritta⁵, nella quale la scelta assume i tratti di un equilibrio tra analisi tecnica e visione strategica, riflettendo non solo considerazioni economiche ma anche limiti imposti dagli assetti organizzativi e traiettorie di crescita futura.

La successiva fase esecutiva, lungi dal ridursi a mera attuazione di direttive, richiede capacità di coordinamento e di mobilitazione delle risorse materiali e immateriali per far fronte agli imprevisti derivanti dall'azione⁶, mentre la letteratura più recente ha evidenziato come la dimensione tecnologica (digitalizzazione, *project management* avanzato, piattaforme collaborative) rappresenti oggi un fattore imprescindibile per l'efficacia⁷.

Il controllo si esplica mediante strumenti di monitoraggio e valutazione delle *performance*, che spaziano dal tradizionale controllo di bilancio fino agli schemi multidimensionali della *Balanced Scorecard* e agli approcci *data-driven* basati su big data e *business analytics*, consentendo non solo la verifica del conseguimento degli obiettivi, ma anche l'individuazione di scostamenti e l'attivazione di correttivi.

La fase di *feedback*, infine, costituisce il momento dell'apprendimento organizzativo, che la letteratura ha distinto in *single-loop learning* e *double-loop learning*⁸,

⁵ Sul punto, si veda H.A. Simon, *Il comportamento amministrativo*, Il Mulino, Bologna, 1967; H.A. Simon, *Direzione d'impresa e automazione*, Etas Kompass, Milano, 1968.

⁶ Nella prospettiva di Henry Mintzberg, la strategia non può essere ridotta a un mero processo di pianificazione razionale e intenzionale. Essa si configura piuttosto come un modello di azione che si sviluppa nel tempo dall'interazione tra componenti deliberate (intenzionalmente progettate) ed emergenti (derivate dalla pratica organizzativa, dall'apprendimento e dall'adattamento continuo al contesto). Mintzberg evidenzia il carattere dinamico, incrementale e strutturato della strategia, sottolineando che essa non coincide esclusivamente con ciò che viene formulato, ma anche – e soprattutto – con ciò che viene effettivamente realizzato attraverso le scelte e i comportamenti organizzativi. Questo è ciò che differenzia *lo strategic planning* dallo *strategic management*. Sul punto, si veda H. Mintzberg, *The Rise and Fall of Strategic Planning*, Prentice Hall, Hertfordshire, 1994.

⁷ Cfr. G. Zanda, *Il controllo delle conoscenze e l'affermazione del capitalismo manageriale intellettuale*, in E. Laghi, G. Zanda (a cura di), *Scritti in onore di Pellegrino Capaldo*, Egea, Milano, 2014.

⁸ Nel quadro dell'apprendimento organizzativo, Coda e Mollona richiamano la distinzione tra *single-loop* e *double-loop learning* per descrivere i diversi livelli di adattamento delle imprese al cambiamento. Il *single-loop learning* è un apprendimento di tipo correttivo e incrementale, orientato a individuare e risolvere scostamenti operativi senza modificare gli assunti di fondo, le routine o i modelli decisionali esistenti. Il *double-loop learning*, invece, implica un processo riflessivo e trasformativo, in

ove il secondo si rivela cruciale nei contesti turbolenti in quanto capace di mettere in discussione gli stessi presupposti decisionali e di favorire l'innovazione dei modelli di business.

L'intero ciclo non può tuttavia essere compreso senza considerare la cornice più ampia entro cui esso si sviluppa: la cultura organizzativa, gli stili di leadership e i sistemi valoriali che orientano l'agire manageriale, nonché le competenze *soft* (capacità comunicative e gestione dei conflitti), le quali, lungi dall'essere elementi accessori, costituiscono variabili decisive per la riuscita delle scelte e per la resilienza delle imprese nei mercati globali ⁹.

2.2. Il comportamento economico nelle Amministrazioni pubbliche

Il modello ciclico visto in precedenza, articolato nelle fasi di decisione, esecuzione, controllo e *feedback*, trova ovviamente applicazione anche nella sfera pubblica, seppure con caratteristiche peculiari che discendono dalla natura, dai vincoli e dalle finalità proprie delle pubbliche Amministrazioni.

Diversamente dalle imprese private, orientate primariamente all'efficienza economica e alla massimizzazione del profitto, le Amministrazioni pubbliche perseguono obiettivi di interesse collettivo ¹⁰. Pertanto, il comportamento aziendale nelle pubbliche Amministrazioni si distingue, in particolare, per quattro elementi qualificanti ¹¹: l'*accountability* democratica, che impone ai decisori di rispondere non soltanto a criteri di efficacia gestionale ma anche a principi di legittimità, trasparenza e rappresentanza; i vincoli normativi, che condizionano le scelte e le azioni mediante leggi e regolamenti, riducendo la discrezionalità dei *manager* pubblici; la trasparenza e il controllo esterno, che rendono i processi visibili alla cittadinanza e sottoposti a una pluralità di organi politici, giudiziari e amministrativi ¹²; la finalità *non profit*, che caratterizzano le pubbliche Amministrazioni come produttrici di valore pubblico e benessere collettivo piuttosto che come enti volti all'ottenimento di ritorni economici.

cui l'organizzazione mette in discussione le proprie convinzioni, i criteri decisionali e i presupposti strategici, generando un cambiamento profondo delle modalità di azione. Secondo gli autori, la capacità di sviluppare apprendimento di *double-loop* rappresenta un elemento distintivo delle organizzazioni in grado di innovare e rinnovare i propri schemi strategici in contesti dinamici e complessi. Sul punto, si veda V. Coda, E. Mollona, *Dynamics of strategy: A feedback approach to corporate strategy-making*, in *Systemics of emergence: Research and development*, Springer, Boston, 2006, 463-493.

⁹ G. Zanda, *Il governo della grande impresa nella società della conoscenza*, Giappichelli, Torino, 2009.

¹⁰ P.E. Cassandro, *Le gestioni erogatrici pubbliche*, Utet, Torino, 1970.

¹¹ M. Paoloni, F.G. Grandis, *La dimensione aziendale delle Amministrazioni pubbliche*, Giappichelli, Torino, 2007.

¹² "È indispensabile fronteggiare le richieste e i condizionamenti esercitati dai gruppi esterni che formulano delle attese riguardo al comportamento dell'azienda" (G. Zanda, *La valutazione dei dirigenti*, Cedam, Padova, 1984, 6).

Tali peculiarità determinano un adattamento del modello manageriale privato al contesto pubblico, con una ridefinizione dei ruoli e delle responsabilità lungo il ciclo decisionale: ai politici spetta la funzione di indirizzo strategico, in qualità di *policy-makers* chiamati a definire obiettivi, priorità e cornici di azione sulla base di programmi elettorali e interessi generali¹³; ai *manager* pubblici e ai dirigenti è affidato il compito di tradurre le decisioni politiche in azioni concrete, assumendo la posizione di *policy implementers* che colmano il divario tra formulazione e attuazione delle politiche; ai funzionari e all'apparato amministrativo compete il livello tecnico-esecutivo, improntato alla logica burocratica di matrice weberiana, fondata su regole formali, stabilità e impersonalità; infine, cittadini e *stakeholder*, destinatari dell'agire pubblico, assumono, talvolta, anche un ruolo attivo nell'indirizzare e valutare le politiche. Quanto al controllo, esso si articola su più livelli, combinando forme interne (*audit, performance management*, valutazione dei dirigenti), forme esterne (Corte dei Conti, autorità indipendenti, organismi sovranazionali) e forme sociali (opinione pubblica, media, organizzazioni civiche), mentre il *feedback* include dimensioni più ampie di impatto sociale, legittimazione politica e fiducia dei cittadini.

3. I paradigmi di gestione nel settore pubblico

L'evoluzione della gestione pubblica può essere interpretata come una sequenza di paradigmi che hanno scandito momenti distinti nella teoria e nella prassi amministrativa, riflettendo trasformazioni storiche, sociali e politiche e corrispondendo a mutamenti concettuali evidenti nella letteratura scientifica. Il modello originario è quello burocratico weberiano¹⁴, fondato sui principi di legalità, imparzialità, stabilità e prevedibilità, caratterizzato dalla netta separazione tra politica e amministrazione, dal primato delle regole formali e dalla gerarchia delle competenze: esso ha rappresentato per lungo tempo l'architettura di riferimento dello Stato moderno, assicurando continuità e neutralità nell'attuazione delle politiche pubbliche. A partire dagli anni '80, sotto la spinta della crisi fiscale degli Stati e delle ideologie neoliberali, si afferma il paradigma del *New Public Management*, che teorizza l'applicazione al settore pubblico di logiche manageriali e strumenti tipici delle imprese private, con enfasi sull'efficienza e sul contenimento dei costi, sull'orientamento ai risultati mediante sistemi di *performance management*, sulla separazione tra indirizzo politico e funzioni operative e sull'introduzione di forme concorrenziali e quasi-mercatali nella fornitura dei servizi¹⁵. Alle crescenti critiche rivolte al *New Public Management*,

¹³ *Ibidem*.

¹⁴ Le informazioni contenute in questo paragrafo sono tratte dalla versione italiana della celebre opera di Weber intitolata "Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriß der verstehenden Soziologie", pubblicata nel 1921. La versione di riferimento è: M. Weber, T. Bagiotto, F. Casabianca, P. Rossi, P. Chiodi, G. Giordano, E. Fubini, *Economia e società*, Donzelli, Milano, 1986.

¹⁵ Nel suo contributo, Hood offre una ricostruzione sistematica del *New Public Management*,

accusato di ridurre il ruolo dello Stato a mera agenzia di servizi e di trascurare dimensioni democratiche e di equità sociale, si è contrapposto, a partire dagli anni Novanta, il paradigma della *New Public Governance*¹⁶, che propone una concezione della pubblica Amministrazione quale rete di attori pubblici, privati e sociali, impegnati in processi di co-produzione e co-decisione, riconoscendo la complessità dei problemi pubblici e valorizzando la partecipazione civica e le collaborazioni interistituzionali. Negli ultimi due decenni il dibattito si è ulteriormente orientato verso modelli focalizzati sulla creazione di valore pubblico e sull'impiego delle tecnologie digitali: da un lato il paradigma del *Public Value*¹⁷, che individua la

delineandone i principali presupposti dottrinali, le matrici teoriche e i fattori che ne hanno favorito la diffusione a livello internazionale. L'autore evidenzia come il *New Public Management* si configuri quale sintesi tra *new institutional economics* e ondate successive di managerialismo aziendale, traducendosi in un insieme di dottrine accomunate dall'enfasi su efficienza, competizione, disaggregazione organizzativa e orientamento ai risultati. L'articolo problematizza, inoltre, la pretesa di universalità del *New Public Management*, mostrando come essa entri in tensione con differenti famiglie di valori amministrativi – efficienza, equità, resilienza – e come il paradigma privilegi fondamentalmente valori di tipo *sigma*, incentrati su parsimonia e controllo dei costi. Sul punto, si veda C. Hood, *A public management for all seasons?*, cit.

¹⁶ Il *New Public Governance* viene presentata come un paradigma caratterizzato da pluralità di attori, relazioni inter-organizzative, reti di policy e co-produzione, dove il focus analitico si sposta dalla singola organizzazione al sistema di erogazione dei servizi pubblici. Il *New Public Governance* si radica teoricamente nei contributi dell'istituzionalismo e della *network theory*, interpretando il settore pubblico come un ambiente aperto, policentrico e fortemente interdipendente, in cui la governance si configura come un processo negoziale e collaborativo. Osborne individua, inoltre, i limiti dell'agenda di ricerca ereditata dalla *New Public Management* – centrata su performance, accountability e gestione interna – e propone una nuova agenda fondata su interrogativi relativi a sostenibilità, architetture istituzionali, relazionalità, valori e *accountability* in sistemi plurali. Tale prospettiva non ha finalità prescrittive: piuttosto, mira a fornire una cornice concettuale capace di interpretare la complessità della produzione dei servizi pubblici nel XXI secolo. Sul punto, si veda S.P. Osborne, *The new public governance?*, cit.

¹⁷ La letteratura sul *public value* è ampia e articolata. Nel suo lavoro fondativo, Moore, nel 1995, introduce il concetto di *public value* quale risultato dell'azione delle Amministrazioni pubbliche orientata a generare benefici collettivi. La creazione di *public value* viene affidata principalmente ai *public managers*, chiamati a mantenere allineati i tre vertici del *strategic triangle*: valore sostanziale, legittimità politica e sostenibilità operativa. Successivamente, Jørgensen e Bozeman ampliano il concetto, sostenendo che il *public value* debba essere interpretato come insieme plurale di *public values*, cioè principi normativi condivisi che orientano diritti, doveri e comportamenti dell'azione pubblica. Attraverso la classificazione in sette costellazioni valoriali, gli autori mostrano come il *public value* emerga dall'interazione tra amministrazione, politica, cittadini e ambiente istituzionale, superando la visione manageriale centrata sulla singola organizzazione. Infine, Benington sviluppa la nozione di *public sphere* quale spazio entro cui valori, istituzioni, norme e risorse condivise guidano la co-produzione del *public value*. In questa prospettiva, il *public value* è il risultato di processi collaborativi e multi-attore, che coinvolgono non solo le amministrazioni ma anche cittadini, società civile, settore privato e comunità locali, sottolineandone la natura relazionale e dinamica. Da qui, discende una distinzione limpidamente descritta da Mussari, che distingue tra valore pubblico prodotto (misurabile negli *output*) e valore pubblico riconosciuto (valutato dai destinatari). Si suggerisce la lettura di M.H. Moore, *Creating public value*, Harvard University Press, Cambridge, 1995; T.B. Jørgensen, B. Bozeman, *Public values: An inventory*, in *Administration & Society*, 39(3), 2007, 354-381; J. Benington, *From private choice to public value?*, in M. Moore, J. Benington (eds.), *In Search of Public Value* –

legittimità della pubblica Amministrazione non soltanto nell'efficienza ma soprattutto nella capacità di generare valore per la società attraverso politiche e servizi che rafforzino senso di cittadinanza, coesione sociale e fiducia istituzionale; dall'altro il paradigma della *Digital Governance*, che attribuisce centralità all'utilizzo delle ICT per migliorare accessibilità, trasparenza ed efficienza dei servizi, promuovere pratiche di *open government* e *open data*, e sviluppare soluzioni innovative in grado di sostenere processi di sostenibilità e di partecipazione civica¹⁸.

4. La rigenerazione urbana partecipata

La rigenerazione urbana è talvolta presentata come un principio, talaltra come politica. Ai fini di questa ricerca, la rigenerazione è considerata una funzione, a cui si associa l'esercizio di poteri pubblici, la cui legittimazione deriva da una condizione di doverosità e la cui mancata cura espone l'Amministrazione competente a forme di responsabilità¹⁹. Nell'ambito di questa funzione, la rigenerazione può essere svolta secondo paradigmi di gestione più aperti, con il coinvolgimento di soggetti esterni all'amministrazione, tra cui i cittadini, nelle fasi di decisione, esecuzione, controllo e *feedback*. In tal senso, pertanto, la rigenerazione non è concepita come attività esclusiva dei pubblici poteri, anche se su questi ultimi soltanto grava l'onere di soddisfare le condizioni affinché la solidarietà sociale e ambientale, riconosciuta finalità dei meccanismi rigenerativi, trovi concreta valorizzazione. La rigenerazione, dunque, è un intervento materiale su beni immobili finalizzato a perseguire obiettivi più generali di inclusione sociale e di salvaguardia ecologica.

Pertanto, l'obiettivo di questo elaborato è comprendere in che modo vengano attivati processi partecipativi a servizio della rigenerazione urbana. A tal fine, l'elaborato intende rispondere alla seguente domanda di ricerca (*research question* – RQ):

RQ: In che modo la letteratura scientifica ha affrontato il tema della partecipazione dei cittadini ai processi di rigenerazione urbana?

5. Metodologia della ricerca

La revisione sistematica della letteratura mira ad analizzare in modo metodico la relazione tra rigenerazione urbana e coinvolgimento dei cittadini tramite processi

Beyond Private Choice, Palgrave, Londra, 2007, 31-49; R. Mussari, *Valore pubblico e performance*, Cedam, Milano, 2022.

¹⁸ G. Grossi, D. Argento, *The fate of accounting for public governance development*, in *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, 35, 2022, 272-303.

¹⁹ F. Giglioni, F. Di Lascio, *La rigenerazione di beni e spazi urbani*, cit.

partecipativi, cercando di chiarire come tale tematica sia stata affrontata dalla letteratura scientifica internazionale e con l'intento di individuare i principali trend temporali e geografici, mappare autori, riviste e istituzioni maggiormente attivi, ricostruire le correnti teoriche dominanti, rilevare i gap di ricerca e segnalare le aree emergenti di maggiore interesse.

La RQ precedentemente elaborata può essere specificata nei seguenti termini:

- *RQ1: qual è lo stato dell'arte della ricerca sui processi partecipativi nella rigenerazione urbana?*
- *RQ2: in che modo tale filone di ricerca si è evoluto nel tempo in termini di contenuti e prospettive analitiche?*
- *RQ3: quali approcci e strumenti partecipativi sono stati studiati in relazione alla rigenerazione urbana?*

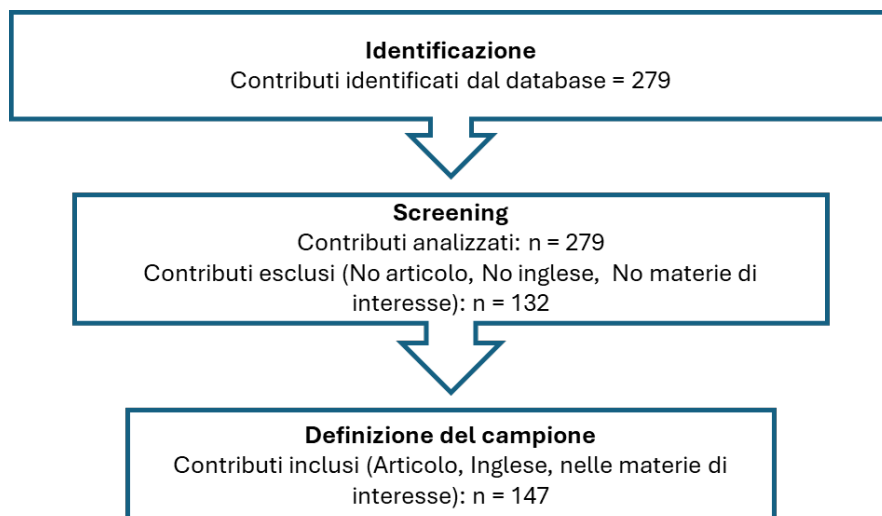
Per rispondere a tale quesito è stata elaborata una strategia di ricerca basata sull'impiego della banca dati Web of Science (WoS), selezionata per la sua ampia copertura multidisciplinare e per la consolidata affidabilità dei dati citazionali. La stringa di ricerca utilizzata è stata ("*urban regeneration*" OR "*urban renewal*" OR "*city regeneration*" OR "*neighborhood regeneration*") AND ("*participatory process*" OR "*citizen participation*" OR "*community engagement*" OR "*public involvement*" OR "*co-creation*" OR "*co-design*"), applicando una serie di filtri che hanno circoscritto il campo di indagine agli articoli peer-reviewed, alla sola lingua inglese e alle categorie WoS pertinenti (*Management, Public Administration, Urban Studies, Regional Urban Planning Studies, Law*). L'interrogazione, effettuata in data 5 settembre 2025, ha restituito un corpus di 279 articoli, successivamente sottoposto a ulteriori fasi di raffinamento.

Con riferimento ai criteri di inclusione ed esclusione, sono stati ammessi solo articoli originali pubblicati su riviste indicizzate e direttamente attinenti al tema della rigenerazione urbana connessa a pratiche partecipative, mentre sono stati esclusi contributi non *peer-reviewed* quali editoriali, book review e note metodologiche, atti di convegno, testi non pertinenti rispetto al focus prescelto e lavori redatti in lingue diverse dall'inglese. Il campione finale di articoli analizzati nel presente lavoro, pertanto, ammonta a 147 unità.

Di seguito si riporta il processo PRISMA adottato per la definizione del campione illustrato in figura 1²⁰.

²⁰ D. Moher, A. Liberati, J. Tetzlaff, D.G. Altman, *Preferred reporting items for systematic reviews and meta-analyses: the PRISMA statement*, in *BMJ*, 339, 2009.

Figura 1. – PRISMA flow per la definizione del campione



Una volta definito il campione, i record bibliografici sono stati esportati da WoS in formato .csv, comprensivo di citazioni complete, abstract e parole chiave, e successivamente importati in *software* dedicati per l'analisi bibliometrica. La gestione dei dati ha comportato una fase preliminare di pulizia e normalizzazione, con particolare attenzione all'uniformazione dei nomi di autori e istituzioni, al controllo dei duplicati e alla standardizzazione delle keywords, al fine di evitare distorsioni nei risultati e garantire la coerenza interna del dataset. Complesse tali operazioni, è stato costruito un dataset unico, predisposto a consentire tanto un'analisi quantitativa quanto un approfondimento qualitativo delle dinamiche di ricerca individuate.

L'analisi bibliometrica è stata articolata lungo diverse direttrici ²¹: in primo luogo, la produzione scientifica nel tempo, esaminata attraverso il numero di pubblicazioni per anno al fine di cogliere l'andamento del filone di studi e le sue eventuali accelerazioni; in secondo luogo, la distribuzione geografica delle pubblicazioni, utile a comprendere quali aree del mondo abbiano mostrato maggiore attenzione alla tematica; in terzo luogo le principali fonti, individuate nelle riviste che hanno pubblicato il maggior numero di articoli sul tema; ulteriore elemento considerato è stata; accanto a tali dimensioni classiche, è stata condotta un'analisi delle co-occorrenze delle *keywords* tramite la *thematic map*, allo scopo di individuare cluster tematici e di far emergere aree di ricerca in via di sviluppo.

²¹ M. Aria, C. Cuccurullo, *bibliometrix: An R-tool for comprehensive science mapping analysis*, in *Journal of Informetrics*, 11, 2017, 959-975.

Per realizzare tali analisi si è ricorso a *Bibliometrix/Biblioshiny*, un pacchetto R adatto alla produzione di statistiche descrittive e di analisi bibliometriche avanzate²².

Oltre all'analisi bibliometrica, il lavoro è stato integrato con un'approfondita analisi qualitativa, volta ad identificare quali processi partecipativi fossero stati maggiormente menzionati negli articoli e in quali fasi del comportamento aziendale i cittadini fossero maggiormente coinvolti.

L'integrazione delle due metodologie ha consentito una ricognizione esaustiva dell'argomento.

6. Risultati dell'analisi bibliometrica

Il presente paragrafo è articolato in sezioni che illustrano i risultati dell'analisi bibliometrica: il par. 6.1 è dedicato all'andamento temporale, il 6.2. riguarda la produzione per paese, il 6.3 si concentra sulle fonti maggiormente utilizzate, mentre il 6.4 presenta i risultati della *thematic map*.

6.1. Andamento temporale

L'analisi dell'andamento temporale della produzione scientifica (fig. 2) mette in evidenza un percorso evolutivo scandito da tre fasi distinte, che riflettono tanto le trasformazioni del dibattito accademico quanto il mutare dei contesti politico-istituzionali entro cui la rigenerazione urbana partecipata si è progressivamente affermata.

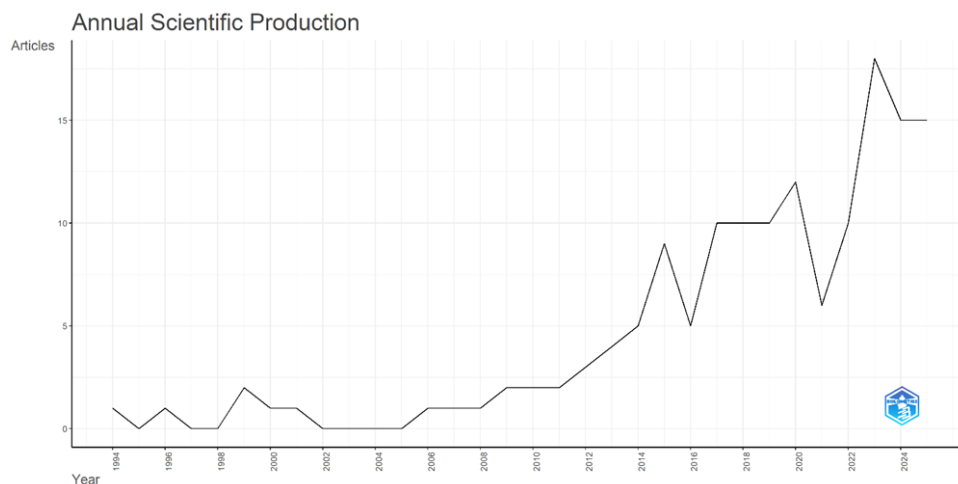
La fase iniziale (1993-2005) si caratterizza per una produzione estremamente ridotta e sporadica, con non più di uno o due articoli all'anno: in questo periodo la rigenerazione urbana viene ancora interpretata prevalentemente come intervento di riqualificazione fisica o come politica urbana settoriale, mentre il legame con la partecipazione dei cittadini rimane marginale e confinato a esperienze isolate²³. Con la fase di consolidamento (2006-2015) si osserva un incremento graduale delle pubblicazioni, che raggiungono una media di 5-10 articoli annui: questa crescita è in parte riconducibile all'evoluzione del dibattito sulla governance urbana e, soprattutto, all'impatto di politiche europee come i programmi URBAN e i fondi strutturali, che hanno promosso approcci integrati e partecipativi, spingendo la ricerca ad approfondire i processi di coinvolgimento nelle pratiche di rigenerazione. La fase di espansione (2016-oggi) segna un'accelerazione evidente, con picchi superiori a 15 articoli l'anno e un massimo nel 2022, seguito da una lieve flessione,

²² *Ibidem*.

²³ Ad esempio, si segnala lo studio F.A. Lazin, *Citizen participation: Project renewal in Israel*, in *Journal of Urban Affairs*, 18(3), 1996, 307-321.

ma su livelli comunque elevati. Questa fase riflette la crescente attenzione globale verso le città come spazi privilegiati per l'innovazione sociale e ambientale, in linea con l'Agenda 2030 e con gli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile, in particolare l'SDG 11 dedicato alle città e comunità sostenibili ²⁴.

Figura 2. – *Produzione per anno*

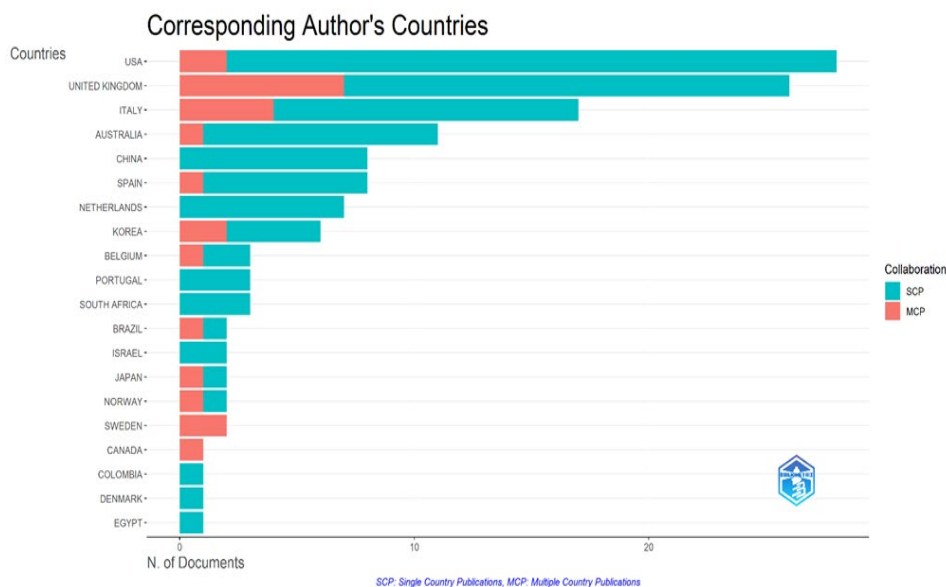


Nel complesso, la dinamica temporale conferma che la rigenerazione urbana partecipata costituisce un tema relativamente recente ma in costante espansione, passato da fenomeno marginale a filone consolidato della letteratura internazionale.

6.2. *Produzione per paese*

L'analisi della distribuzione geografica della produzione scientifica (fig. 3) restituisce un quadro fortemente polarizzato, con alcuni Paesi che si configurano come leader consolidati e un nucleo di contributori emergenti che stanno progressivamente assumendo maggiore rilevanza.

²⁴ Cfr. M. Allan, A. Rajabifard, G. Foliente, *Urban regeneration and placemaking: a Digital Twin enhanced performance-based framework for Melbourne's Greenline Project?*, in *Australian Planner*, 59(4), 2023, 247-257.

Figura 3. – *Provenienza del corresponding author*

In termini assoluti, gli Stati Uniti rappresentano il paese con la produzione più consistente, seguiti dal Regno Unito e dall'Italia: questa triade definisce un asse transatlantico ed europeo che guida il dibattito accademico sulla rigenerazione urbana partecipata. Negli Stati Uniti, la letteratura evidenzia un approccio pragmatico e orientato alle policy, con particolare attenzione agli aspetti di *governance* urbana e alle dinamiche di giustizia sociale, spesso analizzate in relazione ai processi di *gentrification*. Il Regno Unito si caratterizza invece per la profondità teorica e critica dei contributi, incentrati sul rapporto tra partecipazione, neoliberalismo e trasformazioni urbane, e sulla dialettica tra inclusione ed esclusione²⁵. L'Italia emerge come uno dei principali contesti europei di sperimentazione, in cui prevale la descrizione di esperienze concrete di pratiche partecipative territoriali, quali laboratori urbani, patti di collaborazione e percorsi di *co-design* a scala locale, che conferiscono al caso italiano una visibilità significativa e un riconoscimento a livello internazionale.

Accanto a questi poli principali, altri Paesi si collocano tra i contributori rilevanti con traiettorie differenziate. L'Australia mostra una produzione crescente con focus sui temi di sostenibilità e resilienza urbana, mentre la Cina si distingue per l'attenzione a politiche di rigenerazione centralizzate e ad approcci prevalentemente istituzionali. La Spagna e i Paesi Bassi evidenziano un coinvolgimento in aumento, coniugando sperimentazioni metodologiche (*living labs*, *smart cities*) con una sensibilità specifica per le politiche di inclusione sociale.

²⁵ S. Yarker, *Tangential attachments*, in *Urban Stud.*, 55(15), 2018, 3421-3436.

Dal punto di vista delle collaborazioni internazionali, i dati relativi alle pubblicazioni in *co-authorship* evidenziano un'elevata percentuale di *Multiple Country Publications* (MCP) per il Regno Unito e i Paesi Bassi, a conferma dell'esistenza di reti accademiche consolidate e di una forte propensione al confronto comparativo transnazionale. Al contrario, Paesi come Italia e Stati Uniti presentano una prevalenza di *Single Country Publications* (SCP), connotandosi per un approccio più radicato nei rispettivi contesti nazionali e meno integrato in reti collaborative globali, pur con una produzione quantitativamente elevata.

6.3. Fonti di pubblicazione

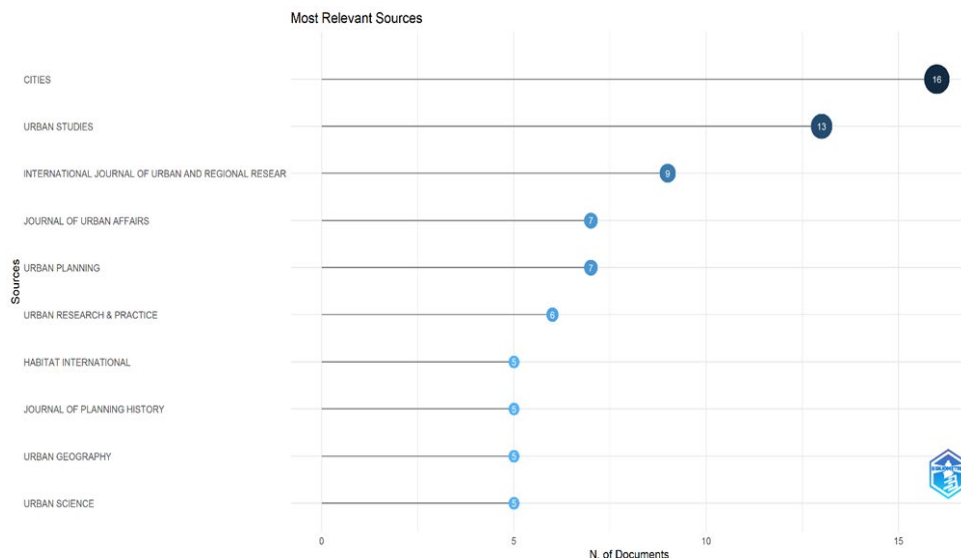
L'analisi delle fonti di pubblicazione (fig. 4) evidenzia un campo di studi che, pur avendo come riferimento principale le riviste di punta degli urban studies, trova articolazioni significative anche in testate settoriali che consentono di approfondire dimensioni specifiche del fenomeno.

Il ruolo centrale di *Cities*, con 16 articoli, si spiega con la sua vocazione internazionale e interdisciplinare, che lo rende canale privilegiato per contributi capaci di integrare approcci empirici e teorici, dalle politiche urbane alle pratiche di *governance*²⁶. *Urban Studies* (13 articoli) conferma la propria funzione di rivista di riferimento globale, in cui la rigenerazione partecipata viene affrontata in chiave critica, con attenzione ai rapporti di potere, alle dinamiche economiche e ai processi di esclusione sociale. Un terzo polo è rappresentato dall'*International Journal of Urban and Regional Research* (9 articoli), che rafforza la dimensione politica del dibattito, ponendo l'accento sui processi di neoliberalizzazione delle città, sul ruolo dello Stato e sui conflitti urbani.

Accanto a queste sedi, si collocano riviste che assumono un orientamento più applicativo o metodologico: *Journal of Urban Affairs* e *Urban Planning* (7 articoli ciascuna) uniscono analisi delle politiche e riflessioni sui processi decisionali, mentre *Urban Research & Practice* (6 articoli) si distingue per l'attenzione agli aspetti sperimentali della pianificazione e alle pratiche concrete di partecipazione. Infine, *Habitat International* (5 articoli) introduce una prospettiva più ampia, con un focus sulla *governance* urbana in chiave comparata e sulle implicazioni sociali della rigenerazione, includendo anche i Paesi in via di sviluppo²⁷.

²⁶ Tra i casi di studio pubblicati, si segnala V. Di Grazia, L. Tricarico, A.P. Valentini, *From grassroots cultural movements to institutionalized urban regeneration projects: The cases of La Friche la Belle de Mai (Marseille) and Piccolo America (Rome)*, in *Cities*, 159, 2025, 105783.

²⁷ H. Kim, H. Kim, K.M. Woosnam, *Considering urban regeneration policy support: Perceived collaborative governance in cultural heritage-led regeneration projects of Korea*, in *Habitat International*, 140, 2023, 102921.

Figura 4. – *Principali fonti sul tema*

Complessivamente, questa distribuzione consente di individuare tre linee interpretative principali: in primo luogo, la centralità della rigenerazione partecipata all'interno delle riviste generaliste di *urban studies*, a conferma del suo ruolo non marginale ma costitutivo nella disciplina; in secondo luogo, la rilevanza assunta dagli approcci applicativi e metodologici, che trovano spazio in riviste specializzate attente a casi e sperimentazioni; in terzo luogo, l'apertura internazionale resa possibile da testate come *Habitat International*, che estendono il dibattito oltre i contesti euro-americani e includono esperienze urbane emergenti, arricchendo il confronto teorico e pratico.

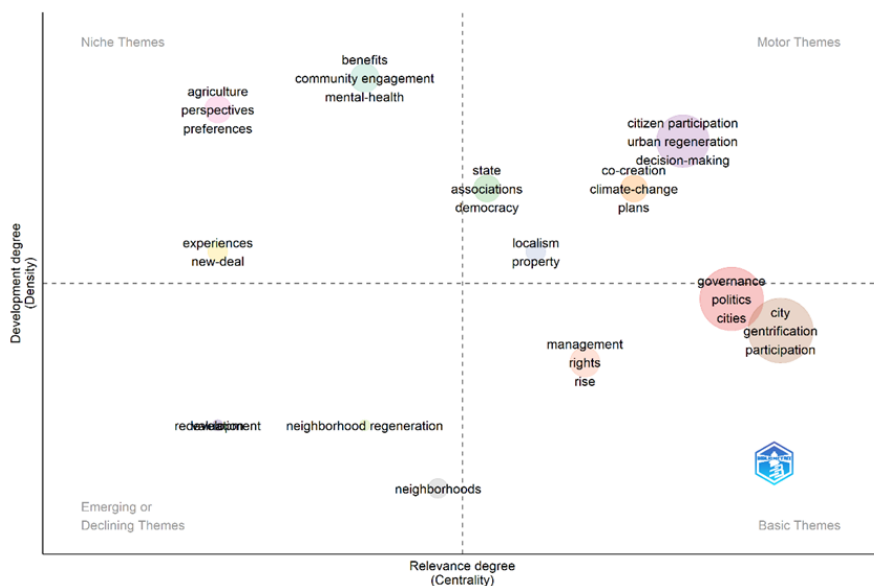
6.4. Thematic Map

La mappa tematica consente di visualizzare con immediatezza la struttura concettuale del campo, distinguendo i nuclei consolidati di ricerca dalle aree marginali o emergenti (fig. 5).

I *motor themes* (alta densità e alta centralità) includono *citizen participation*, *urban regeneration*, *co-creation*, *decision-making* e *climate change*, evidenziando la coesistenza tra approcci classici e nuove sensibilità. Essi rappresentano temi fortemente connessi all'intero network, sviluppati in modo articolato e dotati di un impianto teorico robusto. La centralità della partecipazione, associata alla rigenerazione urbana, conferma che i processi di trasformazione della città vengono oggi letti come pratiche di governance inclusiva, capaci di integrare dimensioni sociali, ambientali e istituzionali; la presenza di *climate change* e *urban plans* dimostra,

inoltre, la crescente attenzione alla resilienza e all'allineamento con le agende globali di sostenibilità²⁸.

Figura 5. – *Thematic Map*



I *basic themes* (alta centralità e bassa densità) comprendono *governance*, *politics*, *cities*, *gentrification* e *participation*: categorie ricorrenti che fungono da cornice teorica e da snodo interdisciplinare, ma non sempre indagate in profondità con riferimento ai processi partecipativi di rigenerazione. La posizione di *gentrification* all'interno di questo quadrante riflette una tensione critica centrale²⁹: la partecipazione può produrre esiti ambivalenti, in alcuni casi rafforzando dinamiche esclusive e di *displacement* sociale, piuttosto che di inclusione³⁰.

I *niche themes* (alta densità e bassa centralità), come *community engagement*, *benefits* e *mental health*, segnalano filoni specialistici portati avanti da comunità ristrette di studiosi. La loro densità testimonia uno sviluppo teorico consistente, sebbene confinato a sottoreti meno collegate al campo principale. L'emergere di

²⁸ I. Mahmoud, *Nature-based solutions across spatial urban scales: three case studies from Nice, Utrecht and Milan*, Proceedings of the Institution of Civil Engineers – Urban Design and Planning, 177, 2024, 109-122.

²⁹ P. Garboden, C. Jang-Trettien, "There's money to be made in community": Real estate developers, community organizing, and profit-making in a shrinking city, in *Journal of Urban Affairs*, 42, 2020, 414-434.

³⁰ M. Davidson, *Spoiled mixture: where does state-led 'positive' gentrification end?*, in *Urban Studies*, 45, 2008, 2385-2405.

mental health è particolarmente rilevante, poiché introduce nella riflessione sulla rigenerazione urbana una dimensione psicosociale che sposta l'attenzione dall'impatto fisico-territoriale al benessere individuale e collettivo, contribuendo a una lettura multidimensionale dei processi di trasformazione urbana ³¹.

Gli *emerging o declining themes* (bassa densità e bassa centralità), rappresentati da *redevelopment* e *neighborhood regeneration*, pongono invece un interrogativo interpretativo ³²: la loro collocazione in questa sezione può segnalare un declino rispetto alle stagioni passate, in cui tali concetti erano più diffusi e centrali, oppure suggerire una fase di transizione verso nuove configurazioni teoriche e metodologiche. Questi temi potrebbero pertanto costituire il terreno per futuri sviluppi concettuali, collegandosi ad approcci più recenti che integrano anche tematiche di sostenibilità ed inclusione sociale.

7. Risultati dell'analisi qualitativa in ottica economico-aziendale

Il presente paragrafo è articolato presentando i risultati dell'analisi qualitativa: la sezione 7.1 è dedicato alla rappresentazione dei processi partecipativi analizzati per fasi, la sezione 7.2. riguarda le principali pratiche osservabili, mentre la sezione 7.3 si concentra sulle difficoltà ricorrenti.

7.1. I processi partecipativi impiegati nelle fasi di decisione, esecuzione, controllo e feedback

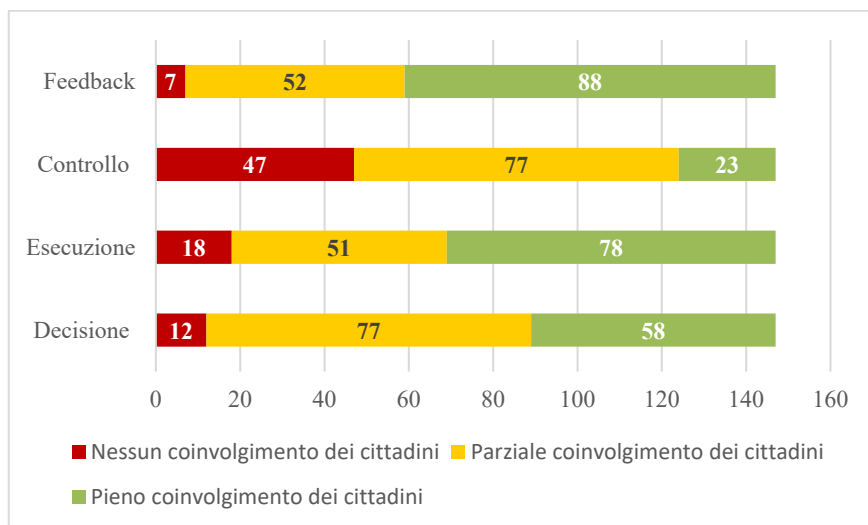
Gli articoli sono stati esaminati con l'obiettivo di comprendere come gli autori concepiscano la partecipazione dei cittadini all'interno delle diverse fasi del comportamento aziendale, così come sintetizzato in fig. 6.

Nella fase decisionale prevalgono con nettezza i casi di "Parziale coinvolgimento dei cittadini" (77), circostanza che rivela come la partecipazione dei cittadini raramente assuma i connotati della co-decisione effettiva. Si tratta per lo più di interventi consultivi, nei quali la facoltà di incidere appare limitata, mentre il potere di scelta rimane saldamente in capo alle istituzioni. In ogni caso, in 58 casi si registra un ruolo pienamente attivo dei cittadini, a fronte di 12 esperienze in cui non si riscontra alcun coinvolgimento.

³¹ Si veda, ad esempio, A. Kearns, S. Ghosh, P. Mason, M. Egan, *Could "holistic" area-based regeneration be effective for health improvement?*, in *Housing Studies*, 36, 2021, 1662-1701.

³² H. Kim, H. Kim, K.M. Woosnam, *Considering urban regeneration policy support: Perceived collaborative governance in cultural heritage-led regeneration projects of Korea*, cit.

Figura 6. – La partecipazione dei cittadini per fasi del comportamento aziendale



La fase esecutiva restituisce un quadro relativamente più solido. In 78 contributi i cittadini risultano effettivamente coinvolti (“Pieno coinvolgimento dei cittadini”), segnale che l’attività operativa di realizzazione e gestione è ambito in cui la partecipazione trova maggiore concretezza. Non mancano, tuttavia, 51 casi di “Parziale coinvolgimento dei cittadini”, in cui il contributo comunitario resta confinato a iniziative collaterali o di natura simbolica, mentre in 18 occasioni il ruolo esecutivo risulta del tutto assente.

La dimensione del controllo, invece, rappresenta il punto più debole del processo. Soltanto 23 esperienze attestano un monitoraggio effettivo da parte della comunità, mentre 77 casi riportano un coinvolgimento parziale e ben 47 l’assenza completa di strumenti di vigilanza. La lettura di tali dati conferma che gli apparati di verifica e *accountability* dal basso si rivelano ancora sporadici e frammentari, privi di effettiva incidenza.

Decisamente più positiva risulta infine la fase del *feedback*. In 88 articoli si dà atto di una presenza significativa, attuata attraverso valutazioni, consultazioni ex post o meccanismi informativi di ritorno. In 52 casi il coinvolgimento si manifesta in forma parziale, mentre solo 7 contributi non menzionano alcuna tipologia di *feedback*. Ciò induce a ritenere che la dimensione riflessiva e valutativa costituisca l’ambito in cui i processi di rigenerazione urbana analizzati trovano più agevolmente una concreta attuazione.

7.2. I processi partecipativi osservabili

Un primo nucleo di osservazioni della letteratura sulla rigenerazione partecipata concerne la rigenerazione culturale ed *heritage*, strumento che ricorre in un numero

assai rilevante di contributi³³. La *ratio* consiste nel recupero di spazi ad elevato valore simbolico (monasteri, aree industriali dismesse, luoghi storici) e nella contestuale elaborazione di narrative identitarie. La partecipazione si manifesta ordinariamente mediante attività culturali, eventi pubblici e processi di memoria collettiva. Tale approccio, se da un lato appare idoneo a rinsaldare legami comunitari con i luoghi, dall'altro rischia di rimanere meramente epidermico se non sorretto da strumenti di governance efficaci.

Il *co-design* e i laboratori partecipativi rappresentano un ulteriore filone metodologico³⁴. Essi configurano contesti operativi in cui i cittadini concorrono alla definizione di spazi o progetti mediante workshop, tavoli e momenti di coprogettazione. Benché producano esiti positivi in termini inclusivi, è stato evidenziato come l'impatto risulti sovente circoscritto: quanto deciso in tali sedi non si traduce necessariamente in opzioni politiche vincolanti né in prassi durevoli.

Un terzo strumento è costituito dalle piattaforme digitali, utilizzate per ampliare la platea dei partecipanti, specie nei percorsi di rigenerazione urbana e nelle consultazioni pubbliche³⁵. La loro forza risiede nella rapidità comunicativa e nella capacità di raccolta dati. Tuttavia, due profili critici emergono con nettezza: da un lato, la partecipazione rischia di essere selettiva, coinvolgendo soltanto i cittadini digitalmente più attrezzati; dall'altro, la traduzione delle preferenze *online* in decisioni effettive risulta problematica.

Il bilancio partecipativo si distingue in quanto conferisce ai cittadini un potere effettivo nella distribuzione delle risorse economiche³⁶. Esso è richiamato in particolare nel caso di Lisbona (programma *BipZip*) e in altri contesti europei. La sua forza risiede nel vincolo tra partecipazione e decisione finanziaria concreta. Cionondimeno, si segnalano ostacoli burocratici e l'esigenza di un robusto accompagnamento istituzionale per evitare disparità competitive fra comunità.

³³ Per esempio, si vedano V. Ferretti, E. Gandino, *Co-designing the solution space for rural regeneration in a new World Heritage site: A Choice Experiments approach*, in *European Journal of Operational Research*, 268, 2018, 1077-1091; C.M. Shih, S. Treija, K. Zaleckis, U. Bratuškins, C.H. Chen, Y.H. Chen, A. Mlinkauskienė, *Digital placemaking for urban regeneration: Identification of historic heritage values in Taiwan and the Baltic states*, in *Urban Planning*, 6, 2021, 257-272; H. Kim, H. Kim, K.M. Woosnam, *Considering urban regeneration policy support*, cit.

³⁴ Si veda, ad esempio, E. van Holstein, *Experiences of participatory planning in contexts of inequality: A qualitative study of urban renewal projects in Colombia*, in *Planning Theory & Practice*, 19, 2018, 39-57; B. Caitana, G.C. Moniz, *Co-Production Boundaries of Nature-Based Solutions for Urban Regeneration: The Case of a Healthy Corridor*, in *Urban Planning*, 9, 2024, 7306.

³⁵ Ad esempio, si vedano F. De Filippi, C. Coscia, G.G. Cocina, *Digital participatory platforms for urban regeneration: a survey of Italian case studies*, in *Int. J. E-Planning Res.*, 9(3), 2020, 47-67; M. Allan, A. Rajabifard, G. Foliente, *Urban regeneration and placemaking: a Digital Twin enhanced performance-based framework for Melbourne's Greenline Project?*, cit., 2023, 247-257.

³⁶ Si veda R. Falanga, *Formulating the success of citizen participation in urban regeneration: Insights and perplexities from Lisbon*, in *Urban Research & Practice*, 13, 2020, 477-499.

Ulteriori esperienze comprendono la *governance* collaborativa³⁷, i progetti sperimentali quali URBiNAT³⁸ e i casi in contesti marginali (favelas, slum, ecc.)³⁹. Qui la partecipazione assume forme adattate a condizioni di vulnerabilità estrema, condizionate dai bisogni immediati (abitazione, servizi), i quali limitano la reale capacità di incidere sui processi di rigenerazione.

7.3. Difficoltà ricorrenti

Il primo limite delle esperienze di rigenerazione partecipata, di carattere trasversale, è la prevalenza di una partecipazione consultiva. In numerosi contributi⁴⁰, i cittadini vengono ascoltati, ma restano privi di strumenti decisionali o di potere di veto. La decisione permane in capo alle istituzioni o ad attori privati, generando percezioni di “partecipazione simbolica”, funzionale più a legittimare progetti pre-costituiti che a co-progettarne di nuovi.

Un secondo nodo concerne gli squilibri di potere. I gruppi socialmente più organizzati tendono a sfruttare con efficacia gli strumenti messi a disposizione, mentre le comunità fragili restano escluse⁴¹. Analogo rischio si registra nei processi digitali, ove il *digital divide* seleziona i soggetti con effettiva capacità di espressione⁴².

La mancanza di strumenti di controllo rappresenta la criticità più diffusa, confermata anche dai dati quantitativi: raramente i cittadini possono monitorare l'attuazione o verificare la coerenza delle decisioni prese. In numerosi casi⁴³, la funzione di verifica resta in capo ad enti pubblici o privati, relegando la comunità a mero osservatore. In assenza di audit partecipativi, la credibilità dei processi risulta inevitabilmente compromessa.

Infine, non può sottacersi il tema della complessità istituzionale e burocratica⁴⁴: la partecipazione è percepita come onerosa, poco trasparente e, dunque, disincentivante.

³⁷ Si veda, ad esempio, H. Wang, B. Ran, Y. Li, *Street-level collaborative governance for urban regeneration: How were conflicts resolved at grassroot level?*, in *Journal of Urban Affairs*, 46, 2024, 1723-1743.

³⁸ Si fa riferimento a B. Caitana, G.C. Moniz, *Co-Production Boundaries of Nature-Based Solutions for Urban Regeneration*, cit.

³⁹ C. Del Gaudio, C. Franzato, A.J. de Oliveira, *The challenge of time in community-based participatory design*, in *Urban Design Int.*, 22(2), 2017, 113-126.

⁴⁰ Come, ad esempio, in N. Raved, H. Yahel, *The Fragile Promise of Culture-Led Development: Lessons from Holon*, in *Urban Science*, 9, 2025, 244.

⁴¹ Sul punto, si veda F.M. Smith, *Discourses of citizenship in transition: Scale, politics and urban renewal*, in *Urban Studies*, 36, 1999, 167-187.

⁴² F. De Filippi, C. Coscia, G.G. Cocina, *Digital participatory platforms for urban regeneration: a survey of Italian case studies*, cit.

⁴³ Uno su tutti è W. Williamson, K. Ruming, *Assessing the effectiveness of online community opposition to precinct planning*, in *Australian Planner*, 52, 2015, 51-59.

⁴⁴ Cfr. H. Wang, B. Ran, Y. Li, *Street-level collaborative governance for urban regeneration: How were conflicts resolved at grassroot level?*, cit.

8. Conclusioni

L'indagine bibliometrica e qualitativa della letteratura evidenzia come la rigenerazione urbana partecipata, nell'arco degli ultimi trent'anni, si sia progressivamente trasformata da esperienza episodica a campo di ricerca e prassi consolidata. Il coinvolgimento dei cittadini risulta maggiormente concentrato nelle fasi di esecuzione e di *feedback*, mentre permane una presenza ridotta nella fase decisionale e, soprattutto, in quella del controllo. Tale configurazione conferma la persistenza di un approccio prevalentemente consultivo e, in non pochi casi, meramente simbolico.

Gli strumenti ricorrenti comprendono laboratori di *co-design*, bilanci partecipativi, piattaforme digitali e processi di valorizzazione culturale ed identitaria. Essi, da un lato, contribuiscono al rafforzamento dei legami sociali, alla produzione di capitale comunitario e allo sviluppo di un apprendimento collettivo; dall'altro, manifestano criticità rilevanti, riconducibili al *digital divide*, agli squilibri di potere fra gruppi sociali e alla perdurante scarsità di strumenti di monitoraggio effettivo dal basso⁴⁵.

La rigenerazione urbana si delinea, dunque, quale ambito privilegiato di sperimentazione di pratiche di *governance* collaborativa, riconducibili ai modelli manageriali più innovativi (*New Public Governance*), capaci di integrare le trasformazioni fisiche del territorio con obiettivi di sostenibilità e istanze di inclusione sociale. Tuttavia, affinché tali processi producano effetti durevoli, si rendono imprescindibili il superamento della logica consultiva, la predisposizione di autentici strumenti di *accountability* e il rafforzamento della dimensione deliberativa⁴⁶.

In questa prospettiva, la rigenerazione urbana partecipata non è più soltanto un mero intervento tecnico-urbanistico, ma diventa un processo politico e sociale capace di generare valore pubblico, resilienza collettiva e coesione nelle città contemporanee.

⁴⁵ Elementi già emersi in altri lavori. Cfr. V. Santolamazza, G. Mattei, F.G. Grandis, *Citizens' role and digitalisation in the participatory budgeting to create public value: the case of Rome*, in *International Journal of Public Sector Management*, 2024.

⁴⁶ Tali conclusioni sono coerenti con altri lavori sulle dinamiche partecipative. Sul punto, si vedano G. Mattei, V. Santolamazza, F.G. Grandis, *Design of the participatory budget: how to turn citizens into process protagonists*, in *International Journal of Public Sector Management*, 35(3), 2022, 294-316; V. Santolamazza, G. Grossi, G. Mattei, *The seesaw experience of participatory budgeting: the role of the institutional entrepreneur*, in *International Journal of Public Sector Management*, 2025, 1-20.

Parte Quarta
STRATEGIE DI RIGENERAZIONE

STRATEGIE DI RIGENERAZIONE E SCENARI FUTURI: PER UNA VISIONE PROSPETTICA DI LUNGO PERIODO

Simone Di Zio

Sommario: 1. Costruzione di scenari futuri a supporto delle politiche di rigenerazione. – 1.1. Il metodo Delphi. – 1.2. Il metodo degli Scenari. – 1.3. L'approccio degli scenari Delphi-based. – 2. Proposte operative. – 2.1. Scenari futuri e proposte di policy. – Appendice A: Risultati delle analisi.

1. Costruzione di scenari futuri a supporto delle politiche di rigenerazione

I Futures Studies sono un campo interdisciplinare dedicato all'analisi sistemica del cambiamento e all'esplorazione delle possibilità future. Non mirano a prevedere ciò che accadrà, ma a comprendere ciò che potrebbe accadere, integrando metodi qualitativi e quantitativi, visioni esperte e dinamiche emergenti. Offrono strumenti utili per affrontare l'incertezza e orientare le decisioni strategiche in contesti complessi, come la rigenerazione urbana.

Pur affermandosi come disciplina nel XX secolo, i Futures Studies affondano le radici in riflessioni filosofiche e scientifiche più antiche, con pensatori come Condorcet, Vico e Comte che già riflettevano sul progresso e sulle traiettorie storiche. La loro formalizzazione avviene tra gli anni '40 e '50 negli Stati Uniti, in ambito militare, per supportare la pianificazione strategica durante la Guerra Fredda.

Un contributo teorico fondamentale è il saggio di H.G. Wells¹, considerato da molti il manifesto fondativo della futurologia. Wells proponeva un approccio analitico e scientifico allo studio del futuro, anticipando l'idea di una sua esplorazione rigorosa.

Negli anni '60 e '70, la disciplina si consolida grazie a istituzioni come la RAND Corporation, il Club di Roma – con il celebre rapporto *The Limits to Growth*² – e l'Institute for the Future. In questo periodo si sviluppano metodologie come il metodo Delphi, gli scenari e l'analisi dei trend, utili per costruire visioni alternative e supportare la governance in ambiti quali urbanistica, educazione, tecnologia e ambiente.

¹ H.G. Wells, *The Discovery of the Future*, T. Fisher Unwin, London, 1902.

² D.H. Meadows, D.L. Meadows, J. Randers, W.W. Behrens, *The Limits to Growth: A Report for the Club of Rome's Project on the Predicament of Mankind*, New York Universe Books, New York, 1972.

Negli anni '80 e '90, i Futures Studies si diffondono in Europa, Asia e America Latina, adattandosi ai diversi contesti culturali e istituzionali. L'Unione Europea ne promuove l'uso attraverso programmi di anticipazione strategica ma in Italia, la disciplina resta marginale fino agli anni 2000, quando iniziano a emergere centri di ricerca e iniziative accademiche dedicate.

I Futures Studies sono oggi applicati in ambiti sempre più diversificati, tra cui pianificazione territoriale, innovazione tecnologica, educazione, salute pubblica e transizione ecologica. L'integrazione con strumenti digitali e intelligenza artificiale ha ampliato le capacità analitiche, permettendo la costruzione di scenari complessi e dinamici. Collocandosi tra rigore metodologico e creatività progettuale, i Futures Studies non mirano a predire il futuro, ma a preparare al cambiamento, stimolando pensiero critico e capacità di anticipazione. In questo senso, rappresentano una risorsa strategica per affrontare le sfide contemporanee e costruire visioni condivise e sostenibili.

Nel contesto della rigenerazione urbana – processo complesso che richiede visione strategica e strumenti decisionali capaci di gestire l'incertezza – i Futures Studies offrono un contributo fondamentale. Forniscono metodi per esplorare le possibilità future e orientare le scelte del presente in base alle loro ricadute nel medio e lungo termine.

Lo sviluppo di scenari futuri consente di simulare traiettorie alternative di trasformazione territoriale, mettendo in relazione le azioni possibili con le dinamiche sociali, economiche e normative emergenti. Questo approccio è particolarmente utile per gestire la rapidità del cambiamento sociale, che può compromettere la coerenza tra decisioni attuali e impatti futuri. In altre parole, gli scenari aiutano a evitare che le politiche di rigenerazione diventino obsolete o inefficaci al momento della loro implementazione.

Per costruire gli scenari a supporto delle politiche di rigenerazione, questo lavoro adotta una metodologia recente – nota come *Delphi-based future scenarios*³ – che nasce dalla combinazione di due approcci consolidati negli studi sul futuro: il metodo Delphi e il metodo degli scenari. Prima di entrare nel merito della metodologia integrata, è necessario soffermarsi sulle caratteristiche e sugli sviluppi di ciascuno dei due metodi, così da chiarire le basi teoriche e operative su cui si fonda l'approccio adottato.

1.1. Il metodo Delphi

Il metodo Delphi è una tecnica di indagine utilizzata per affrontare problemi decisionali o previsionali attraverso le opinioni fornite da un gruppo di esperti

³ S. Di Zio, M. Bolzan, M. Marozzi, *Classification of Delphi outputs through robust ranking and fuzzy clustering for Delphi-based scenarios*, in *Technological Forecasting & Social Change*, 173, 2021, 121140, e si veda anche M. Marozzi, S. Di Zio, M. Bolzan, *Robust Weighted Aggregation of Expert Opinions in Futures Studies*, in *Annals of Operations Research*, 342, 2024, 1471-1493.

(panel) tramite un questionario standardizzato. Il processo si articola in più iterazioni (round), durante le quali un facilitatore fornisce ai partecipanti una sintesi statistica delle risposte e delle motivazioni emerse. Le risposte sono anonime e i partecipanti non comunicano tra loro, riducendo i *bias* tipici delle dinamiche di gruppo. L'obiettivo principale è la convergenza di opinioni, intesa come strutturazione della comunicazione verso conclusioni condivise⁴. Il Delphi è considerato il metodo capostipite tra quelli orientati alla convergenza di giudizi esperti.

Il metodo nasce nel 1952 negli Stati Uniti, in un contesto militare: sette esperti incaricati dal governo analizzarono la possibilità di un attacco atomico da parte dell'URSS. Solo negli anni '60, nell'ambito della RAND Corporation, il metodo fu formalizzato e brevettato con il nome "Delphi". La RAND, fondata nel 1946 con il supporto del Dipartimento della Difesa statunitense, ha sedi negli USA e in Europa. Il primo studio applicativo riguardava la selezione di obiettivi industriali americani da parte di uno stratega sovietico e la stima delle bombe necessarie per ridurre l'arsenale convenzionale USA. Il nome "Delphi" fu coniato da Kaplan, filosofo alla RAND, in riferimento all'omonimo oracolo greco, la cui previsione non è falsificabile.

La divulgazione al di fuori dell'ambito militare avvenne nel 1964 con il lavoro di T.J. Gordon e Olaf Helmer⁵, pubblicato dalla RAND. Lo studio esplorava trend di lungo periodo (10-50 anni) in ambiti come scienza, tecnologia e i loro impatti sulla società. I temi trattati includevano questioni oggi considerate globali: scoperte scientifiche, controllo demografico, automazione, esplorazione spaziale, prevenzione dei conflitti e sistemi d'arma. Questo lavoro, insieme al contributo di Norman Dalkey e Olaf Helmer⁶, che ne descrive i fondamenti filosofici e metodologici, costituisce la base teorica del metodo Delphi.

Nel corso degli anni a seguire il metodo Delphi si afferma progressivamente nella letteratura scientifica, suscitando particolare interesse nei settori aerospaziale ed elettronico. In questi ambiti, caratterizzati da ingenti investimenti in ricerca e sviluppo, le previsioni erano fondamentali per la pianificazione e l'allocazione delle risorse. Si evidenziò l'inadeguatezza delle estrapolazioni basate su serie storiche, rendendo il Delphi lo strumento principale per le previsioni tecnologiche, con un utilizzo continuativo fino ad oggi⁷.

Parallelamente, emerse l'esigenza di valorizzare le informazioni soggettive degli esperti anche nel management tradizionale, in particolare nell'analisi dei rischi. Il Delphi si estese così a nuovi ambiti come ambiente, salute, trasporti, pianificazione

⁴ A. Pacinelli, *Metodi per la Ricerca Sociale Partecipata*, Franco Angeli, Milano, 2008.

⁵ T.J. Gordon, O. Helmer, *Report on a Long-Range Forecasting Study. P-2982*, The Rand Corporation, Santa Monica, California, 1964.

⁶ N. Dalkey, O. Helmer, *An experimental application of the Delphi method to the use of experts*, in *Management Science*, 9, 1963, 458-467.

⁷ H.A. Linstone, M. Turoff (ed.), *The Delphi Method: Techniques and Applications*, Addison-Wesley Publ. Co., Reading, Massachusetts, 1975.

urbana e rigenerazione territoriale, dove la costruzione di scenari condivisi e la valutazione di strategie complesse richiedono contributi esperti strutturati.

Già nel 1979 Morgan et al.⁸ analizzano l'impiego del Delphi nella pianificazione urbana, evidenziandone la capacità di raccogliere e sintetizzare opinioni esperte in modo anonimo e strutturato, facilitando la costruzione di scenari e la valutazione di politiche complesse. La ricerca mostra come il metodo possa migliorare la qualità delle decisioni in contesti caratterizzati da incertezza e pluralità di interessi. In uno studio più recente⁹, il Delphi è utilizzato come strumento per facilitare il dialogo e il consenso tra stakeholder nei processi di pianificazione partecipativa. Grazie all'anonimato e alla struttura iterativa, il metodo riesce a superare le distorsioni tipiche delle interazioni dirette, favorendo l'inclusione anche dei gruppi meno vocali.

Il metodo Delphi consiste nella somministrazione ripetuta di questionari a un panel di esperti, con l'obiettivo di raccogliere opinioni individuali e stimolare un dibattito strutturato sul tema di ricerca. Il panel può variare da poche unità fino a cinquanta partecipanti, ma nella pratica si attesta su una o due dozzine; buoni risultati si ottengono anche con gruppi di 10-15 esperti¹⁰. La selezione del panel è cruciale: non si punta alla rappresentatività statistica, ma alla qualità dell'expertise. La validità del metodo dipende dalla scelta accurata degli esperti, più che dalla numerosità¹¹, e deve seguire criteri scientifici coerenti con gli obiettivi e il contesto dell'indagine. La prima fase operativa è esplorativa e prevede la costruzione di un questionario aperto per raccogliere i punti di vista degli esperti. Le risposte vengono poi selezionate e riorganizzate dai ricercatori per strutturare i successivi questionari. Questa fase serve a definire con precisione i concetti chiave e a delineare il quadro generale della problematica. Recentemente, l'intelligenza artificiale è stata impiegata per supportare questo step iniziale¹². Le risposte al primo questionario portano alla costruzione del secondo questionario, che tecnicamente è definito "primo round" del Delphi. In questa fase, si eliminano ridondanze e si sintetizzano logicamente i contenuti, producendo una lista di fattori rilevanti per l'analisi. Se l'obiettivo è la costruzione di scenari futuri, i fattori selezionati che entrano nel questionario riguardano eventi o situazioni da valutare in termini di plausibilità, impatto, probabilità o desiderabilità futura.

⁸ D.R. Morgan, J.P. Pelissero, R.E. England, *Urban Planning: Using a Delphi as a Decision-Making Aid*, in *Public Administration Review*, 39(4), 1979, 380-384.

⁹ J. Ju, J. Kim, *Applying the Delphi Approach to Incorporate Voiceless Stakeholders in Community Planning*, in *Land*, 12(10), 2023, 1941.

¹⁰ N. Dalkey, O. Helmer, *An experimental application of the delphi method to the use of experts*, cit.

¹¹ G. Koch, R. Prügl, *The Parsimonious Delphi: Theory-based Development, Empirical Evaluation, and First Application*, in: Special Issue on "The Delphi technique: Current developments in theory and practice", in *Technological Forecasting & Social Change*, 2021.

¹² R.E. Al-Qutaish, *Delphi Method: A Comprehensive Literature Review*, in *International Journal of Software Engineering*, 12(1), 2025.

Dopo il primo round, i ricercatori elaborano opportune sintesi statistiche delle risposte¹³ – tipicamente primo e terzo quartile – ottenendo l'intervallo interquartile che contiene il 50% delle valutazioni. Questo intervallo viene presentato agli esperti nel "secondo round", insieme allo stesso questionario, per avviare il processo di feedback. Gli esperti sono invitati a rivedere le proprie risposte alla luce delle valutazioni aggregate degli altri, ma possono mantenere posizioni divergenti se accompagnate da motivazioni scritte e anonime. Queste motivazioni alimentano la cosiddetta "conferenza Delphi", un dibattito anonimo che favorisce la riflessione e la revisione delle opinioni¹⁴.

L'anonimità e l'isolamento sono elementi chiave del metodo: permettono a ciascun esperto di esprimere liberamente il proprio punto di vista e di modificarlo in base al confronto indiretto con gli altri. Questo scambio di informazioni, detto feedback, costituisce il cuore del processo Delphi. Dopo un certo numero di round (in genere da due a tre) i ricercatori procedono alla elaborazione finale dei risultati. Il criterio di arresto dei round può basarsi anche sul raggiungimento di un certo livello di consenso o di stabilità delle risposte. Il tempo tra un round e il successivo può essere anche molto breve, ma sarebbe prudente estendere questi tempi in modo da non forzare i partecipanti a rivedere le proprie posizioni subito dopo averle formulate.

Il metodo Delphi offre diversi vantaggi se paragonato ad altre metodologie che si basano su gruppi di esperti e che permettono una comunicazione di gruppo, come ad esempio conferenze, brainstorming, focus group eccetera. In breve, i vantaggi derivano dall'eliminazione di una serie di distorsioni – i cosiddetti *bias cognitivi* – insite ed inevitabili nelle altre metodologie.

Fra i principali bias che il Delphi riesce ad evitare citiamo i seguenti:

- *Bias di Leadership*: quando il più alto in grado in una gerarchia (ad esempio in ambito militare, aziendale o politico) esprime la sua opinione durante una riunione, generalmente gli altri tendono ad assecondarlo. Quindi, il rischio è che non tutti esprimano liberamente le proprie opinioni per paura di entrare in contrasto con chi è più in alto nella gerarchia;
- *Bias della Spirale del Silenzio*: di sovente ci sono persone che sono poco disposte ad esprimere i loro pareri in pubblico e questo accade soprattutto quando queste credono di essere in minoranza, per la paura di essere isolati. In un lavoro di gruppo accade spesso che un individuo sia restio nell'esprimere la sua opinione se questa è contraria alla maggioranza, per paura di riprovazione e isolamento da parte degli altri componenti del gruppo. La persona quindi tace, e questo fa aumentare la percezione del gruppo che l'idea prevalente sia condivisa da tutti (anche da chi è contrario ma tace), rafforzando ancora di più il timore iniziale del singolo, in una spirale di silenzio che si autoalimenta;

¹³ J.C. Glenn, *Participatory methods*, in J.C. Glenn, T.J. Gordon (ed.), *Futures Research Methodology Version 3.0*, The Millennium Project, American Council for the United Nations University, 2009.

¹⁴ A. Pacinelli, *Metodi per la Ricerca Sociale Partecipata*, cit.

- *Bias del Gruppo Pensiero*: è un modo di pensare delle persone quando si è profondamente coinvolti in un gruppo. Quando i membri si battono per l'unanimità e hanno urgenza di addivenire a una soluzione condivisa in breve tempo, escludono la loro motivazione a valutare realisticamente soluzioni alternative. Pertanto, con l'espressione "gruppo pensiero" (in inglese "groupthink"), si indica la situazione in cui, per minimizzare i conflitti e raggiungere rapidamente il consenso al fine di prendere una decisione, i singoli individui rinunciano alle proprie idee e opinioni. I dubbi individuali sono messi da parte per il bene del gruppo, fino al punto di raggiungere persino decisioni irrazionali.

In definitiva, il metodo Delphi consente ad un insieme di persone di dare opinioni su un problema come se lavorassero in gruppo, ma senza gli effetti di distorsione generati dalla contemporanea presenza nello stesso luogo.

La maggior parte degli studi sul metodo Delphi risale al secolo scorso, ma la ricerca continua ancora oggi, confermando la sua validità nei contesti in cui si cerca il giudizio informato di esperti su un tema specifico.

Secondo Pacinelli¹⁵ il metodo si fonda su tre elementi chiave:

- **Struttura iterativa** (feedback controllato): consente agli esperti di riesaminare le proprie valutazioni alla luce delle risposte aggregate degli altri membri del panel.
- **Anonimato**: protegge l'identità dei partecipanti, evitando distorsioni dovute a gerarchie, leadership o pressioni sociali.
- **Comunicazione asincrona**: permette ai partecipanti di contribuire a distanza e in momenti diversi, riducendo le pressioni temporali.

Negli anni '70 il Delphi ha ricevuto critiche, soprattutto per presunta mancanza di rigore scientifico, sebbene non sia stato chiarito perché dovrebbe essere meno valido rispetto ad altre tecniche come interviste, analisi di casi o storie di vita.

Tra le problematiche principali vi è il frequente dropout durante i diversi round. Inoltre, è stato sollevato il dubbio che la convergenza delle opinioni possa derivare da pressioni implicite, inducendo i partecipanti a conformarsi più che a esprimere liberamente il proprio pensiero¹⁶. In particolare, chi ha opinioni estreme potrebbe sentirsi costretto a modificarle piuttosto che motivarle¹⁷.

In origine, l'obiettivo principale del Delphi era il consenso, ritenuto più affidabile della previsione individuale. Tuttavia, negli anni l'interesse si è progressivamente spostato verso l'analisi delle motivazioni del dissenso, considerate oggi un risultato prezioso per la comprensione del problema.

¹⁵ A. Pacinelli, *Metodi per la Ricerca Sociale Partecipata*, cit.

¹⁶ G. Rowe, G. Wright, F. Bolger, *Delphi: a re-evaluation of research and theory*, in *Technological Forecasting Social Change*, 39, 1991, 235-251. Si veda anche F. Woudenberg, *An Evaluation of Delphi*, in *Technological Forecasting and Social Change*, 40, 1991, 131-150.

¹⁷ H.A. Linstone, M. Turoff (ed.), *The Delphi Method: Techniques and Applications*, cit.

La semplicità apparente del metodo ha portato, nel tempo, a un uso talvolta superficiale. Linstone e Turoff¹⁸ evidenziano diversi errori comuni che compromettono l'efficacia del Delphi:

- Imposizione di preconcetti e strutture troppo rigide.
- Errata convinzione che il Delphi possa sostituire ogni altra forma di comunicazione.
- Sintesi e presentazione dei risultati poco accurate.
- Ignorare le posizioni estreme, scoraggiando i partecipanti più critici.
- Sottovalutare l'impegno richiesto agli esperti, che andrebbero riconosciuti e valorizzati per il tempo dedicato.

Le critiche, quindi, riguardano più il modo in cui il metodo è stato applicato che il metodo stesso. Se ben condotto, il Delphi resta uno strumento valido. Negli ultimi decenni, la letteratura scientifica ha rivalutato ampiamente il metodo, come dimostrato dalla proliferazione di nuove tecniche derivate da esso. Presentiamo una breve rassegna delle varianti metodologiche del Delphi.

Dopo il contributo fondativo di Dalkey e Helmer¹⁹, Murray Turoff propose il Policy Delphi²⁰, pensato per analisi di politiche pubbliche e decision-making, la cui variante più famosa è il Public Delphi, aperto alla partecipazione spontanea dei cittadini.

Nel 1972 Olaf Helmer introdusse il Mini Delphi²¹ (noto anche come *Estimate-Talk-Estimate*), che accelera il processo tramite incontri faccia a faccia. Nel 1974 fu introdotto il Markov-Delphi²² che applica modelli probabilistici: le opinioni evolvono secondo una matrice stocastica governata da una catena di Markov. Ogni esperto attribuisce pesi alle valutazioni altrui, costanti, variabili²³ o ottimizzati per minimizzare la varianza²⁴.

Successivamente venne messo a punto il metodo Shang²⁵ che conserva l'anonimato ma elimina la ripetizione delle stesse domande.

¹⁸ H.A. Linstone, M. Turoff (ed.), *The Delphi Method: Techniques and Applications*, cit.

¹⁹ N. Dalkey, O. Helmer, *An experimental application of the Delphi method to the use of experts*, cit.

²⁰ M. Turoff, *The Design of a Policy Delphi*, in *Technological Forecasting and Social Change*, 2(2), 1970, 149-171.

²¹ O. Helmer, *Cross-Impact Gaming*, in *Futures*, June, 1972, 149-167.

²² M.H. De Groot, *Reaching a Consensus*, in *Journal of the American Statistical Association*, 69(345), 1974, 118-121.

²³ S. Chatterjee, *Reaching a Consensus: Some Limit Theorems*, in *Bulletin of the International Statistical Institute*, XLVI(3), 1975, 156-160.

²⁴ G. Marbach, *Il punto sul metodo Delphi*, in G. Marbach (a cura di), *Previsioni di lungo periodo. Analisi Esplorative*, Franco Angeli, Milano, 1980, 135-188.

²⁵ D.A. Ford, *Shang inquiry as an alternative to Delphi: Some experimental findings*, in *Technological Forecasting and Social Change*, 7(2), 1975, 139-164.

Nel 1975 viene introdotta la Nominal Group Technique (NGT), un metodo di problem solving che combina i vantaggi dell'interazione di gruppo e dell'isolamento individuale, utile per decisioni rapide²⁶.

Nel 1979 nasce il Decision Delphi²⁷, orientato a coordinare decisioni tra attori istituzionali, dove la validità delle previsioni dipende anche dal comportamento futuro dei partecipanti.

Nel 1986 viene proposto l'Abacus-Delphi, che utilizza una scala cromatica per semplificare le valutazioni qualitative²⁸, mentre nel 2006 Gordon e Pease introducono il Real-Time Delphi²⁹, una versione computerizzata senza round successivi: le valutazioni, le sintesi statistiche e i feedback sono aggiornati in tempo reale, rendendo il metodo efficiente e adatto a studi su larga scala.

Nel 2011 nasce lo Spatial Delphi³⁰, pensato per problemi decisionali territoriali. Gli esperti indicano su una mappa un "punto opinione" e da questi punti si costruisce un cerchio che ne contiene il 50%. Nei round successivi, i partecipanti riposizionano i punti cercando di rimanere nel cerchio, con possibilità di motivare scelte esterne.

Infine, il Real-Time Spatial Delphi³¹ unisce i vantaggi del Real-Time e dello Spatial Delphi: i punti sulla mappa possono essere aggiornati in tempo reale e il cerchio di convergenza si adatta dinamicamente.

1.2. Il metodo degli Scenari

Il metodo degli scenari nasce negli anni '50-'60 alla RAND Corporation per affrontare l'incertezza strategica, inizialmente applicato a scenari geopolitici e militari³². Negli anni '80-'90, la Royal Dutch Shell lo utilizza con successo per anticipare shock petroliferi, contribuendo a formalizzarne l'approccio con scenari divergenti e analisi dei fattori guida³³.

²⁶ A. Delbecq, A. Van de Ven, D. Gustafson, *Group Techniques for Program Planning: A Guide to Nominal Group and Delphi*, Scott Foresman, Chicago, 1975.

²⁷ W. Rauch, *The decision Delphi*, in *Technological Forecasting and Social Change*, 1583, 1979, 159-69.

²⁸ F. Régnier, *Du Principe de la Pratique de l'Abaque de Régnier*, Institut de Métrologie qualitative, Nancy, 1987.

²⁹ T.J. Gordon, A. Pease, *RT Delphi: An Efficient, "Round-less", Almost Real Time Delphi Method*, in *Technological Forecasting and Social Change*, 73(4), 2006, 321-333.

³⁰ S. Di Zio, A. Pacinelli, *Opinion convergence in location: A Spatial version of the Delphi method*, in *Technological Forecasting and Social Change*, 78(9), 2011, 1565-1578.

³¹ S. Di Zio, J.D. Castillo Rosas, L. Lamelza, *Real Time Spatial Delphi: fast convergence of experts' opinions on the territory*, in *Technological Forecasting and Social Change*, 115, 2017, 143-154.

³² H. Kahn, A. Wiener, *The Year 2000: A Framework for Speculation on the Next Thirty-Three Years*. RAND Corporation, 1967.

³³ P. Schwartz, *The art of the long view: Planning for the future in an uncertain world*, Doubleday/Currency, New York, 1991.

Successivamente, il metodo si diffonde nel contesto dei Futures Studies con applicazioni in pianificazione territoriale, politiche pubbliche, educazione, sanità e sostenibilità, integrandosi con strumenti come SWOT, PESTEL e analisi sistemiche. Dal 2010, l'uso di software, piattaforme collaborative e intelligenza artificiale ne ha ampliato l'accessibilità e la dinamicità³⁴, favorendo l'emergere di varianti come il Mānoa Method, il Wind Tunneling e gli scenari Delphi-based.

Il metodo consente di costruire narrazioni plausibili di futuri alternativi, supportando decisioni strategiche attraverso la simulazione di contesti futuri, la valutazione della robustezza delle opzioni e l'anticipazione di rischi e opportunità. Stimola il pensiero creativo e sistemico, promuove una visione olistica e facilita il coinvolgimento degli stakeholder attraverso processi partecipativi e scenari condivisi.

Tra i principali approcci ricordiamo:

- **Intuitive logic:** il più diffuso, nato con Shell, combina analisi razionale e intuizione per costruire scenari qualitativi e coerenti.
- **Approcci quantitativi e probabilistici:** basati su modelli matematici e simulazioni, usati in economia, energia e ambiente.
- **Scenari normativi:** orientati a futuri desiderabili, costruiti tramite tecniche di backcasting.
- **Scuola francese della prospective:** con autori come Berger e Godet³⁵, propone un approccio sistemico e strategico, centrato sul ruolo attivo degli attori sociali.

Il metodo degli scenari ha dimostrato efficacia in contesti ad alta incertezza, con applicazioni di successo in ambito pubblico, sanitario, educativo e ambientale. Esempi rilevanti includono il progetto “Mont Fleur” in Sudafrica, che facilitò il dialogo politico post-apartheid³⁶, e l'uso nella pianificazione sanitaria per crisi epidemiologiche e innovazioni tecnologiche³⁷.

Nel contesto dell'analisi dei futuri possibili, è fondamentale chiarire che gli scenari – come quelli che verranno proposti in questo studio – non sono previsioni, ma strumenti di riflessione. La scelta di rappresentare tre scenari, di cui due scenari estremi – uno fortemente desiderabile e uno distopico – è deliberata: serve a tracciare i confini di un sistema complesso e intrinsecamente imprevedibile. In un mondo dove il futuro non può essere determinato con certezza, costruire molti scenari intermedi avrebbe poco senso, poiché la realtà futura sarebbe comunque diversa da qualsiasi ipotesi formulata nel presente. Gli scenari estremi, per quanto

³⁴ G. Wright, G. Cairns, R. Bradfield, *Scenario Planning and Foresight: Advancing Theory and Improving Practice*, in *Technological Forecasting and Social Change*, 151, 2020, 120220.

³⁵ M. Godet, *Creating Futures: Scenario Planning as a Strategic Management Tool*, Economica, London-Paris-Geneva, 2001.

³⁶ A. Kahane, *Transformative Scenario Planning: Working Together to Change the Future*, Berrett-Koehler, San Francisco, 2012.

³⁷ H.C. Vollmar, T. Ostermann, M. Redaelli, *Using the scenario method in the context of health and health care – a scoping review*, in *BMC Medical Research Methodology*, 15(89), 2015.

possano sembrare inverosimili, non vanno intesi come futuri probabili, ma come riferimenti limite, come confini del sistema: aiutano a orientare l'azione verso ciò che si desidera promuovere e a evitare ciò che si vuole scongiurare. È proprio per questo che tali scenari diventano strumenti utili per generare politiche, stimolare il dibattito e costruire visioni condivise, a patto che siano letti nel loro significato corretto: non come anticipazioni del futuro, ma come mappe per navigarlo.

Secondo le fonti principali nel campo dei Futures Studies, il futuro si caratterizza per i seguenti aspetti:

- **Il futuro è aperto** e non prevedibile, soprattutto in sistemi complessi come quello oggetto di questo studio. Questo principio è alla base dell'approccio esplorativo agli scenari.
- Gli scenari servono a **delimitare un campo di possibilità**, non a predire ciò che accadrà. Sono “immagini del futuro” che aiutano a pensare in modo strategico.
- **Gli scenari estremi** (uno molto desiderabile e uno distopico) vanno utilizzati per stimolare il pensiero critico, evitare il bias della plausibilità e generare politiche orientate al cambiamento.
- L'obiettivo non è dire “questo accadrà”, ma “**se accadesse, cosa potremmo fare?**” Una logica che guida la costruzione di strategie resilienti e adattive.

1.3. *L'approccio degli scenari Delphi-based*

La metodologia “Delphi-based future scenarios”, ben consolidata in letteratura ma qui applicata per la prima volta alla rigenerazione urbana, integra il metodo Delphi con il metodo degli scenari. Prevede consultazioni iterative di esperti tramite questionari Delphi, per raccogliere giudizi su variabili chiave (tipicamente *Key Factors*, *Weak Signals*, *Wild Cards* e *Drivers of Change*), da cui derivano gli scenari. Questi vengono poi revisionati dagli esperti per valutarne coerenza, plausibilità e utilità strategica.

L'intelligenza artificiale può supportare il processo in varie fasi³⁸, generando ad esempio bozze di politiche tramite analisi semantica e clustering, da validare con il panel di esperti.

Entrambi i metodi che confluiscono in questo approccio (Delphi e scenari) sono ampiamente impiegati nella pianificazione urbana per affrontare l'incertezza e promuovere decisioni partecipative. Il Delphi è utile per definire priorità e valutare impatti³⁹, mentre lo scenario planning costruisce visioni territoriali alternative e sostiene la governance adattiva⁴⁰. Integrati correttamente, i due metodi offrono

³⁸ R.E. Al-Qutaish, *Delphi Method: A Comprehensive Literature Review*, cit.

³⁹ H.A. Linstone, M. Turoff (ed.), *The Delphi Method: Techniques and Applications*, cit. Si veda anche P. Tapio, *Disaggregative policy Delphi: Using cluster analysis as a tool for systematic scenario formation*, in *Technological Forecasting and Social Change*, 70(1), 2003, 83-101.

⁴⁰ J. Ratcliffe, *Scenario Planning: Strategic Planning for Cities and Regions*, in *Futures*, 34(5), 2002, 385-412. Si veda inoltre L. Albrechts, *Strategic (Spatial) Planning Reexamined*, in *Environment and Planning B: Planning and Design*, 31(5), 2004, 743-758.

strumenti efficaci per costruire scenari a partire da valutazioni di esperti e, quindi, orientare la rigenerazione urbana verso obiettivi condivisi e resilienti.

Nello specifico di questo lavoro, è stato applicato un recente approccio Delphi-based che utilizza la *community detection* su network e la tecnica dei *fuzzy clustering* per generare gli scenari⁴¹. Gli scenari, poi, sono utilizzati per generare proposte di politiche.

2. Proposte operative

Come visto nel paragrafo precedente, nel contesto dei Futures Studies il metodo Delphi può essere utilizzato per costruire scenari futuri basati su variabili selezionate e validate da esperti. Nella rigenerazione urbana, questo approccio consente di simulare traiettorie alternative di trasformazione territoriale, mettendo in relazione le azioni possibili con le dinamiche sociali, economiche e normative che potrebbero emergere in un futuro al lungo termine.

Al fine di esplorare i futuri della rigenerazione delle aree edificate abbandonate, con un orizzonte temporale al 2045, è stato scelto un approccio metodologico che unisce il sapere degli esperti con tecniche di analisi quantitativa.

In questo contesto, l'adozione di una prospettiva di lungo termine non è solo auspicabile, ma necessaria: la pianificazione urbana e gli interventi normativi richiedono tempi estesi di elaborazione, approvazione e implementazione, e i loro effetti si manifestano spesso a distanza di anni. Senza una visione anticipatoria, il rischio è che le scelte compiute oggi risultino già superate nel momento in cui producono effetti concreti, vanificando risorse e opportunità. È proprio per questo che gli approcci basati sugli scenari si rivelano utili: essi permettono di esplorare futuri alternativi, testare la resilienza delle politiche e orientare le decisioni verso traiettorie coerenti con le trasformazioni sociali, ambientali e tecnologiche attese. L'uso degli scenari consente di progettare interventi flessibili, adattabili e capaci di restare significativi nel tempo, anche in presenza di incertezza e cambiamento.

In questa ricerca abbiamo utilizzato il metodo degli scenari Delphi-based⁴², che inizia con la definizione di una lista esaustiva di fattori necessari per la costruzione degli scenari futuri, noti in letterature come *Weak Signals*, *Wild Cards*, *Key Factors* e *Drivers of Change*.

I *Weak Signals* sono indizi iniziali e poco visibili di cambiamenti futuri, provenienti da ambiti diversi come tecnologia, società o ambiente. Se monitorati, possono evolversi in trend significativi. Le *Wild Cards*, invece, sono eventi rari ma ad alto impatto (es. pandemie, disastri climatici) che possono stravolgere scenari

⁴¹ Y. Calleo, M. Bolzan, S. Di Zio, *A network-based fuzzy clustering approach to classify Delphi outputs in scenario development*, in *Quality & Quantity*, 2025, 1-35.

⁴² S. Di Zio, M. Bolzan, M. Marozzi, *Classification of Delphi outputs through robust ranking and fuzzy clustering for Delphi-based scenarios*, cit.

consolidati. Entrambi sono fondamentali per costruire scenari urbani robusti, capaci di integrare cambiamenti graduali e discontinuità improvvise.

I *Key Factors* sono variabili strutturali (es. infrastrutture, demografia, politiche) che determinano l'evoluzione di un sistema mentre i *Drivers of Change* sono le forze che li trasformano (es. innovazioni, crisi, dinamiche sociali). I drivers agiscono sui key factors, generando nuove configurazioni territoriali. La distinzione tra i due è cruciale per anticipare trasformazioni e orientare politiche efficaci.

Attraverso una ricerca bibliografica e la consultazione degli esperti interni al progetto PRIN, abbiamo definito una lista preliminare di 98 fattori. Questi, sono stati successivamente analizzati, raffinati e selezionati dagli esperti, fino ad arrivare alla lista definitiva contenente 39 fattori (si veda la Tabella A.1 in Appendice). Questi coprono le principali aree del sistema, ovvero: 1. Governance e Normativa; 2. Finanziamento e Sostenibilità Economica; 3. Partecipazione e Inclusione Sociale; 4. Uso dello Spazio e Rigenerazione Fisica; 5. Innovazione e Tecnologia; 6. Equità Territoriale; 7. Rischi e Distorsioni del Mercato.

Si è quindi passati alla fase di costruzione del panel Delphi, che ha incluso 20 esperti di diverse aree e competenze (diritto e normative urbanistiche, partecipazione civica e governance, sostenibilità ambientale, urbanistica e pianificazione territoriale). Il panel è molto bilanciato anche in termini di genere (11 femmine e 9 maschi) e di età (quattro membri nella fascia di età 25-34, quattro membri nella fascia 35-44 anni, otto membri nella fascia 45-54 anni, tre membri nella fascia 55-64 anni e un esperto over 65).

A loro è stato sottoposto un questionario Delphi online (su piattaforma Alchemer©) tramite invio di un link. Tutti i 39 fattori sono stati valutati (all'orizzonte futuro del 2045) secondo le seguenti tre variabili, tutte su scala Likert da 1 a 10:

1. **Impatto:** quanto il fattore impatterà sul sistema della rigenerazione urbana (indipendentemente se si tratta di impatto positivo o negativo: 1 = minimo impatto; 10 = massimo impatto);
2. **Probabilità:** quanto è probabile che il fattore si manifesti entro il 2045 (1 = minima probabilità di verificarsi; 10 = massima probabilità di verificarsi);
3. **Desiderabilità:** quanto è desiderabile il fattore per la rigenerazione urbana (1 = del tutto NON desiderabile; 10 = estremamente desiderabile).

Dopo il primo round Delphi, sono state calcolate le tipiche sintesi statistiche (primo, secondo e terzo quartile) in modo da includere l'intervallo interquartile nel questionario del secondo round. Gli esperti sono stati invitati a rispondere nuovamente al questionario, tenendo però conto degli intervalli di variabilità e invitandoli anche a commentare le risposte.

Al secondo round hanno risposto 16 esperti, che è un buon numero, considerando il tipico fenomeno del dropout. Durante quest'ultima consultazione, gli esperti hanno anche reso per iscritto ben 96 commenti, il che conferma la forte partecipazione e l'attivo coinvolgimento dei partecipanti (per la lista completa dei commenti si veda l'Appendice).

Dopo aver raccolto le valutazioni finali degli esperti tramite il questionario del secondo round Delphi, il processo analitico si concentra sull'identificazione delle relazioni tra i diversi fattori. Il primo passo in questa fase è l'utilizzo della correlazione di Spearman⁴³. Poiché le valutazioni degli esperti sono di natura ordinale (cioè, esprimono un ordine di preferenza o di importanza piuttosto che valori numerici precisi), si utilizza la correlazione di Spearman per misurare la forza e la direzione della relazione tra ciascuna coppia di fattori. Questo metodo non si basa sui valori assoluti delle valutazioni, ma sui loro ranghi. In altre parole, se due fattori tendono ad essere valutati in modo simile dagli esperti (ad esempio, entrambi ricevono valutazioni alte o basse), la correlazione di Spearman sarà alta e positiva. Al contrario, se tendono ad essere valutati in modo opposto, la correlazione sarà alta e negativa. Se non c'è una tendenza chiara, la correlazione sarà vicina allo zero. Questo calcolo viene ripetuto per ogni coppia di fattori Delphi, creando così una matrice di correlazione.

Siccome ogni fattore è stato valutato sulla base di tre diverse variabili (impatto, probabilità e desiderabilità) per sintetizzare le tre dimensioni in un'unica rappresentazione, si calcola una matrice di correlazione aggregata. Questo significa che, per ogni coppia di fattori, si calcola la correlazione di Spearman tra le valutazioni di impatto, tra le valutazioni di probabilità e tra le valutazioni di desiderabilità. Poi, si fa una media aritmetica semplice di queste tre correlazioni per ottenere un'unica correlazione complessiva tra i due fattori. Questa correlazione aggregata rappresenta la forza complessiva della relazione tra i due fattori, tenendo conto di tutte e tre le dimensioni.

A partire dalla matrice di correlazione aggregata, si costruisce una rete (o grafo) che rappresenta le relazioni tra i fattori Delphi. In questa rete, ogni fattore Delphi è rappresentato da un nodo. Due nodi sono collegati da un arco (o "legame") se la correlazione aggregata tra i due fattori corrispondenti supera una certa soglia (in questo caso abbiamo definito una soglia di 0.4, molto comune in letteratura). La scelta della soglia è importante: una soglia troppo alta potrebbe far perdere relazioni importanti, mentre una soglia troppo bassa potrebbe includere relazioni spurie. L'arco tra due nodi indica che c'è una relazione significativa tra i due fattori, così come percepita dagli esperti.

Una volta costruita la rete, si utilizza un algoritmo di rilevamento delle comunità per identificare gruppi di nodi strettamente connessi tra loro. L'algoritmo Louvain⁴⁴ è particolarmente efficiente per questo scopo. L'obiettivo è di trovare una partizione della rete in comunità tale da massimizzare la modularità. La modularità è una misura di quanto i nodi all'interno di una comunità sono più strettamente

⁴³ Y. Calleo, M. Bolzan, S. Di Zio, *A network-based fuzzy clustering approach to classify Delphi outputs in scenario development*, cit.

⁴⁴ P. De Meo, E. Ferrara, G. Fiumara, A. Proveti, *Generalized louvain method for community detection in large networks*, in 2011 11th international conference on intelligent systems design and applications, IEEE, 2011, 88-93.

connessi tra loro rispetto ai nodi di altre comunità. In altre parole, l'algoritmo cerca di trovare i gruppi di fattori che sono più fortemente interrelati tra loro, formando così dei "temi" o "domini" coerenti. Essi, saranno utili per la definizione degli scenari (si veda la fig. A.1 in Appendice).

Oltre a identificare le comunità, abbiamo calcolato anche diverse misure di centralità per ogni nodo della rete. Queste misure quantificano l'importanza o l'influenza di ciascun fattore all'interno della rete, quindi, risultano molto utili nell'interpretazione di ogni fattore e per il ruolo che esso svolge all'interno degli scenari futuri.

Le misure di centralità utilizzate in questa ricerca sono:

- **Degree centrality**: misura il numero di connessioni dirette che un nodo ha con altri nodi. Un nodo con un alto grado di centralità è direttamente collegato a molti altri nodi, indicando che è influenzato o influenza direttamente molti altri fattori.
- **Betweenness**: misura quanto spesso un nodo si trova sui percorsi più brevi tra tutte le coppie di altri nodi. Un nodo con un'alta centralità di betweenness agisce come un "ponte" tra diverse parti della rete (quindi fattori), collegando fattori che altrimenti sarebbero meno connessi.
- **Closeness**: misura la distanza media di un nodo da tutti gli altri nodi della rete. Un fattore con un'alta centralità di closeness è "vicino" a tutti gli altri fattori e può quindi influenzare o essere influenzato rapidamente dall'intero sistema.
- **Centralità di Eigenvector**: misura l'influenza di un nodo in base all'influenza dei suoi vicini. Un fattore con un'alta centralità di eigenvector è collegato a fattori che sono essi stessi influenti, indicando che fa parte di un nucleo di fattori chiave.

Dopo aver analizzato la struttura della rete e calcolato le comunità, si applica il clustering sfocato (*Fuzzy Clustering*). A differenza del rilevamento delle comunità, che assegna ogni nodo a un singolo gruppo, il clustering sfocato permette a ciascun nodo di appartenere a più cluster contemporaneamente, con diversi gradi di appartenenza (per i risultati si veda la Tabella A.2 in Appendice). Questo è particolarmente utile in contesti complessi come quello in esame, dove i fattori possono essere interrelati in modi diversi e avere influenza su diversi domini. In altre parole, se un fattore (es., *Emergenza di distretti a "bassa redditività rigenerativa"*: *Identificazione di aree in cui gli interventi privati non sono sostenibili a lungo termine, spingendo per soluzioni basate sul supporto pubblico*) ha un grado di appartenenza a più cluster, allora può essere incluso in due o più scenari.

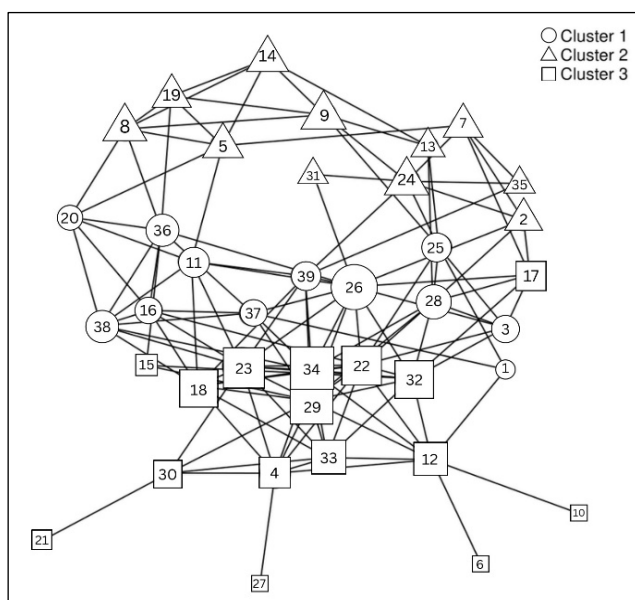
L'algoritmo specifico utilizzato per il clustering sfocato è il Fuzzy C-Means (FCM)⁴⁵. L'algoritmo FCM assegna a ciascun nodo un vettore di appartenenza,

⁴⁵ Y. Calleo, M. Bolzan, S. Di Zio, *A network-based fuzzy clustering approach to classify Delphi outputs in scenario development*, cit.

che indica il grado di appartenenza del nodo a ciascun cluster (per noi scenari). La somma dei gradi di appartenenza di un nodo a tutti i cluster deve essere uguale a 1. Ad esempio, un nodo potrebbe avere un grado di appartenenza di 0.7 al cluster 1, 0.2 al cluster 2 e 0.1 al cluster 3. Questo significa che il nodo è principalmente associato allo scenario 1, ma ha anche una certa affinità con gli altri due scenari.

Una volta completato il clustering fuzzy, i cluster risultanti vengono interpretati come scenari (fig. 1).

Figura 1. – Risultati della Fuzzy Clustering sulla rete dei fattori Delphi

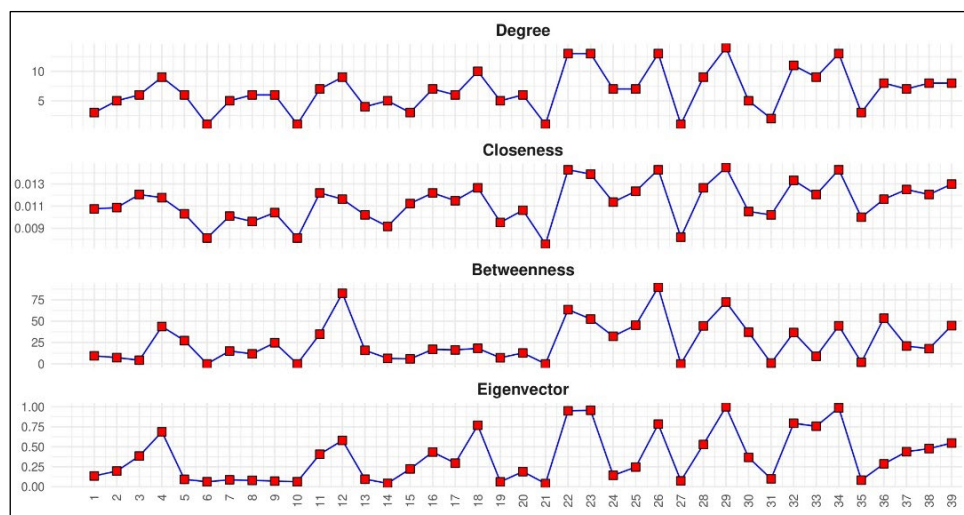


Ogni cluster rappresenta un possibile futuro nel sistema della rigenerazione delle aree edificate abbandonate italiane, basato sui fattori che hanno un alto grado di appartenenza a quel cluster. La narrazione dei cluster si basa anche sulle misure di centralità, in quanto le variabili con una centralità più elevata hanno più rilevanza per lo scenario (fig. 2).

Si noti ad esempio che il fattore 22 (*Partecipazione civica strutturata: Un modello diffuso di coinvolgimento dei cittadini nei processi decisionali, attraverso piattaforme digitali e metodi di partecipazione attiva*) presenta livelli molto alti in tutte le misure di centralità. Questo significa che è un elemento cruciale da considerare in qualunque tipo di politica di intervento. Simili considerazioni valgono per i fattori 23 (*Diffusione dell'uso temporaneo degli spazi: Promozione di politiche per riutilizzare temporaneamente edifici vuoti per eventi culturali, start-up o attività sociali, favorendo flessibilità e adattabilità*), 26 (*Difficoltà di Coordinamento:*

Problemi di coordinamento tra diversi enti e attori coinvolti nel processo di rigenerazione) e 29 (Rafforzamento delle politiche di partecipazione civica: Crescita di movimenti e piattaforme per il coinvolgimento attivo dei cittadini nei processi di rigenerazione, promuovendo soluzioni condivise e accettate).

Figura 2. – Misure di centralità



Questi (insieme ad altri) sono fattori strategicamente posizionati e influenti rispetto agli altri elementi del sistema. Sono quindi particolarmente rilevanti nei processi decisionali, perché qualsiasi cambiamento che li coinvolga può avere effetti diffusi e sistemici. Allo stesso tempo, sono punti di leva nella progettazione di interventi: agire su questi fattori può generare impatti significativi, accelerare trasformazioni o prevenire disfunzioni. Per questo motivo, meritano attenzione prioritaria quando si pianificano strategie e politiche di intervento.

Sul versante opposto, troviamo i fattori con valori molto bassi su tutte le misure, come ad esempio il 10 (*Politiche di Governo: vi saranno specifiche leggi e regolamentazioni nazionali e locali che promuovono la rigenerazione urbana*) il 21 (*Nuove tassazioni urbane per il riuso degli edifici: Modelli fiscali innovativi per incentivare il riutilizzo, suggerendo un cambio di ruolo del sistema di tassazione per guidare la rigenerazione*) e il 27 (*Rinaturalizzazione controllata di aree abbandonate: Progetti che puntano a reintegrare gradualmente la natura in spazi abbandonati, con un impatto positivo sul paesaggio e sulla biodiversità*). In termini di scenari e relative politiche, questi fattori non sono da considerare prioritari, ma potrebbero comunque offrire spunti interessanti se attivati in contesti specifici o se rappresentano dei weak signals in evoluzione.

Quindi, l'approccio combinato di correlazione, costruzione di reti, rilevamento

di comunità, misure di centralità e clustering sfocato permette di identificare le relazioni complesse tra i fattori chiave della rigenerazione urbana, di raggrupparli in scenari coerenti e di quantificare l'importanza relativa di ciascun fattore. Questo fornisce una base solida per la formulazione di strategie di pianificazione e di governance del territorio a lungo termine.

2.1. *Scenari futuri e proposte di policy*

Dai dati raccolti con il Delphi e dalle analisi sviluppate a partire da essi sono emersi tre diversi scenari, con le seguenti caratteristiche:

- **Scenario 1:** caratterizzato da un buon livello di impatto, una bassa probabilità e una desiderabilità intermedia. Questo è definibile come scenario *BAU* (*Business As Usual*) ovvero uno scenario che descrive l'evoluzione prevedibile del sistema urbano se non vengono adottate azioni nuove ed efficaci, con il rischio che le politiche attuali producano effetti limitati e non rispondano alle sfide future.
- **Scenario 2:** contraddistinto da alti livelli di impatto dei fattori, ritenuto molto probabile ma a bassissima desiderabilità. Si tratta dello scenario peggiore, *distopico*, che rappresenta un futuro in cui le politiche di rigenerazione urbana falliscono nel garantire equità, sostenibilità e coesione sociale. In assenza di coordinamento normativo, visione strategica e risorse stabili, si accentuano le disuguaglianze territoriali, la speculazione edilizia e l'esclusione delle comunità locali, con il rischio che interi territori vengano abbandonati o gestiti in modo frammentario e inefficace.
- **Scenario 3:** caratterizzato da alti livelli di impatto, probabilità media di accadimento dei diversi fattori e desiderabilità altissima. Questo è lo scenario *desiderabile* (futuro normativo) e rappresenta un futuro in cui la rigenerazione urbana diventa leva strategica per la sostenibilità, l'inclusione sociale e la valorizzazione territoriale. Grazie a politiche coordinate, risorse stabili e modelli partecipativi, gli interventi si estendono anche alle aree fragili, generando impatti duraturi e condivisi.

I tre scenari si manifestano nella loro pienezza quando i fattori identificati in ogni cluster vengono tradotti in una narrazione coerente. Con il supporto degli esperti interni al progetto PRIN abbiamo delineato le tre visioni future in forma narrativa, ciascuna accompagnata da un titolo che ne sintetizza la specifica identità.

Scenario 1: continuità con il presente (Business As Usual)

Rigenerazione urbana tra progressi isolati e sfide persistenti

Nel 2045, la rigenerazione urbana in Italia prosegue secondo un modello di sviluppo graduale e frammentato, dove coesistono progressi significativi e persistenti criticità. I finanziamenti pubblici continuano a essere insufficienti e mal distribuiti, ma vengono parzialmente compensati da fondi europei, che sostengono progetti selezionati in aree strategiche. Tuttavia, la sostenibilità economica degli

interventi rimane una sfida, soprattutto nei distretti a bassa redditività rigenerativa, dove l'interesse privato è debole e il supporto pubblico non sufficiente. Le politiche abitative iniziano a prendere forma, con alcune strategie per l'alloggio sociale e accessibile, ma l'impatto è ancora limitato e disomogeneo sul territorio.

La speculazione edilizia persiste in diversi progetti, generando soluzioni poco sostenibili e con scarso impatto sociale, mentre il coinvolgimento delle comunità locali è spesso debole o episodico, portando a interventi non pienamente accettati o utilizzati. Il coordinamento tra enti pubblici, privati e comunità rimane problematico, rallentando l'efficacia dei processi decisionali e operativi. In alcune città, si assiste alla creazione di rifugi climatici urbani, con edifici abbandonati riconvertiti in strutture temporanee per migranti ambientali, ma queste iniziative restano isolate e non integrate in una visione strategica nazionale. La densità urbana si riduce in alcune aree, con una migrazione verso zone rurali che lascia vuoti significativi nel tessuto costruito.

Nonostante ciò, emergono segnali positivi: le innovazioni tecnologiche per l'edilizia sostenibile iniziano a diffondersi, con l'uso di materiali riciclati e tecniche avanzate di recupero, e alcuni modelli finanziari misti pubblico-privato mostrano potenziale per garantire interventi più stabili nel tempo. Lo scenario riflette una traiettoria intermedia, dove la rigenerazione urbana non è né fallimentare né pienamente trasformativa, ma procede a velocità variabile, con risultati disomogenei e dipendenti dalla capacità locale di attivare risorse, coordinare attori e coinvolgere le comunità.

Scenario 2: futuro distopico

Rigenerazione mancata e fratture urbane in espansione

Nel 2045, il processo di rigenerazione urbana in Italia si è rivelato incapace di generare trasformazioni inclusive, lasciando dietro di sé un paesaggio frammentato, diseguale e privo di coesione. L'assenza di una legge nazionale organica ha lasciato spazio a una frammentazione normativa, alimentata da leggi regionali disomogenee e regolamenti locali non armonizzati, che hanno reso impossibile una pianificazione coordinata. Le aree periferiche e rurali sono state completamente marginalizzate, escluse dai circuiti di investimento e lasciate in uno stato di abbandono crescente, mentre le zone centrali hanno subito una gentrificazione massiva che ha espulso le comunità storiche a favore di interessi speculativi. La dipendenza eccessiva dagli investimenti privati ha orientato i progetti verso la redditività immediata, sacrificando l'impatto sociale, la sostenibilità ambientale e il coinvolgimento delle comunità locali.

La partecipazione civica è stata sistematicamente esclusa: le decisioni sono state imposte dall'alto, senza consultazione né ascolto, generando conflitti e sfiducia diffusa. Le procedure amministrative, già lente e complesse, si sono aggravate ulteriormente, scoraggiando gli investitori e paralizzando l'implementazione dei progetti. La mancanza di una visione strategica a lungo termine ha prodotto interventi frammentari e incoerenti, privi di continuità e incapaci di generare valore

duraturo. I comuni, colpiti da un disastro finanziario diffuso, hanno abbandonato la gestione del territorio e degli immobili, lasciando interi quartieri in balia del degrado e dell'insicurezza. Senza finanziamenti stabili né risorse operative, la rigenerazione urbana è diventata un'etichetta vuota, utilizzata per giustificare operazioni speculative che hanno aggravato le disuguaglianze e compromesso il tessuto sociale.

In questo scenario, l'Italia del 2045 si presenta come un mosaico di opportunità mancate, dove il patrimonio edilizio abbandonato non è stato recuperato, ma ulteriormente svuotato di senso e funzione. La città non è più uno spazio di coesione e innovazione, ma un territorio conteso, frammentato e sempre più distante dalle esigenze reali dei suoi abitanti.

Scenario 3: futuro desiderabile

Italia 2045: Rigenerazione urbana come motore di coesione e rinascita territoriale

Nel 2045, l'Italia ha pienamente integrato la rigenerazione urbana come pilastro strategico per la sostenibilità, la coesione sociale e l'innovazione territoriale. Una legge nazionale organica, approvata entro il 2028, ha consolidato un quadro normativo chiaro e incentivante, superando la frammentazione precedente e promuovendo il riuso degli edifici abbandonati attraverso agevolazioni fiscali e strumenti operativi efficaci. Le città italiane, da Torino a Palermo, hanno adottato modelli di governance condivisa, dove cooperative, enti pubblici e comunità locali collaborano nella gestione degli immobili, sperimentando forme di amministrazione partecipata, trasparente e adattiva. La partecipazione civica è diventata strutturale: piattaforme digitali, assemblee di quartiere e laboratori territoriali permettono ai cittadini di contribuire attivamente alla definizione dei progetti, generando soluzioni condivise e radicate nei bisogni reali.

Gli spazi abbandonati sono stati riconvertiti in hub culturali, incubatori per start-up sociali, centri di formazione e luoghi di aggregazione temporanea, grazie a politiche che promuovono l'uso flessibile e creativo degli edifici. La rinaturalizzazione urbana ha preso piede in modo sistemico: corridoi ecologici, orti comunitari e parchi lineari si intrecciano con l'architettura esistente, migliorando la qualità dell'aria, la biodiversità e il benessere psicofisico dei residenti. Le amministrazioni locali, rafforzate da nuove competenze e risorse, monitorano e valutano costantemente l'impatto dei progetti, garantendo trasparenza, accountability e adattabilità. Le collaborazioni pubblico-privato si sono consolidate, con investitori, fondazioni e imprese che sostengono interventi ad alto impatto sociale, mentre il sistema fiscale è stato riformato per premiare il riuso e penalizzare l'abbandono.

In questo scenario, la rigenerazione urbana non è più un'eccezione virtuosa, ma una pratica diffusa e sistemica, capace di affrontare lo squilibrio tra domanda e offerta di spazio, valorizzare il patrimonio esistente e costruire città più giuste, resilienti e vivibili. Il riuso temporaneo è diventato una leva strategica per la

creatività urbana e l'attrattività turistica, mentre la partecipazione strutturata ha rafforzato il senso di appartenenza e la capacità trasformativa delle comunità.

Come sottolineato in precedenza, gli scenari futuri non vanno intesi come *previsioni* ma come strumento per esplorare traiettorie possibili e stimolare la riflessione strategica. In tal senso, partendo da questi tre scenari e grazie al supporto dell'intelligenza artificiale, sono state delineate bozze di politiche; non soluzioni definitive, ma proposte operative che servono da base per sviluppare interventi concreti. Questo approccio ha permesso di tradurre visioni di lungo termine in azioni praticabili, adattabili ai contesti locali e capaci di guidare processi di rigenerazione urbana più equi, sostenibili e inclusivi.

Le politiche sono state generate con l'IA Copilot (@Microsoft) e successivamente revisionate dagli esperti interni al progetto PRIN.

Politiche per lo scenario 1

Per rafforzare lo scenario BAU – Business As Usual – e trasformarlo in una traiettoria più equa, sostenibile e sistemica, è necessario intervenire sulle criticità ancora presenti: disomogeneità territoriale, debolezza del coinvolgimento civico, speculazione edilizia, difficoltà di coordinamento e fragilità finanziaria. Ecco cinque possibili politiche mirate:

1. Piano nazionale per le aree a bassa redditività rigenerativa

Creare un programma specifico per i distretti urbani e periurbani dove il mercato privato non investe, con fondi dedicati, incentivi per cooperative di comunità e strumenti di garanzia pubblica. Questo piano dovrebbe includere criteri di impatto sociale e ambientale, superando la logica puramente economica.

2. Obbligo di co-progettazione con le comunità locali

Rendere strutturale la partecipazione civica nei progetti di rigenerazione, attraverso strumenti normativi che impongano fasi di ascolto, co-design e monitoraggio partecipato. Questo aiuta a evitare progetti imposti dall'alto e a rafforzare l'uso effettivo e condiviso degli spazi recuperati.

3. Clausole antispeculative nei bandi e nei piani urbanistici

Introdurre vincoli nei bandi pubblici e nei piani regolatori per impedire operazioni speculative: ad esempio, obblighi di destinazione d'uso sociale, limiti alla trasformazione in residenze di lusso, e monitoraggio post-intervento. Questo protegge le comunità locali e garantisce coerenza con gli obiettivi pubblici.

4. Unità tecniche di coordinamento locale

Istituire task force intersettoriali presso le città metropolitane e i comuni capoluogo, con il compito di facilitare il coordinamento tra enti, semplificare le procedure e accompagnare i progetti. Queste unità tecniche dovrebbero essere composte da soggetti con comprovata esperienza nella gestione di progetti complessi di sviluppo territoriale e di trasformazione urbanistica nonché nella gestione di processi partecipativi.

5. Stabilizzazione dei finanziamenti e accesso facilitato ai fondi europei

Creare un meccanismo nazionale che garantisca continuità ai finanziamenti per la rigenerazione urbana, orientando le risorse non verso singoli progetti isolati, ma in coerenza con le scelte pianificatorie locali. Il sistema dovrebbe supportare i comuni nell'accesso ai fondi europei (FESR, Horizon, LIFE), prevedendo sportelli di assistenza tecnica dedicati agli enti locali, affiancati da percorsi di formazione specifica sulla progettazione europea. Pur non potendo intervenire direttamente sulla complessità delle procedure di rendicontazione, dettata da normative sovranazionali, è possibile rafforzare le competenze e il supporto operativo per affrontarle con maggiore efficacia.

Politiche per lo scenario 2

Per scongiurare lo scenario distopico del 2045 – caratterizzato da frammentazione normativa, gentrificazione, esclusione sociale e fallimento amministrativo – l'Italia dovrebbe attivare fin da oggi un insieme di politiche preventive e correttive, capaci di affrontare le cause strutturali del fallimento rigenerativo. Ecco cinque proposte strategiche:

1. Coordinamento normativo interistituzionale

Avviare un tavolo permanente tra Stato, Regioni e Comuni per armonizzare le normative sulla rigenerazione urbana, superando la frammentazione e definendo linee guida condivise. Questo coordinamento dovrebbe anticipare l'approvazione di una legge nazionale, garantendo coerenza tra livelli di governo e riducendo i conflitti amministrativi.

2. Protezione antigentrificazione e inclusione abitativa

Introdurre misure vincolanti per evitare l'espulsione delle comunità locali, agendo prioritariamente sulla regolazione delle destinazioni d'uso post-rigenerazione (abitativo, commerciale, turistico), in modo da favorire l'uso residenziale stabile e contrastare dinamiche speculative. Prevedere quote obbligatorie di edilizia sociale o accessibile nei progetti privati, integrate nei piani urbanistici comunali. Rafforzare gli strumenti di monitoraggio civico e istituzionale, definendone con chiarezza i requisiti, le modalità di attivazione e le conseguenze amministrative, anche attraverso osservatori territoriali e meccanismi di segnalazione efficaci.

3. Stabilizzazione dei finanziamenti pubblici

Creare un meccanismo di finanziamento pluriennale dedicato alla rigenerazione urbana, svincolato dai cicli politici e dalle emergenze. Questo fondo dovrebbe garantire continuità ai progetti, soprattutto nelle aree a bassa redditività, e ridurre la dipendenza da investimenti privati orientati al profitto.

4. Obbligo di partecipazione civica nei progetti rigenerativi

Rendere obbligatoria la consultazione pubblica e il coinvolgimento delle comunità locali in ogni fase del progetto, dalla pianificazione alla gestione. Questo può avvenire tramite piattaforme digitali, assemblee di quartiere e strumenti deliberativi, con impatto diretto sulle decisioni.

5. Semplificazione amministrativa e potenziamento delle competenze territoriali

Snellire le procedure amministrative per la rigenerazione urbana attraverso sportelli unici, semplificazione normativa e digitalizzazione. Parallelamente, investire nella formazione del personale tecnico e amministrativo degli enti locali, per garantire capacità progettuale, monitoraggio e gestione efficace.

Politiche per lo scenario 3

Seguono cinque politiche strategiche che l'Italia dovrebbe avviare fin da oggi per orientarsi verso lo scenario desiderabile del 2045, in cui la rigenerazione urbana diventa leva di coesione sociale, sostenibilità e innovazione:

1. Approvazione di una legge nazionale organica sulla rigenerazione urbana

Una normativa quadro che superi la frammentazione regionale e locale, definendo criteri omogenei, strumenti operativi e incentivi fiscali per il riuso degli edifici abbandonati. La legge dovrebbe includere misure per la rinaturalizzazione degli spazi urbani, l'uso temporaneo degli spazi urbani dismessi e rigenerati, la partecipazione civica e la protezione contro la gentrificazione mediante vincoli sulle destinazioni d'uso, requisiti di mix abitativo, monitoraggio dei canoni di locazione e osservatori territoriali con poteri di segnalazione e attivazione amministrativa.

2. Fondo nazionale per il riuso e la rinaturalizzazione

Istituire un fondo pubblico stabile, cofinanziato da fondi europei e privati, dedicato al recupero di immobili abbandonati, con priorità per le aree a bassa redditività. Il fondo dovrebbe sostenere progetti con impatto sociale, ambientale e culturale, favorendo partenariati pubblico-privato e cooperative di comunità.

3. Modello di governance condivisa e partecipazione civica strutturata

Promuovere modelli di gestione collaborativa degli spazi rigenerati, coinvolgendo cittadini, associazioni, enti locali e imprese. Questo include piattaforme digitali per la co-progettazione, bilanci partecipativi e strumenti di accountability per monitorare l'impatto dei progetti.

4. Piano nazionale di rinaturalizzazione urbana

Avviare un programma sistemico per trasformare aree dismesse in corridoi ecologici, parchi urbani e orti comunitari. Il piano dovrebbe integrare obiettivi di biodiversità, salute pubblica e adattamento climatico, con linee guida tecniche e incentivi per i comuni.

5. Incentivi per l'edilizia sostenibile e l'innovazione tecnologica

Sostenere la diffusione di tecnologie per il recupero edilizio sostenibile, come materiali riciclati, tecniche di costruzione avanzate e soluzioni energetiche a basso impatto. Gli incentivi dovrebbero premiare progetti che integrano efficienza energetica, economia circolare e inclusione sociale.

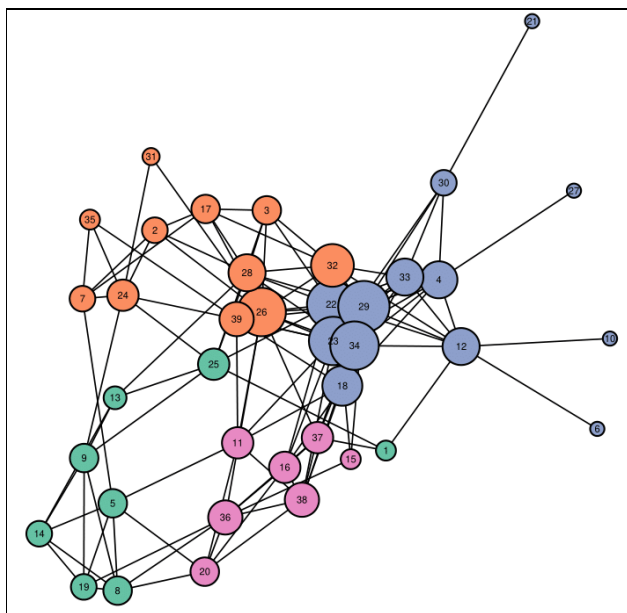
*Appendice A: Risultati delle analisi*Tabella A.1. – *Lista dei 39 fattori utilizzati nella costruzione del questionario Delphi*

1	Continua scarsità di fondi pubblici: Riduzione degli investimenti pubblici a favore della rigenerazione urbana, causando ritardi o abbandono di progetti necessari.
2	Carenza di risorse finanziarie: La mancanza di investimenti pubblici e privati adeguati, specialmente nelle aree meno redditizie, potrebbe impedire interventi di rigenerazione sostenibili.
3	Sostenibilità economica degli interventi: Implementazione di modelli finanziari che combinino investimenti pubblici e privati per rendere sostenibili gli interventi anche in aree a bassa redditività.
4	Uso temporaneo a scopi culturali e turistici: Riutilizzo temporaneo di edifici abbandonati, integrando progetti di breve durata per incentivare attrattività turistica o creatività urbana.
5	Marginalizzazione delle aree periferiche: Concentrarsi solo su interventi in aree ad alta redditività economica, lasciando le periferie e le zone rurali in uno stato di abbandono.
6	Sperimentazione di governance condivisa: Partnership innovative tra autorità pubbliche, cooperative e comunità locali, testando nuovi approcci amministrativi per la gestione degli immobili.
7	Persistenza della frammentazione normativa: L'assenza di una legge nazionale organica, con regolamenti regionali e locali spesso contraddittori, potrebbe continuare a ostacolare interventi coordinati.
8	Gentrificazione massiva: Progetti di rigenerazione che portano all'espulsione delle comunità locali a causa dell'aumento dei costi abitativi e dei servizi.
9	Dipendenza eccessiva dagli investimenti privati: Dominanza del settore privato nelle iniziative di rigenerazione, con un focus sulla redditività piuttosto che sull'impatto sociale ed ecologico.
10	Politiche di Governo: vi saranno specifiche leggi e regolamentazioni nazionali e locali che promuovono la rigenerazione urbana.
11	Politiche Abitative: saranno implementate specifiche strategie per affrontare le questioni abitative, inclusi gli alloggi sociali e a prezzi accessibili.
12	Collaborazioni Pubblico-Privato: saranno predisposte efficaci partnership tra enti pubblici e privati nel realizzare progetti di rigenerazione.
13	Mancanza di Finanziamenti Stabili: Instabilità o insufficienza dei finanziamenti pubblici e privati necessari per sostenere i progetti a lungo termine.
14	Mancanza di Visione a Lungo Termine: saranno implementati progetti di rigenerazione concepiti senza una visione strategica a lungo termine, che quindi non garantiranno sostenibilità e successo duraturo.
15	Crescita dell'abbandono immobiliare nelle aree ad alta densità urbanizzata: In aumento non solo nelle periferie ma anche in contesti urbani densi, segnalando uno squilibrio tra domanda e offerta di spazio.
16	Boom dei rifugi climatici urbani: creazione di città o quartieri dedicati esclusivamente ad accogliere i rifugiati climatici, trasformando gli edifici abbandonati in strutture abitative temporanee.
17	Approvazione di una legge nazionale sulla rigenerazione urbana: Una normativa organica che incentivi la rigenerazione e riduca la frammentazione normativa, fornendo strumenti chiari e omogenei.
18	Espansione dei progetti di rinaturalizzazione urbana: Creazione di spazi verdi e corridoi ecologici in aree urbane abbandonate, migliorando il benessere e la biodiversità.

19	Esclusione delle comunità locali: La mancanza di processi partecipativi potrebbe portare a soluzioni imposte dall'alto, non in linea con le esigenze reali delle comunità.
20	Speculazione edilizia nei progetti di rigenerazione: Interventi guidati dalla speculazione che portano a soluzioni insostenibili e a basso impatto sociale o ambientale.
21	Nuove tassazioni urbane per il riuso degli edifici: Modelli fiscali innovativi per incentivare il riutilizzo, suggerendo un cambio di ruolo del sistema di tassazione per guidare la rigenerazione.
22	Partecipazione civica strutturata: Un modello diffuso di coinvolgimento dei cittadini nei processi decisionali, attraverso piattaforme digitali e metodi di partecipazione attiva.
23	Diffusione dell'uso temporaneo degli spazi: Promozione di politiche per riutilizzare temporaneamente edifici vuoti per eventi culturali, start-up o attività sociali, favorendo flessibilità e adattabilità.
24	Eccessiva burocrazia: Procedure amministrative lente e complicate potrebbero scoraggiare gli investitori e ritardare l'implementazione di progetti.
25	Sostenibilità Sociale: Impatto sociale dei progetti di rigenerazione, inclusa la gentrificazione e la coesione sociale.
26	Difficoltà di Coordinamento: Problemi di coordinamento tra diversi enti e attori coinvolti nel processo di rigenerazione.
27	Rinaturalizzazione controllata di aree abbandonate: Progetti che puntano a reintegrare gradualmente la natura in spazi abbandonati, con un impatto positivo sul paesaggio e sulla biodiversità.
28	Emergenza di distretti a "bassa redditività rigenerativa": Identificazione di aree in cui gli interventi privati non sono sostenibili a lungo termine, spingendo per soluzioni basate sul supporto pubblico.
29	Rafforzamento delle politiche di partecipazione civica: Crescita di movimenti e piattaforme per il coinvolgimento attivo dei cittadini nei processi di rigenerazione, promuovendo soluzioni condivise e accettate.
30	Adozione di normative incentivanti: Introduzione di agevolazioni fiscali e incentivi per chi investe nella rigenerazione urbana, stimolando il settore privato e il terzo settore.
31	Aumento della burocrazia e inefficienza amministrativa: Procedure complicate e lente che ostacolano l'avvio e il completamento di interventi rigenerativi.
32	Partecipazione della Comunità: vi saranno sistemi di coinvolgimento attivo dei residenti locali nei processi decisionali.
33	Capacità Amministrativa: disponibilità di nuove competenze e risorse delle autorità locali nella gestione dei progetti di rigenerazione.
34	Monitoraggio e Valutazione: Metodologie per monitorare e valutare l'impatto e il successo dei progetti di rigenerazione.
35	Disastro finanziario per gli enti locali: Il fallimento finanziario di numerosi comuni, che abbandonano completamente la gestione del territorio e degli immobili.
36	Scarso Coinvolgimento della Comunità: Mancanza di partecipazione attiva della comunità nei processi decisionali, che può portare a progetti non accettati o non utilizzati.
37	Inversione della densità urbana: Una rivoluzione sociale o economica che spinge le popolazioni a migrare verso aree rurali, lasciando vuoti enormi spazi urbani costruiti.
38	Finanziamenti strutturati dal PNRR e fondi europei: Incremento degli investimenti provenienti da programmi come il PNRR e altre iniziative dell'UE, destinati a progetti di rigenerazione urbana sostenibile.
39	Innovazioni tecnologiche per l'edilizia sostenibile: Sviluppo e adozione di tecnologie per il recupero di edifici abbandonati, come materiali riciclati e tecniche di costruzione avanzate.

Tabella A.2. – *Fuzzy membership matrix*

Fattore	Cluster 1	Cluster 2	Cluster 3
1	0.4940	0.1547	0.3513
2	0.0914	0.8809	0.0277
3	0.5503	0.2139	0.2359
4	0.0199	0.0025	0.9776
5	0.0553	0.9349	0.0097
6	0.0580	0.0528	0.8892
7	0.0628	0.9234	0.0138
8	0.0948	0.8941	0.0112
9	0.0768	0.9134	0.0098
10	0.1272	0.1305	0.7423
11	0.6226	0.2243	0.1531
12	0.0336	0.0087	0.9577
13	0.1706	0.7785	0.0510
14	0.0451	0.9433	0.0116
15	0.3560	0.1233	0.5207
16	0.8885	0.0315	0.0800
17	0.1934	0.3610	0.4456
18	0.4817	0.0331	0.4852
19	0.1054	0.8806	0.0141
20	0.8093	0.1613	0.0294
21	0.2684	0.0845	0.6471
22	0.2798	0.0096	0.7106
23	0.1090	0.0032	0.8878
24	0.0452	0.9457	0.0090
25	0.4446	0.4149	0.1404
26	0.8054	0.0949	0.0997
27	0.1223	0.0746	0.8030
28	0.6718	0.1609	0.1673
29	0.0777	0.0020	0.9203
30	0.0875	0.0198	0.8927
31	0.2144	0.6583	0.1273
32	0.3422	0.0315	0.6263
33	0.0234	0.0016	0.9750
34	0.1698	0.0050	0.8252
35	0.2620	0.6369	0.1011
36	0.8309	0.1436	0.0255
37	0.9465	0.0189	0.0346
38	0.9179	0.0418	0.0403
39	0.5270	0.1877	0.2853

Figura A.1. – *Louvian Network Clustering*

Lista dei commenti rilasciati dagli esperti durante la consultazione Delphi

1. Solo rendendo finanziariamente sostenibili e anche attratti gli interventi connessi alla rigenerazione urbana si potrà fronteggiare la altamente probabile scarsità di risorse pubbliche.
2. La misura deve necessariamente affiancarsi ad altre di più ampio respiro.
3. La partecipazione della collettività di riferimento è fondamentale, ma va anche considerato il fenomeno NIMBY.
4. Entro certi limiti consentire margini di differenziazione normativa può essere utile.
5. La presenza di risorse private dovrebbe essere orientata e regolata.
6. La scarsità di risorse porta a privilegiare attività più urgenti rispetto alla rigenerazione.
7. Anche qui, coinvolgimento fondamentale, ma prestando attenzione al rischio NIMBY.
8. La crisi geopolitica internazionale sposterà risorse su difesa e sicurezza per almeno 10 anni.
9. La rinaturalizzazione è altamente probabile nelle aree non urbanizzate.
10. Le risorse finanziarie giocano un ruolo importante nei progetti di rigenerazione.
11. Profilare aree di supporto pubblico richiede una consapevolezza politica rara in Italia.
12. Nuove soluzioni finanziarie per territori a bassa redditività sono necessarie ma poco probabili.
13. Le politiche di partecipazione civica resteranno forti, ma la loro efficacia dipenderà dalla PA.
14. Il riutilizzo turistico è probabile ma può portare a impoverimento in alcuni territori.
15. Gli incentivi fiscali cresceranno, ma il loro impatto va verificato.
16. Concentrarsi solo su aree ad alta redditività renderebbe la rigenerazione parziale.

17. Le difficoltà amministrative non devono essere sopravvalutate come ostacolo alla rigenerazione.
18. Le alleanze comunitarie sono una leva probabile e positiva per la rigenerazione.
19. Il coinvolgimento delle comunità locali crescerà, ma l'impatto è da verificare.
20. Una legge sulla rigenerazione è prevedibile nei prossimi vent'anni.
21. Le PA avranno bisogno di nuove competenze, ma la crescita potrebbe non essere sufficiente.
22. Senza considerare la rendita urbana, la gentrification è ancora probabile.
23. Il monitoraggio e la valutazione sono ancora limitati, anche se l'attenzione crescerà.
24. Se i fondi pubblici si spostano sulla difesa, la rigenerazione peserà sulle risorse private.
25. È improbabile un disastro finanziario, ma le condizioni peseranno.
26. La rigenerazione resterà centrale nelle politiche pubbliche, ma l'impatto è incerto.
27. La comunità locale potrebbe non partecipare attivamente, ma è poco probabile.
28. Le politiche abitative cresceranno, ma la loro efficacia è da dimostrare.
29. Una rivoluzione sociale o economica è improbabile e non tutta positiva.
30. Le collaborazioni pubblico-private sono probabili, ma dipendono dalla qualità delle alleanze.
31. L'investimento UE sull'abitare crescerà, ma l'efficacia è incerta.
32. L'insostenibilità dei progetti a lungo termine è probabile in un contesto incerto.
33. Il riutilizzo di innovazioni tecnologiche è probabile, ma può favorire la gentrification.
34. Le politiche di lungo termine sono incerte, ma la loro assenza peserebbe.
35. L'abbandono immobiliare crescerà se non si cambiano le politiche urbane.
36. I rifugi climatici potrebbero essere utili, ma la probabilità è incerta.
37. Una legge sulla rigenerazione è probabile, ma l'impatto dipenderà dai contenuti.
38. Le occasioni di rinaturalizzazione cresceranno, ma è difficile stimarne l'entità.
39. Il coinvolgimento delle comunità è aumentato, ma la capacità trasformativa è da testare.
40. La speculazione edilizia resterà una leva, anche se con effetti negativi.
41. L'uso della leva fiscale crescerà, così come la consapevolezza.
42. La partecipazione civica continuerà, ma l'impatto dipenderà dalla PA.
43. L'uso temporaneo degli spazi abbandonati continuerà, ma l'efficacia è da verificare.
44. Le procedure amministrative complesse non vanno sopravvalutate come ostacolo.
45. La rigenerazione produce effetti sociali, ma la desiderabilità dipende da quale effetto prevale.
46. I sistemi amministrativi complessi rendono probabili problemi di coordinamento.
47. La rinaturalizzazione come politica è diversa da quella conseguente all'abbandono.
48. I modelli pubblico-privati dovrebbero considerare anche il ritorno sociale.
49. Serve un'analisi dei bisogni territoriali per definire funzioni coerenti.
50. Va tutelato l'interesse generale nelle sperimentazioni.
51. Serve armonizzare l'impianto normativo più che aggiungere nuove leggi.
52. Le misure devono essere commisurate ai bisogni rilevati.
53. Il riequilibrio demografico ed ecosistemico è desiderabile, ma va coordinato.
54. Servono finanziamenti stabili per l'infrastruttura sociale della rigenerazione.
55. La definizione di rifugiati climatici non è ancora chiara.
56. Va distinta la partecipazione dalla mera consultazione.
57. Gli impatti possono essere misti: positivi e negativi.

58. La partecipazione può rendere competente la cittadinanza.
59. È desiderabile una sostenibilità sociale elevata.
60. La dipendenza da risorse private rischia di spostare potere decisionale e visione.
61. Le infrastrutture verdi urbane vanno cercate anche negli spazi abbandonati.
62. L'intervento pubblico è cruciale dove manca appetibilità per gli investitori.
63. L'investimento pubblico deve concentrarsi nelle aree a bassa redditività.
64. I modelli devono bilanciare interesse privato e pubblico.
65. La partecipazione civica va pianificata e gestita con consapevolezza.
66. Il riutilizzo temporaneo dipende dallo stato degli immobili e dagli investimenti necessari.
67. Gli incentivi fiscali per la rigenerazione orientata all'interesse generale sono auspicabili.
68. Senza guida, la rigenerazione privata si concentra sulle aree redditizie, aumentando le disuguaglianze.
69. Gli interventi sociali e culturali vanno agevolati con amministrazioni efficienti.
70. Le forme di governance condivisa cresceranno e vanno integrate in una visione territoriale.
71. L'apertura dei procedimenti urbanistici alla collettività è in crescita.
72. Una legge nazionale organica è auspicabile per superare la frammentazione normativa.
73. Le PA devono evolversi, ma il rinnovamento delle competenze è incerto.
74. Gentrificazione e terziarizzazione vanno regolate per tutelare comunità e identità locali.
75. Il monitoraggio dei progetti è auspicabile, ma l'uso concreto degli strumenti è incerto.
76. L'eccessiva dipendenza dai privati può compromettere l'interesse generale.
77. Il disastro finanziario degli enti locali va prevenuto con regolazione e coordinamento.
78. Nuove discipline saranno necessarie per attuare la normativa europea.
79. La partecipazione è importante se parte dalla rilevazione dei bisogni.
80. Le politiche abitative dovrebbero puntare su alloggi pubblici e servizi adeguati.
81. Una migrazione verso le aree rurali non è una prospettiva immediata né auspicabile.
82. I finanziamenti place-based richiedono una cornice d'insieme e tempi compatibili.
83. Gli investimenti a lungo termine sono determinanti per la rigenerazione.
84. Le tecnologie per la riconversione ambientale sono desiderabili ma di realizzazione incerta.
85. Senza governance adeguata, i progetti futuri rischiano di mancare visione.
86. C'è squilibrio tra domanda e offerta abitativa, legato a nuove esigenze demografiche.
87. Le città devono diventare ecosostenibili per accogliere rifugiati climatici senza ghettizzazioni.
88. Una legge nazionale dovrebbe riformare l'intero governo del territorio.
89. La rinaturalizzazione urbana e le infrastrutture verdi sono cruciali e vanno sostenute.
90. Gli interventi devono basarsi su conoscenza e valutazione delle comunità locali.
91. Gli interventi insostenibili vanno evitati; cresce la sensibilità su questi temi.
92. La fiscalità è una leva utile per la rigenerazione urbana.
93. La partecipazione civica strutturata è utile se ben progettata.
94. L'uso temporaneo degli edifici vuoti è utile ma va governato.
95. La sostenibilità sociale è fondamentale per evitare il mero recupero edilizio.
96. Serve migliorare il coordinamento tra autorità e attori della rigenerazione.

Il sentiment generale di questi commenti è realistico e propositivo, con una forte consapevolezza delle criticità strutturali e finanziarie che ostacolano la rigenerazione urbana. Emergono fiducia nel ruolo della partecipazione civica, attenzione alla sostenibilità sociale e ambientale, e la necessità di governance pubblica efficace. Il messaggio centrale è che la rigenerazione può essere uno strumento potente, ma solo se guidata da visioni inclusive, competenze adeguate e politiche lungimiranti.

Figura A.2. – *Word Cloud dei commenti Delphi*



Dalla word cloud generata a partire dai 96 commenti sulla rigenerazione urbana, emergono parole particolarmente significative, come: **partecipazione**, **risorse**, **sostenibilità**, **pubblico**, **privato**, **rigenerazione**, **comunità**, **politiche**, **impatto**, **sociale**, e **rinaturalizzazione**, riflettendo i temi centrali discussi.

L'analisi dei commenti suggerisce chiaramente che i temi principali discussi dagli esperti riguardano:

- **Il futuro della rigenerazione urbana.**
- **La sostenibilità finanziaria** (con un focus sulla scarsità di risorse pubbliche e la necessità di risorse private e soluzioni finanziarie innovative).
- **Il ruolo del coinvolgimento civico** (la partecipazione della collettività e delle comunità, bilanciata dal rischio NIMBY).
- **Gli ostacoli e le condizioni** (la probabilità / incertezza di risultati, l'efficacia degli interventi, le difficoltà amministrative).

Finito di stampare nel mese di marzo 2026
nella LegoDigit s.r.l. – Via Galileo Galilei, 15/1
38015 Lavis (TN)

