Il presente volume costituisce l'esito della ricerca condotta nell'ambito del Progetto PRIN-2022 «Attrattività dei borghi e recupero del patrimonio edilizio per finalità residenziali e turistiche, tra proprietà e consumo». I contributi raccolti affrontano il fenomeno dello spopolamento delle aree interne e dei borghi storici come questione sistemica, connessa alle trasformazioni economiche e sociali dell'epoca contemporanea. Attraverso un approccio interdisciplinare, il volume analizza il ruolo del diritto – pubblico e privato – nella rigenerazione del patrimonio immobiliare e nella definizione di strategie di attrattività territoriale, interrogando categorie e istituti giuridici, al fine di offrire al decisore politico e alla riflessione scientifica strumenti critici per l'elaborazione di politiche strutturate di rilancio delle aree interne.

Luigi Balestra è Professore Ordinario di Diritto privato presso l'Università di Bologna
Marco Dugato è Professore Ordinario di Diritto amministrativo presso l'Università di Bologna
Giuseppe Piperata è Professore Ordinario di Diritto amministrativo presso l'Università di Bologna

ISBN 979-12-5965-622-3

€ 45,00

L. Balestra, M. Dugato e G. Piperata **Attrattività dei borghi e recupero del patrimonio edilizio**

Attrattività dei borghi e recupero del patrimonio edilizio per finalità residenziali e turistiche: tra proprietà e consumo

A cura di
Luigi Balestra, Marco Dugato e Giuseppe Piperata

CACUCCI EDITORE
BARI

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

Finanziato dall'Unione europea
NextGenerationEU

Ministero dell'Università e della Ricerca

Italiadomani
PIANO NAZIONALE DI RIPRESA E RESILIENZA

ALMA MATER STUDIORUM
UNIVERSITÀ DI BOLOGNA

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

Attrattività dei borghi e recupero del patrimonio edilizio per finalità residenziali e turistiche: tra proprietà e consumo

A cura di

Luigi Balestra, Marco Dugato e Giuseppe Piperata

CACUCCI EDITORE

BARI

L'Archivio della Casa Editrice Cacucci, con decreto prot. n. 953 del 30.3.2022 della Soprintendenza Archivistica e Bibliografica della Puglia-MiC, è stato dichiarato ***di interesse storico particolarmente importante*** *ai sensi degli articoli 10 c. 3, 13, 14 del d. lgs. n. 42/2004.*

PROPRIETÀ LETTERARIA RISERVATA

© 2026 Cacucci Editore – Bari
Via Nicolai, 39 – 70122 Bari – Tel. 080/5214220
http://www.cacucci editore.it e-mail: info@cacucci.it

Ai sensi della legge sui diritti d'Autore e del codice civile è vietata la riproduzione di questo libro o di parte di esso con qualsiasi mezzo, elettronico, meccanico, per mezzo di fotocopie, microfilms, registrazioni o altro, senza il consenso dell'autore e dell'editore.

Indice

Luigi Balestra, Marco Dugato e Giuseppe Piperata
Presentazione 11

RELAZIONI

Antonio Bartolini
La rigenerazione dei borghi tra strumenti civilistici e iniziative comunali: profili giuridici e casi esemplari 15

Francesca Bartolini
La vendita *nummo uno* e la dimensione pubblicistica dell'autonomia privata 19

Roberto Bocchini
I contratti di rete quale strumento per la rivitalizzazione delle aree interne. Il recesso dell'aderente al contratto di rete, governo della rete e strumenti di tutela nella gestione della crisi contrattuale 29

Emanuele Boscolo
La regolazione urbanistica della città storica (e dei borghi storici) 39

Marco Calabrò
Tempo e attività edilizia. Il regime delle opere edilizie incompiute al vaglio dell'Adunanza Plenaria 61

Enrico Camilleri
Prerogative proprietarie, autonomia privata e sostenibilità. Spunti critici a proposito di condhotel 77

Roberto Carleo
Interventi pubblici e privati per la tutela dei borghi storici 83

Gian Domenico Comporti
La vendita *nummo uno* e la dimensione pubblicistica dell'autonomia privata 93

Monica Delsignore
Case senza persone e persone senza case 119

Ruggiero Dipace
Abitare e aree interne: le politiche per la casa tra riequilibrio territoriale e funzione sociale della proprietà 129

Raffaele Di Raimo
La governance pubblica delle aree interne, le esigenze del mercato e il diritto di proprietà privata 141

Angelo Federico
L'attrattività dei borghi e i contratti di godimento in funzione della successiva alienazione immobiliare 145

Loredana Giani
Turismo sostenibile e conformazione dei diritti reali: un approccio integrato per la valorizzazione dei territori 159

Fabio Giglioni
I contratti di sviluppo per le aree interne: come (non) risolvere problemi eludendo i veri nodi 181

Annalisa Giusti
La ristrutturazione edilizia e il suo finanziamento: i "borghi" dell'Italia in contrazione 189

Marcella Gola
Ristrutturazione edilizia dei borghi: spesa conservativa o investimento per il futuro? 201

Marcello Maggiolo
Non possiamo chiedere alla autonomia contrattuale più di quanto ci può dare (su autonomia contrattuale e turismo sostenibile) 221

Andrea Maltoni
I partenariati sociali 227

Patrizia Marzaro
La rinuncia abdicativa al diritto di proprietà e la sua acquisizione al patrimonio dello Stato; profili giuspubblicisti tra proprietà-diritto soggettivo e proprietà-istituto 251

Marisa Meli
Attrattività dei borghi e recupero del patrimonio edilizio in una logica di sostenibilità 265

Francesco Mezzanotte
La rinuncia alla proprietà secondo le Sezioni Unite (nella prospettiva delle politiche di recupero del patrimonio edilizio) 273

Mauro Pennasilico
Rigenerazione dei borghi e sostenibilità: dal rischio di "gentrificazione" alla "vendita *nummo uno*" 287

Valerio Pescatore
Borghi storici e identità personale 301

Massimo Proto
L'attrattività dei borghi storici e la valorizzazione del patrimonio culturale 305

Giuseppe Tropea
Il caso della rinuncia abdicativa nel diritto amministrativo 313

SCRITTI DEI PARTECIPANTI AL PRIN

Tommaso Bonetti
La ristrutturazione edilizia e il suo finanziamento 329

Riccardo Campione
Gli strumenti di intelligenza artificiale quali mezzi di supporto al recupero del patrimonio edilizio nei borghi storici 335

Loris Di Cerbo
Gli immobili abbandonati nelle aree interne e la crisi abitativa nelle aree urbane: un'indagine sulla proprietà edilizia e sul ruolo del diritto privato nel governo del territorio 351

Enrico Guarnieri
Borghi storici abbandonati: cattedrali nel deserto, aspettando Godot? 367

Enrico Guarnieri, Valentino Sticchiotti
Definire, progettare, rilanciare: il *work in progress* dei borghi storici 375

Klaudia Kurcani
Le politiche abitative come vettore per il rilancio dei borghi storici 383

Marco Martino
Il ripopolamento dei borghi tra mobili strutture dominicali e *public policies* 391

Giovanni Mulazzani
Proprietà e politiche abitative: l'edilizia residenziale sociale (*social housing*) 399

Bruno Munari
La rigenerazione dei borghi storici ai tempi del PNRR: il caso studio di Recoaro Terme 411

Giuseppe Piperata
La rigenerazione dei borghi storici nella prospettiva del diritto amministrativo 419

Silvia Romanò
Borghi storici, gestione del patrimonio immobiliare e turismo sostenibile: profili civilistici 431

Micol Roversi Monaco
Overtourism nei borghi storici: limitazioni alle locazioni brevi a supporto della residenzialità 447

Nicola Scarano
Il recupero degli immobili abbandonati a cura della pubblica amministrazione previa acquisizione al patrimonio pubblico 457

Alessandra Spangaro
Studio sulla funzione sociale della proprietà e sull'inquadramento giuridico del *social housing* 469

Gabriele Torelli
Lo sviluppo delle politiche abitative a livello locale 485

Gli autori 493

Presentazione

Luigi Balestra, Marco Dugato e Giuseppe Piperata

È abbastanza diffusa la consapevolezza che, almeno a partire dagli anni '50 dello scorso secolo, l'Italia ha conosciuto un crescente fenomeno di spopolamento delle aree interne. I dati statistici aiutano in modo significativo a comprendere le proporzioni del fenomeno. Secondo quanto riportato in un recente studio dell'Istituto Nazionale di Statistica, nelle aree interne del Paese – a fronte di un territorio assai vasto (pari a circa il 60% del territorio nazionale) – risiedono circa 13 milioni e 300mila individui, ovvero solo un quarto dell'intera popolazione residente in Italia[1]. Focalizzando l'attenzione sui primi due decenni del nuovo Millennio si trae, se mai ve ne fosse bisogno, una conferma; il flusso migratorio coinvolge perlopiù le giovani generazioni, propense a trasferirsi nei grandi centri urbani italiani ed esteri per ragioni di studio, nonché alla ricerca di migliori opportunità lavorative; difficilmente poi si rincamminano sulla strada del ritorno nei Comuni di provenienza[2]. Il processo di invecchiamento e il calo della natalità che affligge il nostro Paese presenta i tassi maggiormente preoccupanti proprio nei piccoli Comuni delle aree interne periferiche, molti dei quali risultano già oggi quasi o totalmente disabitati[3].

L'esito drammatico di tali fenomeni demografici è pienamente percepibile e visibile: case abbandonate, centri storici svuotati, tessuti comunitari disgregati, perdita di tradizioni e di saperi locali. Eppure, proprio i borghi storici rappresentano per la Repubblica un patrimonio culturale, sociale ed economico di valore

---

[1] Cfr. lo studio ISTAT del 29 luglio 2024, *La demografia delle aree interne: dinamiche recenti e prospettive future*.

[2] Cfr. ancora lo studio ISTAT del 29 luglio 2024, *La demografia delle aree interne: dinamiche recenti e prospettive future*, cit., secondo cui «Tra il 2002 e il 2022 si sono complessivamente spostati dalle Aree interne verso i Centri poco meno di 330mila giovani laureati di 25-39 anni, mentre appena 45mila verso l'estero. Nello stesso periodo, sono rientrati verso le Aree interne 198mila giovani laureati dai Centri e 17mila dall'estero. Ne consegue che la perdita di capitale umano delle Aree interne è pari a 132mila giovani risorse qualificate a favore dei Centri e di 28mila a favore dei Paesi esteri».

[3] Cfr. ancora lo studio ISTAT del 29 luglio 2024, *La demografia delle aree interne: dinamiche recenti e prospettive future*, cit., p. 8 s.

inestimabile. Non sono soltanto testimonianze di un passato che rischia di svanire: sono luoghi che, se adeguatamente rigenerati e reinterpretati, possono tornare ad essere protagonisti della vita del Paese, divenendo laboratori di innovazione sociale, spazi di turismo sostenibile, opportunità di sviluppo per le generazioni future, luoghi in cui operare una reale transizione ambientale e digitale.

Quelli appena succintamente tratteggiati rappresentano solo alcuni degli spunti dai quali ha preso corpo il progetto PRIN-2022 "*Attrattività dei borghi e recupero del patrimonio edilizio per finalità residenziali e turistiche, tra proprietà e consumo*", promosso da studiosi di Diritto privato e di Diritto amministrativo dell'Università di Bologna e dell'Università IUAV di Venezia.

Ovviamente, un tema così ampio e complesso può essere affrontato avendo a mente plurimi profili e indagando lungo molteplici traiettorie prospettiche. Quello dello spopolamento delle aree interne, infatti, costituisce un fenomeno conosciuto in tutto l'Occidente, ed è dovuto principalmente alla trasformazione delle nostre economie e dei modi di produzione. Da un'economia fortemente industrializzata – in cui le fabbriche, molto spesso dislocate nelle aree interne, svolgevano un ruolo di accentramento di lavoro, e dunque di persone e di famiglie – a un'economia di servizi, incentrata sul settore terziario, che trova il proprio luogo naturale nelle aree urbane, ovvero lì dove si registra la maggiore concentrazione di popolazione e, di conseguenza, di bisogni da soddisfare e di opportunità di mercato. Dunque, quella dello spopolamento delle aree interne rappresenta una questione sistemica che, in quanto tale, necessita di risposte altrettanto ampie e strutturate. Risposte, in ultima analisi, politiche.

Il progetto PRIN-2022, pertanto, non ha avuto la pretesa di tracciare una o più soluzioni definitive, quanto piuttosto quello di indagare strumenti di diritto innovativi, verificando come categorie giuridiche, istituti e regole specifiche, possano adattarsi ad un fenomeno molto spesso trascurato nella riflessione scientifica, qual è quello del recupero delle aree interne. Ed è stato deciso di farlo utilizzando una metodologia integrata, avvalendosi di competenze di pubblicisti e di privatisti, puntando l'attenzione principalmente – ma non solo – sulla gestione e sul recupero patrimonio immobiliare, che da sempre costituisce un crocevia in cui la volontà politica deve confrontarsi e coordinarsi con il rispetto di fondamentali interessi a connotazione pubblicistica prima ancora che privatistica.

Le riflessioni maturate nel corso dei due anni in cui si è sviluppato il progetto sono confluite in un importante convegno – che ha visto la partecipazione di alcuni tra i più autorevoli docenti di diritto privato e di diritto amministrativo del panorama italiano – tenutosi presso il Dipartimento di Scienze Giuridiche dell'Università di Bologna il 16 e il 17 settembre 2025. Il presente volume raccoglie le relazioni presentate e discusse in tale occasione, nonché i contributi conclusivi degli studiosi afferenti alle unità di ricerca Unibo e Iuav, con l'obiettivo di diffondere gli esiti della ricerca e di sottoporli al decisore politico.

RELAZIONI

La rigenerazione dei borghi tra strumenti civilistici e iniziative comunali: profili giuridici e casi esemplari

Antonio Bartolini

Sommario: 1. Introduzione. – 2. Strumenti civilistici e prospettiva autoritativa. – 3. fenomeno delle case a 1 euro: due modelli operativi. – 4. La dimensione mediatica e culturale. – 5. Conclusioni.

1. *Introduzione*

La rigenerazione dei borghi rappresenta oggi un tema di straordinaria rilevanza, non solo urbanistica e sociale, ma anche giuridica. La crisi demografica, l'abbandono dei centri storici minori e la desertificazione dei territori interni hanno indotto le amministrazioni pubbliche a sperimentare strumenti innovativi di recupero del patrimonio edilizio. L'esperienza delle cosiddette *"case a 1 euro"* ha assunto, in questo quadro, un rilievo paradigmatico, sia per la sua originalità giuridica, sia per l'enorme attenzione mediatica suscitata in Italia e all'estero. L'analisi del fenomeno consente di distinguere tra diverse tipologie di intervento, riconducibili da un lato agli strumenti tradizionali di diritto civile e dall'altro a nuove forme di azione pubblica di natura privatistica.

2. *Strumenti civilistici e prospettiva autoritativa*

Il codice civile contiene istituti che, pur concepiti per regolare i rapporti tra privati, possono essere utilizzati dalle amministrazioni pubbliche per acquisire immobili abbandonati o privi di proprietario. Tra questi:

- l'acquisto dei beni vacanti (art. 827 c.c.);
- l'usucapione (artt. 1158 ss. c.c.);
- le norme sull'occupazione di beni res nullius o derelitti (art. 923 c.c.);
- l'espropriazione per pubblica utilità, quale strumento di recupero coattivo in caso di immobili pericolanti o in stato di grave abbandono.

Tali istituti, sebbene di matrice privatistica, assumono un significato autoritativo quando impiegati dai Comuni nel quadro delle funzioni di governo del territorio e tutela della sicurezza urbana.

3. *Il fenomeno delle case a 1 euro: due modelli operativi*

a) Il modello delle dismissioni comunali (il caso di Sambuca di Sicilia)

La prima tipologia riguarda la dismissione da parte dei Comuni di immobili di loro proprietà appartenenti al patrimonio disponibile. È il caso emblematico di Sambuca di Sicilia, che a partire dal 2016 ha avviato un programma di alienazione di immobili abbandonati nel centro storico, al prezzo simbolico di 1 euro, condizionando la vendita all'obbligo per l'acquirente di ristrutturare l'immobile entro tre anni. L'iniziativa ha attratto centinaia di manifestazioni di interesse dall'estero, tanto da trasformare Sambuca in un modello replicato da altri comuni siciliani e italiani.

Dal punto di vista giuridico, si pone il problema della responsabilità contabile per l'alienazione di beni pubblici a prezzo simbolico. A parere di chi scrive, peraltro, non pare sussiste un danno erariale quando l'immobile, per il suo stato di degrado, abbia valore nullo o negativo, circostanza attestata da perizie tecniche allegate alle delibere di alienazione. In tali casi, la vendita rappresenta anzi una scelta economicamente razionale, in quanto trasferisce al privato l'onere della ristrutturazione e consente al Comune di ridurre costi di manutenzione e responsabilità connesse al degrado.

b) Il modello della mediazione comunale (il caso di Cantiano)

Una seconda tipologia è rappresentata dai Comuni che si pongono come facilitatori dell'incontro tra proprietari privati e potenziali acquirenti. Emblematico è il caso di Cantiano, in provincia di Pesaro-Urbino, dove l'amministrazione ha promosso bandi pubblici per raccogliere segnalazioni di immobili abbandonati e favorire la loro vendita a soggetti interessati. Qui il Comune non aliena beni propri, ma agisce da intermediario, predisponendo un avviso pubblico e una graduatoria di offerte. In dottrina, questa attività è stata qualificata come diritto privato funzionalizzato [1]:

[1] In particolare pare sicuramente applicabile a tale tesi l'impostazione di A. Giusti, *Dal viale del tramonto alle luci della ribalta: gli strumenti consensuali nell'urbanistica di nuova generazione*, in *Scritti in onore di Bruno Cavallo*, Torino, 20121, 175 ss. e in particolare 186 ss., che (anche se con riferimento ai patti di collaborazione) vede negli strumenti urbanistici di nuova generazione il campo elettivo dell'art. 1, coma 1-bis, l. 241/90 (che così recita: "La pubblica amministrazione, nell'adozione di atti di natura non autoritativa, agisce secondo le norme di diritto privato salvo che la legge disponga diversamente"), come funzionalizzazione dell'interesse pubblico con strumentazione *iure privatorum*.

non si tratta di provvedimenti autoritativi, ma di atti negoziali che si giustificano in base alla funzione pubblica di promozione dello sviluppo locale. Il bando e l'aggiudicazione, in assenza di una disciplina legislativa specifica, non assumono natura provvedimentale ma contrattuale; di conseguenza, le eventuali controversie rientrano nella giurisdizione del giudice ordinario.

4. *La dimensione mediatica e culturale*

Il fenomeno delle *case a 1 euro* ha suscitato un vastissimo interesse mediatico. Oltre a centinaia di articoli su quotidiani e riviste internazionali (*New York Times, Guardian, CNN*), sono stati realizzati documentari, reportage televisivi e persino film che hanno raccontato la rinascita dei borghi attraverso queste iniziative. Tale eco mediatica ha avuto un effetto moltiplicatore, attirando turisti, investitori stranieri e nuovi residenti, contribuendo a trasformare esperimenti locali in un fenomeno globale. La narrazione delle "case a 1 euro" si è così intrecciata con le politiche di marketing territoriale e con la proiezione internazionale dell'Italia come Paese dei borghi e della bellezza diffusa.

5. *Conclusioni*

L'esperienza dei borghi e delle case a 1 euro mostra come le amministrazioni locali sappiano sperimentare soluzioni innovative al di fuori degli schemi tradizionali. La distinzione tra il modello della dismissione patrimoniale e quello della mediazione tra privati consente di individuare differenti regimi giuridici: nel primo caso, con rilevanza pubblicistica e responsabilità contabile; nel secondo, con configurazione privatistica e funzione di interesse generale. Al tempo stesso, la dimensione mediatica ha conferito a queste iniziative una forza propulsiva ulteriore, trasformandole in strumenti di politica territoriale e di promozione culturale. In questo senso, i borghi italiani diventano non solo luoghi di memoria, ma veri e propri laboratori giuridici e sociali, in cui il diritto pubblico e quello privato si contaminano nel comune obiettivo della rigenerazione e dello sviluppo sostenibile.

La vendita *nummo uno* e la dimensione pubblicistica dell'autonomia privata

Francesca Bartolini

Sommario: 1. Autonomia privata, interesse pubblico e trasformazioni del paradigma contrattuale. – 2. Il fenomeno delle "case a un euro" come laboratorio giuridico. Proprietà funzionalizzata e autonomia privata. – 3. Dal modello delle convenzioni urbanistiche alla nuova integrazione pubblico-privato. – 4. Il procedimento amministrativo e la selezione del contraente. Il bando e la formazione del contratto. – 5. Problemi: l'applicazione dell'art. 2932 c.c. e il prezzo simbolico nella prospettiva causale. – 6. Criticità e limiti del modello.

1. *Autonomia privata, interesse pubblico e trasformazioni del paradigma contrattuale*

Il rapporto tra autonomia privata e interesse pubblico è uno dei nodi strutturali del diritto privato contemporaneo; è noto come la progressiva erosione della dicotomia ottocentesca tra Stato e mercato, pubblico e privato, abbia indotto una profonda revisione del ruolo del contratto, non più concepito esclusivamente come strumento di regolazione di interessi individuali, bensì come possibile veicolo di attuazione di interessi di rilevanza collettiva.

In questa prospettiva, il contratto non perde la propria natura privatistica, ma viene progressivamente funzionalizzato, sia attraverso limiti esterni di origine normativa, sia mediante una conformazione interna della causa e del contenuto, che riflette valori costituzionali e obiettivi di politica legislativa. In dottrina si è da tempo colta tale trasformazione, evidenziando come l'autonomia privata operi oggi entro un orizzonte di valori segnato dalla Costituzione e, in particolare, dal principio di solidarietà e dalla funzione sociale dei diritti patrimoniali[1]. La questione si colloca nell'ambito della riflessione sulla c.d. costituzionalizzazione nel diritto privato, con riferimento, più specificamente, alla cooperazione

[1] È il percorso esplorato nei volumi di P. Perlingieri, *Il diritto civile nella legalità costituzionale secondo il sistema italo-europeo delle fonti*, Esi, Napoli, ult. ed. V. soprattutto il vol. *III. Situazioni soggettive*, Esi, Napoli, 2020, 280 ss.

dell'autonomia contrattuale al perseguimento di interessi e alla protezione dei diritti di rango costituzionale[2].

Entro questo quadro teorico si colloca il fenomeno peculiare della "svendita" di immobili situati in zone rurali, direttamente o con la supervisione dell'ente locale Comune. Le iniziative comunali note come *case a un euro* offrono infatti un terreno privilegiato per interrogarsi sulla capacità del contratto di farsi strumento diretto di politiche pubbliche territoriali[3], senza per questo dissolversi in una dimensione autoritativa o amministrativa. Il problema non è tanto descrittivo, quanto sistematico: si tratta di verificare se e a quali condizioni l'autonomia privata possa essere legittimamente orientata al perseguimento di interessi pubblici, e quali siano i limiti oltre i quali tale orientamento si traduce in una indebita compressione delle categorie civilistiche fondamentali.

2. *Il fenomeno delle "case a un euro" come laboratorio giuridico. Proprietà funzionalizzata e autonomia privata*

Questa prassi, peraltro, si colloca in un contesto socio-economico in cui, in alcune grandi città, si assiste con crescente preoccupazione a un aumento dei valori di acquisto e di locazione degli immobili, accompagnati, spesso, a una crescente deregulation pubblica e all'intervento sui mercati immobiliari di grandi operatori in grado di incidere sui prezzi e sui valori; in questo contesto[4], il calo demografico e il conseguentemente spopolamento delle piccole comunità può trovare rimedio in una nuova "fuga dalle città", legata, proprio, a incentivi che possano invogliare a ripopolare i borghi che, storicamente, hanno costituito l'asse portante del paese.

La prassi, ormai diffusa in numerosi Comuni italiani, della messa a disposizione di immobili al prezzo simbolico di un euro, subordina il trasferimento del diritto di proprietà all'assunzione di obblighi di recupero edilizio e di destinazione funzionale. Al di là dell'impatto mediatico dell'iniziativa, essa solleva interrogativi di fondo sul piano della qualificazione giuridica, della struttura causale e dei rimedi applicabili.

La questione centrale può essere così formulata: può il contratto concorrere direttamente al perseguimento della funzione sociale della proprietà, fungendo da strumento di rigenerazione territoriale e sociale? E, correlativamente, un ente pubblico territoriale può legittimamente preferire strumenti negoziali di diritto

---

[2] La questione è al centro della riflessione di E. Navarretta, *Costituzione, Europa e diritto privato*, Giappichelli, Torino, 2017, spec. 192 ss.

[3] Segnala la potenzialità del contratto a farsi strumento di esercizio dell'iniziativa economica V. Roppo, *Il contratto*, nel *Trattato Iudica-Zatti*, Giuffré, Milano, III ed., 2025, 73-74.

[4] Esplorato da S. Gainsforth, *L'Italia senza casa*, Laterza, Bari, 2025.

privato ad altri mezzi pubblicistici tradizionali – quali la pianificazione urbanistica o l'espropriazione – per realizzare obiettivi di interesse generale?

La risposta deve muovere da alcune premesse di ordine sistematico. In primo luogo, la proprietà è costituzionalmente funzionalizzata, perché l'art. 42, comma 2, Cost., in combinato con l'art. 41, comma 2, non si limita a evocare la funzione sociale come clausola programmatica, ma incide sulla stessa configurazione del diritto di proprietà, che non è più concepibile come posizione puramente individualistica[5]. In dottrina si è ben chiarito come la funzione sociale operi non soltanto sul piano dei limiti esterni, ma anche su quello strutturale, influenzando il contenuto del diritto e gli strumenti negoziali che ne determinano la circolazione[6]. Se la proprietà è strutturalmente configurata dalla sua funzione sociale, ne discende che anche il contratto con cui si trasferisce la proprietà può, in contesti peculiari, essere conformato in modo da riflettere finalità di interesse generale, senza che ciò comporti una compressione illegittima dell'autonomia privata. In questi casi è soprattutto la causa del contratto, intesa in senso concreto, a farsi veicolo della funzionalizzazione sociale[7] e l'operazione economica, di cui il contratto è veste formale, può così assumere un diverso ruolo «costituzionalmente orientato» in cui interessi individuali e interessi generali coesistono in un disegno regolatore condiviso e, allora, perfino la concezione pluralistica della proprietà[8] può assumere una nuova connotazione e, così, nuovi significati.

3. *Dal modello delle convenzioni urbanistiche alla nuova integrazione pubblico-privato*

Tradizionalmente il ruolo del contratto nella trasformazione del territorio è stato ricondotto alle convenzioni urbanistiche[9], in particolare alle convenzioni di

---

[5] Qualche fondamentale: G. Tarello, *La disciplina costituzionale della proprietà. Corso di diritto civile 1972-19732*, E.C.I.G, ristampa con introduzioni di P. Chiassoni e M. Grondona, Roma Tre Press, 2023. S. Rodotà, *Il terribile diritto*, Bologna, Il Mulino, 1981; Id., *Intorno alla proprietà. Ricerche, ipotesi, problemi da dopoguerra ad oggi*, in S. Rodotà, *Critica del diritto privato*, Jovene, Napoli, 2017, 223 ss. Sul senso attuale della funzione sociale della proprietà, U. Mattei, *La proprietà*, Utet WKI, Milano, III ed., 2025, spec. 104 ss. per il significato che la piegatura costituzionale assume, anche in prospettiva comparatistica.

[6] C.M. Bianca, *Diritto civile*, VI. *La proprietà*, Giuffré, Milano, II ed., 2017, 103 ss.

[7] R. Sacco, *La causa*, in R. Sacco, G. De Nova, *Il contratto*, Utet WKI, Milano, IV ed., 2016, 803 ss.

[8] S. Pugliatti, *La proprietà e le proprietà*, in Id., *La proprietà nel nuovo diritto*, Giuffrè, Milano 1954.

[9] Sulle convenzioni urbanistiche si possono vedere, nel contesto della scienza

lottizzazione, sviluppatesi nel contesto della pianificazione degli anni Settanta. In queste ipotesi l'autonomia negoziale risultava fortemente ancillare rispetto al piano regolatore generale, in un quadro nel quale il contenuto del contratto era rigidamente predefinito dall'atto autoritativo[10]; anche per questo, la lettura giurisprudenziale delle convenzioni urbanistiche ha oscillato, nel corso del tempo, tra una visione accentrata sul dato pubblicistico (che sembra prevalere nella recente giurisprudenza di legittimità) e una che valorizza, invece, il dato privatistico (prevalente nella giurisdizione amministrativa)[11].

---

amministrativistica, A. Moliterni, *Amministrazione consensuale e diritto privato*, Jovene, 2016; P. Grauso, *Gli accordi della pubblica amministrazione con i privati*, Giuffrè, Milano, 2007; E. Bruti Liberati, *Contratti pubblici*, in *Enc. dir.*, V, Agg., Giuffrè Milano, 2001, 1 ss.; M. D'Alberti, *Le concessioni amministrative. Aspetti della contrattualità delle pubbliche amministrazioni*, Jovene, Napoli, 1981. Nella dottrina civilistica v., tra i molti, A. Candian - A. Gambaro, *Le convenzioni urbanistiche*, Giuffrè, Milano, 1992 e T. Galletto, *Convenzioni urbanistiche*, in *Dig. disc. priv.*, *Sez. civ.*, IV, Utet, Torino, 1989. Le trasformazioni urbane a colpi di contratto, in una prospettiva anche storica, sono indagate nel bel volume di R.A. Albanese, *Nel prisma dei beni comuni. Contratto e governo del territorio*, Giappichelli, Torino, 2020, spec. 103 ss.

[10] Sul ruolo del contratto nell'azione pubblica, v. V. Roppo, *Il contratto*, cit., 61 ss., specialmente con riferimento alla c.d. urbanistica contrattata e al sempre crescente ricorso al contratto per il perseguimento di interessi pubblici un tempo riservati all'atto amministrativo.

[11] Recentemente sulle convenzioni urbanistiche sembra prevalere la qualificazione pubblicistica, segno che il momento autoritativo sembra prevalere sul momento paritario costituito dall'accordo tra l'amministrazione e l'interessato. n tal senso la recente Cass., 9 maggio 2025, n. 12264 (in *Pactum*, 2026, n. 1, con nota di V. Brizzolari) in cui si legge: "[l]a convenzione, stipulata tra comune e privato costruttore, con la quale questi, al fine di conseguire il rilascio di una concessione o di una licenza edilizia, si obblighi nei confronti dell'ente pubblico ad un 'facere' o a determinati adempimenti -– nella specie la cessione gratuita del terreno – non costituisce un atto di diritto privato, avendo invece connotazione pubblicistica e configurandosi come accordo endoprocedimentale dal contenuto vincolante quale mezzo rivolto al fine di conseguire l'autorizzazione edilizia". Il Consiglio di Stato sembra invece valorizzare maggiormente la natura contrattuale delle convenzioni: in questo senso, C. St., 10 marzo 2025, n. 1962, per cui "[l]a convenzione stipulata tra privato ed amministrazione volta a disciplinare le modalità di realizzazione di opere di urbanizzazione deve assimilarsi a un accordo sostitutivo del provvedimento amministrativo *ex* articolo 11, l. 7 agosto 1990, n. 241 al quale si applicano, ove non diversamente previsto, i principi civilistici in materia di inadempimento delle obbligazioni; pertanto, il creditore che agisca per la risoluzione contrattuale, per il risarcimento del danno, ovvero per l'adempimento, deve soltanto provare la fonte (negoziale o legale) del suo diritto e il relativo termine di scadenza, limitandosi

Il fenomeno delle *case a un euro* si colloca in diversa prospettiva. Non una privatizzazione dell'interesse pubblico, né una pubblicizzazione integrale del contratto; piuttosto, pubblico e privato convivono mantenendo ciascuno la propria natura: il bando conserva la dimensione pubblicistica, mentre il contratto resta ancorato alle categorie del diritto privato; ed è proprio il collegamento funzionale tra i due momenti a consentire il perseguimento di un interesse spiccatamente pubblicistico attraverso strumenti negoziali[12]. Eppure, similmente a quanto accade per le convenzioni urbanistiche classiche, anche il contratto con cui si acquista casa a un prezzo simbolico si inserisce in un quadro programmatorio pubblico e finisce con l'incidere sia sull'assetto urbanistico di un determinato borgo (mediante la ristrutturazione della casa acquistata) sia sul suo assetto demografico (conseguendosi la destinazione a uso abitativo dell'abitazione così acquistata e ristrutturata), con una prospettiva di interesse pubblico che oltrepassa l'ambito propriamente urbanistico per intercettare il più generale e ampio interesse della comunità interessata da questi progetti.

4. *Il procedimento amministrativo e la selezione del contraente: il bando e la formazione del contratto*

Dal punto di vista amministrativo, il bando emanato dal Comune svolge un ruolo centrale: individua gli immobili degni di interesse, esplicita gli obiettivi di pubblico interesse (recupero edilizio, ripopolamento, sviluppo economico locale) e disciplina i modi della selezione dei contraenti. Così, il Comune esercita un potere amministrativo di regolazione procedimentale, che si colloca nell'alveo dei principi di trasparenza, imparzialità e parità di trattamento di cui all'art. 97 Cost. e della disciplina generale del procedimento amministrativo.

La selezione degli acquirenti avviene attraverso criteri coerenti con le finalità pubbliche perseguite: priorità all'uso residenziale stabile, alla presenza di nuclei familiari, ovvero a iniziative economiche capaci di generare ricadute positive sul territorio. Tali criteri non incidono direttamente sul contenuto del contratto, ma sulla scelta del contraente, collocandosi in una fase logicamente e giuridicamente antecedente alla stipula; è dunque agevole osservare che la formazione del contratto – intesa, soprattutto, nella dimensione della scelta del contraente-acquirente – è gestita dall'Amministrazione secondo logiche e criteri propri della contrattazione amministrativa, e, dunque, in una prospettiva essenzialmente provvedimentale.

---

alla mera allegazione della circostanza dell'inadempimento della controparte, mentre il debitore convenuto è gravato dell'onere della dimostrazione del fatto estintivo dell'altrui pretesa, costituito dall'avvenuto adempimento, o dall'eccezione d'inadempimento del creditore ex articolo 1460 cod. civ.".

[12] C.M. Bianca, *Il contratto*, Giuffré, Milano, III ed., 2019, 34 ss.

Proprio questa distinzione consente di mantenere separati, almeno sul piano concettuale, il momento autoritativo (la procedura di selezione) e quello negoziale (la stipula del contratto), pur nella loro evidente – e necessaria – interrelazione. I vizi del bando e della procedura selettiva restano dunque attratti dalla giurisdizione amministrativa, mentre le vicende patologiche del contratto rientrano, in linea di principio, nella competenza del giudice ordinario[13].

La partecipazione al bando comporta l'accettazione di un complesso articolato di obbligazioni, sia procedimentali che sostanziali; il livello di dettaglio delle previsioni è tale da far sì che il bando, una volta accettato, contenga già gli elementi essenziali del futuro contratto, assumendo una funzione sostanzialmente assimilabile a quella del contratto preliminare e, dunque, potendosi in esso riconoscere una doppia natura: «quella di provvedimento amministrativo, nella parte in cui concreta un atto del procedimento di evidenza pubblica di cui regola il successivo svolgimento, e quella di atto negoziale per gli aspetti sostanziali»[14], comportanti, per chi partecipa alla selezione, accettazione delle condizioni sostanziali contenute nel bando.

La vicenda contrattuale si articola poi in una pluralità di fasi: la stipula del contratto deve avvenire entro termini predeterminati, l'avvio e il completamento dei lavori di ristrutturazione entro un termine certo; compare sempre l'assunzione di obblighi di disclosure documentale e di prestare garanzie fideiussorie a tutela dell'esecuzione. Particolarmente significativa è la dichiarazione di consapevolezza del pubblico interesse perseguito, con la quale i partecipanti accettano una parziale attenuazione della dimensione puramente individualistica del rapporto, dichiarazione che costituisce, se vista dalla prospettiva causalistica, una condivisione-accettazione della compenetrazione dell'interesse pubblico nel contratto di compravendita, utile anche nel caso, per quanto soprattutto teorica, si possano porre problemi di eventuali vizi della volontà (soprattutto con riferimento all'errore essenziale).

---

[13] Come da costante giurisprudenza del Consiglio di Stato (v., ad es., C. St., sez. III, 18 marzo 2022, n. 1984, per cui "[i]n tema di appalti pubblici, rientrano nella giurisdizione del giudice amministrativo le controversie riguardanti la fase pubblicistica di individuazione della scelta del contraente fino alla stipula del contratto, spettando invece alla giurisdizione ordinaria le controversie relative alla fase aperta dalla conclusione del contratto" e C. St., sez. V, 28 maggio 2019, n. 3487, per cui "in materia di appalti pubblici, devono essere devolute alla giurisdizione del giudice amministrativo le controversie aventi ad oggetto questioni relative alla fase pubblicistica di individuazione della scelta del contraente, fino alla stipula del contratto, mentre quelle attinenti alle fasi successive alla conclusione del contratto rientrano nella cognizione del giudice ordinario".

[14] Come pacificamente riconosciuto in giurisprudenza in casi (assunzione nel pubblico impiego) che possono senz'altro essere ricondotti alla vendita di cui si tratta qui: nel testo parole tratte dalla motivazione di Cass., 21 luglio 2025, n. 20365.

5. *Problemi: l'applicazione dell'art. 2932 c.c. e il prezzo simbolico nella prospettiva causale*

In questo quadro si pone la questione dell'operatività del rimedio di cui all'art. 2932 c.c., che deve ritenersi applicabile. D'altronde, la giurisprudenza ha da tempo chiarito che l'esecuzione in forma specifica dell'obbligo di contrarre non è limitata al contratto preliminare in senso stretto, ma si estende a ogni impegno giuridicamente vincolante che presenti un contenuto sufficientemente determinato[15] e, in dottrina, la posizione ha trovato sicura condivisione[16].

Nel contesto delle *case a un euro* l'accettazione del bando e la formazione della graduatoria determinano un vincolo negoziale che, pur inserito in una procedura amministrativa, conserva la sua natura privatistica. Ne discende che, in caso di ingiustificato rifiuto alla stipula, la parte adempiente può domandare l'esecuzione in forma specifica, ferma restando la necessità di coordinare il rimedio con eventuali profili di illegittimità amministrativa della procedura presupposta.

In dottrina si è sottolineato come l'art. 2932 c.c. costituisca uno strumento di tutela particolarmente duttile, capace di adattarsi a fattispecie complesse e atipiche, purché non venga alterato il nucleo essenziale dell'autonomia privata. In questa prospettiva, l'uso del rimedio in forma specifica non appare in contrasto con la presenza di un interesse pubblico, ma anzi ne garantisce l'effettività, evitando che la procedura si arresti alla fase precontrattuale; va da sé che i possibili problemi di esecuzione del contratto (legati, ad esempio, ai possibili inadempimenti delle parti o della parte pubblica) vanno trattati alla stregua delle regole del diritto generale dei contratti. Se l'acquirente non adempie alle sue obbligazioni (per esempio relativamente alle ristrutturazioni dell'immobile o all'obbligo di risiedervi) non si può escludere un interesse della parte pubblica ad agire in risoluzione al fine di recuperare l'immobile e poter così procedere a una nuova compravendita.

Sul piano causale la vendita *nummo uno* presenta una causa onerosa complessa, ma pienamente sostenibile. Il proprietario si libera di un bene gravoso; il Comune realizza obiettivi di interesse generale; l'acquirente corrisponde un prezzo simbolico, assumendo tuttavia obblighi economicamente significativi per

---

[15] In questo senso Cass., 12 aprile 2024, n. 10010, secondo cui "il rimedio previsto, *ex* articolo 2932 c.c., al fine di ottenere l'esecuzione in forma specifica dell'obbligo di concludere un contratto, è applicabile non solo nei casi di contratto preliminare non seguito dal definitivo, ma anche in ogni altra ipotesi da cui sorga l'obbligazione di prestare il consenso per il trasferimento o la costituzione di un diritto", e che ha confermato l'esistenza, in favore degli eredi, del diritto al trasferimento di un compendio immobiliare, diritto maturato dal *de cuius* in forza di vendite con patto di riservato dominio, e non perfezionato nonostante il riscatto dei beni.

[16] Per tutti v. V. Roppo, *Il contratto*, cit., 583-584.

la ristrutturazione[17] e, comunque, acquisendo la proprietà di un immobile. La dottrina della causa in concreto trova qui davvero un significativo laboratorio in cui poter sperimentare la propria efficienza, nella misura in cui consente di leggere questo assetto come un equilibrio sinallagmatico atipico, ma non per questo privo di giustificazione economico-sociale. Un bell'esempio di convergenza di interessi realizzata attraverso il contratto.

E, d'altra parte, solo la concretezza[18] nel valutare gli interessi negoziale assicurati dall'equilibrio definito dalle parti lascia emergere la razionalità dell'operazione economica e, conseguentemente, la sua sostenibilità giuridica, Nella vendita di cui parlo qui il prezzo simbolico è solo uno degli elementi dell'assetto operazionale concordato, e nemmeno il più importante: dunque non può essere utilizzato per considerazioni che, attingendo dal suo carattere simbolico, cerchino di intaccare la validità del contratto.

---

[17] Sugli impatti del prezzo irrisorio o simbolico sulla validità del contratto, "gioca un ruolo importante il principio della causa concreta. Non è detto che sia senz'altro motivo irrilevante quello per cui si vende a 30 ciò che sul mercato vale 100, quando questo scambio (apparentemente) ineguale trovi ragione in qualche elemento di convenienza esterno che spinge il venditore ad accontentarsi di 30 [...]. Il principio della causa concreta può imporre di riconoscere che qui la causa non è semplicemente lo scambio tra il prezzo (irrisorio) e il bene; ma è lo scambio tra il bene da una parte, e dall'altra parte il prezzo più l'ulteriore elemento di convenienza che il venditore si attendere dalla vendita, e che può rilevare come parte integrante della causa": così V. Roppo, *Il contratto*, cit., 331. In giurisprudenza, in una simile prospettiva, Cass., 10 settembre 2019, n. 22617, per cui "[i]l prezzo della compravendita deve ritenersi inesistente, con conseguente nullità del contratto per mancanza di un elemento essenziale, non nell'ipotesi di pattuizione di prezzo tenue, vile e irrisorio, ma quando risulti concordato un prezzo obiettivamente non serio, o perché privo di valore reale e perciò meramente apparente e simbolico, o perché programmaticamente destinato nella comune intenzione delle parti a non essere pagato. La pattuizione di un prezzo notevolmente inferiore al valore di mercato della cosa compravenduta, ma non privo del tutto di valore intrinseco, può rivelare sotto il profilo dell'individuazione del reale intento negoziale delle parti e dell'effettiva configurazione e operatività della causa del contratto, ma non può determinare la nullità del medesimo per la mancanza di un requisito essenziale. Del pari, non può incidere sulla validità del contratto la circostanza che il prezzo, non sia stato poi in concreto pagato".

[18] Scrive acutamente U. Breccia, *Equilibrio fra le prestazioni e causa del contratto di scambio*, ora in *Immagini del diritto privato. Scritti di Umberto Breccia*, Giappichelli, Torino, 2020, II, spec. 687: "Causa, consideration e giustizia contrattuale sono termini vuoti senza riferimento analitici alla peculiarità dei conflitti di interessi, fra controlli primari di razionalità dello scambio e di liceità".

6. *Criticità e limiti del modello*

L'analisi fin qui svolta non consente peraltro di trascurare alcuni profili critici del modello *case a un euro*, che emergono tanto sul piano civilistico quanto su quello amministrativo e che meritano di essere evidenziati, specialmente in una prospettiva di stabilizzazione – e quindi possibile replicabilità – della prassi.

Una prima area problematica riguarda il rischio di eterointegrazione eccessiva del contratto a opera del bando. Se è vero che la pre integrazione negoziale non snatura di per sé l'autonomia privata, resta necessario che il contenuto delle obbligazioni assunte dall'acquirente non travalichi il limite oltre il quale il contratto si trasformerebbe in un atto meramente esecutivo di una decisione autoritativa. In altri termini, la funzionalizzazione sociale non può arrivare fino alla sostanziale ablazione della libertà negoziale, pena una surrettizia pubblicizzazione del contratto.

Un secondo profilo critico riguarda la tenuta del sinallagma nel tempo: l'equilibrio causale dell'operazione – fondato sull'assunzione di obblighi di ristrutturazione in luogo di un corrispettivo economico effettivo – presuppone la concreta possibilità, per l'acquirente, di adempiere. Situazioni di sopravvenuta impossibilità economica, incremento imprevedibile dei costi edilizi o difficoltà autorizzative possono compromettere l'esecuzione del programma negoziale, sollevando interrogativi non banali circa l'allocazione del rischio e la sorte del contratto.

Sul piano rimediale, questi aspetti si riflettono sulla scelta delle sanzioni contrattuali. La frequente previsione di clausole risolutive espresse, penali e meccanismi di escussione della fideiussione pone il problema della loro proporzionalità e compatibilità con il principio di buona fede, soprattutto laddove l'inadempimento sia solo parziale o temporaneo. In questa prospettiva, la giurisprudenza potrebbe essere chiamata a un controllo più penetrante sull'esercizio dei rimedi, valorizzando la funzione riequilibrartice dell'art. 1455 c.c. e, in generale, della regola di correttezza.

Ulteriori criticità emergono sul versante amministrativo-procedimentale. In particolare, la commistione tra procedura selettiva e formazione del vincolo negoziale può generare incertezze in ordine al riparto di giurisdizione, specie nei casi in cui l'illegittimità del bando o della graduatoria venga fatta valere indirettamente attraverso l'azione civile. La necessità di evitare fenomeni di elusione della giurisdizione amministrativa impone una chiara distinzione tra vizi genetici del procedimento e patologie funzionali del contratto.

Non può infine trascurarsi il rischio di fallimento dell'operazione sul piano sostanziale. La semplice ristrutturazione dell'immobile non garantisce di per sé il ripopolamento stabile del borgo o la creazione di un tessuto economico duraturo. In assenza di politiche pubbliche complementari (servizi, infrastrutture, incentivi fiscali), il contratto rischia di ridursi a strumento isolato, incapace di produrre gli effetti sistemici auspicati.

Alla luce di tali criticità, il modello delle *case a un euro* non può essere letto non come un paradigma autosufficiente, bensì va inteso come un laboratorio giuridico nel quale si sperimenta una forma avanzata di integrazione tra autonomia privata e interesse pubblico. La sua legittimità e la sua efficacia dipendono dalla capacità di mantenere un equilibrio dinamico tra esigenze di funzionalizzazione sociale e salvaguardia delle categorie fondamentali del diritto civile.

In questa prospettiva, il contratto si conferma strumento idoneo a partecipare alla programmazione territoriale e sociale, purché non venga caricato di funzioni improprie né utilizzato come surrogato di strumenti pubblicistici più adeguati. La vendita *nummo uno* rappresenta così una figura-limite, nella quale si misura, in concreto, la tenuta dell'autonomia privata all'interno dell'ordinamento costituzionale contemporaneo e una nuova dimensione della causa che "da elemento caratterizzante del rapporto fra volontà privata e ordinamento giuridico (…) si trasforma in clausola generale"[19] sulla base della quale l'interprete può apprezzare, a seguito del procedimento interpretativo, l'effettiva consistenza, in termini di equilibrio, dell'operazione economica (e, in questo caso, anche "amministrativa") che il contratto ha inteso realizzare.

[19] Così N. Lipari, *Le categorie del diritto civile*, Giuffré, Milano, 2013, 172-173.

I contratti di rete quale strumento per la rivitalizzazione delle aree interne. Il recesso dell'aderente al contratto di rete, governo della rete e strumenti di tutela nella gestione della crisi contrattuale

Roberto Bocchini

Sommario: 1. La rivitalizzazione delle zone industriali delle aree interne. – 2. Il Contratto di Sviluppo Industriale e T.P.A. (Trasformazione e Commercializzazione Prodotti Agricoli) quale strumento di sviluppo. – 3. Il recesso dal rapporto associativo e il recesso dalle obbligazioni a carico della parte. – 4. L'esecuzione coattiva delle prestazioni.

1. *La rivitalizzazione delle zone industriali delle aree interne*

Le aree interne italiane, spesso caratterizzate da una bassa densità abitativa, difficoltà di accesso ai servizi essenziali e un progressivo spopolamento, rappresentano una parte significativa del territorio nazionale. Le zone industriali in queste aree, nate in epoche di espansione produttiva, oggi soffrono di obsolescenza infrastrutturale, scarsa attrattività per gli investimenti e una perdita di capitale umano.

In questo scenario, il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) rappresenta un'opportunità storica per invertire le dinamiche di marginalizzazione territoriale, mettendo a disposizione risorse significative e strumenti operativi volti a promuovere interventi di rigenerazione urbana, riqualificazione industriale e rafforzamento della coesione sociale.

L'obiettivo non si limita alla riattivazione di poli produttivi dismessi o sottoutilizzati, ma mira alla creazione di ecosistemi locali capaci di attrarre investimenti, generare occupazione qualificata e migliorare la qualità della vita dei cittadini. Per raggiungere tali risultati, è necessario adottare un approccio integrato e multidisciplinare, che valorizzi le specificità territoriali, le vocazioni locali e le sinergie tra attori pubblici e privati.

La riqualificazione delle infrastrutture industriali deve procedere in parallelo con la transizione ecologica e digitale, favorendo l'insediamento di imprese innovative, sostenibili e radicate nel tessuto socioeconomico. Contestualmente, occorre investire in modo strategico nella formazione delle competenze, nella mobilità sostenibile, nell'accesso ai servizi sanitari e scolastici, e nella promozione di modelli di governance partecipativa, capaci di coinvolgere attivamente le comunità locali nei processi decisionali.

2. *Il Contratto di Sviluppo Industriale e T.P.A. (Trasformazione e Commercializzazione Prodotti Agricoli) quale strumento di sviluppo.*

La proposta di Contratto di Sviluppo Industriale e T.P.A. (Trasformazione e Commercializzazione Prodotti Agricoli) è uno strumento di agevolazione promosso dal Ministero dello Sviluppo Economico e gestito da Invitalia[1], volto a sostenere programmi di investimento produttivi strategici e innovativi di grandi dimensioni. Il contratto finanzia progetti con un investimento minimo di 20 milioni di euro, che si riduce a 7,5 milioni per progetti di trasformazione e commercializzazione di prodotti agricoli e per progetti turistici in aree interne o di recupero di strutture dismesse.

La rivitalizzazione delle zone industriali nelle aree interne del Paese non può essere affrontata esclusivamente come una questione economica o infrastrutturale, ma va interpretata come un processo giuridicamente complesso, che incide sulla redistribuzione delle opportunità, sull'attuazione dei diritti sociali e sulla costruzione di nuove forme di *governance* territoriale. In questo quadro, il Contratto di Sviluppo promosso da Invitalia si configura come uno strumento di programmazione negoziata, che assume la forma di un contratto di rete tra imprese, finalizzato alla realizzazione di investimenti produttivi di rilevante impatto economico, sociale e ambientale.

Dal punto di vista giuridico, il contratto di rete, disciplinato dalla legge del 9 aprile 2009, n. 33, rappresenta una figura contrattuale innovativa, che consente a più imprese di collaborare in modo stabile e strutturato, mantenendo la propria autonomia giuridica, ma condividendo obiettivi strategici, risorse e competenze. Il Contratto di Sviluppo ne costituisce una declinazione operativa, nella quale l'impresa proponente e le imprese aderenti (fino a quattro) si impegnano a realizzare un programma di investimento unitario, articolato in progetti industriali, agroindustriali, turistici o ambientali, eventualmente integrati da attività di ricerca e sviluppo.

Questa configurazione consente di superare la frammentazione degli interventi e di promuovere una logica di filiera, in cui le imprese collaborano non solo per ottenere agevolazioni finanziarie, ma per costruire un ecosistema produttivo territoriale. In particolare, la tipologia T.P.A. (Trasformazione dei Prodotti Agricoli) si rivolge alle imprese agroalimentari che intendono investire in aree interne, con un investimento minimo ridotto a 7,5 milioni di euro, e con la possibilità di accedere a contributi a fondo perduto, finanziamenti agevolati e misure di accompagnamento tecnico.

Dal punto di vista della teoria contrattuale, il Contratto di Sviluppo si colloca all'incrocio tra contrattualismo pubblico e autonomia privata, assumendo la forma di un accordo amministrativo *ex* art. 11 della legge del 7 agosto 1990, n. 241,

[1] Si veda https://www.invitalia.it/incentivi-e-strumenti/contratto-di-sviluppo.

ma fondandosi su una struttura privatistica di rete, che valorizza la cooperazione tra soggetti economici. Questo ibrido giuridico consente di coniugare flessibilità operativa e controllo pubblico, favorendo la realizzazione di progetti coerenti con le politiche industriali nazionali e con gli obiettivi del PNRR.

Inoltre, il contratto di rete sotteso al Contratto di Sviluppo introduce una dimensione territoriale e relazionale nel diritto dell'impresa, che si traduce in una nuova forma di responsabilità condivisa tra attori economici, istituzioni e comunità locali. La rivitalizzazione delle zone industriali, in questo senso, non è solo un obiettivo di *policy*, ma un laboratorio giuridico, in cui si sperimentano nuove forme di cooperazione, di pianificazione e di redistribuzione del valore.

In conclusione, il Contratto di Sviluppo, come contratto di rete, rappresenta una delle più interessanti evoluzioni del diritto contrattuale contemporaneo, capace di rispondere alle sfide della marginalizzazione territoriale, della transizione ecologica e della digitalizzazione produttiva. La sua applicazione nelle aree interne può generare non solo crescita economica, ma anche innovazione istituzionale e coesione sociale, restituendo centralità a territori che, per troppo tempo, sono stati considerati periferici nel disegno dello sviluppo nazionale.

Nel contesto economico attuale, il contratto non si configura più come mero strumento di regolazione degli scambi, ma assume una funzione strategica per la crescita competitiva delle imprese. Attraverso una progettazione consapevole e dinamica diventa un veicolo di innovazione, capace di generare sinergie di mercato, favorire la collaborazione tra attori economici e valorizzare le vocazioni produttive dei territori.

In particolare: consente di strutturare relazioni complesse tra imprese, enti pubblici e soggetti finanziatori; favorisce la condivisione di *know-how*, tecnologie e risorse; consente di governare il rischio e di adattarsi alle evoluzioni normative e di mercato; diventa uno strumento di attrazione di investimenti, grazie alla sua capacità di formalizzare impegni, obiettivi e risultati attesi.

3. *Il recesso dal rapporto associativo e il recesso dalle obbligazioni a carico della parte*

Il contratto di rete nasce con l'obiettivo di favorire forme di collaborazione tra imprese, spesso di piccole e medie dimensioni, che intendono accrescere la propria capacità innovativa, la propria competitività sul mercato, e la propria resilienza sistemica. A differenza di altri modelli aggregativi più rigidi, come il consorzio o la *joint venture*, la rete si caratterizza per una flessibilità strutturale e per una modularità operativa: ogni impresa conserva la propria autonomia giuridica e patrimoniale, ma si obbliga a collaborare secondo un programma comune, definito nei suoi obiettivi, nelle modalità e nei tempi.

Le imprese che costituiscono una rete tendono a perseguire principalmente l'accesso alle agevolazioni e ai benefici previsti dalla normativa per l'attuazione del

programma comune. Tuttavia, il contratto di rete, indipendentemente dalla sua qualificazione giuridica, comporta per ciascun partecipante l'assunzione di diritti e obblighi specifici, legati alle modalità di realizzazione dell'obiettivo condiviso.

Il programma di rete è definito nell'oggetto ossia la selezione di quelle attività che dovranno essere svolte in rete rispetto alle quali i contraenti assumono dei diritti o degli obblighi negoziali. Proprio questa individuazione dei diritti e degli obblighi rappresenta le modalità di attuazione della rete tra le parti e il conseguimento dell'obiettivo strategico collaborativo che le parti, in modo comune, vogliono perseguire, considerando che si tratta di un contratto di durata nel quale gli obblighi trovano attuazione nel tempo, e in caso di recesso questo non ha effetto per le prestazioni già eseguite o in corso di esecuzione.

È peculiare lo scopo della cooperazione che le parti del contratto siano prefissate, ovverossia: *a*) di accrescere individualmente e collettivamente la propria capacità innovativa e la propria capacità sul mercato obbligandosi sulla base di un programma comune di rete a collaborare in forme ed ambiti predeterminati attinenti all'esercizio delle proprie imprese, ovvero *b*) di scambiarsi informazioni e prestazioni di natura industriale, commerciale, tecnica o tecnologica, ovvero *c*) di esercitare in comune una o più attività rientranti nell'oggetto della propria impresa.

Tale peculiare caratteristica comporta quindi che, fermo l'oggetto e lo scopo dell'impresa di ogni partecipante, la funzione incentivante alla conclusione di contratti di rete è data dall'avere delle agevolazioni e vantaggi fiscali che permettono una cooperazione ed una collaborazione interaziendale volta al raggiungimento di determinati obiettivi specifici individuati.

Ed è proprio in questa tensione tra autonomia e cooperazione che si colloca il tema del recesso, ovvero la volontaria esclusione di un partecipante dal contratto.

Il recesso rappresenta, in primo luogo, una garanzia di libertà imprenditoriale. Nessuna impresa può essere costretta a permanere in una rete che non risponde più ai propri interessi strategici, alle proprie esigenze operative o alla propria visione di sviluppo. Tuttavia, il recesso è anche un rischio sistemico: la fuoriuscita di un partecipante può compromettere l'equilibrio del programma comune, alterare le sinergie previste, indebolire la capacità di innovazione collettiva e, nei casi più gravi, generare effetti domino che portano alla dissoluzione della rete.

Ma c'è di più. Il recesso può essere anche un sintomo, un segnale che qualcosa non ha funzionato: una *governance* debole, obiettivi poco chiari, una mancanza di fiducia tra i partecipanti, o una visione troppo opportunistica del contratto stesso, magari finalizzata solo all'accesso a incentivi pubblici.

Il recesso può essere disciplinato liberamente dalle parti nel contratto in quanto è possibile prevedere termini minimi di permanenza nella rete, preavvisi obbligatori per consentire una transizione ordinata, penali o indennizzi, in caso di recesso anticipato, condizioni oggettive che legittimano il recesso (ad esempio,

il mancato raggiungimento di obiettivi intermedi, o la modifica unilaterale del programma comune).

In assenza di una disciplina pattizia specifica, il recesso dal contratto di rete è regolato dalle disposizioni generali codicistiche con le necessarie cautele interpretative in quanto il contratto di rete, con la propria natura atipica e collaborativa, impone una lettura sistemica e non meramente formalistica delle norme applicabili.

Il recesso produce effetti esclusivamente nei confronti dell'impresa recedente, senza determinare lo scioglimento della rete, salvo che la fuoriuscita incida in modo sostanziale sulla realizzabilità del programma comune. In ogni caso, l'impresa che recede resta vincolata alle obbligazioni già assunte e deve garantire una transizione ordinata, specie qualora abbia gestito attività condivise o detenuto *asset* strategici funzionali al progetto di rete.

Dal punto di vista operativo, è fondamentale che il recesso sia pubblicizzato attraverso l'iscrizione nel Registro delle Imprese, affinché abbia efficacia verso terzi e non generi ambiguità nei rapporti esterni. Tale profilo assume particolare rilevanza proprio rispetto agli obblighi che il recedente aveva assunto al momento della conclusione del contratto con l'individuazione del programma negoziale. Infatti l'esecuzione del rapporto e la tutela degli altri partecipanti determina che la natura del contratto di rete non sia assimilabile a quello di una società di capitali, ma appare opportuno assimilare la sua disciplina a quella delle società cooperative, che prevede un obbligo di preavviso rispetto alla cessazione del rapporto, differita almeno per quanto attiene all'adempimento degli obblighi assunti dal recedente[2], e dove si distingue tra il momento in cui il recesso ha efficacia sul rapporto sociale e quello in cui ha effetto nei rapporti mutualistici[3].

Sotto questo profilo è chiaro che i due rapporti, quello societario e quello mutualistico, non si sciolgono contestualmente. Il rapporto mutualistico può continuare anche per un altro esercizio, anche se il socio non è più socio. Pertanto proprio la disposizione relativa agli effetti del recesso sul rapporto mutualistico permette di ritenere, in via teorica, la prosecuzione di tale rapporto anche in caso di interruzione del rapporto societario. Il profilo ulteriore che va peraltro approfondito concerne il tempo di prosecuzione di tale rapporto, dovendo contemperare da un lato il diritto allo scioglimento del rapporto nell'interesse del socio recedente, e dall'altro il diritto al mantenimento del rapporto nell'interesse degli scopi del contratto di rete, e quindi del socio rimasto legato al contratto.

---

[2] M. Maltoni – P. Spada , *Il "contratto di rete",* Studio n. 1-2011/I, Consiglio Nazionale del Notariato, 2014, 6.

[3] F. Buzzi – G. Gardella – R. Sabadini*, Lo scopo mutualistico*, in L. Macrì – R. Sabadini – D. Zannoni (a cura di), *Società cooperative e consorzi*, Milano, Wolters Kluwer, 2018, 8 ss.

Se, quindi, è evidente che l'esclusione dalla rete può non coincidere con la cessazione del rapporto, permanendo in capo all'escluso obblighi *post* contrattuali di *non facere* o obblighi di cooperazione, essendo la collaborazione necessaria al completamento del progetto in corso, al momento dell'esclusione, ciò determina come tali obblighi vadano realizzati rispetto al contratto di rete, trattandosi di contratti di durata funzionali allo scopo della cooperazione, e se debbano essere eseguiti per il raggiungimento dello scopo della rete.

Invero l'interruzione dell'adempimento ai fini della condotta cooperativa determina la frustrazione dei bisogni delle parti al di là del valore della singola prestazione e quindi appare necessaria l'applicazione di criteri e di meccanismi che permettano la realizzazione dello scopo per il quale la rete è stata creata anche nell'ipotesi in cui ci sia il recesso volontario da parte di uno dei contraenti. Tale considerazione si impone anche in ragione del fatto che, ove si adottasse una diversa interpretazione, la prestazione del socio recedente potrebbe assumere una valenza strumentale e potenzialmente ricattatoria, condizionando indebitamente lo svolgimento dell'attività sociale e alterando l'equilibrio operativo dell'ente. In tal senso autorevole dottrina[4] ha individuato i c.d. contratti asimmetrici, ovvero quelli in cui si fronteggiano due soggetti di mercato caratterizzati da una significativa asimmetria fisiologica di potere contrattuale che potrebbe determinare squilibri nel mercato e all'interno del contratto di rete. In questo senso la tutela che si può ottenere attraverso l'esecuzione forzata della prestazione anche *contra* la volontà di recedere appare un adeguato riequilibrio contrattuale nell'interesse del mercato stesso e del contratto di rete.

Tralasciando le ipotesi di recesso per il venir meno dei requisiti soggettivi di partecipazione e, invece, ponendo l'attenzione ai casi nei quali il recesso dipende dalla decisione del partecipante, si pone all'attenzione dell'interprete il problema se permanga in capo al recedente l'obbligo di portare a termine l'esecuzione delle prestazioni poste a suo carico dal contratto ed esigibili, salvo diversa previsione contrattuale o diversa scelta dell'organo gestionale. Se, quindi, il recedente, di propria iniziativa, interrompe l'esecuzione delle prestazioni e gli effetti di tale decisione non sono stati disciplinati nell'ambito del contratto, si devono approfondire le ipotesi nelle quali sia possibile, per la parte adempiente, ottenere per legge, indipendentemente e contro la volontà del richiedente, l'equivalente della prestazione non erogata. Indipendentemente dal coordinamento reticolare fra interdipendenze, investimenti specifici e asimmetrie, il riferimento al paradigma contrattuale classico va abbandonato, guardando invece il diverso modello della *long-term relationship* in quanto si tratta di rapporti votati alla cooperazione nei quali è determinante l'elemento fiduciario nei comportamenti e delle scelte delle

[4] V. Roppo, *Contratto di diritto comune, contratto del consumatore e contratto con asimmetria di potere contrattuale: genesi e sviluppo di un nuovo paradigma,* in *Riv. dir. priv.,* 2001, 4, 697 ss.

parti, e quindi l'omissione delle parti di disciplinare la gestione dei rischi relativi agli eventi futuri che riguardano l'abbandono nella cooperazione in corso d'opera[5].

4. *L'esecuzione coattiva delle prestazioni*

Se si accoglie favorevolmente sotto tale prospettiva il rapporto economico contrattuale emerge il rilevante problema dell'autotutela del contraente nel diritto dei contratti, con particolare attenzione alla sua legittimità, ai limiti sistematici e alla riconduzione teorica nel quadro del diritto civile contemporaneo intesa come reazione unilaterale del creditore all'inadempimento che viene ammessa solo in casi specifici e deve essere rigorosamente delimitata. Non può sostituirsi al giudizio, ma può anticipare o evitare l'intervento giudiziario quando è prevista dalla legge o dal contratto. Ferma, quindi, la distinzione tra autotutela esecutiva e difensiva, e guardando all'autotutela che mira a realizzare direttamente il contenuto del contratto (esecutiva) rispetto a quella che serve a proteggere una posizione giuridica da un pregiudizio (difensiva), si deve ricordare come sia opportuno che l'autotutela sia utilizzata come strumento residuale, controllato e razionalizzato, che può trovare spazio nel diritto dei contratti solo se compatibile con la struttura dell'ordinamento e con le garanzie fondamentali del sistema[6]. Nell'evoluzione dell'ordinamento civile, il progressivo ampliamento delle ipotesi di esecuzione in forma specifica ha rafforzato la tutela dell'interesse primario del creditore all'esatto adempimento della prestazione. In tale prospettiva, la dottrina ha persino teorizzato il 'primato dell'adempimento in natura', sostenendo che, ove l'esecuzione sia ancora oggettivamente possibile, il creditore non possa legittimamente optare per il risarcimento del danno per equivalente. Tale orientamento valorizza la funzione del contratto come strumento di realizzazione concreta dell'interesse negoziale, subordinando la tutela risarcitoria alla dimostrata impossibilità dell'adempimento specifico[7]. Infatti, in tal senso, non vale obiettare che l'adempimento coattivo trova un limite nella mancanza di strumenti processuali idonei a garantire l'esecuzione forzata in forma specifica degli obblighi di fare infungibili.

Anzitutto è opportuno differenziare le ipotesi nelle quali la prestazione non erogata dal socio sia fungibile o infungibile.

---

[5] F. Bartolini, *Il recesso nelle reti contrattuali,* in Iamiceli (a cura di), *Le reti di imprese e i contratti di rete,* Torino, Giappichelli, 2009, 342 ss.

[6] F. Addis, *Autotutela contrattuale*, in G. Passagnoli – F. Addis – G. Capaldo – A. Rizzi – S. Orlando (a cura di), *Liber Amicorum per Giuseppe Vettori*, Firenze, www.personemercato.it, 2022, 5 ss.

[7] A. Albanese, *La tutela preventiva del credito: dall'azione inibitoria all'adempimento coattivo degli obblighi integrativi e strumentali*, in *Eur. dir. priv.*, 2018, 2, 381,

Nella prima ipotesi di prestazione o servizio fungibile occorre valutare se, in caso di mancata esecuzione volontaria da parte del socio recedente, il socio o i soggetti della rete che subiscono gli effetti del recesso possano, comunque, ottenere l'erogazione della prestazione non eseguita, eventualmente attraverso strumenti sostitutivi o surrogatori.

In tal senso appare utile individuare le forme di tutela reale del credito nel senso di favorire una soddisfazione del creditore consistente nel conseguimento del bene specifico aggredito e non già il semplice risarcimento dei danni per equivalente. E ciò proprio in relazione alle obbligazioni di fare e alle obbligazioni negative che hanno risentito per lungo tempo il peso di pregiudizi legati alla incoercibilità del volere rispetto alla libertà individuale ed alle cautele che circondano ogni misura destinata a toccare la sfera possessoria del soggetto, i suoi poteri di iniziativa e di decisione. Il punto fondamentale del ragionamento, che vorrei individuare, riguarda proprio il rapporto tra diritti e rimedi in quanto il codice civile, seppur ha segnato il superamento di un sistema rigido di rimedi tipici di tutela fondati sulle c.d. azioni tipiche in favore di un principio generale di tutelabilità di ogni diritto e interesse con tutti i mezzi dalla legge consentiti, ha tuttavia continuato a mantenere tracce di una tutela differenziata in base alla quale esistono diritti a tutela forte, assicurata da forme quasi tipiche di azioni, come per esempio i diritti di proprietà tutelati anche attraverso rimedi restitutori o interdittali, e diritti, invece, a tutela debole, come quelli di credito per i quali vi sarebbe solo il rimedio generale del risarcimento dei danni, ma non anche rimedi inibitori e di risarcimento in forma specifica.

Si deve quindi individuare una tutela assoluta rispetto al mancato compimento della prestazione da parte del debitore e in tal senso se prescindiamo dai diritti e portiamo l'attenzione sui rimedi ci rendiamo conto che il rapporto biunivoco tra diritti e strumenti di tutela, nel senso che a ogni singolo diritto corrisponde una singola forma di tutela, tende ad essere superato a favore di uno schema interpretativo più elastico, che conferisce l'elasticità ai due schemi rimediali, rendendoli così applicabili in presenza di interessi meritevoli di tutela a seconda delle singole fattispecie e del singolo bisogno giuridico o della sua particolare collocazione di guisa che il giusto rimedio possa essere concesso dal giudice. Una tutela assoluta, quindi, che comporta come rimedio la soddisfazione dell'utilità pregiudicata dal comportamento del debitore. Ed allora appare utile nella ricostruzione anche il riferimento ad alcune previsioni codicistiche che recentemente ben sono state individuate ed approfondite da Andrea Mora in merito all'ipotesi della compravendita in danno[8].

In sostanza si devono esaminare le ipotesi nelle quali la reintegrazione in forma specifica non si ritiene preclusa nelle situazioni risarcitorie. Il legislatore

[8] A. Mora, *La compravendita in danno*, Torino, Giappichelli, 2024.

ha previsto delle ipotesi nelle quali consente a favore del soggetto danneggiato di disporre di fatto legittimamente di un diritto altrui, come avviene anche per la compravendita in danno, il cui rimedio peraltro è legislativamente previsto[9].

Il potere di disporre riconducibile nella sfera giuridica individuale rientra nell'autonomia del soggetto, ed è distinto dalla capacità di disporre, che spetta al titolare di diritto e che può essere attribuita anche ad un soggetto diverso dal titolare per svariate ragioni[10]. Si pone cioè il problema della realizzazione dell'interesse contrattuale che modifica la sfera giuridica patrimoniale del debitore attraverso un diritto potestativo del soggetto che realizza in danno l'attività contrattualmente prevista non realizzata all'interno del programma di rete. Si tratta in poche parole di un vero e proprio diritto potestativo riconosciuto al contraente fedele che produce un effetto modificativo della sfera giuridica dell'altro soggetto non recedente dal contratto di rete, che non ha la possibilità di ostacolarne l'effetto.

Invero tale ricostruzione può trovare la disposizione legislativa sul quale fondare il diritto potestativo nell'art. 2532 cod. civ. in tema di recesso del socio nella società cooperativa, dove all'ultimo comma è previsto che "*il recesso ha effetto per quanto riguarda il rapporto sociale dalla comunicazione del provvedimento di accoglimento della domanda*". Rimangono quindi in piedi gli obblighi che sono nati dal programma associativo che devono comunque essere adempiuti indipendentemente dal recesso dal vincolo associativo. Tale risultato ben può essere raggiunto nell'ipotesi di un bene fungibile (sia esso cosa o servizio) in quanto l'ordinamento prevede, ad esempio nell'ipotesi dell'art. 1515 cod. civ., che l'alienante non titolare sia autorizzato per legge e indipendentemente dalla volontà del proprietario a procedere all'alienazione, potendo così rimuovere il limite posto dall'autonomia dell'alienante dal principio *nemo plus iuris trasferre potest.* Si tratta di un vero e proprio diritto potestativo che modifica la sfera giuridica del debitore inadempiente che si trova nella soggezione di non poterne impedire l'effetto. Ebbene si supera quindi il dualismo tutela assoluta - tutela relativa, il rimedio che l'ordinamento prevede in una serie di casi diviene effettivo, e permette al soggetto danneggiato adempiente di ottenere il risarcimento in forma specifica, *ex* art. 2931 cod. civ.

In tal senso un ulteriore profilo riguarda l'ipotesi in cui era stato previsto nel programma negoziale che il socio recedente doveva porre in essere un servizio infungibile. Si pensi a un unico operatore economico rispetto al quale non esistono alternative valide sul mercato in grado di soddisfare la specifica esigenza di una stazione appaltante, a causa ad esempio di un diritto di proprietà intellet-

[9] ID, *op. cit.*, 142.

[10] *Ivi,* 141-142.

tuale o dell'unicità tecnica della soluzione proposta. Per esempio, tecnicamente insostituibile è l'operazione o la tecnologia così complessa e specifica che solo un determinato operatore economico possiede le capacità tecniche o il *know-how* per realizzarla.

Ebbene, in questi casi il servizio è infungibile, e la sua esecuzione può ottenersi mediante l'art. 2931 cod. civ., attraverso gli strumenti coercitivi e sanzioni che assicurano l'effettività della prestazione.

La infungibilità si verifica quando la prestazione di un'impresa aderente non può essere sostituita da quella di un altro soggetto, né può essere eseguita da terzi senza snaturare il programma di rete. Questo accade, ad esempio, quando l'impresa possiede un *know-how* esclusivo o una tecnologia proprietaria; la prestazione è territorialmente localizzata e non replicabile altrove; l'impresa svolge una funzione strategica nel ciclo produttivo condiviso; il programma di rete è costruito attorno a una specializzazione unica.

In tali casi, l'inadempimento non può essere risolto con una semplice sostituzione o con il recesso dell'impresa: la prestazione è necessaria, e la sua mancata esecuzione compromette l'intero equilibrio contrattuale.

Quando la prestazione è infungibile e necessaria, il principio di buona fede e la funzione economica del contratto impongono una prevalenza dell'adempimento coattivo rispetto alla risoluzione o al recesso. In particolare, l'impresa inadempiente può essere obbligata all'esecuzione specifica *ex* art. 2931 cod. civ.; gli altri aderenti possono agire per l'esecuzione forzata o per il risarcimento del danno; il recesso può essere ritenuto abusivo, se mina la realizzazione del programma comune; il contratto può prevedere clausole di stabilità, che limitano la facoltà di recesso in presenza di prestazioni infungibili.

Nell'ambito dei Contratti di Sviluppo Invitalia, la cogenza è rafforzata dalla presenza di agevolazioni pubbliche condizionate all'esecuzione del progetto: l'inadempimento può comportare la revoca dei contributi e la responsabilità verso l'amministrazione concedente anche in relazione al rilevante profilo che la riqualificazione dei borghi rappresenta un rilevante interesse pubblico rispetto al quale l'interesse privato al recesso deve trovare un giusto contemperamento.

L'applicazione analogica dell'ultimo comma dell'art. 2532 cod. civ. è ritenuta coerente con la natura del contratto di rete, perché evita che il recesso diventi uno strumento opportunistico per sottrarsi agli obblighi, bilancia la libertà di recedere con la tutela dell'affidamento collettivo, si armonizza con la regola generale dei contratti plurilaterali (art. 1420 cod. civ.).

La regolazione urbanistica della città storica (e dei borghi storici)

Emanuele Boscolo

Sommario: 1. Premessa. – 2. Le tappe fondamentali dell'evoluzione della disciplina della città storica. – 3. Astengo e la Carta di Gubbio. – 4. La risposta urbanistica e la tutela dei centri storici 'diffusi'. – 5. I temi dell'oggi: turistificazioni, spopolamenti, depianificazioni.

1. *Premessa*

Nello spazio di questo breve intervento cercherò di ripercorrere le vicende dell'evoluzione del diritto urbanistico che hanno condotto alla distinta messa a fuoco della nozione di città storica (l'unica forma insediativa sulla quale concentrerò l'attenzione, nella consapevolezza che in essa non si riassume l'eterogeneo catalogo di situazioni territoriali ascrivibili alla – polisensa e sfuggente – nozione di 'borgo'[1], entro cui è comunque sempre riscontrabile un nucleo con valore patrimoniale), per poi fare un cenno ai problemi attuali e fornire qualche indicazione sulle linee di tendenza che, non senza contraddizioni, percorrono la stagione dell'urbanistica della contemporaneità di fronte alla sfida di città sempre più turistificate e di un Paese di paesi[2] a rischio di spopolamento.

---

[1] Una corriva (e convincente) critica alla tendenza ad enfatizzare retoricamente le qualità dei borghi, con un implicito giudizio di valore che segna selettivamente differenze rispetto alle molteplici forme di insediamento extraurbano e ne idealizza i valori estetico-identitari, dimenticando sovente che si tratta di luoghi vissuti anche al di fuori della fruizione turistica, si vedano i contributi in *Contro i borghi. Il Belpaese che dimentica i paesi*, a cura di D. Cersosimo, A. De Rossi, Roma, 2022; per un inquadramento giuridico della tematica, A. Pirri Valentini, *Per una qualificazione giuridica dei borghi*, in *www.aedon.it*. Resta dunque sullo sfondo della riflessione qui condotta la tassonomia classificatoria proposta dalla l. 6 ottobre 2017, n. 158

[2] R. Pazzagli, *Un Paese di paesi. Luoghi e voci dell'Italia interna*, Pisa, 2021

2. *Le tappe fondamentali dell'evoluzione della disciplina della città storica*

Si possono ricordare alcuni momenti salienti di tale percorso evolutivo.

Il primo momento di definizione dello statuto dell'urbanistica moderna nel nostro Paese si concentra proprio sulla città storica e può essere collocato a fine Ottocento, quando si pone l'esigenza di innalzamento delle condizioni igieniche dei luoghi di vita in quartieri malsalubri di antica formazione[3]. Si susseguirono imponenti interventi sulla trama della città ricevuta, attuati mediante la tecnica dello 'sventramento' (lemma significativamente dedotto dalla pratica medica), preordinati all'eradicamento del 'male' urbano[4] mediante la demolizione di interi quartieri malsani. Interventi programmaticamente incuranti del valore testimoniale (e a volte anche monumentale) di quanto dissennatamente soppresso. In una prima fase ebbero prevalenza iniziative orientate alla modernizzazione delle strutture urbane. Si può fare l'esempio dei lavori di adeguamento del centro fiorentino in occasione della (temporanea) assunzione del rango di capitale, con la demolizione, come in altre città, delle mura e del tessuto edilizio storico del Mercato Vecchio per far posto, secondo le indicazioni del piano Poggi del 1865, ad una piazza di gusto eclettico[5]. In una seconda fase, coincidente con l'avvento al governo della Sinistra storica, ancor più massivi interventi demolitori sui tessuti delle città storiche trovarono giustificazione in una prospettiva igienista. In seguito alla (ennesima) devastante epidemia colerica che colpì nel 1884 l'unica città italiana di dimensioni allora autenticamente metropolitane, venne varata la legge sul risanamento della città di Napoli (l. 15 gennaio 1865, n. 2892, *Legge pel risanamento della città di Napoli*)[6]. Per promuovere un vasto programma di demolizioni dei quartieri 'bassi' venne, tra l'altro, rivisto il criterio di determinazione dell'indennità di esproprio, in precedenza allineato al valore venale del bene. Considerato che la quasi totalità dei beni da espropriare aveva uno scarso valore di scambio ma era affittata, si previde che l'indennità di esproprio corrispondesse alla media tra il valore venale e il coacervo dei fitti percepito dal proprietario nel decennio precedente. I risultati, alla prova dei fatti, furono tuttavia aspramente

---

[3] G. Zucconi, *La città contesa. Dagli ingegneri sanitari agli urbanisti (1885-1942)*, Milano, 1989.

[4] D. Calabri, *Il "male" città: diagnosi e terapia*, Roma, 1979; M. Tafuri, *Le macchine "imperfette". Città e territorio nell'Ottocento*, *Introduzione* a *Le macchine imperfette. Architettura, programma, istituzioni nel XIX secolo*, a cura di P. Morachiello, G. Teyssot, Roma, 1980, 10.

[5] Su questo intervento, paradossalmente operato quando ormai la capitale si era trasferita a Roma, si vedano le pagine di P. Sica, *Storia dell'urbanistica. L'Ottocento*, cit., 458 e segg. e le critiche di L. Benevolo, *Storia dell'architettura moderna*, Bari, 1966, 144.

[6] F. Leoni, *La legge 15 gennaio 1885 per il risanamento della città di Napoli nelle espropriazioni per pubblica utilità*, Roma, 1914.

frustranti per i proprietari ablati (principalmente a causa dell'impossibilità di documentare i fitti decennali percepiti)[7]. Tale schema di calcolo dell'indennità di espropriazione venne subito ripreso in altri contesti [8] (si possono menzionare il piano di risanamento della città di Torino del 1886 e gli interventi di 'sanificazione' di Venezia avviati a partire dal 1891)[9] e assurse presto a modello generale[10].

Il risanamento divenne in tal guisa la principale determinante dell'azione amministrativa sulla città[11]. Altra determinante di politiche urbanistiche demolitorie fu l'esigenza – allora ritenuta pressante nel dibattito sulla composizione urbana – di garantire il necessario 'isolamento' ai principali monumenti, con eliminazione di ogni presunta superfetazione. L'idea di creare un vuoto intorno a pochi artefatti tangibili di un passato 'alto' denunciava l'incapacità di concepire la città storica come meritevole di attenzione e di tutela nella sua interezza, secondo uno schema che riemergerà decenni più tardi quale retroterra culturale della prima legge sulle cose d'arte del 1909, ove si riservava attenzione a poche emergenze monumentali 'separate' dal contesto[12]. Si può menzionare in proposito – per il valore simbolico di cui venne caricato l'intervento – il travagliato iter realizzativo del Vittoriale, ma si possono ricordare, fra i tanti, anche gli interventi attorno alla Basilica di Santa Maria Novella a Firenze con la formazione della piazza Stazione e l'abbattimento del nucleo di abitazioni medioevali in Piazza Duomo a Milano. Questo imponente impegno realizzativo, che va collocato en-

---

[7] G. D'Angelo, *Cento anni di legislazione urbanistica*, cit., in part., 452; G. Mayer, *Studi sulla legislazione delle espropriazioni per pubblica utilità e sulla necessità di riforme*, Napoli, 1912.

[8] W. Gasparri, "*Il punto logico di partenza". Modelli contrattuali, modelli autoritativi e identità disciplinare nella dogmatica dell'espropriazione per pubblica utilità*, cit., 367 e segg.

[9] L'articolo 18 della legge estendeva la formula di calcolo dell'indennità di espropriazione ai comuni in cui le condizioni di insalubrità delle abitazioni, della rete idrica e fognaria imponessero interventi di risanamento. Sul punto, G. Vignocchi, *L'indennità di espropriazione*, in *Atti del VI Convegno di scienza dell'amministrazione. Nuovi aspetti e sviluppi della espropriazione per pubblica utilità*, Varenna, 15-18 settembre 1960, Milano, 1962, in part., 148.

[10] Su queste vicende, G. D'Angelo, *Cento anni di legislazione urbanistica*, cit., in part., 453 e segg., ove sono puntualmente elencate le leggi speciali riservate alle vicende urbanistiche di singole città entro le quale trovò sempre più sistematica applicazione il criterio forgiato nella legge per Napoli; A. Pubusa, *Indennità e indennizzo*, in *Digesto pubbl.*, VIII, Torino, 1993, in part., 225.

[11] P. Stella Richter, *Evoluzione della legislazione urbanistica postunitaria*, in *Riv. giur. edilizia*, 2011, 313

[12] R. Balzani, *Per le antichità e le belle arti. la legge n. 364 del 20 giugno 1909 e l'Italia giolittiana*, Bologna, 2003.

tro la più generale prospettiva di *State building*[13], di cui rappresentava una delle principali espressioni materiali, sfociò, praticamente in ogni città (Italo Insolera ne ha tracciato una mappa che coinvolge città di ogni dimensione[14]), nella formazione di piazze, assi viari di nuova concezione (si pensi al nuovo corso Vittorio Emanuele a Roma nel quartiere Rinascimento) e rettifili impostati secondo uno schema rigidamente geometrico, spesso a costo della demolizione di elementi storici ritenuti senz'altro sacrificabili (è il caso delle cinte murarie abbattute a Milano[15] e – come già ricordato - a Firenze [16], secondo le previsioni di due tra i primi piani urbanistici generali, per far posto a moderni viali circolari, concepiti sulla scia della risonanza esemplare assunta dal Ring viennese[17]). Contro queste iniziative si levarono anche voci autorevoli (è il caso di ricordare C. Boito e L. Beltrame, ai quali, già nel 1913, si aggiunse con due contributi pubblicati su *Nuova Antologia* un giovanissimo G. Giovannoni). Attorno a tali progetti si svilupparono quasi ovunque accesi dibattiti (in cui risuonavano anche i riflessi delle posizioni espresse da autori come J. Ruskin, W. Morris, C. Sitte[18], C. Buls) e complesse iniziative amministrative, fra le quali si possono ricordare le vicende bolognesi e le azioni di partecipazione civica promosse da A. Rubbiani e da G. Pontoni in reazione al massivo progetto di rettifica di Via Rizzoli (poi attuato a partire dal 1909)[19]. Si tratta di pagine importanti non solo sul piano storico ma

---

[13] S. Cassese, *Fare l'Italia per costruirla poi. Le continuità dello Stato*, in *Questo diletto almo Paese. Profili dell'Unità d'Italia*, a cura di E. Galli della Loggia, Bologna, 2015, 97.

[14] I. Insolera, *Urbanistica*, in *Storia d'Italia*, XV, *I documenti. Castelli, villaggi e città*, Torino, 1973 (ried. 2005), in part., 473.

[15] S. Tintori, *I piani regolatori di Milano come occasione per un disegno storico delle istituzioni urbanistiche in Italia*, Milano, 1980.

[16] I. Insolera, *Urbanistica*, cit., in part., 443.

[17] Sui mutamenti subiti dal tessuto urbanistico fiorentino e sull'immagine della città percepita dai grandi viaggiatori internazionali si vedano, di recente, le pagine del capitolo dedicato alla città in A. Belli, *Il grande racconto delle città italiane*, Bologna, 2016, 105 e segg.

[18] C. Sitte, *Der Städtebau nach seinen künstlerischen Grundsätzen*, Vienna, 1889, ed. it., *L'arte di costruire le città. L'urbanistica secondo i suoi fondamenti artistici*, Milano, 1981. Su quest'opera e sull'enorme influenza che esercitò nel superamento dei modelli urbanistici ottocenteschi attenti prioritariamente ad istanze tecniche e igienistiche e stilisticamente impostati sulla ricerca di simmetrie in vista di un recupero di attenzione alle città storiche e alla loro geometria e dell'affermazione dell'idea che l'intera città (e non solo il singolo monumento) costituisse espressione di un'estetica (l'arte della città), si veda F. Choay, *Uno statuto antropologico dello spazio urbano*, in *I classici dell'urbanistica moderna*, a cura di P. Di Biagi, Roma, 2002, 3; D. Wietzorerk, *Camillo Sitte e gli inizi dell'urbanistica contemporanea*, Milano, 1994.

[19] A. Taddei, *L'allargamento di via Rizzoli. I temi del dibattito*, in *Norma e arbitrio:*

anche in chiave giuridico-ricostruttiva, nelle quali si può intravedere, seppur *in nuce*, una antesignana rivendicazione sul campo di uno spazio di coinvolgimento della collettività nelle scelte sullo spazio urbano. Inoltre, in queste sensibilità e prese di posizione emergono nitidamente i prodromi della rivendicazione di una funzione di tutela della città storica da affidare alla curvatura conservazionista da imprimere alla pianificazione.

Si pongono in questa fase le basi di una nuova concezione della città storica quale lascito valoriale da preservare.

La parabola che porta "*dal monumento alla città*", per riassumere in una formula di sintesi il complesso itinerario di tale riflessione, mentre nelle città italiane, Roma in testa, furoreggiava il piccone demolitore, trovò esemplare applicazione con il piano per la città di Bergamo del 1928[20]. Un piano 'storico', che rifletteva direttamente l'insegnamento giovannoniano: muovendo dal netto rifiuto di ogni ipotesi di sventramento (pur propugnata da autorevoli esponenti politici locali), si riuscì a privilegiare una soluzione volta a contemplare unicamente l'apertura di alcuni micro-spazi urbani e l'introduzione di alcune limitate correzioni delle linee stradali, garantendo la preservazione di un borgo oggi protetto dall'UNESCO.

3. *Astengo e la Carta di Gubbio*

Negli anni Sessanta del secolo scorso si collocano invece le esperienze di Giovanni Astengo, impegnato nella formazione dei piani per Gubbio e Assisi[21], a margine dei quali riprese su basi nuove il dibattito circa le forme di intervento sulla città storica con la costituzione nel 1960 dell'Associazione Nazionale per i Centri Storico-Artistici e l'approvazione della 'Carta di Gubbio'[22], vero documento di svolta nella tutela dei centri storici e delle forme di insediamento popolazionale e socio-economico, determinanti, tanto quanto gli assetti morfologici, per la preservazione di ogni riconoscibile identità urbana. In quelle esperienze si consolidano tecniche come l'analisi stratigrafica e la classificazione degli interventi per graduazione di filologicità entro la categoria del restauro. Il piano di Assisi segna una netta linea di demarcazione con la prassi pianificatoria

---

architetti e ingegneri a Bologna 1850-1950, a cura di G. Gresleri, P. G. Massaretti, Venezia, 2001.

[20] G. Angelini, *Studio di Piano Regolatore di Bergamo Alta. 1928*, Bergamo, 1929.

[21] Ampi cenni su queste esperienze pianificatorie (sulle quali avremo modo di tornare nella *Seconda Parte*), in *Giovanni Astengo urbanista. Piani progetti opere*, a cura di B. Dolcetta, M. Maguolo, A. Manin, Venezia, 2015.

[22] A. Angiuli, *La genesi urbanistica del centro storico: dalla "Carta di Gubbio" alle nuove problematiche del risanamento*, in *www.aedon.it.*

pregressa: trattando di un borgo storico, Astengo sente il bisogno di tracciare un piano risultato di una meticolosa e assidua analisi conoscitiva delle dimensioni formali, funzionali e socio-economiche di ogni elemento, anche minuto, del mosaico territoriale. Una operazione mai spinta in precedenza a un tale livello di analiticità, che poneva le premesse per un progetto imperniato sui capisaldi valoriali non scindibili della salvaguardia e della rinascita. L'operazione condotta ad Assisi occupa un posto particolare nei repertori in ragione dell'approccio innovativo al tema della città storica: "*La carta tematica che riporta il censimento dei valori architettonici ed urbanistici della città entro le mura è uno dei capitoli fondativi dell'urbanistica italiana, che disporrà, dopo di allora, di un metodo, una scala di valori, un lessico, un sistema di rappresentazione codificati*"[23]. Astengo prendeva una posizione netta contro l'inserimento di nuovi edifici 'fuori scala' ma anche contro interventi 'in stile', non meno incompatibili con un programma di salvaguardia della città entro le mura e assumeva la città alla stregua di un catalogo di sedimentazioni di epoche diverse, con rifiuto dell'idea di un isolamento dei retaggi pur monumentali di una specifica epoca. I valori formali non erano gli unici rilevanti: "*basandosi su questi soli elementi, si rischierebbe di correre il pericolo di predisporre un puro e semplice restauro esterno che sarebbe destinato ad operare sulla sola epidermide degli edifici, senza entrare né in profondità, né alla radice dei mali che si vogliono estirpare*"[24]. Astengo poneva dunque una questione fondamentale. Occorreva estendere la conoscenza ai modi d'uso degli spazi, alle possibilità economiche delle famiglie che li abitavano, per comprendere quali fossero le reali propensioni all'adeguamento, oltre che alla cura filologica, delle strutture non strettamente monumentali del centro storico. Astengo si confrontava dunque con la drammatica condizione abitativa dell'Italia di allora. Un Paese che solo pochi anni prima aveva considerato Matera una 'vergogna nazionale' ed era impegnato a cancellare la memoria dei 'tuguri' e a intercettare un progresso che tuttavia stava già segnando divari che diverranno presto incolmabili.

La considerazione non disgiungibile della città di pietra e della città viva, entro cui scorre la vita delle persone, diverrà il paradigma ineludibile in ogni successiva operazione pianificatoria. Il piano di Assisi ha avuto una grande risonanza anche perché – come detto – in quel frangente si costituisce l'Associazione Nazionale per i Centri Storico-Artistici e con l'approvazione della 'Carta di Gubbio' talune delle soluzioni proposte da Astengo divengono patrimonio comune dell'urbanistica nazionale. O, almeno, di quella parte attenta alla preservazione non solo dei valori del monumentale ma anche del testimoniale, a partire dalla consapevolezza che della città storica, un oggetto vivo e vissuto, occorre preservare non solo la forma ma anche, e soprattutto, la vitalità. Nella

[23] *Giovanni Astengo urbanistica. Piani progetti opere*, cit., 220.

[24] *Giovanni Astengo urbanistica. Piani progetti opere*, cit., 220.

Carta (ancora oggi un riferimento operante) si pone con forza l'accento sulla necessità che l'azione di tutela e di risanamento coinvolga tutta la città storica, tutto l'impianto urbanistico, per come venutosi a comporre nei secoli per effetto di sedimentazioni progressive, senza alcuna ipostatizzazione di una particolare stagione storico-costruttiva. Soprattutto nella Carta era (ed è ancora) forte il richiamo all'attenzione da riservare alla non alterazione della struttura sociale, al commercio, etc., sullo stesso piano della sottolineatura circa la necessità di praticare tecniche di intervento filologico sulla piattaforma fisica. In tale senso si orienterà anche l'intuizione, nel piano bolognese promosso da G. Campos Venuti[25], di favorire il recupero del centro storico mediante l'innesto di interventi di edilizia economico-popolare[26], preceduti da una rigorosa identificazione dei 'tipi' indiativi ricorrenti[27].

4. *La risposta urbanistica e la tutela dei centri storici 'diffusi'*

Attraverso il susseguirsi di piani che hanno segnato un capitolo tra i più rimarchevoli dell'urbanistica non solo nazionale, sono state codificate tecniche e sperimentate pratiche di orientamento delle trasformazioni e degli utilizzi (per la città di pietra e per la città degli uomini, per l'*urbs* e la *civitas*) che continuano a costituire un autorevole repertorio disciplinare nella ricerca degli strumenti da impiegare per imprimere ai piani una funzionalizzazione orientata alla qualità. Su questo fronte, mentre sino alla svolta impressa dalle pagine di Alberto Predieri[28] la nozione di paesaggio si circoscriveva ancora alle sole bellezze naturali[29],

---

[25] G. Campos Venuti, *L'urbanistica riformista. Antologia di scritti, lezioni e piani*, a cura di F. Oliva, Milano, 1995.

[26] S. Bortolotto, M. C. Palo, *La nuova cultura delle città di Pierluigi Cervellati: il Piano per il centro storico di Bologna*, in *Per una storia del restauro urbano*, cit., 171; P. L. Cervellati, *La città bella*, Bologna, 1991.

[27] G. Caniggia, *Strutture dello spazio antropico*, Firenze 1976.

[28] A. Predieri, S*ignificato della norma costituzionale sulla tutela del paesaggio*, in Id., *Urbanistica, tutela del paesaggio, espropriazione*, Milano, 1969, 3; Id., *Paesaggio*, in *Enc. dir.*, XXXI, Milano, 1981, 503; G. Morbidelli, *Il contributo fondamentale di Alberto Predieri all'evoluzione e alla decifrazione della nozione giuridica di paesaggio*, in *Il "paesaggio" di Alberto Predieri*, a cura di G. Morbidelli, M. Morisi, Firenze, 2019, 13.

[29] A. M. Sandulli, *La tutela del paesaggio nella Costituzione*, in *Riv. giur. edilizia*, 1967, II, 69 e in Id., *Scritti giuridici*, II, Napoli, 1990, 292. A rappresentare la scarsa incidenza della disciplina del paesaggio, si è detto molto efficacemente che in quei decenni le città, consegnate al dominio di un'urbanistica debole ed esposta alle spinte speculative, sono cresciute disordinatamente (le città "*senza paesaggio*"), producendo lottizzazioni e periferie informi (spazi sottratti alla campagna, urbanizzati ma privi di urbanità), così come il paesaggio, riduttivamente identificato con le sole bellezze eccezionali, ha

occorre ricordare che l'urbanistica italiana (Astengo[30], De Carlo[31], Gabrielli[32], Secchi[33], etc.), poggiando anche su una solida riflessione giuridica (Giannini, Benvenuti, *in primis*)[34], nei decenni successivi, ha saputo offrire, attraverso una attenta pianificazione urbanistica, un decisivo contributo alla conservazione dei centri storici di città come Siena[35] e Urbino[36], ma anche di nuclei di antica formazione 'diffusi' ('ordinari', ma carichi di significati identitari avvertibili dalle comunità insediate)[37], ben prima che (solo nel 2008) la disciplina del paesaggio estendesse la tutela unicamente alle città e ai borghi storici meritevoli di una selettiva declaratoria di pubblico interesse[38] e prima che si profilasse, a livel-

---

mantenuto in quella fase uno statuto disciplinare inadeguato ad appropriarsi dei temi del costruito e dell'espansione urbana (il paesaggio "*senza città*"): S. Settis, *Paesaggio Costituzione Cemento*, Torino, 2019, 193).

[30] Astengo, dopo le esperienze umbre, lascerà un'ulteriore importante traccia anche nella città di Bergamo: G. Astengo, *Bergamo, gli studi per il nuovo Prg: 1965-1969*, Torino, 1970; C. Mazzoleni, *Giovanni Astengo e il piano di Bergamo: un caso paradigmatico*, Milano, 1983.

[31] F. Samassa, *Giancarlo De Carlo*, Roma, 2024.

[32] Al quale si deve il recupero del centro storico di Genova, condotto insieme al Sindaco Giuseppe Pericu: *Bruno Gabrielli. Città e piani*, a cura di G. Lombardini, V. Scelsi, Milano, 2018; B. Gabrielli, *Il caso di Genova*, in *Centri storici e nuove centralità urbane*, a cura di S. Storchi, O. Armanni, Firenze, 2010, 55.

[33] *Bernardo Secchi. Libri e piani*, a cura di C. Renzoni, M. C. Tosi, Roma, 2017.

[34] M. S. Giannini, *L'intervento pubblico nei centri storici*, in *Atti del convegno Gescal, Venezia, 11-12 maggio 1973*, a cura di P. P. Balbo e F. Zagari, Bologna, 1974, 135, ora in Id., *Scritti*, VI, Milano, 2005, 653; Id., *Gli strumenti giuridici per i centri storici*; in *Congresso ANCSA, Edilizia popolare*, 1976, 55, ora in Id., *Scritti*, cit., pag. 1109. F. Benvenuti, *Introduzione*, in *La tutela dei centri storici*, a cura di G. Caia, G. Ghetti, Torino, 1997.

[35] R. Riboldazzi, *Tra passato e futuro, con equilibrio ed infinito amore. Il Piano Regolatore di Siena di Piero Bottoni, Aldo Lucchini e Luigi Piccinato*, in *Per una storia del Restauro Urbano*, cit., 131.

[36] S. Bortolotto-M. C. Palo, *Per un'urbanistica "civile". Giancarlo De Carlo e il Piano Regolatore Generale di Urbino, 1958-64*, in *Per una storia del Restauro Urbano*, cit., 145.

[37] G. D'Alessio, *I centri storici: aspetti giuridici*, Milano, 1983; S. Fantini, *Il centro storico come bene paesaggistico a valenza culturale*, in *www.aedon.it*; C. Videtta, *I centri storici al crocevia tra disciplina dei beni culturali, disciplina del paesaggio e urbanistica: profili critici*, in *www.aedon.it*; F.G. Scoca e D. D'Orsogna, *Centri storici, problema irrisolto*, in *La tutela dei centri storici: discipline giuridiche*, cit. 39; A. Simonati, *Il giudice amministrativo nei meandri del centro storico: alla ricerca di un paradigma unitario, fra governo del territorio e salvaguardia del patrimonio culturale*, in *Nuove auton.*, 2021, 505.

[38] È stato tuttavia giustamente ricordato che «*l'inserimento dei centri storici nei*

lo sovranazionale, una nozione di 'Paesaggio storico urbano' (*Historic Urban Landscape*)[39]. L'urbanistica nazionale è dunque riuscita ad avversare l'inclinazione del razionalismo imperante, a sottovalutare le maglie urbanistiche prive di esorbitanze monumentali (è passato alla storia il tagliente giudizio di Le Corbusier circa il disegno delle strade dei centri storici, tracciate secondo il passo dell'asino che procede zigzagando, in opposizione all'ideale delle strade rettificate propugnato per la città moderna[40]) e, soprattutto, è riuscita a diffondere una cultura della conservazione nella pratica della pianificazione che si stava finalmente diffondendo anche nei comuni di minori dimensioni. In tale direzione occorre ricordare come già nella prima stagione della legislazione urbanistica degli anni Settanta si registrino formulazioni di elevato valore assiologico, oltre che tecnico, quale – per citarne una soltanto - l'art. 24, della L.R. Piemonte n. 56/1977, secondo cui nella città storica «*le operazioni di restauro e risanamento conservativo hanno per obiettivo […] la preservazione del tessuto sociale preesistente: a tal fine il PRG, nell'ambito dell'insediamento storico, non può prevedere, di norma, rilevanti modificazioni alle destinazioni d'uso in atto, in particolare quelle residenziali, artigianali e di commercio al minuto, evitando la localizzazione di centri direzionali*»). Un ulteriore lascito di quella stagione può essere identificato nell'art. 3 del D.P.R. 380/2001 che, nel definire la tassonomia degli interventi sull'esistente, non si limita a fare cenno alle categorie proprie dell'edilizia (manutenzione, restauro e risanamento, ristrutturazione, etc.), ma fa espressamente rinvio alla nozione di restauro codificata dal Codice dei beni culturali e del paesaggio, lasciando in tal modo aperta la possibilità di non disperdere nella pratica degli interventi sull'esistente la tassonomia ordinata in ragione del diverso grado di filologicità/innovatività che rappresenta una delle eredità delle esperienze a cui abbiamo fatto cenno, riprese e codificate peraltro nella citata

---

beni paesaggistici, viceversa, non dovrebbe poter comportare obliterazione della tutela urbanistica, ma piuttosto maggiore attenzione all'integrazione di questa forma di tutela con quella culturale. Esso deve rappresentare non già un punto di arrivo, ma un punto di partenza per una diversa riflessione culturale sul tema, che tenga conto della parzialità di una tutela meramente conservativa, non in grado di cogliere le complesse problematiche e i variegati aspetti critici che lo caratterizzano»: C. Videtta, *I "centri storici" nella riforma del codice dei beni culturali*, in *Riv. giur. edilizia*, 2010, 47.

[39] *Recommendation on the Historic Urban Landscape, including a glossary of definitions*, UNESCO, Paris, 1971; si veda già il c.d. *Vienna Memorandum* on "*World Heritage and Contemporary Architecture - Managing the Historic Urban Landscape*", UNESCO, World Heritage Centre, 2005.

[40] Le Corbusier (C. É. Jeanneret-Gris), *Urbanistica*, Milano, 1967, 27: "*L'asino procede a zig zag. Ogni tanto si perde dietro a qualche cosa, da quella natura balzana che è, va a zig zag per evitare le pietre più grosse, per scansare i tratti rapidi, per cercare l'ombra… È l'asino che ha tracciato la pianta di tutte le città d'Europa, anche di quella di Parigi, purtroppo*".

Carta di Gubbio ed estensibili anche a contesti urbani 'feriali' che non debbono necessariamente superare predefinite soglie storiche.

I centri e i borghi storici, al di là della declaratoria di pubblico interesse paesaggistico (ai sensi dell'art. 136, lett. c), del d.lgs. 42/2004), dopo il recepimento della Convenzione europea del paesaggio, sono da ricomprendere entro il novero dei paesaggi della vita quotidiana, espressivi di senso per la comunità insediata[41]. Territori che (anche senza punte di eccezionalità) presentano "*caratteristiche paesaggistiche*", il cui "uso consapevole" (sino a ieri garantito unicamente dagli strumenti dell'urbanistica) è affidato - quale dispositivo regolatorio d'apice - al piano paesaggistico, come prevedono, con formule innovative rispetto al lessico della tradizione, l'art. 131, VI comma, e l'art. 135, IV comma, del Codice, in un rapporto scalare-integrato con gli strumenti dell'urbanistica, retto dal principio di miglior definizione). Si tratta dunque di quadranti territoriali non necessitanti di tutela in senso stretto, bensì oggetto di una funzione complessivamente tesa all'innalzamento dei livelli qualitativi diffusi entro una prospettiva di complessiva salvaguardia dei valori patrimoniali (materiali e immateriali) diffusi.

5. *I temi dell'oggi: turistificazioni, spopolamenti, depianificazioni*

Venendo all'oggi, si può dare per acquisita, sulla scorta del lungo percorso alle spalle, una piena capacità dell'urbanistica di riconoscere il valore testimoniale (non necessariamente monumentale) delle componenti storiche. Ne è un esempio, tra i tanti, la l.r. Marche 22 novembre 2021, n. 29 '*Sostegno alle iniziative integrate di riqualificazione e valorizzazione dei borghi e dei centri storici delle Marche e promozione e sviluppo del turismo diffuso e sostenibile*', che ha varato specifici progetti strategici ('borgo accogliente', albergo diffuso', 'residenze diffuse') specificamente pensati per i 'borghi storici', per i 'centri storici', per i 'borghi rurali' e per i 'centri e nuclei cartografati', ai quali si aggiungono politiche trasversali per la digitalizzazione, lo sviluppo delle attività economiche, la valorizzazione dei beni culturali, etc.

Ma l'orizzonte fa registrare anche tutti i limiti dell'approccio urbanistico e ogni intenzionalità affidata all'urbanistica (essenzialmente, ai piani urbanistici, le nostre 'tigri di carta', come li definiva G. Astengo)[42] è destinata a rimanere ottati-

---

[41] E. Boscolo, *Le nozioni di paesaggio. La tutela giuridica di un bene comune (in appartenenza diffusa) tra valori culturali e identitari*, in *Contributi e riflessioni sui beni comuni*, a cura di G. Bottino, M. Cafagno, F. Minazzi, Milano, 2016, 141; Id., *Paesaggio e beni ambientali*, in *Codice dell'ambiente*, a cura di S. Nespor, L. Ramacci, Milano, 2022, 2177; G. Sciullo, *Il paesaggio fra la Convenzione e il Codice*, in *www.aedon.it*.

[42] G. Astengo, *"Le nostre tigri di carta"*, in *Urbanistica*, 1969, p. 55.

va. I problemi dell'oggi attengono solo in parte alla struttura fisica dei tessuti urbani. Cadute le illusioni di piena governabilità pianificatoria, nell'ultimo periodo si è stati costretti a prendere atto di come agli strumenti dell'urbanistica sfugga sistematicamente la 'grana fine' di fenomeni legati agli usi non trasformativi del territorio, rispetto ai quali le figure della pianificazione (ancora pensate per disciplinare vicende costruttive) appaiono poco efficaci: è facile fare l'esempio dell'incontenibile diffusione degli affitti turistici di breve durata, amplificata dall'economia delle piattaforme, che impoverisce le mete dell'*overtourism* (città d'arte e luoghi carichi di valenze culturali e paesaggistiche) degli abitanti stabili[43], dando innesco a nuove forme di *gentrification*[44] che rischiano di trasformare i borghi in una sterile metafora ad uso turistico, svuotata di ogni autentica significatività.

I limiti intrinseci della capacità di orientamento della pianificazione sui processi e sui metabolismi urbani (non strettamente costruttivi ma con incidenza diretta sul tessuto urbano) si rendono evidenti se solo si considera – riprendendo quanto già accennato – come gli affitti turistici brevi (airbnb) stanno sostituendo inarginabilmente[45] le residenze nei centri storici delle (grandi e medie) città d'arte[46], a riprova del dato di fondo, troppo spesso non riconosciuto, secondo cui il

---

[43] Parlamento UE, *Overtourism: impact and possible policy responses*, PE 629.184 - October 2018; B. Staniscia, R. George, K. Lochner, *Overtourism e Turismophobia: Quando la crescita nel turismo non è più sostenibile?*, in *Amb. soc. terr.*, 2020, 3; A. Di Bella, *Geografia del turismo urbano*, Bari, 2022; F. Fracchia, P. Pantalone, *Turismo extra-alberghiero e locazioni brevi ai tempi della sharing economy: la risposta del diritto amministrativo*, in *Riv. regol. merc.*, 2/2022; D. Tuminelli, *Le locazioni brevi e il (mancato) ruolo svolto da Regioni ed enti locali nella materia del governo del territorio*, in *Ist. fed.*, 2023, 247. Dati aggiornati sul caso fiorentino, per molti versi paradigmatico, in G. Stacca, *L'interesse che fagocita gli altri interessi. L'*overtourism *e l'esempio fiorentino*, in *www.diariodidiritto pubblico.it*; E. Furiosi, *Modelli di disciplina delle locazioni brevi: Venezia, Berlino e alcune ipotesi di intervento in materia*, in *Riv. giur. edilizia*, 2025, 11.

[44] G. Semi, *Gentrification. Tutte le città come Disneyland?*, Bologna, 2015; L. Kern, *La gentrification è inevitabile e altre bugie*, Roma, 2022; *Gentificazione. Profili e saperi per l'analisi del cambiamento sociale nelle città italiane*, a cura di U. Conti, Milano, 2022; F. Ciaramelli, *La gentrification tra esclusione sociale e diritto*, in *Le smart cities al tempo della resilienza*, a cura di G. F. Ferrari, Milano, 2024, 230.

[45] Si veda però, di recente, Corte cost., 16 dicembre 2025, n. 186, che ha respinto le questioni di costituzionalità rispetto alla l.r. Toscana 61/2024 in materia di turismo, confermando che "*i comuni ad alta densità turistica e i comuni capoluogo di provincia «possono, con proprio regolamento, individuare zone o aree in cui definire criteri e limiti specifici per lo svolgimento, per finalità turistiche, delle attività di locazione breve…*". Nei comuni dotati di tale regolamento «*l'esercizio dell'attività di locazione breve, per le zone o aree interessate, è subordinato al rilascio al locatore di un'autorizzazione di durata quinquennale per ciascuna unità immobiliare che si intende locare*».

[46] M. Cammelli, *Città d'arte tra autonomia e regimi speciali*, in *www.aedon.it*;

piano non riesce a intercettare trasformazioni nei (soli) modi d'uso che sfuggono alla troppo schematica disciplina delle destinazioni[47]. È del pari evidente l'incapacità del piano di orientare (tramite comandi ovvero anche mediante incentivi realmente adeguati) l'allocazione di mercato dei beni privati: spazi abitativi si trasformano così in uffici o residenze turistiche, con prezzi non più 'abbordabili' per i residenti 'storici' e, in parallelo, botteghe e locali tradizionali cedono il passo alle grandi catene (alla pianificazione sfugge la 'grana fine' di fenomeni quali la sostituzione del commercio tradizionale con offerte 'd'alta gamma'). La ricaduta di scala urbana dell'inarrestabilità di tali fenomeni è devastante e denuncia l'ineffettività del piano[48]: i quartieri centrali (in cui si concentrano gli elementi compositivi dell'identità urbana) si spopolano per effetto della crescita improvvisa e spropositata degli affitti e le residenze sono progressivamente svuotate di residenti[49], fenomeno a cui consegue – per effetto dell'innesco di una caratteristica sequenza - la desertificazione della rete del commercio di vicinato e quindi il progressivo disimpegno dell'amministrazione nella gestione dei servizi di prossimità riservati a un numero di residenti in costante diminuzione. Allo stesso modo, anche interventi di rigenerazione urbana di matrice unicamente 'edilizia', *context less* e concentrati nei soli quadranti di maggior attrattività (espressivi di un paradigma di urbanistica "*aristocratica*", secondo la definizione offertane da A. Travi[50]) determinano il sospingimento ai margini dei soggetti meno abbienti e la formazione di luoghi identitariamente sterili. Ma, paradossalmente, anche la riqualificazione ambientale o l'intervento sullo spazio pubblico entro frammenti urbani circoscritti (come è accaduto con gli interventi promossi dal PNRR[51]) determina un immediato innalzamento delle rendite e innesca ulteriori sosti-

---

A. Bartolini, *Lo statuto della Città d'arte*, *ibidem*. E. Furiosi, *Modelli di disciplina delle locazioni brevi: Venezia, Berlino e alcune ipotesi di intervento in materia*, cit., *passim*; G. Severini, *Centri storici: occorre una legge speciale o politiche speciali?*, in *www.aedon.it*.

[47] Oggetto, come già ricordato, di un arretramento per effetto dell'affermazione del criterio della c.d. indifferenza funzionale, profilato dalla l. 105/2024.

[48] P.L. Cervellati, *La sorte dei piccoli centri storici: abbandonati, trasfigurati, turisticizzati. Minori e maltrattati*, in *Bollettino Italia Nostra*, 2009, 1

[49] F. Ciaramelli, *La gentrification tra esclusione sociale e diritto*, in *Le smart cities al tempo della resilienza*, cit., *passim*.

[50] A. Travi, nelle *Conclusioni*, in *Verso le leggi regionali di quarta generazione,* a cura di P. Stella Richter, Milano, 2019, 302.

[51] A Sau, *La rigenerazione dei borghi storici ai tempi del PNRR*, in *Riv. giur. urbanistica*, 2025, 86; 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 *Urbanistica e app.*, 2022, 458.

tuzioni popolazionali, ponendo di fronte a una inedita forma di *gentrification* 'ambientale'.

In termini quasi speculari, occorre cogliere come le leve dell'urbanistica non riescano a porre rimedio all'altrettanto grave emergenza nazionale rappresentata dall'inarrestabile spopolamento dei borghi delle aree interne[52] (al di là di eroiche 'restanze'[53], sulle quali hanno fatto luce, con approcci diversi, l'antropologo V. Teti[54] e il poeta F. Arminio[55]).

Allo stesso modo l'urbanistica non dispone di strumenti per guidare processi socio-economici che conducono all'etnicizzazione di interi quadranti urbani (sovente teatro di una lotta tra gli italiani condannati 'a restare', per mancanza di alternative, e popolazioni immigrate che lì trovano una prima agognata stabilizzazione), che indubbiamente incidono sulla morfologia e sulle forme d'uso dell'urbano, senza che si possa tuttavia dimenticare che sovente proprio i borghi (non turistificati) si presentano come luoghi ecotonali, in cui si riscontrano condizioni favorevoli per l'integrazione[56] e si registrano 'storie' di restituzione di vitalità a luoghi altrimenti condannati alla desertificazione[57].

---

[52] In questi quadranti, pari al 60% del territorio nazionale, occorre porre rimedio alla marginalizzazione dei cittadini residenti in luoghi lontani dalle centrali erogative. La Strategia nazionale dal 2013 ad oggi segna il passo e non è riuscita ad attivare politiche *place based* di promozione dello sviluppo locale e di riconnessione dei luoghi alle centralità metropolitane: *Aree interne. Per una rinascita dei territori rurali e montani*, a cura di M. Marchetti, S. Panunzi, R. Pazzagli, Soveria Mannelli, 2017; *Riabitare l'Italia. Le aree interne tra abbandoni e riconquiste*, a cura di A. De Rossi, Roma, 2018; E. Carloni, *Ripensare le istituzioni ai margini. I limiti della governance territoriale, tra specialità urbana e aree interne*, in *Ist. fed.*, 2020, 323; G. M. Caruso, G. Befani, *L'urbanistica e lo spopolamento in Italia*, in *Ist. fed.*, 2020, 347; C. Vitale, *Riuso del patrimonio culturale e sviluppo delle aree interne. Le norme e le pratiche*, in *Dir. amm.*, 2022, 867. Lo spopolamento pone ormai il problema degli edifici abbandonati e collabenti, con pericolo per l'incolumità pubblica: sul tema si è interrogato anche il Notariato: cfr. Studio n. 216-2014/C *La rinunzia alla proprietà e ai diritti reali di godimento*.

[53] "*"Restanza", sì, è restare nei propri luoghi ma in un modo diverso. Non è mancanza di coraggio, paura di affrontare il nuovo, al contrario. Si sa restare quando si impara a situarsi, a contestualizzare la propria vita, sostando attivamente, esercitando. Dal luogo che si padroneggia culturalmente una forma attiva di cittadinanza*" G. Pizza, *Margini dei "Borghi d'Italia" (Un antropologo del Sudest)*, in *Le smart cities al tempo della resilienza*, cit., 170.

[54] V. Teti, *Quel che resta. L'Italia dei paesi, tra abbandoni e ritorni*, Roma, 2017.

[55] *Ex multis*, F. Arminio, *Stato in luogo*, Massa, 2012.

[56] E. Boscolo, *La città "con gli occhi degli altri": l'integrazione negli spazi territoriali*, in *www.admin.it*; Balbo, *Migrazioni e piccoli comuni*, Milano, 2015.

[57] H. Caroli Casavola, *L'integrazione nella società pluralista e i migranti*, in *Riv.*

Del pari, l'urbanistica non è in grado di correggere gli effetti di scelte di politica culturale (ma più spesso turistica) che hanno come effetto la formazione di nuove identità di centri urbani che si 'festivalizzano', ossia trasformano il proprio valore patrimoniale in un fondale per manifestazioni, rievocazioni, etc., a consumo di un turismo spesso attratto in luoghi in cui l'offerta di esperienze legate al cibo diviene centrale (foodification)[58].

L'ulteriore sfida che occorre affrontare attiene alla strutturazione di una non semplice attività di ascolto comunitario tesa ad approdare, sulla base dell'emersione di valutazioni ampiamente condivise (almeno da parte dei segmenti più sensibili della comunità fattasi plurale[59]), alla redazione di 'mappe' e 'atlanti' dei valori paesaggistici locali e all'identificazione degli elementi di elevata valenza identitaria o testimoniale a cui, entro la trama materiale del borgo, è riconosciuto il rango di 'marcatori' (ossia di elementi connotativi, iconicamente dominanti) dell'identità territoriale. Sono i profili, gli elementi ricorrenti, le emersioni (gli 'iconemi'), rispetto ai quali opera un processo di effettivo rispecchiamento identitario da parte della collettività (suscettibili di divenire elementi simbolici distintivi, in alcuni casi trasformati in fattori di attrazione turistica del borgo). Ne consegue un ripensamento delle tecniche di redazione degli apparati normativi dei piani, con innesto di previsioni riferite ai profili che, andando oltre le dimensioni localizzative, tipologiche e quantitative, riescano avere incidenza sulla qualità dei prodotti costruiti e, soprattutto, degli interventi sull'esistente.

La qualità dei luoghi (concetto dai tratti inevitabilmente sfuggenti) è il risultato di nessi di coerenza di forma e di senso del costruito con taluni caratteri morfologici e immateriali[60] qualificanti riconosciuti valorialmente dalle comunità in-

---

trim. dir. pubbl., 2020, 383.

[58] M. Perucca, T. Paolo, Foodification. *Come il cibo si è mangiato la città*, Torino, 2022.

[59] L. Bonesio, *Paesaggio, identità e comunità tra locale e globale*, Milano, 2018 nonché, sempre sul versante filosofico, G. Agamben, *La comunità che viene*, Torino, 1990; R. Esposito, *Communitas. Origine e destino della comunità*, Torino, 1998. Del tutto condivisibili i richiami alla prudenza nell'evocazione dei concetti di comunità-identità-diversità espressi, con ampi richiami all'etica e alla filosofia politica, da P. Carpentieri, *Comunità, identità, diversità*, in *Arte e diritto*, 2025, 75. Le comunità reali (solo in parte coincidenti con le "comunità di heritage" menzionate dalla Convenzione di Faro), internamente 'pluralistiche', sono sovente formate da coorti aventi sensibilità e rapporti con il territorio molto diversificati. Inoltre, l'identità di luogo dipende da fattori come la trasmissione intergenerazionale, sempre più rarefatta in una civiltà ad elevata mobilità socio-abitativa in cui "*il senso del passato tende ad abbreviarsi*" M. Morisi, *Il piano tra rappresentanza e partecipazione*, in *La struttura del paesaggio. Una sperimentazione multidisciplinare per il piano della Toscana*, a cura di A. Marson, Bari, 2016, 253.

[60] S. Amorosino, *La valenza materiale ed immateriale dei paesaggi urbani di rilievo*

sediate. Sul tema della qualità urbana e architettonica una puntuale definizione si può riscontrare nella legislazione veneta: "*qualità architettonica: l'esito di un coerente e funzionale sviluppo progettuale, architettonico, urbanistico e paesaggistico che rispetti i principi di utilità e funzionalità, con particolare attenzione all'impatto visivo sul territorio, alla sostenibilità energetica ed ecologica, alla qualità tecnologica dei materiali e delle soluzioni adottate, in un percorso di valorizzazione culturale e identitaria dell'architettura e degli spazi urbani*": l.r. Veneto, 4 aprile 2019, n. 14, art. 2), mentre la Regione Piemonte si prefigura un obiettivo di "*promozione della bellezza, intesa come qualità urbanistica, del paesaggio, urbana e del costruito*", secondo l'icastico incipit della l.r. Piemonte 4 ottobre 2018, n. 16[61].

Su questo versante fa leva su puntuali previsioni pianificatorie la *Carta per la Qualità* che accede al P.R.G. di Roma Capitale. In tale documento, riservato alla disciplina degli interventi entro la città storica[62], trovano disciplina di estremo dettaglio le modalità di intervento tese alla conservazione e valorizzazione del patrimonio edilizio e urbanistico (i tessuti urbani, in termini unitari). In particolare, la Carta:

- illustra la procedura di conoscenza e di progetto in vista degli interventi di recupero anche attraverso l'uso di abachi e archivi allegati, in vista del riconoscimento dei tipi edilizi peculiari e della definizione delle correlative regole sulle modalità di intervento;
- individua regole comportamentali, conoscitive e progettuali, valide per tutti gli interventi di recupero degli edifici in muratura oggetto di conservazione, con l'elencazione degli elaborati da redigere per la conoscenza e il progetto con i relativi contenuti e obiettivi;
- fornisce un supporto illustrativo alla NTA in maniera distinta rispetto a "Tessuti", "Edifici e Complessi speciali" e "Spazi aperti", individuando i requisiti strutturanti di ciascuno di essi da conservare e valorizzare nonché l'esplicitazione delle regole comportamentali per l'attivazione delle categorie d'intervento di impatto.

Altro esempio di documento di registro alto che fa ricorso ad una tecnica di descrizione analitica (mediante esempi e schede figurative) delle soluzioni qua-

---

storico, in *Urbanistica e app.*, 2023, 27.

[61] M. C. Cabiddu, *Diritto alla bellezza,* in *Riv. ass. cost.*, 2020, 367.

[62] Secondo l'art. 21 delle Norme di attuazione del PRG, "*Per "Città Storica" si intende l'insieme integrato costituito dall'area storica centrale interna alle mura, dalle parti urbane dell'espansione otto-novecentesca consolidata interne ed esterne alle mura e dai singoli siti e manufatti localizzati nell'intero territorio comunale che presentano una identità storico-culturale definita da particolari qualità, riconoscibili e riconosciute dal punto di vista dei caratteri morfogenetici e strutturanti dell'impianto urbano e di quelli tipomorfologici, architettonici e d'uso dei singoli tessuti, edifici e spazi aperti, anche in riferimento al senso e al significato da essi assunto nella memoria delle comunità insediate*".

litativamente esigibili è rappresentato dalla *Disciplina dei fronti commerciali* del Comune di Verona. Un documento che si colloca entro il novero degli atti regolativi parapianificatori aventi fonte nell'art. 52 del Codice dei beni culturali e nell'art. 1 del d.lgs. 222/2016, preordinati ad arginare fenomeni di turistificazione e banalizzazione (ma anche di etnicizzazione) del commercio e della somministrazione nelle città storiche (tanto in quelle protette dall'UNESCO quanto in centri minori)[63]. L'amministrazione scaligera, oltre a vietare (come previsto al ricorrere dei presupposti fissati dalle norme appena ricordate[64]) talune forme di commercio, con tale atto ha reso vincolante la conformazione di insegne, tendaggi, corpi illuminanti, vetrine, etc. alle modellistiche codificate nelle schede figurative che compongono il capitolo prescrittivo del documento.

Altre città, come Bologna[65], Firenze[66] e Venezia (ma anche città medie o città d'arte come - per fare solo alcuni altri esempi - Cuneo, San Gimignano, etc.), con il medesimo intento di preservazione del decoro dei tessuti storici hanno invece privilegiato una tecnica fondata su previsioni espresse in forma di apparati normativi. In tale direzione, merita sicuramente un cenno la delibera 'antipaccottiglia' (come definita nel dibattito cittadino) adottata nel 2022 dal Comune di Venezia[67], con la quale sono state identificate le zone di maggior afflusso turistico, in cui sono state vietate talune forme di commercio e di somministrazione, non compatibili con l'obiettivo di preservazione del decoro urbano[68] e di arginare lo strutturarsi, apparentemente inarrestabile, di un *mix* di offerta incompatibile con la residenzialità e tale da scolorare gli eccezionali valori cultural-identitari dei luoghi più esposti alla pressione turistica. Peraltro, questo fascio di interventi dimostra, ancora una volta, come alla pianificazione ordinariamente sfuggano profili decisivamente legati al tema della qualità urbana, sul quale incidono non tanto (o non soltanto) trasformazioni edilizie quanto soprattutto comportamenti

---

[63] Il tema richiama da vicino quello delle forme di riconoscimento e disciplina del c.d. immateriale economico, su cui, innanzitutto, *L'immateriale economico nei beni culturali*, a cura di G. Morbidelli, A. Bartolini, Torino, 2018.

[64] P. Carpentieri, *Valore culturale dei centri storici "vs." concorrenza e mercato*, in *Riv. giur. edilizia*, 2019, 2.

[65] Comune di Bologna, Deliberazione Consiglio comunale, n. 319257/2019 *Regolamento per l'esercizio del commercio nelle aree urbane di particolare valore culturale*.

[66] Comune di Firenze, Deliberazione Consiglio comunale n. 20 del 27 aprile 2023, mod. con deliberazione Consiglio Comunale n. 76 del 11 novembre 2024 *Regolamento per la tutela e il decoro del patrimonio culturale del centro storico*.

[67] Deliberazione del Consiglio Comunale n. 26 del 26 aprile 2022, *Misure di regolamentazione dell'esercizio di attività ai fini della loro compatibilità con le esigenze di tutela e valorizzazione del patrimonio culturale di alcune aree del centro storico di Venezia*.

[68] C. Videtta, *Il decoro urbano tra le ragioni di protezione del patrimonio storico artistico e il perseguimento di obiettivi di politica urbana*, in *Riv. giur. urban.*, 2019, 39.

degli utilizzatori (dalla tenuta delle vetrine ai microelementi che compongono il prospetto come targhe, insegne, etc.) che debbono trovare una possibile disciplina in normazioni settoriali suscettibili di integrarsi con la pianificazione. Questi e altri interventi trovano ancoraggio nelle norme a tutela della qualità in particolari zone urbane entro un sottosistema normativo complementare alla disciplina urbanistica che – come detto - ha radici nel Codice dei beni culturali e del paesaggio[69] e ha potuto giovarsi del pieno sostegno della giurisprudenza amministrativa[70]. Allargando l'orizzonte a borghi meno attrattivi, si è invece costretti a riconoscere, ancora una volta, tutta la difficoltà nella promozione della qualità con strumenti propri dell'urbanistica.

Guardando ancora alle tecniche di regolazione dei fatti urbani, resta da verificare quale sia la diffusione dell'aggiornato concetto di *mixitè*, fattore di scardinamento del modello imperniato sulla monofunzionalità delle zone omogenee a cui fa ancora riferimento l'urbanistica tardorazionalista ancorata al d.m.

---

[69] G. Iacovone, *Commercio, turismo e centri storici*, in *www.urban@it*; P. Amovilli, *Centro storico e disciplina del commercio*, in *www.aedon.it*; L. Ferrucci, *Le potenzialità economiche dei centri storici*, in *www.aedon.it*; V. Emiliani, *Commercio e centri storici*, in ASTRID, *Rassegna*, 34, 2006. Va ricordato che l'articolo 12 della legge sulla concorrenza 2022 (l. 214/2023), nel confermare la libertà di apertura di nuovi esercizi commerciali nel territorio senza contingenti, limiti territoriali o altri vincoli di qualsiasi altra natura, prevede la possibilità di misure a tutela della sicurezza o delle caratteristiche commerciali specifiche dei centri storici o di delimitate aree commerciali. Per tali finalità, le regioni, le città metropolitane e i comuni possono disporre, d'intesa con le associazioni degli operatori e senza discriminazioni tra essi, limitazioni all'insediamento di determinate attività commerciali in talune aree o l'adozione di misure di tutela e valorizzazione di talune tipologie di esercizi di vicinato e di botteghe artigiane, tipizzati sotto il profilo storico-culturale o commerciale, anche tramite costituzione di specifici Albi, volti a valorizzarli. La norma fa salvo, inoltre, quanto già previsto dal citato articolo 52 del d.lgs. n. 42/2004 a tutela delle aree di valore culturale e dei locali storici tradizionali. I comuni possono altresì promuovere percorsi conciliativi tra esercenti e i proprietari dei locali, volti ad evitare fenomeni di espulsione di operatori commerciali qualificati dai centri storici. Il tema, naturalmente, si interseca con quello degli esercizi storici, oggetto del d.lgs. 27 dicembre 2024, n. 219 (*Costituzione dell'Albo nazionale delle attività commerciali, delle botteghe artigiane e degli esercizi pubblici, tipizzati sotto il profilo storico-culturale o commerciale, ai fini della valorizzazione turistica e commerciale di dette attività*) e rispetto al quale assumono notevole rilievo le indicazioni offerte nel noto caso 'Il Vero Alfredo' da Cons. Stato, Ad. Plen., 13 febbraio 2023, n. 5 e quelle ritraibili dalla l. 7 ottobre 2024, n. 152, il cui Capo II è rubricato "*Disposizioni in materia di salvaguardia del patrimonio culturale immateriale"*, su cui, da ultimo, P. Lazzara, *Il patrimonio culturale immateriale. alla ricerca di una nozione giuridica. La legge 152 del 2024 per il riconoscimento e l'individuazione del patrimonio culturale immateriale*, in *Arte e Diritto*, 2025, 103.

[70] *Ex multis*, Cons. Stato, Sez. V, 2 settembre 2024, n. 7339.

1444/1968. La compresenza di più destinazioni costituisce un dato caratteristico e strutturante del borgo italiano e deve essere necessariamente preservata ove si voglia evitare la dispersione dell'identità di luogo, avvertita quale valore dalla comunità. Tuttavia - ed è questa la criticità su cui più di ogni altra occorre riflettere nel frangente attuale - ogni riferimento alla preservazione della multifunzionalità va rivalutato alla luce di un fatto inatteso e di enorme rilevanza (deteriore). Le cronache della contemporaneità indicano come sia in atto una non proclamata destrutturazione *ope legis* del ruolo del piano quale strumento di disciplina delle destinazioni. Già nel Piano di Governo del Territorio milanese era stata sperimentata, nei 'tessuti urbani consolidati' (ma non nei nuclei di antica formazione nè nei quadranti soggetti a disegno unitario), una opzione nel senso di una (inedita) 'indifferenza funzionale': "*Nel TUC le destinazioni funzionali sono liberamente insediabili, senza alcuna esclusione e senza una distinzione e un rapporto percentuale predefinito*" (art. 5, comma 1, Piano delle Regole). Questo stesso principio, che si pone in termini programmaticamente alternativi rispetto a una qualunque disciplina delle funzioni quale correlato dei dispositivi di azzonamento, è stato recentemente esteso all'intero territorio nazionale dal c.d. decreto salva-casa (d.l. 69/2024, conv. in l. 105/2024)[71]. Nell'intervenire sull'art. 23-*ter* del TUEdilizia (nuovo plateale esempio di urbanistica 'attratta' entro la disciplina edilizia e, nel contempo, altrettanto deteriore esempio di depianificazione *ex lege*[72]), il decreto ha previsto che nelle zone A (dunque anche nei centri storici), B e C (ossia nei tessuti consolidati che fanno da corona ai borghi) i mutamenti di destinazione 'verticali' (ossia da una classe a un'altra) tra le destinazioni residenziale, turistico-ricettiva, produttiva-direzionale e commerciale possano intervenire senza alcuna limitazione, salvo che l'amministrazione abbia espresso non già 'ordinarie' previsioni pianificatorie bensì ben più puntuali e motivate "*specifiche condizioni*"[73]. In

---

[71] Su questi profili si sofferma analiticamente G. M. Marenghi, *La città nuova nel nuovo diritto. Rigenerazione urbana e destinazione urbanistica*, Napoli, 2024, in part., 192 e segg.; si veda anche M. Sollini, *Stato legittimo degli immobili e mutamenti di destinazione d'uso dopo il "Salva-casa": una disciplina semplicemente complicata*, in *Riv. giur. edilizia*, 2025, 353.

[72] A. Bartolini, *Le dinamiche evolutive del sistema: per una nuova voce Edilizia e Urbanistica*, in *Riv. giur. urbanistica*, 2025, 392; P. Chirulli, *Cosa rimane della pianificazione urbanistica*, in *Riv. giur. urbanistica*, 2021, 489.

[73] Le Linee guida ministeriali, diffuse al fine di fornire una base interpretativa del decreto Salva-casa, hanno giustificato la disciplina di *favor* procedurale ed economico per il mutamento di destinazione d'uso alla luce della circostanza che "*nelle zone A), B) e C) di cui all'articolo 2 del decreto del Ministro dei lavori pubblici 2 aprile 1968, n. 1444), il mutamento avviene tendenzialmente in un contesto già urbanizzato, ove l'incremento del carico urbanistico si presume compensato o ridimensionato*". Ciò giustifica, secondo quanto indicato dalle Linee guida, "*la mancata previsione circa la debenza degli oneri di urbanizzazione primaria, che sono correlati alle opere di urbanizzazione necessarie*

contrasto con il principio di non (totale) comprimibilità della funzione pianificatoria comunale reiteratamente affermato dalla Corte costituzionale (da ultimo, C. cost. 51/2025)[74], non si prevede una generale e ordinaria riserva di potere di piano rispetto a un tema di matrice intrinsecamente urbanistica. Lo (pseudo)-principio di invarianza funzionale, chiaramente espressivo di un disegno teso al depotenziamento della pianificazione generale, è stato portato all'estremo per effetto della (inopinata) previsione-corollario che, sempre nel citato art. 23-*ter*, dispone nel senso che quegli stessi mutamenti di destinazione, pur indubbiamente incidenti sul carico urbanistico, possano avvenire senza alcun reperimento di standard e di parcheggi nonchè con regime di onerosità limitato alla sola componente degli oneri di urbanizzazione secondaria. Non sfugge come, soprattutto nei centri storici, un tale regime di liberalizzazione tramite intervento normativo in funzione di soppressione delle regole e condizioni di insediamento (anche in pretermissione di ogni considerazione legata ai carichi insediativi e alle vocazionalità dei contesti) possa far cadere anche gli ultimi argini rispetto ai già ricordati processi di terziarizzazione o di turistificazione, lasciando alle spinte del mercato le leve della strutturazione funzionale nell'urbano. In altri termini, si tratta di un intervento normativo che, tagliando il nodo gordiano in maniera semplicistica, affronta il tema dell'inadeguatezza delle zonizzazioni funzionali rigide in maniera tranciante, mediante una deregolamentazione che finisce per eliminare ogni margine di precettività del piano rispetto alla disciplina dei mutamenti di destinazione, ossia in relazione a dinamiche trasformative, erroneamente ritenute scarsamente incidenti, dalle quali transita la più parte dei processi molecolari di evoluzione continua della trama urbana, con effetti diretti, potenzialmente di-

---

all'utilizzo degli edifici. Invero, si è ritenuto che imporre la corresponsione degli oneri di urbanizzazione primaria si risolverebbe in una sostanziale duplicazione di costi a fronte dell'unicità dei servizi già predisposti nella zona interessata (e.g. strade residenziali, spazi di sosta o di parcheggio, fognature, rete idrica, pubblica illuminazione). Tali oneri, pertanto, nei casi di mutamento regolati dal comma 1-ter, non sono dovuti, neppure in presenza di diverse previsioni poste dalla normativa regolamentare comunale. Al riguardo, si rammenta, infatti, che, ai sensi del primo periodo del comma 3 dell'articolo 23-ter in commento, i principi dallo stesso discendenti trovano applicazione diretta e, pertanto, impongono la disapplicazione della fonte regolamentare contraria". Si possono nutrire dubbi sulla coerenza di tale interpretazione con le logiche di fondo del sistema, posto che basterebbe ricordare che i contributi costruttivi non sono affatto direttamente correlati alle condizioni di adeguata o carente urbanizzazione dei singoli lotti, bensì costituiscono una forma di compartecipazione alle politiche infrastrutturative comunali.

[74] Corte. cost., 12 marzo 2025, n. 51, in *Foro it*., 2025, 1647, con n. di A. Roccella, *La Corte costituzionale ritorna sul principio di pianificazione*; si veda, inoltre, l'ampio commento, di G. Mari, *Pianificazione urbanistica e rigenerazione urbana: riflessioni a partire dalla sentenza della Corte costituzionale n. 51 del 2025*, in *Riv. giur. edilizia*, 2025, 173.

rompenti, sui quadri identitari dei contesti e sulle pressioni scaricate sulla maglia infrastrutturale. Effetti evidentemente sottovalutati. Come se la città fosse davvero una entità isomorfa e le funzioni fossero realmente fungibili. Si ha ragione di dubitare che da una tale norma sia da attendersi un innalzamento dei livelli di urbanità. Si tratta semmai di una norma che dimostra come più urbanità non coincida affatto con meno pianificazione, ma piuttosto con piani di diversa fattura.

Va comunque riconosciuto che la stringenza precettiva delle regole di azzonamento è ormai più che altro formale. Il disallineamento tra gli enunciati del piano-atto e gli effetti concretamente prodotti è evidente. Il piano 'utile' presuppone una reale effettività, intesa come capacità di produrre gli effetti preconizzati. Effettività che appare invece lungi dell'essere riscontrabile. Uno sguardo attento alle diverse realtà consente di cogliere come le mappe funzionali dei territori contemporanei siano determinate, più che dal piano, dall'incidenza di fenomeni socio-economici non arginabili, che scavano differenze profonde tra quadranti affluenti e contesti in progressivo degrado, borghi turistificati e borghi a rischio di perdita di ogni tenuta sociale. Tendenze che sfuggono agli strumenti pianificatori, così come i principali interventi di rinnovamento urbano vengono sistematicamente approvati in variante o in deroga allo strumento urbanistico generale, relegato ad un ruolo di sfondo che ne rende evidente l'incapacità di esprimere indicazioni realmente orientative e priva l'urbanistica dell'unica opportunità di lettura organica a scala adeguata dei processi territoriali.

Le possibili risposte vanno dunque cercate in direzione di un'urbanistica… oltre la (sola) pianificazione. Un'urbanistica capace di creare condizioni per una risignificazione dei borghi, innanzitutto comprendendo le specificità distintive di ciascun territorio (contro ogni tendenza omologante, che discende ancora dal troppo frequente richiamo al d.m. 1444/1968, garantendo multifunzionalità di abitazioni in grado di ospitare lo *smart working* (e reti di connessione in banda ultra larga efficienti), *e-healt* e – aggiungo – garantendo mediante una indifferibile perequazione territoriale[75] (con funzione di 'contratto di reciprocità' tra territori attrattivi e territori 'deboli') un adeguato pagamento dei servizi ecosistemici (dal presidio idrogeologico alla regolazione microclimatica) che questi spazi garantiscono alle città. Nella consapevolezza che non si tratta soltanto di preservare, in termini un po' romantici e alquanto schematici, luoghi "*per uno stile di vita lento alternativo a quello ormai diffuso nelle grandi città*"[76], ma di rispondere ad

[75] E. Boscolo, *Il piano territoriale metropolitano milanese: concertazione e obiettivi transizionali*, in Italiadecide*, Rapporto 2024*, *Il futuro della città pubblica. Innovazioni, diritti, mercati,* Bologna, 2024, 175; V. Ferri, *La perequazione territoriale nella Città metropolitana di Bologna*, in *www.urban@it*.

[76] L. Cameriero, *La risignificazione dei piccoli Comuni e dei Borghi*, in *Le smart cities al tempo della resilienza*, cit., 266.

una fondamentale questione di giustizia territoriale[77], superando la condizione di progressiva marginalizzazione in cui si stanno relegando ampi quadranti territoriali, mentre nelle città schiacciate dal turismo, non meno dissennatamente, si stanno banalizzando gli originari caratteri distintivi generatori dei valori da trasmettere al futuro.

L'Italia dei divari. Anche nelle risposte funzionali nella diversità di situazioni che chiamiamo, con un linguaggio spesso semplificatorio, borghi.

[77] G. Gardini, *Alla ricerca della "città giusta". La rigenerazione urbana come metodo di pianificazione urbana*, in *www.federalismi.it*; M. De Donno, *Il ruolo delle città e la giustizia spaziale: profili e conseguenze istituzionali, organizzative e distributive*, in *Il protagonismo delle città. Crisi, sfide e opportunità nella transizione*, a cura di M. Doria, F. Pizzolato, A. Vigneri, Bologna, 2023, 255. Tra gli autori più impegnati sul tema, il già citato E. W. Soja, *Seeking Spatial Justice*, Minneapolis, 2010.

Tempo e attività edilizia. Il regime delle opere edilizie incompiute al vaglio dell'adunanza plenaria

Marco Calabrò

Sommario: 1. Premessa. – 2. L'orientamento (sino ad ora) consolidato del giudice amministrativo e le ragioni della remissione della questione all'Adunanza Plenaria. – 3. Per una interpretazione in senso sostanziale del concetto di totale difformità dal permesso di costruire. – 4. Conclusioni: l'eterogeneità delle ipotesi di "incompiutezza" e la consequenziale esigenza di regimi differenziati.

1. *Premessa*

Nel riflettere sul tema della gestione sostenibile del patrimonio edilizio in relazione al diritto di proprietà, ho ritenuto di focalizzare la mia attenzione sul fenomeno del degrado urbano che, come è evidente, oltre a toccare profili estetici, ambientali e sociali, incide anche sul valore di un'area e sulla sua maggiore o minore attrattività.

Al riguardo, risulta di grande interesse l'analisi di un fenomeno solo apparentemente secondario, ma che finisce per assumere una valenza centrale in molti contesti territoriali, anche periferici, fenomeno sul quale si è di recente pronunciata l'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato (n. 14/2024). Quest'ultima, in particolare, è stata chiamata a pronunciarsi sul regime giuridico applicabile alle opere edilizie regolarmente assentite, ma solo parzialmente realizzate entro il termine di efficacia del titolo, con specifico riferimento all'ipotesi nella quale - a seguito della decadenza del permesso di costruire - non vi sia alcuna iniziativa da parte del soggetto interessato volta a conseguire il completamento dei lavori.

Come noto, ai sensi dell'art. 15 del d.P.R. n. 380/2001, l'opera deve essere completata non oltre tre anni dall'inizio dei lavori, con la conseguenza che, decorso tale termine "il permesso decade di diritto per la parte non eseguita, tranne che, anteriormente alla scadenza, venga richiesta una proroga"[1]. La norma, in

[1] In generale, sull'istituto della decadenza del permesso di costruire v. R. De Nictolis, F. Grassi, *Efficacia temporale e decadenza del permesso di costruire*, in AA.VV., *Testo unico dell'edilizia*, a cura di M.A. Sandulli, Milano, 2015, 409 ss.; F. Saitta,

effetti, non chiarisce espressamente il regime giuridico delle opere incomplete realizzate nel corso della vigenza del titolo, limitandosi a disporre che "la realizzazione della parte dell'intervento non ultimata nel termine stabilito è subordinata al rilascio di nuovo permesso per le opere ancora da eseguire, salvo che le stesse non rientrino tra quelle realizzabili mediante segnalazione certificata di inizio attività".

Il fenomeno, come detto, non è affatto secondario. Nell'intera penisola si registra la presenza di numerosi manufatti – spesso di notevoli dimensioni e, quindi, particolarmente impattanti – i cui lavori vengono iniziati a seguito del rilascio di un legittimo titolo abilitativo, ma mai portati a termine. Mura non intonacante e prive di copertura, pilastri da cui emergono armature di ferro arrugginite, scheletri di cemento del tutto privi di funzione e spesso da tempo abbandonati, che non solo deturpano la bellezza del nostro territorio, ma rappresentano altresì un chiaro ostacolo per il pianificatore, nonché per l'attuazione di processi di rigenerazione urbana.

Come emergerà nel prosieguo, la questione va ben al di là del profilo estetico, interessando aspetti di tipo ambientale (consumo dei suoli e inquinamento derivante dal deterioramento dei materiali), economico (deprezzamento dell'intera area), e sociale (attesa l'influenza del degrado urbano sulla qualità della vita).

La gran parte dei manufatti non ultimati è di proprietà privata[2], e solo in piccola percentuale si tratta di volumi abusivi in senso proprio, ovvero realizzati in assenza di un titolo abilitativo; molti di essi sono, al contrario, il frutto di lavori legittimamente assentiti – quindi originariamente dotati di regolare permesso di costruire – ma poi, per le più diverse ragioni, non ultimati.

La vicenda oggetto di pronuncia rientra, per l'appunto, in quest'ultima fattispecie, originando dal rilascio di un permesso di costruire finalizzato alla realizzazione di garages interrati, i cui lavori venivano sospesi poco dopo il loro avvio e non più ripresi. La sospensione avveniva in ragione di una sentenza penale con la quale erano stati condannati sia il commissario *ad acta* che aveva rilasciato il

---

Efficacia e decadenza del permesso di costruire, in *Riv. giur. urbanistica*, 3-4/2014, 588 ss.; M. Occhiena, *Breve ricostruzione storica dell'istituto della decadenza della concessione edilizia per mancata ultimazione dei lavori*, in *Riv. giur. edilizia*, 1998, 366 ss. Sulla natura dichiarativa della decadenza v. C. St., sez. IV, 30 ottobre 2024, n. 8672; T.A.R. Campania, Napoli, sez. VIII, 31 agosto 2023, n. 4945, entrambe in *www.giustizia-amministrativa.it*.

[2] In relazione alle opere pubbliche incompiute, si segnala che il legislatore statale ha istituito nel 2011 (art. 44-bis, d.l. 6 dicembre 2011 n. 201) l'Anagrafe delle Opere Incompiute presso il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, avente l'obiettivo non solo di fornire una mappatura completa e sempre aggiornata, ma anche di identificare modalità e strumenti (anche finanziari) atti a consentire il completamento delle opere stesse, ovvero la loro riconversione.

titolo sia il soggetto richiedente, sentenza che aveva *incidenter* accertato la assoluta illegittimità del permesso di costruire rilasciato. L'amministrazione comunale, tuttavia, non annullava il titolo abilitativo, bensì – decorsi i tre anni dalla comunicazione di inizio lavori – ne dichiarava la decadenza. Successivamente, su sollecitazione di WWF Italia, il comune dapprima ordinava il ripristino dello stato dei luoghi per come risultante in epoca antecedente all'esecuzione delle opere e, in seguito – attesa la mancata ottemperanza all'ordine da parte del proprietario – acquisiva la particella al patrimonio comunale.

Entrambi i provvedimenti (ordine di demolizione e acquisizione) venivano impugnati innanzi al T.A.R. Campania, che tuttavia concludeva per la legittimità degli stessi, affermando che la decadenza del permesso di costruire "travolgerebbe" anche le opere realizzate entro il termine di efficacia del titolo, salvo il caso in cui sia consentito ultimare l'intervento, circostanza esclusa nel caso di specie, atteso che nell'area di riferimento risultavano ammissibili unicamente interventi edificatori di iniziativa pubblica.

Avverso tale decisione veniva proposto appello, fondato essenzialmente sulla considerazione che le opere eseguite in virtù di un titolo edilizio legittimo ed efficace, poi decaduto (ma non annullato), non avrebbero potuto essere oggetto di una sanzione demolitoria. L'amministrazione, infatti, avrebbe erroneamente ritenuto potersi configurare nel caso di specie un'ipotesi di abuso edilizio, laddove, al contrario, l'inefficacia del titolo scaturente dalla decadenza del medesimo opererebbe *ex nunc*, ovvero unicamente nei confronti degli eventuali interventi eseguiti senza titolo successivamente alla scadenza del termine di tre anni dall'inizio dei lavori.

Ebbene, in sede di appello, il Collegio[3] – pur ricordando che la giurisprudenza dello stesso Consiglio di Stato si è più volte espressa nel senso di ritenere non applicabile la sanzione demolitoria nei confronti delle opere (anche parziali) realizzate nel periodo di validità del titolo edilizio, ove conformi al progetto assentito – prospetta una possibile differente ricostruzione della fattispecie, consistente nella configurazione dell'opera solo parzialmente eseguita in termini di manufatto difforme dal titolo abilitativo (e, quindi, abusivo), con conseguente inclusione della fattispecie nell'ambito applicativo dell'ordine di demolizione di cui all'art. 31 d.P.R. n. 380/2001. Ciò posto, il giudice remittente ha ritenuto opportuno, ai fini della soluzione della controversia, rinviare previamente la questione all'Adunanza Plenaria, sottoponendole il seguente quesito: "quale sia la disciplina giuridica applicabile alle opere parzialmente eseguite in virtù di un titolo edilizio decaduto e che non siano state oggetto di intervento di completamento in virtù di un nuovo titolo edilizio".

[3] C. St., sez. II, 7 marzo 2024, n. 2228, in *Riv. giur. edilizia*, 3/2024, 459.

2. *L'orientamento (sino ad oggi) consolidato del giudice amministrativo e le ragioni della remissione della questione all'Adunanza Plenaria*

L'interrogativo di fondo è se l'amministrazione possa intervenire con l'esercizio del potere sanzionatorio anche quando l'opera incompiuta sia il risultato di un'attività originata da un titolo abilitativo legittimo, attesa l'assenza di modifiche alle caratteristiche tipologiche del progetto presentato, nonché la mancanza di volumi ulteriori rispetto a quelli assentiti. La fattispecie comprende, in altri termini, le ipotesi nelle quali il privato si sia limitato a realizzare solo una parte di quanto avrebbe potuto (dovuto), ma sempre nei confini di quanto autorizzato.

La lacuna normativa dalla quale origina il quesito sottoposto all'Adunanza Plenaria concerne, quindi, la qualificazione – in termini di abuso o meno – di un immobile incompleto, in relazione al quale o manchi qualsiasi iniziativa volta a concludere i relativi lavori o, come nel caso di specie, un'eventuale iniziativa in tal senso sarebbe destinata a fallire in ragione dell'incompatibilità con la normativa urbanistico-edilizia di riferimento. Come già ricordato, la norma si limita a prevedere che, una volta decorso il termine, il permesso decada "per la parte non eseguita", il che sembrerebbe configurare quanto costruito come perfettamente legittimo, indipendentemente dallo stato di avanzamento dei lavori raggiunto.

Queste sono, in effetti, le conclusioni sulle quali si è assestata l'esigua giurisprudenza che sino ad oggi si è occupata della questione, laddove afferma che "la decadenza dal titolo edilizio per mancata ultimazione dei lavori nei termini non implica l'obbligo di disporre la demolizione delle opere realizzate nel periodo di validità del titolo edilizio, le quali non possono essere ritenute abusive ove risultino conformi al progetto approvato con il permesso di costruire, ma comporta semplicemente la necessità del titolare decaduto di chiedere un nuovo permesso per l'esecuzione delle opere non ancora ultimate"[4].

Tale orientamento si fonda sul presupposto (invero non contestabile) che la decadenza operi unicamente *ex nunc*, non travolgendo quindi l'efficacia del titolo *ab initio*[5]. Da qui deriverebbe come immediata conseguenza (questa volta, come si vedrà, contestabile) l'inapplicabilità al caso di specie del regime sanzionatorio

---

[4] T.A.R. Lazio, Roma, sez. II, 2 agosto 2021, n. 9113, in *www.giustizia-amministrativa.it*. In senso analogo v. C. St., sez. IV, 25 marzo 2020, n. 2078, in *Riv. giur. edilizia*, 3/2020, 562; T.A.R. Abruzzo, Pescara, Sez. I, 14 novembre 2014, n. 449, in *Riv. giur. edilizia*, 6/2014, 1225. In dottrina, sul punto, v. G. Pagliari, *Manuale di diritto urbanistico*, Milano, 2019, 457 ss.

[5] Cfr. C. St., sez. IV, 27 dicembre 2023, n. 11195, in *www.giustizia-amministrativa.it*; T.A.R. Toscana, sez. III, 5 marzo 2021, n. 345, in *Foro amm.*, 3/2021, 543; T.A.R. Piemonte, Sez. I, 3 gennaio 2014, n. 2, in *Foro amm.*, 2014, 197; T.A.R. Toscana, Sez. III, 26 novembre 2013, n. 1637, in *Foro amm.-TAR*, 2013, 3360.

di cui all'art. 31 del d.P.R. n. 380/2001: l'ordine di demolizione sarebbe legittimo solo laddove avesse ad oggetto non le opere realizzate in costanza di efficacia del permesso, bensì eventuali interventi posti in essere successivamente alla scadenza del termine di tre anni, senza il previo ottenimento di una proroga o di un nuovo titolo.

In questa prospettiva, il giudice remittente svolge anche ulteriori riflessioni, con particolare riferimento alla disciplina di cui all'art. 38 del t.u. edilizia, ai sensi del quale – in caso di interventi eseguiti in base ad un permesso di costruire successivamente annullato – è prevista la possibilità di comminare una sanzione pecuniaria in luogo della restituzione in pristino[6]. Ebbene, osserva il Collegio, se la *ratio* dell'introduzione di un regime sanzionatorio più mite in relazione ad opere edilizie conformi ad un titolo abilitativo successivamente rimosso rispetto ad interventi *ab origine* abusivi si giustifica in ragione dell'opportunità di tutelare il legittimo affidamento del privato[7], "striderebbe con i principi ritraibili dall'esame comparativo di tali norme un'applicazione estensiva della più grave sanzione demolitoria ex art.31 del T.U. prima citato, in una fattispecie di opere eseguite in conformità ad un titolo (nemmeno rimosso ma semplicemente) decaduto".

3. *Per una interpretazione in senso sostanziale del concetto di totale difformità dal permesso di costruire*

In uno scritto di qualche anno addietro, chi scrive aveva provato a porre in discussione il descritto orientamento consolidato del giudice amministrativo, valorizzando, da un lato, la funzione sociale del diritto di proprietà e, dall'altro lato, la centralità del fattore temporale nelle dinamiche di trasformazione del territorio[8].

---

[6] A. Fabri, E.A. Taraschi, *La c.d. fiscalizzazione dell'abuso edilizio: alcune questioni aperte*, in *Dir. e proc. amm.*, 3/2022, 625.

[7] "L' art. 38, d.P.R. n. 380/2001 si ispira ad un principio di tutela degli interessi del privato e la ratio è proprio quella di introdurre un regime sanzionatorio più mite per le opere edilizie conformi ad un titolo abilitativo successivamente rimosso, rispetto ad altri interventi abusivi eseguiti sin dall' origine in assenza di titolo, per tutelare un certo affidamento del privato, sì da ottenere la conservazione di un bene che è pur sempre sanzionato" (T.A.R. Campania, Napoli, sez. III, 2 dicembre 2022, n. 7543, in *Foro amm.,* 2022, II, 1662). In termini cfr. C. St., sez. VI, 9 aprile 2018, n. 2155; C. St., sez. VI, 28 novembre 2018, n. 6753, entrambe in *www.giustizia-amministrativa.it*. In generale, sui presupposti applicativi dell'art. 38 cit., v. C. St., Sez. II, 25 ottobre 2023, n. 9243, in *www.giustiziainsieme.it*, 2024, con nota di R. Parisi, *Profili applicativi della fiscalizzazione degli abusi edilizi*.

[8] 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.

Una lettura non superficiale della funzione di pianificazione del territorio, così come risultante dalle coordinate costituzionali e dai principi generali di riferimento, non può limitarsi a valorizzarne la portata "spaziale", dovendosi attribuire alla stessa anche il ruolo di strumento per la definizione di un determinato modello di sviluppo socioeconomico del territorio. L'esercizio del potere pianificatorio e dei correlati c.d. poteri conformativi, in altri termini, non è finalizzato alla sola ordinata distribuzione di volumi e infrastrutture, in una prospettiva, quindi, meramente quantitativa e dimensionale: al pianificatore, piuttosto, è richiesta la definizione di un vero e proprio "disegno" del territorio, che tenga conto delle potenzialità edificatorie non in astratto, bensì in relazione alle effettive esigenze economico-sociali della comunità[9]. In tale ottica, si giustifica la previsione di una zonizzazione funzionale, oltre che strutturale, volta a rivestire i singoli volumi di una dimensione anche qualitativa, con la conseguenza che il rilascio di un titolo abilitativo finisce per rappresentare il frutto di una valutazione (effettuata in sede di pianificazione) che va ben oltre la mera verifica quantitativa circa la compatibilità tra l'assetto del territorio ed i volumi in progetto[10].

Se si aderisce a tale ricostruzione, è bene chiarirlo sin d'ora, deve coerentemente ritenersi che al cittadino al quale venga rilasciato un permesso di costruire non possa essere consentito realizzare anche solo una parte di quanto progettato (purché nell'ambito dei volumi assentiti), come invece pure sostenuto da una parte della giurisprudenza[11]: egli, piuttosto – essendo chiamato (anche) a contribuire al complessivo disegno di sviluppo del territorio – è tenuto ad attuare esattamente quanto richiesto, e per di più nei tempi previsti. Non può ritenersi ammissibile, in altri termini, fissare gli obiettivi di sviluppo nel piano e lasciare alla libera iniziativa dei singoli la scelta circa il "se" e il "quando" attuarli, do-

---

[9] Cfr. Corte cost., 31 maggio 2000, n. 164, in *Giur. cost.*, 2000, 1465; C. St., Sez. V, 14 ottobre 2014, n. 5081, in *www.giustizia-amministrativa.it*; C. St., Sez. IV, 8 luglio 2013, n. 3606, in *Foro amm.-C.d.S.*, 2013, 1950; C. St., Sez. IV, 10 maggio 2012, n. 2710, in *Urbanistica e app.*, 2013, 59 ss., con nota di P. Urbani, *Conformazione dei suoli e finalità economico sociali*, 64 ss. In tale ottica, Giannini parlava del piano urbanistico come documento volto a fornire coordinate di ordine spaziale e temporale «a fini di risultato», (M.S. Giannini, *Pianificazione*, voce in *Enc Dir.*, vol. XXXIII, Milano, 1983, 629 ss.).

[10] Sul tema v. M. R. Spasiano, M. Calabrò, M. Brocca, A. Giusti, G. Mari, A. G. Pietrosanti, *Fondamenti di diritto per l'architettura e l'ingegneria civile*, Napoli, 2023, 70 ss.; F. Saitta, *Governo del territorio e discrezionalità dei pianificatori*, in *Riv. giur. edilizia*, 6/2018, 421 ss.

[11] Cfr. T.A.R. Abruzzo, L'Aquila, Sez. I, 29 dicembre 2011, n. 755, in *Riv. giur. edilizia*, 2012, 177, ove – nel sancire l'illegittimità di un'ordinanza di demolizione di opere realizzate nel periodo che ha preceduto la decadenza del titolo – si afferma che il permesso di costruire abiliterebbe "non solo la realizzazione della costruzione, ma anche l'esecuzione di ogni fase intermedia in quanto parte del risultato finale".

vendosi al contrario dotarsi di strumenti in grado di incentivare e indirizzare la realizzazione di quanto prescritto, attraverso la definizione di mezzi, procedure e, per l'appunto, tempi[12].

A tale idea si ispira evidentemente il modello di pianificazione definito «a due stadi», laddove si affianca ad una parte strutturale, contenente le c.d. invarianti, una parte operativa, chiamata invece a definire concretamente le trasformazioni da realizzarsi e, soprattutto, entro quanto tempo ciò debba avvenire[13]: il piano, si ribadisce, nella sua dimensione operativa non si limita a riconoscere in capo al privato la possibilità di "calare" una certa volumetria sulla propria area, ma impone allo stesso anche il rispetto di una determinata tempistica per realizzare (esattamente) quanto autorizzato.

La centralità del fattore "tempo" trova, poi, piena conferma nella stessa disciplina del permesso di costruire e nella relativa indicazione dei termini di inizio e ultimazione dei lavori. Come ricorda la pronuncia in commento, "l'indicazione dei termini nel titolo abilitativo trova la sua ragione nella necessità di avere una certezza temporale riguardo le attività di trasformazione urbanistico edilizia del territorio, che per propria natura è frazionata nel tempo, al fine di impedire che l'eventuale modifica delle previsioni pianificatorie possa essere condizionata senza limiti temporali da antecedenti permessi di costruire". Al riguardo, la giurisprudenza ha chiarito che entro il termine di ultimazione dei lavori l'opera deve essere realizzata sia nella sua dimensione strutturale che funzionale, dovendo la costruzione essere potenzialmente idonea ad assolvere alla destinazione prevista. La stessa nozione di "opera completata" è, allora, legata non solo alla circostanza che il manufatto risulti materialmente realizzato nelle sue strutture portanti, ma anche che esso si riveli funzionalmente adeguato allo scopo per il quale era stato progettato[14].

---

[12] In termini, v. P. Lombardi, *Il governo del territorio tra politica e amministrazione*, Milano, 2012, 114. Evidente è il richiamo anche al Programma pluriennale di attuazione, documento cui è affidato proprio il compito di evitare che lo sviluppo degli insediamenti possa avvenire in maniera episodica e irrazionale. È noto, tuttavia, che questo strumento si è rivelato sostanzialmente fallimentare, anche in ragione del fatto che l'unico rimedio previsto in caso di eventuale inerzia da parte dei privati consiste nell'espropriazione dell'area interessata, eventualità remota per evidenti ragioni di ordine economico. Sul tema v. F. Saitta, *Jus aedificandi o….dovere di costruire*, in *Riv. giur. edilizia*, 2002, 1416 ss.

[13] F. Salvia, C. Bevilacqua, N. Gullo, *Manuale di diritto urbanistico*, Milano 2021, 108 ss.; M.A. Cabiddu, *Il governo del territorio*, Roma-Bari, 2019, 26; P. Stella Richter, *Diritto urbanistico*, Milano, 2012, 31; F. Pagano, *Il "piano operativo" nel processo di pianificazione*, in *Riv. giur. edilizia*, 2010, 67 ss.; A. Bartolini, *Questioni problematiche sull'efficacia giuridica della pianificazione strutturale e operativa*, in *Riv. giur. urbanistica*, 3/2007, 262 ss.

[14] T.A.R. Sardegna, Cagliari, Sez. II, 30 novembre 2022, n. 817, in *Foro amm.*,

Ebbene, come già osservato, nelle ipotesi in cui i lavori non risultino completati entro il termine indicato nel titolo, la norma dispone la decadenza dello stesso "per la parte non eseguita". La centralità riconosciuta alla coordinata temporale, tuttavia, non comporta una assoluta rigidità della stessa, se solo pensiamo che il legislatore ha previsto la possibilità per l'interessato, da un lato, di ottenere la proroga del termine prima della scadenza del permesso di costruire[15], e, dall'altro lato, in caso di avvenuta decadenza, di richiedere un nuovo titolo (o, nel caso, di presentare una s.c.i.a.) per il completamento delle opere[16].

Alla luce del contesto delineato, è allora possibile ricostruire correttamente la fattispecie in esame, facendone emergere la complessità e la correlata esigenza di effettuare puntuali distinguo. Come detto, a fronte di un intervento non ultimato e della relativa decadenza del titolo, il legislatore si limita ad indicare al soggetto interessato le modalità attraverso cui portare a compimento i lavori (la richiesta di un nuovo permesso o la presentazione di una s.c.i.a.), dando in qualche modo per scontata la volontà di ultimare l'opera iniziata: manca del tutto, dunque, una disposizione atta a regolare il caso (invero, come è emerso, niente affatto raro) nel quale questa volontà non sussista.

Ciò posto, la Plenaria affronta la questione in una prospettiva, pienamente condivisibile, secondo la quale occorrerebbe in primo luogo verificare di volta in volta il livello di incompiutezza rilevabile: se gli interventi ancora da realizzarsi sono circoscritti e, di fatto, la loro assenza non preclude una (anche parziale) funzionalità dell'opera, appare coerente con la complessiva disciplina del regime dei suoli che la mancata esecuzione dell'intero intervento entro il termine finale comporti semplicemente l'inefficacia del titolo per la parte non eseguita.

2022, 1546. In termini cfr. T.A.R. Campania, Napoli, Sez. III, 1° giugno 2012, n. 2612, in *Foro amm.- TAR*, 2012, 2022; Cons. Stato, Sez. V, 21 ottobre 1991, n. 1239, in *Riv. giur. urbanistica*, 1992, 421.

[15] "Risponde ad un principio generale dell'ordinamento, la regola secondo cui la proroga del termine per il compimento di una certa attività deve essere richiesta prima della scadenza del termine medesimo, per esigenze di chiarezza, di trasparenza e di pubblicità, a garanzia delle parti e, più in generale, dei terzi; la presentazione della richiesta di proroga è infatti funzionale ad evidenziare la sussistenza e la perduranza dell'interesse del privato alla realizzazione dell'intervento programmato, sia nei rapporti con l'Amministrazione che aveva rilasciato il titolo, sia rispetto ai terzi che, per ragioni di vicinitas, potrebbero avere un qualche interesse ad opporsi all'altrui iniziativa edificatoria" (C. St., sez. IV, 16 marzo 2023, n.2757, in *Riv. giur. edilizia*, 3/2023, 624).

[16] È bene sottolineare che, in base al principio del *tempus regit actum*, il nuovo titolo (permesso o s.c.i.a.) presuppone la perdurante compatibilità degli interventi ancora da realizzare con la disciplina urbanistica vigente. Cfr. T.A.R. Campania, Napoli, Sez. VIII, 16 aprile 2014, n. 2170, in *Foro amm.*, 2014, 1269; C. St. sez. IV, 27 aprile 2012, n. 2471, in *Foro amm. CDS*, 4/2012, 923; T.A.R. Umbria, Sez. I, 15 settembre 2010, n. 465, in *Riv. giur. edilizia*, 2010, I, 2060.

Al contrario, a fronte di un volume gravemente incompleto e, quindi, del tutto inidoneo a soddisfare quella funzione a cui era stato destinato (o altra analoga), la reazione dell'ordinamento non può che essere di diverso tenore, nella misura in cui l'inerzia del privato finisce per assumere un significato che va ben oltre la sua posizione individuale di proprietario[17]. Se, infatti, ci ricorda il Collegio, la *ratio* del previo rilascio del titolo abilitativo riposa nella necessaria verifica che il nuovo manufatto sia coerente con il complessivo disegno del pianificatore, assolvendo alla funzione di garantire il corretto inserimento del manufatto sul territorio, allora trova conferma la tesi secondo la quale il permesso di costruire non riconoscerebbe al cittadino la facoltà di realizzare ciò che desidera "entro" un certo volume, bensì "gli consente l'edificazione di quello specifico fabbricato descritto nel progetto (quanto all'area di sedime, al perimetro, alla sagoma, ai volumi, alle altezze, ecc.)".

La (grave) non conformità (strutturale e funzionale) del manufatto non permette, quindi, di tollerarne la permanenza sul territorio, con consequenziale dovere dell'amministrazione di ordinarne la demolizione. E ciò nel pieno rispetto della tassatività del regime sanzionatorio[18], nella misura in cui la fattispecie in questione non rappresenta affatto un'ipotesi ulteriore di abuso, rientrando piuttosto nella tipologia della totale difformità. L'accezione che di quest'ultima viene tralatiziamente proposta da parte della giurisprudenza, sia amministrativa che penale – ovvero di intervento connotato dalla esecuzione di volumi *ulteriori* rispetto a quelli autorizzati – si rivela a ben vedere errata o, meglio, parziale[19]. La totale difformità, infatti, ai sensi dell'art. 31 del d.P.R. n. 380/2001, si configura ogniqualvolta si realizzi un organismo edilizio integralmente diverso - per caratteristiche tipologiche, plano-volumetriche o di utilizzazione - da quello oggetto del permesso stesso, *ovvero* si eseguano volumi edilizi oltre i limiti indicati nel

---

[17] "La decadenza stabilita dall'art. 15, comma 2, d.P.R. n. 380/2001 sanziona l'inerzia dei privati, sia come disinteresse soggettivo sia come potenziale intralcio alla futura attività di pianificazione. Quest'ultima, infatti, verrebbe resa meno efficace se fosse consentito ai privati di mantenere indefinitamente i diritti edificatori non consumati" (T.A.R. Lombardia, Brescia, sez. II, 14 ottobre 2021, n. 871, in *www.giustizia-amministrativa.it*). P. Capriotti, *L'inerzia proprietaria al tempo della rigenerazione urbana*, in *Riv. giur. urbanistica*, 1/2020, 49 ss.

[18] Cfr. T.A.R. Piemonte, sez. I, 16 marzo 2009, n. 752, in *Foro amm. TAR*, 3/2009, 610.

[19] Cfr. T.A.R. Campania, Napoli, sez. VIII, 30 giugno 2022, n. 4401; T.A.R. Lazio, Roma, sez. II-quater, 16 novembre 2020, n. 12035; Cass. pen., sez. III, 23 aprile 1990, n. 5891, tutte citate da 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 *Urbanistica e app.*, 6/2024, 749-751.

progetto[20]. Il che consente di qualificare come abusivo un immobile ogni qual volta il risultato finale consista in una struttura che non sia in alcun modo riferibile a quella assentita, con la specificazione che la realizzazione di un incremento volumetrico non consentito rappresenta solo una delle possibili fonti di tale difformità, configurabile, sottolinea la Plenaria, anche nel caso in cui vi sia il "mancato completamento della costruzione e vi sia un *aliud pro alio*".

Ebbene, nel condurre alle logiche conseguenze il proprio percorso argomentativo, il Collegio inquadra la fattispecie in esame nella categoria del "*non finito architettonico*"[21] – ravvisabile quando le opere realizzate risultano incomplete strutturalmente e funzionalmente, tanto da condurre ad un manufatto diverso da quello autorizzato – facendone poi derivare la piena sussistenza del fondamento normativo per disporre la restituzione in pristino, consistente nella configurazione di un abuso, *sub specie* di difformità totale dal permesso di costruire.

Interessante, al riguardo, una pronuncia del Consiglio di Stato che già nel 2021 sembrava accogliere tale prospettiva, laddove specificava come si potesse configurare la legittimità degli interventi realizzati prima della decadenza del titolo solo a condizione che "dette opere siano autonome e scindibili", ovvero abbiano una loro seppur parziale funzionalità[22]. Del resto, a supporto delle conclusioni cui giunge la pronuncia in commento, l'amministrazione giammai avrebbe potuto rilasciare il permesso di costruire nell'ipotesi in cui il progetto originariamente presentato dal privato fosse stato quello poi effettivamente realizzato, ovvero lo scheletro edilizio; pertanto, afferma la Plenaria, il principio di simmetria impone all'amministrazione di "ordinare la rimozione dello 'scheletro', che risulti esistente in conseguenza della decadenza del permesso di costruire".

---

[20] Cfr., *ex multis*, C. St., Sez. II, 29 gennaio 2024, n. 906, in *www.giustizia-amministrativa.it*, ove si afferma che "si è in presenza di difformità totale del manufatto o di variazioni essenziali, sanzionabili con la demolizione, quando i lavori riguardino un'opera diversa da quella prevista dall'atto di concessione per conformazione, strutturazione, destinazione, ubicazione". In dottrina, v. F. Vetrò, *Interventi eseguiti in assenza di permesso di costruire, in totale difformità o con variazioni essenziali*, in AA.VV., *Testo unico dell'edilizia*, a cura di M.A. Sandulli, Milano, 2015, 751 ss.

[21] Concetto originariamente approfondito dai teorici della progettazione urbana. Cfr. F. Costanzo (a cura di), *L'architettura del non finito. Una strategia progettuale per l'edificio incompiuto*, Melfi, 2015.

[22] C. St., sez. VI, 19 marzo 2021, n. 1377, in *Foro amm*., 2021, 505: "Ai sensi dell'art. 15 d.P.R. n. 380/2001, l'inutile decorso del termine triennale d'efficacia del titolo edilizio comporta la decadenza dello stesso titolo per la parte non eseguita alla scadenza dei relativi termini e inibisce l'ulteriore corso dei lavori, ma non determina l'illiceità di quanto già realizzato nella vigenza del titolo stesso, purché dette opere siano autonome e scindibili rispetto a quelle da demolire". In termini cfr. C. St., sez. VI, 27 giugno 2022, n. 5258, in *www.giustizia-amministrativa.it*.

In definitiva – una volta sollecitato, senza esito, il privato ad attivarsi al fine di portare a compimento l'opera – l'amministrazione non potrebbe non reagire di fronte ad un'ipotesi di grave abuso edilizio, con conseguente configurazione in capo alla stessa del dovere di emanare l'ordinanza di demolizione del manufatto, attesa la natura di atti obbligatori a contenuto non discrezionale riconosciuta ai provvedimenti repressivi in materia edilizia[23]. Tali conclusioni, osserva la Plenaria, non configurano affatto una violazione del principio di proporzionalità rispetto al regime meno lesivo di cui all'art. 38 del T.U. edilizia (come pure invece prospettato dalla Sezione remittente), trattandosi di due fattispecie del tutto differenti: in caso di non finito architettonico, il ripristino dello stato dei luoghi si giustifica a fronte della accertata divergenza tra quanto autorizzato e quanto realizzato, divergenza "che non sussiste nell'ipotesi dell'art. 38 cit., in quanto in quel caso il legislatore ha ritenuto di disciplinare una fattispecie peculiare, caratterizzata dall'annullamento del permesso di costruire e dalla conformità delle opere al titolo ormai annullato".

4. *Conclusioni: l'eterogeneità delle ipotesi di "incompiutezza" e la consequenziale esigenza di regimi differenziati*

Alla luce delle considerazioni svolte, emerge con chiarezza come il fenomeno del non finito architettonico sia connotato da una notevole complessità intrinseca e abbia un impatto che va al di là del singolo episodio. A ben vedere, infatti, esso intercetta tre elementi centrali delle politiche di governo del territorio: la differenza tra città pianificata e città realizzata, la lotta al degrado urbano, la valorizzazione del fattore temporale. La mancata concretizzazione, nei tempi stabiliti, di quanto autorizzato rende "incompleto" il disegno del pianificatore, frustrando le istanze di sviluppo insite nel piano, con l'aggravio rappresentato dall'inserimento nel contesto urbano di un elemento (lo "scheletro" edilizio) fonte di per sé di degrado ambientale, paesaggistico e sociale.

Il fenomeno è, poi, direttamente legato a quello che forse oggi rappresenta il "tema per eccellenza" del governo del territorio: il consumo di suolo[24]. Gli

---

[23] Cfr. C. St., sez. II, 8 febbraio 2024, n. 1297, in *Riv. giur. edilizia*, 3/2024, 497; C. St., sez. VI, 6 settembre 2017, n. 4243, in *Riv. giur. edilizia*, 2017, 1330; T.A.R. Campania, Napoli, sez. III, 1 giugno 2012, n. 2616, in *Foro amm. TAR*, 2012, 2025; Corte cost., 14 aprile 1988, n. 447, in *Giur. cost.*, 1988, I, 2057. In dottrina v. M.A. Sandulli, *Sanzione-IV) Sanzioni amministrative*, (voce) in *Enc. Giur.*, vol. XXVII, Roma, 1992, 15; A. Cagnazzo, S. Toschei, F.F. Tuccari (a cura di), *Sanzioni amministrative in materia edilizia*, Torino, 2014.

[24] A.G. Pietrosanti, *Consumo di risorse naturali non rinnovabili. Tra diritti della natura, bilanciamento di interessi e tutela giurisdizionale*, Napoli, 2023; G.A. Primerano, *Il consumo di suolo e la rigenerazione urbana*, Napoli, 2022; G. Pagliari, *Governo del*

episodi di incompiutezza architettonica e urbana concorrono, infatti, a rendere incoerenti gli insediamenti e ad incrementare il c.d. *sprawl* urbano, una delle principali fonti di perdita delle aree di valore ambientale[25].

Ciò premesso, appare evidente la rilevanza delle conclusioni cui giunge la Plenaria con una pronuncia attenta alle reali dinamiche e agli interessi sottesi alle trasformazioni edilizie. Il superamento del precedente orientamento e la conseguenziale configurazione del "non finito architettonico" in termini di abuso edilizio, consente finalmente di valicare diversi ostacoli che sino ad oggi hanno spesso impedito di portare a termine processi di rigenerazione urbana, fornendo una soluzione ad un problema di grave degrado, e ottemperando, nel contempo, anche alle pressanti esigenze di razionalizzazione dell'utilizzo della risorsa territorio nell'ottica della riduzione del consumo di suolo. Tra le linee di azione volte ad ottimizzare le politiche di governo del territorio in considerazione della scarsità del suolo vi è, infatti, proprio l'esigenza di tenere in debito conto tutte le risorse inutilizzate, quali siti dismessi e, per l'appunto, edifici la cui costruzione non sia stata terminata.

Non secondaria, poi, la risoluzione di quella evidente contraddittorietà che si registrava tra l'assoggettare alle eventuali sopravvenienze urbanistiche il proprietario che non avesse chiesto per tempo la proroga del permesso di costruire, e il ritenere legittimo (e, quindi, "intangibile") il manufatto incompleto, con conseguente impossibilità per l'amministrazione di ri-pianificare diversamente l'area.

Permangono, tuttavia, anche a seguito della pronuncia della Plenaria, alcuni elementi di incertezza nella interpretazione del fenomeno in questione. La sentenza, infatti, non chiarisce appieno quello che probabilmente rappresenta il profilo più delicato, laddove afferma che il non finito architettonico si configura qualora – a fronte di un manufatto incompleto – vi sia stata la decadenza del permesso di costruire e "non sia possibile ottenere un nuovo titolo abilitativo, ovvero l'interessato non lo richieda". L'incertezza si rinviene nella circostanza che il legislatore non indica affatto un termine entro il quale il privato sia tenuto a chiedere il nuovo titolo finalizzato a completare l'opera, il che rende se non altro problematica l'individuazione della sussistenza dell'ultimo presupposto indicato dalla Plenaria. In assenza di un termine legale, infatti, non vi è certezza su quando il titolo non possa essere più richiesto (se non nelle ipotesi in cui la disciplina urbanistico-edilizia dell'area sia mutata e non contempli più quel tipo di intervento edilizio), né tantomeno su quando si possa affermare che il privato

---

territorio e consumo di suolo. Riflessioni sulle prospettive della pianificazione urbanistica, in *Riv. giur. edilizia*, 5/2020, 325 ss.

[25] Su tale profilo v. E. Boscolo, *Le periferie in degrado (socio-territoriale) e i (plurimi) fallimenti dell'urbanistica italiana*, in *Riv. giur. urbanistica*, 1/2021, 54 ss.; W. Gasparri, *Consumo di suolo e sviluppo sostenibile nella destinazione agricola dei suoli*, in *Dir. pubbl.*, 2/2020, 421 ss.

non abbia intenzione di chiedere il nuovo titolo. *De iure condendo*, al fine di giungere ad un assetto di interessi davvero connotato da assoluta certezza, occorrerebbe stabilire *ex lege* un termine massimo entro cui il privato possa attivarsi per portare a compimento i lavori, ad esempio introducendo una modifica del seguente tenore all'art. 15 co. 3 del d.P.R. n. 380/2001: "La realizzazione della parte dell'intervento non ultimata nel termine stabilito è subordinata al rilascio di nuovo permesso per le opere ancora da eseguire, da richiedere entro un anno dalla decadenza del precedente titolo".

Altro profilo critico è rappresentato dall'indeterminatezza del concetto di "non finito" o "incompleto" architettonico[26]: non sempre, infatti, ci si trova di fronte a ipotesi come quella oggetto della pronuncia della Plenaria, ovvero nelle quali il grado di incompiutezza è tale da rendere non dubitabile l'assenza di una autonoma funzionalità degli interventi realizzati[27]; in molti casi, il manufatto incompiuto è dotato di una propria (magari minima) funzionalità, sebbene differente e incompatibile con quella originariamente prevista nel titolo: ci si chiede, allora, se anche in tale ipotesi si configuri una fattispecie di abuso per totale difformità. Sul punto, la Plenaria non assume una posizione chiara: in alcuni passaggi, infatti, essa sembra legare l'operatività dell'art. 31 cit. alle sole ipotesi di grave incompiutezza, ad esempio quando richiama la figura dello "scheletro" edilizio come paradigma del non finito architettonico (p. 19); tuttavia, tale assunto si rivela in contrasto con quanto si legge in altra parte della medesima pronuncia, laddove si afferma che le trasformazioni edilizie sarebbero da considerarsi lecite solo allorquando vi sia "coincidenza tra quanto è stato assentito e quanto è stato realizzato", potendo essere ritenuti conformi unicamente i manufatti "autonomi funzionalmente" ai quali "manchino soltanto opere marginali" (p. 20).

Quel che è certo è che, a seguito delle precisazioni della Plenaria, non è più possibile ritenere che la categoria della totale difformità dal titolo edilizio sia connotata da uniformità: occorre, piuttosto, che l'amministrazione "misuri" di volta in volta le divergenze (strutturali e funzionali) e valuti se si configurino o meno i presupposti per l'ipotesi di non finito architettonico, con tutte le conseguenze in termini non solo di legittimità, ma anche di doverosità del successivo ordine di demolizione. Laddove, invece – nonostante l'incompiutezza di quanto realizzato – le opere dovessero comunque risultare autonome, scindibili e funzionali, le determinazioni del comune potrebbero essere tanto nel senso di considerarle sostanzialmente conformi al titolo abilitativo, quanto nel senso di ritenere applicabile la disciplina di cui all'art. 34 (Interventi eseguiti in parziale difformità

[26] Sul piano definitorio, invero, la Plenaria non "brilla" per chiarezza, nella misura in cui qualifica la medesima fattispecie prima come "non finito architettonico" (p. 16) e poi come "incompleto architettonico" (p. 18).

[27] Nel caso di specie, prima della sospensione dei lavori era stato effettuato unicamente lo scavo delle fondamenta, con l'installazione di alcuni pilastri strutturali.

dal permesso di costruire) o all'art. 36 (Accertamento di conformità) del T.U. Edilizia[28].

In conclusione, gli approdi cui giunge la Plenaria – per quanto non esenti da perduranti profili di incertezza – sono senza dubbio da salutare con favore, in quanto consentono, da un lato, di attribuire valenza sostanziale al concetto di difformità edilizia e, dall'altro, di riconoscere appieno la centralità del fattore "tempo" nelle dinamiche di trasformazione urbana. La prospettiva delineata, infatti, impone che gli interventi edilizi si compiano non solo in conformità alla disciplina urbanistico-edilizia di riferimento, ma anche nel solco di una linea temporale ben definita, al fine di garantire effettiva concretezza allo sviluppo del territorio prospettato negli atti di pianificazione: solo in tal modo la "città immaginata" potrà coincidere con la "città realizzata"[29].

BIBLIOGRAFIA

Bartolini A., *Questioni problematiche sull'efficacia giuridica della pianificazione strutturale e operativa*, in *Riv. giur. urbanistica*, 3/2007;

Boscolo E., *Le periferie in degrado (socio-territoriale) e i (plurimi) fallimenti dell'urbanistica italiana*, in *Riv. giur. urbanistica*, 1/2021;

Cabiddu M.A., *Il governo del territorio*, Roma-Bari, 2019;

Cagnazzo A., Toschei S., Tuccari F.F. (a cura di), *Sanzioni amministrative in materia edilizia*, Torino, 2014;

Calabrò M., *Decadenza del permesso di costruire e "non finito architettonico". La rilevanza della coordinata temporale nelle trasformazioni edilizie*, in *Riv. giur. edilizia*, 5/2015;

Calabrò M., *Il tempo "certo" ed il tempo "giusto" nell'azione amministrativa: spunti per un dialogo*, in Carbone A., Aperio Bella F., Zampetti E. (a cura di), *Dialoghi di diritto amministrativo*, Roma, 2024;

Costanzo F. (a cura di), *L'architettura del non finito. Una strategia progettuale per l'edificio incompiuto*, Melfi, 2015;

Capriotti P., *L'inerzia proprietaria al tempo della rigenerazione urbana*, in *Riv. giur. urbanistica*, 1/2020;

[28] 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*, cit., 744.

[29] M. Calabrò, *Il tempo "certo" ed il tempo "giusto" nell'azione amministrativa: spunti per un dialogo*, in A. Carbone, F. Aperio Bella, E. Zampetti (a cura di), *Dialoghi di diritto amministrativo*, Roma, 2024, 159.

De Nictolis R., Grassi F., *Efficacia temporale e decadenza del permesso di costruire*, in AA.VV., *Testo unico dell'edilizia*, Sandulli M.A. (a cura di), Milano, 2015;

Fabri A., Taraschi E.A., *La c.d. fiscalizzazione dell'abuso edilizio: alcune questioni aperte*, in *Dir. e proc. amm.*, 3/2022;

Gasparri W., *Consumo di suolo e sviluppo sostenibile nella destinazione agricola dei suoli*, in *Dir. pubbl.*, 2/2020;

Giannini M.S., *Pianificazione*, voce in *Enc Dir.*, vol. XXXIII, Milano, 1983;

Lombardi P., *Il governo del territorio tra politica e amministrazione*, Milano, 2012;

Musone R., *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 *Urbanistica e app.*, 6/2024;

Occhiena M., *Breve ricostruzione storica dell'istituto della decadenza della concessione edilizia per mancata ultimazione dei lavori*, in *Riv. giur. edilizia*, 1998;

Pagano F., *Il "piano operativo" nel processo di pianificazione*, in *Riv. giur. edilizia*, 2010;

Pagliari G., *Manuale di diritto urbanistico*, Milano, 2019;

Pagliari G., *Governo del territorio e consumo di suolo. Riflessioni sulle prospettive della pianificazione urbanistica*, in *Riv. giur. edilizia*, 5/2020;

Parisi R., *Profili applicativi della fiscalizzazione degli abusi edilizi*, in *www.giustiziainsieme.it*, 2024;

Pietrosanti A.G., *Consumo di risorse naturali non rinnovabili. Tra diritti della natura, bilanciamento di interessi e tutela giurisdizionale*, Napoli, 2023;

Primerano G.A., *Il consumo di suolo e la rigenerazione urbana*, Napoli, 2022;

Saitta F., *Jus aedificandi o….dovere di costruire*, in *Riv. giur. edilizia*, 2002;

Saitta F., *Efficacia e decadenza del permesso di costruire*, in *Riv. giur. urbanistica*, 3-4/2014;

Saitta F., *Governo del territorio e discrezionalità dei pianificatori*, in *Riv. giur. edilizia*, 6/2018;

Salvia F., Bevilacqua C., Gullo N., *Manuale di diritto urbanistico*, Milano 2021;

Sandulli M.A., *Sanzione-IV) Sanzioni amministrative*, (voce) in *Enc. Giur.*, vol. XXVII, Roma, 1992;

Spasiano M.R., Calabrò M., Brocca M., Giusti A., Mari G., Pietrosanti A.G., *Fondamenti di diritto per l'architettura e l'ingegneria civile*, Napoli, 2023;

Stella Richter P., *Diritto urbanistico*, Milano, 2012;

Urbani P., *Conformazione dei suoli e finalità economico sociali*, in *Urbanistica e app.*, 2013;

Vetrò F., *Interventi eseguiti in assenza di permesso di costruire, in totale difformità o con variazioni essenziali*, in AA.VV., *Testo unico dell'edilizia*, M.A. Sandulli (a cura di), Milano, 2015.

Prerogative proprietarie, autonomia privata e sostenibilità. Spunti critici a proposito di condhotel

Enrico Camilleri

1. La prospettiva di analisi che funge da filo rosso di questo importante Convegno – *Attrattività dei borghi e recupero del patrimonio edilizio in una logica di sostenibilità* – e quella più specifica su cui siamo chiamati a riflettere in questa sessione, dedicata ad autonomia contrattuale, turismo sostenibile e conformazione dei diritti reali, nel mentre senz'altro rimandano alla ricca elaborazione teorica sulla funzione sociale della proprietà[1], sollecitano altresì a interrogarsi sull'eventuale rinnovato slancio che a quest'ultima possa derivare da una declinazione (anche) in chiave di sostenibilità.

La si intenda quale clausola generale ovvero, più plausibilmente, come espressione riassuntiva di principi e valori apicali dell'ordinamento, la cui concretizzazione resti affidata alla mediazione della (clausola generale di) utilità sociale[2], la sostenibilità tende in effetti sempre più ad accreditarsi come formula "magica", in grado di dischiudere nuove direttive conformative per l'esercizio delle prerogative proprietarie, persino di là da esplicite indicazioni positive. Di più, essa sembra quasi in grado di apprestare un limite esterno, un argine a manifestazioni dell'autonomia privata che flettano in modo sempre più estremo il contenuto del *dominium,* lasciando spazio a una congerie di concorrenti poteri/prerogative di godimento di terzi sul singolo bene.

A mio avviso una impostazione siffatta risulta poco conducente, specie se la si affidi all'ennesima epifania di un ruolo creativo della giurisprudenza; e significativa conferma mi pare possa ben cogliersi, in tale direzione, dalla recentissima

---

[1] Senza pretesa alcuna di completezza ci si limita a rinviare ai fondamentali lavori di Pugliatti, *La proprietà nel nuovo diritto*, Milano, 1964 (rist.), p. 49; Rodotà, *Il terribile diritto. Studi sulla proprietà privata*, Bologna, 1981, spec. 405 e ss.; Rescigno, *Per uno studio sulla proprietà*, in *Riv. dir. civ.*, 1972, I, p. 1 e ss. ; Gambaro, *Il diritto di proprietà*, in *Tratt. Cicu-Messineo*, Milano, 1995, p. 21 e ss. nonché 235 e ss.

[2] Cfr., in tale direzione, la persuasiva argomentazione di Guizzi, *La sostenibilità sub specie iuris*, in *Nuovo dir. civ.*, 2024, 4, p. 3 ss.; da una diversa prospettiva v. L. Balestra, *Causa e meritevolezza degli interessi perseguiti nel prisma della sostenibilità,* ibid., p. 16 e ss.

pronunzia delle sezioni unite della Corte di cassazione in tema di rinuncia al diritto di proprietà[3].

I giudici di legittimità, infatti, proprio nel ribadire la piena legittimità del negozio unilaterale abdicativo del diritto (di proprietà), hanno fra l'altro esplicitamente escluso una sua possibile nullità virtuale derivante dalla (tradita o vulnerata) *funzione sociale* di cui all'art 42, comma 2 Cost., non in grado infatti di venire assunta a parametro di un sindacato limitativo dei poteri dominicali.

Senonché, pur persuasivamente mostrata la non percorribilità di un uso se del caso anche demolitorio della sostenibilità, resta comunque sul campo il problema che la specola da quella apprestata contribuisce a fare emergere e consistente in ciò: che manifestazioni dell'autonomia privata polarizzate su dominio e/o diritti minori, per il tipo di effetti che generino e/o delle operazioni economiche cui siano strumentali, concorrono al generarsi di esternalità negative trascendenti la dimensione individuale, che vanno dall'eccessivo sfruttamento del territorio, all' iper-antropizzazione, all'overtourism, tanto per citarne alcune.

Manifestazioni dell'autonomia privata da cui conviene dunque brevemente prendere le mosse per svolgere qualche considerazione sul tema generale indicato.

2. Come noto, già istituti classici quali comunione e condominio si incaricano di offrire ampia traccia della elasticità di cui le prerogative proprietarie sono capaci, specie in punto di temperamenti del tratto di esclusività[4].

Non vi è dubbio, tuttavia, che assai più avanzati sono gli scenari effettuali scaturenti da fattispecie di più recente conio legislativo, quali multiproprietà e soprattutto condhotel, laddove si segnala una accentuata curvatura o torsione impressa allo statuto dominicale dalla vocazione turistica del singolo bene, spesso neppure coincidente con la classica destinazione urbanistica alberghiera[5].

---

[3] Cfr. Cass. sez. un. 11 agosto 2025, n. 23093, in www.nonsolodirittobancario.it; se ne veda un commento in Mondini, *Le Sezioni Unite sulla rinuncia abdicativa alla proprietà immobiliare e sulla sorte del bene oggetto di rinuncia*, in *Immobili & proprietà*, 2025, p. 625 e ss. Il dibattito intorno alla rinunziabilità o meno al diritto di proprietà, prima della decisione delle Sezioni Unite, è ricostruito da R. Quadri, *La rinunzia alla proprieta` immobiliare: le alternative nel dibattito che precede l'intervento delle sezioni unite,* in *NGCC,* 2024, 1472 e ss.

[4] In proposito vedi l'ampia analisi condotta da Bernes, *Proprietà immobiliare e condivisione fra legge e contratto. Dalla comunione al condhotel*, Torino, 224, p. 12 e ss. ed ivi un'accurata ricostruzione dei principali termini del dibattito in argomento

[5] In argomento si veda Viterbo, *La rilevanza della destinazione turistica nella disciplina dei beni: profili civilistici*, in *Riv. giur. edil.*, 2020, p. 377 e ss.; da ultimo v. altresì Calvo, *Conformazione della proprietà e vincolo alberghiero. Note a margine di una recente sentenza della consulta*, in *NGCC,* 2025, p. 1419 e ss.

Ciò è particolarmente accentuato nel caso del condhotel, la cui genesi rimonta al c.d. decreto sbocca Italia del 2014 (d.l. 12 settembre 2014, n. 133, art. 31) ma il cui più strutturato telaio disciplinare si rinviene nel DPCM 22 gennaio 2018 n. 13[6].

I termini essenziali dell'operazione sono presto riassumibili: un albergatore aliena a terzi la proprietà esclusiva di singole unità immobiliari destinate ad uso residenziale ricavate però dal corpo di una più ampia (in origine) unitaria struttura alberghiera. Non è tutto, però.

Se i proventi del trasferimento consentono al dante causa di reperire risorse finanziare utili ai fini della riqualificazione della struttura ricettiva stessa, non è infatti nella sola coppia "produzione di effetti reali-realizzazione del valore di scambio" che si esaurisce la tensione funzionale dell'operazione, giacché viene altresì definito contrattualmente, tra albergatore-alienante e privato-acquirente, un reticolo di ulteriori e più complessi rapporti.

Da una parte diritti personali di godimento sulla singola unità alienata, in favore del primo soggetto, legati alla possibilità di sfruttamento turistico-ricettivo dell'immobile oggetto trasferito, per i periodi in cui non ne abbia il godimento diretto il nuovo proprietario e vincoli a carico dell'acquirente circa il rispetto delle modalità di conduzione del condhotel o la garanzia dell'omogeneità estetica dell'immobile in caso di interventi edilizi sull'unità acquisita (art. 8 d.p.c.m. 13/18). Dall'altra, giusto in favore di quest'ultimo soggetto e a carico del gestore unico della struttura, il vincolo alla fornitura dei medesimi servizi (alberghieri e aggiuntivi) ordinariamente riservati alla clientela ospitata nelle singole camere.

Appare evidente, e lo si coglie sin già dall'articolo 1 del d.p.c. del 2018, come l'esigenza di recupero e ammodernamento del patrimonio immobiliare a vocazione turistica sia coltivata in uno con la prospettiva dell'impresa (alberghiera) e della sua utile prosecuzione, esaltando l'elasticità del dominio e dei suoi contenuti, qui nei termini precipui di una minimizzazione delle prerogative di esclusività. Come del resto sottolineato dalla Corte Costituzionale[7] in occasione di una pronuncia resa proprio sull'art 31 del d.l. n. 133/14 (c.d. Sblocca Italia), sospettato di comprimere indebitamente le prerogative delle provincie autonome di Trento e Bolzano, si è – con il condhotel – in presenza di una disciplina ibrida, che non riguarda solo il mutamento controllato della destinazione urbanistica di immobili[8] ma altresì aspetti privatistici, segnatamente le facoltà di godimento in capo al proprietario e i rapporti condominiali.

---

[6] Se ne veda una ampia sintesi critica già in Finessi, *La nuova disciplina in materia di condhotel (Dal d.P.C.M. 22 gennaio 2018 n. 13 alla legislazione regionale)*, in *NLCC*, 2019, 1396 e ss.; vedi altresì da Bernes, *Proprietà immobiliare e condivisione fra legge e contratto. Dalla comunione al condhotel*, cit., p. 101 e ss.

[7] Cfr. Cort. Cost., 14 gennaio 2016, n. 1.

[8] Funzionale proprio al trasferimento in proprietà esclusiva di singole unità

Dal punto di vista schiettamente civilistico, in effetti, la disciplina in parola abbraccia la prospettiva dell'economia circolare, dell'accesso plurale a una risorsa – bene immobile – e della composizione di plurime istanze e posizioni soggettive polarizzate su di essa; e lo fa incidendo proprio sulla fisionomia del diritto o meglio (sulle modalità) del godimento cui esso mette capo[9].

In altri termini, l'agire combinato di legge e contratto, non troppo dissimilmente da quanto in fin dei conti è caratteristico della multiproprietà, fa sì che il dominio sia posto al centro di una congerie di rapporti, che legittimino pretese concorrenti di più soggetti all'uso/sfruttamento del medesimo bene e che simmetricamente importino un esercizio selettivo della facoltà escludente da parte del proprietario.

3. Ora, senza che pure vi sia modo qui di affrontare nel dettaglio i molti aspetti di interesse (civilistico) della disciplina appena richiamata, può senz'altro convenirsi sul fatto che essa esprima una direttiva ben precisa di sostegno all'attività di turistica e alle esigenze di sua *promozione*, seppure con un occhio rivolto anche all'ammodernamento del patrimonio edilizio. Una policy di sostenibilità dell'attività turistica, verrebbe fatto di dire, nel senso cioè di declinata dalla sola angolazione di chi professionalmente quella attività svolga, anche in termini di mitigazione della frizione concorrenziale tra il classico turismo alberghiero e le forme "nuove" di ricettività quali quelle inverate da B& B e soprattutto case-vacanze o affitti brevi[10].

C'è tuttavia anche un'altra dimensione del problema o, se si preferisce, un'altra direttrice racchiusa in quella medesima formula della sostenibilità turistica e che rischia di rimanere però non adeguatamente valorizzata, pur se di sempre maggiore rilevanza ed urgenza in relazione a centri urbani e borghi, specie quelli di maggiore interesse culturale e artistico: mi riferisco al fenomeno che si è detto di disneyzzazione[11] dei luoghi di interesse turistico. Un fenomeno a fronte del quale proprio una sostenibilità presa sul serio e assunta nella pienezza del suo significato reclama controspinte legate ad istanze quali il calmiere alla dinamica degli affitti, il freno alla pressione fondiaria o alla iper-antropizzazione di luoghi di particolare pregio e altrettanto peculiare vulnerabilità. In pratica, una parte dei temi che fanno da sfondo alla crescente intensità delle dispute sulla attitudine o meno dei regolamenti condominiali c.d. contrattuali a intercettare nuove figure

immobiliari a vocazione residenziale, ricavate dall'unitario complesso immobiliare.

[9] Cfr. Bernes, *op. cit.*, spec. p. 297 e ss.

[10] Uno spunto in tale direzione può essere colto dalla lettera dell'art 1 del d.p.c.m. 13/18, ove si sottolinea la finalità di diversificazione dell'offerta turistica.

[11] Cfr. Cusano, *I rimedi urbanistici alla disneyficazione delle città*, in *Giorn. dir. amm.*, 2025, p. 171 e ss.

e tipologie contrattuali quali proprio B & B o affitti brevi[12], ma che soprattutto mettono a nudo i limiti di azione delle amministrazione locali.

Di qui gli interrogativi sugli eventuali limiti impliciti all'esercizio delle prerogative dominicali e più in particolare alle manifestazioni del potere di disporre, derivabili dalla funzione sociale della proprietà, declinata in chiave di sostenibilità.

Per vero, si sarebbe indotti a ritenere che qualche spunto, nella direzione considerata, possa trarsi utilmente dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia sull'applicazione della direttiva Bolkestein (Dir. 2016/123), dedicata ai servizi nel mercato interno.

Non solo, infatti, la Corte ha avuto modo di chiarire (decisione *Cali Apartments*[13]) come tra i servizi in ambito turistico rientri anche la locazione breve di locali ammobiliati, a clientela di passaggio che non elegge domicilio, da parte di operatori professionali e non; ma soprattutto, che tra i motivi imperativi di interesse generale i quali, a condizione di non discriminazione e proporzionalità, possono giustificare un regime nazionale autorizzatorio dello svolgimento del singolo servizio, rientrino anche quelli di lotta alla scarsità degli alloggi e alla eccessiva pressione sui loro prezzi, nonché di salvaguardia ambientale rispetto ai rischi di eccessiva pressione fondiaria.

Ritenere però che gli indici valutativi considerati dalla Corte di Giustizia e testé richiamati, unitamente ad altri, possano utilmente confluire sotto le insegne della sostenibilità, innervandola fino a farne il grimaldello di un sindacato giudiziale a carico dell'esercizio dei poteri privati di disposizione sui beni ci pare, come anticipato, nulla più che una suggestione. Una suggestione cui già la Corte europea non dà adito (avallando infatti la legittimità pur sempre di discipline nazionali ad hoc) ma che, in ottica tutta interna, la recente pronunzia delle sez. unite della Cassazione, prima richiamata, vale a mostrare in tutta la sua inconsistenza.

Seguendo la traccia delle ordinanze di rimessione dei Tribunali di Venezia e L'Aquila, la Corte ha in effetti chiarito come il diritto di disporre in modo pieno ed esclusivo del *dominium*, secondo l'indicazione dell'art 832 c.c., non soffra altre compressioni che quelle esplicitamente dettate dalla legge e di conseguenza non possa non implicare anche la facoltà abdicativa del diritto medesimo, senza che ostacoli indiretti o impliciti possano derivare dalla formula della funzione sociale della proprietà di cui all'art 42 Cost. Riprendendo una fondamentale

---

[12] Cfr Triola, *Le limitazioni nel regolamento c.d. contrattuale di condominio alla destinazione delle unità immobiliari in proprietà esclusiva tra nullità e interpretazione*, in *Immobili & proprietà* , p. 93 e ss.; Berruti, *Le locazioni per finalità turistiche nella realtà condominiale*, in Contratti, 2023, p. 91 e ss.; Scalettaris, *La clausola del regolamento condominiale limitativa dell'utilizzo dell'unità di proprietà esclusiva*, in *Immobili & proprietà*, 2022, p. 433 e ss.

[13] Cfr CdG, cause riunite C-724/18 e C-727/18, *Cali Apartments SCI.*

indicazione già fornita dalla Corte costituzionale con la decisione n. 252 del 1983, viene ribadito come la funzione sociale non abbia fatto della proprietà una funzione pubblica e come non sia predicabile un obbligo di essere o rimanere proprietari[14].

Non ho naturalmente modo di lambire alcuno dei profili di questa complessa quanto importante pronuncia. Si direbbe sulle prime valorizzata una dimensione per così dire classica del dominio e della sua pienezza – seppure certo sotto il parziale profilo del potere di disposizione – assumendosene come non ex se censurabili, neppure in chiave di abuso del diritto, le eventuali spinte meramente egoistiche.

Quel che viene tuttavia in esponente è, mi pare, la opportuna sottolineatura circa la necessaria mediazione legislativa per dare svolgimento a formule di indirizzo quali quella di funzione sociale (della proprietà) o di utilità sociale resta soggetto ed è dunque semmai di riflesso che – laddove tale mediazione manchi – si delinea uno spazio significativo e non comprimibile per l'autonomia privata.

Del resto, ritornando al condhotel è giusto agire combinato di legge e contratto che consente di conciliare rendita (proprietaria) e profitto, di introdurre una dimensione collaborativa, partecipativa, nella estrazione del valore d'uso e di valorizzare una logica relazionale anziché rivale riferita ai beni; di più, che tutto ciò consenta ma lasciando residuare una adeguata utilità patrimoniale per il dominus, preservando cioè il minimo costituzionale del diritto di proprietà.

Se tanto vale però in chiave per così dire construens, a maggior ragione deve valere nella speculare prospettiva destruens, o comunque limitativa. In tanto la funzione sociale della proprietà o, se si preferisce, il moltiplicatore di tensione conformativa che ad essa possa derivare dalla formula della sostenibilità, può giungere a frapporre ostacoli a manifestazioni del potere dispositivo del proprietario – quali quelle in cui si risolvono condhotel o altre fattispecie congeneri (es. multiproprietà) – in quanto ricorrano specifiche indicazioni e concretizzazioni legislative, *ad instar* di quel che le sezioni unite hanno oggi opportunamente sottolineato in relazione all'esercizio del potere abdicativo.

Non pare, in altri termini, esservi alternativa all' intervento organico del legislatore nazionale, che consenta di superare la babele di discipline locali e di imbastire un quadro regolatorio unitario, incentrato su un regime autorizzatorio e soprattutto intessuto di chiare indicazioni conformative, capaci di apprestare risposta adeguata alle istanze che il rimando alla "sostenibilità" bene sintetizza ma nulla più, senza cioè la minima attitudine a darvi presidio.

[14] Cfr. Cort. cost, 28 luglio 1983, n. 252, in *Foro it.*, 1983, I, p. 2628 e ss.

Interventi pubblici e privati per la tutela dei borghi storici

Roberto Carleo

Sommario: 1. La nozione di borgo storico. – 2. La fuga dei residenti. – 3. L'incentivazione della attrattività turistica. – 4. Le soluzioni: interventi pubblici e interventi privati (specie in attuazione del principio di sussidiarietà). – 5. Alcuni utili strumenti civilistici: atto di destinazione, fondazioni di partecipazione ed enti del terzo settore, tra cui le cooperative di comunità.

1. *La nozione di borgo storico*

Intendiamo per borgo storico un centro abitato di piccola o media grandezza e importanza, che abbia una propria identità culturale meritevole di tutela.

Sebbene l'etimo latino *bŭrgus* esprima letteralmente il significato di 'castello fortificato' (che resta peraltro nella parola tedesca *Burg* che appunto significa 'castello') tuttavia oggi, per parlare di borgo, non appare necessario che vi sia un castello o delle mura fortificate.

Né tantomeno appare necessario che il borgo sia esterno e separato dal centro urbano, giacché esso può essere inglobato nelle città e uno stesso piccolo centro urbano può essere considerato come tale[1].

Manca una definizione normativa unitaria[2].

---

[1] In realtà vi è chi ritiene che si dovrebbe adoperare il termine borgo con attinenza ai grandi e medi centri cittadini, mentre sarebbe inappropriato per indicare la singola piccola realtà di centro abitato isolato o sparso nel territorio agricolo, per le quali sarebbe più appropriato il termine 'borgata'. In tal senso cfr. Pagliai, *Non chiamateli Borghi – Don't call them Borghi*, in https://www.studiotecnicopagliai.it/non-chiamateli-borghi/, il quale afferma che è sbagliato definire così i paesini e abitati sparsi quando in urbanistica hanno origini diverse.

[2] L'ultima, secondo quanto indicato nel PNRR, intende per "borgo" un "piccolo insediamento storico che ha mantenuto la riconoscibilità nella struttura insediativa storica e la continuità dei tessuti edilizi storici prevalentemente isolati e/o separati dal centro urbano non coincidenti con il centro storico o porzioni di esso. A meno che non siano Comuni piccoli o piccolissimi caso in cui il centro storico è considerato Borgo."

Gli interventi normativi esistenti indicano dati e parametri diversi[3].

Ad esempio il numero di persone oltre il quale si supererebbe la dimensione del borgo trova nelle diverse fonti limiti che spaziano tra i 2.000 e i 20.000 residenti[4].

Talvolta il borgo è anche inteso come territorio dell'entroterra distante dal mare[5], ma ai fini che qui ci occupano non possono certo escludersi dall'indagine le piccole isole, le quali – anzi – proprio in ragione dell'isolamento dovuto al mare che le separa dalla terraferma, presentano spesso tutti quegli elementi di 'fragilità' del territorio che devono essere oggetto di tutela[6].

Se dunque la stessa nozione normativa di 'borgo' appare variabile nella legislazione, anche regionale, ciò che rileva è soprattutto la mancanza di una linea di obiettivi che il legislatore intenda perseguire o nella linea della 'conservazione', oppure in quella della 'trasformazione', che potrebbe rivelarsi quale risultato più utile e realistico da realizzare in concreto.

Il problema da risolvere per evitare lo spopolamento dei borghi è quello di arrestare il circolo vizioso che deriva dalla difficoltà di garantire ai residenti i servizi e le opportunità di cui godono i cittadini dei più grandi centri urbani, quali scuole, ospedali, uffici postali, trasporti e altre attività commerciali, non solo pubbliche ma anche private, che diventano antieconomiche quando il numero dei fruitori diminuisce, di talché, in una logica di mercato (fondata essenzialmente sulle ragioni del profitto), tendono inesorabilmente ad essere soppresse.

2. *La fuga dei residenti*

Il problema dei borghi storici deriva dallo spopolamento dei residenti, che migrano altrove per stabilirsi nelle grandi città.

---

[3] De Marchi, *Il turismo dei borghi, ma what's a borgo?*, in https://www.officinaturistica.com/2023/04/il-turismo-dei-borghi-ma-whats-a-borgo/

[4] In giurisprudenza, *ex multis*, v. C. St. 14 dicembre 2022, n. 10937.

[5] Ciò ad esempio nella più antica iniziativa di tutela dei borghi, ovvero le Bandiere Arancioni del *Touring Club Italiano*, che dal 1998 conferisce un riconoscimento di qualità turistico-ambientale ai piccoli comuni dell'entroterra italiano, ovvero solo quelli che non hanno un tratto costiero, con un massimo 15.000 abitanti.

[6] Appare rilevante sul punto l'intervento appena programmato dal Governo con gli "Stati generali isole minori" (Lipari 10-12 ottobre 2025), che consiste in un tavolo tra operatori pubblici e privati per tentare di risolvere, anche mediante lo stanziamento di appositi fondi, le fragilità dei territori e i problemi delle infrastrutture, al fine di garantire ai 230.000 abitanti residenti nei 35 comuni delle isole minori gli stessi diritti ((trasporti, sanità, studio) goduti dai 55 milioni di italiani residenti nei circa 8.000 comuni situati nella terraferma.

La grave conseguenza dello spopolamento è l'abbandono del patrimonio immobiliare e delle tradizioni culturali locali.

Per invertire o comunque per frenare questa tendenza occorre indurre i residenti a rimanere nei luoghi di origine (e anche attrarre nuovi residenti) mediante agevolazioni fiscali ed altri incentivi economici idonei a favorire lo sviluppo dell'economia e del mercato, anche per le opportunità di lavoro.

Per questi obiettivi una risorsa eccezionale è certamente offerta dalla rivoluzione tecnologica, poiché i collegamenti internet ad alta velocità (via cavo o, specie in mancanza, via satellite) consentono nuove e sempre più performanti soluzioni per ridurre l'isolamento ed accedere alle opportunità di studio e di lavoro anche a distanza[7].

Ma il solo collegamento telematico non basta, poiché il territorio esige comunque investimenti per infrastrutture logistiche, che consentano di ridurre i tempi della mobilità e del trasporto fisico e materiale di persone e di merci, favorendo l'avviamento delle attività commerciali e il funzionamento del mercato.

3. *L'incentivazione della attrattività turistica*

La ricettività e l'implementazione del turismo rappresentano una soluzione importante, la quale tuttavia, in particolare nelle località di massimo pregio e di fama internazionale, rischia di produrre effetti controproducenti, poiché l'eccessivo flusso di turisti, prevalentemente concentrato in brevi stagioni, finisce per aumentare il costo della vita e quindi per allontanare i residenti, riducendo tali località a veri e propri villaggi turistici, che restano desolati fuori stagione.

Il problema della fuga dei residenti dunque non può essere compensato con l'aumento dei turisti, oltre il limite della sostenibilità, che rischia molto spesso di aggravare la situazione.

Anche le attrazioni turistiche più rinomate soffrono e stanno perdendo la propria identità a causa della fuga dei residenti, ormai impossibilitati a sostenere i costi divenuti eccessivi e dalla sempre più grave assenza di servizi nei periodi privi del flusso turistico.

È sotto gli occhi di tutti, ad esempio, il caso della costiera amalfitana e dell'isola di Capri, che rischiano di trasformarsi in delle gigantesche scenografie, bellissime da fotografare ma svuotate della propria anima. Senza residenti, i borghi si riducono a 'hotel diffusi'. Si affievoliscono le tradizioni, si perde la quotidianità che ha reso unico il territorio: le botteghe, i pescatori, le trattorie locali che preparano i piatti tipici, le feste patronali con la comunità riunita.

I residenti non trovano più alloggi. Da più parti si lancia l'allarme e si chiedono strumenti per regolare il fenomeno degli affitti brevi, che ha aggravato no-

[7] Il c.d. *digital divide*, difatti, rappresenta uno dei più grandi limiti di alcune aree del nostro Paese e che accentua sempre più la distanza tra le città e le aree interne.

tevolmente questo disagio per i residenti. Si parla di quote massime, di incentivi fiscali per chi affitta a residenti, di fondi per garantire alloggi a chi lavora in tali località. Ma intanto il tempo scorre, e ogni anno qualche decina di famiglie in più lascia i vicoli per trasferirsi in centri più grandi nell'entroterra.

Il rischio, concreto, è che tra pochi anni queste rinomate ed esclusive località siano popolate solo da turisti e seconde case. Un paradiso senza abitanti, dove la vita vera, quella dei residenti, si è spostata altrove.

Paradossalmente proprio nei borghi storici in cui l'attrattività del turismo è meno sviluppata è più facile favorire l'insediamento di nuove comunità, ad esempio di extracomunitari, che riescono a svilupparsi e a sopravvivere sostituendosi agli originari residenti, raccogliendone almeno in parte le tradizioni, sia pure continuandole inevitabilmente con una profonda modifica culturale.

Sotto questo profilo, il problema dei borghi si intreccia con quello della immigrazione.

Per fare un esempio, tra i molti, nell'isola di Ventotene, che nel periodo invernale si riduce a poche decine di unità, si è utilmente e stabilmente insediata una laboriosa comunità di rumeni.

E molti altri borghi italiani sono ormai abitati prevalentemente da cittadini extracomunitari, incentivati dalla maggiore facilità di reperire gli alloggi abbandonati dai residenti, il che, pur comportando una radicale modifica culturale, guardando il rovescio della medaglia, potrebbe trasformarsi in una opportunità di integrazione sociale, magari con gli opportuni controlli, ma comunque necessaria per la sopravvivenza dei borghi stessi.

4. *Le soluzioni: interventi pubblici e interventi privati (specie in attuazione del principio di sussidiarietà)*

Il legislatore non è insensibile al problema dello spopolamento dei borghi storici e non mancano diversi interventi normativi volti ad incentivare i necessari investimenti, anche mediante lo stanziamento di fondi dedicati, dapprima con la legge "salva borghi" del 2017 (160 milioni di euro) e da ultimo, nel 2021, con un apposito capitolo del PNRR (un miliardo di euro)[8].

[8] L'attenzione legislativa ai beni culturali e al paesaggio si è cominciata a manifestare a partire dalla "Carta di Venezia" del 1964, e poi con la "Carta italiana del Restauro" del 1972; nello stesso anno la ratifica della "Convenzione UNESCO per la protezione del patrimonio mondiale"; quindi nel 1967 la cosiddetta "Legge Ponte" (che apportò consistenti modifiche al concetto di centro storico, sulla cui scorta il D.M. 1444 del 1968 identificò "le parti del territorio interessate da agglomerati urbani che rivestono carattere storico, artistico o di particolare pregio ambientale"); nel 1985 la "Legge Galasso" introdusse nuove tutele per l'ambiente e per la gestione del territorio, ponendo dei vincoli all'edificazione e obbligando le regioni a pubblicare un piano

Non sempre gli interventi hanno avuto successo.

---

paesistico o urbanistico territoriale a tutela del territorio.

Tuttavia per l'adozione di provvedimenti specificamente indirizzati ai borghi (anche grazie ad alcune iniziative di organizzazioni che, nel tentativo di colmare il vuoto normativo, hanno impresso un'accelerazione al processo di riconoscimento del valore dei borghi italiani, quali l'istituzione nel 1998 da parte del Touring Club Italiano del marchio "bandiera arancione", attribuito ai piccoli comuni dell'entroterra che si distinguevano per un'offerta di eccellenza e un'accoglienza di qualità e nel 2001 il progetto "I borghi più belli d'Italia", lanciato dall'Associazione Nazionale Comuni Italiani, con l'intento di contribuire a salvaguardare, conservare e rivitalizzare i piccoli nuclei fuori dai principali circuiti turistici o a rischio di degrado, spopolamento e abbandono) si è dovuta attendere la "Strategia Nazionale per le aree interne" (nel 2013) che ha rappresentato la prima iniziativa politica strutturata a livello nazionale per affrontare il problema dello spopolamento dei piccoli centri, attraverso azioni mirate al potenziamento di sanità, scuola e mobilità, e alla promozione di progetti di sviluppo locale in modo ecosostenibile. Pochi anni dopo, il Ministero della Cultura ha dichiarato il 2017 "Anno dei borghi" e promosso per la prima volta un provvedimento legislativo ad hoc: la cosiddetta legge "salva borghi", che ha introdotto l'adozione di misure in favore dei residenti e delle attività produttive nei piccoli comuni, con l'obiettivo di contrastare lo spopolamento e incentivare l'afflusso turistico, grazie all'istituzione di un fondo da 160 milioni di euro. Nel 2019 l'associazione Italia Nostra ha promosso il "Piano Borghi" per il rilancio dei centri storici e dei piccoli paesi attraverso il restauro, la messa in sicurezza e riuso del loro patrimonio storico, architettonico, urbanistico.

Tra il 2020 e il 2021 l'emergenza sanitaria seguita alla pandemia da Covid-19 ha inferto un duro colpo all'economia dei piccoli centri ed ha contribuito ad acuire ulteriormente alcune loro criticità (scarse connessioni, assenza di servizi); ma, al tempo stesso, ha messo in luce anche potenziali punti di forza (spazi più ampi, presenza del verde, ritmi più sostenibili) e, con le temporanee restrizioni ai viaggi su lunga distanza, ha generato un nuovo interesse verso le mete turistiche di prossimità.

Per rispondere a queste nuove sfide, nel 2021 il Governo italiano, nel quadro del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, ha deciso di sviluppare un apposito programma di finanziamenti, il "PNRR Borghi", con specifiche finalità: contrasto allo spopolamento; incentivo a una crescita economica duratura, sostenibile ed inclusiva; incremento dell'occupazione, della produttività e della digitalizzazione. Il Piano è composto da due linee d'azione: la prima (Linea A) ha messo 420 milioni di euro a disposizione di 21 Comuni per la realizzazione di altrettanti progetti pilota per la rigenerazione culturale, sociale ed economica di borghi a rischio abbandono o abbandonati; e la seconda (linea B) ha stanziato 580 milioni a favore di progetti locali di rigenerazione culturale e sociale di borghi storici al di sotto dei 5.000 abitanti.

Per la suddetta panoramica legislativa cfr. Antonucci, Lipparini, *Tutela e valorizzazione dei borghi storici dalla Carta di Venezia ad oggi: il caso dell'Emilia-Romagna*, reperibile on line al seguente indirizzo: *https://cris.unibo.it/retrieve/bc2ab354-0201-4ee6-9dcc-50505736f5d5/AntonucciM_LippariniF_fullpaper.pdf*

Ad esempio il *dailymail*[9] ha messo alla berlina il programma di acquisto delle case diroccate nei borghi italiani, per la cifra simbolica di un euro.

I comuni, per ovviare al problema provocato dall'esodo dei giovani italiani verso le città e dal peso fiscale delle seconde case, offrono immobili abbandonati a un prezzo simbolico, vincolando però l'acquirente a ristrutturarli a propria cura e spese (spesso rilevanti) entro due o tre anni. Nonostante l'irrisorietà del prezzo, le spese accessorie sono tutt'altro che simboliche: costi notarili (circa 3.000 €), depositi (fino a 10.000 €), tempi rigidi per presentare e iniziare i lavori, spesso entro 12 mesi dall'acquisto. Inoltre, trovare muratori affidabili e a costi onesti può rivelarsi non agevole.

Anche segnatamente nella materia urbanistica, le esigenze specifiche dei borghi storici possono portare ad un sovvertimento della stessa gerarchia delle fonti in attuazione del principio di *sussidiarietà verticale* ai sensi dell'art. 118 Cost., ad esempio consentendosi ai Comuni, con la propria pianificazione urbanistica, di derogare validamente al Regolamento edilizio di rango regionale, in ragione della prevalenza degli interessi sottostanti dello specifico territorio: in particolare, l'incremento dell'offerta turistica, avuto di mira dalla normativa regionale, nel "conflitto dei valori", è stato ritenuto subordinato all'interesse sotteso al (ri-) popolamento abitativo del centro storico, siccome preordinato a preservarne l'originaria morfologia culturale, ancor prima che socio-economica, caratterizzante la "città d'arte"[10].

E in questo stesso settore, si rinvengono anche ipotesi di espressione del principio di 'sussidiarietà orizzontale' recepito nell'ultimo comma dell'art. 118 della Costituzione a seguito della riforma del 2001 nei c.d. "contratti sostitutivi di provvedimenti amministrativi" (ad es. convenzioni urbanistiche)[11].

---

[9] Cfr. Denton, in *https://www.thisismoney.co.uk/*

[10] Cfr. C. St. 20 ottobre 2020, n. 6330, secondo cui: "*Nel sistema delle fonti pluralistico che governa l'attuale ordinamento, con specifico riguardo al rapporto sussistente fra la funzione di pianificazione urbanistica ed edilizia, di cui è titolare il Comune, e le norme regionali, è improprio assumere a parametro di riscontro il principio di gerarchia, e ciò in quanto la risoluzione degli ipotetici contrasti fra le diverse fonti normative riposa* in apicibus *sul principio di competenza – costituente il portato giuridico del principio di sussidiarietà verticale sancito nell'art. 118 Cost. La finalità complessiva della pianificazione urbanistica comunale, che è di disciplina coordinata dell'edificazione dei suoli, persegue finalità economico-sociali variegate per un complessivo ed armonico sviluppo del tessuto urbano; in tale logica le esigenze di natura economica che portano a valorizzare l'insediamento di strutture ricettive di tipo extra alberghiere con le caratteristiche della civile abitazione, possono recedere a fronte di quelle di ripopolamento abitativo del centro storico, preservandone l'originaria morfologia culturale, caratterizzante la "città d'arte"*".

[11] Maisto, *L'autonomia contrattuale nel prisma della sussidiarietà*, Napoli, 2016.

Appare senz'altro necessario, e non solo in materia urbanistica, un apporto diretto dei privati, i quali devono intervenire autonomamente per la tutela dei borghi, anche appunto in attuazione del principio di sussidiarietà orizzontale.

Ed infatti per questa via – grazie all'apporto periferico dei privati interessati - si può riuscire a rendere gli interventi più specifici e mirati, per risolvere i problemi particolari del singolo territorio, da parte della comunità più prossima.

Tuttavia è vero che non si può pretendere dall'autonomia privata ciò che essa (da sola) non può realizzare.

L'iniziativa privata va accompagnata e sostenuta da politiche di pianificazione e interventi pubblici di incentivazione alla residenza nei borghi, contrastando l'esodo anche mediante un miglioramento dei servizi.

5. *Alcuni utili strumenti civilistici: l'atto di destinazione, fondazioni di partecipazione ed enti del terzo settore, tra cui le cooperative di comunità*

Venendo ad indagare gli strumenti civilistici astrattamente impiegabili al fine di rivitalizzare i borghi e quindi perseguire uno scopo di natura sociale ma che possa al contempo avere anche un profilo di natura lucrativa tra i molti istituti che possono venire in rilievo (quali, tra i molti, i contratti di alienazione o di godimento, le sponsorizzazioni, il partenariato, i contratti di rete, etc.) può trovare applicazione innanzitutto 'l'atto di destinazione' ex art. 2645 *ter* c.c.

Esso rappresenta uno strumento giuridico di grande interesse in quanto consente ai privati[12] di vincolare determinati beni al perseguimento di finalità meritevoli di tutela secondo l'ordinamento.

Tale istituto si configura come un meccanismo flessibile, idoneo a garantire una separazione patrimoniale funzionale, con rilevanti ricadute applicative non solo in ambito familiare e assistenziale, ma anche nel settore della rigenerazione territoriale e sociale.

La possibilità di destinare beni immobili o risorse economiche al sostegno di progetti volti alla rivitalizzazione dei borghi antichi apre scenari innovativi, in cui il diritto privato si pone a servizio di finalità collettive e di sviluppo sostenibile.

La clausola generale prevista dalla norma degli interessi meritevoli, se da un lato consente ampio margine di adattabilità, dall'altro genera incertezza applicativa: chi e secondo quali parametri stabilisce la 'meritevolezza'? Il rischio è di attribuire al giudice un potere valutativo eccessivamente discrezionale, con possibili disparità interpretative.

Si rende quindi necessario fissare di volta in volta la specifica regolamentazione del negozio utilizzando analogicamente regole dettate per altri vincoli di

[12] In dottrina si ritiene che l'atto di destinazione sia applicabile anche ai comitati. In tal senso cfr. Di Raimo, *L'atto di destinazione dell'art. 2645 ter: considerazioni sulla fattispecie*, in Vettori (a cura di), *Atti di destinazione e trust*, Padova 2008, p. 48 ss.

destinazione "tipizzati" purché non eccezionali per quei tipi, e tenendo altresì conto della derogabilità delle norme cui si fa riferimento.

In dottrina[13] si rileva come la valutazione di meritevolezza evoca, al contrario del giudizio di liceità, una valutazione di tipo positivo, "né, va ribadito, occorrono riflessioni particolarmente meditate per rilevare che intendendo la meritevolezza nel senso della liceità si giunge ad un risultato già interamente compreso nel combinato disposto degli artt. 1323 e 1343 c.c.".

La formulazione delle clausole deve tendere in particolare a risolvere, in via preventiva, le situazioni problematiche della fase attuativa della destinazione.

La struttura dell'atto, unilaterale o bilaterale prescelta, comporterà l'elaborazione di clausole che fissino gli obblighi, i vincoli e le attività riferibili al 'conferente' che attua in proprio la destinazione, oppure al 'mandatario', oppure all'attuatore cioè colui al quale venga strumentalmente trasferita (anche con "*pactum-fiduciae*" contestualmente convenuto) la titolarità del diritto sul bene al fine della realizzazione dello scopo; sarà egualmente necessario fissare le facoltà ed i limiti dei poteri di costui, anche ampi fino ad estendersi a quelli di disposizione.

Nella dottrina notarile si consiglia di indicare con particolare attenzione i mezzi che consentano, al beneficiario, al conferente (qualora non sia egli stesso attuatore), ai terzi, il controllo dell'effettività della destinazione (anche mediante un obbligo di rendiconto o un diritto di verifica di uno stato di fatto).

Una destinazione solo enunciata e non effettuata sarebbe priva del requisito di meritevolezza indispensabile per produrre l'effetto derogatorio al principio generale della responsabilità illimitata del soggetto, contenuto nell'art. 2740 c.c.; anzi una destinazione solo apparente avrebbe come scopo proprio l'elusione di tale principio. In sede giudiziaria si avrebbe come conseguenza la caducazione dell''opponibilità del vincolo'.

In tale contesto assumono rilievo anche le 'fondazioni di partecipazione' che si caratterizzano per una struttura aperta e dinamica, capace di coniugare la stabilità patrimoniale tipica della fondazione con la flessibilità dell'apporto di soggetti pubblici e privati. Esse possono rappresentare una cornice organizzativa ideale per la gestione coordinata di interventi di recupero urbano, promozione culturale e valorizzazione delle risorse locali.

La loro natura polifunzionale consente di attrarre investimenti, incentivare la collaborazione tra enti territoriali, imprese e cittadini, e garantire al contempo trasparenza e responsabilità nella gestione delle risorse.

Un ulteriore strumento di rilievo (certamente rilevante anche se non certo esclusivo di altre soluzioni di iniziativa privata per finalità *no profit*) è costituito dagli 'Enti del Terzo Settore' (ETS), disciplinati dal d. lgs. 117/2017, che perseguono finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale.

---

[13] Gigliotti, *Trust interno e atto di destinazione*, in *Giust. civ.*, 2016, p. 758.

Tra essi, particolare attenzione meritano le cooperative di 'comunità' (recentemente equiparate dalla Corte costituzionale alle imprese sociali di cui agli enti del terzo settore *ex* art. 55 codice terzo settore)[14], le quali costituiscono delle realtà emergenti che mirano a rafforzare il tessuto sociale ed economico delle aree interne, spesso caratterizzate da fenomeni di spopolamento e marginalizzazione. Attraverso la partecipazione attiva dei residenti e la gestione condivisa di beni e servizi, tali cooperative si pongono come catalizzatori di processi di coesione e sviluppo locale.

L'interazione tra atto di destinazione, fondazioni di partecipazione ed enti del Terzo settore configura dunque un sistema articolato di strumenti giuridici, in grado di sostenere la rinascita dei borghi antichi. Tale sinergia permette di valorizzare il patrimonio culturale e ambientale, favorendo forme innovative di governance e promuovendo un modello di sviluppo inclusivo, partecipativo e durevole.

Ne risulta un quadro normativo e operativo che, pur radicato nei principi del diritto privato, si apre a dimensioni sociali ed economiche di crescente rilevanza per le politiche di coesione e per la sostenibilità delle comunità locali.

[14] Cfr. Corte cost. 26 giugno 2020 n. 131 (Pres. Cartabia rel. Antonini) q.l.c. Art. 5, comma 1, lett b), L. Reg. Umbria 11/4/19 n. 2, Disciplina delle cooperative di comunità, (Soc. Coop di cui all'art. 2512 cc e 223-sexiesdecies disp. att. cc, "*le quali, anche al fine di contrastare fenomeni di spopolamento, declino economico, degrado sociale urbanistico, perseguono l'interesse generale della comunità in cui operano, promuovendo la partecipazione dei cittadini alla gestione di beni o servizi collettivi, nonchè alla valorizzazione, gestione o all'acquisto collettivo di beni o servizi di interesse generale*" (art. 2).

Ai sensi dell'art. 1 tali cooperative di comunità hanno "*come obiettivo la produzione di vantaggi a favore di una comunità territoriale definita alla quale i soci promotori appartengono o eleggono come propria nell'ambito di iniziative a sostegno dello sviluppo economico, della coesione e della solidarietà sociale volte a rafforzare il sistema produttivo integrato e a valorizzare le risorse e le vocazioni territoriali e delle comunità locali nonché a favorire la creazione di offerte di lavoro*".

La vendita *nummo uno* e la dimensione pubblicistica dell'autonomia privata

Gian Domenico Comporti

Sommario: 1. L'inseguimento dei luoghi marginali. – 2. Pubblico e privato per la rigenerazione dei borghi storici: la vendita *nummo uno* tra teoria e pratica. – 3. I limiti dell'approccio tipologico e la dialettica categorie-problemi per orientarsi all'interno di operazioni complesse. – 4. Spunti per una rinnovata visione della dialettica pubblico-privato: verso una geografia ordinamentale composta da arcipelaghi disciplinari. – 5. Per concludere:suggestioni per attivare nuove coscienze di luogo.

1. *L'inseguimento dei luoghi marginali*

Il tema dei piccoli borghi, termine polisenso e non giuridicamente definito [1] che viene in generale riferito ai centri abitati di piccole dimensioni che hanno una spiccata identità culturale e però risentono degli effetti negativi prodotti dall'invecchiamento e spopolamento e dalla riduzione delle possibilità occupazionali per le giovani generazioni [2], e che un recente dossier di Legambiente circoscrive ai comuni con una popolazione pari o inferiore a 5.000 abitanti, che rappresentano il 69,9% di tutti i comuni italiani (5.526 su 7.901, con il Piemonte in testa, seguito da Lombardia e Campania), coprono complessivamente il 60% della superficie del territorio nazionale e interessano il 16% della popolazione [3], è il tema dei luoghi «lasciati respirare nella loro vera anima», dei luoghi

[1] Sui problemi definitori di categorie contermini come borghi, centri storici e piccoli comuni, si vedano in generale: A. Simonati, *Il giudice amministrativo nei meandri del centro storico: alla ricerca di un paradigma unitario, fra governo del territorio e salvaguardia del patrimonio culturale*, in *Nuove autonomie*, 2021, 505; E. Guarnieri, *Ripresa e resilienza tra le vie dei borghi storici*, in *Aedon*, 1/2022, 129; A. P. Valentini, *Per una qualificazione giuridica dei borghi*, in *Aedon*, 2/2024; C. Videtta, *I "borghi" tra PNRR e sostenibilità,* in *Riv. giur. urbanistica*, 2025, 51.

[2] Cfr. in termini P. Bevilacqua, *Collocare i borghi nel loro territorio*, in *Econ. culturale*, 2022, 49.

[3] Dati del primo gennaio 2024 tratti dal rapporto Legambiente, *Borghi avvenire*, a cura di A. Bonfanti, maggio 2024.

«dell'imperfezione, accompagnati dall'ombra (…) lontani dalle feste solenni della vittoria sul mondo», e pure intrisi del nostro essere mortale in quanto segnati «dalla vita che li ha vissuti, usati, trasformati (…) facendone in ogni caso il teatro delle sue imprese» [4].

Da almeno tre lustri il tema è oggetto di attenzione crescente da parte di attori politico-istituzionali di vario livello ordinamentale e, quindi, anche da parte di operatori e studiosi di diverse discipline.

Partendo dalla legge c.d. Salva Borghi del 2017, che ha previsto 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 turistico, passando per la Strategia nazionale per le aree interne (SNAI) e il manifesto culturale «Riabitare l'Italia» [5], per arrivare al Piano Nazionale Borghi previsto dal PNRR nell'ambito della linea di investimento «attrattività dei borghi» [6], si parla sempre più spesso di «territori dei margini» che offrono una rappresentazione plurale e multicentrica dell'Italia, facendo emergere diverse forme del vivere e dell'abitare [7].

Oltre a Legambiente, anche l'ISTAT nel Rapporto annuale 2024 ha segnalato le sfide sottese all'Italia dei territori, evidenziando che «la dimensione demografica e la disponibilità di infrastrutture e di servizi alle persone – insieme a variabili economiche e istituzionali – costituiscono una chiave interpretativa di particolare rilevanza per lo studio della cittadinanza e della vivibilità dei territori, e un riferimento fondativo per le politiche di coesione».

2. Pubblico e privato per la rigenerazione dei borghi storici: la vendita *nummo uno* tra teoria e pratica

In questo contesto problematico, ampiamente popolato da tipici strumenti di intervento pubblicistico (regolamenti, piani, programmi, linee guida, concessio-

[4] Sono belle espressioni tratte dal fondamentale saggio di R. Peregalli, *I luoghi e la polvere sulla bellezza dell'imperfezione*, La nave di Teseo, Milano, 2022, 16, 28, 185-186.

[5] Cfr. *Riabitare l'Italia. Le aree interne tra abbandoni e riconquiste*, a cura di A. De Rossi, Donzelli Editore, Roma, 2018.

[6] Più precisamente, si tratta della Missione n. 1, rubricata «Digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo», che contempla nell'azione M1C3.2 «Rigenerazione di piccoli siti culturali, patrimonio culturale, religioso e rurale» l'investimento 2.1 denominato «Attrattività dei borghi» con una dotazione complessiva di 1 miliardo di euro.

[7] Cfr. F. Ferreri, *Prefazione*, in *Case a 1 € nei borghi d'Italia. Sambuca di Sicilia un esempio di successo nel governo del territorio*, a cura di F. Ferrari, Dario Flaccovio editore, Palermo, 2021, 9 e ss.

ni, finanziamenti, aiuti e fondi europei), compare tra gli altri anche un istituto contrattuale di diritto privato, che affonda le sue radici addirittura nel diritto romano arcaico: la vendita *nummo uno*, così chiamata perché per tradizione i negozi gratuiti venivano stipulati dal *libripens* (il pubblico ufficiale moderno) prestando una monetina di insignificante valore (*nummo uno* appunto) che le parti mettevano sul piatto della bilancia come simbolica controprestazione [8].

Usata di frequente nel caso in cui, per ragioni successorie, un ascendente trasferisce a un discendente la proprietà di un bene convenendo un corrispettivo simbolico molto inferiore al suo valore effettivo, tale figura negoziale viene per la prima volta calata in un ambiente pubblicistico nel 2008, allorché il Sindaco di Salemi Vittorio Sgarbi lancia una campagna di vendita di case diroccate (e previamente acquisite al patrimonio comunale) al prezzo simbolico di 1 €, con lo scopo di favorire il restauro e la ristrutturazione e il ripopolamento del centro storico del paese gravemente colpito e danneggiato dal sisma del Belice del 1968. Molta acqua è passata sotto il ponte aperto da tale idea, segnata da difficoltà pratiche e molte polemiche, anche mediatiche, oltre che da un lungo processo penale, avviato nel 2011 dalla Procura di Marsala (P.M. dott. Bernardo Petralia), che mise sotto sequestro preventivo alcuni immobili a rischio crollo del quartiere arabo, ravvisando l'ipotesi di reato di omissione di lavori in edifici che minacciavano rovina e di omesso collocamento di segnali o ripari, e finito con l'assoluzione degli imputati nel 2016.

Nel frattempo, diversi altri comuni del Nord e Sud della Penisola hanno adottato simili iniziative, dando vita sostanzialmente a due modelli operativi [9].

Il primo è il c.d. "modello Salemi", sviluppato con successo anche a Sambuca sempre in Sicilia, che vede il comune acquistare per donazione la proprietà del bene da privati attratti dalla possibilità del trasferimento della propria casa in aree messe a disposizione dall'amministrazione locale (come previsto già dalla legge n. 241/1968, e realizzato a Salemi con il conseguente acquisto gratuito al patrimonio comunale di oltre trecento immobili del centro storico [10]) e di evitare il pagamento delle imposte locali e gli oneri e rischi legati alla messa in sicurezza di fabbricati fatiscenti e precari e, quindi, suscettibili di recare pericolo per terzi,

---

[8] Cfr. per indicazioni sulle origine storiche dell'istituto R. Scevola, *Venditio nummo uno*, in *La compravendita e la interdipendenza delle obbligazioni nel diritto romano*, a cura di L. Garofalo, I, Cedam, Padova, 2007, 413.

[9] Cfr. l'inchiesta di S. Mazza, *Case a 1 euro: un affare per pochi*, in *ilgiornaledellarchitettura.com*, 13 gennaio 2019. Cfr. anche M. Magaraggia, *Brevi cenni sugli aspetti giuridici della cessione delle case a 1 euro*, in *Case a 1 € nei borghi d'Italia. Sambuca di Sicilia un esempio di successo nel governo del territorio*, cit., 143 e 149.

[10] Cfr. G. Cacioppo, *Una storia che parla di futuro. Le case a 1 euro a Sambuca e la rinascita della comunità*, in *Case a 1 € nei borghi d'Italia. Sambuca di Sicilia un esempio di successo nel governo del territorio*, cit., 41.

con successiva messa in vendita tramite procedura di evidenza pubblica al prezzo simbolico di 1 euro. In simili casi, a parte la difficoltà iniziale di sbrogliare la matassa di proprietà disperse e le connesse questioni anche ereditarie, e risolvere anche alcuni problemi fiscali legati a valori catastali eccessivi rispetto alla reale condizione di fatto e di mercato del bene, i regolamenti comunali hanno in genere [11] previsto che si procedesse prima a sollecitare, mediante apposito invito pubblico, i soggetti definiti come "attuatori" (privati cittadini, italiani, comunitari ed extracomunitari, anche in forma associata, comunque interessati alla ristrutturazione per uso abitativo e/o turistico; ditte individuali, agenzie, società, cooperative, aventi nel proprio oggetto sociale la realizzazione e gestione di immobili per finalità turistico-ricettive, o la realizzazione e vendita di immobili per fini abitativi; imprese artigiane e/o commerciali interessate alla ristrutturazione per uso insediativo della propria attività imprenditoriale; associazioni culturali, musicali, sportive e altre organizzazioni non lucrative interessate alla ristruttura-

[11] Con la variante degna di menzione di Sambuca, che nel 2018 ha approvato un piano di alienazione e valorizzazione degli immobili, sulla cui base si è proceduto alla loro vendita mediante asta pubblica con il metodo delle offerte segrete in aumento sul prezzo a base d'asta di un euro, prevedendo l'obbligo di corrispondere una cauzione di cinquemila euro a garanzia dell'adempimento degli obblighi e del completamento della ristrutturazione del bene, la stipula di un contratto preliminare a seguito dell'aggiudicazione al fine di disciplinare le principali obbligazioni del compratore, con possibilità di revoca dell'aggiudicazione e di perdita della cauzione in caso di mancato pagamento del prezzo entro trenta giorni dall'aggiudicazione, o di mancato deposito del progetto esecutivo di ristrutturazione o, ancora, di mancato completamento nei termini dei lavori, e infine stipula dell'atto definitivo di compravendita solo all'esito del completamento dei lavori in conformità al titolo edilizio rilasciato dal comune. Modalità operativa che, in prima battuta, ha consentito di mettere all'asta sedici immobili, per un totale di 980 mq., tutti ubicati nel centro storico, per i quali sono pervenute quarantanove proposte di acquisto, con aggiudicazione di quattordici immobili di cui tredici in favore di cittadini stranieri: il ricavato dalle vendite è stato di 95.708 euro, il valore massimo di aggiudicazione 25.000 euro e quello minimo 1.000 euro, mentre uno dei sedici immobili è stato riservato ad operatori della comunicazione visiva e venduto per un euro all'attrice americana Lorraine Bracco (cfr. B. Lino, *"Rigenerazioni" a Sambuca di Sicilia*, in *Case a 1 € nei borghi d'Italia. Sambuca di Sicilia un esempio di successo nel governo del territorio*, cit., 78-79, la quale ha osservato anche che "l'iniziativa ha attirato moltissimi visitatori che incuriositi dall'opportunità hanno poi comprato in parte anche sul mercato immobiliare privato", dando luogo a circa ottanta rogiti). Più in generale, si rileva che tale iniziativa ha consentito di superare il rischio dell'inadempimento dell'assegnatario dell'immobile e ottenere il risultato "di conciliare l'obiettivo dell'iniziativa (il ripopolamento del … borgo antico) con l'interesse dell'Ente ad ottenere un discreto vantaggio economico, dato che le offerte di acquisto sono state mediamente pari a qualche migliaio di euro per ciascun lotto" (M. Magaraggia, *Brevi cenni sugli aspetti giuridici della cessione delle case a 1 euro*, *ibid*., 151).

zione per trovare la sede sociale idonea alle proprie attività statutarie) alla presentazione di manifestazioni d'interesse all'acquisto degli immobili, con l'impegno (assistito in alcuni casi dalla prestazione di idonee garanzie fideiussorie o dal versamento di apposita cauzione) di stipulare l'atto pubblico di compravenda entro trenta giorni dall'esecutività della determinazione di approvazione della richiesta, di sostenere tutte le spese relative a tale atto, di predisporre e depositare all'ufficio tecnico comunale entro tre mesi dalla stipula del contratto il progetto di ristrutturazione, restauro e risanamento conservativo e/o riqualificazione dell'immobile acquisito, di iniziare i lavori entro il termine previsto nel permesso di costruire, o nel diverso titolo edilizio richiesto, e di ultimare gli stessi lavori entro un termine solitamente individuato in trentasei mesi.

Il secondo modello c.d. "Gangi" prende avvio con successo nel 2019 per opera del Sindaco Giuseppe Ferrarello [12] e prevede un ruolo diverso del comune, che agisce come terzo intermediario e mandatario per la gestione di trattative e negoziazioni che intercorrono direttamente tra soggetti privati, garantendo il rispetto di regole previamente definite a tutela degli interessi pubblici individuati, che riguardano soprattutto il recupero e la valorizzazione del centro storico con contestuale creazione di una rete turistico-ricettiva diffusa e la rivitalizzazione del borgo [13]. L'iniziativa prende avvio con un censimento degli immobili da recu-

[12] Il quale - nell'intervista telefonica gentilmente concessa il 30 ottobre 2025 - ha spiegato le ragioni del successo nel ruolo di terzo intermediatore assunto del comune e nella capacità di sensibilizzazione dell'intera comunità locale e di promozione dell'idea con il dovuto supporto di un quadro regolatorio e conoscitivo certo e affidante. Il che ha consentito, a partire dal 2011 (anno in cui si registrano le prime vendite a terzi), di recuperare circa 200 abitazioni del centro storico e di dare nuovo impulso all'artigianato e all'economia locale. I dettagli dell'operazione sono stati raccontati anche da S. Mazza, *Case a 1 euro: giro d'Italia con tappa a Gangi*, in *ilgiornaledellarchitettura.com*, 13 gennaio 2019, e da L. Anello, *Prezzo simbolico a chi restaura le case a Gangi. Boom di acquisti per l'iniziativa anti spopolamento. Molti gli stranieri: "aria buona e zero delinquenza"*, in *La Stampa*, 20 aprile 2017.

[13] Così si legge per esempio nell'art. 1 che definisce gli "obiettivi del bando" dell' "Avviso pubblico per l'assegnazione di immobili vetusti devoluti gratuitamente dai proprietari per finalità turistico-ricettive o abitative. Anno 2025" (reperibile nel sito internet del Comune di Gangi, alla pagina "Case a un Euro"). Si parla anche in linea generale – come nelle premesse del Regolamento "case ad 1 euro" approvato dal Comune di Calascibetta (in provincia di Enna), con delibera consiliare n. 16 del 28 aprile 2021 - della eliminazione dei possibili rischi per la pubblica incolumità derivanti dal pericolo di crollo di abitazioni fatiscenti, della rivitalizzazione della parte storica del paese da restituire alla sua funzione di centro propulsivo di vita, di cultura ed attività, favorendo l'insediamento abitativo di famiglie (*in primis* giovani coppie o famiglie disagiate), di attività turistico-ricettive, negozi e botteghe artigianali, di sviluppo della crescita socio-economica del borgo, di attuazione dell'integrazione socio-culturale da

perare, accompagnato da una campagna pubblica volta a sensibilizzare i privati proprietari interessati a dichiarare la loro disponibilità a cedere gratuitamente la proprietà a terzi. Prosegue con la schedatura dettagliata delle caratteristiche dei beni vetusti da offrire sul mercato, seguita dalla pubblicazione di appositi avvisi pubblici volti alla loro assegnazione, dalla raccolta delle manifestazioni di disponibilità e interesse all'acquisizione gratuita con impegno a stipulare il relativo rogito entro un determinato termine dalla comunicazione dell'assegnazione sostenendo le spese necessarie, a predisporre il progetto di ristrutturazione e recupero dell'immobile acquisendo tutti i pareri necessari entro un certo termine dall'acquisto, a iniziare i lavori entro un certo termine dalla data di rilascio del titolo edilizio, a stipulare una polizza fideiussoria (per esempio anche di cinquemila euro) a garanzia della concreta realizzazione dei lavori [14]. Segue la selezione delle proposte secondo l'ordine cronologico di acquisizione al protocollo dell'ente e la redazione di una graduatoria, anche all'esito dell'applicazione di criteri tecnici ed economici predeterminati nel caso di offerte relative agli stessi immobili [15]. Il tutto è accompagnato da un'opera di preparazione del necessario quadro regolatorio e conoscitivo di riferimento, di assistenza e informazione attraverso i preposti uffici amministrativi e tecnico-urbanistici [16], di vigilanza quindi sull'attuazione

---

conseguire attraverso l'estensione dell'offerta abitativa e turistico-ricettiva.

[14] I descritti obblighi sono menzionati nel "modulo per l'acquisizione di immobili" predisposto dal Comune di Gangi, e reperibile nel relativo sito all'indirizzo "https://www.comune.gangi.pa.it/it/page/case-a-un-euro".

[15] Nel quale caso si va da previsioni minimali, quale quella di dare priorità "prima alle giovani coppie, agli anziani e a privati cittadini residenti (…), nonché a coloro che sono acquirenti di prima casa" (art. 4, n. 5, del regolamento di Calascibetta), a discipline più dettagliate che contemplano l'attribuzione di punteggi premiali anche aspetti tecnici dell'offerta, come la tempistica di conclusione dei lavori a fare data dal rilascio del titolo edilizio, la destinazione dell'immobile (ricettiva, commerciale e artigianale, oppure seconda casa), l'utilizzo di maestranze locali per la progettazione ed esecuzione dei lavori, l'effettuazione di sopralluogo presso l'immobile (così prevede l'art. 4 del regolamento di Cantiano), l'esercizio della prelazione per l'acquisto di immobili adiacenti da fondere in un'unica unità, l'impegno ad acquisire la residenza presso il comune, la presenza nel nucleo familiare di soggetti di età inferiore ai 15 anni, l'impegno all'assunzione di personale residente in loco per gli immobili destinati ad attività economica (così dispone l'art. 8 del regolamento di Galati Mamertino; cfr. similmente anche l'art. 5 delle "Linee guida del comune di Nulvi", che valorizzano altresì l'impegno all'uso di tecniche di restauro basate sui manuali del recupero dei centri storici della Sardegna).

[16] Per esempio, nel citato Regolamento "case ad 1 euro" approvato dal Comune di Calascibetta si prevede che il comune, oltre a farsi carico di ogni forma possibile di pubblicità per "sensibilizzare i privati proprietari interessati alla cessione del proprio immobile al prezzo simbolico di un euro", "fornisce consulenza, chiarimenti,

degli obblighi tanto documentali, quanto progettuali e realizzativi assunti dai compratori, riservandosi eventualmente l'ente pubblico di valutare l'opportunità di intervenire a sostegno dell'iniziativa privata mediante l'approvazione di specifici programmi di compartecipazione alle spese di ristrutturazione di facciate e prospetti in sintonia con la disciplina comunale di settore [17], e di effettuare, infine, anche appositi tentativi di componimento bonario di eventuali controversie insorte tra le parti [18].

In tutti i casi, e pure con le diverse varianti del caso, troviamo per tali vie delineato uno scenario segnato dai seguenti tratti essenziali: nello spazio regolatorio definito dagli enti territoriali mediante atti amministrativi generali (regolamenti, piani di alienazione e valorizzazione di immobili, piani urbanistico-edilizi, bandi pubblici) si sviluppano negoziazioni, sollecitate e intermediate da appositi avvisi e procedure di evidenza pubblica, e successive vendite immobiliari a cui si lega in stretta sequenza causale la realizzazione (sulla base del rilascio di appositi titoli edilizi) di lavori di ristrutturazione del bene da parte dei nuovi proprietari dello stesso che assumono tutti i costi e oneri conseguenti. Il risultato finale è, dunque, attinto attraverso un'inedita miscela di strumenti pubblicistici di vario genere, funzionali più che altro ad avviare, orientare e seguire processi di riorganizzazione funzionale degli usi di beni inseriti in determinati contesti abitativi di pregio da rigenerare, e di atti tipicamente privatistici che servono ad intercettare e attivare le necessarie iniziative individuali e a sistemare adeguatamente i connessi assetti proprietari delle *res* assicurando anche l'adempimento delle obbligazioni per il raggiungimento di un risultato di comune interesse.

---

informazioni e collaborazione agli interessati in merito alla partecipazione dei privati alla presente iniziativa", realizzando anche in un'apposita sezione dedicata del sito istituzionale la "Vetrina delle case ad un euro" all'interno della quale confluiscono le schede dei fabbricati oggetto dell'iniziativa "comprensive di ogni informazione e contatto utile per gli acquirenti interessati" (art. 4, nn. 1-4). In modo simile dispongono anche linee guida e regolamenti di altri comuni come Cantiano (in provincia di Pesaro e Urbino), Galati Mamertino (in provincia di Messina), Recalmuto (in provincia di Agrigento), Nulvi (in provincia di Sassari).

[17] Così dispone, ad esempio, l'ultimo comma dell'art. 4 del citato Regolamento "case ad 1 euro" approvato dal Comune di Calascibetta.

[18] Così, per esempio, prevedono i regolamenti dei comuni di Calascibetta (art. 12, comma 2) e di Galati Mamertino (art. 11), i quali pure precisano che l'ente territoriale in quanto portatore degli interessi pubblici coinvolti nell'iniziativa "non ha, e non avrà titolo, per intervenire nelle trattative ed in genere nei rapporti di tipo privatistico che si instaureranno tra venditore ed acquirente, se non per garantire il rispetto delle clausole previste (…) a tutela degli interessi coinvolti".

3. *I limiti dell'approccio tipologico e la dialettica categorie-problemi per orientarsi all'interno di operazioni complesse*

Tale scenario operativo, pure nelle evidenziate variabili, offre il campo a osservazioni di vario genere che si passa di seguito a brevemente sunteggiare.

La prima è che solo lavorando sui casi si guadagna una visione d'insieme più completa e realistica dei modi in cui si realizzano in concreto determinate politiche pubbliche. In linea infatti con il principio del risultato, recentemente codificato dall'art. 1 del D. Lgs. n. 36/2023 e ormai considerato un valore immanente nel sistema pubblico che induce a "privilegiare l'effettivo e tempestivo conseguimento degli obiettivi dell'azione pubblica, prendendo in considerazione i fattori sostanziali dell'attività amministrativa" [19], sempre più gli operatori e interpreti devono porsi nella prospettiva di analizzare le categorie concettuali e gli istituti giuridici partendo dalla prospettiva dei problemi riscontrati nel momento della loro applicazione pratica ai casi della vita.

Il che significa che, attraverso la lente problematica delle variegate situazioni esistenziali, l'approccio tipologico [20] tipicamente seguito dalla letteratura teorica e/o pratica che si occupa della corretta indagine, classificazione e ordinazione degli istituti che vengono in rilievo deve lasciare il campo alla visione topologica e operazionale del contesto in cui figure appartenenti a diversi rami e tradizioni disciplinari vengono variamente impiegate, combinate e assemblate. Si tratta, infatti, di analizzare e comprendere un fenomeno considerando le relazioni, le connessioni e l'organizzazione delle parti che compongono il sistema, piuttosto che le loro distinte proprietà metriche o quantitative individuali. Verificare, per dirla col Primo Levi scienziato, con spirito analitico e "con un gioco sottile di ragione, di prove e di errori" [21] il modo con cui un determinato elemento si comporta una volta inserito "in un'opera seria e concreta" [22].

Così, per venire al tema che ci occupa, è proprio con riferimento alle politiche pubbliche di contrasto allo spopolamento dei piccoli centri abitati e di rigenerazione del relativo tessuto sociale che si stempera e riceve una nuova dimensione di senso la discussione teoretica e pretoria sulla natura giuridica della vendita *nummo uno*: il risultato avuto di mira dalle varie amministrazioni locali relativiz-

---

[19] Coma di recente sottolineato da Cons. stato, sez. V, 25 febbraio 2025, n. 1620.

[20] Sui cui limiti, con riferimento specifico alle obbligazioni e ai contratti da interpretare tenuto conto "delle peculiarità delle fattispecie concrete" e "in considerazione degli interessi sostanziale di volta in volta coinvolti", si veda di recente G. Perlingeri, *La modernizzazione della teoria generale delle obbligazioni e dei contratti*, in *Rass. dir. civ.*, 2025, 119 ss.; sul metodo operazionale sia consentito rinviare a G. D. Comporti, *Il danno ambientale e l'operazione rimediale*, in *Dir. amm.*, 2013, 137.

[21] P. Levi, *Il sistema periodico*, Einaudi, Torino, 2014, 69.

[22] *Ibid.*, 69.

za e riorienta in una diversa prospettiva la disputa prettamente privatistica se si tratta di un'attribuzione patrimoniale gratuita per fini di liberalità che, dunque, si lascia apprezzare secondo lo schema simulato della donazione; oppure di una vendita nulla senza dover ricorrere al *medium* della simulazione, perché priva dell'elemento causale per mancanza di un vero prezzo; passando per soluzioni intermedie che, allo scopo di evitare gli estremi della nullità assoluta del contratto e i limiti dell'azione di simulazione, valorizzano il referente causale quale strumento di controllo della razionalità dell'operazione negoziale ,attingendo alle sottili distinzioni delle categorie del *negotium mixtum cum donazione* e della donazione indiretta tramite vendita [23].

La tradizionale contrapposizione tra pattuizioni a prezzo simbolico o apparente e convenzioni a prezzo irrisorio o vile, che trae alimento dal circuito argomentativo sviluppatosi nel microcosmo dei tipi negoziali e dai diversi usi giurisprudenziali della causa del contratto, viene superata dalla più ampia prospettiva teleologica impressa all'intera operazione dalle amministrazioni che, cogliendo in modo precipuo esigenze inespresse e non soddisfate di determinate collettività locali, prima elaborano una strumentazione giuridica in grado di dare soddisfazione alle stesse, definendo in questo modo uno "spazio regolatorio" [24] in cui situare i diversi attori e mappare le relative azioni e relazioni giuridiche, quindi attivano e seguono le necessarie procedure per organizzare e realizzare una risposta effettiva ai problemi sul tappeto. Allo stesso tempo, anche i diversi tipi di atti generali e piani che affollano l'arena deliberativa delineata dalle singole linee di intervento, in un contesto che già appare segnato da un'inflazione ed esasperazione pianificatoria e caratterizzato da un crescendo di adempimenti formali che possono apparire meramente aggiuntivi di precedenti oneri burocratici, rischiando di fare perdere di vista la finalità e razionalità complessiva dell'azione amministrativa, si trovano a fare i conti con un ambiente meno rarefatto, più ampio e più circoscritto allo stesso tempo, perché caratterizzato dalla fertilizzante presenza di soggetti che negoziano tra loro autonomamente e investono tempo e denaro su

[23] Su simili opzioni interpretative si vedano almeno: F. Gigliotti, *Contratto a titolo gratuito*, in *Enc. dir.*, *I tematici*, I, *Contratto*, Giuffré, Milano, 2021, 164 ss.; A.C.C. Spolidoro, *Vendita nummo uno e vendita mista a donazione*, in *i Contratti*, 2021, 552; M. Caccavale, *La donazione mista: profili ricostruttivi e rilevanza normativa*, in *Notariato*, 2000, 516; A. Luminoso, *La compravendita*, Giappichelli, Torino, 2004, 18; C. Rumor, *La vendita mista a donazione*, in *Studium iuris*, 2018, 28; L. Tecce, *Equilibrio contrattuale e serietà del prezzo nella compravendita*, in *Riv. notariato*, 2016, 905; E. Carbone, *Serietà e irrisorietà del prezzo nella compravendita*, in *Contr. impresa*, 2016, 1447; F. Caringella, *Alla ricerca della causa nei contratti atipici*, in *Foro it.*, 1993, I, 1506; C.M. Bianca, *La vendita*, Utet, Torino, 1993, 68.

[24] Cfr. M. Clarich, *Manuale di diritto amministrativo*, 6 ed., Il Mulino, Bologna, 2024, 362.

determinate *res* che appaiono idonee a mutare le dimensioni reali delle proprie vite e, allo stesso tempo, le condizioni economico-sociali delle relative collettività. Il che consente di mettere meglio a fuoco il punto essenziale che l'obiettivo dell'intero processo «è "al di fuori" della P.A.», essendo rappresentato dalle persone (i giovani soprattutto) e dalle imprese che sono i terminali di riferimento delle politiche pubbliche che vengono in rilievo, le quali dunque dovrebbero essere orientate a evitare l'autorefenzialità che normalmente le affligge, minimizzare il lavoro formale e quello "verso l'interno", valorizzando invece - anche attraverso adeguate forme di coinvolgimento dei vari portatori di interesse e di partenariato - «il lavoro che può produrre risultati utili "verso l'esterno"» [25].

Da qualunque prospettiva si analizzi il fenomeno, dunque, si assiste al dispiegarsi della dialettica categorie-problemi, nel senso che categorie tradizionali dei diversi versanti dell'ordinamento sono vitalizzate dai problemi emergenti sul fronte dell'esperienza giuridica generata dalla loro applicazione pratica e, di conseguenza, subiscono cambiamenti e adattamenti che si riflettono tanto nella lettura dei loro rapporti reciproci quanto nella descrizione dei rispettivi ambiti disciplinari. Così l'antica categoria del contratto di compravendita entra in contatto con l'esigenza della tutela di interessi terzi, più ampi e generali di quelli avuti di mira dalle parti negoziali, e vede di conseguenza valorizzato in un'ottica funzionale particolare un elemento eterodosso della sua struttura come il prezzo simbolico. Allo stesso tempo, le tradizionali dinamiche potestative che caratterizzano l'agire procedimentale delle amministrazioni pubbliche, e che incontrano limiti operativi nel regolare fenomeni complessi, adattivi e a razionalità diffusa come le città [26] si aprono a vicende relazionali bilaterali e paritetiche, a cui si affidano per convertire un piano astratto di azione in un progetto concreto "di relazione e relazioni (…) funzionale alla comunità stessa" [27].

4. *Spunti per una rinnovata visione della dialettica pubblico-privato: verso una geografia ordinamentale composta da arcipelaghi disciplinari*

L'indicata dialettica può essere utile anche per affinare una rinnovata visione della distinzione pubblico – privato. Piuttosto che seguire la ricorrente e rassicurante narrazione confinaria dei principali rami dell'ordinamento sembra, infatti, che per capire la nuova geografia ordinamentale che si va profilando in questo come in altri contesti della sempre più complessa vita che caratterizza individui

---

[25] Così si esprime Cons. stato, Sez. consultiva per gli atti normativi, parere n. 506 del 2 marzo 2022, in ordine al PIAO.

[26] Cfr. in questi termini E. Boscolo, *La città plurale e segmentata: servizi di urbanità e sicurezza urbana*, in *Riv. dir. pubblico*, 2025, 131.

[27] Così G. Cacioppo, *Una storia che parla di futuro. Le case a 1 euro a Sambuca e la rinascita della comunità*, cit., 52.

e comunità nella lunga stagione delle transizioni sia utile dotarsi di chiavi di lettura che rifuggano da improbabili gerarchie e/o da paradigmi esplicativi basati su coppie concettuali dualistiche, come generale/speciale o comune generale/comune particolare [28], che riflettono immagini semplificate dei contesti [29] e incorporano visioni quantitative, oltre che dominanti e/o gerarchiche, dei rapporti tra le parti a cui sono alternativamente riferite. Si dovrebbe invece ragionare in modo più neutrale e meno ideologicamente impegnato analizzando "settore per settore", ovverosia procedendo per "frammenti" disciplinari distinti [30]: prospettiva che incorpora una visione pragmatica, equilibrata e non pre-determinata delle varie componenti costitutive degli stessi, e appare appropriata per descrivere qualitativamente il diffondersi di assetti normativi e connessi apparati dogmatici disaggregati per specifici contesti, appunto, cioé riferiti ad ambiti tematici e problematici circoscritti, che si strutturano in modo adattivo ai problemi riscontrati sul campo, al loro interno mobilitando e assemblando in modo originale un insieme di istituti, tecniche e figure di varia tradizione, provenienza e struttura.

---

[28] Cfr. in proposito le note teorie di M. S. Giannini, *Diritto amministrativo*, in *Enc. dir.*, XII, Giuffré, Milano, 1964, 865-867, e di P. Rescigno, *Le obbligazioni della pubblica amministrazione (Note minime di diritto privato)*, in *Scritti in onore di Massimo Severo Giannini*, III, Giuffré, Milano, 1988, 631. Sul tema, si vedano M. D'Alberti, *Per un diritto comune ai privati e della pubbliche amministrazioni*, in *Liber amicorum Pietro Rescigno in occasione del novantesimo compleanno*, I, Editoriale Scientifica, Napoli, 2018, 679; G. Napolitano, *Un ospite inatteso: il diritto pubblico*, in *Riv. dir. civ.*, 2024, 1002-1004. Una analisi critica della valenza esplicativa di tali formule si deve a M. Santilli, *Il diritto civile dello Stato. Momenti di un itinerario tra pubblico e privato*, Giuffré, Milano, 1985, 5, 26, 239. Di recente V. Cerulli Irelli, *Il diritto amministrativo e il codice civile*, in *Riv. it. scienze giur.*, 2022, numero speciale, *Il contributo della Sapienza alle codificazioni*, 469 e ss., ha evidenziato i fattori che alimentano un processo "dagli esiti ancora perplessi" che potrebbe condurre "ad un ribaltamento della posizione del diritto amministrativo negli affari di amministrazione (…): da diritto comune ordinario di detti affari (…) a diritto derogatorio del diritto comune, che a detti rapporti si applicherebbe salve espresse disposizioni di legge in contrario" (*ibid.*, 478). Cfr. anche Id., *Il diritto amministrativo e il codice civile*, in *Contr. impresa*, 2023, 1095, ove peraltro si conclude nel senso che "l'amministrazione come funzione di governo resta assoggettata in misura nettamente prevalente al diritto amministrativo, come insieme di principi e norme pubblicistiche; e non è prevedibile (pur in presenza di norme di tendenza come quella di cui all'art. 1, comma 1-*bis* della l. 241/90) un cambiamento di rotta nel vigente assetto costituzionale".

[29] Come mette in evidenza di recente G. Mocavini, *Ai confini dello stato. Gli enti funzionali all'amministrazione*, Giuffré, Milano, 2024, 487.

[30] In tali termini è la proposta avanzata già da G. Napolitano, *Pubblico e privato nel diritto amministrativo*, Giuffré, Milano, 2003, 176 ss., 243. Per lo sviluppo della tesi enunciata nel testo, sia consentito rinviare a G. D. Comporti, *L'asserita autonomia del diritto amministrativo*, in corso di pubblicazione in *Dir. ec.*, 2-3/2025.

Tutto ciò, con ogni evidenza, sollecita l'affinamento di un atteggiamento culturale non manipolativo della realtà per fini conservativi/difensivi dell'asserita alterità/specialità del proprio statuto professionale e/o disciplinare, ma disposto a ricercare gli "ingredienti base delle problematiche" [31] che vengono in rilievo nei singolari contesti, oltre che incline a cogliere [32] nel labirinto delle ibridazioni che caratterizza l'odierna fenomenologia socio-giuridica [33] l' "adiacente possibile" [34] che si sviluppa tra le singole parti e rende probabilmente utile la ricerca di aggiornate forme di rappresentazione della complessità del sistema che, "senza assolutizzare la relatività di ciascuno degli elementi" [35], sappia valorizzare il concorso graduale e discreto di ciascuno per la più razionale analisi e gestione [36] dei problemi sul tappeto.

In definitiva, e venendo al tema oggetto delle presenti note, ciò significa che per arrivare alla creazione di arcipelaghi territoriali e identitari [37] capaci di riflettere la dimensione effettiva e non effimera dell'esistenza delle persone che vivono in un luogo specifico occorre avere la fantasia e lucidità di elaborare adeguati "arcipelaghi giuridici" [38], in grado di elaborare una grammatica generativa del nuovo che è latente nel sistema.

---

[31] Così G. Rossi, *Introduzione alla lettura. Il diritto amministrativo nel divenire*, in *Principi di diritto amministrativo*, IV ed., Giappichelli, Torino, 2020, XVII.

[32] Cioè a vedere e immaginare «nello spazio e nel tempo sempre nuove connessioni tra unità e pluralità, tra esperienze e paradigmi di pluralismo giuridico», secondo l'invito di G. Cazzetta, *Pagina produttiva (Unità e pluralità: spazi e tempi del pluralismo giuridico moderno). Cinquant'anni di Quaderni fiorentini*, in *Quad. fiorentini*, 2021, 25.

[33] P. Costa, *Il "pluralismo" politico-giuridico: una mappa storico-concettuale*, in *Quad. fiorentini*, 2021, 117-118.

[34] Cfr. per riferimenti G. D. Comporti, *La strana metafora della terra di nessuno: le adiacenze possibili tra diritto pubblico e diritto privato alla luce dei problemi da risolvere*, in *Dir. pubbl.*, 2021, 563.

[35] G. Rossi, *Metodo giuridico e diritto amministrativo: alla ricerca di concetti giuridici elementari* (2004), ora in *Saggi e scritti scelti*, I, *Il metodo e la teoria generale. Nozioni elementari e gradazioni*, a cura di D. D'Alessandro e D. Pappano, Giappichelli, Torino, 2019, 169-170.

[36] Del resto, come ha cura di osservare E. Frediani, *Attività amministrativa e capri espiatori. Scenari*, Mucchi Editore, Modena, 2024, 83, "i formanti cognitivi propri di un certo contesto influenzano direttamente l'organizzazione e questa, a sua volta e a cascata, orienta e conforma i comportamenti dei propri agenti".

[37] Su cui si rinvia a

[38] L'immagine dell'arcipelago, associata alla fluidità dimensionale e alla configurazione multiforme dei modelli organizzativi, è stata di recente impiegata per seguire le oscillazioni del settore pubblico da M. Bevilacqua, *L'arcipelago della pubblica amministrazione. Criteri di organizzazione amministrativa*, Franco Angeli, Milano, 2025.

5. *Per concludere:suggestioni per attivare nuove coscienze di luogo*

Un'ultima notazione va, a questo punto, riservata alla composizione di tali arcipelaghi normativi. L'approccio problematico sopra delineato implica, infatti, che anziché limitarsi a catalogare con entusiasmo, e in chiave per lo più descrittiva, i contesti caratterizzati dalla compresenza di istituti di diversa provenienza disciplinare, adducendoli a indici rivelatori di una pretesa pubblicizzazione del mondo dei privati o, all'inverso (a seconda della prospettiva di analisi), di una privatizzazione dell'azione amministrativa, opinando così in vario modo di riduzione o ampliamento della propria sfera di competenza nella lettura dei fenomeni sociali ed economici, si debba più proficuamente affinare una indagine critica e analitica degli stessi in grado di indicare quali siano le dinamiche compositive degli ambiti regolatori più adatti alla realizzazione pratica degli effetti [39] avuti di mira da giuristi e operatori del diritto. Metodo che, verosimilmente, conduce a guardare agli arcipelaghi normativi di cui si va discorrendo non come luoghi di assemblaggio per mero accostamento lineare e incrementale di figure e istituti diversi che riproducano, in scala minore, le stesse caratteristiche, combinazioni e ordinazioni che ne costituiscono il modo di essere negli ordinamenti maggiori di provenienza. Piuttosto, si tratta di apprezzare alla luce della prova dei fatti un metodo di composizione dal basso, cioè partendo dal fertile attrito con i contesti esistenziali in cui si manifestano i bisogni e si devono situare e misurare anche

[39] Che il diritto, in prospettiva dinamica, altro non sia che la produzione di effetti giuridici, ovverosia per dirla secondo l'approccio assiologico di Angelo Falzea, di valori legati "alla realtà biologica psichica spirituale della vita umana" (A. Falzea, *Efficacia giuridica*, in *Enc. dir.*, XIV, Giuffré, Milano, 1965, 437), è stato di recente ricordato da A. Gentili, *Gli effetti giuridici tra fisica e metafisica*, in *Riv. dir. civ.*, 2025, 18 e ss., i cui rilievi critici in ordine alla difficoltà di guidare finalisticamente e vincolare i concreti comportamenti da tenere "in modo che i rapporti giuridici siano realmente ordinati secondo il *dictum* della legge" (*ibid.*, 29), possono forse essere superati considerando proprio la prospettiva realizzativa del diritto amministrativo che coglie l'ordinamento nel momento dinamico del farsi del potere astratto attributo dalla norma in decisione del caso concreto. Per modo che l'attività materiale rappresenta "un aspetto centrale dell'azione amministrativa, poiché costituisce la fase in cui le decisioni e gli atti giuridici dell'amministrazione si traducono in interventi concreti sul territorio e nella vita quotidiana dei cittadini", come messo di recente in evidenza da G. Vigliotti, *L'attività materiale*, in *Diritto amministrativo*, diretto da F. Caringella – R. Chieppa – B.G. Mattarella, II, *Attività*, Giuffré, Milano, 2025, 264. La non adeguata considerazione delle particolarità di tale prospettiva da parte delle ricostruzioni teoriche correnti in tema di interpretazione e applicazione del diritto è stata più volte, a ragione, denunciata da M. Mazzamuto, *Il diritto amministrativo: un perfetto sconosciuto?*, in *Diritto & questioni pubbliche*, 2022, 169; Id., *Il confronto con la dottrina classica*, in *Il confronto nel metodo giuridico. Atti del Convegno del 1° marzo 2022- Università degli Studi Roma Tre*, a cura di F. Aperio Bella, A. Carbone, E. Zampetti, Editoriale Scientifica, Napoli, 2023, 48.

le relative soluzioni, mosaici operativi il cui disegno complessivo risulti ottenuto dall'energia visionaria sprigionata valorizzando la messa in comune di elementi particolari, eterodossi e quasi marginali delle diverse tessere impiegate.

Per spiegare l'assunto appare utile tornare all'argomento trattato.

I progetti di recupero che hanno impiegato la tecnica della vendita *nummo uno* hanno giocato sulla combinazione di una dinamica negoziale che, a prescindere dal modello adottato, ha comunque intercettato le caratteristiche, esigenze e prospettive di sviluppo degli attori del mercato locale e veicolato le stesse nell'ambito di una programmazione strategica e territoriale degli enti locali che a tali istanze ha dato visione, organizzazione pratica e possibilità effettiva di concretizzazione. Per un verso così, la corrispettività del prezzo [40] è stata teleologicamente piegata all'orientamento sociale dell'operazione, mentre sull'altro versante il costruttivismo discendente tipico degli atti di programmazione degli enti pubblici è stato temperato dal tessuto negoziale che ha definito i termini concreti e i risultati pratici dell'azione, la cui finalizzazione ha così potuto poggiare su persone, *res* e condotte precise e determinate e motivate in relazione al contesto. Le cifre eterodosse sprigionate dal connubio di elementi diversi, organizzati in via sussidiaria da un municipalismo creativo capace di farsi interprete autentico delle esigenze e prospettive di sviluppo delle collettività locali [41], ha dato vita a quella miscela operativa che, al di là del maggiore o minore successo delle iniziative, ha comunque avuto il merito di trasformare un'idea astratta in una storia concreta fatta "di

[40] Come ricorda G.B. Ferri, *La vendita in generale – Le obbligazioni del venditore – Le obbligazioni del compratore*, in *Trattato di diritto privato*, diretto da P. Rescigno, 11, *Obbligazioni e contratti*, III, Utet, Torino, 1984, 210-211, in ragione del principi di libertà che governa l'autonomia contrattuale, "non sempre e non necessariamente il prezzo deve corrispondere, in denaro, all'effettivo ed esatto valore economico della cosa o del diritto alienati (…). Una rilevanza dello squilibrio tra le prestazioni del venditore e del compratore può aversi in due ipotesi fondamentali. Innanzitutto quando questo squilibrio tra le prestazioni o non sia il frutto della libera e consapevole scelta delle parti contraenti o sia dall'una all'altra imposto (…); inoltre (…), quando la sua portata sia tale da far presumere che le parti, utilizzando lo schema tipico della vendita, abbiano in realtà voluto dar vita ad un'operazione economica in tutto o in parte differente. Così, a volte, quando il prezzo abbia un valore totalmente esiguo rispetto al valore della cosa o del diritto da apparire soltanto simbolico (l'esempio più efficace rimane quello della vendita *nummo uno*, che ci deriva della tradizione romanistica) è chiaro che l'operazione economica posta in essere dalle parti tende a realizzare non quel tipico contratto di scambio che è la vendita, ma sostanzialmente una donazione (…). Altre volte la notevole esiguità del prezzo (…) può dar luogo all'ipotesi di *negotium mixtum cum donatione*".

[41] Secondo la paradigmatica indicazione che, in tema di servizi pubblici locali, è offerta ora dall'art.

persone e di storie, di trame e di emozioni (…)" e capace di essere apprezzata e realizzata come "un progetto di tutti, orizzontale, di comunità" [42].

Diversamente problematica appare, invece, la situazione quando il gioco è affidato o alle iniziative unilaterali degli attori coinvolti, che possono – alternativamente - essere considerati il privato che opti per la rinuncia abdicativa al diritto di proprietà immobiliare al fine di soddisfare l'esigenza, tutt'altro che infrequente, soprattutto dopo la crisi economica subentrata alla pandemia, di disfarsi di beni la cui gestione sia non solo infruttuosa ma anche dannosa [43], o l'amministrazione che decida di acquisire coattivamente la proprietà di immobili pericolanti o in stato di abbandono facendo uso del potere coattivo di espropriazione o di requisizione (artt. 834 e 835 c.c., 7 dell'All. E della l. 20 marzo 1865, n. 2248) [44]; o alla combinazione lineare degli strumenti in chiave di attuazione di programmi centrali, definiti e attuati secondo il modello a cascata, discendente e frazionario tipico della concessione-contratto o del contratto accessivo all'evidenza pubblica. Ipotesi che scontano, per un verso, il deficit di razionalità e di visione prospettica

---

[42] G. Cacioppo, *Una storia che parla di futuro. Le case a 1 euro a Sambuca e la rinascita della comunità*, cit., 52.

[43] La via della rinuncia abdicativa della proprietà immobiliare è stata da ultimo ammessa in via generale da Cass., S. U., 11 agosto 2025, n. 23093, al cui punto 2.1 della motivazione si legge che nelle memorie depositate il 14 maggio 2025 il M.E.F. e l'Agenzia del demanio hanno fatto presente "che al momento sull'intero territorio nazionale risultano istruiti n. 128 affari legali connessi alla c.d. rinuncia abdicativa (dei quali n. 89 pendenti dinanzi all'Autorità Giudiziaria e n. 39 i fase stragiudiziale)".

[44] Cfr. in argomento E. Guarnieri, *Immobili inoccupati e requisizione a fini abitativi*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2025, 785 ss.; E. Jona, *La requisizione come strumento di politica economica emergenziale*, in *Dir. amm.*, 2025, 589. Da segnalare che, a fronte di previsioni contenute in alcune leggi regionali (come l'art. 40 *bis* della L.R. Lombardia 11 marzo 2005, n. 12) e in determinati regolamenti edilizi comunali (come l'art. 89 *bis* del reg. ed. del comune di Genova del 2020 o l'art. 12 del reg. ed. del comune di Milano del 2014), nella XVI legislatura e nella XVIII legislatura sono state presentate proposte di legge (rispettivamente, A.C. 1943 e A.C. 770) volte a integrare il testo unico in materia di espropriazione con un nuovo articolo 7–*bis* che consente ai comuni di provvedere in modo specifico all'espropriazione degli immobili in stato di degrado o di abbandono, procedendo poi entro 60 giorni dall'acquisizione al patrimonio comunale al loro ripristino e riutilizzo, mediante proprie società veicolo, o all'immissione sul mercato immobiliare mediante vendita a privati con aste pubbliche. Da considerare, infine, che la possibilità di sottoporre a vincolo culturale un bene in cattivo stato di conservazione al fine di imporre al proprietario l'esecuzione delle opere necessarie alla relativa salvaguardia è esclusa dalla giurisprudenza nel caso in cui il bene sia in pessimo stato di conservazione e, come tale, inagibile, non fruibile e addirittura pericoloso (come da ultimo chiarito da Cons. stato, sez. VI, 19 febbraio 2025, n. 1407, con riferimento al complesso edilizio denominato Casa Reina nel Comune di Melegnano (MI), in *Riv. giur. ed.*, 2025, I, 504, con n. di A. Roccella, *Tutela storico-artistica e immobili degradati*).

e strategica che è tipico delle azioni individuali estemporanee e non coordinate che, se anche possono apparire idonee strutturalmente a risolvere un problema di appartenenza dei beni, non sono tuttavia adeguate funzionalmente a dare risposta a tutti gli interessi in gioco e a garantire un proporzionato e ordinato assetto d'uso e destinazione dei medesimi beni [45]; per altro verso, i difetti propri di una progettualità astratta incapace di cogliere le sfumature, particolarità e criticità dei contesti locali e di intervenire sulle stesse in modo adeguato e positivo.

---

[45] Tant'è vero che, in merito alla rinuncia abdicativa della proprietà immobiliare, si è posto nel tempo il problema del carattere opportunistico o diseconomico della decisione individuale (cfr. in tema, soprattutto: G. Orlando, *Rinuncia opportunistica alla proprietà immobiliare e abbandono immobiliare*, in *Dir. economia*, 2021, 233; G. Resta, *Il problema della rinunzia alla proprietà immobiliare nella prospettiva del diritto comparato*, in *Riv. dir. civ*., 2024, 263, 286; A. Renda, *Derive e approdi in tema di rinuncia alla proprietà immobiliare*, in *Eur. dir. priv*., 2024, 1) e della necessità di un suo controllo attraverso la valutazione della meritevolezza della causa in concreto perseguita o l'invocazione dell'abuso del diritto (cfr. F. Piaia, *Rinunzia abdicativa di proprietà immobiliare nella dinamica della comparazione degli interessi: una lettura alternativa*, in *Riv. critica dir. priv.*, 2022, 329). Cass., S. U., n. 23093/2025, cit., pure osservando che dalla cornice ordinamentale non emerge un generale potere-dovere del proprietario di esercitare i suoi poteri in maniera funzionale al sistema socio-economico (punto 10 della motivazione), ed escludendo che l'atto di rinuncia possa essere considerato immeritevole di tutela solo perché fa ricadere sullo Stato gli oneri e i rischi connessi al bene, perché esso esprime solo "l'interesse, a saldo totalmente negativo, a disfarsi della proprietà, e cioè il *disinteresse* a mantenere la titolarità del bene, mentre l'ipotizzato abuso abdicativo supporrebbe un esercizio della facoltà proprietaria diretto a concretizzare un interesse positivo diverso da quello che ne giustifica il riconoscimento" (punto 19.1 della motivazione), richiama tuttavia possibili limiti legislativi all'esercizio del diritto del proprietario (punto 15 della motivazione), sottolineando anche come l'art. 827 c.c. "fa sistema con l'art. 838 c.c." (punto 17.1 della motivazione), ed evoca anche il possibile correttivo della responsabilità civile per controllare "l'esercizio antisociale della proprietà (…) con riguardo a quei concreti comportamenti proprietari che sacrificano le ragioni dei terzi" (punti 16.1 e 19.2 della motivazione). Il disegno di legge A.S. n. 1689, recante Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2026 e bilancio pluriennale per il triennio 2026-2028, prevede invece la soluzione (all'art. 129, comma 13) della nullità dell'atto di rinuncia abdicativa alla proprietà immobiliare che non sia accompagnato dalla documentazione attestante la conformità del bene alla normativa vigente, con particolare riferimento alla normativa urbanistica, ambientale e sismica; ciò al fine, come si legge nella relazione, di evitare l'acquisizione di immobili che presentino criticità strutturali, ambientali o urbanistiche onerose per la finanza pubblica. Sul fronte opposte, si rinvia a E. Guarnieri, *Immobili inoccupati*, cit., 828, per l'individuazione di una "moltitudine di criticità periferiche" della pure auspica previsione legislativa del potere di requisizione pubblica degli immobili non utilizzati.

È quest'ultimo, in particolare, il quadro che emerge dall'analisi ravvicinata di alcuni casi di attuazione della linea di finanziamento "attrattività dei borghi" del PNRR, come il progetto pilota "Trevinano Ri-Wind".

Trevinano è una frazione del Comune di Acquapendente (in provincia di Viterbo), popolata da appena 142 residenti, immersa nel verde della Riserva del Monte Rufeno a 640 m.s.l.m., situata nello spicchio dell'Alta Tuscia in cui tre Regioni si incontrano: Toscana, Lazio e Umbria.

Il progetto è risultato primo classificato nella graduatoria approvata nel 2022 dalla Regione Lazio, ed è stato quindi assegnatario di 20 milioni di euro a valere sulla Linea A relativa alla rigenerazione culturale, sociale ed economica del borgo.

In particolare, il progetto è strutturato su cinque aree di intervento: il rinnovamento degli spazi pubblici e il recupero del patrimonio immobiliare, la rigenerazione creativa attraverso l'arte contemporanea e percorsi di cultura concepiti come strumenti privilegiati per incrementare l'attrattività, lo sviluppo di un turismo sostenibile grazie anche alla creazione di un albergo diffuso nelle case del centro storico, il sostegno alle imprese, la formazione e attrazione di nuove competenze e professionalità, in particolare, per lo studio del territorio e dell'ambiente.

Come appare evidente, il primo asse degli interventi è rappresentato dal rinnovamento degli spazi pubblici e dal recupero del patrimonio immobiliare, attraverso cui si punta a creare un ambiente più accogliente e piacevole da vivere e a sviluppare politiche abitative rivolte a specifici *target* di cittadini: dalle famiglie in difficoltà economiche, agli anziani, fino ai nuovi occupati delle attività economiche e di studio attivande. Per quanto nell'apposita pagina del sito web si sostenga in modo enfatico che "l'obiettivo è quello di dare vita a un nuovo modello di comunità partecipativa e sostenibile, dove la volontà dei cittadini di agire viene canalizzata e supportata dalle giuste risorse e infrastrutture", in realtà si ha la sensazione che il rapporto tra iniziativa individuale e scelte collettive sia invertito e congegnato in modo da non apparire propriamente originale e virtuoso. Infatti, al fine di realizzare tale obiettivo, l'amministrazione comunale ha dovuto acquisire la disponibilità degli immobili inutilizzati per restituirli a una funzione residenziale compatibile con le descritte esigenze, dando avvio prima a un'indagine di mercato volta a sollecitare apposite manifestazioni di interesse, poi, una volta definito l'elenco dei beni disponibili (15 sui 40 previsti, 30 per una capienza di circa 90 persone da destinare ad albergo diffuso, 10 per una capienza di circa 30 persone da destinare ad alloggi in *co-housing*) e il relativo valore di mercato mediante apposite perizie, all'acquisto per stadi successivi al patrimonio comunale della proprietà degli stessi mediante atti di compravendita i cui corrispettivi sono pagati attingendo ai capitoli di spesa relativi al finanziamento del progetto. Questa procedura, che non è immune da tempi lunghi, costi eccessivi e polemiche (come evidenzia l'interrogazione presentata

dalle consigliere di minoranza Federica Friggi e Domitilla Agostini), si configura come fredda esecuzione di un disegno generale partorito in ambito burocratico e volto a intercettare l'occasione del finanziamento pubblico attivato dal PNRR, con il connesso rischio che la tanto decantata riattivazione del borgo si riduce di fatto all'inseguimento della non originale sirena di un turismo sostenibile, perché rispettoso dell'ambiente e della cultura locale, a servizio del quale viene immaginata la messa in opera di un albergo diffuso e di una foresteria. Simbolo di questa potenziale involuzione del progetto è la sorte della "trattoria storica del borgo" (la Trattoria da Gianfranco), uno dei sempre più rari luoghi simbolo della tradizione culinaria locale, a conduzione ancora famigliare nonostante i lamentati problemi di ricambio generazionale, il cui immaginato recupero sotto forma di riconversione in un "bar-emporio", capace di rappresentare un ben diverso e non meglio precisato "spazio commerciale di prossimità in cui offrire prodotti di prima necessità ai cittadini, ma anche una proposta locale di qualità per i turisti" [46], si scontra allo stato con il dato di fatto della chiusura dell'attività per effetto dell'acquisto dell'esercizio e del bene da parte del Comune dietro pagamento del controvalore commerciale di € 182.200,00 [47]. Come dire che il primo effetto utile ottenuto dall'intervento pubblico finalizzato alla rivitalizzazione del borgo è stato il suo contrario: cioé la cessazione dell'unica e tradizionale attività economica che ivi era esercitata.

Rispetto alle criticità usualmente evidenziate in ordine all'attuazione del Bando Borghi (dalla inadeguatezza organizzativa e progettuale degli uffici pubblici con carenza di capacità e professionalità tecnico-amministrative, all'inseguimento dei tempi procedurali, al coinvolgimento sin dalle fase iniziali degli enti locali, delle associazioni di categoria e del corpo sociale di riferimento, fino al recupero del versante della coesione territoriale da parte di politiche apparse troppo sbilanciate verso la valorizzazione dei beni culturali in funzione dello sviluppo del turismo [48]), quanto sopra vale a segnalare il più generale pericolo che politiche (e

[46] Come si legge nell'All. 2 – Strategie del borgo.

[47] Come si legge nella deliberazione consiliare del Comune di Acquapendente n. 47 del 23 agosto 2023, recante autorizzazione alla prima tranche di acquisti di n. 5 immobili destinati all'attuazione del progetto Trevinano Ri-Wind.

[48] Cfr. per questi aspetti G. Menegus, *Bando Borghi e autonomie territoriali*, in *Le Regioni*, 2022, 951; P. De Rosa, *Fondi PNRR e "diritto dei borghi": analisi delle politiche di rigenerazione dei territori tra interventi legislativi e pratiche locali*, in *Dir. e proc. amm.*, 2023, 255; C. Videtta, *I "borghi" tra PNRR e sostenibilità, cit., 74 ss.; A. Sau, La rigenerazione dei borghi storici ai tempi del PNRR*, in *Riv. giur. urb.*, 2025, 91. Cfr. anche gli scritti di A. Magliari, *La valorizzazione dei «borghi»: alcune considerazioni critiche a margine del Piano Nazionale Borghi*, in *Riv. dir. ec. dei comuni*, 2025, 97, P. Messina e V. Tregnaghi, *I borghi storici nelle politiche del PNRR: due casi studio a confronto*, in *Regional Studies and Local Development*, 1/2023, 1 ss., e di

candidature dei progetti) che calano già assemblate dai vertici del sistema sulle realtà esistenziali e istituzionali periferiche risentono non solo dei tradizionali problemi di una visione eccessivamente rigida, formale e distaccata delle forme di governo dei pubblici poteri, ma anche della non esatta e completa individuazione e comprensione delle realtà esistenziali cui ci si riferisce per mancata considerazione dei soggetti che ne sono protagonisti e che si candidano a divenire potenziali attori del profilato cambiamento. Ne deriva che, al momento, l'efficienza delle iniziative è misurata per lo più in chiave quantitativa e formale, e dunque avendo riguardo al mero e ossequioso adempimento burocratico delle tempistiche e dei passaggi procedurali imposti dalla normativa di settore, dai bandi e dai progetti, oltre che alla capacità di spesa dei fondi stanziati, trascurando il dato sostanziale del conseguimento di risultati finali realmente in linea con la aspettative annunciate. Forme di dialogo e di collaborazione vissute come passaggi rituali del classico formalismo burocratico, e non vivificate attraverso autentici momenti negoziali di confronto, elaborazione e scoperta di nuove possibilità di vita e di lavoro, restituiscono la triste immagine di spazi che si candidano ad essere popolati solo di slogan politici e ideologici e, al più, di figure virtuali animate dal *marketing* turistico globale.

Per questa via, appare difficile recuperare la polpa esistenziale dei luoghi [49] ridotti in condizioni di marginalità, ovverosia ripristinare l'equilibrio sempre instabile ma vitale e rigenerante tra persone, lavori e territori che ha caratterizzato per secoli il paesaggio umano, culturale, economico e ambientale della Penisola.

Paesaggio che, è bene ricordare, è sorto e si è sviluppato nel modo che tutti oggi ammirano per effetto non di un illuminato progetto di governo calato dall'alto ma della continua interazione tra uomo e natura, in modo esemplare

---

Munari, *La rigenerazione di borghi storici al tempo del PNRR: il caso studio di Recoaro Terme*, dattiloscritto, il quale con riferimento al caso di Recoaro Terme sottolinea come "tempistiche eccessivamente serrate per la candidatura del Progetto pilota hanno finito per compromettere lo svolgimento di adeguati processi di partecipazione delle comunità di riferimento. La Regione Veneto ha avviato la procedura di selezione con D.G.R. 15 dicembre 2021, n. 1803, prorogando poi il termine per la presentazione delle manifestazioni di interesse al 22 gennaio 2022, rendendo di fatto impossibile il coinvolgimento di imprese, cittadini e associazioni nella realizzazione del progetto da candidare"; osservando anche che nello sviluppo della candidatura del Comune e delle successive fasi della progettazione si sarebbero adoperate iniziative progettuali passate.

[49] L'espressione "polpa e osso" fu coniata alla fine degli anni Cinquanta da Manlio Rossi Doria per denunciare la profonda divaricazione che sul piano socio-economico si andava profilando tra le aree interne e le pianure (cfr. M. Rossi Doria, *Dieci anni di politica agraria nel Mezzogiorno*, Editori Laterza, Bari, 1958). Cfr. in argomento P. Bevilacqua, *L'Italia dell'«osso». Uno sguardo di lungo periodo*, in *Riabitare l'Italia*, cit., 111 ss e 121, ove si osserva che "l'impoverimento dei territori fragili alimenta la distruzione di beni e ricchezza di quelli stabili e strutturati".

riflessa da un contratto di plurisecolare vitalità quale il contratto di mezzadria, diffusissimo nelle campagne centro-settentrionali e in particolare in quelle dell'Italia di mezzo. Contratto prima di tutto, ma non solo [50], in quanto fondante un vero e proprio sistema sociale "di straordinaria resistenza e stabilità" [51] che, grazie alla capacità di governo dal basso della tensione generata da bisogni differenti emergenti sul sottile crinale che divide "la sicurezza minima e il baratro dell'indigenza", obbligazione e soggezione, lavoro e responsabilità, e anche a dispetto del suo "continuo traballare" [52], ha prodotto nel suo lungo divenire storico [53] effetti rilevanti che vanno ben oltre il rapporto negoziale tra proprietario e mezzadro, divenendo anche un "modo di costruzione del paesaggio" [54], di sperimentazione tecnico-economica, di controllo delle risorse e dei territori e di gestione delle dinamiche montagna-collina-pianura [55].

Il che porta, in definitiva, a concludere che è recuperando quanto di fragile e insicuro c'è nel mondo giuridico quale riflesso del mondo reale, ovverosia ri-componendo dal basso le imperfezioni e incrinature dei modelli in funzione delle dinamiche e dei metabolismi dei diversi stili di vita espressi dalle singole comunità, che si possono elaborare soluzioni giuridiche capaci di sviluppare una miscela "di intenzionalità, spontaneità, causalità e progettualità" [56] necessaria ad attivare nuove coscienze di luogo e corrispondenti geometrie esistenziali e territoriali [57].

---

[50] M. Sbriccoli, *Il furto campestre nell'Italia mezzadrile. Un'interpretazione*, in *Annali dell'Istituto A. Cervi*, 1980, 371 ora in Id., *Storia del diritto penale e della giustizia*, I, *Scritti editi e inediti (1972-2007)*, Giuffré, Milano, 2009, 422. Cfr. anche sul "particolarissimo itinerario storico-giuridico che va oltre la dimensione giurisprudenziale e legislativa" dell'istituto, P. Passaniti, *Mezzadria. Persistenza e tramonto di un archetipo concettuale*, Giappichelli, Torino, 2017, e ivi altri riferimenti.

[51] P. Bevilacqua, *L'Italia dell'«osso». Uno sguardo di lungo periodo*, cit., 117.

[52] Cfr. in tal senso P. Passaniti, *Riflessioni sul senso storico della mezzadria. La versione toscana di un contratto particolare*, in *Historia et ius*, 9/2016, 4, ove si osserva che "senza l'eterno confronto padrone-famiglia colonica, la mezzeria costituirebbe un semplice modo di retribuire il lavoro contadino".

[53] Colti, anche in relazione al "rilievo costituzionale" assunto dalle "strutture culturali profonde" delle città e delle relative sue terre, da M. Ascheri – A. Dani, *La mezzadria nelle terre di Siena e Grosseto dal medioevo all'età contemporanea*, Pascal, Siena, 2011.

[54] Cfr. Passaniti, *Riflessioni sul senso storico della mezzadria*, cit., 3.

[55] Cfr. P. Bevilacqua, *L'Italia dell'«osso». Uno sguardo di lungo periodo*, cit., 117-119.

[56] M. Carta, *I borghi non esistono! Comunità della resilienza e dell'audacia nell'Italia multiurbana*, in *Case a 1 € nei borghi d'Italia. Sambuca di Sicilia un esempio di successo nel governo del territorio*, cit., 23.

[57] Così F. Ferreri, *Prefazione*, in *Case a 1 € nei borghi d'Italia. Sambuca di Sicilia*

BIBLIOGRAFIA

Anello L., *Prezzo simbolico a chi restaura le case a Gangi. Boom di acquisti per l'iniziativa anti spopolamento. Molti gli stranieri: "aria buona e zero delinquenza"*, in *La Stampa*, 20 aprile 2017;

Ascheri M. – Dani A., *La mezzadria nelle terre di Siena e Grosseto dal medioevo all'età contemporanea*, Pascal, Siena, 2011;

Bevilacqua M., *L'arcipelago della pubblica amministrazione. Criteri di organizzazione amministrativa*, Franco Angeli, Milano, 2025;

Bevilacqua P., *Collocare i borghi nel loro territorio*, in *Econ. culturale*, 1/2022, 49;

Bevilacqua P., *L'Italia dell'«osso». Uno sguardo di lungo periodo*, in *Riabitare l'Italia. Le aree interne tra abbandoni e riconquiste*, a cura di A. De Rossi, Donzelli Editore, Roma, 2018, 111;

Bianca C. M., *La vendita*, Utet, Torino, 1993;

Caccavale M., *La donazione mista: profili ricostruttivi e rilevanza normativa*, in *Notariato*, 6/2000, 516;

Boscolo E., *La città plurale e segmentata: servizi di urbanità e sicurezza urbana*, in *Dir. pubbl.*, 1/2025, 119;

Cacioppo G., *Una storia che parla di futuro. Le case a 1 euro a Sambuca e la rinascita della comunità*, in *Case a 1 € nei borghi d'Italia. Sambuca di Sicilia un esempio di successo nel governo del territorio*, a cura di F. Ferrari, Dario Flaccovio editore, Palermo, 2021, 36;

Caringella F. – Chieppa R. – Mattarella B. G., *Diritto amministrativo*, 3 volumi, Giuffré, Milano, 2025;

Carta M., *I borghi non esistono! Comunità della resilienza e dell'audacia nell'Italia multiurbana*, in *Case a 1 € nei borghi d'Italia. Sambuca di Sicilia un esempio di successo nel governo del territorio*, a cura di F. Ferreri, Dario Flaccovio Editore, Palermo, 2021, 21;

Cazzetta G.*, Pagina produttiva (Unità e pluralità: spazi e tempi del pluralismo giuridico moderno). Cinquant'anni di Quaderni fiorentini*, in *Quad. fiorentini*, 2021, 25;

Cerulli Irelli V., *Il diritto amministrativo e il codice civile*, in *Riv. it. sc. giur.*, 2022, numero speciale, *Il contributo della Sapienza alle codificazioni*, 469;

un esempio di successo nel governo del territorio, cit., 12, il quale osserva: "I margini non devono farsi centro né viceversa. Bisogna piuttosto riattivare le connessioni interrotte, liberare nuove geometrie territoriali, riconferire loro plasticità ripensandole entro articolazioni complesse e interdipendenti. Occorre rilegare i territori tessendo trame spaziali multi vettoriali, rugose, non uniformi e non semplicemente funzionalisti che".

Cerulli Irelli V., *Il diritto amministrativo e il codice civile*, in *Contr. impresa*, 4/2023, 1095;

Clarich M., *Manuale di diritto amministrativo*, 6 ed., Il Mulino, Bologna, 2024;

Comporti G. D., *Il danno ambientale e l'operazione rimediale*, in *Dir. amm.*, 1-2/2013, 117;

Comporti G. D., *L'asserita autonomia del diritto amministrativo*, in corso di pubblicazione in *Dir. ec.*, 2-3/2025;

Comporti G. D., *La strana metafora della terra di nessuno: le adiacenze possibili tra diritto pubblico e diritto privato alla luce dei problemi da risolvere*, in *Dir. pubbl.*, 2/2021, 563;

Costa P., *Il "pluralismo" politico-giuridico: una mappa storico-concettuale*, in *Quad. fiorentini*, 2021, 117;

De Rosa P., *Fondi PNRR e "diritto dei borghi": analisi delle politiche di rigenerazione dei territori tra interventi legislativi e pratiche locali*, in *Dir. e proc. amm.*, 1/2023, 255;

De Rossi A., a cura di, *Riabitare l'Italia. Le aree interne tra abbandoni e riconquiste*, Donzelli Editore, Roma, 2018;

E. Carbone, *Serietà e irrisorietà del prezzo nella compravendita*, in *Contr. impresa*, 6/2016, 1447;

F. Caringella, *Alla ricerca della causa nei contratti atipici*, in *Foro it.*, 1993, I, 1506;

F. Piaia, *Rinunzia abdicativa di proprietà immobiliare nella dinamica della comparazione degli interessi: una lettura alternativa*, in *Riv. crit. dir. priv.*, 3/2022, 329;

Falzea A., *Efficacia giuridica*, in *Enc. dir.*, XIV, Giuffré, Milano, 1965, 432;

Ferrari F., a cura di, *Case a 1 € nei borghi d'Italia. Sambuca di Sicilia un esempio di successo nel governo del territorio*, Dario Flaccovio editore, Palermo, 2021;

Ferreri F., *Prefazione*, in *Case a 1 € nei borghi d'Italia. Sambuca di Sicilia un esempio di successo nel governo del territorio*, a cura di F. Ferrari, Dario Flaccovio editore, Palermo, 2021, 9;

Ferri G. B., *La vendita in generale – Le obbligazioni del venditore – Le obbligazioni del compratore*, in *Trattato di diritto privato*, diretto da P. Rescigno, 11, *Obbligazioni e contratti*, III, Utet, Torino, 1984;

Frediani E., *Attività amministrativa e capri espiatori. Scenari*, Mucchi Editore, Modena, 2024;

G. Orlando, *Rinuncia opportunistica alla proprietà immobiliare e abbandono immobiliare*, in *Dir. ec.*, 1/2021, 233;

G. Resta, *Il problema della rinunzia alla proprietà immobiliare nella prospettiva del diritto comparato*, in *Riv. dir. civ.*, 2/2024, 263;

Gentili A., *Gli effetti giuridici tra fisica e metafisica*, in *Riv. dir. civ.*, 1/2025, 18;

Giannini M. S., *Diritto amministrativo*, in *Enc. dir.*, XII, Giuffré, Milano, 1964, 855;

Gigliotti F., *Contratto a titolo gratuito*, in *Enc. dir.*, *I tematici*, I, *Contratto*, Giuffré, Milano, 2021, 164;

Guarnieri E., *Immobili inoccupati e requisizione a fini abitativi*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 3/2025, 785;

Guarnieri E., *Ripresa e resilienza tra le vie dei borghi storici*, in *Aedon*, 1/2022;

Jona E., *La requisizione come strumento di politica economica emergenziale*, in *Dir. amm.*, 2/2025, 589;

L. Tecce, *Equilibrio contrattuale e serietà del prezzo nella compravendita*, in *Riv. notariato*,5/ 2016, 905;

Legambiente, *Borghi avvenire*, a cura di A. Bonfanti, maggio 2024;

Levi P., *Il sistema periodico*, Einaudi, Torino, 2014;

Lino B., *"Ri-generazioni" a Sambuca di Sicilia*, in *Case a 1 € nei borghi d'Italia. Sambuca di Sicilia un esempio di successo nel governo del territorio*, a cura di F. Ferrari, Dario Flaccovio editore, Palermo, 2021, 60;

Luminoso A., *La compravendita*, Giappichelli, Torino, 2004;

M. D'Alberti, *Per un diritto comune ai privati e della pubbliche amministrazioni*, in *Liber amicorum Pietro Rescigno in occasione del novantesimo compleanno*, I, Editoriale Scientifica, Napoli, 2018, 679;

Magaraggia M., *Brevi cenni sugli aspetti giuridici della cessione delle case a 1 euro*, in *Case a 1 € nei borghi d'Italia. Sambuca di Sicilia un esempio di successo nel governo del territorio*, a cura di F. Ferrari, Dario Flaccovio editore, Palermo, 2021, 143;

Magliari A., *La valorizzazione dei «borghi»: alcune considerazioni critiche a margine del Piano Nazionale Borghi*, in *Riv. dir. ec. dei comuni*, 1/2025, 97;

Mazza L., *Case a 1 euro: giro d'Italia con tappa a Gangi*, in *ilgiornaledellarchitettura.com*, 13 gennaio 2019;

Mazzamuto M., *Il confronto con la dottrina classica*, in *Il confronto nel metodo giuridico. Atti del Convegno del 1° marzo 2022- Università degli Studi Roma Tre*, a cura di F. Aperio Bella, A. Carbone, E. Zampetti, Editoriale Scientifica, Napoli, 2023, 48;

Mazzamuto M., *Il diritto amministrativo: un perfetto sconosciuto?*, in *Diritto & questioni pubbliche*, 2/2022, 169;

Menegus G., *Bando Borghi e autonomie territoriali*, in *Le Regioni*, 5/2022, 951;

Messina P. e Tregnaghi V., *I borghi storici nelle politiche del PNRR: due casi studio a confronto*, in *Regional Studies and Local Development*, 1/2023, 1;

Mocavini G., *Ai confini dello stato. Gli enti funzionali all'amministrazione*, Giuffré, Milano, 2024;

Munari, *La rigenerazione di borghi storici al tempo del PNRR: il caso studio di Recoaro Terme*, dattiloscritto;

Napolitano G., *Pubblico e privato nel diritto amministrativo*, Giuffré, Milano, 2003;

Napolitano G., *Un ospite inatteso: il diritto pubblico*, in *Riv. dir. civ.*, 6/2024, 1002;

Passaniti P., *Mezzadria. Persistenza e tramonto di un archetipo concettuale*, Giappichelli, Torino, 2017;

Passaniti P., *Riflessioni sul senso storico della mezzadria. La versione toscana di un contratto particolare*, in *Historia et ius*, 9/2016, 1;

Peregalli R., *I luoghi e la polvere sulla bellezza dell'imperfezione*, La nave di Teseo, Milano, 2022;

Perlingeri G., *La modernizzazione della teoria generale delle obbligazioni e dei contratti*, in *Rass. dir. civ.*, 1/2025, 114;

Renda A., *Derive e approdi in tema di rinuncia alla proprietà immobiliare*, in *Eur. dir. priv.*, 1/2024, 1;

Rescigno P., *Le obbligazioni della pubblica amministrazione (Note minime di diritto privato)*, in *Scritti in onore di Massimo Severo Giannini*, III, Giuffré, Milano, 1988, 631;

Roccella A., *Tutela storico-artistica e immobili degradati*, in *Riv. giur. ed.*, 4/2025, 509;

Rossi Doria M., *Dieci anni di politica agraria nel Mezzogiorno*, Editori Laterza, Bari, 1958;

Rossi G., *Metodo giuridico e diritto amministrativo: alla ricerca di concetti giuridici elementari* (2004), ora in *Saggi e scritti scelti*, I, *Il metodo e la teoria generale. Nozioni elementari e gradazioni*, a cura di D. D'Alessandro e D. Pappano, Giappichelli, Torino, 2019, 153;

Rossi G., *Principi di diritto amministrativo*, IV ed., Giappichelli, Torino, 2020;

Rumor C., *La vendita mista a donazione*, in *Studium iuris*, 1/2018, 28;

Santilli M., *Il diritto civile dello Stato. Momenti di un itinerario tra pubblico e privato*, Giuffré, Milano, 1985;

Sau A., *La rigenerazione dei borghi storici ai tempi del PNRR*, in *Riv. giur. urb.*, 1/2025, 91;

Sbriccoli M., *Il furto campestre nell'Italia mezzadrile. Un'interpretazione*, in *Storia del diritto penale e della giustizia*, I, *Scritti editi e inediti (1972-2007)*, Giuffré, Milano, 2009, 422;

Scevola R., *Venditio nummo uno*, in *La compravendita e la interdipendenza delle obbligazioni nel diritto romano*, a cura di L. Garofalo, I, Cedam, Padova, 2007, 413;

Simonati A., *Il giudice amministrativo nei meandri del centro storico: alla ricerca di un paradigma unitario, fra governo del territorio e salvaguardia del patrimonio culturale*, in *Nuove autonomie*, 2/2021, 505;

Spolidoro A.C.C., *Vendita nummo uno e vendita mista a donazione*, in *i Contratti*, 5/2021, 552;

Valentini A. P., *Per una qualificazione giuridica dei borghi*, in *Aedon*, 2/2024;

Videtta C., *I "borghi" tra PNRR e sostenibilità,* in *Riv. giur. urb.*, 1/2025, 51;

Vigliotti G., *L'attività materiale*, in *Diritto amministrativo*, diretto da F. Caringella – R. Chieppa – B. G. Mattarella, II, *Attività*, Giuffré, Milano, 2025, 264.

Case senza persone e persone senza case

Monica Delsignore

Sommario: 1. Premessa sulla connotazione giuridica del bisogno abitativo e sul ruolo dello Stato nella sua soddisfazione. – 2. Gli strumenti giuridici per migliorare o incrementare l'offerta di abitazione nei borghi e delle aree interne. – 3. La centralità dei servizi pubblici locali e delle infrastrutture anche per promuovere l'offerta abitativa lontana dai centri urbani. – 4. La condivisione e la sharing economy come strategia per supplire ai servizi inefficienti. – 5. Il ruolo del Comune come mediatore delle istanze e diffusore della cultura della collaborazione.

1. *Premessa sulla connotazione giuridica del bisogno abitativo e sul ruolo dello Stato nella sua soddisfazione.*

La nostra Costituzione non sancisce il diritto all'abitare (inteso come il diritto all'assegnazione di una casa in cui risiedere) quale diritto soggettivo in capo al cittadino. Vi si trovano solo previsioni espresse in tema di tutela del domicilio, all'art. 14, e di favore per l'accesso alla proprietà dell'abitazione, all'art. 47.

Pur in assenza di una chiara menzione nella Costituzione, una indiretta attenzione al tema si registra in considerazione dei suoi riflessi sulla posizione della persona nella società. Un riconoscimento implicito della necessità che lo Stato intervenga laddove si manifesti un bisogno abitativo, come bisogno vitale, si lega, infatti, all'affermazione costituzionale della promozione del pieno sviluppo della persona umana, che, in base all'art. 3, deve essere assicurato dalla Repubblica attraverso la rimozione degli ostacoli di ordine economico e sociale che limitino la libertà e l'eguaglianza.

La Costituzione contiene, dunque, la previsione non tanto di un diritto alla casa o all'abitare, ma di un dovere di intervento pubblico per risolvere l'emergenza abitativa, i cui contenuti sono molto lati e di fatto affidati alle scelte ragionevoli del legislatore nazionale.

In questo senso già Modugno[1] precisava che il diritto alla casa si pone come "obiettivo del programma del legislatore e dei pubblici poteri [...] implicitamente

[1] F. Modugno, *I «nuovi diritti» nella giurisprudenza costituzionale*, Torino, 1995,

imposto [...] dalla Costituzione" e non come posizione, o tanto meno situazione giuridica, individuale.

Sembra cioè che la Costituzione indichi certamente la direzione, ma sottintenda che sia il legislatore a disegnare poi il quadro e programmare le azioni che l'amministrazione sarà chiamata a realizzare per assicurare al cittadino un vivere dignitoso. Il bisogno abitativo non è perciò qualificabile alla stregua di un diritto, se non di un diritto sociale[2], espressione di un atteggiamento pretensivo nei confronti dello Stato, ma in grado di produrre conseguenze giuridiche solo dopo che il legislatore indichi quale sia il destinatario e quale l'oggetto della prestazione del servizio pubblico di protezione sociale che deve essere apprestato, secondo la nota costruzione di Nigro[3].

Anche perché il destinatario e la prestazione, nel caso del bisogno abitativo, non sono sempre univoci, ma, al contrario, possono essere ben diversi a seconda che ci si riferisca allo studente, all'anziano, al lavoratore fuori sede, al locatario in città con canoni proibitivi o all'indigente.

Si ritiene importante sottolineare in premessa la natura giuridica del bisogno abitativo, che sollecita l'intervento del legislatore, ma non ne predetermina le modalità, in quanto, in una situazione di emergenza abitativa, che è ormai un fenomeno strutturale, più che emergenziale, rileva il diverso regime che è proprio, invece, del diritto di proprietà.

La soddisfazione dell'esigenza abitativa non è in grado, cioè, di elevarsi e sopravanzare il diritto di proprietà garantito in Costituzione e nel bilanciamento tra emergenza abitativa e immobili di proprietà pubblica o privata disponibili, il bisogno abitativo è destinato a soccombere, di modo che non si ritiene che possa considerarsi conforme a Costituzione la previsione di provvedimenti di esproprio e di requisizione del patrimonio sfitto alla stregua della disciplina vigente.

---

63. Nel senso dell'assenza in Costituzione di un diritto all'abitazione anche D. Sorace, *A proposito di «proprietà dell'abitazione», «diritto all'abitazione» e «proprietà (civilistica) della casa»*, in Aa.Vv., *Scritti in onore di Costantino Mortati*, vol. III, Milano, Giuffrè, 1977, 1037 e A. Pace, *Il convivente more uxorio, il «separato in casa» e il c.d. diritto «fondamentale» all'abitazione*, in *Giur. cost.*, 1988, 1801.

[2] Si permetta di rinviare a M. Delsignore, *Il diritto di abitazione in emergenza*, in *Dir. amm*. 2023, 473, ove ci si confronta anche con il riferimento sempre più frequente nella giurisprudenza non solo nazionale all'abitazione come diritto umano o come diritto fondamentale, sancito rispettivamente nel diritto internazionale e nella Carta dei diritti dell'Unione europea e, in quanto tale, limite per il legislatore italiano in base all'art. 117 della Costituzione.

[3] M. Nigro, *L'edilizia popolare come servizio pubblico*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1957, 156 e ora in *Scritti giuridici*, vol. II, Milano, Giuffrè,, 706, qui 709.

La dottrina[4] ha recentemente precisato, quanto agli immobili inoccupati e alla possibilità di requisizione in gestione pubblica per finalità abitative, che si tratti di una scelta politica, di bilanciamento di valori costituzionali, che condivisibilmente nel momento attuale si sollecita anche alla luce della funzione sociale della proprietà. È chiaro, tuttavia, che al legislatore compete la decisione.

Anche il giudice amministrativo ha ancora da ultimo ritenuto che il diritto all'abitazione non può prevalere in modo assoluto nemmeno sull'interesse pubblico al ripristino dell'abuso edilizio, posto che il bilanciamento tra le contrapposte posizioni giuridiche è già stato effettuato dal Legislatore attraverso l'attribuzione all'Amministrazione del potere, di natura vincolata, di repressione degli abusi edilizi. Il Giudice puntualizza che l'ordine di demolizione non può considerarsi illegittimo per violazione del diritto all'abitazione dell'ingiunto, atteso che l'Amministrazione esercita un potere di vigilanza sull'attività urbanistico-edilizia nel territorio comunale per assicurarne la rispondenza alle norme di legge e di regolamento, alle prescrizioni degli strumenti urbanistici ed alle modalità esecutive fissate nei titoli abilitativi. Nell'occasione si sottolinea come, per sovvenire alle necessità abitative dei cittadini, vi sono ben altre misure alle quali è possibile ricorrere qualora non si possa accedere al libero mercato immobiliare e si posseggano i relativi requisiti, come gli interventi di edilizia residenziale pubblica e di edilizia agevolata[5].

In proposito si osservi che gli strumenti che l'ordinamento nel tempo ha predisposto per rispondere ai bisogni abitativi sono molteplici e in continuo divenire, ma i fenomeni recenti dello spopolamento dei borghi e delle aree interne, da un lato, e della emergenza abitativa e della gentrificazione nelle grandi metropoli, dall'altro, sollecitano a considerare borghi e metropoli non come mondi separati, ma come facce della stessa sfida demografica e sociale che caratterizza il tempo che viviamo, probabilmente causate da politiche non in grado di conseguire una buona gestione del territorio.

In questo senso emerge allora l'opportunità di ragionare su quali siano, alla luce degli strumenti giuridici esistenti, le eventuali modalità per un cambio di rotta così da riequilibrare le dinamiche della distribuzione della popolazione, eccessiva nelle città e insufficiente, se non talora quasi inesistente, nelle aree interne.

Dando conto, in estrema sintesi, di come si intende condurre la riflessione, si tratta, anzitutto, di verificare quali siano, nell'ottica di politiche abitative integrate, gli strumenti per promuovere il trasferimento dalle città e la residenza nelle aree interne così da ridurre la pressione urbana. Perché l'incremento dell'of-

---

[4] E. Guarnieri, *Immobili inoccupati e requisizioni a fini abitativi*, in *Rir. trim. dir. pubbl.,* 2025, 785.

[5] Da ultimo T.A.R. Roma, (Lazio) sez. II, 26/11/2024, n. 21196 ma nello stesso senso già C. St., sez. II, 16 aprile 2020, n. 2435.

ferta abitativa nelle aree interne susciti l'interesse di nuovi potenziali residenti è, però, necessario garantire servizi pubblici, così da realizzare, anche attraverso il coordinamento tra i soggetti territoriali presenti, nonché valorizzando forme di partenariato, la costituzione di reti e filiere produttive in grado di risollevare e rivivificare zone ormai in declino.

2. *Gli strumenti giuridici per migliorare o incrementare l'offerta di abitazione nei borghi e delle aree interne*

Anche se si tende a identificare le aree interne come un'unica realtà, esse presentano in concreto il solo tratto comune di essere significativamente lontane dai centri urbanizzati, mentre sono tra loro profondamente diversificate e con caratteristiche proprie derivanti dalla diversa connotazione del territorio e delle attività che nel tempo vi si sono insediate.

Basti pensare, per dare contezza in concreto, alle grandi differenze esistenti tra un paese nell'Alta Valtellina e un borgo nel Casentino.

La lontananza dalle città delle aree ha, tuttavia, nel tempo ugualmente comportato un progressivo spopolamento, che ha favorito processi di dismissione e impoverimento, con il conseguente degrado del patrimonio, invecchiamento della popolazione residente e una sempre maggior riduzione dell'offerta di lavoro e di servizi pubblici.

Con l'adozione del più recente Piano Strategico Nazionale delle Aree Interne si sono investite ingenti risorse, provenienti anche dai fondi europei per la coesione sociale nonché dal finanziamento previsto con il meccanismo Next Generation, e progettato una serie di interventi per dare nuova vita a zone in evidente stato di abbandono. La Strategia Nazionale cerca, cioè, di invertire le dinamiche esistenti e rivivificare le aree, disegnando congiuntamente i servizi e il progetto di sviluppo in funzione dei fabbisogni e delle potenzialità locali.

In particolare, ad una prima Strategia Nazionale per le Aree Interne a regime dal 2014 al 2020, è seguita l'elaborazione di una nuova Strategia corredata da un Piano funzionale alla realizzazione degli obiettivi previsti con una programmazione compresa tra il 2021 e il 2027.

Come si legge nella Strategia, la politica di contrasto del fenomeno dello spopolamento delle aree interne non considera affatto la questione del sovraffollamento e della carenza abitative delle aree urbane.

La pianificazione territoriale strategica, in altre parole, si focalizza solo sulle aree interne, mancando di alzare lo sguardo per mettere in dialogo città e borghi, con quanto ne deriva in termini di sinergie possibili sia delle capacità e conoscenze delle strutture tecniche delle amministrazioni nella fornitura di servizi, certamente più evolute, a parità di enti locali, in un Comune con migliaia di abitanti rispetto a un Comune che non arriva al centinaio; sia delle opportunità derivanti da rapporti in cui si coinvolgano aree produttive più floride e sviluppate

al fine di sviluppare progetti per lo sviluppo locale. Il partenariato innovativo, in particolare, rappresenta uno strumento in grado di valorizzare la differenziazione esistente tra le aree interne, permettendo al Comune di sollecitare progetti sulla base delle proprie "ricchezze". Si tratta, tuttavia, di un istituto complesso[6], che non solo difficilmente gli uffici di piccoli Comuni sono in grado di utilizzare, ma che anche richiede imprenditori capaci per essere realizzato.

La mancanza di una visione integrata dei due problemi si riflette inevitabilmente sulla strategia nelle aree e sulle modalità di intervento, in parte condizionate anche dalle nuove scelte di accentramento della governance. Nonostante l'accento posto sulla necessità di una struttura integrata e multilivello, la redazione del Piano è stata, infatti, affidata a una Cabina di regia per lo sviluppo delle Aree interne[7], in cui siedono diversi Ministri, che, certamente lontana dalle dinamiche e peculiarità dei diversi territori, individua gli ambiti di intervento e le priorità strategiche. Lo spazio per la partecipazione dei territori nella progettazione e pianificazione è davvero angusto e previsto solo nella compilazione di un questionario sulla piattaforma digitale ParteciPA, in cui ai partecipanti è stato chiesto di fornire il loro contributo sulle priorità e gli ambiti di intervento del Piano, ed in particolare sugli interventi per migliorare i servizi. Il rilievo riconosciuto alle amministrazioni non centrali è solo in sede di presidio delle attività attuative del Piano.

Se ne ricava, allora, che gli strumenti giuridici messi in opera per migliorare o incrementare l'offerta di abitazione nei borghi e delle aree interne, come la politica della vendita delle case "a nummo uno", esistono certamente, ma non sono messi in dialogo con la capacità che gli stessi avrebbero di risolvere l'eccesso di richiesta abitativa in alcune aree urbane, che non sembra superabile pur attraverso interventi di edilizia e rigenerazione sul territorio delle grandi città.

In proposito emerge senz'altro, ai fini della messa in comunicazione dei territori, la rilevanza del tema delle infrastrutture e dei servizi, su cui pure il Piano strategico interviene, ma, ancora una volta, nell'ottica dell'autosufficienza dell'area interna e non di rete e dialogo con i grandi centri urbani.

3. *La centralità dei servizi pubblici locali e delle infrastrutture anche per promuovere l'offerta abitativa lontana dai luoghi di lavoro*

Il Piano strategico considera fondamentale il tema dei servizi essenziali di cittadinanza nelle Aree interne.

---

[6] Si permetta il rinvio a M. Delsignore, M. Ramajoli, *Gli appalti pubblici pre-commerciali,* in *Il procurement delle pubbliche amministrazioni. Tra innovazione e sostenibilità*, a cura di L. Fiorentino e La Chimia, Il Mulino, Bologna, 2021, 347.

[7] Prevista all'art. 7, d.l. 19 settembre 2023, n. 124, convertito dalla l. 13 novembre 2023, n. 162.

Certamente si osserva occorre garantire alcuni servizi pubblici *in loco* così da favorire la residenza e, in proposito, assumono rilievo l'istruzione e la sanità.

Senz'altro, tuttavia, la scarsa popolosità delle aree richiede di pensare a soluzioni originali, poiché la promozione di reti tra soggetti pubblici, che è auspicata nel Piano, e anche i meccanismi di incentivazione delle aggregazioni nella fornitura dei servizi pubblici locali, di cui all' art. 5 e all'art. 9, d.lgs. 23 dicembre 2022, n. 201[8], non si rilevano sufficienti all'organizzazione efficiente delle prestazioni.

La digitalizzazione e l'innovazione rappresentano strumenti per un ripensamento nella fornitura dei servizi. I territori delle aree interne potrebbero diventare zone di sperimentazione e d'avanguardia per la telemedicina, un approccio originale di assistenza sanitaria. Anche i contratti pubblici per l'innovazione, pur nella complessità dello strumento, possono essere in grado di sollecitare la ricerca di soluzioni capaci di soddisfare bisogni peculiari e frutto dell'analisi delle esigenze del territorio, ma in proposito il Piano tace.

La promozione e valorizzazione della collaborazione finanche nelle aree interne non può come sembra emergere nel Piano, affidarsi alla spontaneità delle iniziative; e ciò vale ancor più quando il rapporto si costruisca con la grande città. Al contrario, la collaborazione richiede di essere progettata e sollecitata anche attraverso fondi speciali a ciò dedicati e dando spazio alla coprogettazione e coprogrammazione con enti del terzo settore, che di nuove richiede competenze tecniche per realizzarsi[9].

La collaborazione nella fornitura di prestazioni richiede inevitabilmente il rafforzamento delle infrastrutture della mobilità sul territorio, necessaria anche a collegare le aree interne a quelle metropolitane. Si tratta della gestione e manutenzione delle arterie stradali per permettere il collegamento con la rete ferroviaria e l'aeroporto più vicino, ma anche del potenziamento del trasporto pubblico locale.

Posto che il Piano è stato approvato nel 2025 e la Strategia ha efficacia fino al 2027, è chiaro che il tempo non è sufficiente nemmeno forse a pianificare gli interventi necessari, né tanto meno a realizzarli. A ciò si aggiungano i costi molto elevati degli interventi a fronte dell'incertezza della sfida della ricostruzione dele tessuto sociale e produttivo in aree fragili. Ciò induce a ragionare su possibili

---

[8] Per un commento cfr. C. Sgaraglia (p. 112) e C. Colleli (p. 154 ss.), in *La riforma dei servizi pubblici locali*, a cura di R. Chieppa, G. Bruzzone, A. Moliterni ,Milano, Giuffrè, 2023 e se si vuole M. Delsignore, *Le aggregazioni nella nuova disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica*, in *Riv. reg. merc.*, 2/2023.

[9] L. Galli, *La coprogrammazione e la coprogettazione dei servizi di integrazione dei migranti. Paradigmi di coinvolgimento della società civile nei percorsi di inclusione sociale*, Torino, Giappichelli, 2022, S. Pellizzari, A. Magliari (a cura di), *Pubblica amministrazione e terzo settore*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2019.

alternative giuridiche già presenti, che non sono considerate nel Piano, ma forse meriterebbero maggior attenzione.

4. *La condivisione e la sharing economy come strategia per supplire ai servizi inefficienti*

L'economia della condivisione nasce come fenomeno spontaneo a fronte della constatata insufficienza e inefficienza delle prestazioni di servizio pubblico.

L'utilizzo delle piattaforme digitali permette in modo agile e veloce di condividere l'uso di beni sottoutilizzati, come auto o alloggi, ma anche di finanziare progetti con il *crowdfunding* così da accedere a una varietà di servizi che altrimenti sarebbero eccessivamente costosi. La crisi del 2008 e le ristrettezze e difficoltà economiche alla stessa collegate hanno facilitato la crescita e diffusione di modelli di condivisione, che si rivelano anche apprezzabili per gli effetti in tema di sostenibilità, ambientale, economica e sociale, che ne possono derivare.

La successiva trasformazione commerciale di un fenomeno nato con intenti sociali e collaborativi ha mostrato un legislatore ancora impreparato e incapace di gestire le conseguenze nel contesto e nell'ordinamento. Basti pensare al contenzioso legato all'utilizzo di Uber[10] in Italia e alle ancora recenti sollecitazioni di intervento da parte della Corte costituzionale[11] ovvero ai problemi di vivibilità urbana legati alla diffusione incontrollata di Airbnb, in Italia come in altri Stati europei .

Si tratta, tuttavia, di strumenti che nella progettazione delle aree interne e dei servizi, soprattutto in relazione al trasporto locale e ai costi spesso molto elevati dello stesso, dovrebbero trovare modalità di facilitazione e incentivazione attraverso l'intervento pubblico così da favorirne e diffonderne l'utilizzo anche a settori meno esplorati. Si pensi, ad esempio, all'organizzazione di un dopo scuola attraverso questi sistemi in luoghi in cui le strutture pubbliche richiederebbe interventi costosi per la messa in sicurezza e l'accessibilità.

La condivisione trova applicazione, inoltre, proprio nel settore abitativo, ove il *cohousing* va sempre più diffondendosi, laddove il bisogno possa, almeno in parte, essere sostenuto da chi ne è afflitto[12]. Con il termine inglese ci si riferisce

---

[10] Si rinvia per un quadro generale sui problemi della regolazione di Uber ai contributi di V. Turchini, *Il caso Uber tra libera prestazione dei servizi, vincoli interni e spinte corporative*, in *Munus*, 2016, 129, E. Mostacci, A. Somma (a cura di), *Il caso Uber – La sharing economy nel confronto tra common law e civil law*, Milano, Egea, 2016, M. Midiri, *Nuove tecnologie e regolazione: il «caso Uber»*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2018, III, 120 e L. Ammannati, R. Cafari Panico (a cura di), *I servizi pubblici vecchi problemi e nuove regole*, Torino, Giappichelli, 2018.

[11] Corte cost., 4 novembre 2025, n. 163.

[12] In merito C. Iaione, M. Bernardi, E. De Nictolis (a cura di), *La casa*

ad un modello abitativo che combina alloggi privati con spazi comuni condivisi, promuovendo la socializzazione e il mutuo supporto tra i residenti. Si tratta, in realtà, di un fenomeno nato negli anni '90 nei paesi nordici alla ricerca di soluzioni per chi, pur titolare di reddito, non era in grado di sostenere le spese per l'affitto di un alloggio, anche solo per un periodo temporaneo della propria vita. L'idea era di dar vita ad una nuova cultura dell'abitare, attenta anche all'ambiente e alla dimensione di inclusione sociale, in cui gli stessi interventi immobiliari fossero pianificati e poi realizzati in funzione di una società multiculturale e coesa.

L'applicazione del *cohousing* rispetto agli anziani va trovando diffusione anche in Italia, come modello in grado di conciliare i bisogni e ridurre i costi.

Legge delega 23 marzo 2023, n. 33 ha riconosciuto espressamente il *senior cohousing* e il *cohousing* intergenerazionale, delegando il Governo ad emanare uno o più decreti legislativi, finalizzati ad attuare diverse misure in materia di politiche in favore delle persone anziane, anche di tipo abitativo e il d.lgs. 15 marzo 2024, n. 29, agli art.16 e 17, prevede che Comuni e Regioni possano costruire progetti sperimentali con interventi di recupero e rigenerazione in deroga a strumenti urbanistici.

L'importanza del fenomeno della coabitazione tra anziani o tra anziani e giovani è testimoniata altresì dall'attenzione del Consiglio nazionale del notariato che attraverso lo studio n. 54-2024/P "Accordi di convivenza solidale tra anziani", a cura della Commissione Studi Pubblicisti, cerca di ragionare sulle possibili forme contrattuali con cui disciplinare obblighi e diritti delle parti.

I primi progetti pilota si sono realizzati nelle grandi città. Spazio Blu è un progetto in cui la componente abitativa è integrata dai servizi sociali e sanitari – erogati sia a domicilio, sia in modalità remota – grazie al contributo di tutti i soggetti coinvolti. L'INPS in qualità di investitore apporterà nel fondo immobili del proprio patrimonio, da riqualificare in chiave *senior housing*; CDP Real Asset SGR, attraverso il fondo di fondi FNAS, contribuirà all'iniziativa investendo risorse in grado di coprire il fabbisogno finanziario del piano di riqualificazione, ampliando in questo modo il proprio perimetro di intervento a tutte e tre le "S" dell'abitare sociale, a partire dal *social* poi allo *student* e ora anche al *senior housing*; Policlinico Gemelli e Gemelli a Casa sono gli operatori specializzati nelle prestazioni di servizi di sanità preventiva e in ambito di telemedicina, tele-monitoraggio e teleassistenza; Investire SGR coniugherà le componenti immobiliare e sociosanitaria in un progetto integrato facendo leva sull'importante track-record sviluppato nella gestione di fondi dedicati alle infrastrutture sociali caratterizzati dalla presenza di servizi a valore aggiunto per gli abitanti.

---

per tutti. Modelli di gestione innovativa e sostenibile per l'adequate housing, Il Mulino, Bologna, 2019 e G. Costa, F. Bianchi, *Rilanciare il legame sociale attraverso pratiche di condivisione abitativa,* in *La Rivista delle Politiche Sociali/Italian Journal of Social Policy,* 2020.

La prima iniziativa del progetto Spazio Blu verrà implementata a Roma, in un complesso immobiliare del quartiere Camilluccia-Trionfale, di proprietà di un fondo immobiliare di proprietà di INPS e gestito da Investire SGR. Si tratta di nove edifici inseriti in un più ampio complesso immobiliare residenziale per circa 300 appartamenti, che verranno ristrutturati per adattarli ai nuovi bisogni attraverso – per esempio – definizione di nuovi layout, interventi di efficientamento energetico, l'utilizzo della domotica e della tecnologia per favorire l'accessibilità, l'arredamento su misura. Al piano terra verranno creati spazi dedicati alla socializzazione, alla salute e alla cultura quali living room, sala lettura, infermeria di condominio, sala cinema. Il mix degli abitanti sarà progettato con cura affinché l'iniziativa possa esprimere le potenzialità che merita anche per rafforzare il patto intergenerazionale tra giovani e anziani.

Questo tipo di progettazione, certamente con connotazioni più modeste, merita di essere calato amche nel contesto dei borghi, che offrono ad anziani ritmi più tranquilli e spesso luoghi più ameni e sicuramente più salubri rispetto alle grandi città.

5. *Il ruolo del Comune come mediatore delle istanze e diffusore della cultura della collaborazione*

La rivitalizzazione delle aree interne è una sfida complessa, ma strategica come emerge dalla scelta di destinare fondi significativi alla programmazione e pianificazione di interventi in territori caratterizzati da spopolamento e carenza di servizi e attività produttive.

In questo scenario, tuttavia, si ritiene utile intervenire provando a ragionare sulla base del presupposto, sinora non adeguatamente considerato, che il fenomeno dello "svuotamento" delle aree interne, pur nella flessione demografica che caratterizza l'Italia, si riflette e comporta il "sovraffollamento" delle grandi città. La popolazione si sposta verso le metropoli e cerca di risiedervi per la maggior offerta di lavoro e servizi, nonostante spesso il tenore e le condizioni di vita non siano soddisfacenti e pienamente appaganti.

Ora accanto al Piano si è cercato, in sintesi, di riferire dei molteplici strumenti giuridici esistenti nell'ordinamento sui quali sollecitare la riflessione in vista di un governo del territorio che sia davvero innovativo, in cerca di soluzioni sinergiche.

In proposito il Comune, non solo delle aree interne, ma, soprattutto, anche delle grandi città, deve assumere un ruolo assai diverso e ben più rilavante di quanto si prospetti nel Piano.

Il ruolo non è solo quello di intercettare i bisogni e valorizzare conoscenze tacite della comunità, ma è quello di fungere da traino per l'innovazione e la sperimentazione sia nell'urbanistica dei luoghi, sia nell'organizzazione e fornitura delle prestazioni, sia nella promozione di attività economiche.

In questo senso sono necessari patti territoriali tra Comuni di grandi città e aree interne, soprattutto quando si tratti di realtà periferiche o semiperiferiche, anche al fine di creare reti di competenze tecniche amministrative condivise e un confronto fattivo nell'utilizzo di strumenti giuridici complessi.

Non solo: il Comune deve farsi promotore di una cultura della collaborazione con i privati e il terzo settore per promuovere sinergie tra grandi città e aree interne, attraverso l'utilizzo del partenariato e della coprogettazione e coprogrammazione con gli enti e creando alleanze e forme di collaborazione anche con le imprese e i cittadini attivi.

Gli strumenti giuridici presenti nell'ordinamento a cui ricorrere per rivivificare le aree interne sono, dunque, numerosi e adatti alle molteplici esigenze che vengono in rilievo.

È la comunità, anche scientifica con questo ispirato Prin, che deve spingere la politica verso l'utilizzo degli stessi per il soddisfacimento dei bisogni e, vista la scarsità di risorse, per sollecitare il mercato, i privati, il terzo settore a mettersi in gioco per individuare proposte.

In questo modo la città, che sia borgo o metropoli, potrà essere, riprendendo le parole evocative di uno scritto di Bruno Tonoletti e sempre che questa sai l'aspirazione del nostro Paese, "un soggetto collettivo che opera attraverso il pensare comune, che si radica nella categoria del noi, al di qua del mondo dove dominano il mio e il tuo"[13].

[13] B. Tonoletti, *Costituzione giuridica delle cose e rigenerazione del legame sociale*, in *Dir. amm.*, 2019, 249.

Abitare e aree interne: le politiche per la casa tra riequilibrio territoriale e funzione sociale della proprietà

Ruggiero Dipace

Sommario: 1. Emergenza abitativa e differenziazione territoriale. – 2. Rigenerazione urbana e rigenerazione territoriale delle aree interne. – 3. L'abitare nelle aree interne: una funzione diversa. – 4. Strumenti giuridici per l'abitare nelle aree interne. – 5. Considerazioni conclusive.

1. *Emergenza abitativa e differenziazione territoriale*

L'emergenza abitativa non costituisce un fenomeno giuridicamente omogeneo, ma assume configurazioni profondamente diverse a seconda del contesto territoriale di riferimento. Nei grandi centri urbani essa si manifesta prevalentemente come problema di accesso all'alloggio per le fasce sociali più deboli, ponendo questioni riconducibili al diritto all'abitazione in chiave redistributiva e alla necessità di garantire condizioni minime di giustizia sociale all'interno delle città. In tali contesti, la scarsità dell'offerta abitativa, l'aumento dei costi e la pressione demografica determinano una tensione strutturale tra mercato e tutela dei diritti sociali.

Diversa è la declinazione dell'emergenza abitativa nelle aree interne del Paese. Qui il problema dell'abitare non è riconducibile alla mancanza di alloggi, bensì all'esistenza di un patrimonio edilizio ampio ma in larga parte inutilizzato, abbandonato o in stato di degrado. In questi territori, l'emergenza abitativa si intreccia con fenomeni di lungo periodo quali lo spopolamento, l'invecchiamento della popolazione residente e la progressiva rarefazione dei servizi pubblici essenziali, in particolare nei settori dell'istruzione, della sanità e della mobilità.

In tale prospettiva, la questione dell'abitare nelle aree interne non può essere letta come una mera articolazione delle politiche sociali tradizionali, ma si configura piuttosto come una componente strutturale delle strategie di contrasto allo spopolamento e di riequilibrio territoriale. L'obiettivo non è tanto quello di garantire un alloggio a soggetti economicamente svantaggiati, quanto quello di rendere nuovamente attrattivi territori progressivamente 'lasciati soli', restituendo loro una funzione abitativa stabile e, con essa, una prospettiva di vitalità economica e sociale.

Il venir meno del presidio umano in ampie porzioni del territorio nazionale produce anche effetti che travalicano la dimensione locale. Lo spopolamento delle aree interne incide sulla tenuta complessiva del sistema territoriale, alimentando dinamiche di fragilità ambientale e di dissesto idrogeologico, compromettendo la gestione sostenibile del suolo, dei boschi e delle risorse naturali. In questa chiave, l'abitare assume una valenza che eccede la dimensione individuale del bisogno abitativo e si colloca all'interno di una più ampia riflessione sul rapporto tra popolazione, territorio e interesse pubblico[1].

Ne consegue che le politiche per la casa, se calate nel contesto delle aree interne, non possono essere semplicemente trasposte dai modelli urbani, ma devono essere ripensate alla luce di una differenziazione territoriale che impone strumenti, finalità e logiche di intervento profondamente diverse. È in questo quadro che l'abitare diviene presupposto essenziale per qualsiasi strategia volta non solo a contrastare il declino demografico, ma a garantire una presenza umana capace di assicurare cura, sicurezza e continuità funzionale ai territori più fragili del Paese.

D'altra parte, le aree interne sono protagoniste di specifiche politiche pubbliche e programmazioni strategiche, utilizzate dall'ordinamento quale criterio di individuazione delle diseguaglianze territoriali e di orientamento dell'intervento pubblico. Il legislatore ha operato attraverso strumenti di governance, coordinamento e programmazione multilivello, affidando a strategie nazionali e territoriali, accordi di programma e strumenti di pianificazione integrata il compito di tradurre in interventi concreti le finalità di riequilibrio territoriale[2]. Queste sono destinatarie di politiche pubbliche differenziate, in attuazione del principio di eguaglianza sostanziale di cui all'art. 3, secondo comma, Cost., nonché degli obiettivi di coesione economica, sociale e territoriale richiamati anche dal diritto dell'Unione europea. In particolare, il riferimento al principio di eguaglianza sostanziale, di cui all'art. 3, secondo comma, Cost., consente di superare una visione formalmente uniforme del territorio nazionale, valorizzando invece l'esigenza di interventi pubblici calibrati sulle specifiche situazioni di svantaggio territoriale. In questa chiave, l'e-

[1] Per una recente disamina dei problemi e delle strategie riguardanti le aree interne si veda L. Corazza, *Il futuro delle aree interne. Lavoro e cittadinanza per un nuovo equilibrio dei luoghi*, in *Riv. giur. Mezzogiorno*, 2025, n. 1, p. 9 ss. la quale, correttamente, rileva che le aree interne non possono essere lette come una sommatoria di marginalità locali, ma come una questione nazionale che investe il rapporto tra territori, cittadinanza e diritti fondamentali.

[2] Sul punto si veda il d.l. 19 settembre 2023, n. 124, conv. dalla l. 13 novembre 2023, n. 162, che tra l'altro all'art. 7 ha costituito un'apposita Cabina di regia, presso la Presidenza del Consiglio dei Ministro, per lo sviluppo delle aree interne e con svariate funzioni tra le quali approvare il Piano Strategico Nazionale per le aree interne e approvare le specifiche strategie territoriali; si veda anche il Piano Strategico Nazionale delle arre interne approvato nel luglio 2025.

guaglianza non opera soltanto tra individui, ma si estende anche ai territori, imponendo all'ordinamento di rimuovere quegli ostacoli che, di fatto, impediscono a intere comunità di godere di condizioni di vita comparabili. Accanto all'art. 3 Cost., rileva altresì l'art. 44 Cost., che attribuisce alla Repubblica il compito di promuovere interventi speciali a favore delle zone montane. Pur non potendosi sovrapporre integralmente le aree interne con tali zone, la disposizione costituzionale esprime un principio di fondo: il riconoscimento della legittimità di politiche territorialmente differenziate in presenza di condizioni strutturali di svantaggio. Le aree interne si collocano in continuità con questa tradizione costituzionale, estendendone la logica a territori che, pur non sempre montani, condividono analoghe criticità in termini di accesso ai servizi e di sostenibilità demografica.

Il modello delineato dall'ordinamento è caratterizzato da un approccio *place-based*, fondato sulla flessibilità degli strumenti e sull'adattamento degli interventi alle specificità dei territori.

È proprio all'interno di questo assetto che assumono rilievo centrale le politiche per l'abitare, da intendere come strumenti attraverso i quali l'ordinamento tenta di produrre effetti concreti di riequilibrio territoriale. L'abitare, quindi, diviene una leva essenziale per favorire l'insediamento stabile, sostenere l'erogazione dei servizi di cittadinanza e garantire il presidio umano dei territori più fragili, contribuendo così alla tenuta complessiva del sistema territoriale.

2. *Rigenerazione urbana e rigenerazione territoriale delle aree interne*

Il tema della rigenerazione costituisce da oltre due decenni uno degli assi portanti dell'evoluzione della disciplina urbanistica[3]. Progressivamente, la pianificazione del territorio ha abbandonato una logica espansiva, fondata sul consumo di nuovo suolo, per orientarsi verso obiettivi di recupero, riqualificazione e trasformazione dell'esistente. In questo contesto, la rigenerazione urbana è stata inizialmente concepita come strumento volto a intervenire su ambiti caratterizzati da degrado fisico, sociale ed economico, spesso localizzati nelle periferie dei grandi centri urbani.

In una prima fase, tali interventi erano prevalentemente affidati a strumenti speciali e a programmi complessi, mentre più recentemente la rigenerazione è divenuta una finalità espressamente riconosciuta dalle legislazioni urbanistiche

[3] Tra gli studi più recenti in materia, non specificamente giuridici, si veda A. De Rossi, G. Lupatelli, *Rigenerazione Urbana e territoriale. Un sussidiario*, Donzelli, Roma, 2025. Tra gli studi giuridici G. A. Primerano, *Il consumo di suolo e la rigenerazione urbana*, Editoriale scientifica, Napoli 2022; R. Dipace, *La rigenerazione urbana a guida pubblica*, in *Riv. quadr. dir. amb.*, 2022, 27; A. Giusti, *La rigenerazione urbana. Temi, questioni e approcci nell'urbanistica di nuova generazione*, Editoriale scientifica, Napoli 2018.

regionali più avanzate, assumendo un ruolo strutturale nella pianificazione. Tuttavia, l'evoluzione della categoria non è stata lineare né priva di ambiguità. In particolare, si è progressivamente affermato un uso estensivo e talvolta improprio del concetto di rigenerazione, impiegato come formula legittimante interventi di trasformazione del patrimonio edilizio esistente che perseguono obiettivi prevalentemente economici o speculativi, con un indebolimento del nesso originario tra rigenerazione, welfare urbano e qualità dell'abitare.

In questa prospettiva, la rigenerazione rischia di ridursi a una categoria retorica, funzionale a 'moralizzare' operazioni edilizie che poco hanno a che vedere con la riattivazione di contesti degradati o con il miglioramento delle condizioni di vita delle comunità insediate[4]. Tale slittamento concettuale si accompagna, non di rado, a una progressiva riduzione della rigenerazione a problema essenzialmente edilizio, sottraendola alla sua naturale collocazione urbanistica e territoriale. Ne deriva una sorta di tradimento della rigenerazione stessa, che perde la propria dimensione sociale e pubblicistica per essere assorbita in logiche di valorizzazione immobiliare.

Se questo è il quadro entro cui si colloca il dibattito sulla rigenerazione urbana, appare evidente come l'applicazione della medesima categoria alle aree interne richieda un ripensamento profondo[5]. Nelle aree interne, infatti, il degrado non si manifesta primariamente come sovraccarico insediativo, obsolescenza funzionale o marginalità sociale urbana, bensì come esito dello spopolamento, della perdita di servizi essenziali e della progressiva rarefazione del presidio umano. Il problema non è l'eccesso di densità, ma, al contrario, la sua assenza; non la pressione edificatoria, ma l'abbandono del patrimonio esistente.

In tale contesto, la rigenerazione non può essere intesa come trasformazione del territorio in senso stretto, né come occasione di valorizzazione immobiliare, ma come processo di riattivazione delle funzioni territoriali fondamentali. La rigenerazione delle aree interne si configura così come rigenerazione territoriale, nella quale il recupero del patrimonio edilizio assume una funzione strumentale rispetto all'obiettivo prioritario del ripopolamento e della ricostruzione di condizioni minime di abitabilità. L'abitare, in questa prospettiva, non rappresenta uno degli esiti possibili della rigenerazione, ma ne costituisce uno dei presupposti essenziali.

La distinzione tra rigenerazione urbana e rigenerazione delle aree interne non è, dunque, meramente terminologica, ma riflette una diversa logica di intervento pubblico. Mentre nei contesti urbani la rigenerazione si confronta con la necessi-

---

[4] Sul punto si veda P. Urbani, *Lo stato dell'Urbanistica,* Giappichelli, Torino, 2025; S. Amorosino, *Miti e realtà: modelli di riforme legislative e trasformazioni urbanistiche effettive*, in *Riv. giur. edilizia*, 2023, n. 3, p. 153 ss.

[5] Sulla natura polisemica della nozione di rigenerazione urbana, nonché sui rischi di un suo uso retorico e onnicomprensivo, v. P. Mantini, *Rigenerazione urbana, resilienza, re/evolution. Profili giuridici*, in *Istituto nazionale urbanistica-INU*, 2013.

tà di governare processi complessi di trasformazione, nelle aree interne essa si misura con l'esigenza di contrastare l'abbandono e di ricostruire legami funzionali tra territorio, popolazione e servizi. Ciò impone un ripensamento degli strumenti giuridici tradizionalmente associati alla rigenerazione, orientandoli non verso la massimizzazione del valore economico del suolo, ma verso la riattivazione di una dimensione comunitaria e territoriale dell'abitare.

3. *L'abitare nelle aree interne: una funzione diversa*

Come detto, nelle aree interne la questione dell'abitare assume una configurazione radicalmente diversa rispetto ai contesti urbani. In tali territori, il problema non riguarda la necessità di realizzare nuovi insediamenti abitativi, né la gestione del consumo di suolo, quanto piuttosto il recupero e la riattivazione di un patrimonio edilizio esistente ampio ma in larga parte inutilizzato, abbandonato o in stato di progressivo degrado. L'abitare si colloca, pertanto, al centro di una strategia di rigenerazione finalizzata non alla trasformazione del territorio, bensì al suo ripopolamento. Le abitazioni nelle aree interne esistono, ma spesso risultano dirute, scardinate o prive delle condizioni minime di abitabilità. La frammentazione della proprietà, l'assenza di investimenti privati e la progressiva perdita di valore economico degli immobili contribuiscono a consolidare una situazione di abbandono che non può essere affrontata attraverso gli strumenti tradizionali del mercato. In questo quadro, la casa perde la sua dimensione prevalentemente patrimoniale e assume una funzione eminentemente territoriale, divenendo uno strumento essenziale per rendere nuovamente possibile la permanenza e l'insediamento stabile della popolazione.

L'abitare nelle aree interne non può, inoltre, essere disgiunto dal tema dei servizi essenziali. La disponibilità di un alloggio, infatti, non è sufficiente, di per sé, a contrastare lo spopolamento, se non accompagnata da un adeguato livello di accessibilità ai servizi di istruzione, assistenza sanitaria, mobilità e connettività[6]. Tuttavia, la presenza di abitazioni recuperate e rese nuovamente fruibili costituisce una condizione imprescindibile per qualsiasi strategia volta al rafforzamento di tali servizi, poiché solo in presenza di una popolazione residente stabile è possibile giustificare e sostenere l'erogazione di prestazioni pubbliche continuative.

In questa prospettiva, l'abitare assume una valenza che trascende il soddisfacimento di un bisogno individuale e si colloca all'interno di una più ampia logica di presidio del territorio. Il progressivo abbandono delle aree interne, infatti, non produce soltanto effetti sul piano demografico ed economico, ma incide diretta-

[6] In tale prospettiva, anche il Piano Strategico Nazionale delle Aree Interne individua nell'accesso ai servizi essenziali e nella qualità dell'abitare una condizione imprescindibile per il contrasto allo spopolamento, confermando la necessità di politiche integrate capaci di rendere nuovamente possibile una presenza stabile nei territori interni.

mente sulla capacità di gestione e di cura del territorio, con ricadute significative in termini di dissesto idrogeologico, perdita di biodiversità e vulnerabilità ambientale. La presenza umana stabile rappresenta, in tal senso, un fattore essenziale di prevenzione e di sicurezza territoriale[7].

L'abitare nelle aree interne si configura come uno degli strumenti attraverso cui l'ordinamento persegue obiettivi di interesse generale, quali il riequilibrio territoriale, la tutela dell'ambiente e la sicurezza del suolo. La casa, in questo contesto, non è soltanto il luogo della vita privata, ma una componente strutturale di una strategia pubblica volta a contrastare il declino di territori fragili e a garantire la continuità funzionale del sistema territoriale nel suo complesso.

Questa lettura consente di comprendere come le politiche abitative nelle aree interne non possano essere valutate esclusivamente sulla base di parametri economici o demografici immediati. In molti casi, infatti, l'obiettivo non è la crescita quantitativa della popolazione, ma la riattivazione delle funzioni locali e la costruzione di nuove forme di economia di prossimità, capaci di valorizzare le risorse materiali e immateriali dei territori. L'abitare diviene così parte integrante di un progetto più ampio di sviluppo territoriale sostenibile, nel quale la dimensione abitativa si intreccia con quella sociale, ambientale e culturale.

4. *Strumenti giuridici per l'abitare nelle aree interne*

Le politiche per l'abitare nelle aree interne si caratterizzano per l'impiego di strumenti giuridici eterogenei, spesso sviluppati a livello locale e in assenza di una cornice normativa unitaria. A differenza delle politiche abitative urbane, fondate su modelli relativamente consolidati di edilizia residenziale pubblica o di *housing sociale*, gli interventi nelle aree interne si confrontano con un contesto segnato dalla presenza di un patrimonio edilizio inutilizzato, dalla frammentazione della proprietà e dalla debolezza strutturale del mercato immobiliare.

In tale quadro, un primo riferimento normativo è rappresentato dalla legislazione sui piccoli comuni, che riconosce espressamente la necessità di promuovere interventi volti al recupero del patrimonio edilizio esistente e alla valorizzazione dei centri abitati minori. Infatti, la l. 6 ottobre 2017, n. 158 rappresenta un tentativo organico del legislatore statale di affrontare, seppur indirettamente, la questione abitativa nei piccoli comuni e nelle aree interne, privilegiando strumenti di recupero del patrimonio edilizio esistente, incentivi alla residenza e forme di cooperazione pubblico–privato.

Le disposizioni dirette a favorire il riuso degli immobili abbandonati, la prevenzione del degrado e la messa in sicurezza degli edifici rispondono non solo a finalità di tutela del paesaggio e dell'incolumità pubblica, ma anche all'obiettivo, più ampio, di contrastare i processi di spopolamento. In questo senso, il recupero

[7] Si veda L. Corazza, *op. cit.*

dell'edilizia esistente si configura come uno degli strumenti privilegiati per rendere nuovamente abitabili territori altrimenti destinati all'abbandono.

Si può affermare che la l. n. 158/2017 individua nell'abitare una leva diretta di intervento sul territorio, agendo sul patrimonio edilizio e sulla residenzialità.

Già l'art. 1, primo comma, individua tra le finalità della legge la promozione della residenza nei piccoli comuni e qualifica l'insediamento stabile come risorsa a presidio del territorio, anche ai fini del contrasto al dissesto idrogeologico, collocando così l'abitazione all'interno di una strategia di interesse pubblico che travalica la dimensione individuale del bisogno abitativo. La centralità dell'abitare si concretizza, sul piano operativo, attraverso il recupero e la riattivazione del patrimonio edilizio esistente. In tale prospettiva, l'art. 3, terzo comma, lett. a) e d), include tra gli interventi prioritari finanziabili il recupero e la riqualificazione di immobili esistenti e l'acquisizione e riqualificazione di edifici in stato di abbandono o di degrado, orientando l'azione pubblica non verso la nuova edificazione, ma verso il riuso a fini residenziali o funzionalmente compatibili del patrimonio inutilizzato. Questa scelta normativa costituisce il presupposto giuridico delle politiche locali volte a favorire l'insediamento abitativo attraverso incentivi alla ristrutturazione e condizioni di utilizzo effettivo degli immobili, senza ricorrere a strumenti ablativi generalizzati[8].

Un ulteriore profilo rilevante è rappresentato dall'art. 4, che disciplina il recupero e la riqualificazione dei centri storici e promuove il riuso del patrimonio edilizio inutilizzato anche mediante interventi integrati pubblico–privato. In tale ambito, la previsione dell'albergo diffuso assume particolare rilievo, in quanto configura una forma ibrida di abitare, non riconducibile alla residenza tradizionale, ma idonea a garantire una presenza stabile o semi-stabile nei territori interessati, contribuendo alla rivitalizzazione dei borghi e al mantenimento delle funzioni locali.

Il contrasto all'abbandono degli immobili è, infine, affrontato dall'art. 5, che consente ai piccoli Comuni di adottare misure di acquisizione e riqualificazione degli edifici in stato di abbandono o di degrado, al fine di prevenire situazioni di pericolo e favorire il recupero del patrimonio edilizio. La norma, pur incidendo sul regime proprietario, non introduce poteri di requisizione né automatismi ablativi, ma si muove entro i limiti costituzionali della funzione sociale della

[8] Dalla citata legge sono derivate una serie di iniziative, tra cui il d.p.c.m. 16 maggio 2022 concernente la predisposizione del Piano nazionale per la riqualificazione dei piccoli comuni, finalizzato "alla tutela dell'ambiente e dei beni culturali, alla mitigazione del rischio idrogeologico, alla salvaguardia e alla riqualificazione urbana dei centri storici, alla messa in sicurezza delle infrastrutture stradali e degli istituti scolastici nonché alla promozione dello sviluppo economico e sociale e all'insediamento di nuove attività produttive, ai fini dell'utilizzo delle risorse del Fondo per lo sviluppo strutturale, economico e sociale dei piccoli comuni". Si tratta di una modalità di intervento che si incentra sulla capacità progettuale dei Comuni in relazione alle iniziative di riqualificazione.

proprietà, confermando la scelta dell'ordinamento per strumenti graduali, funzionali e mediati di intervento sull'abitare[9].

Esempi di attuazione concreta delle politiche abitative nelle arre interne si rinvengono in alcune iniziative specifiche regionali[10]. Si tratta di iniziative volte a erogare agevolazioni per l'acquisto di immobili esistenti a determinate condizioni come al trasferimento della residenza entro termini definiti e al mantenimento della stessa per un periodo minimo quinquennale, accompagnato da vincoli di non alienazione e di non locazione[11]. Tale impostazione consente di evitare effetti meramente speculativi e di orientare l'incentivo pubblico verso un effettivo presidio demografico del territorio, in coerenza con le finalità della Strategia nazionale per le aree interne e con la l. n. 158/2017.

---

[9] Sul problema si veda di recente E. Guarnieri, *Immobili inoccupati e requisizione a fini abitativi*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2025, n. 3, p. 785 ss.

[10] A titolo esemplificativo si veda la l. reg. Sardegna 9 marzo 2022, n. 3 che all'art. 13 prevede norme per il contrasto allo spopolamento con riferimento ai Comuni con meno di 3.000 abitanti attraverso l'erogazione di appositi contributi. Tra le misure si prevedono contributi a favore dei nuclei familiari che risiedono o trasferiscono la residenza nei comuni oggetto di agevolazione; contributi a fondo perduto per l'acquisto, ristrutturazione o restauro e risanamento conservativo di prime case nel territorio oggetto di agevolazione

[11] Si pensi al "Bando Casa Area Interna – Comuni Basso Ferrarese", approvato con deliberazione della Giunta regionale dell'Emilia-Romagna n. 1480 del 2024. Occorre, però, rilevare che l'abitare è declinato esclusivamente nella forma dell'acquisto in proprietà, con l'esclusione di altre possibili modalità di insediamento stabile – quali la locazione a lungo termine, il comodato o modelli abitativi cooperativi – che avrebbero potuto intercettare una platea più ampia di potenziali beneficiari. Ulteriore possibile criticità e che i criteri di selezione introducono una forte selettività demografica, privilegiando nuclei familiari giovani e con figli, e lasciando ai margini altre tipologie di popolazione potenzialmente interessate a percorsi di ritorno o di reinsediamento nei territori interni.

Simile struttura si rinviene nel bando "residenzialità nei territori della Toscana diffusa 2025" in attuazione della deliberazione della Giunta regionale 1221 del 2025. Il beneficiario dei contributi ha l'obbligo di stabilire nell'immobile acquistato la propria residenza anagrafica entro i sei mesi successivi alla data di sottoscrizione dell'atto notarile di acquisto o dall'emissione del decreto di trasferimento in caso di acquisto in asta giudiziale, e di mantenerla per un periodo minimo di dieci anni; ed ha l'obbligo di mantenere l'immobile ad uso residenziale e di non utilizzarlo per attività che possano procurargli un vantaggio economico. Infine, il beneficiario ha l'obbligo, in particolare, per un periodo minimo di dieci anni successivi alla data di liquidazione del contributo, di non locare né alienare l'immobile.

Analogamente, la Regione Piemonte ha emanato un bando regionale di "Residenzialità montana" per la concessione di contributi finalizzati al trasferimento di residenza e all'acquisto o recupero di immobili nei comuni montani piemontesi, con risorse dedicate a incentivare il ripopolamento.

Tali strumenti, incentrati su procedure per l'erogazione di contributi si presentano come strumenti giuridicamente coerenti e mirati, capaci di tradurre l'abitare in leva di riequilibrio territoriale e rivelano una tendenza piuttosto diffusa nelle politiche regionali volte al contrasto allo spopolamento delle aree interne.

Accanto agli strumenti di matrice regionale, un ruolo centrale è assunto dalle iniziative promosse dai singoli comuni, tra cui si collocano le esperienze, ormai diffuse, delle cosiddette 'case a un euro'. Tali iniziative, pur nella varietà dei modelli adottati, presentano alcuni tratti comuni: il ricorso a procedure pubbliche per la selezione degli acquirenti, l'imposizione di obblighi di ristrutturazione entro termini prestabiliti, il collegamento tra trasferimento della proprietà e impegno a stabilire la residenza o a garantire un uso effettivo dell'immobile. Si tratta di strumenti nati al di fuori di una disciplina legislativa organica, ma capaci di esprimere in modo paradigmatico la funzione pubblica attribuita all'abitare nelle aree interne.

Dalla rassegna degli atti adottati emerge, in primo luogo, un modello fondato sull'avviso pubblico di manifestazione di interesse, nel quale il Comune assume un ruolo di facilitatore della circolazione del patrimonio immobiliare privato inutilizzato: gli immobili, messi a disposizione volontariamente dai proprietari, sono oggetto di procedure comparative che selezionano soggetti disponibili a subentrare assumendo obblighi di recupero e riuso funzionale, secondo una logica negoziale e non autoritativa. Accanto a tale schema, si riscontra un secondo modello, più strutturato, basato su bandi comunali di alienazione a prezzo simbolico, nei quali l'ente locale disciplina puntualmente condizioni di partecipazione, criteri di selezione, obblighi di ristrutturazione entro termini perentori e, in alcuni casi, garanzie reali o personali a presidio dell'interesse pubblico perseguito. In alcune esperienze, tali procedure sono precedute o accompagnate dall'adozione di regolamenti comunali generali, che tipizzano in via astratta la categoria degli immobili ammissibili, le modalità di assegnazione e le conseguenze dell'inadempimento, configurando un assetto amministrativo più stabile e replicabile nel tempo. In altri casi, infine, l'intervento comunale assume una forma più flessibile, attraverso linee guida operative o atti di indirizzo, che definiscono obiettivi e criteri generali dell'iniziativa, rinviando a successivi atti applicativi la concreta gestione delle singole assegnazioni.

Al di là delle differenze formali, tali modelli condividono alcuni elementi ricorrenti: l'assenza di poteri ablativi o requisitori, la centralità dell'obbligo di recupero del patrimonio edilizio esistente, la previsione di vincoli temporali di utilizzo e, talora, di residenzialità, nonché la qualificazione dell'intervento come strumento di rigenerazione urbana e contrasto allo spopolamento, piuttosto che come misura di welfare abitativo. Nel complesso, le iniziative 'case a un euro' rappresentano un esempio paradigmatico di utilizzo dell'autonomia amministrativa locale per finalità di riequilibrio territoriale, collocandosi in una zona intermedia tra diritto urbanistico, politiche dell'abitare e strategie di sviluppo locale, e con-

fermando la tendenza dell'ordinamento a privilegiare strumenti consensuali e incentivanti nei contesti di maggiore fragilità demografica.

Certamente, tali modelli sollevano interrogativi rilevanti circa la natura dei rapporti che ne derivano. Il trasferimento dell'immobile avviene formalmente mediante un contratto di diritto privato, ma il procedimento di formazione della volontà negoziale risulta fortemente condizionato dal bando pubblico e dalle finalità di interesse generale perseguite dall'amministrazione. Il contratto appare così preintegrato dal contenuto pubblicistico del procedimento, con una causa che non si esaurisce nello scambio sinallagmatico, ma si collega direttamente agli obiettivi di ripopolamento e di riattivazione territoriale.

In questa prospettiva, la funzione sociale della proprietà, di cui all'art. 42 Cost., assume un ruolo centrale nella qualificazione giuridica di tali strumenti. La proprietà immobiliare, nelle aree interne, è chiamata a svolgere una funzione che eccede la mera utilità economica del bene, orientandosi verso finalità di interesse collettivo quali il presidio del territorio, la sicurezza degli edifici e la continuità insediativa. Gli obblighi imposti agli acquirenti – in termini di ristrutturazione, destinazione d'uso, divieto di alienazione o locazione per un determinato periodo – trovano così una legittimazione non tanto nella compressione autoritativa del diritto di proprietà, quanto nella riconduzione della stessa autonomia privata entro una causa contrattuale a matrice pubblicistica.

Le diverse declinazioni dei modelli comunali – dall'acquisizione degli immobili da parte dell'ente locale e dalla successiva alienazione a prezzo simbolico, alla funzione di mero intermediario tra proprietari e acquirenti – mostrano come l'intervento pubblico possa assumere forme flessibili, adattandosi alle specificità dei contesti territoriali. In tutti i casi, tuttavia, l'operazione complessiva appare orientata al conseguimento di un risultato unitario di interesse pubblico, perseguito attraverso una combinazione di strumenti privatistici e procedimenti amministrativi.

Tale intreccio tra pubblico e privato consente di leggere queste esperienze come forme atipiche di cooperazione tra amministrazione e cittadini, nelle quali l'autonomia privata è chiamata a concorrere al perseguimento di finalità pubbliche. Pur non potendosi ricondurre tali modelli alle categorie tecniche del partenariato pubblico-privato, essi testimoniano una tendenza dell'ordinamento a valorizzare strumenti negoziali flessibili, capaci di adattarsi a contesti territoriali caratterizzati da fragilità strutturali e da una limitata capacità di attrazione degli investimenti.

5. *Considerazioni conclusive*

Le esperienze di intervento sull'abitare nelle aree interne evidenziano una progressiva attenuazione della tradizionale dicotomia tra pubblico e privato, a favore di modelli di azione amministrativa fondati sulla cooperazione e sulla condivisione di responsabilità. In contesti territoriali caratterizzati da fragilità strutturali

e da una limitata capacità di attrazione degli investimenti, l'intervento pubblico non può infatti esaurirsi in forme autoritative ma è chiamato a promuovere l'attivazione delle risorse presenti nelle comunità locali. In tale prospettiva, l'autonomia privata assume una funzione che trascende l'interesse individuale, concorrendo al perseguimento di finalità di interesse generale. Gli strumenti contrattuali utilizzati nelle politiche per l'abitare nelle aree interne si collocano così in una zona intermedia dell'ordinamento, nella quale l'iniziativa dei singoli è orientata e sostenuta dall'amministrazione attraverso procedure pubbliche, vincoli funzionali e obiettivi condivisi. L'autonomia privata si rivela, in questo senso, uno strumento particolarmente duttile, capace di adattarsi a esigenze pubbliche senza essere integralmente assorbita in modelli autoritativi.

Nonostante la crescente attenzione rivolta alle aree interne e il moltiplicarsi di iniziative in materia di politiche per l'abitare, il quadro degli interventi appare ancora segnato da una forte frammentazione. Le esperienze analizzate, pur mostrando elementi di indubbio interesse, si collocano spesso in assenza di una cornice normativa unitaria capace di ricondurre a sistema gli strumenti adottati e di garantirne la coerenza nel medio-lungo periodo. Tale frammentarietà rischia di compromettere l'efficacia delle politiche, affidandone il successo alla capacità dei singoli enti locali o alla contingenza di risorse straordinarie.

Un primo profilo critico riguarda il rischio che le politiche per l'abitare nelle aree interne assumano una dimensione prevalentemente simbolica. In assenza di un coordinamento strutturato con le politiche dei servizi, del lavoro e della mobilità, gli interventi sul patrimonio edilizio possono tradursi in operazioni isolate, incapaci di incidere realmente sulle dinamiche demografiche. Il recupero degli immobili, se non inserito in una strategia territoriale complessiva, rischia di produrre effetti limitati o temporanei, senza determinare una stabilizzazione della popolazione residente.

Un ulteriore elemento di criticità attiene alla capacità amministrativa degli enti locali. I Comuni delle aree interne sono spesso chiamati a svolgere un ruolo centrale nell'attuazione delle politiche, ma operano in condizioni di oggettiva difficoltà, sia sotto il profilo delle risorse finanziarie, sia sotto quello delle competenze tecniche. In tale contesto, la valorizzazione dell'autonomia locale e della sussidiarietà rischia di tradursi in una eccessiva responsabilizzazione degli enti più deboli, senza un adeguato supporto da parte dei livelli di governo sovraordinati.

Si pone, inoltre, il problema della stabilità e della continuità degli interventi. Molte delle politiche attualmente in corso risultano strettamente legate a programmi straordinari o a finanziamenti temporanei (come quelli del PNRR), con il rischio che, esaurita la fase emergenziale, venga meno la capacità di sostenere nel tempo le iniziative avviate. La dipendenza da risorse eccezionali rende difficile costruire politiche abitative strutturali, capaci di incidere in modo duraturo sulle condizioni di abitabilità dei territori. Allo stesso tempo, però, si devono segnalare passi in avanti verso la stabilizzazione delle politiche 'rigenerative' per

le aree interne che potrebbero fugare il rischio evidenziato. Una direttrice di sviluppo consiste nel rafforzamento del coordinamento tra livelli di governo, attraverso strumenti di programmazione che valorizzino le specificità territoriali senza rinunciare a obiettivi comuni. In questo senso, la definizione di standard minimi di abitabilità e di accesso ai servizi, calibrati sulle condizioni dei territori più fragili, potrebbe contribuire a ridurre le diseguaglianze territoriali senza appiattire le differenze locali.

Un'altra prospettiva rilevante riguarda la necessità di superare una visione settoriale delle politiche per l'abitare, integrandole stabilmente con le politiche di sviluppo locale, di tutela ambientale e di gestione del territorio. L'abitare, nelle aree interne, non può essere considerato un ambito autonomo di intervento, ma deve essere inserito in una strategia complessiva che tenga insieme popolazione, servizi, ambiente e sicurezza del suolo. Solo in questo modo le politiche abitative possono contribuire efficacemente a contrastare il declino territoriale e a costruire nuove traiettorie di sviluppo sostenibile.

In questo quadro, infatti, la casa non è soltanto il luogo della vita privata, ma diviene un elemento centrale di una strategia pubblica orientata alla riattivazione dei territori fragili, alla prevenzione del dissesto ambientale e alla costruzione di nuove forme di abitabilità sostenibile.

Occorre rilevare, infine, che questo significativo obiettivo di coesione sociale e territoriale non può essere sottovalutato da nessuna forza politica titolare di momentanea maggioranza parlamentare. La rigenerazione delle aree interne, data la sua consistenza e la rilevanza strategica, deve essere considerata come uno degli obiettivi prioritari per lo sviluppo del nostro Paese.

La governance pubblica delle aree interne, le esigenze del mercato e il diritto di proprietà privata

Raffaele Di Raimo

Sommario: 1. Premessa. Inadeguatezza degli interventi fondati sulla logica proprietaria in assenza di valore di scambio. – 2. Dal valore di scambio al valore d'uso. – 3. Inadeguatezza del riferimento agli ETS. Dimensione autenticamente comunitaria e mutualità.

1. *Premessa. Inadeguatezza degli interventi fondati sulla logica proprietaria in assenza di valore di scambio*

Comincerei con una premessa, forse banale ma, a mio avviso, ciò nondimeno necessaria: per accostare le problematiche proprie della gestione delle c.d. aree interne, è opportuno porsi in primo luogo una domanda che ne investe l'epicentro: la riqualificazione dei borghi destinatari dell'interesse del mercato immobiliare, ossia dove agli immobili è attribuibile valore di scambio trova la propria dinamica nelle politiche finalizzate a incentivare e orientare tale interesse. Per dirla con una tautologia, tuttavia significante, dove c'è il mercato, c'è il mercato. Bene. Ma dove non c'è il mercato?

Dove non c'è mercato, la proprietà non ha valore di scambio o quantomeno non ha valore di scambio attuale. Non assume perciò stesso rilievo la logica proprietaria ossia la titolarità del diritto in senso strutturale, in quanto diritto di escludere gli altri, la quale logica ha senso soltanto quando vi sia potenziale conflitto in ordine all'acquisizione e alla conservazione del bene. Non soltanto: in mancanza di valore attuale si mostra anche assai improbabile l'attrazione di finanziamenti per la riqualificazione architettonica delle aree nel loro complesso.

Fatta questa premessa, per quanto banale essa sia, occorre muovere da ciò, che alla base della qualificazione delle aree interne come tali vi è il loro progressivo spopolamento o, come anche si dice, la loro desertificazione.

È esattamente il punto di partenza: non c'è mercato poiché si tratta di contesti territoriali soggetti ad abbandono per mancanza di servizi; ciò che, in origine, si può reputare in buona parte connesso a spinte demografiche orientate in direzioni altre, le quali spinte danno poi vita a un circolo vizioso, giacché, nel

consolidarsi del fenomeno, in ragione del medesimo abbandono esse stesse si moltiplicano diventandone effetto.

Non dunque la proprietà privata può aiutare a invertire la tendenza rompendo il profilato circolo vizioso. Neanche si può tuttavia reputare utile la proprietà pubblica quella, nella specie, costituente la disciplina attuativa dell'interesse all'abitazione o al recupero architettonico giacché anch'essa presuppone a monte l'esistenza di un interesse esattamente opposto a quello del quale si sta discorrendo ossia dell'interesse a popolare i territori che esattamente per assenza d'interesse si stanno invece spopolando.

2. *Dal valore di scambio al valore d'uso*

Nella prospettiva come delineata, è opportuno insomma mettere da parte l'approccio proprietario in quanto tarato su interessi per definizione individuali. Se in apice ciò che manca è la presenza di un contesto socio-economico entro il quale possa sorgere e si possa affermare l'interesse a stabilire la propria sede di vita, si può invece reputare significativo il ricorso a misure tarate sulla funzione delle risorse territoriali guardate, queste ultime, nell'ottica del loro rilievo strettamente funzionale – ossia del loro valore d'uso anziché di quello di scambio – in una logica d'interesse collettivo, di comunità e d'inclusione.

In altre parole, per fronteggiare le problematiche poste dalla desertificazione delle aree interne, sono in astratto profilabili due approcci. Il primo centrato su misure incentivanti dall'esterno; centrato, segnatamente, su incentivi pubblici: incentivi al reddito o, altrimenti, al recupero realizzato attraverso l'attrazione di finanziamenti privati. Questa prospettiva non è però adeguata dove l'economia sia ferma. Ciò poiché l'impiego di logiche capitalistiche in assenza di valore di scambio – in assenza perciò di interesse attuale a investire – fa sì che l'incentivo esterno pubblico svanisca come l'acqua nella sabbia.

Più nel dettaglio: la vendita *nummo uno* ha come condizione l'assunzione dell'impegno a ristrutturare; presuppone perciò che chi acquista e si impegna a investire per ristrutturare l'immobile acquistato in un tempo solitamente non superiore a un anno possa ragionevolmente attendersi un qualche recupero in termini di valore. L'investimento non sarebbe qui infatti nell'acquisto ma nella ristrutturazione. Pur sempre di investimento si tratta. Dove non ci sia alcuna possibilità di recupero, la vendita nummo uno non si mostra efficiente: suo esito naturale è la constatazione, un anno dopo, dell'inadempimento dell'acquirente rispetto agli obblighi assunti.

È inefficiente dunque la vendita *nummo uno* come pure lo è l'ipotesi della mediazione, la quale altresì presuppone la presenza di un soggetto privato che programmi di trarne qualche beneficio, nella logica della titolarità dell'acquisto di un cespite che deve recuperare valore.

Insomma, il tema non può essere guardato astrattamente, ma deve essere contestualizzato. In particolare, in assenza di valore di scambio diviene direttamente essenziale il valore d'uso, il quale è rappresentabile soltanto in ragione della sua strumentalità rispetto a una dimensione propriamente comunitaria, di recupero alla vita dei centri abitati nel loro complesso. E qui assume rilievo decisivo la *governance* pubblica per l'incentivazione dell'interesse delle parti private e della relativa contrattazione. Senza una cornice di servizi – in assenza di mercato soltanto realizzabile dalla *governance* pubblica – non è pensabile il ritorno alla vita delle aree interne e, come sua conseguenza, la riattivazione del sistema economico.

3. *Inadeguatezza del riferimento agli ETS. Dimensione autenticamente comunitaria e mutualità*

Ciò detto, si mostra necessaria un'ultima precisazione: attenzione alla passione per le ipotesi di partenariato pubblico-privato, la quale conduce a riporre eccessiva fiducia in soluzioni a ben vedere limitate alla struttura delle figure soggettive coinvolte, che non è mai decisiva, e non invece alla sostanza delle operazioni. Attenzione, in particolare, a pensare che la dimensione comunitaria possa tutta quanta rifluire e possa trovare realizzazione nell'attività degli Enti del Terzo Settore. Questi ultimi infatti esprimono una tendenza alla considerazione in chiave meramente economica anche delle libertà e del pluralismo.

Questa precisazione trova peraltro ragione nelle pagine di una nota decisione della Corte costituzionale (n. 131/2020), la quale, esattamente in relazione a una disciplina regionale d'incentivazione dello sviluppo di aree interne, ha respinto il ricorso del governo mosso dall'inclusione delle cooperative di comunità tra gli enti coinvolti e motivato sul presupposto che il fenomeno cooperativo non fa capo necessariamente al terzo settore. La Corte ha opportunamente respinto il ricorso, giacché le cooperative di comunità costituiscono invece lo strumento funzionalmente più adeguato; lo ha fatto tuttavia con una motivazione in buona parte deludente, affermando che le cooperative di comunità potrebbero essere imprese sociali e, in quanto tali, rientrare tra gli ETS. Il tema non è questo: è invece che gli enti del terzo settore non hanno nei fatti il monopolio dell'iniziativa comunitaria e non dovrebbero averlo nel sistema normativo poiché hanno una vocazione economica mercantile, sia pur senza scopo di lucro. E anche quella presuppone l'esistenza di un mercato.

Affinché si sviluppi un mercato occorre ricreare un tessuto sociale. Per ricreare il tessuto sociale non si possono mettere le redini, pensando così di imbrigliarla, all'iniziativa collettiva, quella s'intende di tipo autenticamente comunitario, la quale trova la sua espressione più efficace proprio nella mutualità e non invece nella liberalità.

L'attrattività dei borghi e i contratti di godimento in funzione della successiva alienazione immobiliare

Angelo Federico

Sommario: 1. Premessa: la necessità di un confronto in una logica di sostenibilità – 2. *Attrattività* dei borghi e contratti di godimento in funzione della successiva alienazione immobiliare: quale rapporto? – 3. Lo spopolamento delle aree interne e dei borghi come problema culturale economico e normativo. – 3.1. L'*attrattività dei borghi* e l'esigenza del ripopolamento (giurisprudenza della Corte costituzionale e del Consiglio di Stato). – 3.2. Recupero e sfruttamento del patrimonio edilizio e i contratti di godimento in funzione della successiva alienazione immobiliare. – 4. Una disciplina concepita per rilanciare la contrattazione immobiliare. – 5. Nuove vocazioni del *rent to buy?*

1. *Premessa: la necessità di un confronto in una logica di sostenibilità*

Anche io non posso fare a meno di rivolgere un sincero ringraziamento al caro amico Luigi Balestra e agli altri organizzatori, i professori Marco Dugato e Giuseppe Piperata, per l'opportunità che hanno voluto darmi di partecipare a questo incontro di studi non solo in se e per sé di grande interesse, ma anche con un taglio di particolare *attrattività* incentrato, come è, sul confronto tra le due principali e tradizionali partizioni del sapere giuridico, la *grande dicotomia*, quella appunto tra diritto pubblico e diritto privato, che oggi, in particolare, mentre i confini si vanno sempre più sbiadendo, hanno assolutamente necessita di dialogare[1].

[1] Il riferimento, naturalmente, è al saggio di Bobbio, *La grande dicotomia*, in *Studi in memoria di Carlo Esposito*, Padova, Cedam 1974, p. 2187, ma ora in Id., *Dalla struttura alla funzione. Nuovi studi di teoria del diritto*, Milano, 1984, p. 145 ss.; nonché Id., voce *Pubblico/privato*, in *Enc. Einaudi*, Torino, 1981; di recente in tema Gambaro, *Interessi diffusi, interessi collettivi e gli incerti confini tra diritto pubblico e diritto privato*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 2019, p. 779 ss.; Sordi, *Diritto pubblico e diritto privato. Una genealogia storica,* Bologna,2020; G. Marini, *Ripensare le dicotomie, al di là di pubblico e privato*, in *Riv. crit. diritto privato*, 2024, p. 345 ss.; nonché i diversi saggi dedicati al tema raccolti, a cura di Gian Antonio Benacchio e Michele Graziadei, in *Il declino della distinzione tra diritto pubblico e diritto privato*, Napoli, Esi, 2016.

Se anche, allora, la ragione più autentica, diciamo così *il titolo*, in forza del quale ho l'onore oggi di svolgere qualche breve considerazione è quello dell'amicizia, direi lunga e solida, con Luigi Balestra, d'altra parte l'invito a partecipare al Convegno odierno e l'argomento che mi è stato affidato, mi hanno dato l'*occasione* di approfondire un tema di grande interesse, direi del tutto in linea con quel diritto delle *transizioni*[2] su cui da tempo si è avviata la riflessione, indispensabile, tanto della dottrina pubblicistica che di quella privatistica, in forma del tutto trasversale vale a dire senza steccati disciplinari.

L'efficacia di una tale impostazione fondata, quantomeno nell'ambito di questo Convegno, sulla sintesi e il dialogo mi sembra del tutto confermata già dalle sessioni di questa mattina e dalle relazioni che ne hanno costituito oggetto[3].

Mi sembra fuori discussione, anzi lo stiamo verificando sul campo, come il tema della "*attrattività dei borghi e il recupero del patrimonio edilizio in una logica di sostenibilità*" sia un sicuro punto di confluenza tra categorie e conseguenti strumenti operativi che richiedono una maggiore comunicazione tra l'impostazione privatistica e quella pubblicistica e la necessità di un confronto e di un rinnovamento proprio al fine di individuare le *modalità* con cui contribuire alla concreta realizzazione di politiche sostenibili[4].

2. *Attrattività dei borghi e contratti di godimento in funzione della successiva alienazione immobiliare: quale rapporto?*

Quando ho iniziato a riflettere sul tema dell'attuale sessione, l'*attrattività dei borghi e i contratti di godimento in funzione della successiva alienazione immobiliare*, mi è sembrato, di doverlo declinare nei termini di un rapporto tra un fine, anzi un vero e proprio obiettivo di politica del diritto, l'attrattività dei borghi appunto[5], e uno dei possibili mezzi, su cui naturalmente interrogarsi, per asse-

---

[2] Sul fenomeno la letteratura è già molto cospicua, tra i molti v. Fracchia, *Transizioni: il punto di vista del diritto amministrativo,* Napoli, Esi, 2024 e per quanto riguarda il diritto privato Libertini, *Il diritto privato davanti alle transizioni*, in corso di pubblicazione (Relazione resa al Convegno Nazionale Associazione Civilisti Italiani su *Responsabilità e rimedi nell'Era delle transizioni. Nuove tecnologie e sostenibilità* il 12 dicembre 2025 a Catania).

[3] Mi riferisco ai Panel dedicati rispettivamente a: *La rigenerazione dei borghi storici tra strumenti di diritto pubblico e di diritto privato*; *La* governance *pubblica dell'aree interne le esigenze del mercato e il diritto di proprietà privata; L'autonomia contrattuale, il turismo sostenibile e la conformazione dei diritti reali: partenariati, multiproprietà e condhotel*; *La vendita* nummo uno *e la dimensione pubblicistica dell'autonomia privata.*

[4] In questa prospettiva metodologica Vettori, *Verso una società sostenibile*, in *Pers. e merc.*, 2021, 3, p. 464.

[5] Una sintesi sulle iniziative normative di contrasto allo spopolamento dell'aree

condare ovvero contribuire al suo raggiungimento. L'autonomia privata, anzi, meglio e più specificamente, i *contratti di godimento in funzione della successiva alienazione immobiliare*[6] possono, in altre parole, essere uno strumento utile per il raggiungimento di tale finalità?

Per rispondere a questo interrogativo mi limiterò a qualche sintetica, e necessariamente assertiva, considerazione, dando per acquisite le preziose e puntuali considerazioni, provenienti dagli organizzatori del Convegno e dai diversi relatori che mi hanno preceduto, sul tema più generale della rigenerazione delle aree interne. Una problematica che, come è noto, proviene da lontano ed ha alle spalle, ancor prima delle considerevoli risorse destinategli di recente dal PNRR[7], la cosiddetta *Strategia per le aree interne* avviata da Fabbrizio Barca nel biennio 2012-2014, più di dieci anni fa, quale ministro per il *Sud e la coesione territoriale* nel governo Monti, nonché quale esito normativo la l. 158/2017 (Legge Realacci, dal nome del Ministro dell'Ambiente dell'epoca, c.d. salva *borghi*) [8].

3. *Lo spopolamento delle aree interne e dei borghi come problema culturale, economico e normativo*

3.1 L'attrattività dei borghi *e l'esigenza del ripopolamento (la giurisprudenza della Corte costituzionale e del Consiglio di Stato)*

La necessità di rendere attrattivi i borghi[9], anche come strumento di lotta allo spopolamento, un fenomeno che oggi è divenuto esplosivo (in questi ultimi

---

interne si trova in 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 *Urbanistica e app.*, 2022, p. 458 ss.

[6] Il riferimento anche testuale è alla rubrica "Disciplina dei contratti di godimento in funzione della successiva alienazione di immobili" dell'art. 23 d.l. 12 settembre 2014, n. 133, detto "sblocca Italia" (convertito con l. 11 novembre 2014, n. 164, con una modifica sostanziale per quanto riguarda l'art. 23, rappresentata dall'inserimento dell'art. 1 *bis*) dedicato alla disciplina di tale nuova tipologia contrattuale, una specifica figura negoziale, facente parte, si è detto, del più ampio genere del *rent to buy*.

[7] La MISSIONE 1 del Piano Nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) ha destinato 580 milioni di euro all'investimento 2.1. "Attrattività dei borghi storici" finanziato dall'Unione europea – NextGenerationEU. Gli incentivi di natura economica sono stati affidati ad avvisi pubblici per la presentazione di proposte concorrenziali di intervento che sono stati pubblicati sul sito ufficiale del Ministero della Cultura.

[8] Su tali vicende vanno visti Sau, *La rivitalizzazione dei borghi e dei centri storici minori come strumento di rilancio delle aree interne*, in *Federalismi*, 3, 2018, p. 1 ss.; Corazza, *Il futuro delle aree interne. Lavoro e cittadinanza per un nuovo equilibrio dei luoghi*, in *Riv. giur. mezz.*, 2025, p. 9 ss.

[9] Una sintesi della normativa, pure internazionale, indicata anche ai fini di una

dieci anni le statistiche ci dicono che si sono persi 700 mila abitanti[10]), è una idea diffusa, e non da poco, tanto sul piano culturale[11] quanto ordinamentale.

A. Senza voler andare troppo indietro nel tempo, mi limito a fare riferimento a due sentenze della Corte costituzionale una del 28 aprile 1994, la n. 166, l'altra del 29 dicembre 1995, la n. 509[12]. Entrambe nel valutare la legittimità e la conformità a Costituzione, e in particolare ai parametri dell'art. 42, nonché dell'art. 1 del Protocollo addizionale Cedu sulla *protezione* della proprietà, delle normative sottoposte al suo scrutinio ne esclude in un caso, (quello della legge 8 novembre 1991 n. 360, che disponeva la sospensione triennale dei titoli di rilascio per gli immobili adibiti ad uso abitativo a Venezia e a Chioggia) la contrarietà in quanto "volta a diluire nel tempo l'*abbandono* degli immobili in particolari zone"; mentre dichiara la illegittimità della legge della regione Campania 27 giugno, 1987, n. 35, art. 17, comma 3, sempre, però, in base allo stesso parametro, poiché trattandosi di disposizioni che vietavano gli interventi edilizi di manutenzione degli immobili ne provocavano, dice la Corte, un progressivo abbandono e perimento. In entrambi i casi le pronunce vengono rese in ossequio alla funzione sociale della proprietà privata da intendersi quale adeguato bilanciamento da parte del legislatore nella adozione della disciplina fra tutela della proprietà e perseguimento di interessi generali (art. 42, 2° comma, Cost.)[13].

---

identificazione giuridica della relativa nozione si trova in Caporale, *Piuttosto piccoli, abbastanza lontani: alla ricerca di una possibile definizione amministrativa dei borghi*, in *Federalismi*, 2025, p. 7 ss.

[10] Lo riferisce sul Sole 24 Ore del 6 luglio 2025, Raffaella Calandra in un articolo dal titolo *L'Italia dei borghi a rischio: in 10 anni persi 700mila abitanti*, dove si segnala un quadro di calo demografico generalizzato e particolarmente accentuato nel Sud del Paese.

[11] Si pensi al documentario Rai del 1974 dal titolo *Pasolini…e la forma della città* in cui l'A. spiega all'attore Ninetto Davoli e, naturalmente al pubblico, la sua estetica del contro-sviluppo, ad es. l'importanza di difendere una stradina umile e sconnessa del paesino di Orte, dove è ambientato il documentario, con la stessa forza e con lo stesso rigore con cui si difende l'opera d'arte di un grande autore (lo ricorda sul Sole 24 Ore del 10 agosto 2025 Chiara Beghelli in una intervista a Daniele Kihlgren dal titolo «Vi spiego come far rinascer le aree interne che subiscono lo spopolamento»).

[12] Vedile in www.cortecostituzionale.it. Entrambe puntualmente richiamate nel recente arresto delle Sezioni Unite dell'11 agosto 2025, n. 23093, sulla c.d. rinunzia abdicativa alla proprietà, ora in *Foro it.*, 2025, I, co. 2160 con nota di Bona, e successivamente sempre in *Foro it.*, 2025, con il Commento, di Mattei – Quarta, *Abbandono immobiliare e beni comuni. Le sezioni unite ribadiscono il loro contributo nell'elaborare una categoria sempre più indispensabile*, co. 2572 ss.

[13] Sulla funzione determinante della *funzione sociale* sullo statuto dei beni la letteratura è sconfinata. Di recente v. Mattei, *Una primavera di movimento per la funzione sociale della proprietà*, in *Riv. critica dir. priv.*, 2013, 531 ss.

Questa stessa logica di rilevanza e di meritevolezza della lotta allo spopolamento e di presa in considerazione, anche sul piano degli interessi normativamente tutelati, del valore culturale dei borghi è presente anche in una recente ed eloquente pronunzia della Settima sezione del Consiglio di Stato[14].

Si è trattato della impugnazione, affidata ad un ricorso collettivo, di una clausola del programma di valorizzazione del comune di S. Remo in cui veniva previsto, quale requisito di partecipazione ai bandi per l'assegnazione (nell'ambito dei beni demaniali trasferiti dallo Stato al comune) degli immobili del c.d. Borgo degli artisti, la corresponsione da parte degli stessi abitanti di importi corrispondenti a dieci anni di occupazione senza titolo.

La storia, come *raccontano* i Giudici del Consiglio di Stato, è quella del Borgo di Bussana Vecchia che dopo essere stato sgombrato e abbondonato in ragione di un terremoto nel 1887 era stato ricostruito e abitato da una comunità di artisti fin dagli anni Sessanta del secolo scorso divenendo un luogo di eccezionale bellezza rinominato come Villaggio internazionale degli Artisti di Bussana. Nell'annullare la clausola del bando prima indicata, il Consiglio di Stato statuisce che in applicazione del principio di sussidiarietà orizzontale "i soggetti pubblici, che hanno tratto vantaggio dall'intervento …….. della comunità degli artisti, non possono contraddittoriamente e in violazione dell'ulteriore principio di leale collaborazione tra p.a. e privati 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 scongiurato lo *spopolamento* del borgo e ne hanno reso possibile la valorizzazione laddove gli stessi non provvedano a pagare dieci anni di indennità al demanio per la pretesa occupazione"[15].

B. Il PNRR e gli incentivi al ripopolamento.

Il paese dove non voleva vivere nessuno grazie al contributo di 100.000 euro ora si fa la fila per abitarci, si legge in un noto quotidiano nazionale[16] che si riferisce a *La val di Rabbi una delle valli più remote del trentino, con uno spopolamento del 40%*.

Non so quanti di voi, più o meno l'anno scorso, abbiano visto il film, che l'Italia ha candidato all'Oscar, lo stupendo *Vermiglio*, di Maura Delpero, ambientato nel 1944 proprio nel paese trentino di Vermiglio, che dà il nome al film nelle cui magnifiche vallate, quelle della *Val di sole*, è ambientato[17].

---

[14] C. St., sez. VII, 17/06/2024, n. 5408, in DEJURE

[15] C. St., cit.

[16] Si tratta del Corriere della sera del 7 settembre 2024. L'articolo è del giornalista Jacopo Strapparava.

[17] Il lungometraggio è stato presentato in anteprima il 2 settembre 2024 alla 81 mostra internazionale d'arte cinematografica di Venezia dove ha avuto il Gran Premio della giuria. È stata poi selezionata per rappresentare l'Italia ai premi oscar del 2025 nella

Uno splendido borgo come molti altri della provincia autonoma di Trento siti in paesaggi affascinanti, ma che hanno vissuto proprio dal dopoguerra e per quei fenomeni di cui ci ha parlato poc'anzi, nell'ambito del panel dedicato a *La rigenerazione dei borghi storici tra strumenti di diritto pubblico e di diritto privato* con la consueta lucidità Marisa Meli[18], un drammatico spopolamento.

E, però, se qualcuno di voi è rimasto affascinato dalle riprese svolte in quelle splendide montagne sappia che è ancora in tempo, (la provincia autonoma con deliberazione del 5 settembre ha disposto il posticipo dei termini di apertura della seconda finestra temporale dal 14 novembre 2025 al 31 dicembre 2025) per la presentazione delle domande di contributo al fine di usufruire dei consistenti incentivi che la Provincia autonoma di Trento, sulla scorta dell'art. 24 *quinquies* della legge provinciale 16 giugno 2006, n. 3, offre "alle persone fisiche che recuperano gli immobili di cui: a- godono o godranno entro sei mesi dalla data di presentazione della domanda; b- oppure su cui hanno un diritto reale (proprietà o altro diritto reale intavolato), e li destinano ad abitazione principale del richiedente o alla locazione a canone moderato per almeno dieci anni dalla fine dei lavori oggetto del contributo". Il richiedente potrà accedere al contributo di 80.000 euro (erogato dalla provincia autonoma di Trento) per gli interventi di recupero edilizio [e se acquista l'unità abitativa oggetto di recupero può avere un ulteriore contributo del 20% fino a un massimo di 20000 euro].

Non voleva andarci nessuno ora c'è la fila per abitarci (nei comuni di cui si tratta) dichiara il Sindaco di Rabbi[19].

Bandi di questo tenore, sebbene con incentivi economici non altrettanto rilevanti di quelli messi a disposizione della Provincia autonoma di Trento per il ripopolamento dei Borghi trentini, comprese le offerte di appartamenti *Nummo uno*, sono stati emanati grazie ai finanziamenti PNRR, prima ricordati, su tutto il territorio nazionale con le medesime finalità[20].

---

sezione del miglior film internazionale.

[18] Vedila *supra;* in tema v. De Rossi, a cura di, *Riabitare l'Italia. Le aree interne tra abbandoni e conquiste*, Donzelli, Roma, 2018; Viesti, *Tornare sui luoghi*, Bologna, Il Mulino, 2020, p. 84 ss.

[19] Sul sito della Provincia Autonoma di Trento si può leggere il bando. Nel verbale della Giunta, ad esso attinente, si dà attuazione al *progetto sperimentale per la rivitalizzazione delle aree geografiche a rischio di abbandono* (ai sensi dell'art. 24 *quinquies* della legge provinciale 16 giugno 2006, n. 3, "Norme in materia di governo dell'autonomia del Trentino") approvando i criteri per la presentazione di domande di contributo per il recupero e la riqualificazione degli immobili e delle relative pertinenze e individuazione dei comuni nei quali detti immobili sono situati. Il progetto è volto a incrementare la popolazione dei centri abitati attraverso il recupero e la riqualificazione a fini abitativi del patrimonio edilizio esistente.

[20] Grazie alle risorse del PNRR pari a un miliardo di euro in totale per l'attrattività

3.2 *Recupero e sfruttamento del patrimonio edilizio e i contratti di godimento in funzione della successiva alienazione immobiliare*

Quella del recupero del patrimonio edilizio in una logica di sostenibilità[21], e di quello dei borghi in particolare, è divenuta una esigenza ormai ineludibile. Lo impongono non solo le ragioni dell'ambiente, della biodiversità, della lotta al cambiamento climatico, ma anche e con particolare forza quelle della economia. In Italia ci sono 4 milioni di immobili inutilizzati una vera e propria ricchezza sommersa e buona parte di questi si trovano nei borghi[22]. La riflessione sugli strumenti non solo pubblicistici, ma anche privatistici, in grado di assecondare tale processo è sicuramente necessaria, così come, si è detto, la costruzione di un *"diritto dei borghi"* da svolgersi in un parziale coinvolgimento delle autonomie locali e con la valorizzazione della partecipazione dei privati[23].

---

dei borghi. Di questi, 420 milioni sono destinati a progetti di 21 borghi a rischio abbandono, uno per regione; 580 per il recupero del tessuto economico di altri 294 villaggi (con l'assegnazione di 188 milioni per 2779 iniziative imprenditoriali) o per favorire con 20 milioni il cosiddetto «turismo delle radici». E così è stato emanato il c.d. bando borghi o Piano Nazionale dei borghi, Intervento 2.1. Attrattività dei borghi, M1C3 Turismo e cultura del PNRR, Linea A "Progetti pilota per la rigenerazione culturale, sociale ed economica dei borghi a rischio abbandono e abbandonati", Linea B, "Progetti locali per la rigenerazione culturale, sociale ed economica dei borghi a rischio abbandono o abbandonati", Linea B, "Progetti locali per la rigenerazione Culturale e sociale".

Contributi, però, decisamente inferiori rispetto a quelli riportati nel testo, con riferimento alle aree trentine, troviamo, invece, in Sicilia. Ad es. nel Comune di Montevago in provincia di Agrigento dove il "contributo a favore di coloro che trasferiscono o hanno trasferito nel periodo 2023-2025 la propria residenza nel comune di Montevago a titolo di concorso per le spese di acquisto e di ristrutturazione dell'immobile da destinare ad abitazione principale è di appena 5000 euro (vedi www.comune.montevago.ag.it) e lo stesso vale per il Comune di S. Marco Castelverde, in provincia di Palermo nelle Madonie.

[21] Il tema della *sostenibilità* è al centro dei profondi cambiamenti ordinamentali che investono nel tempo attuale la stessa nozione di giuridicità. Tra i diversi contributi in tema nell'ambito di una letteratura, già sterminata, ci piace fare riferimento alle indicazioni contenute in N. Lipari, *Premesse per un diritto civile dell'ambiente*, in *Riv. dir. civ.*, 2024, p. 219 ss. e in Guizzi, *La sostenibilità* sub specie iuris, in *Nuovo dir. civ.*, 2024, p. 3 ss

[22] Per questi dati v. fondocasa.it/news/category/mercato-immobiliare/.it.

[23] In questi termini, Di Mauro, *Il diritto dei borghi nel PNRR: verso una (stagione di) rigenerazione urbanisticamente orientata alla conservazione e allo sviluppo dei valori locali*, in *Urbanistica e app.*, 2022, p. 458 ss., ma v. anche Vitale, *Riuso del patrimonio culturale e sviluppo delle aree interne*, in *Diritto amministrativo*, 2022, p. 867 ss. Fasano, *Partenariato sociale, cessione di immobili in cambio di opere, servizi globali e contraente*

In tale contesto la disciplina di cui all'art. 23, del d.l. 12 settembre 2024/133, sui *contratti di godimento in funzione della successiva alienazione immobiliare*, o, come anche viene indicato, il c.d. *rent to buy*,[24] può svolgere una funzione utile anche nella logica della attrattività e del ripopolamento dei borghi soprattutto di quelli caratterizzati da un gran numero di immobili sfitti o abbandonati? Vediamo in che termini.

4. *Una disciplina concepita per rilanciare la contrattazione immobiliare*

Sappiamo che la normativa, appena ricordata ha introdotto, su spinta del ceto notarile, nel c.d. Decreto Sblocca Italia soprarichiamato, un nuovo tipo contrattuale. Anzi, meglio, una fattispecie di godimento immobiliare a titolo oneroso con vocazione traslativa, pensata, per così dire, a tavolino in momento di crisi finanziaria e di conseguente stagnazione in particolare del mercato immobiliare[25], per contribuire a risollevarlo in ragione di alcuni accorgimenti normativi[26].

---

generale, in *Urbanistica e app.*, 2024, p. 35 ss.

[24] Sull'art. 23, d.l. 12 settembre 2014, n. 133 (detto "sblocca Italia" convertito con l. 11 novembre 2014,.164) contenente la disciplina dei "contratti di godimento in funzione della successiva alienazione di immobili" (una specie, si dice, del genere *Rent to buy*) vedi fin da adesso, Palermo, *L'autonomia negoziale nella recente legislazione*, in *Giur. it.*, 2015, p. 491 ss.; An. Fusaro, *Un catalogo di questioni aperte sul c.d.* Rent to buy, *ibidem*, p. 497 ss.; Padovini, Rent to buy *e condominio*, *ibidem*, p. 499; Cuffaro, *La locazione di scopo*, *ibidem*, p. 501; Poletti, *L'accesso «graduale» alla proprietà immobiliare (ovvero sui contratti di godimento in funzione della successiva alienazione di immobili)*, in *Leggi civ. comm.*, 2015, p. 33 ss.; Palazzo, *La contrattazione immobiliare oggi e l'apporto della prassi notarile* in *Vita notarile*, 2018, p. 497 ss.; G. D'Amico, *Il* rent to buy*: profili tipologici* in *Contr.*, 2015, p. 1030 ss.; Semprini, *Il contratto di godimento in funzione della successiva alienazione d'immobile (c.d.* rent to buy), Padova, Cedam, 2018; Id., voce Rent to buy, in *Digesto Civ.*, Torino, Utet, 2019, p. 301, ss. Delfini, *La nuova disciplina del* rent to buy *nel sistema delle alienazioni immobiliari*, in *Riv. trim. dir. e proc. civ.*, 2015, 817; Guardigli, *I contratti di godimento in funzione della successiva alienazione di immobili*: *profili ricostruttivi*, in *Corr. giur.*, 2015, p. 197 ss.; Di Mauro, Rent to buy *e tipo contrattuale*, Napoli, Esi, 2018; nonché di recente il lavoro monografico di Vecchione, *Il contratto di godimento in funzione di successiva alienazione*, Napoli, Esi, 2025.

[25] Si tratta di una notazione diffusa tra i molti v. Semprini, *op. ult. cit.*, p. 302; Palazzo, *op. ult. cit.*, p. 498. Sulla attuale evoluzione del mercato immobiliare dal punto di vista giuridico vedi le acute considerazioni di F. Bocchini, *Gli immobili di consumo. Contributo alla rimodulazione di un impianto*, in *Contr. impr.*, 2022, p. 370 ss.; nonché, Luminoso, *La forma dei contratti costitutivi di un'obbligazione di dare ad oggetto immobiliare*, in *Riv. dir. civ.*, 2024, p. 788 ss.

[26] Su tali finalità della normativa G. D'Amico, cit., che colloca il *rent to buy* nel

Si è pensato, facendo riferimento a strutture negoziali già utilizzate nella prassi notarile della contrattazione immobiliare, ad un trasferimento graduale, o come anche si è detto procedimentalizzato della proprietà, in palese deroga al principio consensualistico[27], in modo da consentire al virtuale acquirente, intanto, solo la immediata disponibilità del godimento dell'immobile, ma nello stesso tempo il diritto di acquistarlo entro un tempo determinato fissato dalle parti. Facendo venir meno, in tal modo, la necessità per chi non disponesse delle somme necessarie all'acquisto di rivolgersi al credito bancario, nel momento storico di emanazione della legge, oltretutto, difficile da ottenere[28].

Tale disciplina mette da un lato, fuori causa la normativa vincolistica della locazione[29] che, come noto, ha costituito un freno alla circolazione immobiliare[30], dall'altra lascia all'*autonomia privata*, quale espressione, come è stato notato, del principio costituzionale di solidarietà orizzontale[31] la possibilità di modulare variamente la durata del godimento e la determinazione della quota dei canoni da computare nel prezzo che il "concedente deve restituire in caso di mancato esercizio del diritto di acquistare la proprietà dell'immobile entro il termine stabilito" (art.1 *bis*).

Nello stesso tempo per assicurare certezza al diritto all' acquisto graduale, o, come si è detto, procedimentalizzato della proprietà, il contratto, va trascritto ai sensi dell'art. 2645 *bis* e dell'art. 2643, n. 8, del codice civile, con le conseguenze che ne derivano in termini di opponibilità e di certezza del diritto all'acquisto e del godimento dell'immobile. Il terzo comma dell'art. 23, inoltre, estende al *rent to buy* le tutele di cui agli artt. 2668, quarto comma, 2775 *bis* e 2825 *bis* del codice civile ed eleva a dieci anni la durata di efficacia della trascrizione e dispone che in caso di inadempimento si applichi l'art. 2932 c.c.

---

diritto civile della crisi economica, p. 1030; Poletti, *L'accesso «graduale» alla proprietà immobiliare (ovvero sui contratti di godimento in funzione della successiva alienazione di immobili)*, in *Leggi civ. comm.*, 2015, p. 33 ss.

[27] Si vedano in particolare le acute considerazioni di Palermo, *op.ult.cit.*, p. 492.

[28] La disposizione di esordio dell'art. 23, che si articola in otto commi, prevede appunto l'immediata concessione del godimento di un immobile e il diritto per il contraente che lo consegue di acquistarne la proprietà entro un tempo determinato, imputando in parte al godimento, in parte al corrispettivo del futuro trasferimento, il canone indicato nel contratto.

[29] "Non solo perché le norme sulla locazione non vengono richiamate esplicitamente, ma soprattutto perché la disciplina che in positivo viene dettata manifesta implicitamente il distacco dal modello locativo" (D'Amico, *op. cit.*, p. 1038).

[30] Sull'esigenza di sfuggire alle rigidità della normativa di cui alla l. 27 luglio 1978, n. 392 e della l. 9 dicembre 1998, n. 431, v. Palazzo, *op. cit.*, e sulla inapplicabilità alla normativa in oggetto, Poletti, *op. cit.*, p. 45.

[31] In questi termini Palazzo, *op. ult. loc. cit.*

La disciplina dell'art. 23, sulle cui diverse questioni esegetiche e sistematiche non mi soffermo analiticamente, ha rappresentato, senz'altro, una evoluzione significativa nel panorama negoziale immobiliare italiano mettendolo in sintonia con gli interessi e le esigenze che in quel momento storico emergevano dalla prassi delle contrattazioni. Prassi che per risolvere lo stesso problema, quello di un acquisto graduale della proprietà immobiliare si era avvalsa anche di diversi strumenti che però per un verso o per l'altro (ad es. una opzione accompagnata da un contratto di locazione, che secondo la dottrina prevalente, doveva considerarsi, comunque, intrascrivibile) non erano in grado di assicurare le diverse esigenze di una contrattazione immobiliare in un periodo di crisi di liquidità e di ricorso al credito[32].

Nello stesso tempo la *nuova disciplina* "può offrire spunti di non secondaria importanza a livello teorico avendo il legislatore perseguito la finalità di riequilibrare il sistema tradizionalmente imperniato sul principio consensualistico, aprendosi in modo diretto alla considerazione non solo delle operazioni negoziali fondate sulla compenetrazione del *modus adquirendi* nel *titulus adquirendi* e sulla immediatezza dell'investitura nel diritto di proprietà o di altro diritto in capo all'avente causa (art. 1376 c.c.), ma anche in quelle in cui l'atto traslativo costituisce la fase ultimativa dell'iter configurato dai soggetti impegnati nella contrattazione"[33].

Dopo un primo entusiasmo o, quantomeno, una grande attenzione della dottrina per la nuova fattispecie contrattuale, l'interesse per il *rent to buy* è andato progressivamente affievolendosi. Nel frattempo, il mercato immobiliare si è risvegliato da sé e l'accesso al credito è divenuto maggiormente rigoroso, ma non più impossibile. Lo scarso successo del nuovo modello contrattuale, quanto meno in relazione alle finalità per le quali era stato concepito, anche perché non accompagnato dalle necessarie agevolazioni tributarie[34] è attestato anche da un repertorio giurisprudenziale che, come si è osservato, ha avuto un certo riscontro, però, "in ambiti diversi da quelli che il legislatore si aspettava" [35].

---

[32] Sui congegni contrattuali a cui ha fatto ricorso la dottrina classica per adattarsi alle esigenze concrete delle parti attraverso il modello del collegamento contrattuale, del contratto misto e dell'utilizzazione della condizione vedi le considerazioni molto analitiche di M. Bianca, *La vendita con riserva di proprietà quale alternativa al* rent to buy, in *Riv. dir. civ.*, 2015 p. 840 ss.

[33] Palermo, op. cit., p. 492

[34] Si tratta di una osservazione ricorrente e condivisa nella letteratura in tema.

[35] In questo senso Sangiovanni, *Le applicazioni giurisprudenziali del contratto di* rent to buy, in *Immobili & proprietà,* 2021, p. 592 ss. che ricorda diverse pronunce di merito (che toccano l'oggetto, la risoluzione, i rapporti con le procedure fallimentari).

5. *Nuove vocazioni del* rent to buy*?*

A maggior ragione mi sembra possa essere utile interrogarsi sullo spazio che venuta meno, ovvero mai del tutto decollata, la iniziale ispirazione/vocazione del *Rent to buy* a farsi volano del mercato immobiliare, tale disciplina possa svolgere un ruolo non trascurabile come strumento normativo che possa contribuire all'accesso verso il godimento e la proprietà immobiliare nei borghi di fasce della popolazione che, attirate anche dalle sovvenzioni e agli incentivi messi in campo dal legislatore, sia con riferimento al restauro, che all'acquisto della proprietà immobiliare, voglia gradualmente, passando appunto dal previo godimento, decidere se acquistare in via definitiva la proprietà dell'immobile e mantenere la residenza nel borgo.

Il *rent to buy,* in altre parole, potrebbe essere, per diversi ordini di ragione, uno strumento intrigante e appropriato per favorire il ripopolamento dei borghi. Vediamone il perché.

In Italia, come si è già osservato, esiste un patrimonio immobiliare immenso e inutilizzato che al momento non produce né reddito, né valore. Si tratta di edifici abbandonati, ruderi, fabbricati incompleti e intere aree urbane rimaste *sospese nel tempo*. Soprattutto nei borghi è frequente la presenza di immobili sfitti e abbondonati.

Intanto per facilitare il ripopolamento appaiono senz'altro utili strumenti *flessibili di acquisto della proprietà*, e un contratto *ibrido*, appunto, come il *rent to buy* a struttura bifasica e con largo spazio accordato all'autonomia privata nella modulazione del programma contrattuale, potrebbe prestarsi allo scopo.

L'operazione che ai sensi dell'art. 11 della legge 241/90 sul provvedimento amministrativo[36], possa avvalersi, anche nell'ambito dei rapporti con gli enti pubblici del territorio degli incentivi disposti a tal fine, di un contratto di godimento in funzione della successiva alienazione può rivelarsi una ragione di attrattività per trasferirsi o ritornare, se del caso, nel borgo, rendendolo maggiormente accessibile a nuovi potenziali abitanti.

Le caratteristiche del *rent to buy* potrebbero, infatti, allargare la platea dei soggetti interessati trovando un ulteriore incentivo nell'assenza di un obbligo di acquisto mentre l'incertezza per il venditore di condurre in porto l'alienazione del bene verrebbe bilanciata dalla possibilità di mettere a profitto, un immobile che è spesso praticamente abbandonato.

Giovani, famiglie o *smart worker* interessati a trasferirsi per le più diverse ragioni in un borgo hanno la possibilità di sperimentare la vita *in loco* prima dell'acquisto definitivo riducendo i rischi e l'impegno economico immediato.

---

[36] In tema di recente Macario, *Accordi sostitutivi di provvedimento amministrativo e tutela contrattuale del privato: il punto delle Sezioni Unite*, in *Contr.*, 2021, p. 369

Molti borghi, come è noto, hanno case sfitte, spesso difficili da vendere perché richiedono ristrutturazioni importanti o perché la domanda è bassa o inesistente. Con il *rent to buy* il proprietario potrebbe metterle a reddito e avvicinare potenziali acquirenti valorizzando in tal modo il patrimonio immobiliare in genere.

Se collegato a incentivi fiscali o a bandi comunali (*bonus* ristrutturazioni, contributi per chi si trasferisce in aree interne), il *rent to buy* può rendere più sostenibile la ristrutturazione di immobili storici e quindi essere di stimolo alla riqualificazione e rendere più allettante il prezzo della vendita.

Diversamente da un affitto classico, il *rent to buy* incentiva l'inquilino a investire nella comunità locale perché sa che potrebbe diventare proprietario dell'immobile che utilizza. Questo favorisce la permanenza a lungo termine e la *stabilità sociale* nei borghi.

Per realizzare tali obiettivi, ma queste considerazioni non vanno limitate al *rent to buy*, ma anche alle diverse forme di incentivi previste dalle pubbliche amministrazioni dei borghi, sarà opportuno regolare con grande chiarezza l'aspetto relativo alle misure di manutenzione dell'immobile e le conseguenti spese che dovranno essere sostenute. L'art. 23, comma 3, ad es. per i contratti di godimento in funzione della successiva alienazione di immobili prevede l'applicabilità degli artt. da 1002 a 1007 e degli artt. 1012 e 1013 sugli obblighi nascenti da usufrutto, ma nei limiti di compatibilità.

È comunque necessario, far sì che la domanda relativamente all'acquisto di immobili siti nei borghi quantomeno sia accompagnata da politiche per il lavoro, i servizi e la connettività[37].

Il *rent to buy*, quindi, naturalmente da solo non basta, ma se combinato con politiche di attrattività (connessione internet veloce, *smart working*, turismo lento, incentivi fiscali) può diventare un tassello utile per ripopolare i borghi.

Qualche esempio:

a- ad una giovane coppia che voglia trasferirsi in un borgo dove lavorare a distanza, in *smart working*, un contratto di godimento in funzione dell'acquisto della proprietà sull'immobile consentirebbe di sperimentare e valutare se il borgo si adatta alle loro esigenze e se l'immobile scelto risponda alle loro aspettative;

b- un professore universitario, magari fuori ruolo, potrebbe, forse, ritenere più appropriato utilizzare un contratto di godimento in funzione della successiva alienazione per verificare la *sostenibilità* anche personale, vale a dire la compatibilità a trasferirsi in un borgo che pure lo affascina, con la possibilità di mantenere quei rapporti sociali, amicali e familiari, ad es. con i figli o altri parenti, che trasferendosi in un'area interna, per molti versi, nonostante la suggestività del posto, comunque, non sarebbero facilmente raggiungibili, quanto meno "di presenza";

c- un imprenditore che vuole investire in un borgo per sviluppare un'attività turistica e agricola e che magari veda incentivata anche economicamente la atti-

[37] In questi termini Vitale, *op.loc.cit.* e Corazza, *op. loc. cit.*

vità che intende intraprendere potrebbe pensare ad utilizzare un contratto di godimento in funzione della successiva alienazione, per trasferire anche la propria residenza nel borgo e darsi il tempo necessario per deciderne l'acquisto anche alla luce della valutazione in concreto circa le potenzialità di mercato e la redditività del suo investimento.

L'incertezza e le sopravvenienze di un investimento economico ed esistenziale per il conduttore e la possibilità di mettere comunque a reddito la proprietà inutilizzata per il concedente, ricevendo un canone che, vista anche la sua componente di anticipo sul prezzo di vendita sia anche maggiormente remunerativo, appaiono interessi ed esigenze che potrebbe trovare una gestione più appropriata ricorrendo ad un contratto di godimento in funzione della successiva alienazione immobiliare[38].

Sembra di poter concludere allora per rispondere all'interrogativo che ci siamo dati che "i contratti di godimento in funzione della successiva alienazione immobiliare" possono soddisfare tanto le esigenze dell'aspirante acquirente che non possa o non voglia o ritiene troppo rischioso acquistare immediatamente la proprietà dell'immobile, quanto di un venditore che si trova in un contesto come quello dei borghi in cui manchi un mercato e voglia quantomeno mettere subito a reddito l'immobile o gli immobili di cui è proprietario.

In conclusione, e più in generale, appaiono del tutto da condividere anche alla luce del rapporto tra la normativa esaminata e l'attrattività dei borghi le considerazioni di chi, nel descrivere le vicende della proprietà immobiliare, parla con riferimento al tempo presente di "una naturazione dell'immobiliarietà a salvaguardia dell'ecosistema e di una socialità dell'accesso a presidio della convivenza civile" [39].

---

[38] La possibilità poi di avvalersi della trascrizione di tale accordo ai sensi degli artt. 2645 *bis* e 2643, comma 1, numero 8, offre una maggiore sicurezza per il conduttore oltre che a fini prenotativi anche circa la opponibilità del rapporto locativo.

Tale trascrizione che i bandi relativi alle valli del trentino prima richiamati richiedono ai sensi dell'art. 2645 *quater*, nella vigenza su quei territori del sistema tavolare in cui anche sopravvive la scissione tra *titulus* e *modus adquirendi* troverebbe un luogo di elezione.

[39] F. Bocchini, *op. cit.*, p. 374.

Turismo sostenibile e conformazione dei diritti reali: un approccio integrato per la valorizzazione dei territori

Loredana Giani

Sommario: 1. Sostenibilità e territorio. Quali le coordinate di contesto per le attività turistiche? – 2. Il paradigma sostenibilità come chiave di lettura del rapporto tra 'territorio, autorità e diritti'. – 2.1. …*segue*: il turismo sostenibile al crocevia tra politiche pubbliche, iniziativa privata e assetti proprietari. – 3. La programmazione territoriale quale chiave di lettura del rapporto tra attività turistiche e territorio. – 3.1. La dinamica circolare della programmazione territoriale integrata quale 'bene pubblico'. – 4. Riflessioni conclusive.

1. *Sostenibilità e territorio. Quali le coordinate di contesto per le attività turistiche?*

La relazione tra turismo e territorio presenta da sempre profili di criticità correlati alle diverse logiche che ispirano i due ambiti di riferimento da cui i due ambiti sono composti, pertanto, per poter procedere ad una analisi delle interferenze tra di essi, regolate dal diritto, occorre in primo luogo chiarire alcuni aspetti di contesto all'interno dei quali inserire due ambiti principali (il turismo – soprattutto se declinato secondo il paradigma della sostenibilità – e la disciplina delle attività imprenditoriali a valenza turistica) che parlano linguaggi diversi, appaiono entità distinte, ma che in realtà sono profondamente interconnessi in quanto, se letti con la lente del territorio, attengono in diversa misura, alla sua gestione, tutela e valorizzazione.

Seguendo l'ordine espositivo dettato dal titolo, sia consentito prendere le mosse dal 'turismo sostenibile', limitandosi solo ad alcuni cenni al fine prevalente di declinarne la valenza contenutistica.

In linea generale, quando si fa riferimento al turismo, naturalmente si pensa a un insieme di attività economiche, tra le più rilevanti a livello globale, e certamente di grande impatto nella realtà economica italiana, se si considera che il turismo incide per il 13% del PIL, risultando un settore trainante per l'economia di molte regioni italiane e mondiali. Ma si tratta di attività economiche il cui esercizio incide notevolmente sui territori sui quali le attività insistono, e non solo con riferimento alla dimensione ambientale, ma anche avuto riguardo alla

dimensione culturale e all'equilibrio sociale dei luoghi nei quali tali attività vengono esercitate[1].

Ed è proprio questa rilevanza diretta e indiretta per il territorio che, unitamente all'aggettivo sostenibile, impone un cambio di prospettiva.

Senza ripercorrere nel dettaglio le diverse ricostruzioni che sono state offerte sul tema, sia consentito richiamare alcuni dati strutturali relativi alla definizione di turismo sostenibile offerta nelle sedi internazionali, soprattutto per evidenziare come, già in quella sede, venga rimarcato l'imprescindibile rapporto con il territorio, delineando, come si avrà modo di sottolineare nel prosieguo, un percorso circolare che muove dal territorio e riatterra sul territorio, intercettando le attività imprenditoriali turistiche[2]. Il primo elemento di riflessione può essere certamente rintracciato nella definizione di turismo sostenibile offerta dall'Organizzazione Mondiale del Turismo che lo declina come una forma di turismo che tiene pienamente e contemporaneamente conto degli impatti economici, sociali

[1] Per una ricostruzione del Sistema turistico e dei suoi elementi costitutivi, in una dimensione in cui la sostenibilità diviene elemento fondante il dialogo con in territori, sia consentito rinviare a Aa.Vv., *Turismo e territorio. Problemi e prospettive per lo sviluppo sostenibile,* a cura di L. Giani, Napoli, Editoriale Scientifica, 2024; Aa.Vv., *Il cibo tra identità, cultura e sostenibilità. Percorsi di valorizzazione dei territori in prospettiva comparata*, a cura di M. D'Orsogna e L. Giani, Napoli, Editoriale Scientifica, 2025; Aa.Vv., *Radici e istituzioni per un futuro territoriale responsabile e sostenibile*, a cura di L. Giani, M. D'Orsogna e G. Scheibler, in corso di pubblicazione, Napoli, Editoriale Scientifica, 2026. Non si può non richiamare poi la ricostruzione operata da C. Barbati, voce *Turismo*, in *Enc. del Dir. - I tematici* III, *Funzioni amministrative*, diretto da B.G. Mattarella e M. Ramajoli, Milano, Giuffrè, 2022, 1211 ss. per la prospettiva adottata che si rintraccia anche in altri scritti dell'Autrice, in particolare con riferimento al rapporto con il territorio, per il quale si rinvia alle successive note. Si veda anche: F. Tedeschini, *Turismo e spettacolo (amministrazione centrale e locale)*, in *Enc. del Dir.*, 1992, XLV, 296 ss.; R. Santagata, *Diritto del turismo*, Torino, Utet giuridica, 2025; M.P. Vipiana, *Diritto pubblico del turismo*, Pisa, Pacini giuridica, 2020; A. Cicchetti, M. Gola, A. Zito, *Amministrazione pubblica e mercato del turismo*, Santarcangelo di Romagna, Maggioli, 2012; M. Gola, T. Groppi, *Diritto pubblico del turismo*, Santarcangelo di Romagna, Maggioli, 2005. Per una prospettiva peculiare, G. Iacovone, *Un patto centro-periferie per la sostenibilità urbana del commercio e del turismo*, in *L'impresa sostenibile: alla prova del dialogo dei saperi. Dialogi Europaei sulla convergenza nei valori, principi, regole e pratiche del diritto, dell'economia e dell'impresa*, Lecce, EuriConv, 2020, 89 ss.

[2] Sul punto sia consentito rinviare alle riflessioni svolte in L. Giani, M. D'Orsogna, *Diritto alla città e rigenerazione urbana. Esperimenti di resilienza,* in *Scritti in Onore di Eugenio Picozza,* Napoli, Editoriale Scientifica, 2020, 2005 ss.; L. Giani, G. Iacovone, A. Iacopino, Commoning *e territori: brevi spunti sulle potenzialità delle comunità energetiche*, in *Diritto e Società*, numero monografico su *Il diritto delle comunità energetiche e i modelli regolatori*, 4, 2023, 643 ss.

e ambientali, rispondendo alle esigenze dei visitatori, delle comunità ospitanti e dell'ambiente, seguendo un modello[3] che mira a conciliare la crescita economica derivante dall'attività turistica (intesa, dunque, non solo in prospettiva individuale ma anche sociale) con la tutela del patrimonio naturale e culturale, la riduzione dell'impatto ecologico e il rispetto delle identità locali. La considerazione della dimensione molteplice del fenomeno turistico consente di individuare i tre pilastri fondamentali sui quali esso poggia: 'sostenibilità ambientale' (riferita principalmente alla protezione delle risorse naturali), 'sostenibilità sociale e culturale' (riferita alla valorizzazione delle comunità e delle tradizioni) ed 'equilibrio economico' (riferito ai benefici equi e duraturi per il territorio).

Analoghe indicazioni si rintracciano anche in altri documenti internazionali e nell'ordinamento europeo. Basti richiamare, ad esempio, la Dichiarazione di Rio del 1992[4] e la Carta Mondiale del Turismo sostenibile (1995) che sottolineano l'importanza di tutelare il patrimonio naturale con politiche di lungo periodo. O ancora, la Carta europea del Turismo sostenibile nelle aree protette, promossa da Europarc Federation, nella quale sono sviluppate delle linee guida per una gestione turistica rispettosa dell'ambiente, proponendo dei modelli di *governance* partecipata per promuovere il turismo sostenibile e strutturare le attività delle aree protette in ambito turistico e per favorire, attraverso una maggiore integrazione e collaborazione con tutti i soggetti interessati compresi gli operatori turistici locali, l'elaborazione di un'offerta di turismo compatibile con la biodiversità delle aree protette; e la Dichiarazione di Madrid del 2010, approvata a seguito di un incontro dei Ministri per il turismo dei vari paesi dell'UE, nella quale gli Stati membri avevano manifestato la volontà di applicare misure specifiche, ma anche di promuovere valori quali l'etica, la salvaguardia ambientale e la sostenibilità economica del settore[5]. Dichiarazione seguita dalla Comunicazione della Commissione del mese successivo (giugno 2010) nella quale la Commissione, ribadendo la crescente rilevanza economica del turismo e la necessità di rafforzarne la competitività, evidenzia la rilevanza di un approccio integrato in modo

---

[3] Si v., ad esempio, in tema di locazioni brevi, E. Furiosi, *Modelli di disciplina delle locazioni brevi: Venezia, Berlino e alcune ipotesi di intervento in materia*, in *Riv. giur. edilizia*, 2025, 1, 11 ss., 15; più in generale, G. Tassoni, *Il turismo nelle pronunce della Corte costituzionale*, in *Riv. it. dir. tur.*, 2024, 42, 247 ss.

[4] Sul tema, di recente, nella prospettiva umanistica collegata ai profili indagati, I. Allegranti, *Il binomio comunità-territorio nel prisma dello sviluppo sostenibile umano*, in *Dir. famiglia*, 2025, 3, 1029 ss., che riprende la nozione di place attachment, anche se da un punto di vista differente; più risalente, cfr. M. Comenale Pinto, *Trasporto, turismo e sostenibilità ambientale*, in *Dir. trasporti*, 2000, 3, 659 ss.; A.P. Leme Machado, *Nuove strade dopo Rio e Stoccolma*, in *Riv. giur. ambiente*, 2002, 1, 169 ss.

[5] S. Gainsforth, *Oltre il turismo: esiste un turismo sostenibile?*, Torino, Giappichelli, 2023, 34 ss.

da garantire la costruzione di un sistema (unitario) capace di rispondere alle sfide strutturali che, espressamente, "devono essere pienamente integrate nella politica turistica", includendo anche quelle correlate ai cambiamenti climatici e, più in generale alla tutela dell'ambiente. Sfide strutturali rispetto alle quali venivano individuati 4 assi: "(1) stimolare la competitività del settore turistico in Europa; (2) promuovere lo sviluppo di un turismo sostenibile, responsabile e di qualità; (3) consolidare l'immagine e la visibilità dell'Europa come insieme di destinazioni sostenibili e di qualità; (4) massimizzare il potenziale delle politiche e degli strumenti finanziari dell'UE per lo sviluppo del turismo". Quattro assi attorno ai quali è stata costruita la struttura del nuovo quadro d'azione per il turismo nella quale il dato della competitività viene coniugato alla sostenibilità "dal momento che la qualità delle destinazioni turistiche dipende in misura considerevole dal loro ambiente naturale e culturale e dalla loro integrazione in una comunità locale". Evidenziando, dunque, come "la sostenibilità del turismo riguarda numerosi aspetti: l'utilizzo responsabile delle risorse naturali, la considerazione dell'impatto ambientale delle attività (produzione di rifiuti, pressione esercitata su acqua suolo e biodiversità, ecc.), l'impiego di energie 'pulite', la protezione del patrimonio e della salvaguardia dell'integrità naturale e culturale delle destinazioni turistiche, la qualità e durata dei posti di lavoro creati, le ripercussioni economiche locali o la qualità dell'accoglienza".

Documenti seguiti da altri atti assai rilevanti quali il Codice mondiale di etica del Turismo dell'OMT nel quale sono stati stabiliti principi etici e sociali per lo sviluppo turistico responsabile, e dalla elaborazione di strategie volte a integrare la sostenibilità nella mobilità, nella tutela del patrimonio culturale, nella gestione dei flussi turistici. Una prospettiva che è stata recepita dall'ONU nel 2017 (anno internazionale del Turismo sostenibile per lo sviluppo) che, come noto, sottolineava la necessità di garantire un equilibrio tra territorio, ambiente sociale e attività imprenditoriale, quale chiave di lettura e di costruzione di processi di sviluppo sostenibili, e anche nella Strategia dell'UE per il turismo sostenibile, adottata con la Risoluzione del parlamento europeo del 25 marzo 2021 che punta allo sviluppo di un settore sostenibile, innovativo e resiliente, basandosi su un Piano di Transizione avviato nel periodo post-pandemico e integrato nell'Agenda 2030 per guidare la trasformazione del 'sistema turistico' verso un ecosistema più sostenibile e innovativo[6]. Una strategia i cui obiettivi principali sono (1) sostenibilità e resilienza: raggiungendo la neutralità climatica[7] e promuovendo modelli di

[6] In tema, sia consentito rinviare a Aa. Vv., *Turismo e territori*, cit., e ivi L. Giani, *Turismo e sviluppo territoriale. Spunti di riflessione*, 27 ss.; F. Prada, *La sostenibilità in materia turistica: tra concorrenza, ricettività e trasporti*, in *Riv. it. dir. tur.*, 2022, 37, 188 ss., 201.

[7] Cfr. F. Vetrò, *Sviluppo sostenibile, transizione energetica e neutralità climatica*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunitario*, 2022, 1, 53 ss., 60.

consumo e produzione sostenibili, aumentando la resilienza del settore di fronte a sfide future come il cambiamento climatico e le tensioni geopolitiche; (2) digitalizzazione e innovazione: integrando le tecnologie digitali per migliorare l'esperienza dei viaggiatori, come servizi digitali avanzati e strumenti basati sull'intelligenza artificiale[8], promuovendo l'innovazione nei prodotti e servizi turistici; (3) competitività e nuove competenze: rafforzando la competitività del settore attraverso la formazione e il recupero delle competenze per un futuro digitale e verde; (4) cooperazione e coordinamento: migliorando la collaborazione tra gli Stati membri e con i portatori di interesse del settore per una maggiore coerenza delle politiche e il migliore accesso alle misure di sostegno. Una strategia fondata su azioni chiave e strumenti quali la definizione di un percorso di transizione collaborativo per definire le priorità e gli strumenti necessari per la trasformazione verde e digitale del turismo; le consultazioni pubbliche; il sostegno alle microimprese e il miglioramento della mobilità.

Senza dilungarsi sul tema, già da questi rapidi richiami risulta evidente come il concetto di turismo sostenibile si sia evoluto nel tempo, integrando idee e principi che riflettono un crescente, ma non definitivo, equilibrio tra esigenze economiche, preservazione ambientale, culturale e sociale sulla base di un modello che mira a minimizzare gli impatti negativi sull'ambiente e sulle comunità locali, promuovendo al contempo benefici duraturi e un'equa distribuzione delle risorse, non solo quelle economiche in senso stretto, collegando gradualmente il turismo agli obiettivi di sviluppo sostenibile, inclusi la lotta alla povertà, la protezione dell'ambiente e la promozione di economie inclusive[9].

Nel contesto attuale, caratterizzato da crescenti esigenze ambientali e dalla necessità di uno sviluppo economico più responsabile, il turismo sostenibile si configura come un presupposto imprescindibile per coniugare le diverse esigenze e interessi che convergono sul territorio.

---

[8] Cfr. L. Cameriero, *'Smart cities' e turismo. Opportunità, problemi, prospettive dell'organizzazione amministrativa dell'ospitalità*, in *Politica del diritto*, 2025, 2, 185 ss.; in termini generali, si v. F. Faini, *Umanesimo digitale e sovranità regolatoria*, in *Federalismi*, 2025, 35, 58 ss.; in tema, nello specifico, si v. la riflessione di M. Cocuccio, *L'intelligenza artificiale al 'servizio' della sostenibilità e del turismo: benefici, rischi e strategie future*, in *Riv. it. dir. tur.*, 2025, 45, 7 ss.

[9] Approccio che trova conferma anche dalla lettura degli obiettivi dell'Agenda 2030, in cui il turismo è contemplato in diversi punti in maniera espressa (obiettivi 8, 12 e 14), ma rileva trasversalmente anche rispetto ad altri obiettivi. Penso all'obiettivo 1, povertà Zero, rispetto al quale si riconosce come il turismo possa giocare un ruolo importante nello sviluppo di politiche occupazionali e di sviluppo. O ancora alla Strategia nazionale dello sviluppo sostenibile che conferma la trasversalità dei profili legati al tema del turismo e le principali direttrici del quadro di correlazione tra sviluppo, cultura e territori.

Se si guarda al sistema normativo nazionale, la disciplina del turismo è contenuta nel Codice del Turismo (d.lgs. 23 maggio 2011, n. 79) che, in attuazione della riforma del Titolo V della Costituzione, all'art. 3 valorizza espressamente il principio di sostenibilità, imponendo la protezione dei beni culturali e ambientali, la salvaguardia del paesaggio e il rispetto dei diritti delle comunità locali. Il quadro di riferimento non può non essere completato dal richiamo agli artt. 9 e 41 Cost, che riconosce il ruolo fondamentale dell'ambiente e del patrimonio culturale, imponendo che le attività economiche, comprese quelle turistiche, non si svolgano in contrasto con l'utilità sociale e la sicurezza ambientale. Ma, nonostante ciò, l'esistenza di una rete di principi che consentirebbero di ampliare le coordinate entro le quali inquadrare la disciplina del 'sistema turistico', la realtà soprattutto a livello istituzionale si muove in un senso diverso in cui prevale la dimensione prettamente imprenditoriale e particolare e la sostenibilità, in concreto, viene declinata prevalentemente con riferimento alla dimensione ambientale, ma non viene colta, invece, come sarebbe opportuno e auspicabile, in una prospettiva sistemica.

Senza entrare nel dettaglio delle singole disposizioni e, soprattutto dei documenti di programmazione specifici del settore turistico che, va rilevato, spesso operano una parcellizzazione del 'sistema' attribuendo maggiore rilevanza alle specifiche attività imprenditoriali che ne rappresentano l'esercizio, dedicando l'attenzione ai 'singoli turismi', e dunque, allontanandosi da una visione unitaria del sistema turistico, come espressione del sistema territoriale, è indubbio che le principali sfide che comprendono la gestione dei flussi, la rigenerazione delle aree rurali e marginali attraverso un turismo di qualità, l'adozione di modelli turistici a basso impatto, come il turismo escursionistico, agroturismo ed ecoturismo, impongono che si adotti una prospettiva più ampia in cui esso è parte di un sistema territoriale. La pressione verso una rilettura del turismo in una dimensione che integri le attività imprenditoriali sul territorio e sulle sue esigenze trova del resto le spunte propulsive nel graduale manifestarsi dei diversi problemi ad esso associati, e non solo quelli di maggiore evidenza, quali l'erosione del suolo[10], la congestione e l'utilizzo non appropriato delle infrastrutture, la perdita di autenticità culturale, l'aumento dei rifiuti, il consumo eccessivo di risorse, la deresidenzializzazione dei centri storici[11], ma anche quelle criticità altrettanto rilevanti, quali la

[10] Per tutti, in termini generali, non collegati al turismo, si v. G. Pagliari, *Governo del territorio e consumo del suolo. Riflessioni sulle prospettive della pianificazione urbanistica*, in *Riv. giur. edilizia*, 2020, 5, 325 ss.; P. Urbani, *A proposito della riduzione del consumo di suolo*, in *Riv. giur. edilizia*, 2016, 3, 227 ss.

[11] Sul punto, stante l'ampiezza e la delicatezza del dibattito, la dottrina è amplissima. Sia consentito rinviare, per un approfondimento delle questioni principali e una ricostruzione del dibattito dottrinale a A. Angiuli, *La genesi urbanistica del centro storico: dalla 'Carta di Gubbio' alle nuove problematiche del risanamento,* in *Aedon*, 2014;

pressione sui mercati immobiliari locali, l'innalzamento del costo della vita per i residenti e la progressiva trasformazione delle economie territoriali in sistemi eccessivamente dipendenti dal flusso turistico, con conseguente vulnerabilità a *shock* esterni e cicli congiunturali sfavorevoli.

2. *Il paradigma sostenibilità come chiave di lettura del rapporto tra 'territorio, autorità e diritti'*

Il cambio di passo necessitato è determinato proprio dalla esigenza di garantire quelle necessità molteplici e complesse racchiuse all'interno del paradigma unificante della sostenibilità e che impongono lo spostamento della visuale dalla 'attività' al 'territorio'. Quel territorio che non è solo uno spazio fisico, un 'confine limite', idoneo a qualificare, quasi ad esserne condizione o requisito, gli interessi economici legittimati ad entrarvi in rapporto, ma un territorio come 'spazio potenzialità', occasione e motore di uno sviluppo che dipenda dalla capacità di attrarre, competitivamente, interessi economici che si aggiungano al territorio, ma anche dalla capacità di conservare il valore che il territorio esprime secondo un processo circolare che prende valore da esso, ma ne restituisce altrettanto valore. In questa prospettiva, nella considerazione del rapporto tra attività aventi una rilevanza economica e territorio, la sostenibilità diventa una necessità imprescindibile per garantire che le risorse naturali e culturali non siano solo sfruttate, ma conservate e rigenerate[12], garantendo un bilanciamento tra contrapposte prospettive che insistono sullo stesso bene. Esso, il territorio, dunque, non può più essere considerato un mero supporto fisico delle attività economiche, ma si manifesta come un bene complesso, stratificato, portatore di valori ambientali, storici e sociali che l'ordinamento è chiamato a riconoscere e governare.

In questo quadro non si può non rivolgere l'attenzione proprio al sistema regolatorio interrogandosi criticamente sui limiti delle categorie giuridiche tradi-

---

F. G. Scoca, D. D'Orsogna, *Centri storici. Problema irrisolto*, Relazione svolta al Convegno sul tema "La questione dei centri storici: gli strumenti normativi di tutela e di intervento nello Stato di cultura" (Caserta, 3-5 novembre 1994), in *Scritti in onore di Alberto Predieri*, Milano, Giuffrè, 1996, II, 1351 ss.; G. Severini, *Centri storici: occorre una legge speciale o politiche speciali?*, Relazione svolta al Convegno su "I centri storici tra norme e politiche" (Gubbio, 6-7 giugno 2014). Riflessioni critiche sono contenute anche nell'approfondimento di M. D'Orsogna, *Turismo culturale e sviluppo sostenibile: nuovi orizzonti per la ripresa e il rilancio delle aree interne,* in Aa. Vv., *Turismo e territori*, cit., 173 ss.; G. Iacovone, *Turismo urbano e radici: l'importanza dell'integrazione territoriale*, in Aa. Vv., *Turismo e territori*, cit., 243 ss.; B. Lubrano, *Verso un turismo resiliente ed ecosostenibile*, Aa. Vv., *Turismo e territori*, cit., 299 ss.

[12] Cfr. le argomentazioni di Corte cost., 17 giugno 2021, n. 124, in *Giur. cost.*, 2021, 3, 1294.

zionali, spesso ancora ancorate a una rappresentazione del territorio come dato neutro e disponibile, piuttosto che come costruzione giuridica e sociale complessa. La retorica della sostenibilità, se non accompagnata da una effettiva ricalibratura degli strumenti di governo, rischia infatti di tradursi in una mera legittimazione di processi di valorizzazione economica che, pur formalmente compatibili con gli obiettivi ambientali, producono effetti di esclusione, selezione sociale e progressiva mercificazione dei luoghi.

In questa prospettiva, la tensione tra attrattività territoriale e tutela delle comunità locali emerge come uno snodo irrisolto, che sollecita una riflessione sul ruolo delle autorità pubbliche nel presidiare l'equilibrio tra diritti di iniziativa economica e diritti di cittadinanza territoriale. Il territorio diventa così il campo nel quale si misurano asimmetrie di potere, capacità regolative differenziate e forme di *governance* che, lungi dall'essere neutre, incidono sulla distribuzione delle opportunità e sull'accesso alle risorse. E così, la sostenibilità come chiave di lettura del rapporto tra 'territorio, autorità e diritti' che, nella dimensione ineliminabile della complessità, anche le stesse funzioni attribuite alle pubbliche amministrazioni devono essere oggetto di un adeguamento evolutivo dei modelli, ridefinendo rinnovate geografie di potere nel contesto delle quali il rapporto tra individuo e contesto socio-ambientale che lo circonda, dal quale e sul quale atterrano gli stessi diritti di cittadinanza, vengono definiti rispetto al territorio. Si tratta di una impostazione che valorizza inevitabilmente lo stesso ruolo dei 'governi-territoriali' che "possono farsi portatori di questa differente concezione del territorio quale 'spazio-potenzialità' e, con esso, del proprio ruolo"[13].

Ne deriva l'esigenza di superare approcci meramente promozionali al turismo sostenibile, per approdare a modelli di regolazione capaci di incidere sui rapporti proprietari, sulle condizioni di accesso ai beni e sulle modalità di appropriazione economica dello spazio, restituendo centralità alla funzione pubblica di governo del territorio. Il turismo, infatti, rappresenta un *driver* intrinsecamente meta settoriale e multidimensionale, in cui la sostenibilità, dunque, non va intesa come ostacolo allo sviluppo, ma piuttosto come processo circolare che muove dal territorio, valorizzandone risorse e potenzialità, per restituire allo stesso dei benefici non solo economici ma anche sociali correlati all'esercizio delle attività turistiche. Dunque, una dimensione imprenditoriale, quella del turismo, che è legata a doppia maglia con il territorio, di cui deve rispettare, per essere sostenibile, le autenticità e le potenzialità[14]. E, così, lo stesso territorio, inteso come bene comune[15],

---

[13] C. Barbati, *Governo del territorio, beni culturali e autonomie: luci e ombre di un rapporto*, in *Aedon*, 2018, 2, 4 ss.

[14] Sul punto cfr. C. Barbati, G. Endrici, *Territorialità positiva. Mercato, ambiente e poteri subnazionali,* Bologna, Il Mulino, 2006.

[15] Sul punto la dottrina è estremamente ampia. Sia consentito rinviare alle riflessioni di P. Forte, *Il bene comune come interesse generale,* in *Educare al bene comune:*

diventa il luogo privilegiato per costruire un equilibrio tra tutela, valorizzazione e trasformazione, nel rispetto delle identità locali e delle esigenze delle generazioni future. In questo contesto lo stesso turismo sostenibile non può in alcun modo esaurirsi in una formula programmatica o in un obiettivo di *policy*, ma dovrebbe configurarsi come un criterio ordinatore delle scelte pubbliche e private che incidono sull'uso dello spazio e sulle modalità di fruizione dei beni, richiedendo l'adozione di strumenti giuridici capaci di orientare i comportamenti, prevenire fenomeni di consumo irreversibile del suolo e garantire un equilibrio tra interessi economici, diritti dei proprietari e interesse pubblico alla tutela del territorio. Dunque, non un semplice insieme di buone pratiche ambientali, ma deve essere inteso come un paradigma di governo del territorio, capace di integrare pianificazione territoriale e pianificazione urbanistica, tutela del patrimonio naturale e culturale, politiche sociali, disciplina dei beni e delle attività imprenditoriali e strumenti economici adeguati. Ciò implica un approccio multilivello, in cui le istituzioni pubbliche assumono un ruolo di indirizzo e regolazione, orientando l'iniziativa privata verso obiettivi di lungo periodo e favorendo la partecipazione delle comunità locali ai processi decisionali. Solo in questa prospettiva il turismo può diventare un fattore di sviluppo equilibrato, in grado di coniugare attrattività, qualità della vita e salvaguardia delle risorse, evitando che la valorizzazione dei luoghi si traduca in una loro progressiva compromissione o che la loro tutela diventi inaccessibilità.

2.1 …segue*: il turismo sostenibile al crocevia tra politiche pubbliche, iniziativa privata e assetti proprietari*

In tale prospettiva, la sostenibilità del turismo non può essere affidata esclusivamente a enunciazioni di principio o a strumenti di *soft law*[16], ma richiede un solido ancoraggio a meccanismi giuridici capaci di incidere concretamente sull'uso del territorio e sull'organizzazione delle attività economiche.

E così necessariamente il discorso si articola su diversi livelli: non solo quelli relativi ai tradizionali strumenti anche di natura vincolistica, ma anche agli strumenti giuridici legati ai diritti reali possa favorire modelli di sviluppo territoriali equilibrati, inclusivi e rispettosi dell'ambiente.

Muovendo da quest'ultimo profilo, la conformazione dei diritti reali - ovvero i diritti inerenti a beni immobili o beni materiali in generale, che costituiscono la struttura giuridica attraverso cui si esercita il possesso, il godimento e la gestione delle proprietà, gioca un ruolo chiave nel definire chi può fare cosa sul territorio,

una sfida per il Mezzogiorno, Trapani, Il Pozzo di Giacobbe, 2012, 39 ss.

[16] Cfr. S. Barbieri, C. Fioravanti, *Casi e materiali per un corso di politiche europee per il turismo: un percorso pratico tra il diritto e la soft law dell'Unione europea in materia di turismo*, Pisa, Pacini, 2022.

quali vincoli devono essere rispettati e quali opportunità di sviluppo sono possibili. Infatti, la conformazione dei diritti reali, disciplinata dal codice civile e dalla normativa urbanistica e ambientale, incide in modo diretto sulle possibilità di sviluppo e di conservazione del territorio[17], influenzando ogni azione di pianificazione e gestione turistica. In particolare, anticipando quanto vorrei esprimere nel corso di queste brevi riflessioni, l'uso più consapevole e innovativo dei diritti reali può rappresentare uno strumento di governo fondamentale per un turismo orientato alla sostenibilità[18].

In questa chiave di lettura, gli stessi diritti reali non possono più essere intesi come posizioni soggettive rigidamente ancorate a una concezione statica della proprietà, ma devono essere ricondotti entro una dinamica funzionale che ne valorizzi la dimensione relazionale e la capacità di incidere sugli assetti territoriali. La proprietà e gli altri diritti reali dovrebbero essere configurati, così, come strumenti attraverso i quali l'ordinamento media tra istanze di iniziativa economica privata e finalità di interesse generale, tra libertà di godimento dei beni e limiti posti a presidio di valori collettivi quali la tutela dell'ambiente, del paesaggio e dell'identità dei luoghi. In questa prospettiva, l'analisi dei diritti reali assume una valenza che trascende la dimensione meramente civilistica, per collocarsi al crocevia tra governo del territorio, sostenibilità e sviluppo economico responsabile. Infatti, la regolazione dei diritti reali che, come facile immaginare, assume una funzione strategica in quanto consente di orientare i comportamenti dei proprietari e degli operatori economici, modulando facoltà di godimento e limiti d'uso in funzione di obiettivi di interesse generale. Ma è evidente che tale regolazione non può essere ridotta solo alla tradizionale formula pubblicistica radicata sulla dimensione vincolistica. Infatti, se si considera la sua molteplice dimensione, che emerge dal rapporto che esso necessariamente deve costruire con il territorio, risulta chiaro come esso possa, e forse debba, essere disciplinato anche attraverso il diritto dei beni utilizzando non solo, ad esempio, vincoli reali di natura ambientale (che non possono ridursi però alle sole servitù ecologiche o ambientali, o ai vincoli urbanistici), ma anche più ampi strumenti di *governance* partecipativa (come le Zone Economiche Speciali[19] o le concessioni comunitarie) e di programmazione territoriale che vanno anche oltre le specifiche esperienze

[17] Si v. M. Breganze de Capnist, *Governance del Recovery Plan e cultura*, in *Riv. giur. urb.*, 2021, 3, 688.

[18] Si v. F. Morandi, *Le nuove regole dell'Unione Europea sui pacchetti turistici e i servizi turistici collegati nell'esperienza italiana*, in *Resp. civ. e prev.*, 2019, 4, 1102 ss., che si interroga sulle problematiche di compatibilità delle indicazioni europee in materia.

[19] Si v. F. Liguori, A. Di Martino, *Lo sviluppo amministrativo per lo sviluppo economico: il caso delle Zone Economiche Speciali*, in *Scritti in onore di Paolo Urbani*, Milano, Giuffrè, 2025, 889 ss.

quali la Cinque Terre Card[20], con la quale sono stati finanziati interventi per la manutenzione dei sentieri, limitando l'impatto turistico attraverso la creazione di un modello di gestione equilibrata tra flussi turistici e tutela ambientale; o la regolamentazione degli accessi del Parco dell'Asinara[21] o del Parco nazionale Torres del Paine in Cile, o ancora al contributo di accesso per i visitatori giornalieri e la regolamentazione degli affitti brevi per contrastare l'*Overtourism* a Venezia[22] e anche in Bhutan (politica del *high value, low impact tourism*), o ancora alla adozione del Plan de Turismo Sostenibile a Barcellona, con il quale sono limitate le licenze per affitti turistici, stabilendo zone di protezione per i residenti.

O ancora il recente Testo unico del turismo regionale, la cui legittimità costituzionale è stata recentemente dichiarata dalla sentenza della Corte cost., 16 dicembre 2025, n. 186, con cui sono state respinte tutte le impugnazioni sollevate dal governo riconoscendo l'impianto normativo con cui la regione ha scelto di governare il fenomeno turistico, a partire dagli affitti brevi e dalle attività extra-alberghiere, ma soprattutto affermando un principio fondamentale, secondo cui il turismo può essere regolato, posto che questo può voler dire dare effettività all'affermazione di un turismo sostenibile, che non si trasformi in un vulnus al diritto all'abitare e con il buon governo del territorio. Il che ha portato la Corte costituzione a riconoscere il ruolo centrale dei comuni, la legittimità di porre limiti e criteri chiari, oltre alla necessità di contrastare gli effetti distorsivi dell'*overtourism* e alla funzione sociale che queste scelte perseguono nel solco degli articoli 41 e 42 della Costituzione.

Nella prospettiva appena delineata, la valorizzazione della dimensione della sostenibilità palesa come il turismo si collochi al crocevia tra politiche pubbliche, iniziativa privata e assetti proprietari, imponendo una lettura integrata delle fonti normative e una riconsiderazione del ruolo del diritto civile nel governo del territorio. In questo senso, la sostenibilità diventa non solo un obiettivo settoriale, ma un criterio ordinatore dell'azione pubblica e privata, idoneo a orientare le scelte localizzative, i modelli di investimento e le modalità di fruizione dei beni, nella prospettiva di uno sviluppo territoriale equilibrato, inclusivo e durevole.

---

[20] Si v. *C. St.*, sez. V, 19 giugno 2025, n. 5372, sul ricorso presentato dalle associazioni di promozione turistica nelle Cinque terre, in tema di variabili determinate sui prezzi per i servizi turistici.

[21] Si v. le argomentazioni di *C. St.*, sez. V, 16 giugno 2022, n. 4949, sui profili di sostenibilità correlati alle concessioni nell'area protetta del Parco dell'Asinara; si v., *ex multis*, M. Conticelli, *Il regime del demanio marittimo in concessione per finalità turistico-ricreative*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2020, 4, 1069 ss.

[22] Già M. Manente, F. Montaguti, *Sostiene Venezia. Prodotto, dinamiche della domanda e regione turistica*, in *Equilibri*, 2004, 1, 19 ss., 22; nella stessa prospettiva, M. Manente, E. Mingotto, *La nuova stagione del turismo*, in *Equilibri*, 2017, 2, 383 ss.

Ne deriva che il turismo sostenibile, lungi dall'essere un settore separato o una variabile esogena rispetto al diritto dei beni, si inserisce pienamente nel quadro delle politiche di governo del territorio, sollecitando una rilettura sistematica degli istituti tradizionali alla luce dei principi di sostenibilità, proporzionalità e responsabilità intergenerazionale. In tale prospettiva, la conformazione giuridica dei diritti reali diventa uno snodo essenziale per orientare le trasformazioni territoriali, prevenire conflitti d'uso e garantire che lo sviluppo turistico avvenga in modo compatibile con la capacità di carico dei territori. L'interazione tra disciplina civilistica, programmazione territoriale e tutela ambientale si presenta, dunque, come il terreno privilegiato per la costruzione di modelli di fruizione del territorio capaci di coniugare crescita economica, coesione sociale e salvaguardia delle risorse comuni[23].

3. *La programmazione territoriale quale chiave di lettura del rapporto tra attività turistiche e territorio*

La dimensione complessiva, che emerge dai rapidi richiami svolti nel paragrafo precedente, evidenzia chiaramente come la sostenibilità, implichi non solo una diversa gestione delle risorse ambientali e culturali, ma richiede anche un forte impegno istituzionale e giuridico per delineare regole chiare e strumenti efficaci per la gestione del territorio. Ma un ruolo centrale, per la lettura e scrittura delle coordinate attraverso cui leggere il rapporto tra attività turistiche e territorio va individuata proprio nella programmazione territoriale, che assieme ai vincoli ambientali, alle destinazioni d'uso e alle forme di proprietà conformata e alla sua disciplina consentirebbero di costruire un equilibrio dinamico tra valorizzazione economica e tutela delle risorse, evitando fenomeni di sfruttamento intensivo e di consumo irreversibile del suolo. Non che la programmazione nell'ambito turistico sia carente, penso solo al Piano Strategico del Turismo. Ma il problema è, a mio avviso, rappresentato dal fatto che nel quadro programmatorio non si coglie quella multidimensionalità del turismo, a danno proprio del (imprescindibile) rapporto con il territorio[24].

In questo senso, e qui i punti di contatto con la seconda parte del titolo di questa mia relazione, relativa alla 'conformazione dei diritti reali[25]', che, va preci-

---

[23] S.M. Cenini, *Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza per la Cultura e lo Spettacolo: nuove opportunità (e occasioni perse) per le imprese culturali*, in *Riv. dir. art. spett.*, 2021, 1, 47 ss.

[24] M.G. Della Scala, *Tutela e valorizzazione dei beni culturali diffusi tra patrimonio culturale nazionale e patrimoni culturali minori*, in *Dir. Amm.*, 2025, 828 ss.; F. Viterbo, *La rilevanza della destinazione turistica nella disciplina dei beni: profili civilistici*, in *Riv. giur. edilizia*, 2020, 5, 377 ss.

[25] Cfr. A. Adda, *Diritto del contratto e sostenibilità: per una conformazione*

sato, non va intesa in senso assoluto e, come detto in precedenza, riferita alla sola dimensione vincolistica, ma va piuttosto inserita in un contesto diverso in cui le dimensioni della complessità vengono coordinate e ordinate verso un risultato, che non è rappresentato dalla 'prevalenza' dell'uno o dell'altro interesse, da quella esigenza economica o dalla diversa e contrapposta esigenza ambientale, quanto piuttosto dalla individuazione di un processo che consenta di coniugare i contrapposti interessi, garantendo, così, l'attuazione di quella giustizia sociale che fa perno sulla equità intesa come valore etico oltre che giuridico.

E per questo lo strumento, seguendo gli insegnamenti dei Maestri, non può che essere individuato nella 'programmazione'[26] che non può essere ridotta a un singolo aspetto, che sia la politica economica o la semplice dimensione territoriale, ma deve essere intesa in senso più ampio, "come metodo 'democratico' per raggiungere talune mete sociali[27]", dunque un metodo, che ha anche una valenza normativa, uno strumento che consente "di concretare le mete sociali attraverso il metodo democratico" fornendo gli strumenti per ottenere un bilanciamento costituzionale, un ordinato rapporto tra eguaglianza e libertà, tra autonomia pubblica e privata, tra potestà e libertà. Per richiamare le parole di Ignazio Marino, "un obbligo giuridico per il suo aspetto di dinamica di realizzazione dell'eguaglianza-imparzialità"[28].

Si tratta di una prospettiva che risponde a una diversa dimensione del governo del territorio che, nel corso degli ultimi decenni, ha conosciuto una profonda trasformazione operativa. Da strumento prevalentemente tecnicoamministrativo,

---

ragionevole e (e realistica) del regolamento negoziale, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 2025, 4, 841 ss.

[26] Sul tema della programmazione nelle diverse dimensioni di cui essa si compone, sia consentito rinviare al quadro teorico delineato da M. D'Orsogna, *Programmazione strategica e attività decisionale della pubblica amministrazione,* Torino, Giappichelli, 2001; R. Dipace, *Politiche e strumenti amministrativi per lo sviluppo economico*, in *Dir. Amm.*, 2020, 903 ss.; Id., *La rigenerazione urbana tra programmazione e pianificazione*, in *Riv. Giur. ed.*, 2014, 237 ss.; G. Iacovone, *La pianificazione urbanistica: crollo di un mito e scoperta del valore ambiente*, in *Amm. e pol.*, 1992, 103 ss.; Id., *Lineamenti della Pianificazione strategica*, Bari, Cacucci, 2008; Id., *Sostenibilità urbana: quali regole per l'equilibrio territoriale e la diffusione delle attività produttive. Uno sguardo a Matera Capitale europea della cultura*, in *Nuove autonomie*, 2020, 51 ss.

[27] La riflessione di I.M. Marino (*Amministrazione e giustizia: la programmazione*, Bonanno, Acireale, 1989) in tema appare attuale, come riferisce C.E. Gallo, *Il metodo giuridico nella riflessione di Ignazio Maria Marino*, in *Dir. e proc. amm.*, 2023, 2, 18 ss. Sul punto cfr. anche L. Iannotta, *La programmazione come metodo giuridico nel pensiero di Ignazio Maria Marino*, in *Dir. proc. amm*, 2024, 107 ss.

[28] Cfr. I.M. Marino, *Amministrazione e giustizia: la programmazione*, cit., 33 ss.; Id., *La programmazione come sistema giuridico,* in *Diritto e società,* 1990, 3, 428 ss.; I.M. Barone, S. Licciardello, A. Barone, *L'uso del territorio*, Milano, Giuffré, 2004.

finalizzato al controllo dell'uso del suolo e alla regolazione legata alla dimensione urbana, esso si è progressivamente evoluto in una visione complessa e integrata delle dinamiche territoriali, ambientali, sociali ed economiche.

Come noto, tradizionalmente, infatti, il governo del territorio si è sviluppato all'interno della disciplina urbanistica, con una forte enfasi sulla regolazione dell'uso del suolo e sull'organizzazione degli insediamenti. Nel corso del Novecento, in particolare nel secondo dopoguerra, la pianificazione territoriale aveva come obiettivi principali la ricostruzione, l'espansione urbana, la localizzazione delle funzioni produttive e la realizzazione delle infrastrutture. In questa fase, il territorio era considerato prevalentemente come una risorsa da organizzare in modo razionale ed efficiente. Gli strumenti di pianificazione, spesso rigidi e gerarchici, riflettevano una visione settoriale, nella quale le dimensioni ambientali, paesaggistiche e sociali risultavano marginali o subordinate alle esigenze dello sviluppo economico. E, dunque, non v'era spazio alcuno per estendere gli ambiti di interesse e di applicazione oltre la dimensione confinata alla 'disciplina del costruito'.

A partire dagli anni Settanta e Ottanta, tale modello ha iniziato a mostrare i propri limiti. L'espansione incontrollata delle città, il consumo di suolo, il degrado ambientale e la perdita di identità dei luoghi hanno evidenziato la necessità di un ripensamento profondo delle politiche territoriali. Parallelamente, la crescente sensibilità ambientale e l'affermarsi del concetto di sviluppo sostenibile hanno contribuito a mettere in discussione l'approccio puramente regolativo dell'urbanistica tradizionale.

Il governo del territorio ha così iniziato a configurarsi come un ambito interdisciplinare, in cui convergono competenze urbanistiche, ambientali, economiche, sociali e culturali. Non si tratta più solo di 'pianificare lo spazio', ma di governare processi complessi, spesso caratterizzati da conflitti tra interessi diversi, pubblici e privati.

Si tratta di un passaggio assai significativo perché fondato su un approccio integrato, che considera il territorio come un sistema complesso e dinamico, consentendo di superare la dimensione meramente autoritativa, in favore di una prospettiva più ampia di una vera e propria *governance* territoriale. Tale sistema è il risultato dell'interazione continua tra componenti naturali (ecosistemi, morfologia, clima), componenti antropiche (insediamenti, infrastrutture, attività produttive) e componenti culturali (valori simbolici, identità, memoria collettiva).

Questa visione supera la separazione tradizionale tra pianificazione urbanistica, pianificazione ambientale e politiche di sviluppo locale. Il territorio diventa il luogo di sintesi delle politiche pubbliche e il governo del territorio si configura come un processo di coordinamento e integrazione tra diversi livelli istituzionali e settori di intervento.

Un elemento chiave del nuovo concetto di governo del territorio è il passaggio da un modello autoritativo e *topdown* a un modello di *governance* territoriale. In

questo contesto, le decisioni non sono più assunte esclusivamente dalle istituzioni pubbliche, ma coinvolgono una pluralità di attori: enti locali, regioni, Stato, soggetti privati, associazioni, comunità locali.

La *governance* territoriale si basa su processi di concertazione, negoziazione e partecipazione, riconoscendo che la qualità delle politiche territoriali dipende anche dalla capacità di includere i saperi locali e di costruire consenso attorno alle scelte strategiche. Il territorio non è più oggetto di decisioni imposte dall'alto, ma diventa spazio di relazione e di corresponsabilità.

Questa diversa prospettiva ha comportato, inevitabilmente, che all'interno del perimetro venisse incluso anche il paesaggio, in linea con il superamento della sua visione estetica.

Per lungo tempo, il paesaggio è stato considerato prevalentemente in una dimensione estetica e visiva, limitata alla tutela di luoghi 'eccezionali' o di particolare pregio naturalistico e storico. Questa concezione selettiva ha portato a una netta distinzione tra paesaggi degni di protezione e territori ordinari, spesso privi di adeguata attenzione pianificatoria.

Il nuovo concetto di governo del territorio supera questa impostazione, riconoscendo che tutti i paesaggi, anche quelli quotidiani e degradati, sono portatori di valori e incidono sulla qualità della vita delle popolazioni.

E così lo stesso paesaggio, è oggi inteso come il risultato dell'interazione storica tra comunità e ambiente, come espressione dell'identità territoriale. Esso riflette pratiche sociali, attività economiche, tradizioni culturali e scelte politiche. In questa prospettiva, il paesaggio diventa una componente essenziale del governo del territorio, in quanto contribuisce a definire l'identità dei luoghi e il senso di appartenenza delle popolazioni.

Governare il territorio significa quindi anche prendersi cura del paesaggio, orientando le trasformazioni in modo coerente con i caratteri identitari e con le aspettative delle comunità locali.

Un ruolo determinante per tale passaggio va riconosciuto alla Convenzione Europea del Paesaggio, adottata a Firenze nel 2000 ed entrata in vigore nel 2004. Essa, come noto, rappresenta il primo strumento giuridico internazionale interamente dedicato al paesaggio il cui obiettivo principale è promuovere la protezione, la gestione e la pianificazione dei paesaggi europei, nonché organizzare la cooperazione europea in questo ambito. Un elemento innovativo è l'estensione del concetto di paesaggio a tutto il territorio, includendo aree urbane, rurali, periurbane, naturali e degradate. Il dato significativo, determinante il cambio culturale, è rappresentato dalla diversa prospettiva in cui il paesaggio viene considerato. Prospettiva che si coglie già dalla stessa definizione che ne viene offerta nella Convenzione: "una determinata parte di territorio, così come è percepita dalle popolazioni, il cui carattere deriva dall'azione di fattori naturali e/o umani e dalle loro interrelazioni". Essa, infatti, introduce due elementi fondamentali: la centralità della percezione delle popolazioni e il riconoscimento del carattere

dinamico del paesaggio, evidenziando come esso non rappresenti in alcun modo un'entità statica, ma un processo in continua evoluzione, che richiede politiche attive di governo, una componente fondamentale dell'ambiente umano e che ha contribuito a ridefinire il rapporto tra territorio, paesaggio, comunità e politiche pubbliche, con sensibili ricadute sul piano della pianificazione, della *governance* e della partecipazione democratica. In questa diversa prospettiva, infatti, il territorio non è più concepito come semplice supporto fisico delle attività umane, ma come bene comune, espressione dell'identità culturale e risultato dinamico dell'interazione tra uomo e ambiente.

Uno dei contributi più significativi della Convenzione di Firenze al governo del territorio è l'obbligo di integrare il paesaggio nelle politiche di pianificazione territoriale, urbanistica, ambientale, agricola ed economica trasformandolo in un criterio trasversale, capace di orientare le scelte pubbliche e private e, dunque, capace di incidere sulla stessa caratterizzazione dei pubblici poteri.

Questo approccio favorisce, infatti, una maggiore coerenza tra le diverse politiche settoriali e contribuisce a prevenire conflitti e trasformazioni incoerenti con i valori territoriali.

E, in linea con questa diversa impostazione concettuale, la Convenzione attribuisce un ruolo centrale alla partecipazione delle popolazioni nella definizione degli obiettivi di qualità paesaggistica. Ciò implica un cambiamento profondo nel modo di concepire il governo del territorio, che non può più prescindere dal coinvolgimento attivo dei cittadini.

E la stessa partecipazione non è vista solo come strumento di legittimazione delle decisioni, ma come occasione di apprendimento collettivo e di costruzione condivisa delle politiche territoriali.

Il nuovo concetto di governo del territorio richiede strumenti di pianificazione più flessibili e adattivi, capaci di rispondere alla complessità dei contesti territoriali

In prospettiva, il governo del territorio è chiamato ad affrontare sfide sempre più complesse: cambiamenti climatici, transizione ecologica, disuguaglianze sociali, innovazione tecnologica. In questo scenario, i principi introdotti dalla Convenzione Europea del Paesaggio offrono un quadro di riferimento solido per orientare le politiche territoriali verso modelli di sviluppo sostenibili e inclusivi.

3.1 *La dinamica circolare della programmazione territoriale integrata quale 'bene pubblico'*

Da questi rapidi cenni risulta chiaro come il nuovo concetto di governo del territorio richieda strumenti di pianificazione più flessibili e adattivi, capaci di rispondere alla complessità dei contesti territoriali. E ciò in quanto, come detto, il governo del territorio è chiamato ad affrontare sfide sempre più complesse: cambiamenti climatici, transizione ecologica, disuguaglianze sociali, innovazione

tecnologica. In questo scenario, i principi introdotti dalla Convenzione Europea del Paesaggio offrono un quadro di riferimento solido per orientare le politiche territoriali verso modelli di sviluppo sostenibili e inclusivi. E lo stesso territorio, inteso come bene comune, diventa il luogo privilegiato per costruire un equilibrio tra tutela, valorizzazione e trasformazione, nel rispetto delle identità locali e delle esigenze delle generazioni future, rappresentando il risultato di un'evoluzione culturale e istituzionale che ha profondamente modificato il modo di concepire lo spazio abitato. Governare il territorio oggi significa affrontare la complessità, promuovere l'integrazione delle politiche, valorizzare il paesaggio in tutte le sue forme e coinvolgere attivamente le popolazioni. In questa prospettiva, il governo del territorio non è solo una funzione amministrativa, ma un progetto collettivo di futuro, rispetto al quale non possono essere ritenute estranei anche quei profili che incidono sul turismo.

In questo senso, dunque, proprio considerando il legame tra territorio e turismo, il governo del territorio è la sede più adeguata in cui definire gli strumenti di supporto più incisivo, in modo da valorizzare quelle territorialità positive che ciascuna area presenta, sviluppando la funzione di promozione e valorizzazione dei territori riconosciuta non solo in capo alle autorità locali ma anche, in un processo di verticalizzazione rapportato al *brand* Italia[29], in capo alle autorità centrali. Una funzione, quella di valorizzazione, che non può prescindere dalla considerazione del patrimonio in senso ampio, non necessariamente radicata alla dimensione materiale del bene e che presuppone, nella dimensione della sostenibilità, lo sviluppo di competenze specifiche che siano in grado di integrare la dimensione prettamente imprenditoriale con una '*capacità*' di lettura dei territori e di programmazione delle linee di intervento che mirino a costruire un brand territoriale, anche dei landmark minori, evitando interventi parcellizzati e folklorizzanti[30].

I processi programmatori, che evidentemente nel contesto qui assunto non possono essere riduttivamente limitati alla sola componente della pianificazione territoriale, della programmazione strategica del turismo, o peggio ancora dei turismi, si pongono come sede elettiva nella quale definire e consolidare i significati e i contesti storici dei territori considerati, secondo una logica territorialista che forgia il prodotto turistico come conquista cognitiva dei luoghi per lo sviluppo di una territorialità positiva e responsabile, nella quale vengano individuate le coordinate per garantire la coesistenza tra arte, ambiente, cultura, tradizione,

---

[29] Si v. E. Tuccari, *La disciplina emergenziale dei contratti del settore turistico fra tutela dei viaggiatori, delle imprese e del paese*, in *Resp. civ. e prev.*, 2020, 6, 1788 ss.

[30] G. Pappadà, *La politica economica del turismo in Italia*, in *Quad. econ. Lav.*, 2019, 1, 7 ss.; per una ricostruzione storica cfr. A. Berrino, *Programmi di valorizzazione turistica per le regioni meridionali negli anni Cinquanta del Novecento*, in *Soc. st.*, 2018, 4, 162.

autenticità dei fattori locali, *heritage*, esigenze che ne derivano in relazione ai trasporti[31], all'accessibilità dei luoghi, alla gestione dei rifiuti, in una sintesi, alla sostenibilità economica, sociale e ambientale.

Dunque, un ciclo della programmazione territoriale inclusiva anche del sistema turistico – come proiezione, declinazione del sistema territoriale – che prenda le mosse da una puntuale analisi del contesto, cioè dai dati relativi al territorio, alle risorse turistiche, al mercato e alle esigenze dei visitatori, alle infrastrutture e i servizi esistenti, per consentire la definizione degli obiettivi, alla pianificazione, attraverso lo sviluppo di strategie e piani d'azione per raggiungere gli obiettivi fissati, la costruzione delle competenze necessarie, nonché l'implementazione, il coordinamento tra i vari attori (enti pubblici, operatori turistici e comunità locali), il monitoraggio, la valutazione e, infine, la revisione e l'adattamento sulla base delle valutazioni effettuate. Una dimensione della programmazione territoriale integrata in cui il territorio, e le realtà che insistono su di esso, siano protagonisti dei processi di programmazione secondo una dinamica circolare in cui il territorio che esprime il bisogno è esso stesso luogo di atterraggio dei diritti che vengono garantiti dalle azioni e dalla regolazione pubblica. Ma l'esperienza ci insegna che tra il piano dei modelli e quello della concreta attuazione lo iato è ampio, e nonostante gli strumenti che l'ordinamento mette a disposizione del giurista e dell'amministrazione siano amplissimi. Penso solo alle potenzialità che ad esempio la valutazione del patrimonio alla luce dei principi contenuti nella Convenzione di faro presenta anche nella formulazione di una pianificazione integrata dei territori costieri, individuando in essa la via per la soluzione a questioni note, nelle quali l'attenzione agli interessi economici e di mercato hanno posto in secondo piano, fino a farlo scomparire quel complesso di interessi, non solo ambientali, ma anche socio economici, che insistono su quei territori. Strumenti che non sono solo riducibili ai noti provvedimenti vincolistici ma che possono estendersi fino a individuare modalità conformative dell'uso degli stessi a contenuto regolatorio[32], tali da rendere compatibile lo sfruttamento, il godimento

[31] Sia consentito rinviare ai volumi curati da G. Colombini, M. D'Orsogna, L. Giani, A. Police (a cura di), *Infrastrutture di trasporto e sistemi di regolazione e gestione. Coesione, sostenibilità e finanziamenti*, Napoli, Editoriale scientifica, 2018.

[32] C. St., sez. IV, 24 giugno 2024, n. 5584, in *Riv. giur. edilizia*, 2024, 5, I, 993, In un sistema come il nostro, che all'art. 42 Cost. riconosce e garantisce la proprietà privata, un vincolo conformativo particolarmente intenso come l'inedificabilità assoluta, anche se in astratto del tutto compatibile con il sistema, va imposto dall'Amministrazione in termini chiari ed espliciti, prendendosi la responsabilità, anche politica, della relativa scelta; stante tale principio generale, il combinato disposto degli artt. 79 e 90, comma 3 del Piano Paesaggistico Territoriale Regionale (p.p.t.r.) della regione Puglia deve essere interpretato nel senso che le aree classificate come zone omogenee A ovvero B al 6 settembre 1985 sfuggano alla previsione generale di inedificabilità prevista dalla Scheda

dei diritti reali con le dimensioni della sostenibilità. Una diversa proiezione della programmazione territoriale, in modo che essa risponda ad esigenze di coordinamento e di integrazione tra pubblico e privato, potenziando quelle formule, già in un certo senso individuate dal legislatore, penso ad esempio alla localizzazione e realizzazione degli impianti di produzione e raffinazione e stoccaggio di oli minerali. Elementi che rafforzano quell'orientamento già in parte manifestato nel nostro ordinamento, almeno a livello normativo, volto a garantire un approccio al territorio, non inteso in maniera limitata alla sua dimensione fisica, conforme al portato costituzionale. Una prospettiva che proietta la programmazione in una dimensione complessa, che supera i confini dell'art. 41 o del secondo comma dell'art. 42 Cost., giocando un ruolo centrale, come sottolineava I. Marino, nella definizione delle 'norme di fine', fra cui quelle 'fondamentali' degli articoli 3, 4, 5 e 9, valorizzando, al contempo, quelle dinamiche partecipative del corpo sociale e interistituzionali che superano la stretta (e riduttiva) correlazione del territorio, del suo governo, e della stessa urbanistica ai più limitati 'confini' dei momenti edilizi.

Una prospettiva non certo nuova, evidenziata da una parte della dottrina più sensibile alle prospettive evolutive e multidimensionali[33]. Basti richiamare proprio le riflessioni di I. Marino il quale evidenziava che "quando le regioni si impongono di dotarsi di un piano di sviluppo economico-sociale: questo non può fare a meno di coordinarsi o di integrarsi con un piano territoriale (...) E così, con l'obbligo della regione di dotarsi di un piano 'globale' sorge, altresì l'obbligo di considerare in sede di piano l'assetto del territorio regionale"[34].

In questo senso la programmazione dovrebbe leggere e sviluppare quelle territorialità positive, garantendo la coesistenza di momenti tra loro apparentemente inconciliabili: fruizione, godimento, valorizzazione, conservazione e salvaguardia. Dovrebbe cogliere il passaggio dalla 'cosa' come bene materiale, al significato (valore) che le comunità gli attribuiscono, considerandolo improntando a questo elemento il dialogo tra territorio e diritto di proprietà individuale. Un modello che troviamo già, ad esempio, nella Convezione di Faro[35], per la quale il patrimonio culturale, ma il discorso evidentemente deve essere esteso anche ad altri profili, che, come noto spinge a considerare il patrimonio culturale anche come

---

p.a.e. che le comprenda.

[33] I.M. Marino, *Aspetti giuridici della programmazione: programmazione e mete sociali,* in *Diritto e società*, 1990, 3, 427 ss.

[34] Cfr. I.M. Marino, *Aspetti giuridici della programmazione: programmazione e mete sociali*, cit.

[35] Cfr. le recenti riflessioni di P. Carpentieri, *Comunità, identità, diversità*, in *Arte diritto*, 2025, 1, 75 ss., 81; R. Cavallo Perin, *Il diritto al bene culturale*, in *Dir. Amm.*, 2016, 4, 495 ss.; si v. le acute indicazioni di M. Cammelli, *La ratifica della convenzione di Faro: un cammino da avviare*, in *Aedon*, 2020, 3, 186 ss.

bene della comunità, non riservato soltanto ai titolari di diritti reali, con la valorizzazione, dunque, di quella dimensione relazionale tra diritti reali individuali, interessi economici, interesse pubblico e valori simbolici portati dalle comunità che comporta che il bene, e dunque il territorio, sia considerato come un complesso sistema di diritti e doveri orientati alla preservazione, valorizzazione e trasmissione alle future generazioni[36]. In questo senso, la proprietà privata, e lo stesso esercizio delle attività economiche, può essere limitata o regolata per garantire gli interessi generali definiti all'interno della programmazione territoriale, con strumenti giuridici che non possono essere ridotti agli strumenti espropriativi, o ai vincoli di tutela, ma si rende necessario il ricorso anche a forme di gestione partecipata[37].

4. *Riflessioni conclusive*

In conclusione, la sostenibilità riferibile turismo resta una sfida complessa[38], che deve essere affrontata con strumenti multidisciplinari e la conformazione dei diritti reali può diventare un passaggio fondamentale per garantire un uso responsabile, equo e duraturo del territorio. In questo contesto è necessario favorire sinergie tra politiche territoriali, urbanistiche, ambientali e di sviluppo economico, oltre a sperimentare soluzioni che incentivino la sostenibilità, come forme di proprietà e gestione collettiva, oltre a garantire il coinvolgimento attivo delle comunità locali per rafforzare il senso di appartenenza e di tutela del territorio. In questa prospettiva, la dimensione pubblicistica e quella privatistica non sono alternativi ma strumenti complementari. Solo attraverso un loro dialogo integrato potremo assicurare ai nostri territori un futuro prospero, equilibrato e rispettoso dell'ambiente e delle persone.

Resta tuttavia aperta una questione di fondo che attiene alla capacità effettiva dell'ordinamento di incidere sulle dinamiche di sfruttamento turistico del territorio, soprattutto laddove esse si inscrivono in processi di finanziarizzazione e di appropriazione selettiva dello spazio. In tali contesti, la conformazione dei diritti reali rischia di essere neutralizzata da assetti proprietari concentrati e da modelli

---

[36] Insuperata resta la lettura offerta da G. Marongiu, *I principi democratici dell'economia*, ora in *La democrazia come problema*, I t. 2, Bologna, il Mulino, 1994, 333 ss., che rileva quanto sia articolato rinvenire un equilibrio stabile o duraturo, poiché manca una teoria giuridica del sistema economico (398).

[37] Si v. A. Sau, *Le frontiere del turismo culturale*, in *Aedon*, 2020, 1, 5 ss.; G. Botto, *Tutelare il valore culturale immateriale: il vincolo di destinazione d'uso*, in *Giornale dir. amm.*, 2023, 4, 969.

[38] Si v. C. Videtta, *I "borghi" tra PNRR e sostenibilità*, in *Riv. giur. urb.*, 2025, 1, 36 ss.; A. Musio, *Il principio di sostenibilità nell'azione legislativa e amministrativa in materia di turismo*, in *Riv. it. dir. tur.*, 2025, 44, 24 ss.

di *governance* che privilegiano l'attrattività economica a scapito della permanenza delle comunità locali. La sostenibilità, se non accompagnata da strumenti giuridici coercitivi e da un rafforzamento delle capacità regolative delle autorità territoriali, può così trasformarsi in una categoria adattiva, funzionale a legittimare pratiche di esclusione e di progressiva privatizzazione dei benefici derivanti dall'uso turistico dei luoghi.

Ne deriva l'esigenza di ripensare criticamente il ruolo del diritto come fattore di riequilibrio, capace di intervenire non solo sulle modalità d'uso del territorio, ma anche sulle condizioni di accesso e di distribuzione delle rendite generate dal turismo. In questa prospettiva, la tutela dell'interesse pubblico non può essere affidata esclusivamente a meccanismi di mercato o a strumenti consensuali, ma richiede un ritorno a forme di regolazione sostanziale, in grado di incidere sulle asimmetrie di potere e di garantire che lo sviluppo turistico non si traduca in una perdita di diritti, di identità e di coesione territoriale[39].

In tale quadro, si conferma, dunque, come la questione della sostenibilità turistica non possa essere risolta mediante interventi settoriali o meramente compensativi, ma richieda una revisione complessiva delle categorie giuridiche attraverso cui si governa il rapporto tra territorio, proprietà e interesse pubblico. La conformazione dei diritti reali, se intesa in senso statico o puramente conformativo, rischia di rimanere uno strumento debole di fronte a dinamiche economiche che operano su scala sovralocale e che tendono a svuotare di contenuto le prerogative delle comunità insediate.

Occorre dunque interrogarsi sulla capacità del diritto di recuperare una funzione ordinante e redistributiva, capace di incidere sulle rendite turistiche e di ricondurle entro un orizzonte di utilità collettiva. In assenza di tale ripensamento, il richiamo alla sostenibilità rischia di assumere una valenza prevalentemente retorica, priva di effettiva incidenza sulle trasformazioni territoriali. Solo un rafforzamento degli strumenti pubblicistici di governo del territorio, accompagnato da una ridefinizione dei limiti e delle responsabilità connesse all'esercizio dei diritti reali, può consentire di contrastare i processi di espulsione sociale e di garantire che il turismo non diventi un fattore di erosione, ma di rigenerazione dei territori e delle loro comunità.

[39] Da un punto di vista organizzativo, cfr., tra gli altri, G. Scilippa, *L'Agenzia per la Coesione territoriale italiana: ambizioni realizzate?*, in *Riv. giur. Mezzogiorno*, 2022, 2, 115 ss.

I contratti di sviluppo per le aree interne: come (non) risolvere problemi eludendo i veri nodi

Fabio Giglioni

Sommario: 1. Il nesso non scontato tra sviluppo industriale e politiche per le aree interne. – 2. I contratti di sviluppo per le aree interne. – 3. Un'intersezione avvenuta dentro quadri regolativi diversi. – 4. Genesi del 'dirottamento' dei contratti di sviluppo e valutazioni finali.

1. *Il nesso non scontato tra sviluppo industriale e politiche per le aree interne*

L'associazione tra politiche pubbliche per le aree interne e sviluppo industriale non è così immediata. Alla base delle strategie e delle politiche per i territori definiti interni c'è infatti la consapevolezza dell'esistenza di aree 'in declino'[1], con limitata capacità e potenzialità economica e, quindi, quanto di più lontane da uno scenario che immagini possibile ipotizzare politiche industriali. In effetti, nell'iniziale Strategia nazionale per le aree interne non vi era alcuna menzione di strumenti riferiti alle politiche industriali.

Eppure, a riflettere meglio, se c'è un nesso, questo è proprio nell'affrancamento delle aree interne da politiche pubbliche di mero assistenzialismo. Dietro tutta l'attenzione centrata sulle aree interne, con le loro relative Strategie[2], vi è la convinzione che sia necessario riservare loro misure che permettano il miglioramento delle condizioni sociali ed economiche così da consentire processi che invertano l'abbandono dei territori e dei servizi necessari. È in questo contesto che, nell'obiettivo di rafforzare la capacità di sviluppo autonomo delle aree interne, può trovare spazio, almeno teoricamente, lo sviluppo industriale.

Il collegamento concreto è stato operato nel 2020 per effetto dell'art. 1, comma 84, l. 30 dicembre 2020, n. 178, a norma del quale è prevista l'applicazione

---

[1] In modo specifico è noto che sono definite aree interne quelle caratterizzate da un marcato declino demografico e da una carenza di servizi essenziali verificati secondo indicatori stabiliti dalla Cabina di regia per lo sviluppo delle aree interne.

[2] I documenti nazionali che hanno confezionato le due Strategie nazionali sono appunto la Strategia nazionale delle aree interne 2014-2020 e la Strategia nazionale delle aree interne 2021-2027.

delle agevolazioni finanziarie per investimenti da realizzare nelle aree interne del Paese ovvero per il recupero e la riqualificazione di strutture edilizie dismesse, nonché per sostegni alle attività di trasformazione e commercializzazione dei prodotti agricoli. La norma ha l'obiettivo specifico di sostenere il turismo, promuovendo la realizzazione di programmi che riducono il divario socioeconomico tra le aree territoriali del paese e che favoriscono un uso più efficiente del patrimonio immobiliare nazionale. Per effetto di questa disposizione, dunque, che mira sostanzialmente a promuovere il turismo nelle aree interne, si richiama l'attivazione dei contratti di sviluppo, assunti così come uno strumento idoneo a potenziare il tessuto economico di queste aree 'marginali'.

2. *I contratti di sviluppo per le aree interne*

Al fine di comprendere meglio il senso di questa norma è necessario spiegare la disciplina dei contratti di sviluppo e i termini in cui la norma del 2020 l'ha richiamata.

Sono stati qualificati contratti di sviluppo quei programmi di finanziamento agevolato destinati allo sviluppo delle imprese[3], inizialmente se impegnate soprattutto nel Mezzogiorno, che hanno rimpiazzato i precedenti contratti di programma definiti dall'art. 2, comma 203, lett. e), l. 23 dicembre 1996, n. 662. La norma base di questi nuovi programmi di finanziamento per le imprese è l'art. 43, d.l. 25 giugno 2008, n. 112, conv. in l. 6 agosto 2008, n. 133. Dando esecuzione a questa previsione normativa il Ministero dello sviluppo economico ha individuato quattro aree di intervento con d.m. 9 dicembre 2014, valide ancora oggi: a) agevolazioni per investimenti che comprendano la trasformazione e la commercializzazione dei prodotti agricoli; b) agevolazioni per investimenti per la tutela ambientale; c) agevolazioni per investimenti per attività turistiche, comprensive per un importo non superiore al 20% degli investimenti complessivi da realizzare per lo sviluppo delle attività commerciali; d) agevolazioni per investimenti su progetti di ricerca, sviluppo e innovazione con riferimento alle precedenti tipologie a) e b). Il programma di sviluppo delle imprese beneficiarie delle agevolazioni si deve concludere in due anni e le imprese possono avvalersi anche di contratti di rete a tal fine.

Le agevolazioni finanziarie, concesse fino a un massimo del 50% dei costi ammissibili, possono consistere più esattamente in agevolazioni in sé, contributi in

[3] I contratti di sviluppo sin dall'origine sono stati uno strumento pensato e utilizzato propriamente per lo sviluppo industriale. In realtà, l'art. 1, comma 84, l. n. 178 del 2020 appare una misura pensata più per il sostegno delle imprese che per lo sviluppo industriale, ma l'associazione con i contratti di sviluppo è avvenuta con l'art. 3, d.l. 21 giugno 2013, n. 69, conv. in l. 9 agosto 2013, n. 98, al termine del primo programma finanziario adottato per le misure di agevolazione finanziaria per le imprese.

conto interessi, contributi in conto impianti e contributi diretti alla spesa. La gestione delle procedure di questi finanziamenti agevolati è rimessa a Invitalia, che agisce sotto gli indirizzi e la vigilanza del Ministero dello sviluppo economico.

Da quanto riassunto si capisce che il richiamo dei contratti di sviluppo operato dalla l.n. 178/2020 per le aree interne è stato limitato ad alcuni ambiti di intervento. Infatti, l'art. 1, comma 84, non ha compreso né le agevolazioni per lo sviluppo di imprese impegnate per la tutela ambientale, né quelle rivolte a favorire i progetti di ricerca, sviluppo e innovazione. Nel momento in cui si è considerato di applicare tali strumenti per le imprese operanti nelle aree interne le agevolazioni si sono ristrette al turismo e alle attività di trasformazione e commercializzazione dei prodotti agricoli, includendo anche un più efficiente uso delle strutture edilizie dismesse. A conclusione di questo chiarimento preliminare, occorre ricordare che la soglia minima degli investimenti necessaria per accedere al finanziamento agevolato è più bassa per le imprese operanti nelle aree interne[4].

3. *Un'intersezione avvenuta dentro quadri regolativi diversi*

Al termine di queste brevi note che ricordano la disciplina dei contratti di sviluppo e la loro previsione per le aree interne, è necessario fare una valutazione a più ampio spettro sull'incidenza di questa scelta rispetto alle Strategie per le aree interne. Occorre, infatti, evidenziare che l'ingresso dei contratti di sviluppo nelle politiche per le aree interne risulta poco coerente rispetto agli indirizzi seguiti fin lì. Per dimostrare questo confronterò le due politiche riservate per le aree interne, quelle basate sulle Strategie e quelle fondate sui contratti di sviluppo, adottando come indicatori di valutazione quattro prospettive diverse. In questo scritto si danno per noti i contenuti delle Strategie per le aree interne, d'altra parte richiamati in altri scritti di questo volume[5].

---

[4] A dare applicazione dell'art. 1, comma 84, l.n. 178/2020, è stato il d.m. 19 marzo 2021 del Ministero dello sviluppo economico, il quale ha sia precisato i comuni da considerare aree interne ai fini dell'applicazione della disciplina, sia stabilito le condizioni specifiche da applicare. Nel caso dei contratti di sviluppo per le aree interne l'investimento minino richiesto è pari a 7,5 milioni di euro anziché 20 milioni.

[5] Per una bibliografia sulle aree interne si rinvia a C. Vitale, *Riuso e valorizzazione del patrimonio culturale delle aree interne*, Torino, Giappichelli 2024; G. Carrosio, *I margini al centro. L'Italia delle aree interne fra fragilità e innovazione*, Roma, Donzelli, 2019; Aa.Vv., *Riabitare l'Italia. le aree interne tra abbandono e riconquiste*, a cura di De Rossi, Roma, Donzelli, 2018; F. Barca, P. Casavola, S. Lucatelli, *Strategia nazionale per le Aree interne: definizione, obiettivi, strumenti e* governance, Roma, Collana Materiali UVAL, 2014.

Il primo elemento di confronto di queste due politiche è la cultura essenziale che le ispira. Nel caso delle Strategie per le aree interne la via seguita è quella delle politiche *place-based*[6]; le linee di sviluppo sono state l'esito di un lungo confronto svolto con i territori, di consultazioni ampie e, in definitiva, fondate sulla partecipazione nella convinzione che fosse necessario adeguare gli interventi in base alle reali necessità e potenzialità delle diverse aree di intervento. Le aree di intervento su istruzione, servizi soocio-sanitari e mobilità sono state individuate alla fine di un lungo processo di analisi ed ascolto. È piuttosto evidente da quanto dianzi riportato che invece i programmi di finanziamento agevolato fondati sui contratti di sviluppo riflettono una cultura politica dirigista. Le norme hanno, infatti, predefinito "dall'alto" quale siano i settori economici da coltivare e le risorse sono distribuite in base alla capacità di soddisfare le priorità definite tutte al centro.

Il secondo elemento di confronto riguarda la natura del quadro regolatorio. Nel caso delle Strategie gli indirizzi di sviluppo economico seguono un'analisi accurata dei bisogni seguendo un percorso che può essere definito anche molto originale rispetto ai tradizionali meccanismi seguiti in passato. L'ascolto dei territori, ottimamente sintetizzato in documenti di raccolta e analisi, ha rappresentato la base delle scelte prioritarie successivamente definite. Gli indirizzi basati sui contratti di sviluppo hanno invece seguito il classico meccanismo fondato sull'incentivo dell'offerta. Pur restringendo le aree meritevoli di sostegno, l'ordinamento ha preferito destinare le risorse direttamente alle imprese interessate, senza preoccuparsi della contestuale crescita del contesto infrastrutturale, rimesso anche questo all'eventuale investimento privato e, per quanto si dirà tra poco, a ulteriori impulsi delle Regioni.

Il terzo elemento di confronto riguarda le autorità pubbliche coinvolte. Nel caso delle Strategie delle aree interne sono state coinvolte molte autorità pubbliche e, in particolare, quelle locali, su cui poi gli investimenti e le politiche insistono. Il processo di acquisizione di informazioni e bisogni ha coinvolto anche le autorità pubbliche locali. Nel caso delle politiche fondate sui contratti di sviluppo si è scelta una strada diversa, quella centralistica, peraltro rimessa nelle mani di un'agenzia autonoma, Invitalia. Due approcci radicalmente diversi.

Infine, se si comparano le due politiche di riferimento in termini di gestione delle relazioni interistituzionali giova evidenziare che nel caso delle Strategie per le aree interne, coerentemente con quanto sopra ricordato, è stato scelto il metodo consensuale, mentre con i contratti di sviluppo si è preferito adottare un approccio maggiormente decisionista. Infatti, per quanto riguarda le Strategie nazionali delle aree interne, non solamente si è prescelto il metodo concertati-

[6] Cfr. F. Barca, *An Agenda for a reformed Cohesion Policy. A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations*, https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/regi/dv/barca_report_/barca_report_en.pdf, aprile 2009.

vo intersistituzionale, ma lo strumento centrale è rappresentato dall'Accordo di programma quadro (d'ora in avanti, APQ); nel caso dei contratti di sviluppo, invece, la procedura prevede che Invitalia, accertate le condizioni minime che consentono l'accesso al finanziamento delle imprese, dà comunicazione alle regioni interessate e richiede il loro parere circa la compatibilità dei progetti con i programmi di sviluppo locale, anche per verificare la disponibilità ad aggiungere risorse pubbliche e ad assumere ulteriori oneri relativi alle infrastrutture di sostegno. Nel caso però in cui le Regioni restino inerti, la procedura prevede che Invitalia possa decidere entro 120 giorni dopo ulteriore confronto con i soggetti proponenti[7]. In questo secondo caso, pertanto, la gestione della complessità non impedisce di individuare un centro decisionale finale idoneo a risolvere le relazioni interistituzionali.

Dal raffronto di queste chiavi di lettura si vede come dal 2020 si siano articolate politiche fortemente differenziate: due linee di indirizzo che appaiono parallele e poco coordinate perché utilizzano quadri regolatori profondamente diversi.

4. *Genesi del 'dirottamento' dei contratti dello sviluppo per le aree interne e valutazioni finali*

C'è da chiedersi a questo punto perché dal 2020 le politiche di sviluppo delle aree interne abbiano utilizzato un nuovo quadro regolatorio, mantenendo contestualmente quello avviato già nel 2014 con la prima Strategia nazionale delle aree interne. In effetti, l'introduzione di politiche nuove senza smentire quelle esistenti che tra loro non "dialogano" è di difficile comprensione. La possibile risposta sta nei dati non confortanti dei risultati ottenuti dalla Strategia nazionale per le aree interne.

A dispetto dell'enorme e seria mole di lavoro che è stata prodotta, i risultati concreti sono modesti[8]. Gli investimenti e le politiche di attivazione dei territori sono risultati limitati e spesso hanno coinciso con l'attivazione di centri e sedi istituzionali di confronto che non si sono tradotti in misure di rilancio effettivo dei territori. Tra le ragioni di questa insufficiente stagione delle politiche pubbliche si trovano le limitate disponibilità finanziarie messe a disposizione dal centro, il quale, peraltro, ha lanciato segnali recenti di disinvestimento[9]. A questo

[7] La procedura descritta è prevista nel d.m. 9 dicembre 2014, del Ministero dello sviluppo economico.

[8] A conforto di questo giudizio è utile consultare i dati pubblicati sul sito opencoesione.gov.it

[9] Nel Piano Strategico nazionale sulle aree interne approvato nel corso 2025 si segnala esplicitamente che lo stato delle aree interne appare oramai irreversibile, delineando quindi un chiaro segnale di rinuncia a un contrasto generalizzato del loro declino. Si veda A. Scarano, *Aree interne addio*, in *Il fatto quotidiano*, 20 giugno 2025.

deve essere aggiunta l'inadeguatezza di alcuni strumenti di governo come l'APQ, il cui metodo consensuale e paritario ha premiato sicuramente gli enti locali ma ha penalizzato le regioni. Da un lato, infatti, le carenze delle risorse statali determinano condizioni in cui l'intervento delle Regioni risulta essere prezioso per bilanciare le carenze finanziarie, dall'altro, però, l'esclusione iniziale del loro coinvolgimento nella fase 'a monte', unita alla rigidità dello strumento consensuale dell'APQ, produce un sostanziale disincentivo al contributo delle Regioni.

Per capire tale esito è utile a tal proposito ricordare che la disciplina degli APQ è contenuta nell'art. 2, comma 203, lett. c), l.n. 662/1996, con il quale è stabilito che l'amministrazione nazionale e regionale, in accordo anche con gli enti locali e altri soggetti pubblici e privati, definiscono le attività e gli interventi da realizzare, precisando le diverse responsabilità e gli adempimenti da svolgere, i tempi di realizzazione, le verifiche dei risultati. Gli accordi divengono vincolanti solo se trovano l'assenso di tutti i soggetti firmatari, secondo un criterio puramente consensuale. Il rispetto di tale criterio è necessario anche in caso di modifiche degli accordi, il che significa, in ipotesi come quelle che stiamo trattando, la necessità di coinvolgere molti attori con tutto quello che ne consegue in termini di tempi. Tali tecnicalità hanno rappresentato un limite soprattutto per le regioni che, marginalizzate nella fase di elaborazione delle politiche, sono state chiamate in causa al momento di contribuire in modo essenziale alla loro realizzazione senza avere capacità di incidere sulle decisioni di fatto già assunte. In altre parole, alla base delle difficoltà della realizzazione delle Strategie si trova principalmente uno strumento di governo della complessità interistituzionale che si è rivelato poco adatto.

È in questo contesto, dunque, che matura il ricorso ai contratti di sviluppo che, tuttavia, come visto, non affrontano minimamente il 'collo di bottiglia' rappresentato dagli APQ, ma segue una direzione completamente diversa senza neppure determinare una scelta chiaramente alternativa, visto che la Strategia nazionale per le aree interne conoscerà l'anno dopo l'avvio della sua seconda stagione[10]. Quella che si è determinata è quindi una classica sovrapposizione delle politiche pubbliche, incoerenti e incomunicanti tra loro. A un nodo di carattere amministrativo il legislatore risponde organizzando una soluzione nuova che non affronta i reali problemi.

Della efficacia di questa seconda via è parimenti utile dubitare. Non solamente anche in questo caso i dati confermano una limitata rispondenza rispetto alle reali necessità[11], ma l'impostazione stessa dei contratti di sviluppo desta diverse

[10] La seconda Strategia nazionale decorre, infatti, dal 2021, successivamente all'approvazione della norma che ha indicato l'applicazione dei contratti di sviluppo per le aree interne nel 2020.

[11] In realtà non esistono dati pubblici certi sugli investimenti nelle aree interne tramite contratti di sviluppo, ma certamente ha un certo rilievo che solo nel corso

perplessità. In disparte ogni considerazione sulle ragioni che hanno convinto il legislatore ad applicare solo parzialmente i contratti di sviluppo con riferimento alle aree interne, è evidente che questa soluzione si caratterizzi per essere molto 'distante' dai territori. Se nell'altra il problema era costituito dal governo della complessità istituzionale, questa ne sottovaluta il peso e sollecita non casualmente proprio quelle istituzioni che l'altra sacrificava, le regioni, senza comunque riconoscere loro un ruolo determinante.

Inoltre, malgrado sia verosimile che le micro e piccole imprese presenti nelle aree interne operino soprattutto nel comparto agricolo e turistico, la soluzione che ha investito sui contratti di sviluppo non considera adeguatamente la difficoltà di tali soggetti di formulare anche solo la domanda di finanziamento. Essendo questa seconda via tutta impostata sulla valorizzazione dell'offerta, risulta gravemente dipendente dalla capacità delle imprese. Neppure il possibile ricorso ai contratti di rete appare come un efficace bilanciamento se si tiene presente quanto è faticosa la loro realizzazione[12].

Nel complesso dunque la vicenda dei contratti di sviluppo applicati alle aree interne ci riconsegna un caso emblematico di elaborazione inefficace delle politiche pubbliche. Per uno stesso oggetto si ipotizzano politiche diverse, che non sono tra loro minimamente collegate neppure in termini di mera successione, senza che sia fatta un'analisi specifica dei problemi rilevati e, complessivamente, senza che si conseguano risultati concreti evidenti.

---

del 2025 Invitalia ha disposto informazioni e chiare procedure per questa specifica applicazione dei contratti di sviluppo per le aree interne.

[12] Cfr. L. Di Salvatore, *Il lavoro nelle aree interne: problemi e prospettive*, in *Lavoro e diritto*, 2025, 347 ss.; Id., *La rigenerazione delle aree interne per la realizzazione di una transizione ecologica. Reti di imprese, foreste e* green jobs, in *Dir. rel. ind.*, 2022, 1049 ss.

La ristrutturazione edilizia e il suo finanziamento: i "borghi" dell'Italia in contrazione

Annalisa Giusti

Sommario: 1. Riabitare il "borgo" fra eccezionalità e ordinarietà. – 2. La disciplina dell'attività edilizia nei territori dei "borghi" fra differenziazione e adeguatezza. – 3. Riabitare i borghi del marketing territoriale. – 4. Il ruolo dell'edilizia nella strategia per i borghi dell'ordinario: in particolare, il nuovo Piano Strategico Nazionale per le Aree Interne (PSNAI). – 5. Gli interventi edilizi per "riabitare" i borghi. 6. Conclusioni.

1. *Riabitare il "borgo" fra eccezionalità e ordinarietà*

Sebbene il testo unico dell'edilizia contenga una definizione precisa di ristrutturazione edilizia, in questo contributo si farà a essa riferimento in senso ampio, ricomprendendovi gli interventi sugli immobili funzionali a una loro rinnovata fruibilità, abitativa o produttiva. Interventi quindi focalizzati su edifici privati e soggetti a diversi regimi giuridici, su cui intervenire allo scopo di "riabitarli".

"Riabitare" è un verbo che restituisce il senso della quotidianità nell'uso del territorio e si allontana dalla dimensione dell'eccezionalità che spesso accompagna la narrazione sui borghi e che ha caratterizzato anche talune recenti scelte di politica legislativa finalizzate al loro rilancio.

Il concetto di borgo, così come diffuso nel linguaggio corrente, divenuto anche istituzionale, identifica infatti delle realtà territoriali non particolarmente estese, spesso situate in luoghi panoramici, soprattutto montani ma anche insulari, scampoli territoriali eredi di tradizioni passate per lo più medioevali o caratterizzate dalla presenza prevalente di categorie identitarie (i pastori, i pescatori). Nella tassonomia istituzionale, quella della Costituzione e del testo unico degli enti locali, si tratta di territori che possono qualificarsi come comuni, prevalentemente piccoli comuni, o sono invece parti, si direbbe frazioni, di un più ampio territorio comunale.

I borghi acquistano un'autonoma soggettività giuridica quando diventano beneficiari di sovvenzioni e solo a quello scopo: per il P.N.R.R. i borghi sono i "tanti piccoli centri storici italiani" che possono rappresentare un'alternativa

ai flussi turistici di massa proponendo un "turismo sostenibile alternativo" grazie al patrimonio culturale, la storia, le arti e le tradizioni che li caratterizzano. Nelle linee di indirizzo del Ministero della cultura[1] sono definiti come "i piccoli insediamenti storici che hanno mantenuto la riconoscibilità della loro struttura insediativa storica e la continuità dei tessuti edilizi storici", spesso coincidenti per i piccolissimi comuni con i loro centri storici.

All'eccezionalità del borgo impegnato nella competizione fra "i borghi più belli d'Italia" si contrappone l'ordinarietà di quelli che costeggiano le stazioni de "L'Italia in seconda classe" descritta da Paolo Rumiz[2]; sono quelli dove i turisti non hanno particolari ragioni per andare ma sono anche quelli dove le persone continuano ad abitare o vorrebbero continuare ad abitare, in cui il quotidiano esige la fruibilità dei diritti di cittadinanza essenziali e non aspira all' "esperienza" offerta dall'operatore turistico o dalla piattaforma.

L'indagine sul ruolo dell'edilizia per riabitare i borghi si concentrerà sui territori della c.d. Italia in contrazione, riprendendo l'efficace sintesi con cui è stata descritta[3] la polarizzazione territoriale creatasi in Italia fra le regioni e le aree metropolitane più attrattive da un lato e il resto dei territori, quelli interessati dallo "svuotamento" come conseguenza dei processi di modernizzazione e urbanizzazione e quelli del "disordinato riempimento" quale ulteriore effetto della massiccia urbanizzazione diffusa. Ai territori dell'Italia in contrazione appartengono realtà fortemente differenziate: ci sono i territori dello spopolamento delle montagne, dei borghi storici, dei paesi (anche insulari), molti dei quali intercettano anche la geografia delle aree interne come individuate dalla Strategia Nazionale per le aree interne (SNAI)[4]. Ci sono poi i territori di più recente origine e poco raccontati di quella parte d'Italia che dapprima ha conosciuto una forte crescita economica per poi subire il contraccolpo della globalizzazione, della perdita di attrattività e della crisi del 2008. Si è parlato anche per questi territori di una Italia di mezzo, in cui si collocano una pluralità di realtà insediative anch'esse riconducibili ai borghi ove si svolge una vita ordinaria e non turistica.

Nel contesto di una ricerca che assume come centrali tre concetti riferiti ai borghi cioè l'attrattività, il recupero e la sostenibilità, questo contributo si propone di metterli in connessione per verificare se e come l'attività edilizia e in particolare le politiche di incentivi da cui è sostenuta possano essere veicolo per

---

[1] Si tratta delle linee di indirizzo sulle modalità attuative dell'intervento 2.1 "attrattività dei borghi", m1c3 turismo e cultura del piano nazionale di ripresa e resilienza

[2] P. Rumiz, *L'Italia in seconda classe*, Milano, 2009

[3] Il riferimento è al saggio di A. Lanzani e F. Curci, *Le Italie in contrazione, tra crisi e opportunità*, in A. De Rossi (a cura di), *Riabitare l'Italia. Le aree interne tra abbandoni e riconquiste*, Roma, 2020, 79.

[4] Su cui si veda infra nel testo al par. 4.

la loro realizzazione anche nei territori ordinari e meno attrattivi dell'Italia in contrazione.

2. *La disciplina dell'attività edilizia nei territori dei "borghi" fra differenziazione e adeguatezza.*

Le leggi del Testo Unico dell'edilizia si rivolgono a una territorialità indistinta, rinviando spesso alle leggi regionali e agli strumenti di pianificazione comunali l'applicazione differenziata delle regole sul territorio. Questa esigenza di differenziazione è particolarmente evidente per i territori dell'Italia in contrazione, assai distanti dai contesti urbani in espansione ma anche molto diversi fra loro.

Nei Paesi dell'Italia in contrazione, infatti, i termini del dibattito cambiano fortemente: oltre ai territori dei borghi più belli d'Italia, oggetto di forte interesse turistico, si parla di aree in cui si è costruito troppo e male e non c'è alcun interesse a riqualificare, recuperare quanto costruito. O ancora di aree prive di attrattività, in quanto incapaci di assicurare i livelli minimi di cittadinanza e quindi destinate a essere progressivamente abbandonate o comunque abitate da popolazioni anziane e poco interessate a riattivare il capitale fisso posseduto. Si tratta, ancora, di aree in cui – proprio a causa della crescita dei valori immobiliari nei centri maggiori e della perdita del valore di acquisto dei salari (se non proprio della loro scarsità) si concentrano fasce di popolazione più a basso reddito, non in grado economicamente di avviare operazioni di riqualificazione edilizia. Non mancano però territori in cui coloro che decidono di restare o coloro che scelgono di farvi ritorno o andare ad abitare sono dotati di capitali per avviare operazioni di recupero e riqualificazione per la loro rigenerazione, ma con prospettive più incerte rispetto a coloro che investano sui patrimoni urbani o anche dei borghi turistici.

Occorre allora partire da una premessa tanto elementare quanto fondamentale, cioè che non tutte le regole possono essere applicate allo stesso modo in tutti i territori; questa esigenza di adeguatezza e differenziazione è necessaria non solo per l'applicazione del Testo Unico dell'edilizia ma anche per le leggi regionali che si occupano dell'edilizia per la rigenerazione urbana. Non può fra l'altro dimenticarsi che molti dei territori dell'Italia in contrazione appartengono alle aree c.d. del cratere, sono cioè i territori di Abruzzo, Lazio, Marche e Umbria colpiti dagli eventi sismici verificatisi a far data dal 24 agosto 2016[5], per i quali si applicano le norme speciali dell'ordinanza del Testo Unico della ricostruzione privata[6].

---

[5] Sono i c.d. territori del cratere a cui fa riferimento il Decreto-legge 17 ottobre 2016, n. 189, convertito con la Legge n. 229 del 15 dicembre 2016, la c.d. "legge speciale Sisma".

[6] Approvato con l'ordinanza n. 130 del 15 dicembre 2022 e nella versione vigente

3. *Riabitare i borghi del marketing territoriale*

Per i borghi del marketing territoriale – più diffusi nell'immaginario comune ma meno ricorrenti nel territorio nazionale – si pongono questioni non totalmente dissimili rispetto alle ristrutturazioni che interessano i territori urbani, seppure con alcune specificità.

Il borgo, nella sua spuria definizione, è difficile da collocare urbanisticamente; non sempre coincide con la zona A o con una ad esse assimilabile alla quale, sia la legge statale che quella regionale, riservano una disciplina particolare per gli interventi in senso ampio di ristrutturazione. Nel dettaglio, in base al combinato disposto dell'art. dell'art. 3, co.1, lett. d) (che definisce la ristrutturazione edilizia) e dell'art. 2 bis, co.1 ter del Testo unico dell'edilizia (sulle deroghe in materia di limiti di distanza tra fabbricati) non è immediato definire le condizioni alle quali la ristrutturazione nel borgo possa beneficiare di volumetrie aggiuntive anche senza piano attuativo. Non si tratta soltanto di una corretta applicazione della norma quanto di rispondenza alla sua *ratio*: quella disposizione mira a evitare che la rigenerazione dell'area sia la somma di singoli e puntuali interventi edilizi e avvenga invece in connessione con il territorio e con gli attori, pubblici e privati, che su di esso gravitano.

Una lettura della norma che decontestualizzi l'intervento è in grado di restituire bei palazzi che accrescono il bello del borgo ma concretamente rischia di privarlo di ciò che lo rende un centro abitabile; l'altra faccia dell'edificio ristrutturato sono infatti l'assenza di spazi pubblici vivibili, opere di urbanizzazione di scarsa qualità, mancanza di connessioni con il territorio. Un'edilizia atomistica e scollegata dal contesto può finire per trasformare il borgo in un'entità territoriale opposta a quella per cui era nata, cioè un "insediamento caratterizzato dalla disposizione corale dei suoi edifici che … si tengono per mano, più che affermare la loro singolarità"[7].

Il quadro legislativo regionale ripete lo schema previsto dalla legge nazionale, incoraggiando la ristrutturazione con incentivi in volumetrie e riduzione degli oneri di urbanizzazione.

Sebbene le leggi regionali individuino con maggiore precisione gli ambiti territoriali di intervento, il borgo non sempre trova una precisa collocazione nel piano. Un esempio arriva dalla legge della Regione Abruzzo, la n. 58/2023 che nell'indicare fra i suoi obiettivi la promozione della rigenerazione e della riqualificazione urbana, ne affida la realizzazione agli interventi edilizi così come disciplinati dalla legge statale (riuso edilizio, ex art. 3, co. 1, lett. a, b, c, d; ristrutturazione urbanistica, ex art. 3, co. 1, lett.f; addensamento e sostituzione urbana) e li

---

aggiornato con l'ordinanza n.247 del 13 agosto 2025.

[7] Citando A. Lanzani, *Ricollocare i borghi nella provincia italiana*, in F. Barbera, D. Cersosimo e A. De Rossi (a cura di), *Contro i borghi*, Roma, 2022, 27.

finalizza, fra l'altro, allo sviluppo di "azioni ed eventi orientati a creare sinergie tra il sistema della cultura e della socialità, il sistema dei borghi, il sistema artigianale e commerciale nonché a favorire l'attrattività e ricettività turistica" (art. 9, co. 4, lett.b). Sinteticamente, la legge prevede un sistema di incentivi in volumetrie e in superficie rispettivamente per gli edifici residenziali e non residenziali, escludendo però quelli che "siano collocati all'interno dei centri storici o dei nuclei antichi", di cui la legge detta i criteri di perimetrazione, con delle definizioni aperte in cui non sempre è collocabile la rappresentazione del borgo storico. Nel caso in cui il borgo non rientri nel centro storico (art.10), la legge riconosce generose volumetrie aggiuntive (fino al quaranta percento rispetto all'esistente a cui può aggiungersi fino un ulteriore quindici per cento per interventi di riqualificazione energetica superiori alla classe A). Anche senza beneficiare di volumetrie aggiuntive, questi interventi di rigenerazione possono comunque godere della riduzione degli oneri di urbanizzazione "in misura non inferiore al cinquanta per cento", lasciando ai comuni la facoltà di deliberare ulteriori riduzioni fino alla loro completa esenzione (art. 105).

Applicati ai territori che hanno maggiore attrattività, questi meccanismi incentivanti finiscono per creare i medesimi disequilibri che generano nei centri urbani rigenerati: valorizzazione della rendita privata senza che a essa corrispondano vantaggi per la città pubblica; aumento dei valori immobiliari e una nuova forma di gentrificazione, antitetica a quegli obiettivi di salvaguardia delle comunità locali che accompagnano le politiche, spesso non senza retorica, per i borghi. Non può infatti ignorarsi che anche i borghi storici sono entrati nel circuito più ampio di finanziarizzazione del mercato immobiliare che caratterizza le dinamiche edilizie dei centri urbani, ormai distanti dalle prime esperienze di rivalutazione di patrimoni familiari riattivati e generatori di reddito per il ceto medio basso.

4. *Il ruolo dell'edilizia nella strategia per i borghi dell'ordinario: in particolare, il nuovo Piano Strategico Nazionale per le Aree Interne (PSNAI)*

Molto diverse, invece, sono le questioni che interessano i borghi dell'ordinario.

Si tratta infatti di territori nei quali spesso non vi sono pratiche di sfruttamento edilizio da dissuadere; non vi è null'altro da costruire o perché si tratterebbe di immobili privi di valore di scambio o perché già troppo è stato costruito e non viene utilizzato. Non mancano, inoltre, casi in cui molto di quanto si è costruito debba essere eliminato perché ha consumato suolo o ha compromesso l'ambiente e il paesaggio. Si tratta di insediamenti che mettono in crisi la nozione stereotipata di borgo e la conducono al di fuori della dimensione turistico-culturale che maggiormente li caratterizza; sono però la parte prevalente dei borghi da riabitare, i cui manufatti sono il riflesso dello sviluppo, delle trasformazioni e poi

della crisi che ha interessato territori vasti del nostro Paese e che continuano a essere abitati dai loro abitanti originari: accrescerne l'attrattività e la sostenibilità è funzionale a consentire a chi resta i più essenziali diritti di cittadinanza, a dissuaderli dal loro abbandono, a incentivarne la riabitazione non solo come soluzione all'aggravio dei costi del vivere nei centri urbani.

Essendo distanti dall'iconografia del borgo, ne perdono anche i tratti di astrattezza urbanistica e sono, di conseguenza, più facilmente collocabili negli strumenti urbanistici, rendendo così più lineare l'applicazione della disciplina edilizia sia statale che regionale.

Proprio perché la storia di questi borghi e delle loro costruzioni riflette quella dello sviluppo economico, politico e sociale del Paese, i soli interventi edilizi non sono però sufficienti: anzi, rischiano di non produrre alcun effetto se la riqualificazione di quei patrimoni non sia messa in connessione con il contesto in cui si inserisce.

Il ruolo dell'edilizia e dei suoi strumenti legislativi non può che essere ausiliario e strumentale alla realizzazione di un più ampio progetto di territorio; diversamente, nessuna volumetria aggiuntiva potrebbe essere incentivante, né alcuno sconto sui costi di costruzione o sugli oneri di urbanizzazione. Trattandosi, come si è detto, di capitali dormienti, il cui valore di scambio se non quasi azzerato è fortemente diminuito, è irrealistico pensare che, al pari di quanto avviene per i borghi storici, la riattivazione possa essere a trazione prevalentemente privata, senza un intervento pubblico inserito in più ampie azioni e strategie di politica economica.

Quella più recente e che coinvolge molti dei borghi dell'Italia in contrazione è il Nuovo Piano Strategico Nazionale per le aree interne (PSNAI) del marzo 2025, cioè "una politica pubblica diretta al miglioramento della qualità dei servizi ai cittadini e delle opportunità economiche nei territori interni a rischio di marginalizzazione". Il suo scopo è offrire una cornice strategica per il sostegno e lo sviluppo di aree periferiche e ultraperiferiche in declino o a rischio demografico. Le aree interne sono definite in base alla loro distanza dai poli, intendendo come polo (o anche Centro di offerta di servizi) un Comune[8] (o un aggregato di Comuni confinanti, c.d. Poli intercomunali) in grado di offrire simultaneamente: un'articolata offerta scolastica secondaria superiore (presenza simultanea di almeno un liceo, un istituto tecnico e un istituto professionale); un ospedale sede di Dipartimento di Emergenza Urgenza e Accettazione (DEA) almeno di I livello; una stazione ferroviaria di livello Platinum, Gold o Silver. Le aree interne vengono identificate e classificate in base

[8] I Comuni classificati come Polo/Polo intercomunale nella mappa 2020 sono 241 (59 i Poli intercomunali).

alla loro distanza dai poli: sono tali i comuni intermedi[9], i comuni periferici[10] e quelli ultraperiferici[11]. Si tratta di 3.834 Comuni, pari al 48,5% del totale dei Comuni italiani. Il PSNAI mira a contrastare il fenomeno dello spopolamento e a promuovere lo sviluppo economico, sociale e culturale di tali aree e individua degli obiettivi partendo dalle caratteristiche demografiche e socio economiche e dalle dotazioni di servizi dei territori esistenti, in un generale contesto nazionale caratterizzato da aumento della longevità e da un generale processo di "degiovanimento" dovuto alla bassa natalità e alla mobilità in uscita dei giovani.

Gli obiettivi realizzabili dai singoli comuni non sono collegati tanto alle coordinate geografiche in cui si trovano quanto alle dinamiche demografiche che li caratterizzano.

La strategia ne individua quattro: ogni Comune deve poter valutare in quale di queste quattro tipologie collocarsi, in base ai dati disponibili sulla situazione demografica e sulle condizioni sociali ed economiche, così da dotarsi di competenze e di strumenti più adatti al proprio caso per ottenere gli obiettivi specifici.

Per le aree interne gli obiettivi prospettabili potrebbero essere il n. 3 e il n. 4.

L' Obiettivo 3, cioè contenimento della riduzione delle nascite (da diminuzione accentuata a moderata) è la tipologia che potrebbe riguardare il gruppo più ampio di Comuni; concentrando le azioni e gli interventi del programma su questi territori, la strategia ipotizza un percorso che riavvicinerebbe anche questi territori allo scenario mediano delle previsioni ISTAT, incidendo sul rafforzamento della componente giovane-adulta, sul possibile conseguente aumento delle nascite e sulla riduzione del saldo migratorio negativo.

L'obiettivo n. 4, invece, che ha suscitato molto clamore, prevede l'"accompagnamento in un percorso di spopolamento irreversibile": sarebbe questo il destino di "un numero non trascurabile di Aree interne" che si trova già con una struttura demografica compromessa (popolazione di piccole dimensioni, in forte declino, con accentuato squilibrio nel rapporto tra vecchie e nuove generazioni) oltre che con basse prospettive di sviluppo economico e deboli condizioni di attrattività. Queste aree, continua ancora il documento, "non possono porsi alcun obiettivo di inversione di tendenza ma non possono nemmeno essere abbandonate a sé stesse. Hanno bisogno di un piano mirato che le possa assistere

[9] Cioè oltre il valore mediano e fino al valore del terzo quartile (40,9 minuti)

[10] Cioè oltre il valore del terzo quartile e fino al valore del 95simo percentile (66,9 minuti)

[11] Cioè oltre il valore del 95simo percentile (oltre 66,9 minuti)

in un percorso di cronicizzato declino e invecchiamento in modo da renderlo socialmente dignitoso per chi ancora vi abita".

Concretamente, il PSNAI prevede investimenti per trasporti, istruzione e salute a valere su fondi nazionali e investimenti per progetti diretti allo sviluppo locale, finanziati, in massima parte, attraverso l'impiego integrato dei fondi europei, nell'ambito dei relativi Programmi regionali. L'obiettivo è indirizzare i progetti su temi strategici ed essenziali ma anche sui possibili fattori locali di crescita, impegnando risorse in azioni visibili e misurabili. Ai fondi previsti per il PSNAI si affianca anche la progettualità PNRR che prevede un numero particolarmente significativo di attività complementari alle politiche di coesione SNAI a partire dalla promozione della trasformazione digitale, passando per gli interventi di edilizia sociale e rigenerazione urbana, l'efficientamento energetico degli edifici residenziali, fino agli investimenti più volte menzionati per la rivitalizzazione del tessuto economico, sociale e culturale dei piccoli borghi storici.

5. *Gli interventi edilizi per "riabitare" i borghi.*

Inserire gli interventi edilizi in una strategia più ampia consente di fissare obiettivi differenziati, indirizzare in relazione a essi i diversi incentivi che sostengono le pratiche di riuso, riqualificazione e ristrutturazione e soprattutto permette di misurare il successo di iniziative evitando parametri stereotipati, legati alla bellezza del borgo, al numero dei visitatori e che comunque poco hanno a che fare con il loro "riabitare".

In una dimensione strategica in cui è centrale il territorio e le sue componenti storico-ambientali, il recupero di attrattività e sostenibilità dei borghi passa innanzitutto attraverso l'eliminazione di quanto rappresenti un ostacolo alla loro riqualificazione e rifunzionalizzazione. Potrebbero, fra l'altro, essere situazioni di forte rischio per gli abitanti o anche di grave incidenza sull'ambiente; in questi casi, si tratta di abbattere e non ricostruire, se non altrove, tali manufatti, acquisendo al patrimonio pubblico le aree dismesse, incentivando la delocalizzazione e favorendo il ripristino delle aree interessate.

Provando a fare leva sugli strumenti esistenti, le situazioni descritte non sono molto dissimili da quelle che interessano alcune aree colpite dal sisma, attualmente disciplinate dal Testo unico della ricostruzione privata che contempla le due diverse ipotesi di delocalizzazione obbligatoria e volontaria. Nel primo caso (art. 23), si tratta di edifici che per il rischio idrogeologico o sismico elevato non è possibile ricostruire in loco; il Testo unico della ricostruzione assegna il contributo per la ricostruzione in siti non pericolosi, in aree edificabili in base a prg o grazie a una sua variante, con un incentivo per quanto necessario a compensare i costi di demolizione e smaltimento dell'edificio. In cambio, le aree occupate dall'edificio da delocalizzare, liberate dalle macerie, sono cedute al comune gra-

tuitamente per essere adibite ad uso pubblico compatibile con le condizioni di instabilità della zona.

La norma citata è specifica per aree colpite dal sisma ed è condizionata all'erogazione del contributo per la ricostruzione. Un meccanismo simile potrebbe però essere introdotto affidando ai piani l'individuazione di zone caratterizzate dalle medesime criticità, fissando le condizioni per consentire ai soggetti interessati di cedere al comune gratuitamente quelle aree e delocalizzare in altre i medesimi volumi, introducendo forme di incentivo per promuovere simili iniziative.

Una pratica affine, del resto, è prevista anche all'art. 3 bis del Testo unico dell'edilizia per gli "interventi di conservazione". In caso di edifici non più compatibili con l'indirizzo della pianificazione, le amministrazioni possono acquisirli con l'espropriazione e riqualificare l'area; in alternativa, possono essere attivate forme di compensazione a favore dei proprietari delle aree per stimolare la loro riqualificazione, senza aumento della superficie coperta e purché con finalità di pubblico interesse. Le leggi regionali hanno ulteriormente specificato questa fattispecie: l'art. 20 della già menzionata l.r. Abruzzo n. 58/2023 affida al piano urbanistico comunale l'individuazione degli edifici non più compatibili con gli indirizzi di pianificazione, "definendo gli obiettivi di qualificazione dell'ambiente urbano che si intendono realizzare con la demolizione o la significativa trasformazione delle stesse e gli indirizzi progettuali in merito alla tipologia degli interventi da attuare". Le opere possono essere espropriate o, in alternativa, il Comune ed il privato possono stipulare un accordo di cessione del bene in virtù del quale sia attribuita al proprietario dello stesso, in luogo del prezzo del bene, la facoltà di edificare su aree diverse di proprietà comunale o di terzi già destinate all'edificazione dagli strumenti urbanistici, concordate tra lo stesso Comune e i soggetti interessati.

Accanto a queste misure generali, il Testo unico dell'edilizia prevede una serie di disposizioni incentivanti (la riduzione degli oneri di urbanizzazione, dei costi di costruzione e le volumetrie premiali) che, se opportunamente modulate, potrebbero essere funzionali alla realizzazione degli obiettivi fissati dal PSNAI.

Nelle aree che la Strategia colloca nell'obiettivo 3 il sostegno all'edilizia dovrebbe consentire di adeguare i manufatti esistenti alle esigenze di vita e di lavoro di chi originariamente vi risieda o chi intenda in essi trasferirsi, incoraggiandone la permanenza. Le premialità volumetriche restituiscono valore agli immobili da riqualificare e riabitare; la riduzione degli oneri di urbanizzazione e dei costi di costruzione abbatte i costi degli interventi, favorendone la realizzazione. Queste soluzioni, se da un lato creano le condizioni che aumentano l'attrattività dei territori grazie innanzitutto alla disponibilità di edifici a costi ridotti, dall'altro rischiano di impoverire ancora di più le dotazioni in termini di spazi pubblici e attrezzature per la città. È possibile pensare all'istituzione di

fondi comunali o regionali dedicati, a sostegno di tali iniziative e per compensare le mancate entrate dai privati; un ausilio, però, potrebbe arrivare anche da meccanismi in senso ampio redistributivo, destinando le maggiori somme derivante da operazioni di riqualificazioni di immobili ad alta redditività (ad esempio, dei borghi turistici) – per le quali escludere l'operatività delle misure di incentivo – a favore delle aree meno attrattive. Si tratta, evidentemente, di scelte innanzitutto politiche non semplici e che necessitano una considerazione non più atomistica e isolata dei borghi e la loro re-immissione in un circuito di connessioni territoriali.

Provando a trovare anche nelle politiche edilizie un possibile antidoto al percorso di cronicizzato declino che attenderebbe i territori dell'obiettivo 4, parrebbero questi gli ambiti in cui maggiore debba essere l'iniziativa pubblica, valorizzando anche in questo caso misure già presenti nel nostro ordinamento. Si fa riferimento alle norme regionali che prevedono che le amministrazioni comunali rendano disponibili immobili pubblici e privati per gli interventi di riqualificazione e rigenerazione urbana, istituendo appositi albi. Un esempio è la legge della Regione Emilia Romagna n. 24/2017 che, all'art. 14 prevede che in tali albi siano inseriti gli immobili che possono essere ceduti a prezzo calmierato, scelti fra particolari categorie indicate dalla legge stessa; gli immobili resi disponibili da altri enti pubblici, previa stipula di apposita convenzione; gli immobili che i proprietari interessati, attraverso la stipula di apposita convenzione, si impegnino per almeno cinque anni a cedere al Comune o a terzi attuatori ad un prezzo calmierato rispetto a quello di mercato. La legge prevede meccanismi incentivanti alla stipula delle convenzioni da parte dei privati o di altri enti pubblici, a compensazione dell'impegno assunto dal proprietario a cedere gli immobili al Comune o a terzi attuatori ad un prezzo convenzionato.

Se non risolutori per contrastare l'inesorabilità del destino di queste terre, tali interventi possono essere utili per non lasciarle a sé stesse, come auspicato dalla SNAI, creando le condizioni per farne terra di approdo di categorie svantaggiate, per le quali anche la vita nei territori dell'obiettivo 3 sarebbe difficilmente sostenibile, offrendo loro condizioni abitative dignitose, che possano essere parte di processi più ampi di rigenerazione.

6. *Conclusioni*

L'idea del borgo, seppur contestata dagli studiosi del territorio, non solo è entrata ormai a far parte dell'immaginario collettivo ma è ampiamente impiegata dagli stessi comuni per accreditarsi come territori meritevoli di interesse, non esclusivamente turistico. Senza necessariamente sconfessarla, occorre avere consapevolezza dei rischi di questa omologazione, che potrebbe costringerli a un destino monofunzionale e di isolamento. L'attenzione ad azioni che pongano alla base i principi di differenziazione e adeguatezza riporta così, per concludere,

a un tema centrale per il governo del territorio, cioè la regia amministrativa del progetto urbanistico e dell'esercizio della funzione urbanistica nella direzione tracciata dalla Corte Costituzionale che è quella dello «sviluppo complessivo e armonico del territorio››, che consenta di realizzare le finalità economico-sociali delle comunità e garantire la positiva attuazione di valori costituzionalmente tutelati (Corte Cost., sentenza 179/2019), quanto mai essenziale e attuale per i territori dell'Italia di mezzo.

Ristrutturazione edilizia dei borghi: spesa conservativa o investimento per il futuro?

Marcella Gola

Sommario: 1. Il 'borgo': un oggetto di tutela privo di identità giuridica definita; 2. Segue. L'edilizia per la rivitalizzazione dei borghi e il *favor* per la destinazione turistica; 3. Un inaspettato *enforcement*: il recupero dei borghi tra gli obiettivi del PNRR. Il turismo si conferma destinazione favorita; 4. Finanziamento e risultato. Alcune considerazioni conclusive

1. *Il 'borgo': un oggetto di tutela privo di identità giuridica definita*

Il rilancio dei 'borghi' è da tempo all'attenzione pubblica per i valori che queste realtà identitarie esprimono, apprezzabili per i profili culturali, sociali ed economici, oltre che paesaggistici e ambientali.

Nel 1997 il Parlamento italiano ha adottato un'apposita legge, diffusamente nota appunto come 'legge borghi' nonostante tale espressione, di ampio utilizzo nel linguaggio comune, non sia presa a riferimento nel testo di legge e non corrisponda quindi a una figura giuridica definita.

La legge del 6 ottobre 2017, n. 158, con l'obiettivo prioritario di contrastare lo spopolamento dei 'piccoli Comuni', infatti, identifica l'ambito di sua applicazione con gli enti territoriali aventi un numero di *residenti* inferiore a 5.000 [1],

[1] Così esattamente dispone l'art. 1, secondo comma l. 6 ottobre 2017, n. 158: "per piccoli Comuni si intendono i Comuni con popolazione residente fino a 5.000 abitanti nonché i Comuni istituiti a seguito di fusione tra Comuni aventi ciascuno popolazione fino a 5.000 abitanti". Relativamente a questi enti, il successivo art. 4 dispone che: "1. I piccoli Comuni possono individuare, all'interno del perimetro dei centri storici, zone di particolare pregio, dal punto di vista della tutela dei beni architettonici e culturali, nelle quali realizzare, anche avvalendosi delle risorse di cui all'articolo 3, primo comma, interventi integrati pubblici e privati finalizzati alla riqualificazione urbana, nel rispetto delle tipologie costruttive e delle strutture originarie, attraverso gli strumenti a tale fine previsti dalla vigente normativa statale e regionale in materia". Il riferimento ai piccoli Comuni vale a circoscrivere l'ambito di applicazione della legge, e quindi l'attuale rilevanza giuridica del 'borgo' – a volte con la precisazione di 'sobborgo' - come luogo

dedicando perciò particolare attenzione agli abitanti legati stabilmente all'ente autonomo. Tale approccio è in coerenza con la finalità primaria enunciata, e quindi con l'obiettivo di elevare il numero attuale della popolazione attraverso la previsione di misure incentivanti volte a conseguire, in senso ampio, il miglioramento dello stato attuale dei luoghi attualmente svantaggiati.

Il riferimento al 'borgo', e nel particolare ai "borghi antichi" è presente nell'art. 4, quarto comma, della stessa legge, relativamente a una definita forma di valorizzazione, quella turistica [2].

Questa specifica funzionalizzazione dei borghi sarà ripresa più avanti nel presente studio, in quanto oggetto di rinnovata attenzione alla luce dei più recenti interventi normativi cui queste note si riferiscono e, nello specifico, incluso tra le azioni prioritarie per il rilancio complessivo del Paese dopo la crisi pandemica dichiarata dall'OMS nel 2020.

Nel disegno della legge n. 158 del 2017 il perseguimento della finalità indicata è sostenuto con il finanziamento del Fondo per lo sviluppo strutturale, economico e sociale dei piccoli Comuni, nuovo organismo istituito dall'art. 3, primo comma della stessa l. n. 158, le cui risorse sono specificamente destinate anche "alla salvaguardia e alla riqualificazione urbana dei centri storici" [3], rinnovando

---

autonomo, in quanto tale espressione, nel linguaggio comune, è utilizzata anche per indicare realtà interne a Comuni di maggiori dimensioni, distinguendo porzioni degli stessi caratterizzate da specifici elementi unificanti come possono essere ad esempio il riferimento alla professione prevalente praticata dei residenti, o la devozione a santi patroni cui è dedicata l'edificio di culto aggregante per la zona che da esso trae il nome, o altro fattore idoneo a differenziare quel contesto dall'insieme cui appartiene. Sui diversi significati del termine 'borgo' nella legislazione regionale v. P. Bonini, *Le differenti nozioni di "borgo" emergenti nella normativa regionale*, in *Federalismi.it*, 2025, 7, p. 49 e ss.

[2] Il termine 'borghi' è infatti presente solo nell'art. 4, l. 6 ottobre 2017, n. 158, già citato alla nota precedente, con rubrica 'Recupero e riqualificazione dei centri storici e promozione di alberghi diffusi', nel cui quarto comma compare il riferimento che qui interessa: "4. Per le finalità di cui al presente articolo, con particolare riferimento ai *borghi antichi* o ai centri storici abbandonati o parzialmente spopolati, i Comuni, anche avvalendosi delle risorse del Fondo di cui all'articolo 3, primo comma, possono promuovere nel proprio territorio la realizzazione di *alberghi diffusi*, come definiti ai sensi delle disposizioni emanate dalle regioni e dalle province autonome" (il corsivo è di chi scrive) .Nessuna indicazione di caratteri identificativi dei luoghi, salvo l'indirizzo di favore per la particolare destinazione turistica implicito nella previsione del suo finanziamento, tramite il richiamo al Fondo per lo sviluppo strutturale, economico e sociale dei piccoli Comuni, istituito dalla stessa legge, su cui v. subito *infra,* nel testo.

[3] Più ampiamente, ai sensi dell'art. 3 primo comma della l. n. 158 cit. le risorse del Fondo sono destinate "al finanziamento di investimenti diretti alla tutela dell'ambiente e dei beni culturali, alla mitigazione del rischio idrogeologico, *alla salvaguardia e alla*

quindi nel testo legislativo la sovrapponibilità tra le due localizzazioni - borghi e piccoli Comuni - in entrambi casi con *focus* sul 'centro storico' da valorizzare come indicato nella rubrica della legge n. 158 [4]. L'elemento caratterizzante, e unificante, il 'borgo' risulta essere quindi quello della piccola dimensione – e dell'autonomia amministrativa, dato l'accomunamento appunto ai 'piccoli Comuni', con focalizzazione sul 'centro storico'.

In proposito occorre inoltre evidenziare che non tutti i piccoli Comuni possono accedere al Fondo istituito dalla 'legge borghi', ma solo quelli che rientrino nelle tipologie ritenute appunto svantaggiate ai sensi della stessa l. n. 158 del 2017, elencate all'art. 1 secondo comma: "…I piccoli Comuni possono beneficiare dei finanziamenti concessi ai sensi dell'articolo 3 qualora rientrino in una delle tipologie elencate dalla stessa norma" [5], attenta quindi non solo al pregio e

riqualificazione urbana dei centri storici, alla messa in sicurezza delle infrastrutture stradali e degli istituti scolastici nonché alla promozione dello sviluppo economico e sociale e all'insediamento di nuove attività produttive. Per gli anni 2017 e 2018, nel Fondo di cui al primo periodo confluiscono altresì le risorse di cui all'articolo 1, comma 640, secondo periodo, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, che sono destinate esclusivamente al finanziamento degli interventi di ristrutturazione dei percorsi viari di particolare valore storico e culturale destinati ad accogliere flussi turistici che utilizzino modalità di trasporto a basso impatto ambientale". Il corsivo è di chi scrive.

[4] "Misure per il sostegno e la valorizzazione dei piccoli Comuni, nonché disposizioni per la riqualificazione e *il recupero dei centri storici dei medesimi Comuni*": così la rubrica della l. n. 158 del 2017 (il corsivo è di chi scrive). Il cerchio dell'intervento di valorizzazione, quindi, si restringe.

[5] L'ambito definito dalla legge è piuttosto ampio: ai sensi dell'art. 1, primo comma, l. 6 ottobre 2017, n. 158: "…I piccoli Comuni possono beneficiare dei finanziamenti concessi ai sensi dell'articolo 3 qualora rientrino in una delle seguenti tipologie: a) Comuni collocati in aree interessate da fenomeni di dissesto idrogeologico; b) Comuni caratterizzati da marcata arretratezza economica; c) Comuni nei quali si è verificato un significativo decremento della popolazione residente rispetto al censimento generale della popolazione effettuato nel 1981; d) Comuni caratterizzati da condizioni di disagio insediativo, sulla base di specifici parametri definiti in base all'indice di vecchiaia, alla percentuale di occupati rispetto alla popolazione residente e all'indice di ruralità; e) Comuni caratterizzati da inadeguatezza dei servizi sociali essenziali; f) Comuni ubicati in aree contrassegnate da difficoltà di Comunicazione e dalla lontananza dai grandi centri urbani; g) Comuni la cui popolazione residente presenta una densità non superiore ad 80 abitanti per chilometro quadrato; h) Comuni comprendenti frazioni con le caratteristiche di cui alle lettere a), b), c), d), f) o g); in tal caso, i finanziamenti disposti ai sensi dell'articolo 3 sono destinati ad interventi da realizzare esclusivamente nel territorio delle medesime frazioni; i) Comuni appartenenti alle unioni di Comuni montani di cui all'articolo 14, ventottesimo comma, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, o Comuni che comunque esercitano obbligatoriamente in forma associata, ai sensi del predetto

alla potenzialità ma anche all'oggettivo disagio da colmare, secondo il principio della coesione. Su questo concetto si tornerà in conclusione alle presenti note.

Ai fini del ricorso al Fondo la legge ha previsto la redazione di un Piano nazionale per la riqualificazione dei piccoli Comuni, da adottare entro 180 giorni dall'entrata in vigore della stessa legge – termine, come si vedrà, ampiamente inosservato –, con d.p.c.m., su proposta del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dei beni e delle attività culturali e del turismo, con il Ministro dell'economia e delle finanze, con il Ministro dell'interno, con il Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali e con il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, previa intesa in sede di Conferenza Stato - città ed autonomie locali unificata con la Conferenza Stato – regioni. Tale atto, frutto di un *iter* decisamente 'affollato', è stato approvato con d.P.C.m. del 2 agosto 2024 [6].

Per il raggiungimento dello specifico obiettivo della salvaguardia e riqualificazione urbana dei centri storici, finanziabile ai sensi della l. n. 158, cit., il quadro normativo di riferimento si deve completare con la disciplina dell'edilizia. Con questa prospettiva l'attenzione si sposta e si concentra sul piano individuale, quello del singolo soggetto legato all'immobile sito nel luogo da valorizzare, chiamato a far parte di un disegno complessivo di cui è componente e attore essenziale.

Per rendere effettive le misure offerte dalla parte pubblica sarà necessaria infatti l'iniziativa, o quanto meno l'adesione all' impulso dell'amministrazione competente, da parte di chi sia titolare di un diritto domenicale sugli immobili cui il sostegno previsto dalla legge è destinato.

Di particolare interesse è in proposito quanto dispone la stessa l. n. 158 del 2017, là dove configura un 'nuovo' ruolo dei Comuni interessati, cioè quello di proprietari: l'art. 5, infatti, disponendo misure volte a contrastare l'abbandono

---

ventottesimo comma, le funzioni fondamentali ivi richiamate; l) Comuni con territorio compreso totalmente o parzialmente nel perimetro di un parco nazionale, di un parco regionale o di un'area protetta; m) Comuni istituiti a seguito di fusione; n) Comuni rientranti nelle aree periferiche e ultraperiferiche, come individuate nella strategia nazionale per lo sviluppo delle aree interne del Paese, di cui all'articolo 1, tredicesimo comma, l. 27 dicembre 2013, n. 147.

[6] Il Piano nazionale per la riqualificazione dei piccoli comuni del 2024 è stato pubblicato in *Gazz. Uff.* del 20 agosto 2024, n. 194. Con d.p.c.m. 2 agosto 2024, è stata approvata la graduatoria - valida tre anni - per il "*Bando pubblico per il finanziamento dei progetti per il Piano Nazionale per la Riqualificazione dei Piccoli Comuni*", per un importo complessivo di 172 milioni di euro: cfr la documentazione pubblicata nel sito *https://www.casaitalia.governo.it/generali/notizie/bando-piccoli-comuni-online-il-testo-del-dpcm-con-la-graduatoria-dei-progetti-ammissibili/* Le modalità di riparto tra i Comuni ammessi al finanziamento devono essere stabilite tramite apposito decreto, ai sensi dell'art. 3, sesto comma, della l. l. 6 ottobre 207, n. 158.

di immobili siti nelle località ivi considerate, prevede infatti che "1. I piccoli Comuni, anche avvalendosi delle risorse di cui all'articolo 3, primo comma, possono adottare misure volte all'acquisizione e alla riqualificazione di immobili al fine di contrastare l'abbandono: *(omissis)*; b) di edifici in stato di abbandono o di degrado, anche allo scopo di prevenire crolli o comunque situazioni di pericolo".

La formulazione della norma è per la verità diretta a tutelare la sicurezza pubblica; d'altro canto, se l'obiettivo – e relativo finanziamento – è quello della riqualificazione dei luoghi, un'acquisizione mirante solo all'isolamento e inaccessibilità di edifici in distruzione non avrebbe senso, potendo già in quel caso l'Amministrazione competente avvalersi degli ordinari strumenti di tipo coercitivo e impegnare i proprietari alla corretta conservazione dei beni stessi. La norma, quindi, assume significato se non vale solo a legittimare – ulteriormente – un intervento comunale a fronte dell'inerzia dei proprietari per reagire all'ammaloramento dei loro beni, a tutela dell'incolumità pubblica, ma deve essere interpretata nel contesto di sistema che la legge in questione ha inteso valorizzare.

Nella sostanza, ai fini di queste note è interessante rilevare che l'intervento pubblico introdotto all'art. 3 della l. n. 158 del 2017 concreta la responsabilizzazione dell'amministrazione locale, chiamata a realizzare direttamente gli obiettivi d'insieme indicati dalla legge, anche indipendentemente dal concorso dei privati, fino a sostituirli nella titolarità del bene da salvaguardare.

2. *Segue. L'edilizia per la rivitalizzazione dei borghi e il* favor *per la destinazione turistica*

In base a quanto disposto dall'art. 2, quarto comma, del t. u. dell'edilizia, d.p.r. 6 giugno 2001, n. 380, ai Comuni è affidata la disciplina dell'attività edilizia. Il t.u. edilizia – punto di riferimento ma non fonte unica della disciplina in materia -, d.P.R. n. 380 del 2001, non definisce l'edilizia, ma all'art. 3 individua ed elenca gli interventi che ne sono oggetto, distinguendoli a seconda delle tipologie indicate nel testo (manutenzioni ordinarie e straordinarie, restauri e risanamenti conservativi, ristrutturazioni, nuove costruzioni ulteriormente suddivise in varie sottocategorie, nonché 'interventi di ristrutturazione urbanistica'), alle quali corrisponde una specifica azione pubblica.

La principale espressione della competenza in materia consiste nell'adozione del regolamento edilizio comunale, atto che tratta nello specifico delle modalità costruttive, "con particolare riguardo al rispetto delle normative tecnico-estetiche, igienico-sanitarie, di sicurezza e vivibilità degli immobili e delle pertinenze degli stessi". (art. 4, primo comma, t.u.e.).

In coerenza con questa previsione generale, anche la ristrutturazione dei – piccoli Comuni e – dei borghi art. 4 quinto comma dispone che "I livelli qualitativi

degli interventi di cui ai commi precedenti devono essere garantiti mediante verifiche indipendenti che assicurino la trasparenza delle procedure, la certezza delle prestazioni e l'utilizzo di protocolli energetico-ambientali". Qualità anche nell'amministrare, quindi, specializzando il ruolo delle P.a. rispetto alla gestione 'ordinaria', con intervento aggiuntivo di valutazioni tecniche indipendenti per attestare la conformità dell'azione con gli obiettivi della legge di settore.

Considerato il quadro normativo e amministrativo così risultante, il modello introdotto dall'art. 4 della legge n. 158 del 2017 qualifica la disciplina applicabile alle piccole realtà locali, differenziandole quindi rispetto alla tendenziale omogeneità che ancora le caratterizza come espressioni dell'autonomia locale, agendo direttamente non sull'organizzazione ma sul contenuto delle funzioni ad esse riconosciute.

In questa prospettiva, dunque, la norma richiamata indica uno specifico indirizzo al potere comunale, dimensione amministrativa cui, esercitando le competenze in materia edilizia, spetta la conformazione dell'autonomia dei privati – e la sua limitazione - nel perseguimento di interessi pubblici, affidati dal legislatore alla cura del livello territoriale ritenuto ad essi più vicino e adeguato.

Il legislatore statale, pur non comprimendo l'autonomia comunale – "i piccoli Comuni *possono*", recita la norma - ne determina un condizionamento, nel senso di favorire e orientare la scelta di recupero e riqualificazione dei centri storici alla destinazione di *alberghi diffusi*, alla cui promozione è appunto rivolta la norma citata.

La stessa norma circoscrive ulteriormente l'intervento, riferendo gli interventi trattati "all'interno del perimetro dei *centri storici*, zone di particolare pregio, dal punto di vista della tutela dei beni architettonici e culturali", aggiungendo quindi la ricaduta sulla continuità della tradizione estetica ed esteriore dei luoghi. Le risorse messe a disposizione per la realizzazione dell'obiettivo (art. 3 primo comma della stessa l. n. 158 del 2017 cit.) sono infatti a beneficio di "interventi integrati pubblici e privati finalizzati alla riqualificazione urbana, nel rispetto delle tipologie costruttive e delle strutture originarie", ai sensi della legislazione statale e regionale in materia e con gli strumenti ivi assegnati.

Non solo 'cosa', quindi, ma anche 'come' rivitalizzare. Il dato più significativo del disegno è rappresentato dalla considerazione congiunta - o meglio, *integrata*, usando l'espressione testuale ribadita anche al successivo secondo comma dell'art. 4, più volte richiamato[7], - di iniziative ed attori pubblici e privati, da

[7] Il testo dell'art. 4, l. 6 ottobre 2017, n. 158, così dispone: "Gli interventi integrati, di cui al primo comma, prevedono: il risanamento, la conservazione e il recupero del patrimonio edilizio da parte di soggetti privati; la realizzazione di opere pubbliche o di interesse pubblico, nel rispetto dei caratteri identificativi e tipici delle zone di cui al primo comma; la manutenzione straordinaria dei beni pubblici già esistenti da parte dell'ente locale e il riuso del patrimonio edilizio inutilizzato;

porre in essere mediante gli strumenti a tale fine previsti dalla vigente normativa statale e regionale in materia.

Discorso in parte analogo vale per le Regioni, dato che in base al terzo comma del più volte citato art. 4 le stesse " *possono* prevedere forme di indirizzo e coordinamento finalizzate al recupero e alla riqualificazione dei centri storici, anche in relazione agli interventi integrati di cui ai commi 1 e 2 e anche attraverso la promozione dello sviluppo sostenibile mediante iniziative nell'ambito della strategia di *green community* di cui all'articolo 72 della legge 28 dicembre 2015, n. 221" (il corsivo è di chi scrive). 'Possono', quindi, anche in questo caso rispettando l'autonomia costituzionalmente garantita, ma sollecitando e orientando l'esercizio delle funzioni locali in modo da confluire nella tutela di interessi la cui dimensione eccede quella locale e regionale, attuando in tal modo una declinazione della sussidiarietà che potremmo definire 'additiva', intesa come combinazione di tutte le sfere di competenza in gioco per aumentare l'efficacia del risultato.

Il disegno legislativo rivolto alla tutela dei borghi, secondo l'interpretazione qui proposta, attribuisce dunque rilevanza al profilo dominicale, anche incentivando l'acquisizione pubblica, secondo una costruzione che accentua la funzionalizzazione della proprietà, *in primis* quella privata, fattore centrale per conseguire il fine pubblico della rivitalizzazione dei borghi o piccoli Comuni.

Questa lettura dimostra la rilevanza della disciplina edilizia, che determina le condizioni per realizzare questo intervento sussidiario, in funzione del risultato che, implicitamente, si intende favorire anche con il concorso di altri privati, questa volta in funzione di co-finanziatori. Si pensi in particolare alle banche, dato che l'intervento in esame deve essere inteso come investimento: l'attrattività del progetto nella prospettiva del finanziatore deve quindi accompagnare quella del luogo nel suo complesso, oltre che dell'immobile che si intende nello specifico rivitalizzare.

Un preciso impegno e, al tempo stesso, un limite, è rappresentato dall'art. 4, primo comma, della l. n. 158 del 2017, ove è sancito il rispetto delle tipologie costruttive e delle strutture originarie, in ciò condizionando la portata innovativa del recupero, ma in coerenza con il fine conservativo proprio della dimensione culturale del bene da valorizzare, arricchito quindi di qualità oltre la sua fisicità[8].

---

il miglioramento e l'adeguamento degli arredi e dei servizi urbani; gli interventi finalizzati al consolidamento statico e antisismico degli edifici storici nonché alla loro riqualificazione energetica; la realizzazione di infrastrutture e servizi adeguati; il miglioramento del decoro urbano e dei servizi urbani quali l'apertura e la gestione di siti di rilevanza storica, artistica e culturale".

[8] Si consideri sul tema anche quanto disposto dall'art 3 *bis*, d.p.r. 6 giugno 2001, n. 380, dedicato appunto agli interventi di conservazione, ai sensi del quale "1. Lo strumento urbanistico individua gli edifici esistenti non più compatibili con

Anche se la disciplina dell'edilizia non si rivolge in via esclusiva né presuppone la natura di proprietario in capo ai soggetti cui è destinata, il collegamento con la regolamentazione civilistica della proprietà e più in generale dei diritti reali è evidente. Ci si trova, quindi, in un punto di intersezione tra pubblico e privato, nel quale la costruzione di sistema è tanto più necessaria in quanto il risultato atteso è unitario, dando vita a un organismo privo di definizione giuridica ma al tempo stesso oggetto di interventi specifici e differenziati.

L'attuazione della disciplina edilizia, volta a regolare gli interventi con oggetto il singolo immobile, in questo particolare contesto rivela un aspetto del tutto peculiare, meritevole di sottolineatura: l'attrattività che si vuole raggiungere agendo sul piano immobiliare deve essere letta anche alla luce del ripopolamento, obiettivo, si ricorda, posto alla base della 'legge borghi'.

L'unione dei diversi profili che qui confluiscono ha per effetto ulteriore quello della creazione di nuove comunità, con l'esito di 'dare anima' quindi a collettività che divengono custodi del luogo, anche se le persone che risiederanno nel borgo recuperato non necessariamente rappresenteranno un elemento di continuità identitaria, potendo provenire da realtà diverse.

Questa considerazione accentua l'importanza della cura dell'aspetto esteriore del luogo da animare, e ne diviene a tal fine essenziale in modo da consentire quella forma di 'immedesimazione' che caratterizza queste piccole realtà. Il tutto, naturalmente, ha un costo elevato che deve presentare adeguate prospettive di compensazione, come del resto ben presente al legislatore e testimoniato dall'istituzione del più volte richiamato Fondo per lo sviluppo strutturale, economico e sociale dei piccoli Comuni.

---

gli indirizzi della pianificazione. In tal caso l'amministrazione comunale può favorire, in alternativa all'espropriazione, la riqualificazione delle aree attraverso forme di compensazione incidenti sull'area interessata e senza aumento della superficie coperta, rispondenti al pubblico interesse e comunque rispettose dell'imparzialità e del buon andamento dell'azione amministrativa. Nelle more dell'attuazione del piano, resta salva la facoltà del proprietario di eseguire tutti gli interventi conservativi, ad eccezione della demolizione e successiva ricostruzione non giustificata da obiettive ed improrogabili ragioni di ordine statico od igienico sanitario". Nel caso qui in esame si può immaginare che gli strumenti urbanistici privilegino la conservazione dei vecchi edifici e il coinvolgimento dei proprietari nella rivitalizzazione dell'area, riqualificata perché riportata idealmente al suo passato, da adeguare alle nuove esigenze di massima fruibilità.

3. *Un inaspettato* enforcement*: il recupero dei borghi tra gli obiettivi del PNRR. Il turismo si conferma destinazione favorita*

Nell'esaminare il rapporto tra urbanistica ed edilizia non emerge con la dovuta rilevanza il profilo degli usi che la 'legge borghi' sottende, essendo in buona misura riconducibile al settore delle leggi a tutela e valorizzazione della cultura: in particolare difetta un espresso sostegno alle tradizioni locali, fulcro della identità locale che contraddistingue un luogo dall'altrove.

Come già si anticipato nelle pagine precedenti, la stessa l. n. 158 del 2017 mostra espressamente un'attenzione particolare – testimoniata dal previsto finanziamento a supporto degli interventi necessari a raggiungere l'adeguatezza delle strutture – alla destinazione turistica, che, dal complesso delle disposizioni di contesto, può essere intesa in senso ampio, sia di visita, sia di soggiorno.

Sul punto interviene, per ovvie ragioni in modo inatteso rispetto al disegno avviato nel 2017, il PNRR, inserendo l'azione dedicata ai borghi nell'ambito della Missione 1 – digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo-, Componente 3 – Turismo e Cultura –, sancendo quindi in via definitiva il connubio tra cultura e turismo che caratterizza i luoghi considerati[9].

Per la realizzazione della Missione sono state coinvolte le Regioni e le Province autonome, chiamate ad individuare ciascuna il progetto di recupero di un borgo l'investimento, senza quindi mettere in diretta competizione i singoli territori autonomi[10].

---

[9] Si deve osservare che l'attrattività dei borghi, come impostata ai numeri 3 e 4 riferibili alle aree interne, assume una visione d'insieme che è propria – anche - dell'urbanistica, accentuando la trasversalità del tema e le conseguenti complessità nel coordinamento delle competenze da mettere in campo per raggiungere il risultato voluto.

Sulle misure del PNRR per la rigenerazione dei borghi v. 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 appalti*, 2022, 4, p. 458 e ss.; E. Guarnieri, *Ripresa e resilienza tra le vie dei borghi storici*, in *Aedon*, 2022, 3 C. Vitale, *Riuso e valorizzazione del patrimonio culturale nelle aree interne. Profili giuridici*, Torino, 2024, p. 163 ss.; S. Ciccarese, *Divari territoriali: l'esempio del "borgo"*, in *www.ipof.it - Italian Papers on Federalism*, 3, 2025, p. 77 e ss; In termini più ampi, cfr. L. Giani, M.D'Orsogna, *Diritto alla città e rigenerazione urbana. Esperimenti di resilienza*, in AA.VV., *Scritti in onore di Eugenio Picozza*, Napoli, III, 2019, p. 2005 ss.; A. Giusti, *La rigenerazione urbana come strategia di ripresa e resilienza,* in *Munus*, 2021, 2, pag. 329 e, in precedenza, Id., *La rigenerazione urbana*, Napoli, 2018; G.A. Primerano, *Il consumo di suolo e la rigenerazione urbana*, Napoli, 2022; G. Piperata *Rigenerazione urbana e patrimonio culturale nell'esperienza amministrativa italiana di ripresa e resilienza*, in *Aedon*, 2024, 1, spec. p. 8 ss.

[10] V. in dettaglio la documentazione riportata dal sito *https://pnrr.cultura.gov.it/assegnazione-risorse-avviso-imprese-borghi-dsg-n-731-18-06-24-m1c32-1-*

La scelta, da un lato poco soddisfacente se si consideri che è mancato inevitabilmente il confronto tra luoghi meritevoli in termini assoluti, indipendentemente dalla loro localizzazione regionale e accettando l'eventuale concentrazione in determinate località a discapito di altre, ha evidentemente evitato una possibile conflittualità istituzionale che si sarebbe con forte probabilità creata nel caso in cui la selezione fosse stata accentrata. Inoltre, in positivo, ha indotto tutte le Regioni a guardare al proprio interno, prendendo coscienza delle realtà e delle potenzialità da esse fino ad ora evidentemente non ancora sviluppate.

In proposito è utile una precisazione. In assenza di una nozione legislativa e unitaria del 'borgo', anche a livello comunicativo spesso differenziato in base alla sua vocazione – rurale, storico, medievale… –, il PNRR impone una circoscrizione sufficientemente definita dell'oggetto cui si rivolge l'intervento da finanziare. Data l'esistenza di una legislazione statale in tema di finanziamento dei 'borghi', sia pure con finalità non esattamente coincidenti, come si dirà, con quelle perseguire dal PNRR, il borgo da valorizzare finisce per identificarsi nel centro storico del piccolo Comune. Tra queste realtà occorre poi implicitamente identificare quelle che più si prestano a un uso turistico, e tra le rimanenti, una per Regione, individuare quella che presenti il miglior progetto di 'sviluppo conservativo', coniando un'espressione suggerita dal contesto. Si tratterà di un progetto nel quale la difficoltà e il pregio consistono proprio nel convincente raggiungimento dell'equilibrata combinazione di due termini altrimenti antitetici.

Si tratta in particolare di creare le condizioni per la fruizione, miratamente turistica, dei beni, riconoscendo a questi interventi tanto un positivo effetto di rilancio culturale, economico e sociale, quanto, indirettamente, di decongestione dei centri maggiori, là dove l'afflusso turisti diviene più un aggravio che una conquista [11].

---

attrattivita-dei-borghi/ . In generale l'ampia documentazione riferita a questa azione nell'ambito del PNRR è pubblicata sui siti del Governo, tra i quali si richiamano in particolare i seguenti: *https://pnrr.cultura.gov.it/misura-2-rigenerazione-di-piccoli-siti-culturali-patrimonio-culturale-religioso-e-rurale/2-1-attrattivita-dei-borghi/*; *https://www.italiadomani.gov.it/it/Interventi/investimenti/attrattivita-dei-borghi.html* ; *https://cultura.gov.it/pnrr-borghi* .

[11] In questo senso cfr Corte cost., 24 maggio 2024, n. 94, secondo la quale l'*overtourism* può determinare «la trasformazione urbanistica di interi quartieri e centri, con ricadute di rilievo anche sulla gestione dei servizi pubblici locali». Sul tema la Corte è intervenuta nuovamente nella sentenza 16 dicembre 2025, n. 186, che sarà richiamata anche *infra*, nel testo e alal nota (13); in questa più recente pronuncia il Giudice delle leggi, al punto 6.2 del considerato in diritto ha affermato che "È noto, infatti, che il cosiddetto *home sharing*, diffusosi grazie alla creazione di piattaforme *on line*, da

La ristrutturazione edilizia diviene quindi la precondizione per l'effettiva fruibilità dei luoghi cui si riferisce. Per questa stessa ragione pratica, tuttavia, l'intervento di ristrutturazione deve risultare funzionale allo scopo, vuoi per la diretta utilizzabilità come struttura turistica – gli alberghi diffusi sono espressamente indicati-, vuoi per la definizione del contesto che il turismo deve accogliere. Contesto che deve essere tanto attrattivo quanto accessibile, con il rispetto dei parametri di sostenibilità che devono garantire anche la non eccessiva artificiosità del risultato relativamente alla reale natura dei luoghi cui l'intervento si riferisce.

Da qui la necessità di procedere con adeguate sinergie tra competenze diverse al fine di garantire un movimento coordinato tra la pluralità di azioni che convergono nel rilancio del 'borgo'. In particolare, e a titolo esemplificativo, rileveranno quelle storiche, architettoniche, ambientali e paesaggistiche, manageriali, oltre che giuridiche e istituzionali: considerato che nel caso del PNRR i criteri di valutazione sono quelli europei, nella fattispecie si tratta di ben ottemperare un obbligo giuridico assunto da parte dello Stato. Nell'ottica del PNRR, si evidenzia, ripresa (economica) e resilienza (urbanistica) devono corrispondere alla ristrutturazione e riqualificazione degli edifici.

Si tratta di un'edilizia finalizzata, da riempire di contenuti, oltre che da ripopolare. Nonostante, come già evidenziato, l'iniziativa possa essere ricondotta ai privati il ruolo giuda dell'Amministrazione è fondamentale.

È un tema interessante questo che lega l'iniziativa ai privati. Ci si può chiedere infatti fino a che punto essi debbano condividere l'impostazione suggerita dal titolo di queste brevi note, e cioè se l'approccio debba essere quello della conservazione o quello dell'investimento.

A titolo di esempio pratico, e tornando allo sviluppo turistico dei luoghi interessati dalla riqualificazione, si consideri che l'attrattività pensata anche per decongestionare i centri di maggiore dimensione - e con riconosciuta tradizione per l'accoglienza di visitatori - comporta che i borghi vicini sappiano porsi come valida alternativa, in concorrenza con i luoghi prossimi di principale attrazione.

---

un lato rappresenta un'occasione di integrazione del reddito per numerose famiglie, ma dall'altro ha concorso a determinare fenomeni di *overtourism* in diverse città, che hanno prodotto "esternalità" negative. In primo luogo, si è prodotta una contrazione degli alloggi disponibili per lavoratori e studenti fuori sede, con conseguente effetto inflazionistico sul costo degli alloggi stessi".

La scelta di valorizzare l'utilizzo per finalità turistiche dei borghi rigenerati è coerente con il Piano strategico dello sviluppo del turismo adottato ai sensi dell'art. 34-*quinquies*, primo comma, del d.l. 18 ottobre 2012, n. 179, convertito, con modificazioni, dalla l. n. 221 dello stesso anno, come indicato sia nel primo atto riferito al periodo 2017 -2022, sia in quello successivo, PST 2023 -2027; quest'ultimo è scaricabile dal sito *www.ministeroturismo.gov.it › piano-strategico-del-turismo-2*.

Al tempo stesso, necessariamente, dovranno essere costruite valide sinergie tra le due diverse realtà e rispettive tipologia di offerta turistica, per realizzare azioni e strutture di comune interesse. Ciò che occorre, infatti, è ottenere la continuità dei luoghi, specie da intendere come offerta turistica unitaria.

La destinazione turistica degli edifici, come già osservato può essere letta come finalità preferenziale per gli interventi da finanziare, suggerendo una destinazione d'uso specifica avente carattere imprenditoriale, sia pure anche di limitate dimensioni.

Emerge così la corretta finalità da ricondurre al finanziamento che, in coerenza con gli obiettivi dell'Unione, dalla quale i fondi in discussione provengono, è quella della *coesione*, del superamento delle difficoltà economiche e del divario che esistente all'interno dell'area di riferimento europea [12].

Si tratta inoltre di comprendere se e in quale misura sia proponibile e sostenibile una variazione dell'esistente, destinata a costruire una nuova identità al contesto sul quale si interviene. Per fare un esempio concreto, si pensi alla possibile decorazione degli edifici esistenti con murales, che trasformi e caratterizzi *ex novo* luoghi che, in precedenza, non godevano della conquistata particolarità espressa dai dipinti. Importante in questi casi è garantire la creazione di sistemi omogenei, non essendo sufficientemente identitarie le iniziative singolari, prive di continuità tematica e di legame con il contesto tradizionale in cui si affermano, tali da diventare un *unicum* con lo stesso, indipendentemente dal pregio artistico, apprezzabile o meno, delle pitture.

Uno spunto interessante per affrontare la fattispecie si può trovare nella recente sentenza della Corte costituzionale del 16 dicembre 2025, n. 186, concernente una legge regionale che ha posto norme limitative a contrasto del fenomeno del c.d. *overtourism* e in particolare volte a diminuire la percentuale di ampliamento alberghiero, fonte di trasformazione delle città in troppo ricettive e poco residenziali. La Corte ha ritenuto che tali misure restrittive non contrastino con le norme costituzionali a tutela di libertà di impresa e diritto di proprietà, rispondendo a esigenze di utilità sociale e ambientale, ai sensi dell'art. 41 bilanciando in particolare libertà d'impresa e interessi della collettività.

---

[12] Sulla coesione cfr, tra gli altri, AA.VV., *La coesione politico territoriale,* a cura di P.L. Portaluri, G. De Giorgi Cezzi, in *A 150 anni dall'unificazione amministrativa italiana. Studi*, II, a cura di L. Ferrara, D. Sorace, Firenze, 2016; S. Cassese, *Dallo sviluppo alla coesione. Storia e disciplina vigente dell'intervento pubblico per le aree insufficientemente sviluppate*, in *Riv. trim di dir. Pubbl.*, 2018, (2), p.579 e ss.; F. Manganaro, *Politiche di coesione*, in AA.VV., *Enciclopedia del Diritto - Funzioni amministrative*, a cura di B. G. Mattarella M. Ramajoli, Milano, III, 2022, p. 839 ss. ; G. De Giorgi Cezzi, *Regioni e politiche europee di coesione*, in *Nuove autonomie*, 2024, (speciale n. 1), p. 293 ss., con espresso riferimento al PNRR.

Come si legge infatti rispettivamente ai punti 2.1 e 2.2 del considerato in diritto, la legge impugnata è conforme "ai sensi dell'art. 41, secondo comma, Cost., in quanto volta a perseguire un'utilità sociale, consistente nella possibilità di adeguare l'espansione della ricettività alberghiera alle effettive esigenze del territorio comunale", ribadendo "l'ampia discrezionalità che caratterizza la funzione regolatoria comunale. Ragionando diversamente, si dovrebbe dubitare anche della legittimità costituzionale dell'art. 7 della legge n. 1150 del 1942, che prevede – senza dettare criteri-guida – il potere comunale di zonizzazione funzionale, idoneo a limitare l'iniziativa economica dei proprietari" [13].

Il ruolo del Comune, in particolare, risulta essere evidenziato dall'analisi svolta dal Giudice delle leggi, non solo tramite il richiamo ai principi di sussidiarietà [14] e adeguatezza, ma anche, prendendo spunto dalla fattispecie esaminata relativa alla destinazione d'uso turistico ricettiva – extralberghiera, nel caso -, distinguendo "il profilo strutturale-edilizio del bene (che ha «le caratteristiche della civile abitazione») dal profilo gestionale, cioè dal suo stabile utilizzo a fini di attività ricettiva"[15].

---

[13] La pronuncia, già richiamata in nota (11), si riferisce alla l.r. Toscana n. 6 del 2024, recante Testo unico del turismo, e in particolare alle norme riguardanti gli alberghi (art. 22, sesto comma), le strutture ricettive extra-alberghiere con le caratteristiche della civile abitazione (artt. 41, commi 3 e 4; 42; 43; 44; 45 e 144) e le locazioni turistiche (art. 59). La sentenza pone attenzione anche al ruolo comunale, in merito al quale afferma che "In definitiva, la norma impugnata conferma la generale funzione comunale di regolare gli insediamenti sul proprio territorio, funzione che non richiede specifici criteri-guida nella legge, essendo caratterizzata da elevata discrezionalità (ad esempio, C. St. 4 novembre 2024, n. 8718; 25 settembre 2024, n. 7790; 21 luglio 2023, n. 7147), fermo restando il necessario rispetto dei generali principi di ragionevolezza e imparzialità".

[14] Nella sentenza n. 186 del 2025, in particolare, la Corte costituzionale, riferendosi alla disciplina regionale degli 'affitti brevi', al punto 7.3 del considerato in diritto afferma che "…i problemi posti dalle locazioni turistiche brevi si concentrano in alcune zone del territorio e presentano diverse peculiarità in ognuna di esse. Il livello regionale e quello locale, dunque, sono in linea di massima più adeguati per adottare la disciplina amministrativa volta a conciliare gli interessi dei proprietari e degli utenti con quelli contrapposti (di tipo sociale ed urbanistico). In altri ordinamenti statali (Francia, Germania, Regno Unito e Spagna), emerge un collegamento tra la disciplina delle locazioni turistiche ed il governo del territorio, con conseguente previsione di poteri regolatori e autorizzatori degli enti locali".

[15] Il Giudice delle leggi, sent. e loc. cit, richiama nel testo le pronunce del C. St. 27 luglio 2022, n. 6609, e 3 agosto 2022, n. 6824, aggiungendo al ragionamento il fatto che " la destinazione residenziale e quella turistico-ricettiva rappresentano due categorie funzionali autonome dal punto di vista urbanistico (art. 23-*ter* del d.p.r. 6 giugno 2001, n. 380 e art. 99 l. reg. Toscana 10 novembre 2014, n. 65, recante «Norme per il governo

Il quadro che ne emerge è quindi più ampio e complesso di quanto potrebbe apparire limitandosi al solo effetto diretto e immediato, del recupero edilizio.

Si torna quindi alla centralità del *sistema*, nel caso anche di tipo turistico locale come tracciato in origine dal codice del turismo e disciplinato dalle leggi regionali in materia, senza il quale il progetto di rilancio delle zone meno sviluppate – sempre in chiave sostenibile, si intende – è destinato all'insuccesso.

4. *Finanziamento e risultato. Alcune considerazioni conclusive*

La rubrica della legge, com'è già stato evidenziato, si riferisce ai 'piccoli Comuni', quindi a soggetti di diritto, costituzionalmente garantiti, concentrando l'attenzione non sulle funzioni amministrative ma sui relativi centri storici, riconosciuti di per sé centri di interesse pubblico che si intendono recuperare strutturalmente e mantenere vivi, favorendone l'abitazione e ripopolandoli.

Il finanziamento è presupposto necessario per il conseguimento di questo obiettivo, e i criteri dettati per la sua erogazione si aggiungono a quelli esistenti per conformare le modalità costruttive alle norme di settore, in connessione con la disciplina dell'urbanistica - art. 4 della legge urbanistica, n. 1150 del 1942 -, rivolta all'assetto dei centri abitati e allo sviluppo del territorio.

Il convergere dell'interesse privato con quello pubblico, che condiziona e motiva il finanziamento con risorse erariali, si rapporta in questa fattispecie a una pluralità di obiettivi, che il PNRR intende far confluire in queste particolari realtà, a partire da quello primario europeo della coesione territoriale e sociale.

Inoltre, si deve preliminarmente osservare che il finanziamento incide sull'attività privata in materia edilizia [16], affermandone quindi quella funzio-

---

del territorio»; si veda anche Cass. pen.-19 novembre 2024, n. 42369)".

Nella stessa sentenza n. 186 del 2025, al punto 7.4 del considerato in diritto, la Corte afferma espressamente che "La destinazione di un immobile residenziale a locazione turistica non può essere considerata elemento essenziale del diritto di proprietà", in ciò allargando il divario tra aspetti urbanistico – edilizi, pubblicistici, e dominicali, civilistici, aggiungendo ulteriormente un riferimento alla possibile compresenza di riferimenti alla natura di beni culturali riconosciuta agli immobili oggetto della legge conformativa regionale. Gli intrecci tra materie trasversali riferibili a un unico bene materiale trovano quindi un assetto variabile a seconda del contesto e della finalità prevalente perseguita dal legislatore che, se non riduttiva degli standard garantiti dalla tutela di competenza esclusiva statale, possono essere ricondotte all'ambito concorrente della valorizzazione ed essere comunque considerate incidentali rispetto alle finalità prevalenti perseguite dalla disciplina regionale.

[16] Non si tratta in realtà della sola edilizia, come si espone al sito *https://pnrr.*

nalizzazione risultante dalla combinazione con la l. n. 158 del 2017 che va oltre il consueto intervento pubblico, di natura prevalentemente limitativa o conformativa.

La sinergia e la continuità con le scelte di natura pubblicistica parte dalla pianificazione urbanistica, cui gli interventi edilizi si rapportano: la sintonia di intenti parte da lì, senza fermarsi ai confini comunali se l'obiettivo è anche quello, già ricordato, di collegare il piccolo comune al centro maggiore vicino, condividendone e ottimizzandone l'attrattività.

Così infrastrutture e servizi diventano fondamentali, così come la comunicazione per la visibilità della destinazione che si vuole valorizzare, a partire, tanto per fare un esempio pratico, dalla cartellonistica stradale. Sono, sempre a titolo di esempio, da progettare forme di collaborazione tra singoli e associazioni per la realizzazione di eventi, prospettiva che richiede una multifunzionalità dei luoghi, con un corretto equilibrio strutturale tra residenziale, commerciale e culturale.

Il finanziamento è perciò un sostegno fondamentale, una spinta più che gentile – oltre l'ottica della *nudge regulation* – ma non è di per sé sufficiente a elevare a pubblico l'interesse espresso dal beneficiario finale dei finanziamenti pubblici per l'intervento di ristrutturazione, se non armonizzato all'interno di un sistema più complesso e coordinato.

Occorre sempre considerare, per completezza, che si tratta dei borghi, piccoli centri da riabitare, finanziabili se aventi le caratteristiche specifiche dettate dalla l. n. 158 del 2017: sono centri minori, attrattivi per storicità architettura, tradizione, posizione e panorama, ma che sono rimasti tali proprio in quanto divenuti inadatti a rispondere alle esigenze della vita urbana, non tutte apprezzabili – traffico, rumore, inquinamento, affollamento – ma in buona parte rispondenti alle esigenze di presenza e fruibilità dei servizi e delle infrastrutture coerenti con l'esigenza dello stile di vita attuale, specie quello lavorativo [17].

---

cultura.gov.it/assegnazione-risorse-avviso-imprese-borghi-dsg-n-731-18-06-24-m1c32-1-attrattivita-dei-borghi/: "In attuazione di quanto previsto dall'investimento M1C3|2.1 Attrattività dei borghi, Linea di Azione B – Sostegno di iniziative imprenditoriali realizzate nei Comuni assegnatari di risorse per l'attuazione di Progetti locali di rigenerazione culturale e sociale dei piccoli borghi storici, con il Decreto del Segretario Generale 18 giugno 2024, n. 731 sono assegnate risorse pari ad euro 188.262.497,55 destinate al finanziamento di 2779 iniziative imprenditoriali, secondo la ripartizione riportata nell'Allegato 1. Il provvedimento è stato ammesso alla registrazione della Corte dei Conti il 12/07/2024 al n. 1989".

[17] Il tema è affrontato espressamente dal già citato PST 2023 -2027, ove si tratta il tema dell'accessibilità e della mobilità turistica, indicando una specifica misura di *governance*, nel rispetto del riparto di competenze in tema di micromobilità. Il PST indica che la gestione, già sperimentata e da continuare " anche per rispondere alla necessità di rendere omogenei gli strumenti di coinvolgimento degli

Il maggior disagio vissuto per assenza di collegamenti, asili, strutture sanitarie in loco deve essere compensato da un alto livello qualitativo di ciò che caratterizza il luogo [18], senza al tempo stesso rinunciare all'adeguamento del livello delle garanzie di fruizione delle prestazioni sociali ed economiche rivolte all'intera collettività. In questo ampliato contesto anche gli interventi di carattere edilizio assumono una rilevanza in quanto parti integranti di quel sistema che si vuole affermare e diventano essi stessi occasione per il rilancio dell'economia locale.

Ai piccoli Comuni corrispondono piccole comunità: occorre elaborare programmi di contenuto sociale per agevolare l'insediamento di famiglie che possano dare una prospettiva di continuità nel ripopolamento dei borghi. La casa paesana è senza dubbio una precondizione rilevante, ma non sufficiente, per centrare l'ampio obiettivo che risulta dalla combinazione dei due canali di finanziamento paralleli *ex* l. n. 158 del 2017 e PNRR. La presenza di immobili abbandonati da ristrutturare e recuperare può costituire un punto di partenza, da riempire di contenuti che vanno oltre la sistemazione del singolo edificio e soprattutto devono rappresentare l'avvio di un processo di rinnovamento non vincolato alla disponibilità di risorse dedicate, già in partenza insufficiente vuoi perché non ancora erogata, vuoi perché circoscritta a casi isolati e in sostanza da ritenere sperimentali.

Il finanziamento pubblico diventa esso stesso quindi una delle condizioni di accessibilità, impegnando certo le risorse della collettività, ma gli obiettivi socia-

---

operatori nella mobilità urbana, deve indirizzarsi verso un ruolo centrale di ANCI ed un coordinamento del Ministero per rispondere a quelle esigenze trasportistiche connesse alle città d'arte ed ai piccoli borghi. La soluzione dei titoli autorizzatori stagionali, parzialmente testata dalle mete turistiche estive, potrebbe essere replicata, con lo stretto coinvolgimento del Ministero e di ANCI nella programmazione della logistica per grandi eventi, fiere, manifestazioni e per i contesti urbani ad alto tasso di frequentazione turistica con un preferenziale coinvolgimento della micro mobilità": così il Piano cit., p. 177, indicando una delle possibili azioni orientate nel senso della costruzione di sistema tra gli attori.

[18] Un dato interessante che emerge dal Piano strategico per il turismo 2023 – 2027 è rappresentato dall'attrattività dei borghi per il turismo non solo 'culturale', nel cui ambito in base ai dati Istat riportati risultano essere tra le mete preferite (v. p. 208) o per il "turismo delle radici" (p. 208), o ancora per quello religioso o dei cammini (p. 219) ma anche per il turismo c.d. "di alta gamma", con alta capacità di spesa. Il PST cit. a p. 291, riporta infatti che "l'Italia è al primo posto per chi vuole visitare le città d'arte e ama le località di campagna e i piccoli borghi, davanti alla Francia, mentre è al secondo posto in termini di grandi città (Milano e Roma) e per la montagna, superata dalla Svizzera. Solamente al quarto posto, invece, per una vacanza balneare, dove prevalgono le mete esotiche". La prospettiva della rigenerazione come investimento si presenta quindi economicamente interessante.

li, economici e culturali da raggiungere non possono essere soddisfatti solo in questo modo. Determinate è anche la volontà dei privati cui esse sono in fine destinate, sensibilizzati non tanto dal beneficio economico immediato ma dalla prospettiva di valorizzazione del bene, da usufruire direttamente o meno, e dalla presenza di investitori professionali che manifestino fiducia nella redditività dei capitali impegnati.

Ulteriore considerazione interessante è che in questa fattispecie l'intervento pubblico non è mirato alla realizzazione del diritto all'abitazione e all'accesso alla proprietà ai sensi dell'art. 47 cost., come avviene nelle ipotesi ascrivibili alla edilizia qualificabile come economica e popolare, ma persegue un fine diverso, più ampio, ascrivibile alla già ricordata coesione territoriale, allo sviluppo economico e alla valorizzazione del patrimonio culturale, anche indipendentemente dalle condizioni personali dei beneficiari e dai loro più diretti bisogni.

Particolarmente significativo per le riflessioni qui esposte è quindi, in conclusione, il già anticipato richiamo alla coesione, più che principio – obiettivo sancito sin dal preambolo del Trattato sull'Unione, ed enunciato all'art. 3, terzo comma dello stesso Atto, per ridurre il divario tra i livelli di sviluppo delle varie regioni e il ritardo delle regioni meno favorite. Questi obiettivi sono perseguiti nell'ambito dell'Unione europea, prevalentemente, se non quasi esclusivamente, attraverso la previsione di fondi specifici di finanziamenti, quindi finanziamenti mirati, e così accade anche nel caso qui in esame, rispetto al quale ciò che si può evidenziare è la pluralità e l'articolazione di fini specifici che si intendono conseguire.

Anche il testo della Costituzione nazionale adotta questa stessa metodologia, come sancisce l'art. 119, sesto comma, in tema di autonomia finanziaria degli enti territoriali, ai sensi del quale "per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni, lo Stato destina risorse aggiuntive ed effettua interventi speciali in favore di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni" [19].

[19] Per completezza si cita anche l. 26 giugno 2024, n. 86, di attuazione dell'art. 116, terzo comma, Cost., la quale subordina l'autonomia differenziata al rispetto di numerosi principi di rilevanza costituzionale, tra i quali l'art. 1, primo comma, "al fine di rimuovere discriminazioni e disparità di accesso ai servizi essenziali sul territorio", richiama espressamente quelli "di unità giuridica ed economica, di coesione economica, sociale e territoriale, anche con riferimento all'insularità, nonché dei principi di indivisibilità e autonomia e in attuazione del principio di decentramento amministrativo". La rilevanza della coesione è presente anche nello schema di schema di d.d.l. recante delega al governo per la revisione delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, il cui art. 1 (Delega al Governo per la revisione delle leggi sull'ordinamento

In ambito europeo il termine di coesione non può essere considerato come sinonimo di unificazione, bensì tiene conto e garantisce le differenze, non si sostituisce alla pluralità che pure intende congiungere stabilmente attraverso organismi comuni. La matrice comune con il termine 'coerenza' sottolinea ancora di più la compresenza di una pluralità di interessi che devono però essere compatibili con un risultato condiviso *e concordato*, convergenza che presuppone la messa a sistema di una pluralità di relazioni, e sono appunto queste ultime la priorità da costruire. I modelli organizzativi in grado di unire più realtà che si vogliono mantenere autonome – pubbliche e private, locali o di maggiore estensione, trasversali o mono settoriali, e così via.

Per l'UE la coesione è da considerare alla stregua di politica di investimento, non di perequazione, anche a discapito del perseguimento di obiettivi comuni. Anche con riferimento ai finanziamenti appositamente introdotti dal PNRR, occorre evidenziare che l'atto non prevede una selezione dei sostegni in base all'effettivo stato di difficoltà avvertito dai territori da sostenere, ma segue un vincolo generale che concentra la destinazione delle risorse per il 40 per cento al sud.

A livello europeo è anche da segnalare come esista già una profonda differenziazione tra territori. Gli atti già identificano ad esempio le zone rurali, le zone depresse, le zone urbane, zone per l'appunto per le quali si è richiesto un intervento differenziato e adeguato da parte dell'ordinamento statale per garantire per garantire il perseguimento delle finalità comuni condivise. È la realtà europea che valorizza questo criterio di differenziazione per zone; è poi sicuramente nell'ambito della politica europea è da segnalare la progressiva crescente acquisizione di peso da parte delle regioni, cioè l'attenzione per gli enti sub statali, nella consapevolezza, per l'appunto, che le differenziazioni che essi esprimono debbano entrare a far parte del pacchetto costruttori di strumenti di costruzione dell'Unione europea, per una maggiore condivisione di obiettivi e valori.

I fini sono chiari e compatibili pur nella loro eterogeneità, la difficoltà sarà, come spesso accade, combinare e armonizzare le azioni dei molteplici attori pubblici e privati chiamati alla loro realizzazione, trovando una convergenza di interessi non colmabile con la previsione di finanziamenti, peraltro come detto insufficienti a soddisfare le aspettative e le richieste ipotizzabili.

Occorre certamente una capacità progettuale forte e affidabile.

---

degli enti locali) dispone: "1. La presente legge è volta a garantire la coesione sociale, territoriale e ordinamentale, nell'unità e indivisibilità della Repubblica, e la regolare costituzione e il funzionamento degli organi elettivi di comuni, province e città metropolitane, enti locali rappresentativi del territorio e delle popolazioni, nonché ad assicurare la salvaguardia e lo sviluppo delle competenze e delle funzioni ai medesimi attribuite per il benessere delle comunità di riferimento". Il testo (versione 4.8.2023) è consultabile al sito *https://provinceditalia.it/wp-content/uploads/2023/10/SCHEMA-DDL-DELEGA-REVISIONE-TUEL.pdf*.

In questo senso la metodologia adottata dal PNRR, per l'attuazione del quale i bandi, come già ricordato, attivano appunto una competitività tra progetti che prescinde da forme di perequazione predeterminate, premiando così tutti i territori regionali sulla base di una scelta progettuale interna ad essi.

L'idea di fondo è quella di colmare o valorizzare le differenze, da far convergere a risultati condivisi e collegati all'idea di sviluppo sostenibile sopra ricordata. Il modello sperimentato, pur da circoscrivere al contesto straordinario cui è riconducibile, nel premiare un solo progetto per ciascuna Regione, dalle stesse selezionato, rappresenta uno stimolo per una giusta competitività che parte dalla diretta responsabilizzazione delle autonomie territoriali alle quali compete il governo del territorio, materia che resta principale riferimento anche in seguito alla combinazione con altre che, come nella fattispecie qui esaminata, su di essa di riflettono.

Non possiamo chiedere alla autonomia contrattuale più di quanto ci può dare (su autonomia contrattuale e turismo sostenibile)

Marcello Maggiolo

Sommario: 1. Premessa. Attrattività dei borghi e autonomia contrattuale. – 2. Romanticismo e individualismo. – 3. L'autonomia contrattuale nello sfruttamento turistico del patrimonio immobiliare. – 4. Autonomia contrattuale e controlli sull'autonomia contrattuale. L'eteronomia di vincoli e incentivi. – 5. Due considerazioni conclusive su *overtourism* e monocultura economica.

1. *Premessa. Attrattività dei borghi e autonomia contrattuale*

In un ambito di riflessione dedicato ad autonomia contrattuale, turismo sostenibile e conformazione dei diritti reali, l'ampio e complessivo tema di borghi oggetto di interventi di vario tipo – urbanistici, strutturali, logistici e altro ancora – capaci tutti di renderli attrattivi, interventi collocati nell'ambito di un patrimonio edilizio extraurbano recuperato e sottratto quindi a una sorta di dismissione solo all'apparenza inarrestabile, tutto questo viene coniugato con l'altrettanto grande principio della autonomia contrattuale.

Appaiono così due nuclei concettuali forti. Attrattività e recupero dei borghi da un lato, autonomia contrattuale dall'altro lato. Due nuclei concettuali che forniscono prospettive molto diverse, tra le quali ci può essere frizione, se non conflitto.

2. *Romanticismo e individualismo*

Proprio il turismo, con il tema della sua sostenibilità e, soprattutto, con il problema della sua insostenibilità, illumina i termini di questa possibile frizione.

Da un lato appare infatti l'immagine – affascinante, bucolica – di piccoli borghi nascosti, attraenti e attrattivi. Rimanda alla constatazione, più ampia, della "*piacevole eccentricità*" e del "*museo di regole*" con cui è confezionato il terzo libro del Codice civile[1], e rimanda così all'idea un po' *völkisch* di una vita da radicare

[1] R. Caterina, *Sul Libro III: della proprietà*, in *Del permanente e del transeunte.*

nella natura, lontana dal materialismo urbano, che consenta di riappropriarsi di una dimensione spirituale e misticheggiante. Un postromantico *Land und Leute* nello stile di Wilhelm Heinrich Riehl[2].

Dall'altro lato, dal lato della autonomia privata, troviamo invece un principio sistematico il quale serve – per sua stessa essenza – a soddisfare prima di tutto interessi individuali, personali, egoistici. Interessi di vario tipo, ma che poi nella dimensione contrattuale dell'autonomia si concentrano nella categoria degli interessi patrimoniali.

Possiamo certamente discutere, e molto discutiamo, di giustizia contrattuale, di interventi esterni volti a riequilibrare un assetto di interessi sbilanciato a favore dell'uno o dell'altro contraente, di sopravvenienze e di rinegoziazione, di tutela del contraente debole e quant'altro. Sono discussioni vivaci e inesauribili.

E tuttavia, in ultima analisi, quando si tratta della autonomia contrattuale, al vertice di tutta la vicenda giuridicamente significativa riappare, sempre e comunque, una decisione presa dall'individuo il quale vuole ottenere qualcosa per sé, il quale sceglie quali interessi soddisfare e il quale cerca di farlo[3]. È una determinazione individuale immancabile.

3. *L'autonomia contrattuale nello sfruttamento turistico del patrimonio immobiliare*

Per di più, nella dimensione più specifica del contratto e dell'autonomia contrattuale, e proprio perché ci si muove nel campo dei rapporti patrimoniali, la decisione contrattuale è sostenuta dalla specifica volontà individuale di fare un buon affare, o almeno evitarne uno cattivo. A questo obiettivo mirano quindi, almeno in prima battuta, le varie figure elaborate nella recente o relativamente recente prassi della contrattazione turistica.

Si pensi a configurazioni particolari dei vincoli condominiali[4], quali i condhotel con le necessarie regolamentazioni pattizie delle modalità di utilizzazione

---

Per gli ottant'anni del codice civile a cura di M. Maggiolo e M. Miele, Torino, 2024, p. 80.

[2] W. – H. Riehl, *Land und Leute*, Stoccarda e Tubinga, J.G. Cotta'scher Verlag, 1854.

[3] Limpidamente L. Balestra, *Introduzione al diritto dei contratti*, Bologna, il Mulino, 2015, p. 36.

[4] Sulla rottura del criterio proprietario operata dalle legislazioni speciali in materia di condominio, il cui esito sarebbe la sua configurazione come 'luogo complessificato', cfr. A. Bucelli, *Abitazione e condominio. Contributo allo studio dei diritti e degli interessi in comunione*, Napoli, Esi, 2018, p. 153 ss.

dell'immobile a tutela della sua vocazione alberghiera[5]. Si pensi ancora alle multiproprietà, collegate al mercato delle seconde case e quindi al turismo e al tempo libero[6], vieppiù nella variante della multiproprietà alberghiera[7]; e ancora alla gestione turistica di immobili contigui, per lo più siti in centri storici, secondo la formula nota come albergo diffuso[8]. Viene poi in rilievo il mondo delle locazioni turistiche o dei bed&breakfast e delle piattaforme digitali tramite le quali ne viene governata l'offerta[9], per arrivare ai terreni utilizzati al fine di realizzare agglomerati sostanzialmente immobiliari, che a fini fiscali e amministrativi vengono mascherati da case mobili o campeggi[10].

---

[5] Cfr. per un primo controllo A. Bernes, *Proprietà immobiliare e condivisione fra legge e contratto. Dalla comunione al* condhotel, Torino, Giappichelli, 2024, spec. p. 237 ss. e il Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 22 gennaio 2018, n. 13 ("*Regolamento recante la definizione delle condizioni di esercizio dei condhotel, nonché dei criteri e delle modalità per la rimozione del vincolo di destinazione alberghiera in caso di interventi edilizi sugli esercizi alberghieri esistenti e limitatamente alla realizzazione della quota delle unità abitative a destinazione residenziale, ai sensi dell'articolo 31 del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 novembre 2014, n. 164*").

[6] Cfr., anche qui a campione, G. Alpa, *Multiproprietà. Problemi attuali e prospettive di normazione*, in *Riv. not.*, 1987, p. 1097 ss.; G. Di Rosa, *Proprietà e contratto. Saggio sulla multiproprietà*, Milano, Giuffrè, 2002, *passim*; F. Gerbo, Iura in re. *Codificazione e sistema*, Napoli, Esi, 2017, 105 ss.; V. inoltre la disciplina ora contenuta agli artt. 69 ss. cod. cons. (dove sono state convogliate le regole del d.lgs. 9 novembre 1998, n. 427, attuativo della direttiva 94/47/CE concernente "*la tutela dell'acquirente per taluni aspetti dei contratti relativi all'acquisto di un diritto di godimento a tempo parziale di beni immobili*", così come integrato dalla l. 29 marzo 2001, n. 135, sulla riforma del turismo e dalla legge comunitaria 1° marzo 2002, n. 39)

[7] R. Santagata, *Diritto del turismo*[6], Utet Giuridica, Torino, 2025, p. 262 s.; G. Trapani, *La circolazione immobiliare delle strutture turistico – ricettive. Dalla multiproprietà al condhotel*, Napoli, Esi, 2023, *passim*.

[8] Per tutti v. F. Morandi, *Percorsi regionali di disciplina dell'albergo diffuso e dell'ospitalità diffusa*, in *Riv. it. dir. del turismo*, 2015, p. 327 ss.

[9] Cfr. almeno R. Santagata, *Diritto del turismo*, cit., p. 244 ss. e il Regolamento UE 2024/1028 del Parlamento Europeo e del Consiglio dell'11 aprile 2024 "*relativo alla raccolta e alla condivisione dei dati riguardanti i servizi di locazione di alloggi a breve termine e che modifica il regolamento (UE) 2018/1724*"; per qualche dato quantitativo v. anche *https://www.ilsole24ore.com/art/fenomeno-airbnb-2017-giro-d-affari-triplicato-e-record-alloggi-AGqSIBlD*.

[10] L'obiettivo di sottrarsi all'obbligo di versare l'IMU e all'obbligo di ottenere il permesso di costruire utilizzando manufatti solo teoricamente mobili è stato di recente bloccato dalla giurisprudenza amministrativa (Cons. Stato, sez. VI, 28 marzo 2025, n. 25971; v. anche R. Santagata, *Diritto del turismo*, cit., p. 204 ss.

Si potrebbe proseguire, ma non ce n'è bisogno[11]. La rassegna basta infatti a giustificare il rilievo di come ciascuna delle strutture giuridiche ora evocate sia concepita dall'autonomia dei privati con il precipuo obiettivo di allargare l'utilizzazione di risorse abitative, e più in generale del patrimonio edilizio. Ma questo, molto semplicemente, sta a significare che questi strumenti giuridici privatistici, nessuno escluso, sono a disposizione di persone fisiche e giuridiche le quali intendano sfruttare il patrimonio immobiliare nel perseguimento di scopi prima di tutto lucrativi. L'obiettivo primario di chi scelga quegli schemi giuridici è la creazione di valore aggiunto, ben più che la tutela ambientale, paesaggistica, storica, culturale e quant'altro attenga alla sostenibilità.

Ma ancora, nell'ottica della destinazione turistica, l'autonomia contrattuale non governa soltanto le forme di utilizzazione del patrimonio immobiliare. Il turismo è fatto, in parte consistente o in modo addirittura prevalente, di servizi, erogati sulla base di altrettanti atti di autonomia. Trasporti, logistica, manutenzione, pulizie, guide e accompagnatori turistici, *food&beverage*[12]. Anche qui, a monte di tutto c'è sempre la scelta egoistica di realizzare propri interessi patrimoniali.

4. *Autonomia contrattuale e controlli sull'autonomia contrattuale. L'eteronomia di vincoli e incentivi*

Si arriva così al titolo di questa breve riflessione: non possiamo chiedere alla autonomia contrattuale più di quanto ci può dare. È un aforisma semiserio, ovviamente; è solo un modo per segnalare la illusorietà dell'idea che sia possibile affidare alla autonomia contrattuale l'obiettivo di contribuire alla sostenibilità e, più in particolare, alla sostenibilità del turismo. Semmai, l'autonomia, in quanto tale, spinge verso la insostenibilità del turismo. Nella chiave della sostenibilità il tema non è cioè l'autonomia contrattuale in sé. Il tema è piuttosto quello dei controlli e dei limiti imposti alla autonomia contrattuale.

---

[11] Si pensi, in ambito solo parzialmente diverso, al fenomeno delle compensazioni in ambito paesaggistico e ambientale realizzate mediante la attribuzione di diritti edificatori ai privati a fronte, tra le altre cose, di loro interventi volti al miglioramento della qualità urbana, paesaggistica e ambientale per i quali non sono disponibili fondi pubblici (B. Mastropietro, *Natura e circolazione dei diritti edificatori*, Napoli, Esi, 2013, p. 58 ss.) e – guardandoli dal lato dei privati – ai partenariati pubblici e privati nella gestione di beni immobili pubblici (artt. 174 ss. e 201 D. lgs. 31 marzo 2023, n. 36 "*Codice dei contratti pubblici in attuazione dell'articolo 1 della legge 21 giugno 2022, n. 78, recante delega al Governo in materia di contratti pubblici*", sui quali cfr. P.M. Rosa Salva, *I beni immobili pubblici. Valorizzazione e affidamento tra concessioni e contratti*, Napoli, Editoriale scientifica, 2024, p. 51 ss.).

[12] Ancora R. Santagata, *Diritto del turismo*, cit., p. 163 ss.

Il che sposta la attenzione su altri due fondamentali nuclei concettuali. In una logica di sostenibilità del turismo, il tema dei controlli sull'autonomia privata viene in considerazione in due direzioni.

Per un verso, la latitudine e la innata vocazione alla soddisfazione di interessi egoistici dell'autonomia privata è contenuta, o potrebbe essere contenuta, mediante l'imposizione di regimi vincolistici, che non consentano ogni tipo di sfruttamento commerciale della risorsa immobiliare, e non lo facciano, alternativamente o cumulativamente, sul piano del godimento e sul piano degli atti di disposizione. Come peraltro è chiaro, il decisore del regime vincolistico non può che essere la mano pubblica.

Per altro verso, nella medesima ottica del contenimento, si collocano possibili sistemi di incentivazione, volti a favorire determinati tipi di utilizzazione economica delle risorse immobiliari a scapito di altre delle quali, con una valutazione in ultima analisi politica, sia stata appurata l'insostenibilità. E anche in questo caso l'incentivo ha una matrice inevitabilmente pubblica[13].

In entrambi i casi, l'approdo è dunque nella eteronomia, nella dimensione di interventi pubblici. Si entra così in un'area rispetto alla quale lo studioso del diritto privato non ha specifiche competenze, dovendosi limitare a constatare la estraneità del tema alla dimensione nella quale potrebbe invece essere un interlocutore qualificato.

5. *Due considerazioni conclusive su overtourism e monocultura economica*

Certo è però che, giunti ormai alla fine di questa breve riflessione, e smessa per un momento la veste del giurista privatista ed indossata quella del cittadino, è difficile sottrarsi alla tentazione di esprimere un paio di osservazioni conclusive.

La prima muove dalla considerazione, innegabile, di come in zone periferiche della nostra penisola la presenza turistica ben potrebbe essere non invasiva, e sarebbe perciò sostenibile e quindi addirittura auspicabile. Ma la penisola non è poi così grande. Le zone periferiche sono tutte e inevitabilmente vicine a zone non periferiche, vale a dire alle città d'arte o ad altre mete turistiche celebri e celebrate: a luoghi devastati dal turismo. Se allora la ripopolazione di aree periferiche è un bene, e il turismo dirottato verso aree periferiche potrebbe altrettanto essere un bene, occorre anche tenere presente che è illusorio pensare che ne risulti risolto o anche solo attenuato il problema dell'*overtourism* esistente altrove. Il turismo sostenibile dei borghi non basta a rendere sostenibile il turismo dei centri storici o simili. Anzi, probabilmente lo aggrava.

In una recente intervista, lo scrittore Mauro Corona, lamentandosi del turismo che affolla le Tre Cime di Lavaredo, ha avuto modo di auspicare la promo-

[13] V. sopra, nota 11.

zione di altri luoghi meno conosciuti, e lo ha fatto dicendo che "*ci sono posti belli come le Tre Cime, belli come Ortisei o la Val Badia. Prendetevi la briga di andare a vedere la Val Cimoliana, che è la valle più bella del Pianeta. Ma chi sa dov'è la Val Cimoliana? Nessuno*"[14]. Proseguendo in questo ragionamento simpaticamente provocatorio, se è certo vero che la Val Cimoliana è assai bella, basta guardare una qualsiasi carta geografica per accorgersi che la Val Cimoliana è collocata giusto a metà strada tra Venezia e Cortina d'Ampezzo. E allora, se e quando la Val Cimoliana ricevesse una nuova vocazione turistica, e in ragione dell'incremento della ricettività che sarebbe consentita dall'utilizzazione degli strumenti poc'anzi illustrati, il risultato facilmente pronosticabile sarebbe quello di turisti i quali, nell'arco del fine settimana passato nella Val Cimoliana, si recherebbero una volta a Venezia e una volta a Cortina. Il cui rispettivo problema di un gigantesco *overtourism* viene così addirittura amplificato.

Al di là dell'aneddoto, a mio modo di vedere, e ben che vada, il problema dell'*overtourism* resta intatto. Più probabilmente ne esce aggravato. A questa constatazione si collega la seconda e ultima considerazione conclusiva. L'industria del turismo genera benessere, e quindi c'è ogni ragione per favorirla, tanto più che nessuno in Italia può sostenere il costo politico di frapporre ostacoli a essa. Neppure è possibile però tenere nascosto il fatto che in Italia il turismo, e tutto quanto ruota intorno al turismo, sta sempre più diventando una monocultura economica[15]. Ma questa nostra economia turistica è fatta quasi interamente dello sfruttamento di risorse preesistenti, vale a dire di un patrimonio storico, artistico, paletnologico, ambientale, culturale proveniente dal passato. Rispetto a esso, gli apporti di innovazione e di creatività sono davvero marginali. È allora intuitivo come appaia uno scenario prospettico estremamente rischioso, sul piano strategico della competitività, sul piano macroeconomico, sul piano etico. Non è il caso di soffermarsi sulle ragioni di questa rischiosità, che sono molteplici e facilmente percepibili. Piuttosto, merita dire che proprio rispetto al rischio che si accompagna allo scenario di una monocultura turistica dovrebbe trovare collocazione il tema di una autentica sostenibilità o insostenibilità del turismo.

---

[14] L'intervento è stato trasmesso nel programma "*È sempre Cartabianca*" andato in onda il 2 settembre 2025 su Rete4, e suoi stralci sono leggibili in *https://www.ildolomiti.it/montagna/2025/overtourism-e-la-maleducazione-a-fare-sembrare-la-montagna-piu-affollata-corona-invece-che-pubblicizzare-tre-luoghi-bisognerebbe-promuoverne-anche-altri*.

[15] Di nuovo a livello più o meno giornalistico, v. a esempio M. Costa, *FuTurismo. Un accorato appello contro la monocultura turistica*, Bolzano, Raetia, 2022, *passim* e A. Giuzio, *Turismo insostenibile. Per una nuova ecologia degli spazi e del tempo libero*, Milano, Altreconomia, 2024, *passim*.

I partenariati sociali*

Andrea Maltoni

Sommario: 1. Premessa. – 2. Ambito soggettivo e ambito oggettivo di applicazione della disciplina contenuta nel Codice dei contratti pubblici. – 3. Le fonti di disciplina dei contratti di partenariato sociale. – 4. Oggetto, causa e caratteri dei contratti di partenariato. – 5. Convergenze e divergenze tra i contratti di partenariato sociale e i modelli organizzativi di amministrazione condivisa. – 6. I contratti di partenariato sociale: strumenti per realizzare un'autentica collaborazione pubblico privati.

1. *Premessa*

Occorre premettere che la disciplina sui partenariati sociali non è stata introdotta dal Codice dei contratti pubblici del 2023, dal momento che sono rintracciabili non soltanto disposizioni di previgenti Codici dei contratti pubblici in argomento, ma anche disposizioni ancor più risalenti di diritto speciale riguardanti gli interventi in sussidiarietà e il baratto amministrativo (*i.e.*: l'art. 4, quarto comma e ss., l. 14 gennaio 2013, n. 10; l'art. 23, d.l. 29 novembre 2008, n. 185 conv. con mod. dalla l. 28 gennaio 2009, n. 2; l'art. 11, secondo comma, lett. f), d.lgs. 14 marzo 2011, n. 23; l'art. 24, d.l. 12 settembre 2014, n. 133, conv. dalla l. 11 novembre 2014, n. 164[1]).

---

* Il presente scritto costituisce la rielaborazione della relazione tenuta al convegno su "*Attrattività dei borghi e recupero del patrimonio edilizio in una logica di sostenibilità. Strumenti privatistici e pubblicistici a confronto*", organizzato dal Dipartimento di Scienze Giuridiche dell'Università di Bologna in data 16-17 settembre 2025.

[1] Per una ricostruzione di alcuni antecedenti normativi riguardanti il baratto amministrativo e per l'evidenziazione dei caratteri distintivi della disciplina di cui all' art. 24, d.l. 12 settembre 2014, n. 133 e di quella contenuta nell'art. 190, d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50, si v. Manzetti, *Baratto o Baratti amministrativi. Una questione da dirimere*, in *Amministrazione In Cammino*, 2018, spec. p. 3 ss. Si v. altresì C. Conti, deliberazione n. 2/SezAut/2020/QMIG, "*Possibilità di estensione ai crediti di natura extra tributaria dell'istituto del "baratto amministrativo*" ex art. 190 del d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50", in *http://www.corteconti.it*.

Ci si può limitare in questa sede, senza condurre un minuzioso raffronto tra le disposizioni del previgente Codice dei contratti pubblici del 2016 e quelle attualmente contenute nell'art. 201, d.lgs. 31 marzo 2023, n. 36, a rilevare come nel nuovo Codice dei contratti la disciplina del baratto amministrativo sia confluita in quella più generale del partenariato sociale. Pur essendo stata dunque forgiata una disciplina unitaria dei contratti di partenariato sociale, non può sfuggire come le attività o le prestazioni che possono costituire oggetto dei medesimi siano piuttosto eterogenee. Tra queste ultime ve ne sono alcune che inducono a considerare i partenariati sociali quali strumenti utili per il recupero del patrimonio edilizio (anche al fine di rendere attrattivi i borghi) in una logica di cooperazione tra enti pubblici e soggetti privati.

2. *Ambito soggettivo e ambito oggettivo di applicazione della disciplina contenuta nel Codice dei contratti pubblici*

Vediamo brevemente quali sono gli elementi più significativi contenuti nella normativa di disciplina.

Con riguardo all'ambito soggettivo di applicazione, occorre considerare che l'art. 201, d.lgs. 31 marzo 2023, n. 36, fa riferimento, da un lato agli enti concedenti[2] (*i.e.*: "*qualsiasi amministrazione aggiudicatrice o ente aggiudicatore, ovvero altro soggetto, pubblico o privato, che affida contratti di concessione di lavori o di servizi e che è comunque tenuto, nella scelta del contraente, al rispetto del Codice*"), e dall'altro ai cittadini, singoli o associati, nonché a microimprese, piccole e medie imprese[3], il riferimento alle quali costituisce una significativa novità introdotta dal Codice dei contratti pubblici del 2023.

La medesima disciplina delinea anche il proteiforme oggetto dei contratti di partenariato sociale; in particolare, all'art. 201, primo comma, d.lgs. 31 marzo 2023, n. 36 sono state individuate tre fattispecie: i) quella prevista alla lett. a), in base alla quale tali contratti possono contemplare la "*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*"; ii) quella di cui alla lett. b), ossia inerente

---

[2] Si v. l'art. 13, sesto comma dell'Allegato I.1 del d.lgs. 31 marzo 2023, n. 36.

[3] Tale estensione dell'ambito soggettivo di applicazione della disciplina *de qua* denota come la stessa concezione della sussidiarietà orizzontale alla stessa sottesa, contrariamente a quanto sostenuto (si v. C. St., Sez. II, 5 febbraio 2003, n. 2691/02, parere su ricorso straordinario del Presidente della Repubblica, nonché Manzetti, *Baratto o Baratti amministrativi*, *cit.*, p. 33), non possa essere circoscritta agli enti del terzo settore (per una lettura estensiva di tale principio sia considerato rinviare a Maltoni, *Il conferimento di potestà pubbliche ai privati*, Torino, Giappichelli, 2005, spec. 123 s.

ai contratti riguardanti la "*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 che, all'uopo, beneficiano di incentivi fiscali direttamente attinenti alla attività svolta dal singolo o dalla associazione, o comunque utile alla comunità territoriale di riferimento*"; iii) quella prevista alla lett. c), che contempla i contratti che disciplinano il "*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*"; in tali casi "*l'esecuzione delle opere è esente da oneri fiscali e amministrativi, salva l'imposta sul valore aggiunto*".

Come è stato evidenziato nella Relazione di accompagnamento del Codice dei contratti del 2023[4], redatta dal Consiglio di Stato, si tratta di "*figure negoziali che perseguono finalità di interesse generale, ovvero socialmente utili per i cives e per la collettività territoriale di riferimento (impingenti in beni comuni, ovvero public goods) attraverso una reciproca datio in solutum*". Ciò, in quanto, come è stato sottolineato nella medesima Relazione, "*i cittadini singulatim ovvero associati, o le piccole e medie imprese, anziché pagare un debito tributario in denaro, assolvono alla propria obbligazione tributaria pel tramite di una prestazione d'opera o di servizi*", mentre "*l'ente territoriale, anziché pagare un'opera o un servizio, porta in compensazione un proprio credito tributario*".

3. *Le fonti di disciplina dei contratti di partenariato sociale*

In termini generali, deve porsi in rilievo come i contratti di partenariato sociale qui in considerazione siano disciplinati da più fonti, segnatamente: i) da una fonte di rango primario, che funge da disciplina quadro – contenente soltanto alcuni elementi essenziali –, che definisce le fattispecie per sommi capi, rimettendo ad un'altra fonte la disciplina attuativa e integrativa; ii) da un atto generale o da un regolamento dell'Ente territoriale locale, stante il rinvio molto ampio a tale fonte, contenuto al comma 1 dell'art. 201, d.lgs. 31 marzo 2023, n. 36, col quale debbono disciplinarsi i criteri e le condizioni per la conclusione dei contratti di partenariato sociale. Inoltre, si prevede che l'atto generale tiene conto di strumenti di soft law, costituiti da "*bandi-tipo predisposti dall'ANAC*", da "*contratti-tipo predisposti dal DIPE, di concerto con l'Autorità di regolazione di settore e con il Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato*".

[4] Si v. C. St., Commento all'art. 201, contenuto nella *Relazione agli articoli e agli allegati allo schema definitivo di Codice dei contratti pubblici*, 7 dicembre 2022, in *https://www.giustizia-amministrativa.it*.

La disciplina legislativa valorizza, dunque, l'autonomia normativa degli Enti territoriali locali, che però, diversamente dal passato, finisce per essere influenzata dagli atti di soft law. Sebbene non sia stabilito un rapporto di gerarchia tra la fonte regolamentare locale e i bandi-tipo, nonché i contratti-tipo – nel senso che non sussiste un obbligo di tale fonte di conformarsi a questi ultimi – appare inevitabile che gli atti di soft law fungano da atti di indirizzo, che dovrebbero rendere maggiormente omogenee le discipline locali.

Inoltre, la normativa di rango primario valorizza lo strumento contrattuale, ma, diversamente dal passato (*i.e.* dalla previgente disciplina contenuta nel Codice dei contratti pubblici), stabilisce di tener conto "*dei bandi-tipo predisposti dall'ANAC e dei contratti-tipo predisposti dal DIPE, di concerto con l'Autorità di regolazione di settore e con il Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato*".

L'ANAC e il DIPE sono chiamati dunque a fornire indirizzi, allo scopo di facilitare l'adozione di regolamenti o atti generali e, conseguentemente, la conclusione di contratti di partenariato sociale, tenuto conto che per molti Enti locali, soprattutto di piccole dimensioni, è risultata un'opera tutt'altro che agevole (per non dire eccessivamente ostica) quella di redigere un atto generale/regolamento locale rivolto a disciplinare nel dettaglio: *i)* i criteri e le condizioni per la conclusione dei contratti di partenariato sociale; *ii)* il procedimento per la conclusione di tali contratti (o meglio le fasi in cui questo si articola); *iii)* i tipi di incentivi, esenzioni e sgravi fiscali da prevedere nei medesimi contratti.

Bandi-tipo e contratti-tipo possono dunque costituire un punto di riferimento importante soprattutto per gli Enti di piccole dimensioni, nei quali, in mancanza di professionalità interne qualificate, gli organi di indirizzo politico risultano sforniti di un supporto per redigere un regolamento/atto generale.

A rivelarsi di maggiore complessità sono sempre stati l'individuazione delle tipologie e la determinazione degli incentivi e/o delle esenzioni fiscali, da disciplinarsi con tale regolamento, in relazione alle attività o alle prestazioni proposte dai privati.

Come è stato osservato dalla Corte dei conti Sezione Autonome, con riferimento al baratto amministrativo, ma il discorso va ora esteso a tutte le fattispecie di partenariato sociale previste dall'art. 201 del Codice dei contratti, il legislatore ha introdotto «una vera e propria deroga al principio della indisponibilità del credito tributario, in quanto … pone l'Amministrazione locale nella condizione di disporre dell'an e del quantum di un tributo in funzione della realizzazione di un intervento di utilità sociale effettuato a cura ed a spese dei contribuenti che ne facciano richiesta. Tale deroga è resa possibile dal fatto che, operando il bilanciamento di interessi, il Legislatore si è espresso in favore delle esigenze costituzionalmente garantite dal principio di sussidiarietà orizzontale, consentendo all'ente di rinunciare alla potestà impositiva prevista dalla legge in funzione del

recupero del valore sociale della partecipazione dei cittadini alla comunità di riferimento»[5].

É stato inoltre puntualizzato, dai medesimi magistrati contabili, come «gli enti territoriali possano predeterminare, in sede regolamentare, i casi in cui, in ossequio al principio di sussidiarietà orizzontale (art. 118 Cost.), sia possibile concordare, con cittadini singoli o associati che ne facciano richiesta, lo svolgimento di attività socialmente utili nella gestione di aree e beni immobili (quali pulizia, manutenzione, abbellimento di aree verdi, piazze, strade, interventi di decoro urbano, iniziative culturali, recupero e riuso di aree e beni immobili inutilizzati), da compensare con la riduzione o l'estinzione di crediti extratributari disponibili assicurando il rispetto delle regole di contabilità pubblica e di salvaguardia dei vincoli e degli equilibri finanziari dell'ente locale, nonché dei principi di trasparenza, di parità di trattamento e di non discriminazione»[6].

Se dunque, in termini generali, il regolamento locale potrà ispirarsi nel disciplinare i tributi locali e i crediti extratributari alle indicazioni contenute negli atti di soft law, rimane la necessità per l'Ente regionale o locale, sulla base di un'apposita previsione regolamentare, di determinare, annualmente, nel bilancio di previsione i limiti di importo che, tributo per tributo, è possibile riconoscere agli interventi dei soggetti privati oggetto di contratti di partenariato sociale.

Si è molto discusso se l'ente locale debba e in che misura garantire che le prestazioni offerte da cittadini, associazioni ed ora anche da microimprese, piccole e medie imprese assicurino una convenienza anche economica.

Si è ad esempio sostenuto che, con riguardo al baratto amministrativo, vi è la necessità di dimostrare, caso per caso, la convenienza anche economica della scelta effettuata[7], e che la minore convenienza economica rispetto all'affidamento al mercato necessita di essere bilanciata da vantaggi esterni, quali ad es. le esigenze di tutela ambientale, con la conseguenza che i regolamenti locali dovrebbero disciplinare indicatori di misurazione e valutazione dei benefici non economici[8]. Un contributo significativo a tal riguardo potrebbe essere fornito, ancora una volta, dagli atti di soft law, atteso che questi ultimi potrebbero contenere indicazioni generali sulla cui base sia possibile stabilire se le gestioni di beni pubblici, da parte di soggetti privati, risultano "convenienti" in termini economici oppure sono in grado di far conseguire all'Ente pubblico benefici extra-economici[9].

---

[5] Si v. C. Conti, sez. autonomie, 29 gennaio 2020, n. 2.

[6] Si v. C. Conti, sez. autonomie, 29 gennaio 2020, n. 2.

[7] Si v. C. Conti, sez. reg. contr. Veneto, 21 giugno 2013, n. 313.

[8] Si v. Corleto, *Baratto amministrativo e sviluppo locale*, in *Nuove Autonomie*, 2022, spec. p. 975.

[9] In tema di redditività dei beni pubblici occorre tener conto anche

4. *Oggetto, causa e caratteri dei contratti di partenariato*

Più in generale, si è sostenuto che tali contratti di partenariato non sono ascrivibili alla categoria degli appalti pubblici, né a quella delle concessioni di lavori e/o di servizi, né sono riconducibili ai contratti di partenariato pubblico privati disciplinati dal Codice dei contratti pubblici[10].

I contratti di partenariato sociale presentano una causa contrattuale peculiare, nel senso che l'attività che i privati – che ora possono essere anche micro, piccole e medie imprese –, in base ai contratti di partenariato sociale, si impegnano a svolgere: a) risulta attinente ad uno o più beni immobili; b) non prefigura il conseguimento di un lucro dal punto di vista soggettivo o oggettivo. Inoltre, il beneficio o l'incentivo fiscale che i privati ricevono è rivolto a compensare, almeno in parte, l'intervento di gestione o di recupero, di riuso o manutenzione dell'opera sulla base di parametri che debbono essere specificati nell'atto generale/regolamento locale.

La mancanza del carattere lucrativo appare un elemento essenziale distintivo dei contratti di partenariato sociale, che, se correttamente disciplinato dall'atto generale/regolamento locale – che sul punto potrebbe riprendere quanto previsto dagli atti di *soft law* – dovrebbe già di per sé garantire la maggiore convenienza anche economica dell'intervento per l'ente locale.

Si è parlato al riguardo di soltanto tendenziale onerosità di tali contratti, di causa mista dei medesimi[11]. Ma al di là di notazioni di carattere descrittivo, che possono essere anche condivisibili, quel che appare centrale per il diritto amministrativo è stabilire quali regole debbono osservarsi nell'affidamento di tali contratti. Regole che, come si è anticipato, dovrebbero essere specificate nell'atto generale/regolamento locale.

Occorre però, mi pare, distinguere i contratti di partenariato sociale a seconda che gli interventi riguardino beni pubblici o beni di privati.

---

dell'orientamento della Corte dei conti in base al quale il perseguimento di finalità di interesse pubblico è da considerare «equivalente o addirittura superiore rispetto a quello che viene perseguito mediante lo sfruttamento economico dei beni» (si v. *ex multis*: C. Conti, sez. reg. contr. Veneto, 5 ottobre 2012, n. 716; C. Conti, sez. reg. contr. Lombardia, 6 maggio 2014, n. 172; C. Conti, sez. reg. contr., Molise, 16 gennaio 2015, n. 1; C. Conti, sez. reg. contr., Lazio, 23 giugno 2014, n. 87).

[10] Si v. De Nictolis, *Il baratto amministrativo (o partenariato sociale)*, in *www.giustizia-amministrativa.it*, p. 7, contributo destinato al volume Chirulli, Iaione (a cura di), *La Co-Città. Diritto urbano e politiche pubbliche per i beni pubblici e la rigenerazione urbana*, Napoli, Jovene, 2018.

[11] Si v. Vavalli, *Il partenariato quale espressione del diritto amministrativo paritario: proposte per un inquadramento giuridico dell'istituto*, in *Dir. Amm.*, n. 1/2022, p. 215.

Oltretutto, alcune indicazioni al riguardo appaiono desumibili direttamente dalla normativa di rango primario. Più precisamente, alla lett. a), primo comma dell'art. 201 d.lgs. 31 marzo 2023, n. 36 si prevede che il contratto di partenariato sociale abbia ad oggetto la gestione e la manutenzione di aree riservate al verde pubblico urbano e di immobili di origine rurale destinati ad attività sociali e culturali, che siano stati ceduti al Comune in esecuzione di convenzioni e di strumenti urbanistici attuativi. In tal caso viene riconosciuto un diritto di prelazione ai cittadini, aventi residenza o domicilio nei comprensori ove insistono i beni e le aree, che abbiano costituito un consorzio del comprensorio che raggiunga almeno i due terzi della proprietà della lottizzazione. Si prevede, inoltre, che i cittadini costituiti in consorzio possano beneficiare di incentivi fiscali, ma non si stabiliscono tetti minimi e massimi.

Con riferimento alla fattispecie di cui alla lett. b), primo comma dell'art. 201 d.lgs. cit. viene previsto che, per quanto attiene al recupero di aree e beni, il contratto possa riguardare: *i)* immobili inutilizzati ossia immobili che versano in stato di abbandono o che non risultano più funzionali al perseguimento di finalità pubbliche; *ii)* la gestione, manutenzione e valorizzazione di piazze e strade o la realizzazione interventi di decoro urbano; in entrambe le ipotesi si stabilisce che tali interventi siano realizzati sulla base di progetti presentati da privati, che beneficiano di incentivi fiscali, "*direttamente attinenti alla attività svolta dal singolo o dalla associazione, o comunque utile alla comunità territoriale di riferimento*".

Per quanto attiene ai beni immobili pubblici o comunque destinati ad entrare a far parte del patrimonio dell'ente territoriale, rimane centrale la valutazione dell'interesse pubblico dei progetti presentati inerenti ad interventi su tali beni, valutazione che può richiedere di apportare alcuni necessari adattamenti al progetto presentato ai fini della sua approvazione da parte dell'ente pubblico. A questo riguardo, si può citare, a titolo esemplificativo, il regolamento del Comune di Bologna, sulle forme di collaborazione tra soggetti civici e amministrazione per lo svolgimento di attività di interesse generale e per la cura e la rigenerazione dei beni comuni urbani, che prevede due fasi. Nella prima fase, le proposte di collaborazione presentate, che determinano modifiche sostanziali allo stato dei luoghi o alla destinazione d'uso degli spazi pubblici, sono sottoposte al vaglio preliminare della Giunta comunale, che deve valutare se siano ammissibili. Nella seconda fase, che si apre una volta che le proposte siano ritenute ammissibili, si svolge il procedimento di progettazione condivisa, che si conclude con la definizione dei contenuti del patto di collaborazione, ovvero con la decisione del responsabile del procedimento circa l'insussistenza delle condizioni per addivenire alla sottoscrizione del patto[12].

[12] Si v. l'art. 7 del Regolamento del Comune di Bologna sulle forme di

Tuttavia, i contratti di partenariato possono interessare non soltanto beni pubblici, ma anche, quanto meno con riguardo ad una parte degli interventi sussumibili nella fattispecie di cui alla lett. b), beni di soggetti privati, nel qual caso, come si desume dall'art. 201 del Codice dei contratti pubblici, vi deve essere comunque una valutazione dell'interesse pubblico da parte dell'ente pubblico concedente sebbene su un piano diverso (dal momento che si stabilisce che deve essere assicurata la destinazione di tali beni a fini di interesse generale), di tal che i medesimi beni, in seguito agli interventi realizzati, debbono essere sottoposti a vincoli che ne impongano l'uso o la fruizione collettiva.

Pertanto, nel caso di immobili di proprietà privata inutilizzati, oggetto di interventi di recupero, il contratto di partenariato dovrebbe disciplinare non soltanto la misura degli incentivi da riconoscere al privato, ma anche le modalità per assicurare, successivamente al recupero dell'area o dell'immobile, la destinazione dei medesimi a finalità di interesse generale.

5. *Convergenze e divergenze tra i contratti di partenariato sociale e i modelli organizzativi di amministrazione condivisa.*

In dottrina sono stati evidenziati i caratteri che contraddistinguono i modelli organizzativi di amministrazione condivisa, rilevandosi, in particolare, come, in base all'art. 6 del d.lgs. 31 marzo 2023, n. 36, i modelli organizzativi di amministrazione condivisa debbono risultare privi di sinallagmaticità e debbono essere fondati sulla condivisione della funzione amministrativa con gli enti del Terzo settore di cui al d.lgs. 3 luglio 2017, n. 117 (Codice del Terzo settore)[13].

Inoltre, è stato rilevato dai giudici delle leggi che, in base all'art. 55 del Codice del terzo settore (CTS), è posto in capo agli enti pubblici «il compito di assicurare, "nel rispetto dei principi della legge 7 agosto 1990, n. 241, nonché delle norme che disciplinano specifici procedimenti …", il coinvolgimento attivo degli ETS nella programmazione, nella progettazione e nell'organizzazione degli interventi e dei servizi, nei settori di attività di interesse generale definiti dall'art. 5 del medesimo CTS»[14].

---

collaborazione tra soggetti civici e amministrazione per lo svolgimento di attività di interesse generale e per la cura e la rigenerazione dei beni comuni urbani.

[13] Si v. Turturro, *Art. 6. Principi di solidarietà e di sussidiarietà orizzontale. Rapporti con gli enti del Terzo settore*, in Cimini, Giordano, (a cura di), *Commentario al Codice dei contratti pubblici, aggiornato al correttivo (d.lgs. 31 dicembre 2024, n. 209)*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2025, spec. pp. 62 s.

[14] Si v. Corte cost., 20 maggio 2020, n. 131.

Elementi di differenziazione tra tali modelli di amministrazione condivisa e i partenariati sociali sembrerebbero desumibili dal fatto che l'art. 201, d.lgs. 31 marzo 2023, n. 36: *i)* non esclude, come si è evidenziato, che vi debba essere una certa corrispettività tra le prestazioni prestate dai privati e gli incentivi da riconoscere; *ii)* non limita l'ambito soggettivo di applicazione della disciplina, come invece i modelli organizzativi di amministrazione condivisa, agli ETS[15], risultando compresi nel medesimo sia cittadini singoli o associali, sia microimprese e piccole e medie imprese; *iii)* non prevede espressamente che i soggetti privati partecipino assieme agli enti pubblici ad una co-progettazione o co-programmazione; ciò non di meno, senza dover al riguardo ipotizzare un'applicazione estensiva dell'art. 55 del Codice del Terzo settore, che non sembra ammissibile, gli atti generali/regolamenti locali (a cui rinvia l'art. 201 del Codice) potrebbero prefigurare il coinvolgimento anche di privati, diversi da quelli iscritti al RUNTS, in procedimenti di co-progettazione per la realizzazione interventi di partenariato sociale.

Tuttavia, sono individuabili anche aree di potenziale sovrapposizione, atteso che: *i)* tra i soggetti privati in forma associata possono annoverarsi anche gli ETS[16]; *ii)* nei casi in cui l'iniziativa, rivolta alla stipula di contratti di partenariato sociale, sia assunta dai privati, i progetti dai medesimi proposti debbano essere vagliati dall'Amministrazione, che ne deve valutare la conformità all'interesse pubblico, costituendo la medesima il necessario presupposto ai fini del riconoscimento dell'incentivo fiscale; *iii)* la mancanza di un lucro, dal punto di vista sia soggettivo che oggettivo, connessa all'attività prestata rende evidente come anche i contratti di partenariato sociale (e non soltanto i modelli organizzativi di amministrazione condivisa) possano considerarsi espressione di un diverso rap-

---

[15] Si v. l'art. 55 del Codice del terzo settore (CTS) e Corte cost., 20 maggio 2020, n. 131, in cui si sottolinea che "gli ETS sono identificati dal CTS come un insieme limitato di soggetti giuridici dotati di caratteri specifici (art. 4), rivolti a "perseguire il bene comune" (art. 1), a svolgere «attività di interesse generale» (art. 5), senza perseguire finalità lucrative soggettive (art. 8), sottoposti a un sistema pubblicistico di registrazione (art. 11) e a rigorosi controlli (articoli da 90 a 97)"

[16] Si v. Giglioni, *Principi di solidarietà e di sussidiarietà orizzontale (art. 6)*, in Clarich, (a cura di), *Commentario al Codice dei contatti pubblici*, Torino, Giappichelli, 2025, p. 213. Ad avviso, invece, di Fidone, *I contratti di partenariato pubblico privato: locazione finanziaria, contratto di disponibilità, contratto di rendimento energetico, partenariato sociale e cessione di immobili in cambio di opere (artt. 196-197-200-201-202)*, in Clarich, (a cura di), *Commentario al Codice dei contatti pubblici*, cit., pp. 1673-1674, è la natura sinallagmatica del rapporto contrattuale a distinguere i contratti di partenariato sociale dalle forme di amministrazione condivisa, per quanto il medesimo A. riconosca che i confini tra le due fattispecie appaiono sfumati e possono esservi aree di sovrapposizione tra le stesse.

porto tra il pubblico ed il privato, «non fondato semplicemente su un rapporto sinallagmatico»[17].

La questione che mi pare centrale è da individuarsi nelle regole che risultano applicabili nell'affidamento dei contratti *de quibus*. Si è al riguardo sostenuto in dottrina che l'art. 6 del Codice dei contratti pubblici, che esclude l'applicazione delle regole poste a tutela della concorrenza previste dal medesimo Codice, appare riferibile anche a rapporti non riconducibili in senso stretto a modelli organizzativi qualificabili come di amministrazione condivisa[18], che propriamente sono modelli privi di rapporti sinallagmatici, nonché fondati sulla condivisione della funzione amministrativa con gli enti del Terzo settore di cui al CTS.

In ordine alla questione se debba accogliersi una interpretazione estensiva o restrittiva di tale disposizione è opportuno tornare dopo aver posto in rilievo alcuni dei caratteri dei contratti di partenariato sociale.

Anzitutto, deve rilevarsi come il carattere sinallagmatico di tali contratti sia più apparente che sostanziale, se lo si inquadri nell'ambito del più ampio rapporto pubblico privato, che soprattutto operazioni di riqualificazione urbana, di recupero e di valorizzazione configurano. Ciò, per una serie di ragioni che, in primo luogo, attengono all'interpretazione letterale dell'art. 201, d.lgs. 31 marzo 2023, n. 36. Occorre al riguardo osservare che: *i)* al comma 1 dell'art. 201 si utilizzano le locuzioni "*incentivi fiscali*" con riferimento alle fattispecie di cui alle lett. a) e b) del comma 1, mentre al comma 4 del medesimo articolo si prevede che con l'atto generale debbano determinarsi "*la natura e la misura degli incentivi fiscali*"; *ii)* alla lett. c) del comma 1 si stabilisce che solamente l'esecuzione delle opere di interesse locale, da acquisire al patrimonio indisponibile dell'ente concedente, le cui spese sono a carico del privati proponenti, "*è esente da oneri fiscali e amministrativi, salva l'imposta sul valore aggiunto*"; *iii)*

---

[17] Si v. Corte cost., 20 maggio 2020, n. 131.

[18] In tal senso Giglioni, *Principi di solidarietà e di sussidiarietà orizzontale (art. 6)*, *cit.*, p. 211, che osserva come l'art. 6 sia applicabile anche a tipologie ulteriori di amministrazione condivisa, che non vedono coinvolti gli ETS, atteso che, ad opinare diversamente, relazioni identiche verrebbero irragionevolmente trattate in modo differente. In senso contrario, invece, Genuessi, *Tutela della persona tra Stato, Terzo settore e co-amministrazione*, in *Dir. econ.*, 2/2024, spec. p. 141, anche tenuto conto del titolo della rubrica dell'art. 6, è dell'avviso che l'applicazione di tale disposizione non possa essere estesa a diverse e ulteriori declinazioni del partenariato sociale. Muovendo dalla distinzione tra co-progettazione e forme di cittadinanza attiva o praticata, Caruso, *L'amministrazione pubblica condivisa: terzo settore, contratti, servizi*, in *PA - Persona e Amministrazione*, n. 1/2024, p. 246 ritiene che non sia possibile estendere il perimetro dell'ambito di applicazione dell'art. 55 CTS, nonché dell'art. 6 del Codice dei contratti pubblici e dell'art. 18, d.lgs. 23 dicembre 2022, n. 201, a fattispecie diverse da quelle espressamente contemplate da tali disposizioni.

all'art. 201, non è contenuto, neppure nella rubrica, alcun riferimento al baratto amministrativo; *iv)* l'art. 201, primo comma, lett. b) si limita a stabilire che gli incentivi fiscali debbono essere direttamente attinenti all'attività svolta dai proponenti o che comunque sia utile alla comunità territoriale di riferimento, senza prevedere un obbligo di corrispettività tra gli oneri complessivamente assunti dal privato per la realizzazione degli interventi e gli incentivi fiscali da riconoscere.

Inoltre, occorre tener conto che all'art. 201, primo comma si prevede che sono i cittadini singoli o associati o microimprese, piccole e medie imprese a dover presentare all'amministrazione un progetto di gestione, manutenzione e/o di recupero di immobili, di valorizzazione di aree, ecc.[19]. Ne consegue che, se il partenariato è ad iniziativa "esclusiva" dei soggetti privati, sembra potersi dubitare che sulla progettazione, che deve essere predisposta e proposta dai privati, possa essere esercitata un'influenza dominante dell'amministrazione aggiudicatrice/ente concedente. Al riguardo, occorre infatti considerare che, come i giudici di Lussemburgo hanno chiarito, in un appalto di lavori – in tale tipologia di contratti pubblici sembra doversi inquadrare la realizzazione di lavori rivolti al recupero o alla riqualificazione di beni immobili pubblici – appare essenziale che l'opera «sia realizzata conformemente alle esigenze precisate dall'amministrazione aggiudicatrice, essendo indifferenti i mezzi utilizzati ai fini della realizzazione»[20], condizione, questa, che deve ritenersi soddisfatta allorquando l'ente aggiudicatore «abbia adottato provvedimenti allo scopo di definire le caratteristiche dell'opera o, quantomeno, di esercitare un'influenza determinante sulla progettazione della stessa»[21]. I giudici eurounitari hanno in particolare stabilito che tale influenza

---

[19] La necessità di un progetto presentato dai privati emerge in modo esplicito dalla fattispecie di cui alla lett. b), ma implicitamente risulta desumibile anche dalle fattispecie di cui alla lett. c) e a) del comma 1 dell'art. 201.

[20] Si v. CGUE, 29 ottobre 2009, in causa C-536/07, punto 55.

[21] Si v. CGUE, 10 luglio 2014, in causa C-213/13, punto 44. Al riguardo, sono da richiamare anche le conclusioni espresse dall'Avvocato generale Campos Sánchez Bordona nella causa C-28/23 NFŠ a.s. dell'11 aprile 2024 (in *https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:62023CC0028*), in cui si è sottolineato che la Corte di giustizia ha "fissato criteri per stabilire quando l'ente aggiudicatore eserciti detta influenza determinante: ciò avviene "se si può dimostrare che tale influenza è esercitata sulla struttura architettonica dell'edificio, segnatamente sulle sue dimensioni, sui suoi muri esterni e i suoi muri portanti". Per contro, "garantire che le specifiche contenute in norme tecniche applicabili in forza di disposizioni di legge [siano] rispettate o che le caratteristiche dell'immobile [siano] conformi allo "stato della tecnica" usuale nel mercato di cui trattasi (...) non possono essere considerati provvedimenti adottati (...) per esercitare un'influenza sulla progettazione dell'edificio"». Nel caso di specie, ad avviso dell'Avvocato generale, era incerta la sussistenza di un'influenza determinante dello Stato slovacco sulla progettazione

determinante sussiste allorquando si è in grado di dimostrare che l'ente aggiudicatore abbia esercitato un'influenza «sulla struttura architettonica dell'edificio, segnatamente sulle sue dimensioni, sui suoi muri esterni e i suoi muri portanti». Per contro, «garantire che le specifiche contenute in norme tecniche applicabili in forza di disposizioni di legge [siano] rispettate o che le caratteristiche dell'immobile [siano] conformi allo "stato della tecnica" usuale nel mercato di cui trattasi (...) non possono essere considerati provvedimenti adottati (...) per esercitare un'influenza sulla progettazione dell'edificio (...)»[22].

La mancata predeterminazione da parte dell'ente pubblico concedente della «struttura architettonica dell'edificio», segnatamente delle sue dimensioni, dei suoi muri esterni e dei suoi muri portanti e/o delle caratteristiche e delle modalità di gestione dei servizi che costituiscano oggetto del progetto proposto dai privati – da valutarsi caso per caso –, dovrebbe indurre a considerare non sussistente il carattere sinallagmatico e, conseguentemente, non sussumibile il contratto di partenariato sociale nella categoria degli appalti pubblici[23]. Oltretutto, l'assenza di predeterminazione da parte dell'ente concedente potrebbe essere 'rafforzata' mediante la previsione, contenuta nell'atto generale/regolamento, di regole anche tecniche e requisiti generali a cui debbono risultare conformi i progetti.

A ciò aggiungasi che la mancata riconducibilità dei contratti di partenariato sociale alla nozione di appalto potrebbe essere motivata anche in ragione del fatto che l'appalto pubblico di lavori richiede non soltanto che «l'aggiudicatario assuma direttamente o indirettamente l'obbligo di realizzare i lavori che sono oggetto dell'appalto», ma anche «che l'esecuzione di tale obbligo sia esigibile in sede giurisdizionale secondo le modalità stabilite dal diritto nazionale»[24]. Nel caso di specie, dovrà valutarsi caso per caso se, in base al contratto di partenariato sociale, la realizzazione degli interventi di ristrutturazione, riqualificazione o di recupero sia esigibile giudizialmente, dal momento che, nella configurazione qui proposta, l'intervento dovrebbe essere in gran parte finanziato con risorse private[25].

---

dei lavori, dal momento che gli unici criteri di costruzione imposti all'impresa erano quelle previsti dalla normativa UEFA, nonché dalla normativa generale slovacca sulle infrastrutture sportive, criteri che «non contengono le soluzioni tecniche dettagliate che un vero proprietario dell'opera può imporre all'aggiudicatario dell'appalto" (punti 53 e 67).

[22] Si v. CGUE, 22 aprile 2021, in causa C-537/19, punto 53.

[23] Sottolinea come la sussistenza o meno di questo elemento delinei la distinzione tra appalto pubblico e un contributo pubblico Caruso, *Appalti nei servizi sociali e di ricerca e sviluppo (artt. 127-128, 129-131, 135)*, in Clarich (a cura di), *Commentario al Codice dei contratti pubblici*, *cit.*, p. 1320.

[24] Si v. CGUE, 25 marzo 2010, in causa C-451/08, punto 63.

[25] Si tenga presente che, come è stato osservato dall'Avvocato generale Campos Sánchez Bordona nelle Conclusioni espresse nella causa C-28/23 NFŠ a.s. dell'11 aprile

Pertanto, nell'ipotesi in cui si ritenesse che il contratto di partenariato sociale non costituisce una *species* dei contratti di appalto o di concessione e non risulta riconducibile ai partenariati pubblico privati disciplinati dal Codice dei contratti pubblici[26], gli incentivi fiscali dovrebbero essere considerati alla stregua di contributi pubblici per la realizzazione di interventi di interesse pubblico, con la conseguenza che troverebbe applicazione il principio della previa predeterminazione dei criteri, desumibile dall'art. 12, l. 7 agosto 1990, n. 241– che comunque assicura il rispetto dei principi di non discriminazione e di trasparenza – e non invece i principi e le regole attinenti agli affidamenti di contratti pubblici mediante procedure di evidenza pubblica[27].

6. *I contratti di partenariato sociale: strumenti per realizzare un'autentica collaborazione pubblico privati*

Sotto altro profilo va altresì considerato che l'art. 201 del Codice dei contratti pubblici si limita a prevedere che con l'atto generale/regolamento sono determinati la natura e la misura degli incentivi fiscali[28] previsti per la conclusione dei

---

2024, "Né dalle osservazioni scritte né da quelle esposte oralmente in udienza si evince che lo Stato slovacco potesse agire nei confronti della NFŠ per obbligarla giudizialmente a costruire lo stadio, qualora tale impresa avesse deciso in definitiva di non farlo. Questione diversa è se, in tal caso, la NFŠ non avrebbe percepito la sovvenzione, o l'avrebbe perduta, o sarebbe stata tenuta a restituirla. Tuttavia, ciò non ha nulla a che vedere con l'esecuzione di un appalto di lavori" (punto 59).

[26] Si v. in tal senso anche C. Conti, sez. aut., deliberazione n. 2/SEZAUT/2020/QMIG, in cui viene sottolineato non soltanto che "l'istituto del baratto amministrativo sembra atteggiarsi come *genus* contrattuale a sé, non potendo essere assimilato né ai contratti di appalto o di concessione", ma anche che "esso pone l'esigenza di una disciplina antinomica a quella dettata per gli altri contratti di partenariato pubblico-privato, necessitando di forme e procedure semplificate che favoriscano l'iniziativa solidaristica e che promuovano il recupero dell'ambiente e la crescita socio-culturale della collettività, piuttosto che garantire la libera concorrenza tra gli operatori economici ed assicurare all'ente un vantaggio strettamente economico".

[27] Per l'opinione secondo cui, invece, l'individuazione del soggetto autore dell'intervento, oggetto di un baratto amministrativo, deve avvenire mediante ricorso a procedure di evidenza pubblica, si v. Corleto, *Baratto amministrativo e sviluppo locale*, in *Nuove autonomie*, n. 3/2022, spec. pp. 964-965.

[28] Come chiarito dalla C. Conti, sez. autonomie, delib. n. 2/SEZAUT/2020/QMIG, in *www.corteconti.it*, con riferimento al baratto amministrativo, ma sul punto il discorso è riferibile anche alle fattispecie di cui all'art. 201, primo comma, d.lgs. n 31 marzo 2023, n. 36, la disciplina-quadro (*i.e.* quella contenuta nel Codice dei contratti pubblici) ha introdotto una deroga al principio dell'indisponibilità del credito tributario, in quanto "pone l'Amministrazione locale nella condizione di disporre dell'*an* e del

contratti di partenariato sociale, ma non stabilisce che debba assicurarsi l'effettiva corrispettività tra gli interventi oggetto dei progetti proposti e la misura degli incentivi da riconoscere ai privati proponenti[29].

Pertanto, se non sembrano concepibili contratti di partenariato sociale senza che siano riconosciuti incentivi fiscali, deve rilevarsi come nelle fattispecie indicate all'art. 201, comma 1 non è contenuto alcun riferimento al fatto che gli interventi proposti dai privati debbono essere integralmente 'coperti' dagli incentivi fiscali.

Se ciò è esatto, gli incentivi fiscali appaiono, di regola, destinati a coprire solamente una parte dei costi degli interventi e costituiscono, conseguentemente, un contributo pubblico, riconosciuto a fronte delle complessive spese che i privati assumono per la cura, il recupero di immobili pubblici oppure di immobili privati da destinare a finalità di interesse pubblico.

Occorre però considerare che il mero rimborso delle spese[30], ivi compreso un

---

quantum di un tributo in funzione di un intervento di utilità sociale". Ciò, nel rispetto del principio della riserva relativa di legge, che, come si desume dall'art. 52, d.lgs. 15 dicembre 1997, n. 466 consente agli enti locali "*di disciplinare con regolamento le proprie entrate, anche tributarie, salvo per quanto attiene alla individuazione e definizione delle fattispecie imponibili, dei soggetti passivi e della aliquota massima dei singoli tributi, nel rispetto delle esigenze di semplificazione degli adempimenti dei contribuenti*".

[29] Com'è noto, l'art. 2, par. 1, punto 5), della direttiva 2014/24/UE definisce, ai fini di quest'ultima, gli appalti pubblici come contratti a titolo oneroso stipulati per iscritto tra uno o più operatori economici e una o più amministrazioni aggiudicatrici aventi per oggetto l'esecuzione di lavori, la fornitura di prodotti o la prestazione di servizi. Inoltre, occorre considerare che "secondo la giurisprudenza della Corte, dal senso giuridico abituale dei termini «a titolo oneroso» risulta che questi ultimi designano un contratto mediante il quale ciascuna delle parti si impegna ad effettuare una prestazione quale corrispettivo di un'altra prestazione (v., in tal senso, sentenza del 18 ottobre 2018, IBA Molecular Italy, C-606/17, EU:C:2018:843, punto 28). Il carattere sinallagmatico del contratto rappresenta quindi una caratteristica essenziale di un appalto pubblico (v., in tal senso, sentenze del 21 dicembre 2016, Remondis, C-51/15, EU:C:2016:985, punto 43; del 28 maggio 2020, Informatikgesellschaft für Software-Entwicklung, C-796/18, EU:C:2020:395, punto 40, e del 18 giugno 2020, Porin kaupunki, C-328/19, EU:C:2020:483, punto 47)", si v. CGUE, 10 settembre 2020, in causa C-367/19, punto 25.

[30] Occorre tener conto che, secondo il costante orientamento della Corte di Giustizia, "la natura onerosa di un appalto pubblico presuppone che ciascuna delle parti si impegni a eseguire una prestazione in cambio di un'altra, senza tuttavia escludere che la controprestazione dell'amministrazione aggiudicatrice consista unicamente nel rimborso dei costi sostenuti per la fornitura del servizio concordato (si v., in tal senso, sentenza del 10 settembre 2020, Tax-Fin-Lex, C-367/19, EU:C:2020:685, punti 25 e 26 e giurisprudenza ivi citata). Pertanto, un contratto non può esulare dalla nozione di «appalto pubblico di servizi» per il solo fatto che, come sembra avvenire nel caso

rimborso parziale[31], potrebbe costituire un elemento non sufficiente ad escludere il carattere oneroso dei contratti di partenariato sociale aventi però ad oggetto soltanto interventi su beni pubblici, con la conseguenza di rendere i medesimi contratti qualificabili come appalti pubblici.

Tale conclusione appare tuttavia prospettabile soltanto nell'ipotesi in cui si ritenga che, come chiarito dalla Corte di Giustizia, l'amministrazione aggiudicatrice o l'ente aggiudicatore abbia svolto un ruolo determinante nel definire i contenuti della prestazione di servizi o le caratteristiche dell'opera o abbia comunque esercitato un'influenza determinante sulla progettazione della medesima opera.

Alcune considerazioni, che una parte della dottrina aveva espresso con riguardo al baratto amministrativo, sembrerebbero dunque riferibili al partenariato sociale come disciplinato dall'art. 201, o meglio che: *i)* sebbene il medesimo non rientri nell'ambito di applicazione delle direttive europee in tema di appalti pubblici e concessioni, si deve tener conto che il Codice dei contratti pubblici ha un ambito più esteso di tali direttive, con la conseguenza che occorre valutare se alcune fattispecie siano comunque riconducibili alla nozione di appalto o di concessione; *ii)* occorre verificare se, con riguardo a tale contratto, trovano applicazione anche soltanto alcune regole del medesimo Codice; *iii)* è un contratto nel quale la parte privata persegue finalità sociali e senza uno scopo di lucro[32].

Pertanto – come si è precisato –, qualora sia assente l'indicato ruolo determinante dell'ente concedente, e conseguentemente sia da escludere la configu-

---

di specie, il corrispettivo previsto è limitato al rimborso delle spese sostenute per fornire il servizio convenuto (sentenza del 28 gennaio 2016, CASTA e a., C-50/14, EU:C:2016:56, punto 52)", si v. CGUE, 14 luglio 2022, in causa C-436/20, punto 67.

[31] Si v. anche CGUE, 11 dicembre 2014, in causa C-113/13, punto 37, in cui si è riconosciuto che "ha scarsa rilevanza accertare se i costi che devono essere rimborsati dalle pubbliche amministrazioni alle associazioni in parola coprano unicamente i costi diretti collegati allo svolgimento delle prestazioni interessate o, in aggiunta, una parte delle spese generali". Si v. inoltre CGUE, 18 ottobre 2018, in causa C-606/17, punto 29, in cui si è affermato che "un contratto che preveda uno scambio di prestazioni rientra nella nozione di appalto pubblico anche nel caso in cui la remunerazione prevista sia limitata al rimborso parziale delle spese sostenute per fornire il servizio concordato (v., in tal senso, sentenze del 19 dicembre 2012, Ordine degli Ingegneri della Provincia di Lecce e a., C-159/11, EU:C:2012:817, punto 29, nonché del 13 giugno 2013, Piepenbrock, C-386/11, EU:C:2013:385, punto 31)".

[32] Si v. De Nictolis, *Il baratto amministrativo (o partenariato sociale)*, *cit.* p. 7, contributo destinato al volume *La Co-Città. Diritto urbano e politiche pubbliche per i beni pubblici e la rigenerazione urbana*, *cit.*, pp. 61-82. Appare, invece, poco rilevante il fatto che tra i privati contraenti, come prevede ora espressamente l'art. 201, comma 3, d.lgs. 31 marzo 2023, n. 36, siano compresi anche microimprese, piccole e medie imprese, là dove si consideri che anche tali soggetti, in base ai contratti di partenariato sociale dovrebbero perseguire finalità di interesse pubblico e senza uno scopo di lucro.

rabilità di un appalto pubblico per assenza di sinallagmaticità, non sussistono preclusioni a riconoscere l'ammissibilità di un contributo pubblico che copra tutti i costi sostenuti per la realizzazione dell'intervento.

Nel caso in cui, invece, il ruolo dell'ente aggiudicatore sia risultato determinante, un elemento da prendere in considerazione, non diversamente da quanto avviene nei rapporti tra P.A. e ETS, potrebbe essere il carattere autenticamente collaborativo tra enti pubblici e soggetti privati desumibile dal contratto di partenariato. Al riguardo, rileverebbe, in particolare, l'assenza di uno scopo di lucro anche oggettivo, in quanto dovrebbe essere riconosciuto soltanto il "rimborso parziale" (attraverso gli incentivi fiscali) delle spese sostenute dai privati per la realizzazione degli interventi, il che presuppone che i privati investano risorse proprie nella realizzazione di tali interventi e che dunque una parte consistente delle prestazioni oggetto dei medesimi interventi sia da essi interamente finanziata. In definitiva, ad essere "rimborsate" (attraverso gli incentivi fiscali) sarebbero soltanto una parte delle spese per l'esecuzione delle prestazioni che costituiscono oggetto dell'intervento progettato, neppure dunque tutti i costi diretti e/o collegati alle prestazioni ricollegabili agli interventi proposti.

Tale rimborso parziale, per quanto non costituisca per la Corte di giustizia un elemento dirimente ai fini dell'accertamento della non onerosità di un contratto – dal momento che un contratto «non può esulare dalla nozione di appalto pubblico per il solo fatto che la remunerazione in esso prevista sia limitata al rimborso delle spese sostenute per fornire il servizio convenuto»[33], di tal che «ha scarsa rilevanza accertare se i costi che devono essere rimborsati dalle pubbliche amministrazioni alle associazioni in parola coprano unicamente i costi diretti collegati allo svolgimento delle prestazioni interessate o, in aggiunta, una parte delle spese generali»[34] – a certi fini sembra essere stato valorizzato dalla giurisprudenza amministrativa. Ci si riferisce, in particolare, a quell'orientamento formatosi soprattutto in tema di co-progettazione con gli ETS, ex art. 55, d.lgs. 3 luglio 2017, n. 117 e con riguardo alle convenzioni ex art. 56 d.lgs. cit. – che, facendo leva sul concetto di gratuità, ha ritenuto doversi escludere «qualsiasi forma di remunerazione, anche indiretta, dei fattori produttivi (lavoro, capitale), potendo ammettersi unicamente il rimborso delle spese ("le documentate spese vive, correnti e non di investimento, incontrate dall'ente"», di tal che l'effettiva gratuità «si risolve contenutisticamente in non economicità del servizio poiché

[33] Si v. CGUE, 11 dicembre 2014, in causa C-113/13, punto 37, nonché ID, 28 gennaio 2016, causa C-50/14, punto 52, ID, 13 giugno 2013, in causa C-386/11, punto 31, ID, 19 dicembre 2012, in causa C-159/11.

[34] Si v. CGUE, sez. V, 11 dicembre 2014, in causa C-113/13, punto 37.

gestito, sotto un profilo di comparazione di costi e benefici, necessariamente in perdita per il prestatore»[35].

Tali rilievi, sempre che la ricostruzione qui proposta del partenariato sociale risulti configurabile in base agli atti generali/regolamenti degli enti pubblici regionali o locali, tenuto conto degli atti di soft law, sembrerebbero indurre ad escludere l'applicazione ai contratti di partenariato sociale delle regole di evidenza pubblica in materia di contratti pubblici anche in base al concetto di gratuità enucleato dalla giurisprudenza amministrativa surrichiamata[36].

Per quanto, poi, le normative nazionali diano rilievo a concetti come quelli di "natura collaborativa", di "co-progettazione", di "gratuità" in relazione ai modelli di amministrazione condivisa tra P.A. e ETS, come si è cercato di evidenziare i medesimi appaiono riferibili anche ai rapporti di partenariato sociale. Se si ritiene che ciò sia esatto, una parte delle regole concepite per essere applicate ai modelli organizzativi di amministrazione condivisa con gli enti del terzo settore potrebbe essere ritenuta applicabile anche ai contratti di partenariato sociale. Oltretutto, come si è rilevato, tra i soggetti privati di cui all'art. 201 sono annoverabili anche ETS. Inoltre, il fatto che i contratti di partenariato sociale possano essere conclusi anche con microimprese, piccole e medie imprese non mina (ma conferma) il rapporto sussidiario delineato dal legislatore, di cui tali contratti costituiscono espressione, e i presupposti su cui il medesimo si fonda. In quest'ottica potrebbe forse valorizzarsi il fatto che all'art. 6, d.lgs. 31 marzo 2023, n. 36, si afferma che, "*in attuazione dei principi di solidarietà sociale e di sussidiarietà orizzontale, la pubblica amministrazione può apprestare, in relazione ad attività a spiccata valenza sociale, modelli organizzativi di amministrazione condivisa, privi*

---

[35] Si v. in tal senso C. St., sez. V, 22 maggio 2024, n. 4540, che riprende quanto riportato nel parere n. 2052 della Commissione speciale del Consiglio di Stato, 26 luglio 2018, sui rapporti tra le direttive U.E. del 2014 in materia di appalti pubblici, il Codice dei contratti pubblici di cui al d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50 e il d.lgs. 3 luglio 2017, n. 117, nella parte in cui disciplina l'affidamento di servizi sociali a soggetti o enti del c.d. terzo settore. In termini non diversi si v.: C. St., sez. V, 7 settembre 2021, n. 6232, ID, 26 maggio 2023, n. 5217 e 5218; T.A.R. Toscana, sez. III, 4 ottobre 2021, n. 1260; T.A.R. Basilicata, sez. I, 19 gennaio 2022, n. 44; T.A.R. Sicilia, Catania, sez. V, 15 marzo 2024, n. 1047; T.A.R. Liguria, sez. I, 3 maggio 2024, n. 310. In termini critici su tale orientamento giurisprudenziale si v. Caruso, *op. cit.*, p. 1323, che ritiene che tale giurisprudenza "nella misura in cui dà rilievo alla distinzione tra "spese vive" (o "correnti") e "spese di investimento" finisce per discostarsi dal case law dell'UE, da un lato dilatando il concetto di gratuità e, dall'altro, mettendo in dubbio la genuinità di un rimborso spese che remunera tutti i fattori della produzione".

[36] Si tenga altresì presente che, come viene precisato al Considerando n. 6 della direttiva 2014/24/UE "*i servizi non economici di interesse generale non dovrebbero rientrare nell'ambito di applicazione della presente direttiva*".

di rapporti sinallagmatici", al fine di riconoscere che le amministrazioni, sempre che ciò sia ammesso dal diritto positivo, possono 'delineare' anche modelli in parte diversi da quelli prefigurati dal Codice del terzo settore, che segnatamente prevedano il coinvolgimento in modo non esclusivo degli enti del terzo settore. Detta possibilità non parrebbe preclusa, là dove si tenga presente che è la fonte di rango primario (*i.e.* l'art. 201, comma 1 del Codice) a rimettere all'atto generale degli enti concedenti l'individuazione dei criteri e delle condizioni "*per la conclusione di contratti di partenariato sociale*", e, conseguentemente, la definizione del modello collaborativo.

Nel caso in cui, invece, gli incentivi fiscali fossero configurati dagli atti generali degli enti pubblici concedenti come rivolti a ripagare tutte le (o gran parte delle) spese sostenute dai privati – di tal che non verrebbe esclusa «qualsiasi forma di remunerazione, anche indiretta, dei fattori produttivi (lavoro, capitale)», da tener distinta dal mero «rimborso delle spese ("le documentate spese vive, correnti e non di investimento, incontrate dall'ente")»[37] – sulla base della richiamata giurisprudenza amministrativa dovrebbe concludersi che i contratti di partenariato sociale, sempre che l'ente aggiudicatore abbia svolto un ruolo determinante nel definire i contenuti della prestazione di servizi o le caratteristiche dell'opera oggetto dei medesimi contratti, appaiono sussumibili nella categoria dei contratti pubblici, ai quali trovano applicazione le relative regole di evidenza pubblica.

Rimane la questione del perché il legislatore, stante l'impossibilità di riconoscere il carattere sinallagmatico tra le prestazioni oggetto dei contratti di partenariato sociale, ossia tra gli interventi proposti e gli incentivi fiscali riconosciuti, abbia inteso riferirsi alla nozione di contratto.

Le ragioni di tale scelta, a ben vedere, possono rintracciarsi nell'osservazione, formulata in dottrina con riguardo all'art. 6, d. lgs. 31 marzo 2023, n. 36, secondo cui l'assenza di sinallagmaticità non può essere intesa in senso assoluto, allorquando in base alla convenzione si intendono vincolare le parti all'adempimento degli impegni assunti[38].

In definitiva, si può ritenere che il contratto di partenariato: *i)* assicura (*rectius*: dovrebbe assicurare) una (limitata) rimborsabilità delle prestazioni che il privato si impegna ad eseguire nell'ambito dell'intervento progettato – che potrebbe forse essere assicurata in modo pieno come rimborso delle spese essenzialmente in casi marginali di piccoli interventi realizzati da singoli individui –; *ii)* non garantisce ai privati il conseguimento di un lucro, né soggettivo né oggettivo, che dovrebbe dunque essere escluso anche con riferimento alle attività di gestione dei beni pubblici; tale aspetto è comunque suscettibile di essere disciplinato nei termini indicati con gli atti generali/regolamenti; *iii)* esplica una funzione di re-

[37] Si v. ancora C. St., sez. V, 22 maggio 2024, n. 4540.

[38] Si v. sul punto Caruso, *L'amministrazione pubblica condivisa*, *cit.*, p. 229.

golamentazione degli adempimenti posti a carico dei privati al fine di assicurare il soddisfacimento di un fine pubblico, per quanto in forme diverse per i beni pubblici e per quelli privati.

Il contratto di partenariato sociale dovrebbe dunque essere considerato uno strumento funzionale a realizzare (ed in tal senso è elemento costitutivo di) una più ampia collaborazione pubblico-privati[39] per la riqualificazione del territorio, tenuto conto che gli oneri assunti dai soggetti privati per la realizzazione degli interventi di recupero, di decoro o di valorizzazione, riconosciuti come di interesse pubblico, sono destinati ad essere 'compensati' soltanto in parte dagli incentivi fiscali ottenuti[40]. Conclusione, questa, che sembra imporsi anche per una ragione di ordine pratico, in quanto non è agevole prevedere una piena corrispondenza tra i costi dell'intervento e gli incentivi fiscali, a meno di non voler limitare in termini rigidi (ma in modo da reputarsi irragionevole) gli interventi proposti dai privati che possono beneficiare di tali incentivi.

In conclusione, si può osservare che l'atto generale/il regolamento dell'ente regionale o locale dovrebbe: *i)* individuare gli incentivi fiscali (anche nell'ammontare massimo che può essere erogato dall'ente pubblico con riguardo a ciascuna annualità); *ii)* specificare gli interventi, sussumibili nelle fattispecie indicate all'art. 201, comma 1, d.lgs. n. 36/2023, che possono ottenere gli incentivi fiscali; *iii)* eventualmente individuare l'ammontare minimo e quello massimo degli incentivi da riconoscere a ciascun intervento proposto in rapporto ai costi imputabili al medesimo; *iv)* determinare i criteri e i requisiti di ammissibilità dei progetti di intervento; *v)* disciplinare il procedimento preordinato alla definizione dei contenuti dei contratti; *vi)* prevedere che sia svolta dall'ente pubblico un'attività di verifica e di controllo in ordine alla completezza della documentazione finale di spesa e alla sua pertinenza; *vii)* prevedere for-

---

[39] In passato era stato osservato (si v. Pugliese, *Il procedimento amministrativo tra autorità e 'contrattazione'*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1971, p. 1483, nota 17) che il rapporto che si determina tra l'attività dei privati funzionalizzata a fini pubblici e quella dell'amministrazione è riconducibile ad un fenomeno di coordinamento.

[40] Una declinazione di tale ricostruzione, a livello regionale, può forse rinvenirsi nella l. reg. Lazio 26 giugno 2019, n. 10, recante "*Promozione dell'amministrazione condivisa dei beni comuni*", che all'art. 8 prevede che: "*1. Il patto di collaborazione di cui all'articolo 6, comma 2 può prevedere l'attribuzione di vantaggi economici o altre forme di sostegno, qualora abbia ad oggetto attività e interventi di cura, di rigenerazione, di valorizzazione e di gestione condivisa di beni comuni che i soggetti di cui all'articolo 3, commi 3 e 4 ritengano di particolare interesse pubblico e per i quali i cittadini attivi sono in grado di mobilitare risorse adeguate, valorizzando le esperienze che operano in specifici contesti territoriali e di disagio sociale ... 3. Ai fini di cui al comma 1, la Regione e gli enti locali, nell'ambito delle rispettive competenze, possono, altresì, concedere esenzioni e agevolazioni in materia di tributi propri nel rispetto della normativa statale*".

me di raccordo con gli strumenti urbanistici allorquando gli interventi proposti comportino attività di rigenerazione urbana, di recupero, di valorizzazione e di riuso[41].

La disciplina contrattuale, che dovrebbe specificare e completare quella contenuta nell'atto generale/regolamento, appare rivolta a regolare soprattutto i seguenti profili (alcuni dei quali presuppongono una valutazione dell'interesse pubblico): *i)* le prestazioni riguardanti gli interventi su beni pubblici proposti dai privati, ritenuti ammissibili dall'ente pubblico concedente; *ii)* la misura degli incentivi fiscali da riconoscere a fronte dell'impegno a realizzare un certo intervento; *iii)* le modalità di destinazione a finalità di interesse pubblico degli immobili privati, oggetto degli interventi in ragione degli incentivi fiscali riconosciuti; *iv)* le condizioni che debbono essere osservate nell'esecuzione degli interventi, nonché i casi di inadempimento che comportano la non attribuzione (in tutto o in parte) dell'incentivo fiscale previsto ed eventualmente la risoluzione del contratto.

I contenuti che si sono indicati rendono evidente come la scelta non potesse che cadere su uno strumento contrattuale, dal momento che i medesimi non avrebbero potuto costituire oggetto di disciplina attraverso un singolo provvedimento amministrativo.

Si può naturalmente far ricorso al concetto di causa mista (*i.e.* in parte filantropica, nel senso che, come si è evidenziato *supra*, non viene perseguito uno scopo di lucro, e in parte di scambio[42]) per individuare uno dei caratteri di tali contratti, ma la funzione essenziale dei medesimi dovrebbe essere quella di dar vita a forme di collaborazione tra enti pubblici e soggetti privati, in cui entrambe le parti si impegnano a finanziare, nelle misure e secondo le modalità da disciplinarsi, gli interventi di interesse pubblico che possono essere realizzati in base alla disciplina positiva.

All'art. 201, d.lgs. 31 marzo 2023, n. 36 si è quindi individuata una figura di contratti di collaborazione *sui generis* per il recupero di parti del territorio, che sembra evocare, sia pure sulla base di presupposti e per finalità del tutto diversi, il modello dei patti territoriali e dei contratti d'area[43].

---

[41] Per l'evidenziazione della necessità di prevedere forme di raccordo tra gli interventi di sussidiarietà orizzontale e gli strumenti di governo del territorio, stante l'assenza di una disciplina positiva che le preveda, si v. Manzetti, *op. cit.*, pp. 11 s.

[42] Si v. Vavalli, *op. cit.*, p. 233.

[43] La figura del patto territoriale ha visto la luce nel nostro ordinamento con l'art. 1, d.l. 8 febbraio 1995, n. 32, conv. nella l. 7 aprile 1995, n. 104, come mod. dall'art. 8 d.l. 10 giugno 1995, n. 224, conv. dalla l. 8 agosto 1995, n. 341, che aveva attribuito al CIPE il compito di definire i contenuti generali e le modalità organizzative e attuative di tali strumenti negoziali. A tale previsione legislativa, con cui si può dire si sia avviato il ciclo dei patti di c.d. "prima generazione", è stata data

BIBLIOGRAFIA

AA.VV., *La programmazione negoziata*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2/1999;

Annesi M., *I patti territoriali*, in *Riv. giur. Mezzogiorno*, 3/1996;

Bianco A. - Condorelli P., *Guida ai patti territoriali*, Maggioli, Rimini, 1999;

Caimi G. M., *Il ruolo della Programmazione Negoziata nel quadro del processo di decentramento amministrativo e in riferimento alle politiche di programmazione dei fondi strutturali dell'Unione europea*, in *Riv. giur. Mezzogiorno*, 2001;

---

attuazione con le delibere CIPE del 10 maggio 1995, recante la regolamentazione dell'istituto 'patto territoriale' e del 20 novembre 1995, recante "*Criteri ed indirizzi per il coordinamento, nelle aree depresse, degli investimenti pubblici oggetto delle singole forme di programmazione negoziata, quali intese, accordi, contratti e Patti previsti dall'art.1 della legge 7 aprile 1995, n.104 e dall'art.8 della l. 8 agosto 1995, n. 341*". La disciplina riguardante i patti di "prima generazione", prevedeva inoltre che, in seguito all'approvazione con delibera del CIPE dello strumento negoziale e all'individuazione del responsabile, le verifiche e i riscontri istruttori, ai fini dell'erogazione delle risorse finanziarie attribuite per l'attuazione del patto stesso, fossero essenzialmente rimesse al Ministero del bilancio e della programmazione economica. Con la l. 23 dicembre 1996, n. 662, e, segnatamente, la delibera Cipe 21 marzo 1997 – come modificata dalla delibera CIPE 11 novembre 1998 n. 127 – si inaugurò una seconda stagione dei patti territoriali e dei contratti d'area, prevedendosi, tra l'altro, che, allorché fossero utilizzati specifici contributi, assegnati dal CIPE a tali forme negoziali, l'istruttoria delle attività e degli interventi individuati negli stessi dovesse attenersi alle modalità e ai criteri previsti per le iniziative imprenditoriali disciplinati dalla legge 19 dicembre 1992, n. 488. In letteratura sul tema si v.: Gallia, *Dalla Contrattazione programmata alla programmazione negoziata: l'evoluzione normativa degli aiuti di Stato dall'Intervento straordinario nel Mezzogiorno all'intervento ordinario nelle aree depresse*, in *Riv. giur. Mezzogiorno*, 1996, pp. 353 s.; Annesi, *I patti territoriali*, in *Riv. giur. Mezzogiorno*, 1996, pp. 679 s.; Manzella, *Patti territoriali: vicende di un istituto della programmazione negoziata*, in *Riv. giur. Mezzogiorno*, 1997, pp. 789 s.; Gallia, *Moduli convenzionali e strumenti negoziali*, in *Riv. giur. Mezzogiorno*, 1999, 11 s.; Genghi, *I patti territoriali*, in *Nuova rassegna*, 1999, pp. 1854 s.; AA.VV., *La programmazione negoziata*, in *Le istituzioni del federalismo*, 1999, pp. 257 s.; Bianco, Condorelli, *Guida ai patti territoriali*, Rimini, Maggioli, 1999; Contieri, *La programmazione negoziata. La consensualità per lo sviluppo. I principi*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2000; Caimi, *Il ruolo della Programmazione Negoziata nel quadro del processo di decentramento amministrativo e in riferimento alle politiche di programmazione dei fondi strutturali dell'Unione europea*, in *Riv. giur. Mezzogiorno*, 2001, pp. 11 s.; Nobile, *I patti territoriali quale strumento di programmazione e conformazione negoziata del territorio: Brevi notazioni sulla loro natura giuridica e sulla loro operatività*, in *http://www.giust.it*, 9/2001; Zanetti, *I patti territoriali nel quadro della programmazione negoziata*, Bologna, 2003, ed. provv.

Caruso E., *Appalti nei servizi sociali e di ricerca e sviluppo (artt. 127-128, 129-131, 135)*, in Clarich M. (a cura di), *Commentario al Codice dei contratti pubblici*, Giappichelli, Torino, 2025;

Caruso E., *L'amministrazione pubblica condivisa: terzo settore, contratti, servizi*, in *PA - Persona e Amministrazione*, 1/2024;

Contieri A., *La programmazione negoziata. La consensualità per lo sviluppo. I principi*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2000;

Corleto P., *Baratto amministrativo e sviluppo locale*, in *Nuove autonomie*, 3/2022;

De Nictolis P., *Il baratto amministrativo (o partenariato sociale)*, in Chirulli P. - Iaione C. (a cura di), *La Co-Città. Diritto urbano e politiche pubbliche per i beni pubblici e la rigenerazione urbana*, Jovene, Napoli, 2018.

Fidone G., *I contratti di partenariato pubblico privato: locazione finanziaria, contratto di disponibilità, contratto di rendimento energetico, partenariato sociale e cessione di immobili in cambio di opere (artt. 196-197-200-201-202)*, in Clarich M., *(a cura di), Commentario al Codice dei contratti pubblici*, Giappichelli, Torino, 2025.

Gallia R., *Dalla Contrattazione programmata alla programmazione negoziata: l'evoluzione normativa degli aiuti di Stato dall'Intervento straordinario nel Mezzogiorno all'intervento ordinario nelle aree depresse*, in *Riv. giur. Mezzogiorno*, 11/1996;

Gallia R., *Moduli convenzionali e strumenti negoziali*, in *Riv. giur. Mezzogiorno*, 1/1999;

Genghi F., *I patti territoriali*, in *Nuova rassegna*, 19/1999;

Genuessi I., *Tutela della persona tra Stato, Terzo settore e co-amministrazione*, in *Dir. econ.*, 2/2024;

Giglioni F., *Principi di solidarietà e di sussidiarietà orizzontale (art. 6)*, in CLARICH M., (a cura di), *Commentario al Codice dei contratti pubblici*, Giappichelli, Torino, 2025;

Maltoni A., *Il conferimento di potestà pubbliche ai privati*, Giappichelli, Torino, 2005;

Manzella G. P., *Patti territoriali: vicende di un istituto della programmazione negoziata*, in *Riv. giur. Mezzogiorno*, 3/1997;

Manzetti V., *Baratto o Baratti amministrativi. Una questione da dirimere*, in *Amministrazione In Cammino*, 2018;

Nobile R., *I patti territoriali quale strumento di programmazione e conformazione negoziata del territorio: Brevi notazioni sulla loro natura giuridica e sulla loro operatività*, in *http://www.giust.it*, 9/2001;

Pugliese F. P., *Il procedimento amministrativo tra autorità e 'contrattazione'*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1971;

Turturro A., *Art. 6. Principi di solidarietà e di sussidiarietà orizzontale. Rapporti con gli enti del Terzo settore*, in Cimini S. - Giordano A., (a cura di), *Commentario al Codice dei contratti pubblici, aggiornato al correttivo (d.lgs. 31 dicembre 2024, n. 209)*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2025;

Vavalli J., *Il partenariato quale espressione del diritto amministrativo paritario: proposte per un inquadramento giuridico dell'istituto*, in *Dir. Amm*., 1/2022;

Zanetti L., *I patti territoriali nel quadro della programmazione negoziata*, Bologna, 2003, ed. provv.

La rinuncia abdicativa al diritto di proprietà e la sua acquisizione al patrimonio dello Stato; profili giuspubblicisti tra proprietà-diritto soggettivo e proprietà-istituto

Patrizia Marzaro

1. Nell'imminenza della pubblicazione di questo contributo, all'esito dello studio e del confronto sui profili civilistici e sulle implicazioni pubblicistiche della sentenza 11 agosto 2025, n. 23093, con la quale le Sezioni Unite Civili della Corte di Cassazione hanno riconosciuto l'ammissibilità della rinuncia c.d. abdicativa alla proprietà su beni immobili – confronto svoltosi nell'ambito dell'incontro su "*Attrattività dei borghi e recupero del patrimonio edilizio in una logica di sostenibilità*"[1] –, il quadro dell'analisi e delle molte e delicate riflessioni suscitate dal citato arresto giurisprudenziale è venuto ad assumere quasi all'improvviso un aspetto profondamente diverso. Con la legge di bilancio per il 2026[2], infatti, il legislatore è intervenuto sulla fattispecie, non vietandola bensì circoscrivendola entro confini almeno apparentemente molto netti, con una presa di posizione che senza dubbio si pone in modo deciso di fronte alla delicatezza che il quadro ordinamentale conseguente alla pronuncia appena ricordata era venuto a rivestire negli ultimi mesi, sia per il possibile effetto 'a cascata' che essa avrebbe potuto produrre per ciò che riguarda i beni oggetto di rinuncia, sia per un certo tasso di fisiologica imprevedibilià degli effetti che avrebbe potuto produrre, guardando al rapporto tra interessi pubblici e interessi privati nell'ordinamento pubblicistico.

Di questo intervento, contenuto nell'art. 1, comma 731, l. 30 dicembre 2025, n. 199, si dirà più avanti, perché esso sembra rappresentare nella sua nettezza una parola quasi definitiva quanto ai poteri del privato proprietario nei casi di c.d. proprietà 'diseconomica', 'scomoda' quali erano stati tratteggiati dal supremo giudice civile, il quale – sia consentito l'uso di un'immagine che torna dal passato – per quei casi in cui il proprietario si trovi nella titolarità di un diritto 'tornato ad essere così terribile'[3] da volersene disfare, ha configurato la

---

[1] Università di Bologna, Dipartimento di Scienze giuridiche, 15-16 settembre 2025.

[2] L. 30 dicembre 2026, n. 199, in *Gazzetta Uff. , Serie gen*. 30 dicembre 2025, n. 301.

[3] Naturalmente il riferimento è a Rodotà, *Il terribile diritto, Studi sulla proprietà privata*, Bologna, il Mulino, 1981.

rinuncia alla proprietà immobiliare, come "atto essenzialmente unilaterale, la cui funzione tipica è soltanto quella di dismettere il diritto, senza interessarsi della destinazione del bene e del suo contestuale, o successivo, eventuale acquisto da parte di altro soggetto. L'unilateralità e non recettizietà 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". "In quanto atto unilaterale diretto ad estinguere un diritto patrimoniale – prosegue la Corte – nella specie modalità di esercizio della facoltà di disporre della cosa in modo pieno ed esclusivo accordata dall'art. 832 c.c., l'unico interesse e l'unico intento che hanno rilievo giuridico sono quelli dell'autore della dichiarazione di rinuncia. Così delineata, la rinuncia alla proprietà immobiliare espressa dal titolare "trova causa" (e quindi anche la propugnata meritevolezza dell'interesse perseguito) in sé stessa e non nell'atto di un "altro contraente" cui sia destinata, né, del resto, produce un vincolo contrattuale"[4].

Di questa previsione, tuttavia, pare opportuno trattare più avanti ché, anzi, in questo quadro mutato in modo così subitaneo, appare ancora più opportuno richiamare la 'prima lettura' del giuspubblicista, quella effettuata a ridosso della pubblicazione della pronuncia, per 'pesare' poi in modo più adeguato non solo la quantità ma anche la qualità della risposta data dal legislatore ai molti problemi che essa aveva suscitato, e definire poi per quanto possibile i nuovi contorni dell'istituto giurisprudenziale.

2. il dato di partenza da cui prendere le mosse in questa prima lettura non poteva che essere rappresentato dal fatto che lo studioso di diritto amministrativo – e soprattutto chi si sia formato occupandosi del potere conformativo della proprietà ad opera della P.A., e delle relazioni tra interessi pubblici e privati nell'uso del territorio – di fronte all'argomentare meticoloso, articolato e talora persino ripetitivo, con cui il giudice civile ha fornito la sua risposta ad una questione oggetto di un dibattito molto intenso e di implicazioni pratiche altrettanto delicate[5], non poteva che porsi una serie di interrogativi, consapevole che in ogni

---

[4] Così *Cass., S.U.*, civ. 11 agosto 2025, n. 23093 del 2025, pp. 23 e *passim*.

[5] Interessanti sono le osservazioni in proposito di Resta, *Il problema della rinunzia alla proprietà immobiliare nella prospettiva del diritto comparato*, in *Riv. dir. civ.*, 2024, 261 ss. anche per la sottolineatura del fatto che il problema della rinunciabilità del diritto di proprietà ha avuto "negli ultimi trent'anni, per effetto di una pluralità di fenomeni, quali l'aumento della pressione fiscale a fronte della ridotta capacità reddituale delle famiglie, nonché il dissesto idrogeologico nel quale versano diverse aree del territorio italiano…fattori [che] rischiano ora di essere notevolmente amplificati dai processi di cambiamento climatico, che stanno mettendo a dura prova il nostro ecosistema e a un livello micro impongono anche un ripensamento della teoria dei diritti di proprietà"

caso la pronuncia delle Sezioni Unite n. 23093 del 2025 è venuta a rappresentare un chiaro segno di discontinuità in quella configurazione del rapporto pubblico privato che costituisce ormai da tempo la prospettiva del pubblicista, quando si faccia questione del diritto di proprietà.

È sufficiente qui rappresentare una serie di suggestioni, di domande e riflessioni, evocative del quadro derivante dalla sentenza in esame e da cui ha poi avuto origine l'intervento del legislatore di cui si è appena detto e di cui più avanti si dirà in modo più approfondito.

Le suggestioni non possono che affondare le proprie radici in un argomento che rappresenta una chiave di lettura classica, presenza costante nelle riflessioni sul diritto di proprietà, e che può qui essere efficacemente sintetizzata dalle parole di Pietro Rescigno, nella voce Proprietà (dir.priv.) nell'Enciclopedia del Diritto – significative anche perché intervenute a dibattito ormai quasi sopito sul c.d. 'terribile' diritto – nella quale si fa riferimento alla distinzione tra proprietà intesa come diritto – "rispetto alla proprietà così riguardata i doveri, oneri o obblighi che siano, vanno necessariamente tenuti fuori da quel nucleo caratteristico del diritto soggettivo che è il potere di soddisfare un proprio interesse e soltanto il proprio interesse"[6] – e proprietà intesa invece come istituto, in cui invece quei doveri, oneri, obblighi, rifluiscono.

Rescigno non abbraccia questa distinzione ed essa è respinta, tra gli altri, anche da Mengoni in un noto scritto, sempre del 1988[7], il quale la ascrive ai diritti fondamentali assoluti, tra cui la Costituzione non annovera il diritto di proprietà. Afferma a tale proposito l'Autore che il significato di tale distinzione sta nel fatto che "mentre la garanzia dei diritti fondamentali 'assoluti' ha per oggetto immediato 'un diritto nella sua specifica consistenza di posizione soggettiva di libertà', considerato in se stesso quale valore incondizionatamente primario, e quindi 'svincolato da legami o relazioni con altri interessi', la garanzia dei diritti 'relativi', in particolare della proprietà privata, considera il diritto come elemento inserito in una costellazione (storicamente condizionata) di valori, individuali e collettivi, ai quali è improntato il modello di democrazia sociale scelto dalla Costituzione, e la cui composizione in una struttura normativa, cioè appunto in un istituto giuridico, secondo un criterio di proporzionalità, viene riservato alla legge"[8].

Se la suggestione che avverte il giuspubblicista è dunque che il giudice si sia invece calato in questa prospettiva antinomica – "la rinuncia alla proprietà immobiliare espressa dal titolare "trova causa" (e quindi anche la propugnata

(268).

[6] Così P. Rescigno, *Proprietà (dir.priv.)*, in *Enc. Dir.*, 1988, 274.

[7] Cfr. Mengoni, *Proprietà e libertà*, in *Riv. crit. dir. priv.,* 1988, 427 ss.

[8] Così Mengoni, *op. cit.*, 85.

meritevolezza dell'interesse perseguito) in sé stessa"[9] – è naturale che l'interprete vada a chiedersi cosa manchi in questa pronuncia, quali argomenti siano stati estromessi dalla costruzione del giudice, e la risposta non può che essere che tutto ruota attorno al diritto soggettivo, chiuso nel suo involucro delle facoltà proprietarie volte a soddisfare l'interesse del privato, e 'altro' rispetto all' istituto, e, dunque, anzitutto 'altro' rispetto alla funzione sociale della proprietà.

3. E, infatti, la Cassazione affida espressamente tutta la funzione sociale al legislatore – la funzione sociale è questione del legislatore – non si pone nella prospettiva di una possibile interpretazione costituzionalmente orientata dell'art. 832 c.c.

Da questo punto di vista il giudice appare evidentemente sensibile anche ai richiami della giurisprudenza costituzionale degli ultimi anni che reclama "attenzione agli eccessi valoriali"[10], ma allo stesso modo molto lontano dalla prospettiva pubblicistica, nella quale invece gli studiosi del diritto amministrativo conoscono un utilizzo costante di questo canone interpretativo da parte del giudice amministrativo[11], anche in ragione della sua natura di clausola ge-

[9] Cfr. Cass., S.U., civ. 11 agosto 2025, n. 23093, pp. 25, *cit.*

[10] Così in modo efficace sul punto Barbera, *Relazione del Presidente della Corte Costituzionale*, 18 marzo 2024, in *www.cortecostituzionale.it.* Su un tema estremamente dibattuto sul versante pubblicistico, osserva peraltro Pino, *La certezza del diritto e lo Stato costituzionale,* in *Dir. pubbl.*, 2018, 538, che "La Costituzione è un insieme di principi/valori che funzionano come fondamento dell'intero ordinamento giuridico e hanno la funzione di guidare un processo di profonda trasformazione sociale", in cui "la pratica dell'interpretazione conforme a Costituzione tende a trasformare il giudizio di costituzionalità in un giudizio diffuso, attraverso giudizi di valore". Ne viene dunque naturale, fisiologico, che il "diritto dello Stato costituzionale [sia] un diritto prevalentemente giurisprudenziale"; lo Stato costituzionale "innesca … una diffusione e forse una prevalenza del momento giurisprudenziale a scapito di quello legislativo…".

[11] Solo a titolo emblematico tra le molte si veda *C. St.*, I, parere 8 febbraio 2023, n. 183, in *www.giustizia-amministrativa.it,* secondo cui "la compressione delle facoltà legate alla titolarità del diritto di proprietà privata è giustificata in ragione della funzione sociale assolta attraverso l'imposizione di vincoli ambientali, paesistici e storico-culturali. La funzione sociale della proprietà, in stretto raccordo con l'articolo 2 della Carta fondamentale, impone a tutti i cittadini l'adempimento degli inderogabili doveri di solidarietà economica e sociale, che ben possono giustificare limiti al diritto di proprietà a fronte di interessi pubblici meritevoli di tutela. Essa 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 (Corte Cost. 108/86). La Corte Costituzionale, con la recente sentenza 21 dicembre 2020, n. 276, ha individuato il punto di equilibrio tra tutela della proprietà

nerale[12] – a volte anche in modo criticato, per il tasso di 'creatività' che può derivarne e il rischio che il giudice finisca per sostituirsi al legislatore – ma al tempo stesso quasi necessitato ad una funzione nomofilattica di fronte ad un ordinamento non edificato su di un Codice, come quello civilistico, ma sempre più frammentato e scoordinato in una pluralità di 'microordinamenti', e per natura ordinato al bilanciamento tra interessi[13].

---

e le esigenze solidaristiche in materia di vincoli, ricordando, con principi che possono essere estesi anche al caso di specie, che 'a partire dalla sentenza n. 56 del 1968, la giurisprudenza … esclude che i limiti alla proprietà aventi finalità di tutela paesaggistica e, in senso lato, ambientale ricadano nell'ambito di applicazione dell'art. 42, terzo comma, Cost., abbiano cioè carattere espropriativo e richiedano per questo un indennizzo. A differenza dei vincoli di carattere urbanistico che derivano da scelte della pubblica amministrazione idonee a condizionare discrezionalmente le facoltà di godimento del bene, i vincoli di tipo ambientale sono espressivi di caratteristiche intrinseche del bene, di cui l'amministrazione si limita a registrare l'esistenza, e costituiscono attuazione di quanto previsto dall'art. 42, secondo comma, Cost., ossia della determinazione per legge del regime del diritto di proprietà. La legge che limita le facoltà edificatorie dei beni connotati da particolare pregio (culturale, artistico, paesaggistico, ambientale) non comporta infatti un'illegittima compressione del relativo diritto di proprietà, giacché 'questo diritto è nato con il corrispondente limite e con quel limite vive' (sentenza n. 56 del 1968), e ciò tanto più assume rilievo quando si tratti della tutela degli interessi protetti dall'art. 9, secondo comma, e dall'art. 32 Cost. (norme richiamate dall'art. 1, comma 1, della legge n. 394 del 1991) e qualificati come 'valori costituzionali primari' da questa Corte (sentenza n. 126 del 2016)'".

[12] Su cui cfr. di recente Rivosecchi, *Rapporti economici, equilibrio di bilancio e diritti a prestazione nella Costituzione. In ricordo di Lorenza Carlassare*, in *Rivista AIC*, 3/2025, 156.

[13] Per una visione di sistema su questi aspetti nell'ordinamento amministrativo veda anche Severini, *La sicurezza giuridica e le nuove implicazioni della nomofilachia*, in *www.federalismi.it*, editoriale, 10 ottobre 2018, secondo il quale "alla nomofilachia propria della giurisprudenza di ultima istanza si aprono spazi di compensazione dell'incapacità di ordinata produzione normativa da parte delle giuste fonti e … questi possono facilmente prendere il sopravvento sul conclamato obiettivo di rassicurazione mediante la stabilità. È ben eloquente l'assunto che si arrivi a immaginare di così generare dettagli prescrittivi sulla sola base dei generici e lati 'valori emergenti dalla Costituzione, dalla CEDU o dal diritto comunitario'. Sembrerebbe quasi trattarsi di specchi che si riflettono tra loro per lasciare integra la latitudine interpretativa del giudice: ma il costrutto del sistema costituzionale vuole il giudice sottoposto alla legge (art. 101 Cost.), cioè esclude che la sua funzione possa atteggiarsi a fonte del diritto", avvertendo del rischio di giustificare "una produzione giurisprudenziale di diritto non preceduta da attribuzione espressa e da confronti autenticamente rappresentativi e si indebolisce l'idea autentica di precedente, che incorpora la stabilità dell'impronta del passato. Una via breve per creare, al di fuori del circuito della rappresentanza, nuovi

Del resto, accanto alla funzione sociale della proprietà, nella visione delle Sezioni Unite, mancando 'l'istituto proprietà', viene a mancare anche la pluralità degli statuti proprietari, che da Pugliatti[14] in poi ha portato a teorizzare l'esistenza di differenti 'garanzie delle proprietà'[15]. E l'assenza di questa prospettiva porta di conseguenza anche a ignorare la configurazione nel panorama dottrinale e giurisprudenziale delle cd. categorie omogenee di beni, costruite sulle rispettive caratteristiche intrinseche dei beni stessi, quelle che nel nostro ordinamento, in nome della funzione sociale, giustificano le limitazioni legali alla proprietà.

4. Vi è però anche un altro elemento che viene all'attenzione dello studioso di diritto amministrativo, che rimane 'all'esterno' della prospettiva delle Sezioni Unite e che risulta ancora più significativo ed è sempre strettamente legato all'assenza della considerazione della funzione sociale della proprietà e della pluralità degli statuti proprietari. Ad esso qui per forza di cose non si può che riservare un cenno e purtuttavia esso risulta fondamentale ai fini della corretta e completa comprensione della questione emersa con la pronuncia di cui qui si dibatte.

In questa prospettiva tutta incentrata sulla spettanza al privato proprietario di un diritto soggettivo inteso come 'potere di soddisfare un proprio interesse e soltanto un proprio interesse', rimane infatti sullo sfondo, sbiadisce, viene privato

---

'precedenti', che in realtà precedono solo il futuro, e che sono irretrattabili se non con un difficile *contrarius actus* o mediante improbabili leggi. Il significato stesso di 'precedente', in questi casi, può dunque arrivare a mutare: non più antecedente traccia del passato che guida il presente, ma creazione del presente che precede solo e regola il futuro. Prevedibilità e stabilità – le componenti essenziali della sicurezza giuridica – ne sono evidentemente compromesse".

[14] Il riferimento, naturalmente è a Pugliatti, *La proprietà e le proprietà*, in Id., *La proprietà nel nuovo diritto*, Milano, Giuffrè, 1964, p. 159 ; sullo statuto della proprietà immobiliare e sulle garanzie dell'art. 42 Cost., anche per il dibattito 'sconfinato' che ha caratterizzato in passato il tema, e del quale non ci si può qui occupare, sia consentito il rinvio a Marzaro, *Pianificazione urbanistica e immobili esistenti, Garanzia delle proprietà e scelte della P.A.*, Padova, Cedam, 2002.

[15] Ricorda a questo proposito Baldassarre, *Proprietà, I) Diritto costituzionale, Enc. Giur.*, 5, che "l'ingresso nelle Costituzioni contemporanee dell'Occidente della funzione sociale come elemento essenziale della conformazione dell'istituto della proprietà privata segnala inequivocabilmente, in considerazione delle molteplici e variabili potenzialità di determinazione della stessa, che la Costituzione è chiamata a predisporre i termini (valori) di riferimento in base ai quali il legislatore, secondo gli schemi di razionalità funzionale (mezzi-fini) tipici del proprio potere discrezionale, può sviluppare l'idea della proprietà privata in relazione ai suoi momenti essenziali … in questo senso…l'attribuzione di rilevanza costituzionale alla funzione sociale della proprietà privata rappresenta la matrice giuridica …della differenziazione legislativa della tipologia della medesima proprietà".

di forza e significato anche il principio solidaristico dell'art. 2 Cost., esso sì principio fondamentale dell'ordinamento repubblicano sotto il profilo economico, sociale, politico, e di cui si innerva la funzione sociale, quasi che, tornando ad un passato ormai superato, al diritto di proprietà venissero tolte le radici, e lo si considerasse avulso da quella 'costellazione di valori' così ben disegnata nelle parole di Mangoni sopra ricordate, in cui 'l'individuo proprietario' appare 'atomizzato', corpo estraneo e separato rispetto alla collettività.

È stato fin dall'inizio evidente all'interprete la complessità della questioni che la pronuncia della Cassazione poneva sul versante pubblicistico, ed è evidente che ad essa, per quanto delicata per le ripercussioni capaci di produrre, non si possa opporre la teorizzazione originata dalla Carta di Weimar, per la quale "la proprietà obbliga"[16], e dunque non sia sostenibile la tesi di una trasformazione della proprietà privata in una funzione pubblica. "Non vi è il dovere di essere e restare proprietario per motivi di interesse generale" afferma in modo condivisibile il giudice[17], riprendendo una pronuncia della Consulta – la n. 252 del 1983[18] – che peraltro si muoveva sul versante civilistico della garanzia della proprietà, con riguardo alla disciplina delle locazioni degli immobili residenziali – e affermava che "la Costituzione ha chiaramente continuato a considerare la proprietà privata come un diritto soggettivo ma ha affidato al legislatore ordinario il compito di introdurre a seguito delle opportune valutazioni e dei necessari bilanciamenti dei diversi interessi, quei limiti che ne assicurano la funzione sociale". Ciò anche se non si deve ignorare che, come è stato molto efficacemente sottolineato "sono i casi ad interrogare la Costituzione"[19], e sulla funzione sociale della proprietà la giurisprudenza della Consulta è, come è naturale e giusto che sia, molto varia proprio perché legata al caso concreto e alle origini dibattute di questa clausola.

5. Se, tuttavia, si sposta solo per un attimo lo sguardo sulle c.d. limitazioni legali alla proprietà, sui limiti non ablatori "normali e connaturali alla proprietà"[20] – frutto innegabile della funzione sociale, posti da tutta una serie di atti normativi e amministrativi[21] – e si scende nella concretezza e multiformità della realtà derivante dal riconoscimento della rinuncia cd. abdicativa, non ci si può che

---

[16] Su cui cfr. le ampie osservazioni di Rescigno, *op.cit.*, 268 ss.

[17] CosìCass, *S.U.*, civ. 11 agosto 2025 n. 23093, p.20.

[18] In *www.cortecostituzionale.it.*

[19] Cfr. sul punto Zagrebelsky, *Il diritto mite*, Torino, Einaudi, 1992, 187 ss.

[20] Come richiamati nella nota sentenza della Consulta n. 179 del 1999, sull'indennizzabilità dei vincoli urbanistici e in generale della giurisprudenza amministrativa, in *www.cortecostituzionale.it.*

[21] Per una sistematica sul punto si veda Caputi Jambrenghi, *Proprietà privata (disciplina amministrativa)*, in *Digesto, pubbl.*, 1997.

chiedere – anche a prescindere dall'intervento del legislatore di cui si dirà – se vi sia un limite alla traslazione degli oneri di custodia, di manutenzione, dal proprietario alla p.A. che possa essere ricavato dalla pronuncia in esame e possa essere capace di far rientrare in gioco 'l'istituto proprietà'.

Qui è sufficiente rimanere ai casi classici di limitazione legale alla proprietà a garanzia di interessi pubblici primari, quali le zone di rispetto stradali, ferroviarie, aeroportuali, cimiteriali, ma anche ai vincoli imposti per ragioni paesaggistiche o culturali, e che possono portare con sé previsioni di inedificabilità assoluta non sempre compensabili dalla P.A.[22]; l 'elenco potrebbe essere lungo e molto vario e, come si vedrà, probabilmente a tutte le questioni che possono derivare dall'esercizio della facoltà di rinuncia abdicativa non è in grado di dare risposta neanche la scelta effettuata dal legislatore con la l. 30 dicembre 2025, n. 199, la quale non ha comunque vietato in sé la rinuncia.

Ciò anche perché, se si guarda agli effetti 'a cascata' derivanti dalla sentenza n. 23093 del 2025, a fronte di una facoltà generalizzata di rinuncia vanno considerati anche gli effetti 'indiretti', a partire dal fatto che il proprietario potrebbe essere indotto a non adempiere con diligenza ai propri doveri di custodia e manutenzione, visto che può sempre dismettere il bene. E se è vero che rimane ferma la responsabilità di questi per i fatti posti in essere – o non – mentre era titolare del diritto, è altrettanto indubitabile che il contenzioso che lo Stato dovrà molto spesso instaurare nei confronti del privato per rivalersi, non farà che apportare ulteriori pesi all'interesse pubblico. Ma ancora si potrebbe pensare all'effetto di

[22] Solo a titolo esemplificativo quanto alle fasce di rispetto stradali si veda tra le molte *C. St.*, sez. prima, 10 gennaio 2018, n. 90, in *www.giustizia-amministrativa.it,* secondo cui, come espressione di giurisprudenza assolutamente consolidata, "Le fasce di rispetto individuano dunque le distanze minime a protezione del nastro stradale dall'edificazione e coincidono con le aree esterne al confine stradale finalizzate alla eliminazione o riduzione dell'impatto ambientale. Esse non costituiscono vincoli urbanistici ma misure poste a tutela della sicurezza stradale che, tuttavia, comportano l'inedificabilità delle aree interessate e sono a tal fine recepite nella strumentazione urbanistica primaria (Cons. St., sez. IV, sentenza n. 2280 dell'11.6.2015, che richiama, sul punto, Cons. Stato, sez. IV, 20 ottobre 2000, n. 5620). Tali principi sono stati ribaditi anche dall'Adunanza Plenaria di questo Consiglio (decisione n. 9 del 16.11.2005), secondo cui «il vincolo imposto sulle aree site in fascia di rispetto stradale o autostradale si traduce in un divieto di edificazione che rende le aree medesime legalmente inedificabili, trattandosi di vincolo di inedificabilità che, pur non derivando dalla programmazione e pianificazione urbanistica, è pur sempre sancito nell'interesse pubblico da apposite leggi (art. 41 septies l. n. 1150 del 1942, aggiunto dall'art. 19 l. n. 765 del 1967; art. 9 l. n. 729 del 1961) e dai relativi provvedimenti di attuazione (d.m. 1 aprile 1968) […]. Tali norme obbediscono ad esigenze generali e, quindi, costituiscono limitazioni legali al diritto di proprietà su categorie di beni individuate in via generale per la loro posizione relativamente ad altri beni destinati all'uso pubblico".

deterrenza che l'ammissibilità della cd. rinuncia abdicativa potrebbe esercitare su scelte della P.A. particolarmente delicate, quali ad esempio la classificazione della pericolosità idraulica di aree non edificate, i cui effetti quanto alle aspettative edificatorie private potrebbero indurre le amministrazioni ad un'applicazione 'poco prudente' del principio di precauzione, secondo un criterio di proporzionamento più favorevole al proprietario che all'interesse pubblico, onde 'non' indurlo a considerare la possibilità di una rinuncia abdicativa alla proprietà del bene 'improduttivo' per liberarsi di tutti gli oneri di custodia di cui si diceva. O, ancora, si potrebbe pensare ad un'Amministrazione locale che usi in modo distorto i c.d. crediti edilizi per compensare eventuali limitazioni al godimento degli immobili, quando non vi sia bisogno della realizzazione di nuovi volumi sul territorio.

Di fronte alle limitazioni legali alla proprietà di cui si sta dicendo, forse ci si può chiedere se per esse non possano venire in gioco le parole del giudice civile laddove ha affermato in via generale che "quando, peraltro, l'ordinamento pone divieti ai proprietari di disporre di determinati beni mediante abbandono incontrollato degli stessi, la illegittimità della condotta dismissiva viene affermata non già sindacando l'abusività dell'atto di abdicazione, rientrante nel contenuto del diritto di proprietà, ma per la violazione di norme imperative di ordine pubblico, che, in via generale ed astratta, esprimono scelte tassative che il legislatore ha ritenuto essenziali ed irrinunciabili per gli interessi della collettività"[23], e chiedersi se in questi casi non si possa essere difronte a norme imperative di ordine pubblico.

E chiaro che gli scenari ipotizzabili sono molto vari e sempre complessi, ma tutti finiscono per mettere in evidenza la crisi del sistema solidaristico che può derivare dalla scissione tra la proprietà-diritto soggettivo e la proprietà-istituto, potendo portare a conseguenze di cui ancora non è chiara la portata e di cui non è chiaro se le scelte appena compiute dal legislatore siano in grado di costituire un argine adeguato, fornendo risposte che non si fermino allo strato superficiale della contingenza immediata ma scendano in profondità ad agire sulla *ratio* del sistema.

Da questo punto di vista, peraltro, potrebbe essere opportuno riflettere anche sull'affermazione delle S.U. che la "proprietà pubblica ha in quanto tale funzione sociale"[24], quasi che per quella privata essa fosse invece un incidente esterno derivante da una scelta caso per caso del legislatore, laddove invece in dottrina non è più contestato il fatto che il diritto di proprietà "nasce già incorporando una funzione che non si esaurisce nella soddisfazione esclusiva di interessi egoistici

[23] Così Cass, *S.U.*, civ. 11 agosto 2025 n. 23093, p. 21-

[24] Così Cass, *S.U.*, civ. 11 agosto 2025 n. 23093, p. 28.

privati"[25], essendo "la *ratio* della tutela costituzionale, non la personalità del proprietario ma la funzionalità del sistema economico"[26]

6. A ridosso della pubblicazione della pronuncia di cui si sta discutendo, e nel cercare di dare una prima risposta alle questioni che essa veniva a porre sul tappeto, non si poteva dunque che sottolineare il compito che veniva a gravare con urgenza sul legislatore, chiamato – se lo avesse ritenuto, come ribadito più volte dalla Cassazione – a individuare un limite alla facoltà di rinuncia abdicativa.

Certamente sarebbe stato più equilibrato che quel limite si fosse individuato anche sulla base di un intervento della Consulta: colpisce il modo netto e quasi sferzante con cui le Sezioni Unite affrontano e liquidano la questione di costituzionalità posta dall'Avvocatura dello Stato sull'art. 827 c.c.: "le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 827 cod. civ., in riferimento agli artt. 2, 3, 41, secondo comma, e 97 Cost., sollevate dal Ministero dell'economia e delle finanze e dall'Agenzia del demanio, oltre che non rilevanti, non essendo questa Corte chiamata a fare immediata applicazione della disposizione censurata per pronunciare sui rinvii pregiudiziali, ai sensi dell'art. 363-bis cod. proc. civ., sono, pertanto, manifestamente infondate. L'acquisto ex lege dei beni immobili vacanti da parte dello Stato, senza che sia riconosciuto un "potere di rifiuto eliminativo", non si pone affatto di per sé in contrasto con i principi fondamentali della solidarietà e dell'uguaglianza economica e sociale, non consente lo svolgimento di alcuna forma di esercizio della libertà di iniziativa economica in contrasto con l'utilità sociale, né arreca un vulnus ai principi del buon andamento finanziario e della programmazione dell'attività amministrativa. I dubbi dedotti in proposito dalle difese delle amministrazioni statali si risolvono, piuttosto, in inconvenienti di fatto, come tali inidonei a incidere sulla lamentata lesione di parametri costituzionali".

Forse in futuro si potrebbe pensare a prospettare anche la questione di legittimità costituzionale dell'art. 832 c.c., in quanto la facoltà del proprietario di rinunciare al diritto sia sempre riconducibile entro i limiti e agli obblighi stabiliti dall'ordinamento di cui alla stessa disposizione, e una questione di conformità alla Costituzione si potrebbe porre non soltanto con riguardo alla funzione sociale di cui all'art. 42, secondo comma Cost., ma, quantomeno, anche all'art. 41, sui limiti all'iniziativa economica privata in quanto possa arrecare danno all'ambiente (e al collegato art. 9, terzo comma Cost.), e poi all'art. 44 sugli obblighi e i vincoli alla proprietà terriera privata – tutti parte della cd. Costituzione economica – oltre che, su un versante diverso anche all'art. 53 Cost. probabilmente

---

[25] Così Alpa, *Proprietà privata, funzione sociale, poteri pubblici di conformazione*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2022.

[26] Così Mengoni, *op. cit.*, 90.

rilevante tanto dal punto di vista della capacità contributiva che del principio di progressività.

Ciò naturalmente senza ignorare l'art. 2 Cost., perché è indubbio che la lettura suffragata dalla Cassazione, rappresenti l'(ennesimo) sintomo, importante, della crisi del sistema solidaristico che stiamo vivendo, rappresentata in questo caso da una sorta di torsione dello Stato verso una posizione paritaria, che lasciava sicuramente molto più sguarniti gli interessi della collettività; per quanto non si possa ignorare che la stessa pronuncia si pone anche come il frutto delle tante manchevolezze del legislatore e in generale delle Istituzioni, ormai datate da lungo tempo, soprattutto per ciò che riguarda la gestione del territorio e la leva fiscale.

A chiusura del confronto oggetto del Convegno di cui si diceva in apertura di queste pagine, l'interprete non poteva che insistere sull'urgenza di un intervento normativo: se lasciata a metà, infatti, la sentenza che ammetteva la rinuncia c.d. abdicativa poteva essere letta come un'autorizzazione al disimpegno da parte del singolo – parte dell'ordinamento non soltanto come singolo ma anche in quanto parte della collettività –, e non solo come un richiamo forte al legislatore – ma sarebbe meglio definirlo uno schiaffo – perché risponda in modo più attento ed efficace ai bisogni della collettività.

E forse presagendo in qualche modo quello che sarebbe potuto avvenire, a chiudere le riflessioni sul versante giuspubblicistico, nell' incontro di cui si diceva all'inizio, si osservava che: "se lungimiranza è una parola forte, poco adatta al contesto ordinamentale e sociale nel quale viviamo, forse più dei diritti delle generazioni future potrà la necessità dell'equilibrio di bilancio…".

7. Così è avvenuto con l'art. 1, comma 731 (sic!), della citata l. 30 dicembre 2025, 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".

Dunque, il legislatore risponde in modo molto netto rispetto agli argomenti utilizzati nella requisitoria del Pubblico Ministero – quanto alla necessità di assicurare un "giudizio di meritevolezza agganciato ai valori costituzionali, fondanti l'ordinamento giuridico, e al rispetto del diritto europeo, di modo che il negozio unilaterale di rinuncia abdicativa del diritto di proprietà immobiliare in casi eccezionali può essere considerato immeritevole di tutela e, quindi, nullo se consista in un'operazione economica che si ponga in netto e irriducibile contrasto con gli interessi pubblici"[27] –, e a quelli provenienti dal MEF e dall'Agenzia del

[27] Così Cass, *S.U.*, civ. 11 agosto 2025 n. 23093, p. 8.

Demanio – i quali, tra l'altro, chiedevano che: "l'articolo 827 c.c., in base ad una doverosa lettura adeguatrice costituzionalmente orientata, deve essere interpretato nel senso che allo Stato spetta il potere di rifiuto eliminativo dell'acquisto, con efficacia ex tunc", … ovvero, "in via del tutto subordinata, accertare e dichiarare: che, ogni qualvolta l'atto di rinuncia venisse posto in essere dal privato al solo fine, egoistico, di trasferire in capo all'Erario ex art. 827 c.c., e dunque in capo alla collettività intera, i costi necessari per le opere di consolidamento, di manutenzione, o di demolizione dell'immobile, facendo ricadere sullo Stato anche la responsabilità (sia civile: ex artt. 2051 e 2053 c.c., che penale: cfr. art. 449 c.p.) per i danni che dovessero in futuro occorrere a cose e/o a persone nel caso di crollo e/o rovina del medesimo immobile, tale atto di rinuncia sarebbe nullo" in via principale per non meritevolezza e/o illiceità della relativa causa in concreto ex artt. 1322 e 1343 c.c.; ovvero, in subordine, per illiceità del motivo (ai sensi dell'art. 1345 c.c.); e in ulteriore subordine per frode alla legge ex art. 1344 c.c., o, ancora, per abuso del diritto ex art. 833 c.c., –e infine rispetto al rigetto di tali argomentazioni ad opera delle Sezioni Unite, che hanno configurato la rinuncia abdicativa come "modalità di esercizio della facoltà di disporre della cosa in modo pieno ed esclusivo accordata dall'art. 832 c.c.… forma attuativa del potere di disposizione del proprietario che non è soggetta ad alcun espresso limite di scopo".

Se, infatti, l'art. 1, comma 731, della l. 30 dicembre 2025, n. 199, riconosce in astratto la facoltà di rinuncia abdicativa alla proprietà dei beni immobili, esso poi chiude la strada dell'abbandono delle c.d. proprietà scomode, restringendone nettamente la possibilità e riconducendola sostanzialmente all'esclusiva responsabilità del proprietario nella gestione (pregressa) del bene, sanzionando con la nullità l'atto del privato che non sia accompagnato dall'attestazione della conformità dello stato giuridico del bene alla normativa vigente, ivi compresa quella ambientale, urbanistica e sismica.

Vi è da dire anzitutto che l'oggetto della conformità si presenta come particolarmente ampio e indeterminato, risultando di conseguenza tale anche l'effetto restrittivo della facoltà proprietaria ex art. 832 c.c. ; l'attestazione ha ad oggetto "la conformità del bene alla vigente normativa" in generale, nella quale sono comprese quella "urbanistica, ambientale e sismica", che però non esauriscono la prima, potendo emergere altri specifici profili di conformità, anche dal punto di vista civilistico (quali ad esempio le distanze dai confini o la stessa titolarità del diritto di proprietà) o dal punto di vista fiscale con l'attestazione dell'adempimento di tutti gli oneri tributari.

Dal punto di vista pubblicistico vanno rilevate la stessa ampiezza e indeterminatezza della formula utilizzata dal legislatore, a partire da tutti i requisiti di conformità "ambientale": si pensi ai terreni da bonificare, spesso all'origine dei casi di rinuncia abdicativa, ma anche alla presenza di tutti i nullaosta richiesti in ragione della natura del bene, da quello idrogeologico a quello paesaggistico, ma

anche quello culturale può finire per venire in rilievo – anche se in sé estraneo alla categoria ambientale – come potrebbe avvenire ad esempio in caso di vincoli indiretti molto estesi, o di beni di interesse culturale in condizioni di forte degrado che per questa ragione il proprietario voglia dismettere. Per la conformità "urbanistica", invece, si può solo immaginare il ginepraio in cui il proprietario (e per lui il tecnico) si dovrà addentrare per darne adeguata attestazione; forse, a questo proposito potrebbe venire in rilievo anche quanto previsto oggi dall'art. 9 bis del Testo Unico dell'Edilizia, sullo stato legittimo dell'immobile. Quanto poi all'interpretazione da dare all'espressione "normativa vigente" è difficile pensare che il legislatore abbia inteso la sola disciplina vigente al momento della rinuncia, considerata la stratificazione delle discipline che molto spesso si innestano l'una sull'altra quando si tratti della circolazione in modo lecito dei beni immobili.

Da questo punto di vista viene da osservare che l'art. 1, comma 731, della l. 30 dicembre 2025, n. 199 appena approvata si ponga di fronte alla sentenza della Corte di Cassazione con forza eguale e contraria; tanto netto era stato il giudice nel riconoscere assoluta pienezza alle facoltà proprietarie, tanto rigida e diretta pare la risposta del legislatore che non sembra tanto porsi un problema di funzione sociale della proprietà, quanto, in modo molto immediato, e nell'immediato, agire per la salvaguardia della finanza pubblica, ciò che, in sé e di fronte ai rischi che provenivano dall'assolutezza del riconoscimento operato dal giudice, non può certo criticarsi.

Tale risultato viene però perseguito senza mostrare di agire sulle cause del degrado e dell'abbandono, e considerare eventuali azioni dello Stato in proposito, limitandosi a bloccarne gli effetti dannosi per quest'ultimo, e scoraggiando i proprietari dal non vigilare e custodire in maniera adeguata i propri beni, permettendone il progressivo degrado, oltre che trasferendo sui privati oneri probatori che possono risultare particolarmente gravosi ed economicamente molto costosi, dovendo le rinunce essere accompagnate da tutte le attestazioni di conformità a pena di nullità, senza che in alcun modo sia previsto un coinvolgimento delle amministrazioni interessate negli oneri probatori, e ciò proprio forse avendo riguardo della assoluta 'unilateralità' dell'atto di rinuncia, che esclude qualsiasi interlocuzione preventiva con la P.A.

Per altro verso, si deve osservare che, se in questo modo lo Stato si preoccupa di acquisire al proprio patrimonio disponibile, *ex* art. 827 c.c., la sola proprietà di beni muniti di tutti i requisiti per poter circolare lecitamente nell'ordinamento, anche astrattamente potendone trarre nuove risorse – gli stessi peraltro che i privati potrebbero essere meno invogliati a dismettere – la disposizione in esame non sembra però capace di neutralizzare in questo modo tutti i rischi che potevano derivare dalla sentenza della Cassazione.

Sembra infatti che i presupposti di conformità del bene, a pena di nullità dell'atto di rinuncia, si confacciano meglio alle aree e immobili edificati che a quelli non edificati; basti pensare ai casi di aree non edificate soggette a vincolo

paesaggistico, culturale, di pericolosità idraulica, e così via, o alle stesse zone di rispetto di cui si diceva in precedenza, sulle quali gravano comunque doveri di custodia e di vigilanza da parte del proprietario, ma con riguardo ai quali è più difficile pensare ad uno stato di 'non conformità' che impedisca la rinuncia alla proprietà del bene, proprio perché non sono stati trasformati. Non si può infatti pensare che tra i requisiti di conformità rientrino le limitazioni legali alla proprietà che attengono invece alla natura del bene, per le sue caratteristiche intrinseche, e che anzi costituiscono il presupposto con riguardo al quale dovrà essere valutata la conformità di eventuali interventi che siano stati effettuati sul bene.

Se il bene dunque non fosse stato trasformato ma giacesse non adeguatamente custodito dal proprietario per le ragioni più diverse, non sembra che questa fattispecie possa essere esclusa dall'esercizio della facoltà di rinuncia abdicativa ex art. 832 c.c.

L'equilibrio tra la parte privata e quella pubblica non sembra dunque essere assicurato dal nuovo intervento del legislatore, sufficientemente efficace nell'opporsi al rischio 'effetto a cascata' della pronuncia delle Sezioni Unite, ma certamente non attento alle cause profonde del fenomeno. Non è escluso a questo punto – anzi a chi scrive parrebbe auspicabile – che questo nuovo assetto possa essere portato al vaglio della Corte Costituzionale, nell'ambito del quale, quindi, la compatibilità della nuova regolamentazione possa finalmente essere valutata in modo più esteso e approfondito, anche alla luce dei parametri costituzionali di cui si è detto in precedenza.

Attrattività dei borghi e recupero del patrimonio edilizio in una logica di sostenibilità

Marisa Meli

Vorrei innanzitutto esprimere un sincero ringraziamento a Luigi Balestra per avermi coinvolto in questa iniziativa, a me particolarmente cara perché da qualche tempo coordino il Comitato tecnico scientifico dell'Associazione dei Borghi più belli d'Italia in Sicilia.

Il tema dello spopolamento delle aree interne mi è dunque oltremodo familiare ed è un tema che, per la sua natura intrinsecamente interdisciplinare, mi ha permesso di entrare in contatto con le riflessioni di storici, antropologi, letterati/paesologi, del calibro di Piero Bevilacqua, Vito Teti, Franco Arminio[1]. Ma rimane per me un'occasione preziosa essere qui oggi e potere ascoltare le riflessioni dei giuristi, che si confrontano sull'uso di strumenti privatistici e pubblicistici destinati alla causa.

Al riguardo, devo innanzitutto premettere che, proprio sotto il profilo dell'uso degli strumenti civilistici, nella mia esperienza concreta si è scelto di seguire un percorso diverso (ma proprio per questo è utile il confronto e guardo con interesse alle riflessioni di queste giornate).

Il Convegno - e prima di esso il PRIN diretto dal Prof. Balestra - si incentra sul recupero della attrattività (residenziale e turistica) dei borghi storici, al fine di contrastare il fenomeno dello spopolamento e del degrado di luoghi. Nella direzione indicata, esso si prefigge l'obiettivo di incentivare l'utilizzo di strutture al contempo residenziali-ricettive dei borghi, utili a favorire uno stabile ripopolamento ed un turismo sostenibile, incoraggiando l'uso di strumenti privatistici volti al recupero del patrimonio immobiliare in stato di abbandono, quale premessa logica per favorire una rinnovata vitalità dei borghi storici.

Nella mia esperienza concreta questo aspetto è stato certamente preso in considerazione, essenzialmente con le case a 1 euro, che ha registrato esperienze di successo soprattutto nei paesi di Gangi e, da ultimo, Sambuca di Sicilia, per

---

[1] Si segnalano, al riguardo, V. Teti, *La restanza*, Einaudi; F.Arminio, *Geografia commossa dell'Italia interna*, Mondadori, 2013; R. Pazzagli, *Un paese di paesi. Luoghi e voci dell'Italia interna*, Edizioni ETS, 2021; cfr. inoltre M. Marchetti, S. Panunzi e R. Pazzagli, *Aree interne. Per una rinascita dei territori rurali e montani*, Rubbettino, 2017.

rimanere al circuito dei Borghi; ma che ha assicurato una presenza comunque sporadica e legata ad una dimensione in senso lato turistica, quale quella di abitare durante i mesi estivi o comunque in una dimensione di svago[2].

È mio fermo convincimento, tuttavia, che il turismo non possa essere l'unica ancora di salvezza e che la vera sfida consista invece nel contribuire ad una stabile ripresa dell'economia dei luoghi.

Ciò, a dispetto di un atteggiamento, purtroppo presente anche nell'ultima Strategia Nazionale sulle Aree Interne – che come è noto ha messo incautamente l'accento sul fatto che (almeno in alcuni casi) il declino sia irreversibile, ogni strategia di rilancio sia inutile e dette aree dovrebbero dunque essere abbandonate al loro destino, ovvero accompagnate alla morte[3].

La nostra sfida va dunque in senso inverso, avviando la riflessione a partire da alcune premesse, fondamentali per poter individuare anche le risposte e dunque gli strumenti giuridici adeguati.

La questione, in estrema sintesi, è cercare di capire: a) cosa è successo; b) cosa è rimasto; c) cosa fare[4].

La prima domanda è dello storico ma è ormai sufficientemente chiaro cosa sia successo: in estrema sintesi, è crollata l'economia che reggeva quei luoghi, poiché già a partire dagli anni del dopoguerra e dell'industrializzazione lo sviluppo si è avuto nelle aree urbane, entrate a pieno titolo nella modernità, mentre iniziava il declino delle aree interne.

---

[2] È necessario a questo proposito precisare che il problema dello spopolamento dei borghi non è uguale in tutta la penisola. Sembra infatti che in alcune province, soprattutto nell'Italia del nord e del centro, si stia assistendo ad una sorta di rivincita delle campagne, in particolare dopo il Covid, che ha per un verso evidenziato la necessità di spazi aperti e, per altra, enfatizzato le potenzialità del lavoro a distanza. Sul punto cfr. le riflessioni (anteriori al Covid) di C. Barberis (a cura di), *La rivincita delle campagne*, Donzelli, 2009, nonché (successive al Covid) Collettivo PRiNT, *Aree interne e comunità*, Pacini ed., 2022. Diversa la situazione nel Meridione, dove continua ad assistersi ad un progressivo abbandono.

[3] Cfr. l'Appello per salvare i paesi delle aree interne, contro il Piano governativo https://www.officinadeisaperi.it/agora/citta-e-territorio/appello-per-la-salvaguardia-e-la-rigenerazione-dei-paesi. Sul tema da ultimo un articolo di V.Teti, *Contro la logica dello spopolamento. La resistenza di chi decide di restare*, Domani, 27 agosto 2025; ma v. anche Cardinali e vescovi a Governo e Parlamento: "*No al suicidio assistito delle aree interne*" - https://www.repubblica.it/cronaca/2025/08/26/news/cardinali_e_vescovi_a_governo_e_parlamento_no_al_suicidio_assistito_delle_aree_interne-424808764/?ref=RHLM-BG-P16-S1-T1-fdg21.

[4] Faccio mio il percorso proposto da Rossano Pazzagli nella Lettura introduttiva nel numero della Rivista *AE - Agricoltura – Alimentazione – Economia – Ecologia*, 3-4, 2024 dedicato allo spopolamento delle aree interne.

Col venir meno della popolazione sono venuti progressivamente ma inesorabilmente meno anche i servizi essenziali (scuola, sanità, trasporti, ecc.) e si è finito in tal modo per tradire anche il patto da cui prendeva forma la nostra Costituzione: lo stato sociale - la natura solidaristica di un progetto statuale (fondato sull'intervento pubblico) che non avrebbe dovuto conoscere (o comunque avrebbe dovuto tendere ad eliminare) divari e diseguaglianze, anche legate ai luoghi[5].

Si è scelto invece di delegare tutto al mercato ed il mercato non ha fatto certo proprio il medesimo progetto: al contrario, alimentare servizi in aree marginali può essere antieconomico, dunque meglio rinunciare; ed è d'altra parte proprio questa l'impostazione seguita dall'ultima Strategia nazionale sulle aree intere, poc'anzi ricordata[6].

Dunque la crisi delle aree interne è anche una crisi dell'erogazione delle prestazioni di welfare, che genera a sua volta altre chiusure, non solo di scuole e di servizi, ma anche di esercizi commerciali, luoghi di svago come cinema e teatri e via dicendo.

La seconda domanda (cosa è rimasto) è quella di maggiore interesse.

Lo spopolamento dei borghi/paesi delle aree interne è un problema ormai risalente. Tuttavia, non è fuor di luogo ritenere che ci si trovi, oggi, di fronte a un momento propizio per rilanciare la questione e intravvedere nuovi possibili scenari.

È di tutta evidenza che – di fronte al riscaldamento globale ed alle preoccupazioni concrete per le sorti del nostro Pianeta – si registra oggi un rinnovato interesse verso lo sviluppo delle città (nella prospettiva dello sviluppo di città sostenibili), da un lato e, dall'altro verso la rivitalizzazione delle aree interne. Ciò, nella consapevolezza che lo spostamento massiccio verso aree vaste del paese e, corrispondentemente, la marginalizzazione delle aree interne, ha comportato problemi anche in termini di tenuta degli ecosistemi, sotto il profilo della perdita di biodiversità innanzitutto e, più in generale, in ragione della progressiva riduzione di tutti quei servizi ecosistemici che giocano un ruolo importante, anche quali misure di contrasto/adattamento ai cambiamenti climatici.

Sotto tale profilo, una misura emblematica delle nuove priorità è rappresentata, a livello europeo, dalla cd. Legge per il ripristino[7].

---

[5] Cfr. M. Giovagnoli, *Benessere nelle aree interne. Dalla crisi del "welfare tradizionale" alle opportunità del "welfare territoriale"*, in *AE*, cit., p. 121.

[6] Si farebbe un torto a Fabrizio Barca dicendo che la strategia nazionale per le aree interne è stata sempre questo. Al contrario, la SNAI nata nel 2013 per iniziativa dello stesso Barca, allora Ministro per la coesione territoriale ha rappresentato un punto di svolta nell'attenzione dedicata al tema delle aree interne e un punto di riferimento imprescindibile.

[7] Sia consentito rinviare, per un primo commento, a M. Meli-R. Guarino, *Nature*

Un regolamento che rappresenta un cambio di passo significativo: dalla protezione e conservazione della natura al suo "ripristino", con particolare riferimento al ripristino degli ecosistemi degradati che presentano il maggior potenziale di cattura e stoccaggio del carbonio, in linea con l'esigenza di contribuire alla lotta contro i cambiamenti climatici.

Nella direzione indicata, è di tutta evidenza come i territori delle aree interne fungano anche da presidio ambientale. L'occasione è dunque propizia per ricominciare dai borghi, a tessere comunità, a sperimentare modelli di economia sostenibile, occupazione qualificata, qualità della vita.

Quanto al cosa fare, non si tratta di tornare al passato ma di rifondare i luoghi, attraverso risposte che devono necessariamente transitare dal rifondare un'economia locale e che, nella più totale assenza dello Stato, devono poter contare su iniziative dal basso.

Vengono qui in rilievo gli strumenti privatistici, ai quali facevo riferimento in apertura, che assumono (nella nostra prospettiva) una connotazione più articolata rispetto al recupero del patrimonio edilizio.

Senza troppo dilungarmi nei dettagli, mi limiterò a fornire qui di seguito una rapida carrellata:

a) un primo tentativo, laddove ovviamente i mezzi economici lo consentano, è volto a ripristinare un *welfare* territoriale di comunità, attraverso lo strumento della Fondazione. Non mancano, anche nel meridione, esperienze di successo che vanno nella direzione indicata (prima fra tutte la Fondazione per il Sud[8]); ma il tentativo che si sta portando avanti in alcuni Comuni è quello volto a creare, a livello locale, Enti Filantropici (ai sensi dell'art. 37 d.lgs. 117/2017) che possano operare per favorire e supportare lo sviluppo economico, sociale, e civile della comunità territoriale, promuovendo strategie e modelli innovativi di *welfare* e di coesione sociale e che abbiano specificamente ad oggetto l'eliminazione delle diseguaglianze, la promozione dei diritti e l'inclusione sociale.
b) Una diversa strada, che non rappresenta un tentativo essendo già stata percorsa, è quella di utilizzare anche la transizione energetica come occasione di cambiamento.
   Si fa con ciò riferimento alla costituzione di Comunità di Energia Rinnovabile (CER).
   Com'è noto, ai sensi della normativa vigente, l'obiettivo *principale* della CER è quello di fornire benefici ambientali, economici e sociali a livello di comunità, ai suoi partecipanti o alle aree locali in cui opera, piuttosto

Restoration Law, Pacini giuridica, 2025.

[8] https://www.fondazioneconilsud.it/news/sviluppo-locale-anci-e-fondazione-con-il-sud-alleate-contro-spopolamento/.

che realizzare profitti finanziari (art. 2, punto 16, lett. *c)* Dir. RED II e art. 31 D.Lgs. 199/2021). Il che significa che si tratta di un meccanismo che fisiologicamente si presta anche alla realizzazione di progetti di comunità, che guardino anche alla prospettiva del contrasto allo spopolamento. La medesima legge, inoltre, attribuisce particolare rilevanza ai soggetti in condizioni di povertà o di vulnerabilità energetica realizzando, anche per tale via, un importante traguardo di tipo sociale.

In concreto, si è già dato vita ad esperienze di successo, ora nelle forme dell'Associazione riconosciuta, ETS, ora nella forma di Società cooperativa – Impresa sociale di comunità. Formula, quest'ultima, di particolare interesse.

L'espressione è entrata solo di recente a far parte del linguaggio giuridico e non esiste ancora una disciplina giuridica generale, ma l'idea portante che caratterizza tali iniziative è "fare qualcosa per la Comunità, con la partecipazione della Comunità, attraverso un'impresa"[9]; il che significa, concretamente, dar vita ad un innovativo modo di organizzare la produzione (innanzitutto di energia, ma non solo perché una CER può essere anche multifunzionale) basato sulla partecipazione degli abitanti al finanziamento e alla gestione dei fattori produttivi, alla definizione delle strategie e delle azioni da intraprendere per avviare processi di sviluppo finalizzati al miglioramento della qualità della vita della comunità locale.

c) Con riferimento alla proprietà, nell'ottica del rilancio delle attività economiche di cui si è parlato, a venire in rilievo è soprattutto la proprietà della terra, spesso al sud incolta e abbandonata. In questa direzione, il tentativo che si sta portando avanti è quello di rilanciare la prospettiva case ad un euro con il recupero di masserie e/o terreni agricoli. Anche nell'ottica di un uso turistico, che non è certo radicalmente esclusa dalle nostre riflessioni, ma guardando a tale strumento come occasione di rilancio delle attività agricole e di presidio del territorio (anche contro il rischio incendi)[10].

La particolare attenzione dedicata al tema dell'agricoltura è dovuta al fatto che quest'ultima è forse la principale vittima dei cambiamenti climatici (si pensi ai fenomeni metereologici estremi o alla siccità, con ricadute dirette sul piano dei raccolti), ma ne è anche una delle principali cause (si pensi gli allevamenti intensivi, tanto per fare un esempio ma, più in generale, a tutti

---

[9] Cfr. P. Mori – J. Sforzi (a cura di), *Imprese di comunità*, Il Mulino, 2018; J. Sforzi – G. Teneggi, *Le imprese di comunità come strumento di welfare rurale*, in *Sociologia urbana e rurale*, 2020, 123. Ulteriori info nel sito https://euricse.eu/it.

[10] P. Bevilacqua, *Una nuova agricoltura per le aree interne*, *Scienze del territorio*, 1, 2013, 159. Al tema è dedicato il Progetto di Ricerca AsTra (*Agricoltura sostenibile, Transizione ecologica e ripristino ambientale: verso un uso innovativo degli strumenti civilistici*), da me diretto presso il Dipartimento di Giurisprudenza di Catania.

quei processi di agricoltura industriale che, a partire dall'uso dei pesticidi, hanno completamente trasformato questo settore primario).

Eppure, è la stessa agricoltura a poter divenire strumento di cura dei cambiamenti climatici e della perdita di biodiversità, a condizione che si faccia ritorno ad una "agricoltura agricola": ad una agricoltura cioè di piccola scala, finalizzata alla produzione di cibo (sano) e dunque all'alimentazione delle persone, più che alla creazione di "merci" da destinare al mercato globale.

Sul piano del metodo, la strada poi è quella di un ritorno alle pratiche contadine, del bando delle concimazioni chimiche che alla lunga isteriliscono il terreno e impoveriscono le comunità. È di tutta evidenza come le aree interne ben si prestino a tali sperimentazioni.

Oggi una nuova scienza è in grado di coniugare i saperi contadini con un nuovo modello di agricoltura fondato su una visione sistemica del mondo naturale: si tratta della agroecologia, materia alla quale anche il nostro legislatore regionale ha dedicato la sua attenzione, con la l. 21/2021, "Disposizioni in materia di agroecologia, di tutela della biodiversità e dei prodotti agricoli siciliani e di innovazione tecnologica in agricoltura".

Come scrive Piero Bevilacqua[11] "oggi l'agroecologia si sta progressivamente imponendo come un nuovo paradigma scientifico-produttivo, perché concepisce e inquadra l'attività economica per la produzione di cibo come una pratica interna agli equilibri e alla produttività della biosfera. Di fronte ai processi di riscaldamento atmosferico, al caos climatico, all'esaurimento delle risorse (acqua, suolo, foreste), denuncia la pratica estrattiva dell'agricoltura industriale, mettendo in campo un modello economico autosostenibile, compatibile con le sfide ambientali che si pongono oggi all'umanità intera".

L'alternativa, davanti ai nostri occhi, è utilizzare in maniera ottimale la fertilità del suolo, rigenerandola con pratiche e apporti organici; di proteggere le colture dai parassiti e dalle malattie con strategie agronomiche (agricoltura biologica); fronteggiare il caos climatico facendo ricorso alla biodiversità genetica del patrimonio agricolo.

Quel che si sta cercando di fare, concretamente, è creare una sinergia tra l'Associazione dei Borghi e il Coordinamento Agroecologia Sicilia, per avviare le aziende agricole verso una transizione agroecologica dei territori.

d) Sempre con riferimento ai diritti proprietari, val la pena evidenziare il nuovo ruolo che possono essere chiamati a svolgere anche i domini collettivi. A riguardo si registra, in Sicilia, un'esperienza di grande rilievo: il Comune di Troina – che sorge in un'area interna montuosa della parte centrorientale

[11] *Un'agricoltura per il futuro della terra*, Slow Food editore, 2022.

della Sicilia, all'interno del Parco dei Nebrodi – ha saputo rendersi protagonista di un'esperienza di successo, legando insieme la lotta alla criminalità organizzata e la riscoperta di domini collettivi di cui si era persa memoria: 4.000 ettari di terreno – aree soggette ad usi civici - sono stati sottratti al controllo mafioso e destinati all'attivazione di una rinnovata forma di gestione del patrimonio pubblico, attraverso la realizzazione di un'azienda agricola pubblica silvo-pastorale. Una iniziativa che, oltre a contrastare il fenomeno mafioso, ha dato occupazione alla comunità, rinsaldando il legame con il tessuto sociale e realizzando una gestione sostenibile del territorio, anche attraverso la valorizzazione di razze autoctone[12].

Si è trattato, com'è di tutta evidenza, di un mirabile esempio di reinterpretazione degli usi civici, un tempo destinati al sostentamento della comunità ed oggi finalizzati all'esercizio di un'attività virtuosa, a beneficio della stessa comunità e che contribuisce, in un'ottica di sostenibilità, al mantenimento della biodiversità, al contrasto al dissesto idrogeologico ed al recupero del territorio in sintonia con le priorità dettate dalla lotta ai cambiamenti climatici.

È frutto di questa esperienza la cd. Carta di Troina, redatta in occasione dello svolgimento, presso lo stesso Comune, della Scuola di Paesaggio Emilio Sereni, organizzata dall'istituto Alcide Cervi e dall'Università di Catania[13]. La Carta è una sorta di Vademecum, o di linee-guida, redatte al fine di dar seguito all'azione condotta dall'amministrazione comunale, offrendo spunti per la sperimentazione di modelli alternativi di gestione del territorio alle tante realtà dell'entroterra siciliano[14], a partire dai Borghi più Belli d'Italia in Sicilia, rete di cui è parte lo stesso Comune di Troina[15].

e) In ultimo, mi piace ricordare, anche se è un progetto ancora in via di definizione, il rilancio dell'imprenditoria femminile attraverso il lavoro domestico.

Prendendo spunto da alcuni regolamenti europei che introducono tale figura, l'Associazione dei Borghi sta scommettendo sul progetto IDDE (Imprese Domestiche delle Donne dei Borghi) – acronimo che gioca sul

---

[12] Cfr. la Prefazione di Sebastiano Fabio Venezia, allora Sindaco del Comune di Troina, al volume *Paesaggi collettivi. Usi civici e beni comuni come risorsa,* a cura di F.C. Nigrelli, Edizioni Istituto Alcide Cervi, 2023, p.13.

[13] Di cui il volume citato nella nota precedente raccoglie gli Atti.

[14] Cfr. R. Pazzagli, *Perché la Carta di Troina?,* in *Paesaggi collettivi*, cit., p. 285.

[15] L'Associazione ha infatti aderito alla Carta di Troina. Cfr. il sito https://www.demaniocivico.it/isole/11176-lassociazione-dei-borghi-piu-belli-ditalia-in-sicilia-aderisce-alla-carta-di-troina-enna-sicilia/.

significato della parola nel dialetto siciliano che individua Loro, le donne appunto – attraverso una riscoperta di ricette e manufatti tradizionali.

Si tratta, com'è di tutta evidenza, di un *work in progress*, che sarebbe bene sottoporre a questo punto periodicamente all'attenzione ed alla riflessione critica del mondo accademico, grazie all'interesse che il prof. Balestra ha saputo creare attorno ad un tema in verità insolito per la civilistica.

Ma, quel che mi preme evidenziare, si tratta di un lavoro che pone al centro l'idea di comunità e di bene comune, distanziandosi da quella prospettiva individualistica che da troppo tempo caratterizza il nostro sistema economico.

La rinuncia alla proprietà secondo le Sezioni Unite (nella prospettiva delle politiche di recupero del patrimonio edilizio)

Francesco Mezzanotte

Sommario: 1. Introduzione. – 2. La presa di posizione delle Sezioni Unite (sintesi di argomenti rilevanti nell'economia dell'indagine). – 3. Atti di autonomia e riserva di legge: la tipicità dei "modi di godimento" o dei "limiti" della proprietà. – 4. La "rinuncia abdicativa" alla dottrina dell'abuso del diritto.

1. *Introduzione*

Il quesito sul se, ed eventualmente a quali condizioni, possa riconoscersi nel nostro ordinamento una facoltà di rinuncia al diritto di proprietà è stata oggetto negli ultimi anni di un intenso dibattito dottrinale, che ha accompagnato l'emergere, e il susseguirsi, di numerosi arresti giurisprudenziali, chiamati a risolvere controversie che hanno tipicamente visto confrontarsi, da un lato, proprietari interessati a dismettere immobili divenuti economicamente inefficienti alla luce di rilevanti costi di gestione (es. per esigenze di conservazione, bonifica o messa in sicurezza) e, dall'altro lato, enti territoriali contrari ad una soluzione che, consentendo al privato di abdicare unilateralmente alla titolarità di tali cespiti, ne imponesse l'onerosa gestione a carico della finanza pubblica locale, posta la regola codicistica di acquisizione allo Stato degli immobili vacanti (art. 827 c.c.).

Rispetto a tale interrogativo, le risposte nel tempo accreditatesi – pur nell'eterogeneità dei rilievi tecnici e sistematici e, a monte, degli approcci metodologici e di politica del diritto adottati dagli interpreti – possono essere collocate su un'ideale linea ricostruttiva che vede, ai poli estremi, quelle ampiamente favorevoli (maggioritarie)[1], o all'opposto recisamente contrarie

[1] Queste posizioni risultano tradizionalmente prevalenti sia in giurisprudenza (v. ad es. Cass., S.U., 4 marzo 1997, n. 1097; C. St., ad. plen., 29 aprile 2005, n. 2), che in dottrina: cfr., nei contributi meno risalenti, A. Renda, *Derive e approdi in tema di rinuncia alla proprietà immobiliare*, in *Eur. dir. priv.*, 2024, 1 ss.; R. Quadri, *La rinunzia al diritto reale immobiliare. Spunti di riflessione sulla causa dell'atto unilaterale*, E.S.I., Napoli, 2018; V. Brizzolari, *La rinuncia alla proprietà immobiliare*, in *Riv. dir.*

(minoritarie)[2], all'ammissibilità di una rinuncia unilaterale del *dominus* e, nel mezzo, posizioni più inclini a contemperare le eterogenee istanze in gioco, disposte ad ammettere in via generale la facoltà abdicativa ma corredandola di presìdi in grado di escludere l'efficacia di specifici atti inquadrabili, alla luce delle contingenze: immeritevoli, illeciti, o addirittura espressivi di condotte emulative o abusive poste in essere dal titolare del diritto[3].

In questa sede, non ci si intende intrattenere, neppur per brevi cenni, in una rassegna delle argomentazioni spese a sostegno delle diverse posizioni così succintamente evocate[4], ma si prendono invece le mosse dai contenuti della sentenza con cui le Sezioni Unite della Corte di Cassazione hanno da ultimo formalmente risolto il contrasto interpretativo[5], sposando una tesi di apertura, sostanzialmente incondizionata, alla rinunciabilità unilaterale del dominio (par. 2).

Come evidente, una tale conclusione risulta di estremo rilievo nella prospettiva che in chiave più generale fa da cornice alla presente riflessione, in quanto, ponendo le pubbliche amministrazioni in una posizione di soggezione rispetto alla scelta del proprietario rinunciante, finisce con l'inquadrarle come i soggetti primariamente responsabili nella definizione e adozione e di programmi di gestione e recupero di una significativa porzione del patrimonio immobiliare, giacché in via prospettica titolari di tutti quegli immobili necessitanti di interventi di manutenzione o riqualificazione a tal punto gravosi da non consentire ai titolari privati di intenderli come beni forieri di alcuna, anche solo potenziale, utilità.

Movendo da queste premesse, la riflessione svolta in queste pagine si concentrerà su due ordini di osservazioni – tra i molti estrapolabili dall'argomentazione dei giudici di legittimità – che con più immediatezza (mi) sono apparse idonee ad incidere sulle politiche di promozione dell'attrattività e di recupero del pa-

---

civ., 2017, 187 ss.; C. Bona, *L'abbandono mero degli immobili*, E.S., Napoli, 2017.

[2] Cfr. A. Coucourde, *L'inammissibilità della rinuncia alla proprietà immobiliare: in attesa delle Sezioni Unite*, in *Riv. dir. civ.*, 2025, 139 ss.; G. Orlando, *Rinuncia opportunistica alla proprietà immobiliare e abbandono immobiliare*, in *Dir. economia*, 2021, 233 ss.; U. La Porta, *La rinunzia alla proprietà*, in *Rass. dir. civ.*, 2018, II, 484 ss.

[3] Nella giurisprudenza di merito, a vario titolo, Trib. Perugia, 6 maggio 2021, n. 704; Trib. Lecce, 21 dicembre 2021; Trib. Imperia, 23 agosto 2018, n. 2600; Trib. Genova, 1° marzo 2018, ord.; in dottrina, v. tra i contributi monografici, R. Franco, *La rinunzia alla proprietà (immobiliare): ripensamenti sistematici di (antiche e recenti) certezze. Spunti per una comparazione giuridica*, Giuffrè, Milano, 2019; A. De Mauro, *La rinuncia alla proprietà immobiliare*, E.S.I., Napoli, 2018.

[4] Per una panoramica delle questioni sottese al tema, inquadrate in un'analisi comparativa, v. G. Resta, *Il problema della rinunzia alla proprietà immobiliare nella prospettiva del diritto comparato*, in *Riv. dir. civ.*, 2024, 261 ss.

[5] Cass., S.U., 11 agosto 2025, n. 23093.

trimonio edilizio nazionale, specie nell'ottica di un'auspicabile sinergia tra strumenti d'intervento privatistici e pubblicistici in chiave di sostenibilità[6].

Dapprima, tenterò allora di comparare il trattamento che la giurisprudenza di legittimità ha riservato agli atti di rinuncia con quanto anche nel più recente passato avvenuto con quelli conformativi dell'appartenenza di beni, mettendo in luce il diverso spazio operativo concesso a queste manifestazioni dell'autonomia del proprietario rispetto alla richiesta di necessaria tipicità che tradizionalmente viene fatta discendere dalla riserva di legge che l'art. 42, comma 2, Cost. impone per i modi di acquisto, di godimento e limiti al diritto di proprietà (par. 3).

Quindi, prenderò posizione sulla tenuta della motivazione con cui i giudici di legittimità sembrano più di recente aver radicalmente escluso qualsiasi possibile vaglio dell'atto abdicativo, concentrandomi sull'assai scarna illustrazione delle ragioni per cui, una volta ascritta la facoltà di rinuncia al contenuto della situazione dominicale, questa è stata ritenuta *sic et simpliciter* insuscettibile di un sindacato compiuto secondo la teorica dell'abuso del diritto, sulla scorta di ragionamenti per vero appiattiti sul (distinto) divieto di atti emulativi (par. 4).

2. *La presa di posizione delle Sezioni Unite (sintesi di argomenti rilevanti nell'economia dell'indagine)*

In via preliminare, pare opportuno ripercorrere alcuni dei passaggi maggiormente rilevanti dell'articolata motivazione che supporta il conclusivo principio di diritto per cui "[l]a rinuncia alla proprietà immobiliare è 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., realizzatrice dell'interesse patrimoniale del titolare protetto dalla relazione assoluta di attribuzione, producendosi *ex lege* l'effetto riflesso dell'acquisto dello Stato a titolo originario, in forza dell'art. 827 c.c., quale conseguenza della situazione di fatto della vacanza del bene"[7].

Per giungere a suddetta conclusione, le Sezioni Unite prendono le mosse da un esame contenutistico del diritto di proprietà, e, in continuità con recenti interventi del medesimo organo nomofilattico[8], dopo aver escluso che ad esso sia riconducibile la facoltà di disposizione, (in quanto, come *jus vendendi*, essa è prerogativa più genericamente associata alla titolarità di qualsiasi diritto), si concentrano sul "profilo più intenso del diritto di godere", declinandolo come "pote-

[6] Cfr., nel quadro di una più ampia riflessione sul ruolo della regola privatistica nell'evoluzione di un diritto privato informato alle istanze ambientali, N. Lipari, *Premesse per un diritto civile dell'ambiente*, in *Riv. dir. civ.*, 2024, 209 ss.

[7] Cass., S.U., 11 agosto 2025, n. 23093, principio di diritto, n. 1.

[8] Cass., S.U., 15 novembre 2022, n. 33564, par. 4.2; n. 33659, par. 8.2.

re di scegliere le possibili destinazioni del bene e di modificarne l'organizzazione produttiva"[9], primario modo di "attuazione, ad opera del titolare, dell'interesse patrimoniale protetto dalla relazione di attribuzione tra soggetto e bene"[10].

Esaminato tale potere alla luce del dettato costituzionale, la sentenza esclude quindi la presenza, nel sistema ordinamentale, di "un generale potere-dovere del proprietario di esercitare i suoi poteri in maniera 'funzionale' al sistema socio-economico" – giacché "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" – così che "[s]e le facoltà di godere e disporre della cosa risultano annullate, e non residua alcuna utilità patrimoniale per il *dominus*, viene meno la medesima proprietà, non potendosi riqualificare il titolare come gestore nell'interesse collettivo"[11].

È su queste basi che la facoltà di rinuncia rientra in tutto e per tutto nelle modalità d'esercizio della proprietà, quale "atto essenzialmente unilaterale, la cui funzione tipica è soltanto quella di dismettere il diritto, senza interessarsi della destinazione del bene e del suo contestuale, o successivo, eventuale acquisto da parte di altro soggetto"[12].

Così argomentando, si giunge ad escludere la presenza di un qualsiasi rilevante rapporto (*sub specie* di qualificata relazione giuridica) tra proprietario rinunciante e Stato, successivo acquirente a titolo originario del bene già dismesso in base a nient'altro che all'autonoma, e contingente, scelta legislativa cristallizzata nella regola di cui all'art. 827 c.c. Ed ecco allora che "[i]n 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 c.c., l'unico interesse e l'unico intento che hanno rilievo giuridico sono quelli dell'autore della dichiarazione di rinuncia"[13]. Ne consegue, secondo logica, non solo l'indiscutibile legittimità dell'atto d'autonomia, ma altresì l'inconcepibilità di alcun vaglio d'esercizio declinato secondo il criterio dell'art. 1322, comma 2, c.c., posto che "la rinuncia alla proprietà immobiliare espressa dal titolare 'trova causa' (e quindi anche la propugnata meritevolezza dell'interesse perseguito) in

---

[9] In ciò è evidente l'eco di una lezione come quella di M. Costantino, *Contributo alla teoria della proprietà*, Jovene, Napoli, 1967 (rist. 2019), 82 ss.

[10] Cass., S.U., 11 agosto 2025, n. 23093, parr. 8.3, 9.

[11] Cass., S.U., 11 agosto 2025, n. 23093, par. 10. In questi termini ragionava, prima del recente intervento delle S.U., T. Pellegrini, *Proprietà privata e Stato nel dibattito sulla rinuncia alla proprietà del bene immobile*, in *Riv. crit. dir. priv.*, 2021, 253 ss.

[12] Cass., S.U., 11 agosto 2025, n. 23093, par. 13.

[13] Cass., S.U., 11 agosto 2025, n. 23093, par. 14.

sé stessa e non nell'atto di un 'altro contraente' cui sia destinata, né, del resto, produce un vincolo contrattuale"[14].

3. *Atti di autonomia e riserva di legge: la tipicità dei "modi di godimento" o dei "limiti" della proprietà*

Così ricostruita la cornice generale della sentenza delle Sezioni Unite, il primo profilo in questa sede meritevole di attenzione si ricollega alla conclusione per cui "[a]llorché la rinuncia alla proprietà immobiliare, atto di esercizio del potere di disposizione patrimoniale del proprietario funzionalmente diretto alla perdita del diritto, appaia […] animata da un 'fine egoistico', non può comprendersi tra i possibili margini di intervento del giudice un 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", e ciò in primo luogo "perché le limitazioni della proprietà, preordinate ad assicurarne la funzione sociale, devono essere stabilite dal legislatore"[15].

Tale ultimo rilievo investe in via diretta quello che, nel dibattito antecedente al più recente arresto giurisprudenziale, ha rappresentato uno dei terreni di più acceso confronto tra le diverse tesi in campo, vedendo contrapposte: (*i*) da un lato, le posizioni favorevoli alla facoltà di rinuncia unilaterale, che di essa hanno trovato traccia, quando non addirittura positiva tipizzazione, in indici normativi quali, oltre al già menzionato art. 827 c.c., quelli sui c.d. abbandoni liberatori (v. artt. 882 e 1104 c.c.), sulla *derelictio* mobiliare (art. 923, comma 2, c.c.), e su forma e pubblicità degli atti relativi a beni immobili (artt. 1350 e 2643, n. 5, c.c.)[16]; (*ii*) dall'altro, le tesi di coloro che, considerando le disposizioni appena citate come non dirimenti, hanno invece insistito sull'assenza di un'esplicita regola di rinunciabilità al dominio di immobili[17].

Da questo punto di vista, è interessante osservare come l'argomentazione della Cassazione superi in via apicale le stesse premesse della diatriba, sulla scorta della considerazione per cui "tipici", nel sistema proprietario delineato dalla Costituzione, non possono che essere i "limiti" al diritto di proprietà[18]. Di qui la

---

[14] Cass., S.U., 11 agosto 2025, n. 23093, par. 14.

[15] Cass., S.U., 11 agosto 2025, n. 23093, principio di diritto, n. 2.

[16] V. tra gli altri R. Quadri, *La rinunzia al diritto reale immobiliare*, cit., 6 s., 41 s.; C. Bona, *L'abbandono mero degli immobili*, cit., 83 ss.

[17] Cfr. A. Coucourde, *L'inammissibilità della rinuncia alla proprietà immobiliare: in attesa delle Sezioni Unite*, cit., 146 ss.; U. La Porta, *La rinunzia alla proprietà*, cit., 484.

[18] Ciò in quanto, nei termini di Cass., S.U., 11 agosto 2025, n. 23093, par. 15, "[d]al vigente regime ordinamentale di appartenenza dei beni, ricavabile dal secondo e dal

critica delle Sezioni Unite all'errore metodologico consistente nel "ricercare nella legge non un esplicito divieto di rinunciare alla proprietà delle cose, o di alcune cose, quanto, al contrario, una positiva affermazione che la proprietà possa essere rinunciata"[19].

Di là dalla sua astratta condivisibilità, la conclusione così raggiunta non può che lasciare stupiti se si riflette su come un medesimo ordine di problemi sia stato nel recente passato affrontato dalla stessa giurisprudenza di legittimità in modo diametralmente opposto. Il riferimento è a quella particolare modalità di esercizio del potere di disporre della proprietà che si estrinseca nella conformazione e concessione secondo autonomia di diritti di godimento della *res*, già portata all'attenzione delle Sezioni Unite in relazione alla controversa ammissibilità, nel sistema, di un diritto di uso esclusivo e perpetuo dei beni condominiali[20]. Come noto, in quella sede, a supporto di una conclusione di netta chiusura, la Cassazione è arrivata a sostenere che tale forma di sfruttamento della proprietà comune, non essendo riconducibile ad alcuno dei tipi di diritti reali presenti nel sistema, si potrebbe legittimare solo dimostrando puntualmente il fondamento di un simile potere conformativo della comproprietà, spettando allora all'interprete che tale onere volesse assolvere il compito di indicare su quali basi tale facoltà risulterebbe 'concessa' ai consociati[21].

Mettendo a confronto le due sentenze, emerge allora chiaramente come due facoltà egualmente ricondotte dai giudici di legittimità a forme di esercizio del diritto di proprietà siano nel tempo state trattate in modo antitetico proprio in relazione al requisito di tipicità legale discendente dall'art. 42, comma 2, Cost.: mentre per attribuire al principio del *numerus clausus* copertura legislativa, addirittura di rango costituzionale, si era arrivati ad esigere una tassativa elencazione delle forme di "godimento" della *res* potenzialmente oggetto di concessione da parte del *dominus* come diritti reali[22], nel giustificare la rinuncia alla proprietà

---

terzo comma dell'art. 42 Cost., dall'art. 1 del Protocollo I addizionale della Convenzione europea sulla salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e dall'art. 17 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, pur restando escluso che il diritto di proprietà possa venire inteso come dominio assoluto ed illimitato, spetterebbe comunque al legislatore adottare una restrizione o imporre addirittura una esclusione della facoltà di rinunciarvi".

[19] Cass., S.U., 11 agosto 2025, n. 23093, par. 15.

[20] Cass., S.U., 17 dicembre 2020, n. 28972 (sulla quale, volendo, anche per i profili che vengono sviluppati nel testo, v. il mio *L'«uso esclusivo» e il «numerus clausus dei diritti reali» secondo le sezioni unite*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 2021, 547 ss.).

[21] Cass., S.U., 17 dicembre 2020, n. 28972, par. 6.7, ove si contestava al diverso orientamento di apertura all'uso esclusivo di «dare per dimostrato ciò che doveva invece dimostrarsi», e ciò l'esplicita base attributiva di un potere dispositivo.

[22] Cass., S.U., 17 dicembre 2020, n. 28972, spec. par. 6.9, secondo un approccio

il requisito di necessaria tipicità legislativa si è invece appuntato sui "limiti" al diritto dominicale[23].

A ben vedere, è proprio l'analisi congiunta di questi due diversi modi di intendere il vincolo costituzionale che mette plasticamente in evidenza le ragioni di una loro ineludibile conflittualità, chiarendo come non si possa avere un sistema che affidi alla legge, al medesimo tempo, la positiva definizione *e* dei modi di godimento *e* dei limiti (al godimento stesso) della proprietà. Nella scelta tra i due approcci ermeneutici, non si può allora che apprezzare, nel metodo, quello più di recente seguito, specie se si riflette sulla difficoltà di immaginare che veramente a dover essere tassativamente previste dal legislatore siano le singole forme di sfruttamento della ricchezza che il *dominus* può legittimamente esercitare[24].

Ed invero, in un sistema che riconosce, per via dell'atipicità negoziale, il potere all'autonomia privata, il vaglio che su di essa deve essere compiuto non può essere altro che quello imposto dalla meritevolezza dell'interesse perseguito. Nozione, questa, che da taluni è addirittura intesa in termini apertamente abilitanti[25], e cioè atta financo ad assumere la funzione di "grimaldello" per il riconoscimento di nuovi schemi convenzionali, con effetti potenzialmente rilevanti anche nelle evoluzioni del diritto dei beni[26]. Ciò che qui merita sottolineare è che anche prescindendo dall'adesione a questi più liberali approcci, non dovrebbe comun-

---

di estremo rigore già rinvenibile in F. Messineo, *Manuale di diritto civile e commerciale*, VIII ed., vol. II, p. I, Giuffrè, Milano, 1952, 417 s.

[23] Cass., S.U., 11 agosto 2025, n. 23093, par. 19: "La rinuncia costituisce forma di espressione del potere di disposizione del proprietario che non è soggetta dalla legge ad alcun espresso limite di scopo".

[24] Difficoltà che da ultimo si devono confrontare con la ritenuta inconcepibilità financo di una definizione normativa del contenuto minimo essenziale dei poteri sottesi già al diritto di proprietà: cfr. C. Salvi, *Il contenuto del diritto di proprietà. Artt. 832-833*, in *Comm. Schlesinger*, II ed., Giuffrè, Milano, 2019, 13 ss.; A. Gambaro, *Il diritto di proprietà*, in *Tratt. Cicu-Messineo*, Giuffrè, Milano, 1995, 56 ss.

[25] Cfr. P. Perlingieri, *«Controllo» e «conformazione» degli atti di autonomia negoziale*, in *Rass. dir. civ.*, 2017, 204 ss., spec. 213.

[26] In termini, v. M. Bianca, *Alcune riflessioni sul concetto di meritevolezza degli interessi*, in *Riv. dir. civ.*, 2011, I, 790 ss., in part. 808 ss. Sono diversi, nel campo dell'appartenenza, i settori potenzialmente interessati da un simile approccio d'aperura: dai criteri di riconoscimento del negozio istitutivo di *trust* e di valutazione degli atti di destinazione di beni allo scopo (oggi, ai sensi dell'art. 2645-*ter* c.c.), all'inquadramento nel sistema di nuove forme di garanzie «reali» elaborate – anche nel campo dell'immateriale – nella prassi mercatile, fino all'elaborazione di parametri flessibili di conformazione del contenuto tipico del diritto reale: cfr. per più estesi riferimenti F. Mezzanotte, *Atipicità contrattuale e conformazione dell'appartenenza secondo autonomia*, in G. Perlingieri – L. Ruggeri (a cura di), *L'attualità del pensiero di Emilio Betti a cinquant'anni dalla scomparsa*, E.S.I., Napoli, 2019, 603 ss., a 620 ss.

que revocarsi in dubbio la più accreditata lettura, tributaria dei valori di libera iniziativa economica sanciti dalla Carta costituzionale, in forza della quale deve ritenersi meritevole di tutela ogni contratto che non sia specificamente inquadrabile come illecito sulla base di comprovati indici di sistema[27].

Ragionamento, questo, che schiude ora prospettive argomentative nuove, ed inattese, per il ruolo riconoscibile ai privati nella conformazione secondo autonomia del diritto dei beni. Alla luce delle istanze che in questa sede sono d'interesse, si tratterebbe di una conquista di non poco momento: invero, proprio le analisi più attente alle logiche di riqualificazione del patrimonio immobiliare hanno messo in chiaro come obiettivi di sostenibilità nell'attuazione delle politiche di rigenerazione transitino attraverso pratiche di auspicabile condivisione di spazi residenziali, o ricettivi, che impongono regolamentazioni basate su ripartizioni spaziali, temporali o contenutistiche nell'uso dei beni, le quali a loro volta chiamano in causa il delicato rapporto tra legge e autonomia nella disciplina del godimento[28].

In quest'ottica, il maggiore spazio per la competenza privata, potenzialmente operante ogni qual volta non si incontri un esplicito limite al suo dispiegarsi, potrebbe agevolare, integrando la rigidità degli schemi legali, processi di funzionalizzazione degli usi a logiche che integrino abitazione e rendita, mercato e governo del territorio, nella gestione dei patrimonio immobiliare[29]. Nella prospettiva della (oggi costituzionalizzata) sostenibilità[30], si tratterebbe allora di contrapporre, ed auspicabilmente sostituire, un approccio basato sulla ripartizione statica di diritti sulle cose con strumenti di sfruttamento dinamico dei profili di organizzazione e gestione del patrimonio immobiliare, confermando come, seppur atipici, risultino non solo non impediti, ma addirittura pienamente coerenti con l'impianto della Carta fondamentale, "gli atti del *dominus*

---

[27] Sul tema, v., senza pretesa di esaustività, R. Sacco, in Id. – G. De Nova, *Il contratto*, in *Tratt. Sacco*, III ed., Utet, Torino, 2004, 693; A. Guarneri, *Meritevolezza dell'interesse e utilità sociale del contratto*, in *Riv. dir. civ.*, 1994, I, 799 ss.; G.B. Ferri, *Meritevolezza dell'interesse e utilità sociale*, in *Riv. dir. comm.*, 1971, II, 81 ss.

[28] V. in tema lo studio di A. Bernes, *Proprietà immobiliare e condivisione fra legge e contratto. Dalla comunione al condhotel*, Giappichelli, Torino, 2024, che esamina queste tematiche mettendo in luce il delicato rapporto tra legge e autonomia in relazione ai rapporti d'uso condominiale, alle multiproprietà o alla più recente disciplina normativa dedicata al c.d. "condhotel".

[29] Tra le analisi più recenti, v. R.A. Albanese, *Nel prisma dei beni comuni. Contratto e governo del territorio*, Giappichelli, Torino, 2020; A. Vercellone, *Il Community Land Trust. Autonomia privata, conformazione della proprietà, distribuzione della rendita urbana*, Giuffrè, Milano, 2020.

[30] Cfr. C. Camardi, *Diritto civile e* nuovi *valori costituzionali. Qualche suggestione da recenti riforme*, in *Juscivile*, 2023, 557 ss.

compiuti nell'àmbito dei rapporti connessi all'utilizzazione del bene o dei beni che sono oggetto di proprietà", tra i quali, per l'appunto, "la concessione di diritti di godimento"[31].

4. *La "rinuncia abdicativa" alla dottrina dell'abuso del diritto*

La seconda conclusione raggiunta dalle Sezioni Unite che appare di particolare interesse ai fini della riflessione che si va svolgendo è quella racchiusa nella postilla secondo la quale "esprimendo la rinuncia abdicativa alla proprietà di un immobile essenzialmente l'interesse negativo del proprietario a disfarsi delle titolarità del bene, non è configurabile un abuso di tale atto di esercizio della facoltà dominicale di disposizione diretto a concretizzare un interesse positivo diverso da quello che ne giustifica il riconoscimento e a raggiungere un risultato economico non meritato"[32].

Sebbene il principio di diritto così enunciato richiami espressamente, al fine di escluderne la possibile operatività quale parametro di sindacato dei singoli atti di rinuncia, il dispositivo dell'abuso del diritto, una più attenta lettura della pertinente parte motivazionale della sentenza mostra tuttavia come ad esso non sia stata prestata puntuale attenzione, comparendo esso invece in chiave meramente additiva ad un ragionamento condotto con riferimento sostanzialmente limitato al divieto di atti emulativi[33].

È infatti solo a valle dell'esplicito richiamo all'art. 833 c.c. che è possibile per la Cassazione condurre un'argomentazione tutta fondata sulla constatazione di come la fattispecie ivi contenuta rinvenga un elemento scriminante, e "di salvezza" dell'atto da possibili contestazioni di illegittimità, nella utilità, anche minima, che da esso il *dominus* può trarre[34]. Da questa premessa, formalmente ineccepibile, è effettivamente agevole trarre il corollario di incompatibilità tra l'istituto in esame e la condizione del proprietario rinunciante, il cui atto non si pone "del tutto all'esterno" alla sua relazione tipica di interesse con il bene giuridico, rappresentando invece "un esercizio del dominio potenzialmente realizzatore dell'interesse patrimoniale protetto dalla relazione assoluta di attribuzione tra soggetto e bene". Il problema è che questa, e solo questa, è la motivazione che conduce la Cassazione, da ultimo, a sostenere che "le categorie

---

[31] Così, magistralmente, P. Rescigno, *Per uno studio sulla proprietà*, in *Riv. dir. civ.*, 1972, I, 1 ss., a 44; e v. altresì, P. Perlingieri, *Principio «personalista», «funzione sociale della proprietà» e servitù coattiva di passaggio*, in *Rass. dir. civ.*, 1999, 688 ss.

[32] Cass., S.U., 11 agosto 2025, n. 23093, principio di diritto n. 2, ultimo periodo.

[33] Il paragrafo rilevante della sentenza delle Sezioni Unite, cui si fa riferimento con la discussione svolta nel testo, è il 16.

[34] Per tutte, Cass. 31 ottobre 2018, n. 27916.

degli atti emulativi *e dell'abuso del diritto* non possono ergersi a limiti [della proprietà] per la tutela di interessi altrui o per la salvaguardia di scopi generali di varia natura"[35].

Ebbene, tale ultima considerazione potrebbe essere condivisa alla sola condizione di accettare che "emulatività dell'atto" e "abuso del diritto" siano nozioni tra loro omogenee ed interscambiabili, al più rinvenendo nella regola dedicata ai primi un momento d'emersione della seconda teoria. Tale esito è tuttavia insostenibile, per diversi e concorrenti ordini di motivi.

È senza dubbio agevolmente intuibile la ragione per cui proprio nel terreno dominicale – area d'elezione di condotte idiosincratiche, e dunque potenzialmente antisociali – possa essere stata tradizionalmente avvertita come pressante l'esigenza di controllo sull'oggettiva utilità dell'atto di esercizio del diritto[36]. Al tempo stesso, è in primo luogo l'analisi storica a mostrare come la prima dottrina dell'abuso trovi origine proprio a valle delle circoscritte fattispecie di *aemulatio* derivanti dalle fonti giustinianee e di diritto comune, come soluzione capace di generalizzare le presunzioni di *animus nocendi* vigenti in peculiari conflitti proprietari, secondo un percorso inariditosi allorché emerse, in materia dominicale, la maggiore pertinenza al caso delle regole di vicinato, sulle distanze legali, delle norme di pianificazione urbana e, soprattutto, dei principi della responsabilità civile (e ciò, in particolare, non appena fu chiaro che la massima sottesa al brocardo *qui jure suo utitur neminem laedit* non avrebbe mai potuto implicare una generalizzata immunità del *dominus* per le conseguenze dannose derivanti dall'impiego dei propri beni)[37].

Allorché, a seguito di questa evoluzione, il codificatore italiano riferisce al proprietario il divieto di atti emulativi[38], questo sta dunque consapevolmente introducendo una disciplina schiettamente alternativa alla teorica dell'abuso del diritto[39], fondata su peculiari elementi di fattispecie (in primo luogo: l'*animus*

---

[35] Cass., S.U., 11 agosto 2025, n. 23093, par. 16.1 (enfasi aggiunta).

[36] V. chiaramente S. Patti, voce *Abuso del diritto*, in *Digesto civ.*, I, Utet, Torino, 1987, 1 ss.

[37] Diffusamente, A. Gambaro, *Il diritto di proprietà*, cit., 472 ss.

[38] Si legge nella Relazione del Ministro Guardasigilli Grandi al Codice Civile del 1942 che "[t]ale divieto afferma un principio di solidarietà tra privati e nel tempo stesso pone una regola conforme all'interesse della collettività *nella utilizzazione dei beni*" (enfasi aggiunta).

[39] Come confermato dall'abbandono dell'art. 7 del primo progetto di libro I c.c., che avrebbe codificato la disposizione per cui "[n]essuno può esercitare il proprio diritto in contrasto con lo scopo per cui il diritto medesimo gli è riconosciuto".

nocendi), ed avente una portata tutta interna alla configurazione stessa del diritto di proprietà[40], e alla definizione suoi limiti[41].

Di qui, da un lato, l'effettiva impossibilità, ove si guardi esclusivamente alla norma dell'art. 833 c.c., di compiere una qualsiasi possibile operazione di comparazione e bilanciamento tra la posizione del *dominus* e quella della collettività, o di terzi portatori di interessi contrapposti[42], e la sufficienza di un'ancorché minima utilità egoistica dell'atto (per quel che in questa sede interessa: di rinuncia) a legittimamente ricondurlo al piano contenuto della posizione dominicale[43].

Di qui altresì, tuttavia, l'evidenza di come sia rimasta completamente inesplorata, nel ragionamento delle Sezioni Unite, l'opzione di un sindacato sull'esercizio dell'atto abdicativo che transiti per la dottrina dell'abuso del diritto, la quale, come autorevolmente insegnato, "riguarda invece, e propriamente, la comparazione di interessi che siano in conflitto nello svolgimento di un particolare rapporto o che siano in conflitto nella posizione del regolamento di interessi"[44]. Una comparazione che, proprio per queste ragioni, non si affida alla disposizione sugli atti emulativi, valorizzando canoni di condotta che derivano da clausole generali come quelle di correttezza e buona fede, secondo un percorso assolutamente in linea con l'evoluzione dell'ordinamento tedesco, ove, pur in presenza di

---

[40] Cfr. R. Sacco, voce *Abuso del diritto*, in *Digesto civ.*, Agg., Utet, Torino, 2012, spec. § 12.

[41] D. Messinetti, voce *Abuso del diritto*, in Enc. dir., Agg., II, Giuffrè, Milano, 1998, 1 ss., 4; peculiare la lettura di M. Allara, voce *Atti emulativi (dir. civ.)*, in *Enc. dir.*, IV, Giuffrè, Milano, 1959, 34. secondo il quale l'art. 833 c.c. graverebbe il proprietario di un obbligo aggiuntivo.

[42] V. esemplarmente, Cass. 22 gennaio 2016, n.1209: "L'atto emulativo vietato *ex* art. 833 c.c. presuppone lo scopo esclusivo di nuocere o di recare pregiudizio ad altri, in assenza di una qualsiasi utilità per il proprietario, sicché non è riconducibile a tale categoria un atto comunque rispondente ad un interesse del proprietario, *né potendo il giudice compiere una valutazione comparativa discrezionale fra gli interessi in gioco o formulare un giudizio di meritevolezza e prevalenza fra gli stessi*" (enfasi aggiunta); in dottrina, v. M. Comporti, *Diritti reali in generale*, in *Tratt. Cicu-Messineo*, Giuffrè, Milano, 1980, 197.

[43] E v. infatti, coerentemente, Cass., 11 agosto 2025, n. 23093, par. 17.6: "non appare predicabile che la rinuncia alla proprietà di un immobile sia valida, e che perciò provochi quella situazione di vacanza presupposta dalla legge ai fini dell'acquisizione al patrimonio dello Stato, solo se il bene sia "non inutile", ovvero "conveniente", in base al suo valore economico, come se dovessero valutarsi i vantaggi di una prestazione in relazione al sacrificio provocato da una prevista controprestazione".

[44] P. Rescigno, *L'abuso del diritto*, in *Riv. dir. civ.*, 1965, I, 205 ss., in part. 232; nello stesso senso M. Comporti, *Diritti reali in generale*, cit., 185.

uno *Schikaneverbot* non limitato alla materia proprietaria (par. 226 BGB), un più pertinente strumento di controllo sulle modalità concrete di esercizio dei diritti soggettivi ha trovato emersione a partire dalla clausola di *Treu und Glauben* di cui al par. 242 BGB[45].

Pare per queste ragioni legittimo riflettere criticamente sugli esiti ultimi di una sentenza nella quale, senza apparentemente voler argomentare né promuovere una radicale espunzione dal sistema ordinamentale italiano della teorica dell'abuso, la Cassazione abbia deciso di 'rinunciare abdicativamente' al suo impiego, precludendone già solo in astratto, con la propria massima, la potenziale rilevanza in materia di abbandono unilaterale di immobili[46].

Nella cornice generale della presente riflessione, questa soluzione, oltre a non trovare fondamento da un punto di vista sistematico, non appare meritevole di apprezzamento neppure in chiave di politica del diritto, in quanto rischia di precludere in via generalizzata un possibile apprezzamento delle eventuali situazioni in cui un proprietario, nell'ordinario esercizio del proprio diritto, possa effettivamente piegarne il contenuto a scopi contrari alla sua *ratio* attributiva, per via di un atto di rinuncia qualificabile, alla luce delle peculiari condizioni contingenti, come irrimediabilmente antisociale, e non conforme con le istanze di fondo, di valenza anche costituzionale, delle politiche di gestione del patrimonio immobiliare[47].

Risultano in conclusione assolutamente pertinenti, come guida per i futuri possibili sviluppi del tema, le considerazioni di metodo svolte da un'autorevole voce della nostra dottrina rispetto al quesito sulla necessitata pertinenza della facoltà abdicativa al potere di disporre di cui all'art. 832 c.c.: "[s]e si assume che il diritto di proprietà è un diritto soggettivo caratterizzato dalla signoria del volere proprietario, la risposta non può che essere positiva. Se si assume che l'attribuzione ordinamentale della posizione dominicale opera con la finalità di assicurare ai beni la miglior cura possibile si può largamente dubitare che la rinunciabilità al titolo dominicale sia un principio generale"[48].

---

[45] K. Larenz, C.-W. Canaris, *Methodenlehre der Rechtswissenschaft*, III ed., Springer, Berlin-Heidelberg-New York, 1995, 240 ss.

[46] Non si vuole con ciò sostenere che la teorica dell'abuso del diritto non possa essere legittimamente avversata, specie nel timore di non auspicabili proliferazioni di sempre nuovi fronti di giurisdizionalizzazione dei rapporti privati; ciò tuttavia merita allora una più documentata prova di irrilevanza della dottrina dell'abuso rispetto a quella (non) offerta dalle Sezioni Unite nel loro ultimo intervento: v. ad es. M. Orlandi, *Contro l'abuso del diritto (in margine a Cass. 18 settembre 2009, n. 20106)*, in *Riv. dir. civ.*, 2010, II, 147 ss.

[47] Da prospettiva vicina, v. R. Materi – M. Molinari, *Atto di abbandono della proprietà tra volontà e interesse pubblico*, in *Notariato*, 2016, 568 ss.

[48] Così, A. Gambaro, *La proprietà. Beni, proprietà, possesso*, in *Tratt. Iudica-Zatti*, II ed., Giuffrè, Milano, 2017, 565.

Al fondo dell'ultima presa di posizione della Cassazione sembrano riemergere i toni propri di un sistema che eleva la proprietà a diritto "egoista" e "immotivato", destituito cioè di ogni finalità esterna, e rispetto al quale è allora la stessa coscienza sociale che parrebbe accettare che l'esercizio del potere di libertà legittimamente attribuito sia sempre e comunque preminente rispetto ai motivi stessi del suo dispiegarsi[49]. Ove si volesse percorrere altra, e opposta, via, un utile punto di partenza potrebbe essere proprio un ritorno alla lezione sull'abuso del diritto, che la sentenza delle Sezioni Unite non ha di certo espunto dall'ordinamento, e della quale, per le ragioni che si sono provate ad illustrare, non ha neppure compiutamente motivato le ragioni di inapplicabilità alla disciplina della rinuncia abdicativa alla proprietà immobiliare.

[49] Sulla distinzione tra diritti "egoisti" e diritti "causali" v. ancora P. Rescigno, *L'abuso del diritto*, cit., 228 s.

Rigenerazione dei borghi e sostenibilità: dal rischio di "gentrificazione" alla "vendita *nummo uno*"

Mauro Pennasilico

Sommario: 1. L'evoluzione della nozione giuridica di "borgo storico" tra turismo culturale sostenibile e rischio di "desertificazione". – 2. Rivitalizzazione dei borghi e rischio di "gentrificazione": il fenomeno dei "distretti creativi". – 3. La prassi municipale delle "case a 1 euro" in funzione di esigenze di natura generale: la "vendita *nummo uno*" come "contratto conformato". – 4. Relatività della qualificazione della fattispecie secondo il contesto negoziale: la comune vendita *nummo uno* come donazione o contratto gratuito. – 4.1. La vendita a 1 euro, conformata all'interesse generale, come contratto a titolo oneroso.

1. *L'evoluzione della nozione giuridica di "borgo storico" tra turismo culturale sostenibile e rischio di "desertificazione"*

Il mio discorso muove dalla nozione giuridica di "borgo storico"[1], che si riferisce nelle fonti amministrative[2] a un piccolo insediamento o "nucleo storico",

[1] Dal punto di vista etimologico, il termine "borgo" deriva dal latino tardo *bŭrgus*, "castello fortificato", ma anche dal greco πύργος, "torre". Con tale termine s'intendeva l'estensione di un aggregato urbano fuori delle mura antiche, talora attorno a una rocca, che, verso la fine del medioevo, «diventa luogo di residenza del nuovo ceto sociale, la borghesia, appunto. La parola *burgenses* appare la prima volta in Fiandra nel 1066 e designa infatti gli abitanti del "borgo"» (M. Caporale, *Piuttosto piccoli, abbastanza lontani: alla ricerca di una possibile definizione amministrativa dei borghi*, in *Federalismi.it*, 2025, 7, p. 64 ss., spec. p. 74).

[2] Alludo alle due Linee d'intervento A e B predisposte dal Ministero della cultura in attuazione del PNRR. Per i dettagli, v. Ministero della cultura, *Avviso pubblico per la presentazione di Proposte di intervento per la rigenerazione culturale e sociale dei piccoli borghi storici da finanziare nell'ambito del PNRR*, del 20 dicembre 2021; Id., *Linee di indirizzo sulle modalità attuative dell'Intervento 2.1 «Attrattività dei Borghi», M1C3 Turismo e Cultura del Piano nazionale di ripresa e resilienza*; in dottrina, A. Pirozzoli, *Piccoli comuni e borghi storici: un patrimonio culturale in estinzione. Le prospettive di rivitalizzazione nel PNRR*, in *Dir. regionali*, 2022, 3, p. 881 ss.; Ead., *Le strategie di*

che ha mantenuto, con continuità e riconoscibilità, la sua struttura insediativa originaria e il suo tessuto edilizio tipico, caratterizzato da un valore identitario e culturale nonché da un pregio paesaggistico[3]. Con la conseguenza che il borgo storico può essere qualificato, ai sensi dell'art. 136, lett. c, del Codice dei beni culturali e del paesaggio (d. lgs. n. 42 del 2004), come un bene paesaggistico di notevole interesse pubblico[4]: una "bellezza d'insieme", la cui tutela dipende non

---

rilancio dei borghi nel processo di transizione digitale del PNRR, in *Ambientediritto.it*, 2023, 4, p. 263 ss.; P. Messina - V. Tregnaghi, *I borghi storici nelle politiche del PNRR: due casi studio a confronto*, in *Reg. Studies and Local Develop.*, 2023, 1, p. 1 ss.; A. Pirri Valentini, *Per una qualificazione giuridica dei borghi*, in *Aedon*, 2024, 2, p. 155 ss.; M. Caporale, *op. cit.*, p. 72 ss.; A. Magliari, *La valorizzazione dei «borghi»: alcune considerazioni critiche a margine del Piano Nazionale Borghi*, in *Riv. dir. econ. comuni*, 2025, 1, p. 97 ss., spec. p. 100 s.

[3] Nella Linea A i borghi sono intesi come «piccoli insediamenti storici che hanno mantenuto la riconoscibilità della loro struttura insediativa storica e la continuità dei tessuti edilizi storici». Tali borghi, peraltro, «nel caso di piccoli e piccolissimi comuni possono coincidere con il centro urbano del territorio comunale, mentre in tutti gli altri casi sono da intendersi come nuclei storici prevalentemente isolati e/o separati rispetto al centro urbano e pertanto non coincidenti con il centro storico o porzioni di esso» (Ministero della cultura, *Linee di indirizzo*, cit., § 4.12). Nella Linea B i borghi sono definiti come «quegli insediamenti storici chiaramente identificabili e riconoscibili nelle loro originarie caratteristiche tipo-morfologiche, per la permanenza di una prevalente continuità dei tessuti edilizi storici e per il valore del loro patrimonio storico-culturale e paesaggistico». Con la precisazione che, diversamente da quanto previsto nella Linea A, può trattarsi solamente di «piccoli Comuni caratterizzati da una significativa presenza del patrimonio culturale e ambientale nei quali sia presente un borgo storico o, nel caso di Comuni di piccole e piccolissime dimensioni, che si configurino nel loro complesso come un borgo storico» (Id., *Avviso pubblico*, cit., art. 1, *Finalità e ambito di applicazione dell'intervento finanziario*; com'è noto, per «piccoli Comuni» s'intendono i Comuni con una popolazione pari o inferiore a 5.000 unità).

[4] Si tratta di un complesso di cose immobili, «che compongono un caratteristico aspetto avente valore estetico e tradizionale», anche in funzione della «tutela della personalità umana attraverso il paesaggio». Così, M.A. Quaglia - A. Rallo, *Art. 136*, in M.A. Sandulli (a cura di), *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, Giuffrè, Milano, 2019, p. 1203 ss., spec. p. 1206; v. anche M. Cammelli, *L'ordinamento dei beni culturali tra continuità e innovazione*, in *Aedon*, 2017, 3; E. Guarnieri, *Ripresa e resilienza tra le vie dei borghi storici*, *ivi*, 2022, 3, p. 129 ss. La localizzazione di fabbricati nel borgo antico non implica necessariamente la sua riconduzione al concetto di "centro abitato", che va individuato nella situazione di fatto costituita dalla presenza di un aggregato di case continue e vicine, comunque suscettibile di espansione, ancorché intervallato da strade, piazze, giardini o simili (v. C. St. 19 agosto 2016, n. 3656; C. St. 22 marzo 2024, n. 2798). Il borgo antico, invece, in quanto insediamento primigenio, è un'entità complessa e autonoma.

tanto dal pregio dei singoli elementi architettonici, quanto piuttosto dalla completezza dell'insieme[5] e dalla sua coesione storica, culturale, sociale e ambientale[6].

In tal senso, la nozione di borgo registra un'evoluzione, che include aspetti e obiettivi legati alla rigenerazione culturale e sociale dei piccoli centri storici e alla valorizzazione del patrimonio culturale come elementi per lo sviluppo sostenibile di zone svantaggiate, a rischio abbandono o già abbandonate, ma che offrono un potenziale enorme per un turismo sostenibile alternativo (o "turismo delle radici")[7], grazie alla storia, alle arti e alle tradizioni che connotano i borghi antichi quali autentici "giacimenti" di patrimonio culturale[8]. Finalità, queste, al centro della linea di intervento del PNRR intitolata all'*Attrattività dei borghi*[9] e

[5] Cfr. A. Crosetti, *La nozione giuridica del paesaggio e le sue valenze*, in A. Crosetti - D. Vaiano, *Beni culturali paesaggistici*, Giappichelli, Torino, 2018, p. 179 ss., spec. p. 196; e, con riferimento ai "centri storici", S. Giova, *Tutela dei centri storici e limiti all'attività commerciale*, in M. Pennasilico (a cura di), *Manuale di diritto civile dell'ambiente*, ESI, Napoli, 2014, p. 218 ss.; L. Castelli, *I centri storici quali critici punti d'incontro degli interessi culturali e commerciali*, in *Istituzioni feder.*, 2018, 1, p. 161 ss., spec. p. 165; P. Maddalena, *I Centri storici e la furia devastatrice delle privatizzazioni e del commercio*, in *Ambientediritto.it*, 2024, 4, p. 18 ss., spec. p. 24 ss.

[6] Secondo le indicazioni della Carta di Agrigento del 2019, un documento presentato il 30 ottobre 2019 dall'ANCI per valorizzare la cultura come motore di crescita e coesione, promuovendo una gestione partecipata e cooperativa dei beni culturali attraverso la collaborazione tra enti e attori del settore.

[7] Cfr. G.P. Cirillo, *Il diritto al borgo come una delle declinazioni del diritto alla bellezza e come luogo "dell'altrove"*, in *Giustiziainsieme.it*, 30 marzo 2023. Non è un caso che il termine "borghi" compaia non già nel Codice dei beni culturali, che indica «i centri ed i nuclei storici» (art. 136, lett. c), bensì nel Codice del turismo (d. lgs. n. 79 del 2011), all'art. 25, secondo comma, lett. a, nel capo II dedicato al «turismo culturale». Sul punto, v. A. Sau, *Le frontiere del turismo culturale*, in *Aedon*, 2020, 1, p. 41 ss.

[8] Cfr. A. Magliari, *La valorizzazione dei «borghi»*, cit., p. 102 e n. 18, il quale aggiunge che, oltre al patrimonio materiale, si esalta «il valore immateriale dei borghi storici, il loro essere evocatori di immaginari e tradizioni *d'antan*, capaci di attrarre turisti e *smart workers* alla ricerca di una nuova autenticità da contrapporre alle metropoli "disumanizzate" della globalità» (p. 103). Tuttavia, se è vero che lo sviluppo del turismo culturale «risponde al (giusto) obiettivo di alleggerire i flussi che gravano sulle principali città d'arte e sulle località a maggior vocazione turistica, occorre parimenti evitare di replicare su realtà più fragili e meno attrezzate le logiche e le dinamiche tipiche dei c.d. grandi attrattori e, insieme ad esse, i medesimi effetti centrifughi e disgreganti che la "turistificazione" dei luoghi determina sulle collettività di riferimento» (p. 104).

[9] Si tratta dell'investimento 2.1, previsto all'interno della Missione 1 (Digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo) – Componente 3 (Turismo e Cultura 4.0) e dotato di uno stanziamento di 1,02 miliardi di euro, assai cospicuo se raffrontato con le risorse stanziate in passato in favore degli insediamenti

del connesso Piano Nazionale Borghi[10]. Del resto, il problema dei borghi storici ruota proprio intorno alla questione dello spopolamento, che è insieme causa ed effetto del sottosviluppo e della scarsa attrattività (anche turistica) di molti di quei luoghi, che corrono il rischio della c.d. desertificazione[11].

Rileva, al riguardo, la legge n. 158 del 2017, nota come "legge salva borghi", le cui finalità di tutela e valorizzazione del patrimonio culturale e, quindi, di aumento dei flussi turistici sono poste all'art. 1, primo comma, quali fini strumentali al raggiungimento di finalità ulteriori: il contrasto dello "spopolamento" e la promozione della "residenza", con una palese torsione della valorizzazione del patrimonio culturale (e dello stesso turismo culturale) «verso finalità altre dalla mera alimentazione del circuito della culturalità»[12], ma con il fondato rischio di "museificazione" dei luoghi di vita ad uso prettamente turistico[13].

A ben vedere, per rigenerare realmente le condizioni di abitabilità e ripopolamento è necessario ripensare la mobilità, la connettività digitale[14], la presen-

---

minori o delle aree interne. In dottrina, tra gli altri, B. di Mauro, *Il diritto dei borghi nel PNRR: verso una (stagione di) rigenerazione urbanisticamente orientata alla conservazione e allo sviluppo dei valori locali*, in *Urbanistica e app.*, 2022, p. 463 ss.; P. De Rosa, *Fondi PNRR e "diritto dei borghi": analisi delle politiche di rigenerazione dei territori tra interventi legislativi e pratiche locali*, in *Dir. e proc. amm.*, 2023, 1, p. 255 ss.; A. Magliari, *op. cit.*, p. 99 s.

[10] La Fondazione Patrimonio Comune (FPC) di ANCI e il Dipartimento di Scienze Sociali ed Economiche (DISSE) dell'Università degli Studi di Roma "La Sapienza" hanno promosso, nell'ambito di un accordo di collaborazione tra le Parti, la realizzazione di un lavoro di analisi e studi sui progetti del Piano Nazionale Borghi afferenti al PNRR, dal titolo *L'Italia dei borghi nel PNRR. Studi e progetti per la rigenerazione dei centri storici minori*, pubblicato nel luglio 2024 e disponibile in *Fondazionepatrimoniocomune.it*.

[11] Cfr. E. Guarnieri, *Ripresa e resilienza*, cit., p. 131.

[12] E. Guarnieri, *op. cit.*, p. 133. A commento della normativa, v. anche G. Macdonald, *La riforma dei piccoli borghi*, in *Labsus.org*, 13 febbraio 2018.

[13] Cfr. E. Boscolo, *Il piano regolatore comunale (art. 7, L. 17.8.1942, n. 1150)*, in S. Battini *et al.* (a cura di), *Codice di edilizia e urbanistica*, Wolters Kluwer-UTET Giuridica, Milano-Torino, 2013, p. 229 ss., spec. p. 230; in senso critico, anche L. Bindi, *Oltre il 'piccoloborghismo'. Comunità patrimoniali e rigenerazione delle aree fragili*, in *Dial. mediterranei*, marzo 2021, ove si censura il «modello musealizzante dei piccoli centri, in cui tutto diventa una rappresentazione del passato, una sorta di *packaging* della storia funzionale alla promozione turistica» (p. 9); P. Clemente, *Chiamiamoli paesi, non borghi*, in F. Barbera - D. Cersosimo - A. De Rossi (a cura di), *Contro i borghi. Il Belpaese che dimentica i paesi*, Donzelli, Roma, 2022, p. 25, secondo il quale i borghi «non sono che una versione "ornamentale" legata a un cattivo uso del patrimonio culturale e delle culture locali».

[14] L'identità culturale dei borghi antichi «rischia di essere sommersa dalla

za o il ripristino dei servizi di prossimità fondamentali (sanità, comunicazioni, istruzione, pubblica amministrazione)[15]. Senza una pianificazione attenta dello sviluppo territoriale, rischia di essere improbabile e non credibile non soltanto la

rivoluzione digitale che sta investendo i mercati e le metodologie dell'azione pubblica; o quantomeno normalizzata, per effetto della coazione a ripetere e trapiantare, pressoché ovunque, un immaginario di città intelligente che si mostra incoerente, sotto molti aspetti, con la specificità di determinati mondi vitali (diversi sì, ma non per questo meno "intelligenti"); con i valori, gli ideali e stili di vita di cui le comunità rurali sono concretamente e storicamente portatrici». Così, C. Mignone, *Diritti e sostenibilità. Una ricostruzione per immagini*, in *Actual. jur. iberoam.*, 2021, 14, p. 208 ss., spec. p. 216. Enfatizza, invece, l'obiettivo di far coesistere tradizione e innovazione, mettendo quanto più possibile le nuove tecnologie al servizio dei borghi e delle comunità rurali, A.L.G. Tarantino, Smart villages*: pratiche innovative per la valorizzazione dei borghi antichi*, in *Ann. Dip. Jonico*, 2018, p. 459 ss., spec. p. 467 ss. Sui "borghi intelligenti", v. anche il Manifesto dei borghi autentici 2015, *Territori e comunità che ce la vogliono fare...*, in *Borghiautenticiditalia.it*, p. 16 ss.

[15] Per l'annullamento, da parte del giudice amministrativo, del provvedimento di chiusura dell'unico ufficio postale del borgo rurale di Fiumata (in provincia di Rieti), v. T.A.R. Lazio-Roma, 10 giugno 2016, n. 6713, in *Foro amm.*, 2016, p. 1593 ss., ove si argomenta che l'annullamento disposto non pregiudica le scelte imprenditoriali di Poste Italiane S.p.a., essendo invece diretto ad assicurare che «tali scelte siano frutto di un ragionevole ed equilibrato bilanciamento tra il dato economico e le esigenze degli utenti, specie di quanti si trovano in condizioni più disagiate, a tutela della coesione sociale e territoriale» (p. 1597; a commento della vicenda, C. Mignone, *op. cit.*, p. 208 ss.). Del resto, come ha chiarito il C. St. 28 gennaio 2016, n. 287, l'universalità del servizio postale «deve intendersi nel senso che quanti erogano prestazioni di servizi, benché organizzati in impresa, debbono comunque garantire a chiunque l'effettiva prestazione del servizio, qualunque sia la collocazione geografica della domanda del servizio stesso e a condizioni eque e non discriminatorie e che anche in presenza di un'eventuale situazione di "fallimento del mercato", l'adeguata soddisfazione generale del servizio resta necessaria e doverosa per ragioni extraeconomiche intrinseche al carattere pubblico del servizio stesso. L'esigenza di assicurare il servizio postale universale impone all'ente che ne deve garantire l'attuazione di indicare puntualmente le ragioni delle decisioni di soppressione degli uffici postali; una determinazione che si basa sulla sola esigenza di assicurare l'equilibrio economico è di per se illegittima, dal momento che l'utilità economica diviene così un criterio che *ultra vires* va ad annullare la rilevanza di una delle ragioni stesse del servizio pubblico, vale a dire l'esigenza, che deve essere garantita in quanto tale, di assicurare a chiunque la ragionevole opportunità di poter fruire delle prestazioni del servizio medesimo, trasformando così il servizio postale in una mera attività di impresa orientata al profitto, in condizioni a quel punto ingiustificabili di monopolio o oligopolio» (a commento della sentenza, G. Avanzini, *La sostenibilità del servizio postale universale tra esigenze di equilibrio economico e garanzie indisponibili degli utenti*, in *Riv. regol. merc.*, 2017, 1, p. 136 ss.).

continuità del ritorno ai piccoli borghi, ma anche la stessa poetica del "piccoloborghismo", ossia la narrazione della piccola dimensione abitativa, della ruralità e dell'*ethos* della vita agreste come valore in sé, scevro da quelle stesse criticità che pure hanno determinato la marginalità e l'isolamento dei borghi[16].

Né può sfuggire che l'interesse per il ripopolamento e il rilancio dei borghi è ben superiore all'interesse mostrato per le altre aree interne o, comunque, depresse[17], sul presupposto che i borghi storici siano «molle caricate nei secoli»[18], le quali, se poste in condizione di esprimere pienamente le proprie potenzialità, potrebbero cambiare positivamente il volto del Paese. Circostanza, questa, stigmatizzata da quanti hanno constatato un'attenzione eccessiva per il "bello" (i borghi storici) a scapito del "brutto" (i paesi depressi)[19], che rischia di alimentare una disparità di trattamento tra i cittadini dei rispettivi luoghi, con conseguenze spesso non egalitarie sul piano economico e sociale[20].

---

[16] Cfr. L. Bindi, *Oltre il 'piccoloborghismo'*, cit., p. 10 s.

[17] Si veda E. Guarnieri, *Ripresa e resilienza*, cit., p. 134; più ampiamente, Aa.Vv., *Contrasto allo spopolamento e ruolo delle istituzioni. Modelli a confronto*, in *Istituzioni feder.*, 2020, 2.

[18] È la definizione di G. Becattini, *La coscienza dei luoghi. Il territorio come soggetto corale*, Donzelli, Roma, 2015, p. 95, il quale considera il borgo come "luogo", ossia il patrimonio di saperi, culture, esperienze, tradizioni, capace di educare la comunità che lo abita, indicando la direzione da percorrere per la crescita e il proprio arricchimento continuo nel tempo.

[19] Cfr. F. Barbera - J. Dagnes, *Bruttitalia: la vita quotidiana dove i turisti non vogliono andare*, in F. Barbera - D. Cersosimo - A. De Rossi (a cura di), *Contro i borghi*, cit., p. 5 ss.

[20] Discrasia alla quale tenta di porre un parziale rimedio la Strategia nazionale per le aree interne (SNAI), la quale propone una politica innovativa di sviluppo e coesione territoriale, al fine di contrastare la marginalizzazione e i fenomeni di declino demografico propri delle aree interne del nostro Paese; strategia il cui ambito applicativo trascende il più ristretto "comparto" dei borghi storici, tenendo conto che la definizione di "area interna" qualifica tali aree in ragione della mera "lontananza" dai servizi essenziali. Cfr. Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica, *Le aree interne: di quali territori parliamo? Nota esplicativa sul metodo di classificazione delle aree*, in *Agenziacoesione.gov.it*, gennaio 2021; v. anche M. De Donno - C. Tubertini, *Frammentazione comunale e contrasto allo spopolamento: la prospettiva italiana*, in *Istituzioni feder.*, 2020, 2, p. 297 ss., spec. p. 310 ss.; A. Giusti, *La rigenerazione urbana tra consolidamento dei paradigmi e nuove contingenze*, in *Dir. amm.*, 2021, p. 439 ss., spec. p. 449 ss., là dove si nota che la SNAI «passa, innanzitutto, attraverso una nuova accezione di accessibilità ai servizi, quale premessa per valorizzare dei territori che potrebbero rappresentare un grande capitale territoriale, naturale e umano, strategico per il rilancio e la crescita del Paese»; B.L. Boschetti, *Rigenerazione e legislazione regionale: verso un diritto (del governo del territorio) rigenerativo?*, in *Riv. quadr. dir. amb.*, 2022, 2, p. 63 ss.

2. *Rivitalizzazione dei borghi e rischio di "gentrificazione": il fenomeno dei "distretti creativi"*

Il processo di ristrutturazione e ricomposizione sociale dei borghi antichi, etero-determinato mediante piani di riqualificazione strutturale delle aree depresse e incentivato anche tramite la strategia municipale della "vendita *nummo uno*" degli edifici residenziali abbandonati o dismessi[21], rischia ancor più di alimentare il fenomeno patologico della c.d. "gentrificazione" dei borghi[22]: la sostituzione della popolazione locale, che generalmente occupa un posto più marginale nelle gerarchie sociali, con i nuovi residenti di borghesia medio-alta (*gentry*). Il maggiore potere d'acquisto di quest'ultimi può provocare un notevole squilibrio nel sistema economico locale, che, traducendosi nell'aumento dei prezzi degli affitti e del costo della vita, costringe la popolazione autoctona alla migrazione verso aree più sostenibili, con buona pace delle politiche abitative sociali.

A tacere della relazione tra la gentrificazione e la creazione dei c.d. "distretti creativi": aree colonizzate da artisti, gallerie e musei, che attirano l'interesse di bar, ristoranti e di una classe *creative chic*, attratta dalla nuova atmosfera di fermento creativo dei borghi. Con la paradossale conseguenza che, non di rado, sono proprio gli artisti a diventare attori della gentrificazione di aree dagli affitti inizialmente poco cari, e quindi funzionali all'installazione dei propri studi, salvo poi finire a loro volta "gentrificati" o dalle tendenze speculative immobiliari delle classi sociali con maggiori disponibilità economiche, o dal proliferare di eventi, progetti e iniziative nazionali o internazionali, che penalizzano gli artisti locali, spesso costretti a lasciare campo libero a nomi ben più altisonanti, ma completamente avulsi dalle dinamiche spazio-culturali del borgo di riferimento[23].

3. *La prassi municipale delle "case a 1 euro" in funzione di esigenze di natura generale: la "vendita* nummo uno*" come "contratto conformato"*

Il rischio della "gentrificazione" dei borghi antichi non sembra possa essere aggirato dalla pratica municipale delle "case a 1 euro", che riguarda abitazioni

[21] Strategia sulla quale v., *infra*, par. 3.

[22] Sulla gentrificazione nei centri storici, v. le importanti riflessioni, ben consapevoli delle dinamiche locali, di E. Boscolo, *Le periferie in degrado (socio-territoriale) e i (plurimi) fallimenti dell'urbanistica italiana*, in *Riv. giur. urbanistica*, 2021, 1, p. 54 ss., spec. p. 77 ss.

[23] In questi termini, la voce *Gentrificazione*, in *Treccani.it*, con specifico riferimento alla "gentrificazione" che si verifica all'interno del mondo della *Street Art*, fenomeno culturale sul quale si veda, per un'analisi in bilico tra diritto penale, diritto privato e diritto d'autore, B. Mastropietro, *La circolazione delle opere d'arte. Profili civilistici*, ESI, Napoli, 2025, p. 171 ss.

molto vecchie, se non fatiscenti, abbandonate o alle quali i proprietari rinunciano, perché impossibilitati a ristrutturarle o semplicemente perché vivono altrove e non vogliono più accollarsi oneri tributari e di gestione[24].

[24] Com'è noto, Cass., S.U., 11 agosto 2025, n. 23093, ha dichiarato la legittimità del negozio unilaterale di rinunzia al diritto di proprietà immobiliare da parte di un soggetto privato (cui consegue l'effetto riflesso dell'acquisto a titolo originario in capo allo Stato ai sensi dell'art. 827 c.c.), in linea con le posizioni dottrinali più diffuse e consolidate (per tutti, F. Gazzoni, *Manuale di diritto privato*, XXI ed., ESI, Napoli, 2024, p. 871, il quale chiarisce che il negozio unilaterale di rinunzia c.d. abdicativa non incrementa il patrimonio altrui, ma solo depaupera quello del rinunziante, diversamente dalla rinunzia c.d. traslativa, che è un contratto di attribuzione). Tuttavia, il potere statale può impedire la rinuncia dismissiva in presenza di fondati e precisi elementi di interesse generale. In tal senso, l'art. 1, settecento trentunesimo comma, legge n. 199 del 2025, «Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2026», prevede la nullità dell'atto di rinunzia «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», bloccando di fatto la possibilità di rinunziare a immobili abusivi o irregolari senza previa regolarizzazione. La disposizione risponde, così, all'esigenza di garantire che il trasferimento della proprietà immobiliare allo Stato non comporti l'acquisizione di beni che presentino criticità strutturali, ambientali o urbanistiche onerose per la finanza pubblica. Del resto, la stessa sentenza a sezioni unite ha comunque precisato che quando l'acquisto in capo allo Stato dell'immobile derivi dalla rinunzia del precedente titolare, «si ipotizzano controlli di meritevolezza e di validità sotto il profilo causale per cautelare l'amministrazione dall'eventualità di un atto abdicativo del privato che sia unicamente diretto a far ricadere su di essa la responsabilità dei danni provocati dall'immobile (il quale versi in condizioni di dissesto idrogeologico, o sia inquinato, o anche soltanto diruto o pericolante), oppure a provocare l'estinzione per confusione delle obbligazioni di diritto pubblico (in specie, di quelle tributarie), che vedono creditore lo Stato» (Cass., S.U., 11 agosto 2025, n. 23093, par. 17.1, a commento della quale, M. Bellinvia, *Considerazioni sulla rinuncia alla proprietà: si pronunciano le Sezioni Unite*, in *Riv. dir. civ.*, 2025, p. 989 ss.; G. Guizzi, *Dopo le Sezioni Unite: ancora qualche riflessione sulla rinuncia abdicativa alla proprietà immobiliare*, in *Accademia*, 2025, p. 979 ss.; A. Morrone, *Rinunzia abdicativa al diritto di proprietà immobiliare e regime degli immobili storico-culturali - Prime riflessioni alla luce della sentenza delle Sezioni Unite della Corte di Cassazione, 11 agosto 2025, n. 23093*, in *Ambientediritto.it*, 2025, 4, p. 1 ss., dell'estratto). Non sembra, dunque, corretto considerare ammissibili «forme di abbandono che hanno come unica finalità egoistica quella di liberarsi di un bene per far gravare i relativi oneri e responsabilità sullo Stato, poiché la funzione sociale della proprietà impedirebbe al titolare comportamenti contrari all'interesse generale, e sarebbe altresì in palese contrasto con gli obblighi di solidarietà economica e sociale desumibili dall'art. 2 Cost. La dottrina che accoglie tale tesi ha infatti rimarcato che l'interesse individuale a liberarsi dalla proprietà "sgradita" deve necessariamente cedere il passo a quello collettivo a evitare che detti costi siano traslati sulla comunità» (V. Troiani, *La*

In alternativa, i proprietari possono aderire al progetto comunale "case a 1 euro", obbligandosi a trasferire la proprietà degli immobili ai privati vincitori della gara predisposta, in assenza di una normativa nazionale uniforme, dal singolo Comune con base 1 euro. Gli acquirenti, a loro volta, si obbligano a presentare un piano di ristrutturazione entro 6 o 12 mesi dalla firma del contratto e a ristrutturare le case a proprie spese, entro tempi che variano normalmente da uno a tre anni, secondo il progetto comunale, oltre ad assumere i costi attinenti al trasferimento della proprietà e alla polizza fideiussoria, che garantisce l'adempimento dell'obbligo di ristrutturazione. L'amministrazione comunale funge da regolatore del bando di gara e da garante della validità e regolarità del contratto, che si perfeziona tra privati cittadini, salva l'ipotesi di cessione direttamente da parte del Comune, qualora sia anche proprietario dell'immobile.

Ad ogni modo, è evidente che una tale prassi tende a realizzare una rosa di obiettivi, che vanno ben oltre gli interessi egoistici dei contraenti privati: dal ripristino del decoro urbano al ripopolamento dei borghi abbandonati, dall'attrattività per gli investitori privati alla valorizzazione del patrimonio architettonico, fino alla incentivazione del turismo culturale e delle strutture ricettive (B&B, alberghi diffusi), o anche di forme di coabitazione innovativa (come il *cohousing* sociale)[25]. Pertanto, il contratto di "vendita *nummo uno*", rispondendo a tali esigenze di natura generale, si presenta come un "contratto conformato" alla contemporanea realizzazione di interessi non soltanto individuali, ma ancor più collettivi[26].

---

rinuncia abdicativa al diritto di proprietà immobiliare: ammissibilità, limiti e ripercussioni, in *Riv. Corte Conti*, 2025, I, p. 85 ss., spec. p. 89, con riferimento a U. La Porta, *La rinunzia alla proprietà*, in *Rass. dir. civ.*, 2018, p. 484 ss., spec. p. 489 ss.).

[25] Il *cohousing* indica una particolare forma di coabitazione, connotata dalla «[c]ondivisione di spazi e servizi da parte di chi vive in unità abitative indipendenti, ma situate in uno stesso complesso» (così, la voce *Cohousing*, in *Treccani.it*, 2008). Si tratta di un modello abitativo di origine anglosassone, che unisce la *privacy* delle case private con spazi e servizi comuni condivisi (per es., cucina, lavanderia, giardino), gestiti attivamente dai residenti per creare una comunità solidale, riducendo l'isolamento e favorendo l'aiuto reciproco, specialmente per anziani, giovani o nuclei familiari vulnerabili, con benefici ambientali, energetici ed economici (sul punto, v. P. Saggiani, *Il* social housing *e la tutela del diritto all'abitazione, tra realtà e nuovi scenari di sussidiarietà orizzontale*, in *Rass. dir. civ.*, 2021, p. 167 ss., spec. p. 201 s.).

[26] Eloquente, in proposito, il Regolamento "Case ad 1 Euro" del Comune di Calascibetta (in provincia di Enna), del 28 aprile 2021 (disponibile in *Comune.calascibetta.en.it*), nel quale, con riguardo al piano di «rigenerazione delle aree urbane degradate nelle caratteristiche e peculiarità originarie», si dichiara: «Vogliamo arrestare questo degrado permettendo, a coloro che vi aderiscono, di contribuire, ciascuno per la parte che gli spetta, al raggiungimento di un interesse pubblico primario che è appunto il recupero

4. *Relatività della qualificazione della fattispecie secondo il contesto negoziale: la comune vendita* nummo uno *come donazione o contratto gratuito*

La prassi della vendita immobiliare *nummo uno*, in funzione dell'interesse generale alla rigenerazione dei borghi antichi, potrebbe destare dubbi e incertezze sulla interpretazione-qualificazione della fattispecie, il cui esito dipende dalla ricostruzione del comune intento delle parti come desunto dal testo e dal contesto negoziale[27].

Il contratto, concluso tra i privati al prezzo finale determinato dall'asta comunale, potrà con certezza qualificarsi come "vendita", sia che il corrispettivo rifletta il valore commerciale dell'immobile, sia che registri un divario, anche notevole, purché non incompatibile con lo schema funzionale della vendita[28].

Se l'operazione negoziale fosse, invece, effettivamente conclusa al prezzo di 1 euro, potrebbe assumere, a prima vista, le vesti di una donazione dissimulata, giacché, com'è opinione ricorrente con riguardo alla comune vendita *nummo uno*, quando il prezzo è talmente esiguo, rispetto al valore dell'immobile, da apparire meramente simbolico o irrisorio, ossia da non comportare alcun sacrificio

---

del tessuto urbanistico-edilizio del nostro centro e la sua rivitalizzazione abitativa con le famiglie e botteghe artigiane». In particolare, le «finalità di preminente interesse pubblico», che il Comune intende perseguire, possono così riassumersi: eliminazione dei rischi per l'incolumità pubblica, derivanti dal pericolo di crollo di alcune abitazioni fatiscenti; rivitalizzazione della parte storica del paese, restituendola alla sua funzione storica di centro propulsivo di vita, di cultura e attività, favorendo l'insediamento abitativo di famiglie (*in primis*, giovani coppie o famiglie disagiate), le attività turistico-ricettive e di negozi o botteghe artigianali, economizzando, attraverso il coinvolgimento dei privati, i costi di recupero, di risanamento, restauro, riqualificazione urbana e messa in sicurezza degli immobili interessati e riducendo nel contempo la cementificazione del territorio; rivitalizzazione delle zone a vincolo paesaggistico; conseguimento di apprezzabili entrate per l'Erario comunale, derivanti dal recupero abitativo; integrazione sociale e culturale, da conseguire attraverso l'estensione dell'offerta abitativa e turistico-ricettiva anche a soggetti non residenti. Il Regolamento precisa, infine, che, nell'ambito delle attività connesse alla realizzazione del progetto, il Comune svolge il ruolo di «portatore degli interessi pubblici» e non ha, né avrà, titolo per «intervenire nelle trattative ed in genere nei rapporti di tipo privatistico che si instaureranno tra venditore ed acquirente, se non per garantire il rispetto delle clausole previste dal presente Regolamento a tutela degli interessi coinvolti» (art. 12, primo comma).

[27] Sulla interpretazione contestuale dei contratti, si consenta il rinvio a M. Pennasilico, *Contratto e interpretazione. Lineamenti di ermeneutica contrattuale*, IV ed., Giappichelli, Torino, 2021, pp. 9 ss., 13 ss.

[28] Com'è noto, la causa di scambio non richiede l'equivalenza economica oggettiva tra le prestazioni, ossia tra bene e prezzo. In questi termini, *ex multis*, A. Luminoso, *La compravendita. Corso di diritto civile*, Giappichelli, Torino, 1991, p. 14.

patrimoniale a carico dell'acquirente[29], «il contratto, poiché deve escludersi che persegua una effettiva finalità di scambio, deve essere classificato, secondo la sua causa reale, come donazione»[30]. Eppure, tale contratto non dovrebbe essere qualificato senz'altro come donazione: mancando, infatti, la causa di scambio *ex* art. 1470 c.c., «il contratto dovrà essere qualificato come gratuito (ed eventualmente come una donazione, laddove sussista lo spirito di liberalità di cui all'art. 769)»[31].

Sennonché, l'irrisorietà del corrispettivo di vendita non influenza il regime fiscale applicabile, con la conseguenza che la cessione sarà trattata al pari di qualsiasi altro contratto di trasferimento immobiliare a titolo oneroso. Tant'è che l'autorità fiscale potrà rettificare il valore dichiarato dell'immobile, basandosi su criteri oggettivi come il valore catastale o le quotazioni di mercato, e richiedere il pagamento delle imposte dovute sulla base del valore reale del bene[32].

4.1 *La vendita a 1 euro, conformata all'interesse generale, come contratto a titolo oneroso*

Diversamente, invece, è a dirsi per il "contratto conformato" in esame, ossia la vendita di immobili a 1 euro nei borghi antichi, dove la cessione è subordinata o vincolata (se non "funzionalizzata") all'attività, di interesse generale, della ristrutturazione edilizia finalizzata alla rivitalizzazione dei borghi stessi. L'operazione,

---

[29] Si tratta di un prezzo del tutto privo di «significatività corrispettiva». Così, Trib. Milano 27 ottobre 2020, in *Contratti*, 2021, p. 549.

[30] A. Luminoso, *La compravendita*, cit., p. 14; in tal senso, già C.M. Bianca, *La vendita e la permuta*, in *Tratt. Vassalli*, UTET, Torino, 1972, p. 58; G.B. Ferri, *La vendita in generale*, in *Tratt. Rescigno*, 11, UTET, Torino, 1984, p. 211; più di recente, G. D'Amico, *La compravendita*, in *Tratt. Perlingieri*, ESI, Napoli, 2013, p. 117. Donazione, naturalmente, valida a patto che assuma la forma dell'atto pubblico. Nel caso, invece, di vendita *sottoprezzo* o *sottocosto*, lo *sconto* di prezzo consente di configurare l'operazione come donazione indiretta (o *negotium mixtum cum donatione*), che manifesta l'intento di realizzare l'arricchimento di una delle parti per spirito di liberalità. Cfr., anche per ulteriori indicazioni, A. Semprini, *Affari amicali o familiari. Il* discrimen *tra la donazione rimuneratoria e l'obbligazione naturale*, in *Dir. affari*, 2023, 1, p. 21 ss., spec. p. 23 ss. Sulla distinzione tra vendita a prezzo irrisorio e vendita mista con donazione, in particolare nell'esperienza giurisprudenziale, v. pure A.C.C. Spolidoro, *Vendita* nummo uno *e vendita mista a donazione*, nota a Trib. Milano, sez. spec. impr. B, 27 ottobre 2020, in *Contratti*, 2021, 5, p. 552 ss.

[31] È il rilievo di P. Sirena, *La nozione della vendita: causa e oggetto*, in *Tratt. Roppo*, I, *Vendita e vendite*, Giuffrè, Milano, 2014, p. 5 ss., spec. p. 17.

[32] È la posizione assunta dal Consiglio Nazionale del Notariato, come rappresentata da F. Raponi, *Profili fiscali della vendita a prezzo irrisorio avente ad oggetto beni immobili*, Studio 122-2018/T, in *Notariato.it*, 20 marzo 2019.

a ben vedere, è pur sempre un contratto a titolo oneroso, non già una donazione, poiché l'acquirente assume l'intero peso economico della ristrutturazione. La causa concreta del contratto non è la pura liberalità, ma lo scambio tra il trasferimento del bene e l'assunzione di obblighi di ristrutturazione e riqualificazione da parte dell'acquirente, che conferiscono al contratto una natura onerosa, giustificando la validità della vendita nonostante il prezzo simbolico. Prezzo che, formalmente, appare simbolico, ma che, nella sostanza, è dato proprio dall'assunzione di quei gravosi obblighi compensativi (dell'iniziale irrisorietà del prezzo stesso).

Le prestazioni corrispettive, pertanto, risultano comunque bilanciate, a prescindere dal prezzo simbolico, come accade nella vendita di un immobile fatiscente, che deve essere ristrutturato per recuperare attrattività e valore. In tal caso, il venditore trae il guadagno dal risparmio di spesa futura, mentre l'acquirente, per ottenere la disponibilità del bene, pagherà il prezzo (non più simbolico, ma effettivo) dato dall'assunzione dell'obbligo compensativo di ristrutturazione edilizia.

Una vendita onerosa, quindi, che si presenta sospensivamente condizionata all'attuazione, da parte dell'acquirente, dei necessari interventi di ripristino dell'immobile, in conformità all'interesse di carattere generale del Comune, che penetra nel contratto e ne colora la causa. Un contratto, dunque, che soddisfa non soltanto gli interessi diretti di entrambi i contraenti, ma anche l'interesse indiretto del terzo, ossia dell'amministrazione comunale, alla rigenerazione urbana[33], che è l'effetto riflesso di questa peculiare fattispecie di vendita *nummo uno*.

---

[33] Sulla nozione polisemica di "rigenerazione urbana", le cui finalità plurime «non si esauriscono nella riqualificazione edilizia o urbanistica in senso stretto, ma includono obiettivi sociali, economici e ambientali, mirando a introdurre cambiamenti che investano anche le attività economiche e sociali che si svolgono sul territorio», v. G. Mari, *Pianificazione urbanistica e rigenerazione urbana: riflessioni a partire dalla sentenza della Corte costituzionale n. 51 del 2025*, in *Riv. giur. edilizia*, 2025, p. 173 ss., spec. p. 175; ampiamente, 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. 219 ss., che inquadra la polisemia del termine tra sostenibilità e resilienza; sulla rigenerazione urbana come principale strumento a tutela della limitazione del consumo di suolo, v. anche F. Giglioni, *La sostenibilità ambientale come vincolo giuridico per la rigenerazione urbana*, in *Riv. quadr. dir. amb.*, 2020, 1, p. 16 ss., spec. p. 20 ss., il quale nota che «la rigenerazione urbana è idonea non solamente a dare sostegno a un contenuto di tutela dell'ambiente, ma trasforma la stessa tutela ambientale che, da mero parametro della regolazione territoriale, diviene vettore di sintesi di una pluralità di interessi che sono anche culturali, sociali ed economici. Nel definire ordini di priorità, interessi pubblici da privilegiare e sostenere, coglie nel giusto chi ravvisa nella rigenerazione urbana una nuova funzione amministrativa collegata agli strumenti di regolazione del territorio urbano» (p. 23). Il riferimento è alla tesi di E. Chiti, *La rigenerazione di spazi e beni pubblici: una nuova funzione amministrativa?*, in

La prassi municipale delle "case a 1 euro", al netto del possibile effetto patologico della "gentrificazione" dei borghi, si traduce, quindi, nella convergenza di interessi pubblici e privati: da un lato, l'interesse pubblico alla rigenerazione urbana; dall'altro, «l'interesse economico degli operatori privati, attratti dal potenziale di valorizzazione degli immobili e del contesto urbano»[34], nel rispetto dei limiti di meritevolezza e sostenibilità delle operazioni negoziali[35]. Ed è proprio la conclamata causa o funzione "ecologico-sociale" del contratto *de quo*, meritevole di tutela *in re ipsa*, ad evitare sia che il contratto stesso possa essere dichiarato nullo per (apparente) mancanza del prezzo, che trova invece "significatività corrispettiva" nell'assunzione dell'obbligo compensativo di ristrutturazione; sia che i creditori dell'alienante o i terzi interessati possano contestare la validità dell'operazione, in quanto lesiva dei rispettivi diritti[36].

Emerge, così, una dimensione pubblicistica dell'autonomia privata, che si curva, in una logica di sussidiarietà "orizzontale" (art. 118, quarto comma, Cost.), alle esigenze d'interesse generale della sostenibilità economica, sociale e ambientale. Con la conseguenza che il confine tra diritto pubblico e diritto pri-

---

F. Di Lascio - F. Giglioni (a cura di), *La rigenerazione di beni e spazi urbani. Contributo al diritto delle città*, il Mulino, Bologna, 2017, p. 15 ss.

[34] G. Mari, *op. cit.*, p. 175.

[35] La sostenibilità, unitamente ai criteri di ragionevolezza e di proporzionalità, delimita il significato concreto della meritevolezza degli interessi, quale giudizio di valore che assicura la conformità delle regole negoziali ai principi identificativi del sistema ordinamentale. In questa prospettiva, guardando alla revisione degli artt. 9 e 41 Cost., la sostenibilità è, per l'interprete, «il parametro valutativo dell'analisi *sociale* ed *ecologica* dei contratti. Occorre, pertanto, sottoporre i contratti, come gli altri istituti del diritto civile, alla valutazione di sostenibilità, che attiene non già all'utile, bensì al giusto, ossia alla migliore soddisfazione *qualitativa* dei bisogni sociali e ambientali della persona» (M. Pennasilico, *La "sostenibilità ambientale" nella dimensione civil-costituzionale: verso un diritto dello "sviluppo umano ed ecologico"*, in *Riv. quadr. dir. amb.*, 2020, 3, p. 4 ss., spec. p. 31; v. anche Id., *Dal "controllo" alla "conformazione" dei contratti: itinerari della meritevolezza*, in *Contr. e impr.*, 2020, p. 823 ss., spec. p. 852 ss.; Id., *Contratto e sostenibilità ambientale: la conformazione ecologica dell'autonomia negoziale*, in *Rass. dir. civ.*, 2024, p. 1354 ss., spec. p. 1388 ss.; N. Lipari, *Premesse per un diritto civile dell'ambiente*, in *Riv. dir. civ.*, 2024, p. 209 ss., spec. pp. 215, n. 17, e 220; L. Balestra, *Causa e meritevolezza degli interessi perseguiti nel prisma della sostenibilità*, in *Nuovo dir. civ.*, 2024, 4, p. 16 ss.).

[36] Si pensi, in ambito successorio, agli eredi legittimari dell'alienante, che potrebbero giudicare la vendita a prezzo simbolico come una donazione indiretta, lesiva della propria quota di legittima, con la conseguente possibilità di impugnare l'atto e chiedere la riduzione della donazione per preservare la quota stessa. In argomento, v. L. Castelli, *Azione di restituzione* ex *art. 563 c.c., liberalità indirette e circolazione dei beni immobili*, in *Dir. affari*, 2023, 2, p. 101 ss.

vato diviene sempre più labile[37], al punto che, nello specifico tema trattato come in altri connessi, potrebbe ben dirsi, parafrasando von Clausewitz[38], che il diritto privato non è che la continuazione del diritto pubblico (e, dunque, della politica) con altri mezzi.

[37] Sulla costante erosione della "grande dicotomia", v. G.A. Benacchio - M. Graziadei (a cura di), *Il declino della distinzione tra diritto pubblico e diritto privato*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2016; B. Sordi, *Diritto pubblico e diritto privato. Una genealogia storica*, il Mulino, Bologna, 2020; A. Zoppini, *Il diritto privato e i suoi confini*, il Mulino, Bologna, 2020. Considera la distinzione uno strumento ancora utile per la riflessione sul fenomeno giuridico, I. Pupolizio, *Pubblico e privato. Teoria e storia di una grande dicotomia*, Torino, 2019.

[38] C. von Clausewitz, *Della guerra* (1832), trad. di A. Bollati - E. Canevari, Mondadori, Milano, 1997, ove il celebre assioma «la guerra non è che la continuazione della politica con altri mezzi».

Borghi storici e identità personale

Valerio Pescatore

1. Queste brevi considerazioni si sviluppano in un perimetro normativo ben delineato, e rispetto al programma del convegno dovrebbero collocarsi nella sezione dedicata ad "Attrattività dei borghi storici e valorizzazione del patrimonio culturale".

Gli specifici riferimenti positivi ai quali si guarda sono, innanzitutto e come ovvio, la Legge 6/10/2017, n. 158 sulla valorizzazione dei 'piccoli comuni'.

Poi la 'Convenzione europea sul paesaggio' (c.d. Convenzione di Firenze del 20 ottobre 2000), ratificata in Italia dalla Legge 9/1/2006 n. 14; e la 'Convenzione quadro del Consiglio d'Europa sul valore del patrimonio culturale per la società' (c.d. Convenzione di Faro del 27 ottobre 2005), ratificata dalla Legge 1/10/2020 n. 133.

Sullo sfondo, ma in àmbito senz'altro rilevante, il codice dei beni culturali e del paesaggio (D. Lgs. 22/1/2004, n. 42).

2. Muovendo dalla definizione e dalla disciplina dedicata dalla Legge n. 158/2017 ai «piccoli comuni» (art. 1, comma 2) e ai «centri storici» (art. 4), e dunque alla luce di tali dati positivi interni, giova richiamare alcune previsioni della Convenzione di Firenze (nelle quali l'enfasi viene posta su frasi, espressioni o concetti utili a queste riflessioni).

La definizione di 'paesaggio' quale «parte di territorio, così come è *percepita dalle popolazioni*, il cui carattere deriva dall'azione di fattori naturali e/o umani e dalle loro interrelazioni» (art. 1).

La disposizione che stabilisce l'applicazione della Convenzione, oltre che agli spazi naturali e rurali, anche agli «spazi urbani e periurbani», compresi i «paesaggi della vita quotidiana» e i «paesaggi degradati» (art. 2).

Il patto con cui le Parti, cioè i Paesi aderenti, si sono impegnate a «riconoscere giuridicamente il paesaggio», quindi ad attribuirgli rilevanza giuridica, «in quanto *componente essenziale del contesto di vita delle popolazioni*, espressione della diversità del loro *comune patrimonio culturale* e naturale e *fondamento della loro identità*» [art. 5, lett. a)].

La Convenzione di Faro – precisata, nel Preambolo, la «necessità di mettere la persona e i valori umani al centro di un'idea allargata e interdisciplinare di

patrimonio culturale», ed il rilievo di tale concetto sulla «qualità della vita, in una società in costante evoluzione» – definisce, appunto, il 'patrimonio culturale' come l'«insieme di risorse ereditate dal passato che alcune persone identificano, indipendentemente da chi ne detenga la proprietà, come riflesso ed espressione del loro valori, credenze, conoscenze e tradizioni costantemente in evoluzione»; e spiega che esso «comprende *tutti gli aspetti dell'ambiente derivati dall'interazione nel tempo fra le persone e i luoghi*».

È da questo plesso normativo, quindi, che si traggono le indicazioni positive che consentono di inquadrare e considerare i 'piccoli comuni' come parte, per un verso, del 'paesaggio', e per l'altro del 'patrimonio culturale'. Senza trascurare che – appunto sullo sfondo – essi possono altresì essere fatti rientrare tra i 'beni paesaggistici', dal momento che gli articoli 134 e 136 c.b.c.p. assegnano rilevanza, proprio ai fini dell'attribuzione della qualifica di 'beni paesaggistici', ad «aree di notevole interesse pubblico», tra le quali «i complessi di cose immobili che compongono un caratteristico aspetto avente valore estetico e tradizionale, inclusi i centri ed i nuclei storici» [art. 136, lett. c)].

3. Vi è poi, quasi disperso nella pluralità di riferimenti, anche costituzionali, indicati tra le «[f]inalità e definizioni» di cui all'art. 1 della Legge n. 158/2017, un richiamo significativo, che a mio parere merita di essere valorizzato. Il primo comma, all'interno della dichiarazione programmatica secondo cui la legge «promuove e favorisce il sostenibile sviluppo economico, sociale, ambientale e culturale dei piccoli comuni», «tutela[ndo] e valorizza[ndo] il loro patrimonio», anche «storico-culturale e architettonico», menziona espressamente il quinto comma dell'art. 119 Cost. così sottolineando la rilevanza specifica, in materia, degli obiettivi della promozione dello sviluppo economico, della rimozione degli squilibri economici e sociali e – verrebbe da dire soprattutto – del favore per «l'effettivo esercizio dei diritti della persona».

4. In uno dei suoi saggi più recenti (*Sguardi nel sottosuolo*, Milano, 2025), Natalino Irti descrive il diritto attuale come un «diritto diviso», «scisso in due piani» (p. 50).

Nel «sopra-mondo di produzione e consumo», il diritto attuale «è un diritto dei mercati, un diritto che tende al massimo grado la propria energia per raggiungere e regolare la spazialità della tecno-economia». «L'essenza della tecnica, come *volontà di sfruttare e manipolare il mondo*; e l'essenza dell'economia, come insoddisfatta e indefinita *volontà di profitto*; queste essenze, o forme della volontà, rifiutano la chiusura dei confini e la determinatezza dei luoghi. Esse sono radicalmente *a-topiche*, senza luogo, e perciò possono diffondersi e impiantarsi *ovunque*» (p. 42 s.) «Nel "dovunque" della tecno-economia (...), gli individui perdono ogni identità di cittadini, ogni vincolo di appartenenza terrestre» (p. 43). Il diritto «si scioglie dalla storicità dei luoghi» (p. 46).

Al diritto (che Irti denomina) «antico e tradizionale», «appartiene» invece «il sottosuolo delle identità» (p. 50). «[A]l di sotto dell'universalismo mercantile e tecnocratico, si agita il mondo delle particolarità storiche, mai ridotte al silenzio» (p. 47 s.). «Qui l'individuo, quasi spogliandosi della propria destinazione produttiva (...), si esprime nei minuti bisogni della quotidianità e nel fluire del suo sentirsi» (p. 50); e il diritto «si dà cura del farsi e sentirsi individuale» (p. 51). Nel sottosuolo «l'individualità si scioglie da ogni vincolo di validità universale, e sta a sé nel suo costruirsi o determinarsi» (p. 31); ed è qui che talvolta emerge «una quotidiana volontà di appartenenza» (p. 34). Appartenenza, tra l'altro, a quelle che per Irti sono «piccole patrie»: «estremo riparo, nativo e originario argine contro la metallica potenza del soprassuolo»; la 'piccola patria' è «come in attesa: attesa d'un ritorno, che ci tragga in salvo e schianti la nostra identità di funzionari tecnici» (p. 34).

5. La densità delle pagine irtiane torna utile anche per affrontare il problema dell'attrattività dei borghi e del loro recupero, e aiuta l'inquadramento sistematico delle normative positive che li disciplinano, nei limiti poco sopra brevemente richiamati.

Tanto più se queste disposizioni vengono lette in controluce e intese nel loro complesso, alla ricerca di una trama unitaria che ne fermi, al di là delle singole previsioni, il senso ultimo e più profondo, la lucidità della diagnosi mostra come tale articolata normativa, per quanto settoriale, sia esemplare per cogliere una precipua caratteristica del diritto del nostro tempo.

Scrive ancora Irti che, «[s]cisso fra le pretese di autosufficienza della tecnoeconomia, e l'inquieto agitarsi dell'auto-determinazione, il diritto è chiamato a una severa svolta storica, provando a contenere l'una e a capire il torbido rimescolio dell'altra» (p. 28 s.).

La disciplina positiva in materia di borghi può allora ben essere considerata ispirata, di fondo, da questa doppia *ratio*, quasi una doppia anima. E se anche tale non fosse stata l'intenzione del legislatore; se, cioè, il legislatore non avesse avuto (come pure è possibile) piena consapevolezza di un disegno così raffinato; senz'altro l'interprete – e in particolare il civilista più accorto e sensibile, presente al suo tempo e consapevole del proprio compito – deve muoversi in questo peculiare orizzonte culturale. Fortemente caratterizzato da venature di sostenibilità sociale.

Su questa linea, non si può non attribuire doverosa rilevanza ai profili patrimoniali delle vicende legate al recupero dei borghi storici, in particolare per quel che attiene alla attribuzione di nuovo valore al patrimonio edilizio, e con ciò alla tutela, in senso lato, del diritto di proprietà. Ma tale aspetto patrimoniale, se davvero lo si vuole cogliere a pieno, deve essere inteso alla luce delle esigenze di tutela anche di fondamentali diritti della persona. E tra di essi, innanzitutto, del diritto alla identità personale e culturale. Che nei borghi, nei piccoli comuni, in

queste 'piccole patrie', risuona ed attende di trovare un luogo – *fisico* e *giuridico* – di emersione e riconoscimento.

In questo modo, valorizzazione patrimoniale e affermazione della identità personale si stringono insieme: di modo che i singoli proprietari possano assumere, in ragione del diritto di proprietà esercitato su beni inseriti nel peculiare contesto dei borghi, un nuovo ruolo nel ricreare un tessuto sociale connettivo, in grado di nutrire e rafforzare l'identità collettiva della comunità locale.

L'attrattività dei borghi storici e la valorizzazione del patrimonio culturale

Massimo Proto

Sommario: 1. Le questioni. – 2. Il borgo storico come bene culturale. – 3. La valorizzazione del borgo storico attraverso gli strumenti dell'autonomia privata: la sponsorizzazione. – 4. Segue: il mecenatismo o patrocinio.

1. *Le questioni*

Il titolo assegnato alla sessione – *L'attrattività dei borghi storici e la valorizzazione del patrimonio culturale* – solleva un duplice interrogativo. Innanzitutto, se esista un rapporto tra le locuzioni 'borgo storico' e 'bene culturale'; così da potere individuare gli interventi in favore dei borghi storici tra quelli previsti dal Codice dei beni culturali (d. lgs. 22 gennaio 2004, n. 42) con riguardo ai beni culturali[1]. In secondo luogo, se vi siano strumenti privatistici che possano consentire di adeguatamente valorizzare i borghi storici.

2. *Il borgo storico come bene culturale*

Muoviamo dal primo dubbio.

Il borgo storico è un bene culturale? La risposta credo debba essere negativa.

Presa coscienza dei problemi che da tempo interessano la realtà residenziale, nell'ultimo decennio la politica ha rivolto la propria attenzione anche ai borghi storici[2]: piccoli e medi insediamenti abitativi, particolarmente diffusi in Italia;

---

[1] L'inclusione del borgo storico nel patrimonio culturale ne determinerebbe l'assoggettamento alle misure di tutela tipiche contemplate dagli artt. 20 - 28 (misure di protezione), artt. 29 - 44 (misure di conservazione) e artt. 106 - 121 (disciplina in tema di pubblica fruizione e valorizzazione).

[2] Il vocabolo 'borgo' deriva dal latino *burgus*, termine con cui i Romani erano soliti designare un luogo fortificato e, poi, il sistema di torri e mura difensive adottato contro le popolazioni barbare: voce *Burgus*, in A.F. Pauly, G. Wissowa, *Realencyclopädie*, III-1, Stuttgart, J.B. Metzlehrscher Verlag, 1897, 1066 s. Nel tempo, il sostantivo ha

ciascuno, con le proprie peculiarità e, tutti, con comuni difficoltà strutturali. Il riferimento è all'inesorabile deterioramento del patrimonio immobiliare, al progressivo invecchiamento della popolazione residente e all'inesorabile spopolamento[3]; fenomeni cui si è aggiunto, di recente, quello del così detto *overtourism*.

Al fine di porre rimedio a questa situazione, il legislatore è ripetutamente intervenuto dal 2013 in avanti per tutelare i 'borghi'[4], senza tuttavia offrirne, sul piano normativo, una puntuale e specifica definizione[5].

---

acquisito un significato più ampio, designando un centro abitato minore, provvisto di un valore identitario: cfr. G.P. Bognetti, voce *Borgo*, in *Enc. it.*, Roma, 1930, reperibile su https://www.treccani.it/enciclopedia/borgo_(Enciclopedia-Italiana)/ (consultato il 3 settembre 2025).

[3] Dal 1951 al 2019, anno dell'ultima rilevazione ISTAT, soltanto nei n. 307 borghi facenti parte dell'Associazione *Borghi più belli d'Italia* (nata nel 2001 su impulso dell'ANCI) la popolazione residente è diminuita di circa 185.000 unità (Censimento Popolazione Residente ISTAT del 2018 e 2019: https://www.istat.it/it/files/2020/12/REPORT_CENSIPOP_2020.pdf, consultato il 10 settembre 2025).

[4] Nel quadro della programmazione di coesione 2014-2020, è stata attivata in Italia una *Strategia nazionale per le aree interne* (SNAI). Definita tra il 2013 e il 2014 e resa operativa con le prime aree pilota selezionate dal 2014-2015, la SNAI è stata poi confermata e aggiornata nella programmazione 2021-2027, con una nuova mappatura delle aree interne e la prosecuzione degli interventi. Nel corso del tempo, dunque, è passata da una fase sperimentale a una fase a regime, con numerose aree progetto in ogni regione, contemplando, tra i propri obiettivi, quello di promuovere progetti di sviluppo che valorizzino il patrimonio naturale e culturale di queste aree, puntando anche sul rilancio delle filiere produttive locali secondo logiche integrate di mercato.

Nella medesima direzione, si colloca la l. 6 ottobre 2017, n. 158 – nota come legge 'salva-borghi' – la quale, oltre a prevedere (art. 3) l'istituzione di un apposito fondo di sostegno per i Comuni con popolazione residente non superiore a 5.000 persone (art. 1, comma 2), ha promosso il recupero e la riqualificazione dei borghi antichi e dei centri storici abbandonati o parzialmente spopolati, mediante iniziative volte alla creazione di alberghi diffusi direttamente da parte degli enti territoriali (art. 4, comma 4).

Anche il PNRR del 2021, con un'apposita voce di Investimento dedicata all'"Attrattività dei borghi" (M1C32.1), ha previsto due linee di azione dal valore complessivo di oltre 1 miliardo di euro: A) la linea A, con dotazione di 420 milioni di euro, dedicata a sostenere progetti pilota per la rigenerazione culturale, sociale ed economica dei borghi a rischio abbandono o già abbandonati, tramite la realizzazione di un numero limitato di interventi di carattere esemplare, per un totale di 21 (uno per ciascuna Regione o Provincia Autonoma); B) la linea B, con dotazione di 800 milioni di euro, per la realizzazione di progetti locali di rigenerazione culturale di almeno 229 borghi storici.

[5] Lo rileva E. Guarnieri, *Ripresa e resilienza tra le vie dei borghi storici*, in

Scorrendo le fonti, si nota come sovente le misure di sostegno vengano destinate genericamente a comuni di piccole dimensioni, in condizione di isolamento o abbandono territoriale, assegnandosi così rilievo esclusivo al dato della popolazione residente o a situazioni di dissesto sociale o economico[6]. Talvolta, però, vi è un espresso riferimento ai borghi, intesi come complessi abitativi, anche isolati o separati rispetto al centro urbano, muniti di autonoma valenza culturale o storica[7].

In effetti, il concetto di borgo evoca una forte connotazione culturale e identitaria. Più delle singole componenti – pubbliche piazze, vie e altri spazi aperti urbani, ciascuno portatore di un interesse storico o artistico, autonomamente tutelabile come bene culturale (art. 10, comma 4, Codice dei beni culturali) – nel borgo, e in particolare nel borgo storico, è il complesso degli elementi immateriali di carattere etno-antropologico (attività, usanze, tradizioni) ad esprimerne il valore culturale.

Si potrebbe dire, richiamando un'efficace espressione[8], che è la *identità culturale* della comunità che lo costituisce a far guadagnare al borgo storico la propria qualificazione.

Sennonché, l'assimilazione al genere dei beni culturali sembra incontrare un duplice ostacolo. Per un verso, a fronte di un principio di tipicità dei beni culturali che si reputa presente nel nostro ordinamento[9], i borghi storici non sono espressamente contemplati come tali dal Codice dei beni culturali. Per altro verso, vi è la difficoltà di estendere la disciplina ivi prevista, costruita su un archetipo di bene culturale di tipo materiale, a beni che, come i borghi storici, presentano un valore culturale per lo più immateriale.

Aedon, *Rivista di arti e diritto* on line, 3/2022, 131, https://www.rivisteweb.it/doi/10.7390/106605 (consultato il 10 settembre 2025).

[6] È il caso degli interventi previsti dalla l. 6 ottobre 2017 n. 158, che discorre di "piccoli comuni", o "frazioni" (art. 1) o "centri storici" (art. 3).

[7] È il caso degli interventi previsti dalle due linee d'azione del PNRR che – con gli obiettivi di contrastare lo spopolamento e "valorizzare l'intero settore culturale" del Paese – si indirizzano ai "borghi" proprio in ragione del loro "enorme potenziale per un turismo sostenibile alternativo, grazie al patrimonio culturale, la storia, le arti e le tradizioni che li caratterizzano".

[8] V. Pescatore, "*Diritto alla bellezza" e identità culturale*, in *Nuovo dir. civ.*, 2, 2023, 8 s.

[9] P. Stella Richter, E. Scotti, *Lo statuto dei beni culturali tra conservazione e valorizzazione*, in A. Catelani, S. Cattaneo (a cura di), *I beni e le attività culturali*, in *Trattato di diritto amministrativo* diretto da Santaniello, Cedam, Padova, 2002, 397.

3. *La valorizzazione del borgo storico attraverso gli strumenti dell'autonomia privata: la sponsorizzazione*

Il rapporto tra borghi storici e beni culturali viene a delinearsi, allora, in termini escludenti[10]. Ciò che induce a verificare – come proposto in apertura – se la valorizzazione di tali insediamenti possa attuarsi mediante strumenti diversi da quelli pubblicistici previsti dal Codice dei beni culturali.

A ben vedere, anche lo svolgimento delle attività di valorizzazione da parte di soggetti privati si mostra compatibile con la Costituzione e con gli obiettivi fissati dal suo art. 9. E questo, non soltanto quando le azioni siano mosse da finalità non lucrative, ma pure qualora l'intervento sia animato da scopi economici[11]. La 'valorizzazione', in tal modo, diviene strumento per attrarre capitali e risorse, capace di determinare, insieme alla fruizione e alla tutela del patrimonio culturale, un vantaggio per le economie circostanti e il tessuto sociale[12].

Al riguardo, suscitano particolare interesse per il civilista – tra le altre che sono venute in rilievo nei precedenti interventi, come quella del Parternariato Pubblico Privato (PPP) – le ipotesi in cui, mediante contratto, un soggetto privato si obblighi ad eseguire, o soltanto a finanziare, interventi di restauro o riqualificazione, in cambio dell'obbligo, assunto dal soggetto pubblico, di promuoverne nome, immagine o segni distintivi. Lo schema negoziale di riferimento è quello del contratto di sponsorizzazione, peraltro considerato dallo stesso Codice dei beni culturali, che – raccogliendo spunti offerti dalla dottrina[13] – all'art. 120 espressamente disciplina la sponsorizzazione privata di iniziative relative a beni culturali[14].

---

[10] Resta fermo che i borghi potrebbero comunque essere qualificati come "centri storici" o come "nuclei storici" e sotto questo profilo, nel rispetto della procedura prevista dagli artt. 137 e 138 del Codice, essere dichiarati "beni paesaggistici" ai sensi dell'art. 136, comma 1, lett. *c)* del Codice.

[11] Su questa linea, G. Piperata, *Cultura, sviluppo economico e… di come addomesticare gli scoiattoli*, in *Aedon*, *Rivista di arti e diritto* on line, 3/2018, https://www.rivisteweb.it/doi/10.7390/92252 (consultato il 10 settembre 2025).

[12] Cfr. S. Cassese, *I beni culturali: dalla tutela alla valorizzazione*, in *Giorn. dir. amm.*, 1998, 674; G. Severini, *L'immateriale economico nei beni culturali*, in G. Morbidelli, A Bartolini (a cura di), *L'immateriale economico nei beni culturali*, Giappichelli, Torino, 2016, 17 ss.; G. Piperata, *Cultura, sviluppo economico e… di come addomesticare gli scoiattoli*, cit.; G. Sciullo, *I beni culturali quali risorsa collettiva da tutelare - una spesa, un investimento*, in *Aedon*, *Rivista di arti e diritto* on line, 3/2017, https://www.rivisteweb.it/doi/10.7390/88679 (consultato il 10 settembre 2025).

[13] M.V. De Giorgi, *Sponsorizzazione e mecenatismo*, I, *Le sponsorizzazioni*, Cedam, Padova, 1988, 48 s.; M. Bianca, *Il contratto di sponsorizzazione*, Maggioli, Rimini, 1990, 51 ss.;

[14] Definendo tale "ogni contributo, anche in beni o servizi, erogato per la progettazione o l'attuazione di iniziative in ordine alla tutela ovvero alla valorizzazione

Qualche perplessità, tuttavia, può essere sollevata circa la costante coerenza degli elementi strutturali del contratto di sponsorizzazione – che è contratto a prestazioni corrispettive – rispetto ai preminenti obiettivi di tutela e promozione del patrimonio culturale[15].

Può accadere, infatti, che le prestazioni dovute dalla pubblica amministrazione risultino poco compatibili con il valore artistico e culturale dei beni cui si riferisce l'apporto del soggetto privato. Si pensi, ad esempio, alla pratica di coprire con cartelloni pubblicitari monumenti ed edifici storici in occasione di interventi di restauro finanziati da sponsor privati[16]. Ecco, nel caso del borgo storico, il valore culturale dell'insediamento abitativo – che, lo abbiamo visto, si rinviene innanzitutto in elementi di carattere immateriale – potrebbe gradualmente smarrirsi a causa dell'associazione, lesiva dei profili più strettamente identitari della comunità, tra borgo e nome del privato.

Certo, prendendo atto di questo, il Codice dei beni culturali ha espressamente previsto che la sponsorizzazione debba avvenire "in forme compatibili con il carattere artistico o storico, l'aspetto e il decoro del bene culturale da tutelare o valorizzare" (art. 120, comma 2), rimettendo la verifica in ordine alla compatibilità al Ministero della Cultura (art. 120, comma 1). Al controllo ministeriale, però, non si accompagnano misure di carattere conformativo o sanzionatorio che permettano di porre rimedio a eventuali pregiudizi recati al valore culturale del bene[17].

---

del patrimonio culturale, con lo scopo di promuovere il nome, il marchio, l'immagine, l'attività o il prodotto dell'attività del soggetto erogante". E il Codice dei contratti pubblici (d. lgs. 31 marzo 2023, n. 36), all'art. 134, incentiva il ricorso alla sponsorizzazione per finanziare lavori, servizi o forniture, in sostanza esonerando espressamente la relativa conclusione da procedure ad evidenza pubblica, salvo soltanto l'obbligo della stazione appaltante – nel caso in cui l'importo dei lavori da sponsorizzare superi 40.000 euro – di pubblicare un avviso con cui si rende nota la ricerca di uno sponsor o si comunica il ricevimento di una proposta di sponsorizzazione.

[15] Cfr., sul punto, A. Nervi, *Il comodato di opera d'arte. La sponsorizzazione culturale. I diritti di sfruttamento economico dell'opera d'arte e il* merchandising *museale*, in *Trattato dei contratti Rescigno-Gabrielli*, 13, Torino, 2010, 560 s.; P.F. Ungari, *La sponsorizzazione dei beni culturali*, in *Aedon. Rivista di arti e diritto* on line, 1/2014, https://aedon.mulino.it/archivio/2014/1/ungari.htm (consultato il 10 settembre 2025).

[16] Il rischio che dalla sponsorizzazione derivino danni all'immagine della pubblica amministrazione *sponsee* è posto in luce da V. Gastaldo, *La valorizzazione dei beni culturali tra mecenatismo e sponsorizzazioni*, in *Il diritto dell'economia*, 2016, 613.

[17] A. Bartolini, *L'immaterialità dei beni culturali*, in *Aedon. Rivista di arti e diritto* on line, 1/2014, https://aedon.mulino.it/archivio/2014/1/bartolini.htm (consultato il

4. *Segue: il mecenatismo o patrocinio*

Le problematiche riferite non si pongono qualora, a fronte della elargizione da parte del privato, non sia previsto un corrispettivo; non sia prevista, cioè, una controprestazione pubblicitaria a carico del soggetto pubblico. È il caso del così detto mecenatismo o patrocinio: il quale si distingue dalla sponsorizzazione per il carattere gratuito dell'attribuzione; e, in particolare, per lo spirito di liberalità che anima il patrocinante in contrapposizione allo scopo commerciale perseguito dallo sponsor.

Tale schema negoziale, per quanto meno diffuso, è comunque utilizzato per sostenere interventi in favore di borghi storici; e coinvolge sovente non solo soggetti, come le fondazioni bancarie, che per finalità istituzionali sono obbligati a destinare risorse finanziare a scopi altruistici, ma anche imprenditori e comuni cittadini. Come accaduto, ad esempio, per la riqualificazione del borgo di Solomeo in Umbria, interamente finanziata dall'imprenditore Brunello Cucinelli[18]; oppure per il restauro conservativo del borgo di Castiglione Olona in Lombardia, attraverso i micro-finanziamenti raccolti tra gli abitanti del luogo[19].

Prevedendo elargizioni non remunerate, i contratti di patrocinio volti alla riqualificazione di borghi storici sembrano avvicinabili alle liberalità non donative[20].

Ora, non è da escludere che – pur in assenza di obblighi pubblicitari in capo al soggetto pubblico – sia prevista la divulgazione del nome del mecenate tramite affissione di cartelli o locandine in prossimità del luogo dell'intervento patroci-

---

10 settembre 2025).

[18] B. Cucinelli, *Il sogno di Solomeo. La mia vita e l'idea del capitalismo umanistico*, Feltrinelli, Milano, 2018, *passim*.

[19] https://milano.corriere.it/notizie/cronaca/17_febbraio_12/i-cittadini-mecenati-che-finanziano-restauri-castiglione-olona-63ba7b52-f09a-11e6-811e-b69571ccd9d9.shtml, consultato il 12 settembre 2025.

[20] Cfr. G. Oppo, *Sulle erogazioni «gratuite» delle aziende di credito*, in *Banca borsa tit. credito*, 1982, I, 926 ss. e ora in Id., *Scritti giuridici*, Cedam, Padova, 1992, IV, 139 ss., il quale qualifica i contributi a convegni o ad altre iniziative scientifiche, culturali e artistiche come liberalità d'uso, in quanto "è conforme al costume sociale che enti, anche economici, patrocinino simili iniziative" (147); M. Bianca, *I contratti di sponsorizzazione*, cit., 169; G. Mirabelli, S. Piccinini, *Dialoghi in tema di liberalità*, in *Scintillae iuris. Studi in memoria di Gorla*, Giuffrè, Milano, 1994, 1957 ss. In senso diverso, G. Amadio, *Attribuzioni liberali e "riqualificazione della causa"*, in *Riv. dir. civ.*, 2013, 502, il quale, nell'ambito di un più ampio discorso sui confini che separano la categoria degli atti gratuiti da quella delle liberalità, reputa che, adottando quale criterio distintivo l'interesse perseguito da chi effettui l'attribuzione patrimoniale gratuita, occorrerebbe negare anche al mecenatismo – contratto senz'altro gratuito – natura di atto liberale, perseguendo il mecenate uno scopo patrimoniale indiretto.

nato, o mediante comunicati stampa. Simili attività, però, non paiono incidere sul carattere gratuito dell'attribuzione effettuata dal privato, che rimane sorretta da una causa liberale, sia pure atipica, ammessa dalla legge ai sensi dell'art. 770, comma 2, cod. civ.

In realtà, la contrapposizione tra il contratto di mecenatismo e quello di sponsorizzazione discende dalla natura dell'interesse immediato perseguito dal disponente: il quale, mentre è senz'altro di tipo commerciale nella sponsorizzazione, nel caso del mecenatismo non assume mai carattere schiettamente patrimoniale. Anzi, lo schema negoziale del mecenatismo si mostra compatibile con utilità economiche che discendano indirettamente dal contratto; come, ad esempio, nelle ipotesi in cui il legislatore riconosca crediti d'imposta a fronte di elargizioni per interventi di manutenzione, protezione e restauro di beni culturali pubblici[21].

Certo, spetta allo Stato disciplinare le condizioni e le forme di sinergia tra pubblico e privato, esaltando potenzialità e scongiurando eventuali criticità di ciascun modello negoziale impiegato: nel caso della sponsorizzazione, evitando che le prestazioni pubblicitarie ledano il valore culturale dei beni; nel caso del mecenatismo, incentivando il privato mediante regimi agevolativi sul piano fiscale.

Forse sta qui la risposta alla domanda su come i borghi storici possano essere adeguatamente valorizzati mediante l'iniziativa privata.

I recenti episodi di *over-tourism* dimostrano come una visione puramente mercantilistica si riveli illusoria. E come la leva strategica, piuttosto, sia da ritrovare nell'idea di cultura; declinata, nel caso specifico dei borghi storici, nella forma della *identità culturale* di una certa comunità. Identità culturale, che costituisce la lente attraverso cui valutare la meritevolezza degli schemi negoziali impiegati dalle amministrazioni pubbliche al fine di assolvere ai propri compiti di tutela e valorizzazione dei borghi storici.

[21] L'art. 1 del d.l. 31 maggio 2014, n. 83, convertito con modificazioni dalla l. 29 luglio 2014, n. 106, prevede, a fronte di elargizioni per interventi di manutenzione, protezione e restauro di beni culturali pubblici, il riconoscimento di un credito d'imposta nella misura del 65% (*Art-Bonus*).

Il caso della rinuncia abdicativa nel diritto amministrativo

Giuseppe Tropea

Sommario: 1. Premessa. – 2. La giurisprudenza sulla rinuncia abdicativa nel caso di acquisizione sanante. – 3. Le sue criticità. – 4. Prospettive di risoluzione alla luce del dibattito civilistico in materia di rinuncia abdicativa. – 5. La recente soluzione delle Sezioni unite. Chiusura del cerchio?

1. *Premessa*

Un criterio sistematico per inquadrare le persistenti criticità in tema di acquisizione sanante può essere quello che parta dal lungo periodo per giungere all'accavallarsi più recente fra impostazione funzionalista e proprietaria nel giro di pochi anni[1].

Nell'espropriazione per p.u. sono presenti, sin dall'origine, due profili[2]: strutturale, attinente al trasferimento di proprietà alla p.a.; funzionale, ovvero volto alla realizzazione dell'interesse pubblico. Il primo aspetto risolve un problema di appartenenza (norme di relazione); il secondo aspetto risolve un problema di attuazione dell'interesse pubblico (norme di azione).

Corollari di tale inquadramento di larga massima, sono, sotto il profilo sostanziale l'esaltazione dei valori della certezza e della garanzia, la centralità delle forme di apprensione del bene. Nel secondo profilo, invece, le forme sono secondarie, in quanto volte a tutelare l'interesse pubblico. Quanto al corollario processuale della distinzione di cui sopra, il giudice dell'appartenenza è notoriamente il g.o., quello dell'interesse pubblico è il g.a. Ovviamente in questa sede semplifico,

---

[1] Per un affresco generale sui corsi e ricorsi della "grande dicotomia", cfr. B. Sordi, *Diritto pubblico e diritto privato. Una genealogia storica*, Bologna, il Mulino, 2020.

[2] Cfr. A. Romano Tassone, *Introduzione ai lavori*, relazione al Convegno su "Espropriazione per pubblica utilità", svoltosi a Reggio Calabria l'11 e 12 ottobre 2013, reperibile sul sito www.associazione111.it, e ora in Id., *Scritti giuridici,* Napoli, Editoriale Scientifica, 2024, vol. 2, 769 ss.

forse sin troppo, un tema che è stato capo delle tempeste di tutto l'ambito spinosissimo del riparto, basti pensare all'annoso scontro tra Corti sull'ampiezza della nozione di carenza di potere (in astratto o in concreto).

Nella versione originaria dell'istituto espropriativo il profilo strutturale è centrale, anche se rileva pure l'interesse pubblico, sia *ab initio* (d.p.u.) che ad espropriazione compiuta (retrocessione in caso di mancata realizzazione dell'interesse pubblico). In seguito, si accentua progressivamente l'accezione funzionalista[3], in cui prevale il pubblico interesse e risultano meno garantite certezza e forme. Ciò è legato alle tendenze metodologiche funzionaliste degli anni '70[4] ed alla esaltazione del valore conformativo della "funzione sociale" rispetto alla proprietà privata (art. 42 Cost.), sempre più "terribile diritto"[5].

L'assetto funzionalista trova quindi conferma nell'impianto del t.u. espropriazioni del 2001 (d.P.R. n. 327/2001), ma si scontra col "rinascimento proprietario"[6] derivante dalla giurisprudenza Corte Edu degli anni 2000[7], poi proseguito dalla Consulta, che si caratterizza essenzialmente per: istanze indennitarie agganciate al valore di mercato del bene; esigenze di garanzia stabilità e prevedibilità, anche nella giurisprudenza (principio di legalità intesa come prevedibilità, non solo della disposizione ma anche della giurisprudenza); lotta alle cd. espropriazioni "larvate".

In un primo momento è la Cassazione ad apparire più legata al dogma funzionalista mentre il g.a. appare più filo-proprietario e in linea con la Cedu. Più di recente, come si dirà, le parti sembrano essersi invertite, specie dopo le due sentenze della Corte costituzionale che hanno fatto i conti prima con l'art. 43, poi con l'art. 42-bis del t.u. espropriazioni.

L'impostazione della Cassazione in tema di accessione invertita, risalente a un notissimo arresto del 1983, non muta dopo le sentenze Corte Edu dei primi del 2000. Si ritiene che l'occupazione acquisitiva non costituisca violazione della Cedu, in quanto l'interpretazione giurisprudenziale è divenuta costante, soddisfacendo il requisito della "prevedibilità" richiesto dalla Corte Edu a supporto del

---

[3] Già a far data dal ventennio fascista. Emblematico, sul punto, S. Pugliatti, I*nteresse pubblico e interesse privato nel diritto di proprietà*, in Atti del primo Congresso nazionale di diritto agrario (1935), ora in Id., *La proprietà nel nuovo diritto*, Milano, Giuffrè, 1954, 1.

[4] N. Bobbio, *Dalla struttura alla funzione. Nuovi studi di teoria del diritto*, Roma-Bari, Laterza, 2007.

[5] S. Rodotà, *Il terribile diritto. Studi sulla proprietà privata*, Bologna, il Mulino, 1990.

[6] L. Nivarra, *La proprietà europea tra controriforma e "rivoluzione passiva"*, in *Eur. dir. priv.*, 2011, 583 ss.

[7] R. Conti, *L'occupazione acquisitiva: tutela della proprietà e dei diritti umani*, Milano, Giuffrè, 2006

principio di legalità[8]. Ma la Corte Edu continua ad essere contraria[9]. E così pure la giurisprudenza amministrativa[10].

Il resto, legato all'introduzione dell'art. 42-bis, d.p.r. n. 327/2001, è storia di oggi che qui non è il caso di riprendere nel dettaglio[11].

Si è dell'avviso che sia possibile adottare una precisa chiave di lettura per cogliere questi profili di criticità: quella del rapporto fra istituti di diritto privato e loro declinazione in senso speciale-pubblicistico (in tema ad es. di usucapione, rinuncia abdicativa, etc.).

2. *La giurisprudenza sulla rinuncia abdicativa nel caso di acquisizione sanante*

Dopo l'epocale spartiacque rappresentato da Corte costituzionale n. 71/2015, con la quale si è ritenuta non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 42 bis del d.P.R. 8 giugno 2001, n. 327, il Consiglio di Stato inizia a riflettere, con una serie di importanti Adunanze plenarie, sui problemi residuali, che la Consulta lascia sul terreno. Le chiavi di lettura continuano ad essere quella sostanziale del rapporto pubblico-privato e quella processuale, relativa ai mezzi di tutela, nell'idea di fondo che si afferma dell'art. 42-bis come unico possibile "procedimento espropriativo semplificato" (Corte cost. n. 71/2015). Il Consiglio di Stato sembra riappropriarsi dell'approccio funzionalista, suscitando una serie di perplessità sul piano dell'efficacia della tutela del privato, ma che attengono anche al metodo di fondo nei rapporti pubblico/privato.

Su tutte va menzionata Ad. plen. n. 2/2016, secondo la quale l'illecito permanente ex art. 2043 c.c. viene a cessare solo in conseguenza: a) della restituzione del fondo; b) di un accordo transattivo; c) della rinunzia abdicativa (e non traslativa) da parte del proprietario implicita nella richiesta di risarcimento del danno per equivalente monetario a fronte della irreversibile trasformazione del fondo; d) di una compiuta usucapione, a certe condizioni.

In Ad. plen. nn. 2, 3, 4 del 20 gennaio 2020 torna il tema è il rilievo nella fattispecie della rinuncia abdicativa. La Plenaria guarda indietro e modifica il proprio convincimento, precedentemente espresso, seppure in via di *obiter*, nella richiamata sentenza n. 2/2016[12].

---

[8] Cfr. ad. es. Cass., S.U., 14 aprile 2003, n. 5902 e 6 maggio 2003, n. 6853.

[9] V. il caso *Scordino*: Scordino c/Italia, Sez. I, 15 luglio 2004; Sez. I, 29 luglio 2004; Sez. IV, 17 maggio 2005; *Grande Chambre*, 29 marzo 2006; Sez. IV, 6 marzo 2007.

[10] C. St., ad. plen., 29 aprile 2005, n. 2.

[11] Sia consentito il rinvio a G. Tropea, *Per un inquadramento di sistema della disciplina dell'art. 42 bis DPR n. 327/2001 alla luce della giurisprudenza costituzionale e del giudice amministrativo,* in www.giustiziainsieme.it.

[12] Sposa, invece, la tesi negativa inizialmente sostenuta da Tar Puglia, Bari, 17

Esclude così la configurabilità nel nostro ordinamento della rinuncia abdicativa quale atto implicito ed implicato nella proposizione, da parte di un privato illegittimamente espropriato, della domanda di risarcimento del danno per equivalente monetario derivante dall'illecito permanente costituito dall'occupazione di un suolo da parte della p.a., a fronte dell'irreversibile trasformazione del fondo.

Lo fa sulla base di tre macro-argomentazioni, molto criticate dai civilisti, ma anche da alcuni amministrativisti.

Per l'art. 42-bis l'autorità può acquisire il bene con un atto discrezionale, in assenza del quale scattano gli ordinari rimedi di tutela, compreso quello restitutorio, non residuando alcuno spazio per giustificare la perdurante inerzia dell'amministrazione, che non solo apprende in modo illecito il bene del privato, ma che attraverso una propria omissione (non esercitando il potere all'uopo previsto dalla legge) finirebbe per ottenere la proprietà del bene stesso ancora una volta al di fuori delle procedure legali previste dall'ordinamento.

La scelta, di acquisizione del bene o della sua restituzione, va effettuata esclusivamente dall'autorità (o dal commissario *ad acta* nominato dal giudice amministrativo, all'esito del giudizio di cognizione o del giudizio d'ottemperanza, ai sensi dell'art. 34 o dell'art. 114 c.p.a): in sede di giurisdizione di legittimità, né il giudice amministrativo né il proprietario possono sostituire le proprie valutazioni a quelle attribuite alla competenza e alle responsabilità dell'autorità individuata dall'art. 42-bis. Pertanto, il giudice amministrativo, in caso di inerzia dell'Amministrazione e di ricorso avverso il silenzio ex art. 117 c.p.a., può nominare già in sede di cognizione il commissario ad acta, che provvederà ad esercitare i poteri di cui all'art. 42-bis d.P.R. n. 327/2001 o nel senso della acquisizione o nel senso della restituzione del bene illegittimamente espropriato.

Questo è lo snodo argomentativo centrale che la Plenaria pretende di trarre, con talune forzature, dalla sentenza della Consulta del 2015. Questo assunto, come diremo, sconta dei preconcetti di fondo e presenta una serie di eterogenesi dei fini, specie in termini di tutela del privato.

Ma seguiamo ancora l'argomentare della Plenaria e guardiamo quali sono a detta del giudice amministrativo le criticità della rinuncia abdicativa.

i) essa non spiega esaurientemente la vicenda traslativa in capo all'Autorità espropriante. Se l'atto abdicativo è astrattamente idoneo a determinare la perdita della proprietà privata, non è altrettanto idoneo a determinare l'acquisto della proprietà in capo all'Autorità espropriante. Ai sensi dell'art. 827 c.c. l'acquisto, peraltro a titolo originario e non derivativo, si realizzerebbe in capo allo Stato e non in capo all'Autorità espropriante. Né l'effetto traslativo può essere recuperato attraverso l'ordine di trascrizione della sentenza di condanna al risarcimento del danno, atteso che le vicende della trascrizione si pongono solo sul piano

settembre 2008, n. 2131, poi da C. St., sez. IV, 8 settembre 2015, n. 4193.

dell'opponibilità verso terzi degli atti giuridici dispositivi di diritti reali, ma non disciplinano la validità e l'efficacia giuridica degli stessi.

ii) La rinuncia viene ricostruita quale atto implicito, senza averne le caratteristiche essenziali. La rinuncia abdicativa, se riferita al ricorso giurisdizionale, non viene effettuata dalla parte, né personalmente, né attraverso un soggetto dotato di idonea procura. La domanda risarcitoria non può costituire univoca volontà espressa di rinuncia al bene; l'istituto della rinuncia abdicativa si pone come radicalmente estraneo alla teorica degli atti impliciti che riguarda solo gli atti amministrativi e non gli atti del privato.

iii) Infine: essa non è provvista di base legale, in un ambito, come quello dell'espropriazione, dove il rispetto del principio di legalità è richiamato con forza sia a livello costituzionale (art. 42 Cost.), sia a livello di diritto europeo (CEDU). Si è ricordato, infatti, sotto questo profilo, che occorre evitare, in materia di espropriazione cd. indiretta, di ricorrere a istituti che in qualche modo si pongano sulla falsariga della cd. occupazione acquisitiva, cui la giurisprudenza fece ricorso negli anni Ottanta del secolo scorso per risolvere le situazioni connesse a una espropriazione illegittima di un terreno che avesse tuttavia subìto una irreversibile trasformazione in forza della costruzione di un'opera pubblica.

Rispetto a questa dirompente affermazione, il Consiglio di Stato si pone il problema delle sue ricadute sulla parte privata, un po' come aveva fatto con la sentenza n. 13/2017 con l'affermazione del cd. *prospective overrulling*.

Quale tutela, dunque, in caso di "erronea" domanda risarcitoria?

L'ordinamento processuale offre un adeguato strumentario per evitare, nel corso del giudizio, che le domande proposte in primo grado, congruenti con quello che allora appariva il vigente quadro normativo e l'orientamento giurisprudenziale di riferimento assurto a diritto vivente, siano di ostacolo alla formulazione di istanze di tutela adeguate al diverso contesto normativo e giurisprudenziale vigente al momento della decisione della causa in appello: la conversione della domanda ove ne ricorrano le condizioni (art. 32 c.p.a.); la rimessione in termini per errore scusabile (art. 37 c.p.a.); l'invito alla precisazione della domanda in relazione al definito quadro giurisprudenziale, in tutti i casi previa sottoposizione della relativa questione processuale, in ipotesi rilevata d'ufficio, al contraddittorio delle parti ex art. 73, co. 3, c.p.a., a garanzia del diritto di difesa di tutte le parti processuali.

In seguito, al fine soprattutto di mantenere la questione nell'alveo della giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, la fattispecie della cessione volontaria di immobili oggetto di procedure ablatorie viene incasellata, per taluni allo scopo di rimarcare la distanza e l'irriducibilità tra mondo pubblicistico e mondo privatistico[13], nel *genus* dei contratti ad oggetto pubblico, ossia nell'ombrello dell'accordo sostitutivo di provvedimento di cui all'art. 11 l. n. 241/1990.

[13] G.D. Comporti, *La strana metafora della terra di nessuno: le adiacenze possibili*

3. *Le sue criticità*

Invero come accennato le criticità restano, e sono tante.

Prima di tutto, di nuovo, ad essere evocata è la cornice generale dei rapporti pubblico/privato: il diritto privato viene implicitamente bollato come "terra di nessuno"[14] ed emerge una velata diffidenza del giudice amministrativo per un meccanismo di tutela affidato al soggetto leso.

Da un punto di vista più strettamente tecnico, il riferimento alla teoria dell'atto amministrativo implicito sembra scarsamente pertinente rispetto alla rinuncia abdicativa alla proprietà, che è istituto del tutto differente per presupposti, ambito di operatività e conseguenze. Peraltro, le più recenti acquisizioni civilistiche ammettono la rinuncia abdicativa implicita. In questo senso i giudici si limitano a escludere la rilevanza dell'art. 827 c.c. (che disciplina l'appartenenza allo Stato dei beni vacanti), ma non richiamano altre norme come l'art. 1070 c.c. (rinunzia della proprietà a favore del proprietario del fondo dominante), l'art. 1104 c.c. (abbandono del diritto del comunista a favore degli altri partecipanti). Infine, si osserva che il mancato effetto traslativo in capo all'ente espropriante non impedisca di considerare legittima l'operazione di sussunzione della rinuncia abdicativa nella domanda giudiziale di risarcimento del danno[15].

Taluni sono arrivati a parlare, commentando questa operazione ermeneutica, di abdicazione di giustizia[16].

Secondo questa prospettiva critica il richiamo alla tutela proprietaria costituzionale e convenzionale europea si rivela singolare all'interno della decisione, sol che si osservi che l'affermazione del conseguente principio di diritto è la circoscrizione dei poteri di reazione del privato e, comunque, la riserva alla sola amministrazione occupante della decisione sulla sorte del bene (restituzione o acquisizione).

Sicché a fronte dell'illecita occupazione di un bene immobile la determinazione legislativa delle legittime modalità di esproprio non può essere considerata come limite all'ordinario potere dispositivo del proprietario. Si ritiene, in tal senso, che "il problema, all'evidenza, ruota tutto attorno all'effettività delle tutele. Nel nuovo assetto delineato dall'adunanza plenaria la palla passa dal privato (e dal giudice) alla pubblica amministrazione: nel che, beninteso, sta il rovescia-

---

tra diritto pubblico e diritto privato alla luce dei problemi da risolvere, in *Dir. pubbl.*, 2021, 529 ss., spec. 538.

[14] G.D. Comporti, *La strana metafora della terra di nessuno: le adiacenze possibili tra diritto pubblico e diritto privato alla luce dei problemi da risolvere*, cit., 536.

[15] A. Vacca, *Profili strutturali dell'attività di ius dicere nell'abdicazione del diritto di proprietà*, in *Riv. dir. proc.*, 2021, 158.

[16] C. Bona-R. Pardolesi, *Rinunzia abdicativa, abdicazione di giustizia?*, in *Foro it.*, 2020, III, 134 ss.

mento di prospettiva che consente di sterilizzare l'insana ansia del privato di dettare i tempi della traiettoria che dovrebbe portare alla finale (magari, comunque, tardiva) soddisfazione delle sue ragioni e alla pubblica amministrazione di tornare alla compostezza del suo privilegio, con agio di decidere come le conviene"[17]. Si prospetta così un'opzione alternativa: trattandosi di illecito permanente funzionerebbe sempre il principio della *property rule*, che deve funzionare di default, al privato spetta comunque l'azione restitutoria, assuma essa carattere reale (art. 948 c.c.) o personale (art. 2043-2058 c.c.), oltre che risarcitoria.

Dall'asserita esaustività e autosufficienza dell'istituto dell'acquisizione 'sanante' non si potrebbe far derivare la limitazione o, meglio, l'elisione degli ordinari poteri, dispositivi e di azione, del privato che abbia sofferto l'illecita condotta dell'amministrazione, se non operando un salto logico e giuridico inammissibile. In ragione di tale impropria operazione logica, verrebbe creata una norma che non poggia su alcun fondamento e che è in contraddizione con la legge di Hume, ossia frutto di un salto logico dalla realtà dell'essere a quella del dover essere[18]. In altri termini, si compie una operazione di normogenesi, logicamente invalida e giuridicamente inammissibile, non foss'altro perché contraria al principio di divisione dei poteri. Peraltro, conducendo ad un esito abdicatorio del diritto di proprietà del privato.

Si arriva per questa via alla prospettazione di un possibile difetto di giurisdizione ex art. 111 Cost. (eccesso di potere giurisdizionale), tema alquanto delicato dopo la notissima vicenda che ha portato alla recente sentenza della Corte di giustizia, Grande Sezione, nel caso *Ranstad*, che non a caso si colloca a metà strada tra questioni di stretto diritto processuale, come la nozione di "giurisdizione" o di interesse strumentale, e vicende profonde, di ordine perfino istituzionale di dialogo/scontro tra Corti, che toccano i confini disciplinari tra pubblico e privato. In ogni caso si è invocata una "levata di scudi contro un diritto privato raffigurato come un mondo popolato da sterili e primitivi egoismi connotati soltanto da una rozza dimensione economico-patrimoniale, unitamente alla per contro insistita raffigurazione in chiave salvifica di un diritto amministrativo (e del suo giudice)"[19].

La Cassazione ha avuto comunque modo di pronunciarsi sul tema, andando di contrario avviso alla discutibile posizione pan-pubblicistica del Consiglio di Stato[20]. Essa ritiene che l'Adunanza Plenaria, escludendo la possibilità per il pri-

---

[17] C. Bona-R. Pardolesi, *Rinunzia abdicativa, abdicazione di giustizia?*, cit.

[18] A. Vacca, *Profili strutturali dell'attività di ius dicere nell'abdicazione del diritto di proprietà*, cit., 166.

[19] G.D. Comporti, *La strana metafora della terra di nessuno: le adiacenze possibili tra diritto pubblico e diritto privato alla luce dei problemi da risolvere*, cit., 544.

[20] Cass. Civ., Sez. I, 6 giugno 2022, nn. 18142, 18143, 18167, 18168, annotate da F. Martines, *Acquisizione sanante e ammissibilità della rinuncia abdicativa: diversità*

vato di azionare i rimedi civilistici comuni, in sostanza ha ravvisato una "modalità conformativa della proprietà privata rimessa all'autorità amministrativa alla quale soltanto sarebbe riservata, ai sensi dell'art. 42 bis, la decisione di acquisire la proprietà dell'immobile, previo pagamento dell'indennizzo, o di restituirlo previa rimessione allo stato pristino, salva la residua possibilità per il privato di reagire introducendo un giudizio, con esito incerto e dilatato nel tempo, al solo fine di compulsare la stessa autorità ad assumere detta decisione".

Secondo la Corte l'adesione all'impostazione della giurisprudenza dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato implica l'esposizione del proprietario danneggiato ai rischi insiti nella titolarità del bene in una situazione determinata dal comportamento illecito dell'autorità amministrativa; il proprietario, di fatto, verrebbe privato della possibilità di avvalersi del rimedio principale per far cessare immediatamente la prosecuzione degli effetti dell'illecito, ossia la rinuncia forzosa alla proprietà.

Il proprietario vittima del comportamento illecito dell'amministrazione ha invece il diritto di domandare in giudizio il risarcimento del danno[21], non solo per la perdita del godimento nel periodo considerato (occupazione illegittima), ma anche per la perdita commisurata all'integrale valore del bene, alla cui titolarità il proprietario ha implicitamente rinunciato proponendo la domanda risarcitoria per equivalente. In tal modo la Corte di Cassazione rigetta in toto la soluzione prospettata dal giudice amministrativo aprendo un contrasto giurisprudenziale che richiede una soluzione.

4. *Prospettive di risoluzione alla luce del dibattito civilistico in materia di rinuncia abdicativa*

Essa probabilmente dipenderà pure dalla risoluzione di una questione più generale, che si pone a monte, attinente alla configurabilità giuridica della rinuncia

di vedute fra giudice amministrativo e ordinario, in www.giustiziainsieme.it, 15 settembre 2022.

[21] Sul potere del privato di scelta dell'azione v. già Cass., S.U., 19 gennaio 2015, n. 735; Cass., sez. I, ord. 8 gennaio 2020, n. 144, secondo cui "alla pubblica amministrazione non è consentito invocare il mancato formale trasferimento nel proprio patrimonio della proprietà del bene illegittimamente occupato, sul presupposto che il menzionato istituto sia stato ritenuto contrario a principi costituzionali e della Cedu, per negare al privato che lo richieda il risarcimento del danno, pur mantenendo il bene nella propria disponibilità […]. Invero, in presenza di un comportamento illecito, l'amministrazione non può imputare al privato danneggiato il mancato esperimento del rimedio restitutorio in forma specifica che l'ordinamento interno ed internazionale gli accorda per la tutela della proprietà, al fine di essere esonerata dall'obbligazione di risarcimento del danno per equivalente, essendo la scelta dei rimedi a tutela della proprietà pur sempre riservata al privato danneggiato".

abdicativa di un bene da parte di un privato, anche a prescindere da un precedente illecito dell'amministrazione – cosa che comunque distingue la fattispecie e sembra assicurare a quella da esproprio illegittimo e illecito quella meritevolezza che può essere dubbia in altri casi – tema sul quale le Sezioni unite sono state recentemente chiamate a pronunciarsi ex art. 363-bis c.p.c.[22]. Tale questione tradizionalmente ha avuto modo raramente di porsi tra i civilisti[23], a differenza proprio del settore dell'espropriazione per pubblica utilità col declino della tesi dell'occupazione acquisitiva[24], e quando ciò è avvenuto è nettamente prevalsa la tesi favorevole all'ammissibilità. Negli anni successivi alla crisi finanziaria del 2007, e poi ancor più con la crisi economica successiva alla pandemia, si è assistito ad un aumento del numero di istanze di rinuncia e al porsi del problema del loro carattere opportunistico o dis-economico[25]. Si uniscano a ciò fenomeni quali l'aumento della pressione fiscale, il dissesto idrogeologico e più ampiamente il cambiamento climatico. Sicché: "a fronte della sostanziale invarianza dell'ordito normativo, il quadro degli interessi sottostanti, per lungo tempo coerente con la logica delle regole codicistiche, ha iniziato a mutare profondamente sul finire del

---

[22] Si tratta di due ordinanze di rinvio pregiudiziale, rispettivamente del Tribunale di L'Aquila (n. 233 del 17 gennaio 2024) e del Tribunale di Venezia (n. 4569 del 23 aprile 2024), dichiarate ammissibili, quanto a quella del Giudice aquilano, dalla Prima Presidente con provvedimento del 29 febbraio 2024 (che ha disposto altresì l'assegnazione alle Sezioni Unite Civili "trattandosi di questione di massima di particolare importanza") e, quanto a quella del Tribunale veneziano, con provvedimento del 25 giugno 2024 (che ha ovviamente richiamato il precedente, anche dal punto di vista dell'assegnazione), che hanno investito la Corte di Cassazione del problema dell'ammissibilità della rinuncia alla proprietà immobiliare e dei limiti dell'eventuale sindacato giudiziale in ordine alla stessa.

[23] Per tale rilievo cfr. A. Gambaro, *Il diritto di proprietà*, in *Tratt. Cicu-Messineo*, VIII, Milano, Giuffrè, 1995, 867.

[24] A. Coucourde, *L'inammissibilità della rinuncia alla proprietà immobiliare: in attesa delle Sezioni unite*, in *Riv. dir. civ.*, 2025, 140, il quale richiama come prima pronuncia a conferma di tale tesi Cass. civ., sez. II, 18 aprile 1987, n. 3872.

[25] Per limitarci qui alle trattazioni monografiche: L. Follieri, *La proprietà insostenibile. Rinuncia alla proprietà immobiliare tra interesse privato e ragioni della collettività*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2022; R. Grimaldi, *Rinunzia alle situazioni di dominio e variabilità degli interessi*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2023; C. Bona, *L'abbandono mero degli immobili*, Napoli, Editrice Scientifica, 2017; R. Quadri, *La rinunzia al diritto reale immobiliare. Spunti di riflessione sulla causa dell'atto unilaterale*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2018; A. De Mauro, *La rinuncia alla proprietà immobiliare*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2018; R. Franco, *La rinunzia alla proprietà (immobiliare): ripensamenti sistematici di (antiche e recenti) certezza. Spunti per una comparazione giuridica*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2019.

XX secolo … Da un paradigma di tipo individualistico si passa, in altri termini, a una lettura orientata in chiave sociale"[26].

Come noto[27] attualmente, quindi, pur se depurate dalla questione tutta pubblicistica del rispetto del principio di legalità, sul punto si contendono il campo la tesi più recente dell'inammissibilità della rinuncia abdicativa immobiliare, che parte dalla premessa secondo cui il riferimento all'acquisto della proprietà in favore dello Stato, ai sensi dell'art. 827 c.c., sia meramente residuale e non già relativo alle conseguenze dell'atto di disposizione in termini dismissivi[28], e vede come sfondo l'aleatorio e metagiuridico concetto di esternalità negativa (che mutua dall'economia, per cui la proprietà di immobili "costosi" è una proprietà negativa)[29], e la tesi della validità della rinuncia abdicativa, fondata sulla

---

[26] G. Resta, *Il problema della rinunzia alla proprietà immobiliare nella prospettiva del diritto comparato*, in *Riv. dir. civ.*, 2024, 263, 269, il quale nota ancora: "Se in precedenza l'enfasi era sull'interesse dei terzi ad appropriarsi dei beni derelitti, e di riflesso il fulcro della disciplina era costituito dal conflitto tra pretese acquisitive incompatibili, ora acquistano sempre maggiore centralità le istanze di natura sovraindividuale volte a circoscrivere il diritto del proprietario di liberarsi dal vincolo dei propri beni, riversando sulla collettività i costi di una proprietà ormai infruttuosa" (264).

[27] Cfr. per le due tesi agli antipodi, per tutti, C. Trapuzzano, *La facoltà abdicativa del diritto di proprietà all'esame delle Sezioni Unite*, in www.cortedicassazione.it, favorevole; G. Orlando, *Rinuncia opportunistica alla proprietà immobiliare e abbandono immobiliare*, in *Il diritto dell'economia*, 2021, 233 ss., contrario. Per la tesi intermedia v. il parere Avvocatura generale dello Stato, 14 marzo 2018, prot. n. 137950.

[28] Militerebbero a favore di tale conclusione: *i*) la natura perpetua della proprietà ex art. 832 c.c., fatto salvo il compimento degli atti dispositivi a titolo meramente traslativo; *ii*) la circolazione solo per effetto di atti traslativi o di acquisiti tipizzati a titolo originario; *iii*) la contrarietà della rinuncia abdicativa ai principi di solidarietà ex art. 2 Cost. e alla funzione sociale della proprietà ex art. 42, secondo comma, Cost.

[29] Molto critico su questo metodo A. Renda, *Derive e approdi in tema di rinuncia alla proprietà immobiliare*, in *Europ. e dir. priv.*, 2024, 1 ss., il quale efficacemente osserva: "Nel decidere di avocare allo Stato gli immobili vacanti, a titolo di sovranità e senza distinzioni di natura, valore, collocazione geografica, età e durevolezza nel tempo, si è scelto di acquisire anche quelli i cui costi sono potenzialmente più elevati delle utilità ritraibili. In altri termini, beni costosi o dannosi non costituiscono un'eccezione imprevedibile dal legislatore alla regola posta, la cui soggezione alla regola esiti in un'ingiustizia palese — una stortura inimmaginata — che si tratti di correggere riducendo il significato della norma e quindi restringendo la portata dell'acquisto (tanto meno, della facoltà di rinuncia), ma rappresentano una parte di quei beni che il *munus publicum* dello Stato, acquisendoli, deve gestire». E ancora: «Il rischio da cui guardarsi, allora, non è quello di svilire la funzione sociale, di neutralizzarla o di depotenziarla, ma, al contrario, quello di sovraesporla, attribuendole tramite *Drittwirkung* immediata un ruolo diverso da quello affidatole dalla Costituzione".

disponibilità del diritto *ex* artt. 827 e 832 c.c.[30], tesi che spesso si accompagna all'esclusione che, a fronte della validità della rinuncia abdicativa, il rinunciante sia esonerato dalle obbligazioni già maturate di ripristino, bonifica e manutenzione, in quanto sorte prima rinunciante dell'atto di dismissione, obbligazioni che ricadrebbero comunque sul rinunciante, come le relative responsabilità civili e penali[31].

Di contro, una eventuale presa di posizione della Cassazione a favore della tesi mediana, della valutabilità caso per caso della nullità della rinuncia abdicativa, secondo un giudizio relativo alla meritevolezza della causa in concreto della rinuncia e dell'eventuale abuso del diritto[32], al netto della criticità intrinseca legata

[30] Più ampiamente, le norme codicistiche richiamate a favore della rinunziabilità sono: a) l'art. 1350, n. 5, che impone il requisito di forma scritta a pena di nullità "per gli atti di rinunzia ai diritti (reali)" e tra questi figurano in primo luogo i diritti su beni immobili; b) l'art. 2643, n. 5, che prevede la trascrizione nei registri immobiliari degli "atti tra vivi di rinunzia ai diritti" su beni immobili; c) l'art. 827, che fissa la regola per cui "i beni immobili che non sono di proprietà di alcuno spettano al patrimonio dello Stato". Vi sono poi ulteriori disposizioni che disciplinano l'abbandono liberatorio in relazione ai diritti reali minori o alla comunione (cfr. art. 882, co. 2; art. 1070; art. 1104).

[31] Gli obblighi di eliminazione dei pericoli e di ripristino di uno stato d'ordine continueranno a gravare sul rinunciante tutte le volte che il pericolo o la situazione difforme da quella prevista dalla legge siano sorti allorché egli era ancora proprietario. Cfr. V. Brizzolari, *La rinuncia alla proprietà immobiliare*, in *Riv. dir. civ.*, 2017, II, p. 187 ss. Se questa evidenza giuridica non fosse stata ignorata, non ci sarebbe stata ragione perché in un caso come quello deciso dal T.A.R. Lombardia, 18 dicembre 2020, n. 2553 – in cui i proprietari di un immobile pericolante avevano rinunciato alla relativa proprietà dopo che il Comune aveva notificato loro un'ordinanza contingibile e urgente con la quale si ordinava la messa in sicurezza dell'edificio — la rinuncia fosse impugnata in quanto fraudolenta e quindi (pretesamente) nulla, secondo quanto lo stesso giudice amministrativo ha erroneamente ritenuto, dichiarandola nulla «sotto il profilo causale, atteso che si pone in contrasto con le esigenze solidaristiche connesse alla funzione sociale della proprietà e con l'obbligo del rispetto della sicurezza dei consociati, costituenti limiti alle prerogative dominicali». Lo stesso vale con riguardo al caso deciso da Trib. Genova, 1° marzo 2018, che ha affermato l'illiceità della causa qualora tramite rinuncia ci si voglia sottrarre a una denuncia di danno temuto. In una fattispecie analoga, nel 2021, il Tribunale di Perugia, adito dall'Agenzia del Demanio, dopo aver ribadito la liceità della causa dell'atto di rinunzia, ha dichiarato la nullità dell'atto dismissivo, perché compiuto in frode alla legge e in particolare all'art. 677 c.p., che obbliga il proprietario di un edificio «che minacci rovina» a effettuare i lavori necessari per rimuovere il pericolo.

[32] F. Piaia, *Rinunzia abdicativa al diritto di proprietà immobiliare nella dinamica della comparazione degli interessi: una lettura alternativa*, in *Riv. critica dir. priv.*, 2022, 329 ss.

all'incertezza del diritto e all'incremento del contenzioso, nel nostro caso farebbe (ri)emergere le differenze fra la fattispecie privatistica e quella pubblicistica, mostrando nel secondo caso la meritevolezza *in re ipsa* dell'interesse, vista la posizione di partenza del proprietario che ha subito un illecito dall'amministrazione, la quale a sua volta spesso fa seguire l'inerzia rispetto a tale illecito. A conferma di tale impostazione si ha – allo stato – l'opinione della Procura Generale della Corte di cassazione in detta causa, che con conclude nel senso che il negozio unilaterale di rinuncia abdicativa del diritto di proprietà immobiliare solo in casi eccezionali possa essere considerato immeritevole di tutela e, quindi, nullo se consista in un'operazione economica che si ponga in netto e irriducibile contrasto con gli interessi pubblici, collettivi e generali espressi dalla Costituzione e dai Trattati europei e concretantisi, in particolare, nel principio costituzionale della parità di bilancio e dei relativi vincoli europei di bilancio, senza che a tal fine sia sufficiente il mero perseguimento da parte del rinunciante di un fine egoistico.

In ogni caso, pare a chi scrive che, pur a voler ammettere la ragioni che militano a favore dell'inammissibilità, che peraltro chi scrive non condivide fino in fondo, resta il fatto che nel nostro caso gli argomenti giuridici che ruotano attorno alla lettura dell'art. 827 c.c. e quelli economici e di politica del diritto che invece guardano alla portata dell'art. 42 Cost. e alla compatibilità di scelte dismissive eventualmente opportunistiche e di uno strumento negoziale unilaterale con valutazioni di stampo redistributivo, ciò che rileva è la profonda differenza tra la rinuncia abdicativa privatistica e quella pubblicistica, che sconta a monte un illecito permanente dell'amministrazione e quindi rafforzate e meritevoli esigenze di tutela del cittadino.

A ciò si accompagna un profilo solo apparentemente speculare, che guarda in questa materia ai rapporti diritto pubblico – diritto privato non già in termini di separazione, ma in termini di complementarietà. Il governo dei beni in condizioni di abbandono può essere più efficacemente svolto attraverso tecniche di natura pubblicistica piuttosto che con strumenti privatistici. Non a caso esiste un reticolato di norme amministrative e penali che riducono fortemente gli spazi di discrezionalità del proprietario concessi dal diritto civile. Infatti, accanto alle disposizioni invariate sulla dismissione della proprietà e l'acquisto in capo allo Stato, vi è una serie di normative speciali che si occupano, tra le altre fattispecie, degli obblighi di bonifica dei siti inquinati, della messa in sicurezza degli immobili pericolanti, di miniere dismesse e persino dei detriti aerospaziali, talora prevedendo espressamente che l'atto abdicativo non produca effetto liberatorio rispetto a tali obblighi[33].

[33] G. Resta, *Il problema della rinunzia alla proprietà immobiliare nella prospettiva del diritto comparato*, cit., 286.

5. *La recente soluzione delle Sezioni unite. Chiusura del cerchio?*

Il cerchio si è chiuso di recente con Cass., sez. un., 11 agosto 2025 n. 23093, con la quale la Corte ha stabilito che la rinuncia abdicativa alla proprietà immobiliare è un negozio giuridico unilaterale, non recettizio, privo di effetti traslativi diretti, 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., che si perfeziona con la manifestazione di volontà del proprietario e la relativa trascrizione, producendo automaticamente l'acquisto da parte dello Stato ex art. 827 c.c. Ciò significa che l'effetto acquisitivo a favore dello Stato non dipende da un'accettazione o da un atto di volontà dell'amministrazione, ma si produce per legge, quale conseguenza della "vacanza" del bene. La causa del negozio risiede nella scelta del proprietario di dismettere il diritto, senza necessità di un interesse positivo da realizzare con un'altra parte contrattuale. La Corte ha inoltre escluso che la rinuncia possa essere dichiarata nulla per il solo fatto di perseguire un fine di convenienza personale, ribadendo che eventuali limitazioni a questa facoltà spettano esclusivamente al legislatore e non possono essere ricavate in via interpretativa dall'art. 42 Cost. Dalla cornice ordinamentale non emerge un generale potere-dovere del proprietario di esercitare i suoi poteri in maniera ‹‹funzionale›› al sistema socio-economico. La deduzione ermeneutica che la proprietà sia essenzialmente disponibile e contemporaneamente irrinunciabile, perché indissolubilmente collegata a doveri, obblighi, limiti e funzioni, non può negare che essa, allora, dovrebbe rientrare tra quelle posizioni assegnate (anche) per la tutela di un interesse altrui, o di un interesse collettivo, diverso se non opposto rispetto a quello del titolare.

Le Sezioni Unite hanno escluso che un atto di rinuncia possa essere considerato immeritevole di tutela solo perché trasferisce allo Stato gli oneri o i rischi connessi al bene, in assenza di un divieto di legge. Non è configurabile neppure un abuso del diritto, poiché la rinuncia è espressione di una facoltà intrinseca alla proprietà e non di un potere esercitato oltre i limiti imposti dall'ordinamento. Un aspetto pratico di rilievo riguarda l'obbligo — o, più precisamente, l'opportunità — di comunicare la rinuncia all'Agenzia del Demanio. La sentenza afferma che la mancata comunicazione non incide sulla validità dell'atto, ma può rilevare sul piano della responsabilità del rinunciante. In particolare, l'ex proprietario può essere chiamato a rispondere dei danni derivanti da condotte poste in essere prima della rinuncia o dallo stato di conservazione del bene al momento della dismissione. Del resto, in forza dell'acquisto al patrimonio dello Stato, stabilito dall'art. 827 cod. civ., quest'ultimo diviene vincolato *propter rem* per i soli obblighi gestori sorti dopo la rinuncia, mentre le responsabilità risarcitorie sorte anteriormente restano a carico del rinunciante.

Secondo la Cassazione: «L'approdo raggiunto dai giudici amministrativi resta, comunque, confinato all'ambito della vicenda della cosiddetta occupazione usurpativa e dunque alla sequenza occupazione-rinuncia-esproprio anomalo».

E tuttavia, per le ragioni sopra esposte, a questo punto la soluzione negativa dell'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato appare ulteriormente sfornita di puntelli teorici e meriterebbe una rivisitazione. Ad essere sprovvista di base legale, infatti, non è la rinuncia abdicativa come ritiene la Plenaria, ma i suoi limiti, come ritiene la Cassazione. E infatti, ad avviso di quest'ultima, dal vigente regime ordinamentale di appartenenza dei beni, ricavabile dal secondo e dal terzo comma dell'art. 42 Cost., dall'art. 1 del Protocollo I addizionale della Convenzione europea sulla salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e dall'art. 17 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, pur restando escluso che il diritto di proprietà possa venire inteso come dominio assoluto ed illimitato, spetterebbe comunque al legislatore adottare una restrizione o imporre addirittura una esclusione della facoltà di rinunciarvi. Diversamente, rispetto alle prerogative della sovranità statale in tema di sicurezza e governo del territorio, la prospettazione della nullità di una rinuncia alla proprietà immobiliare mossa dal solo «fine egoistico» di trasferire in capo all'Erario, per effetto dell'art. 827 cod. civ., i costi e i danni dei terreni con problemi di dissesto idrogeologico, o inquinati, o gli edifici inutilizzabili, darebbe vita ad un singolare principio di sussidiarietà orizzontale di compiti nel rapporto fra privati proprietari, investiti prioritariamente del perseguimento di interessi generali a vocazione sociale, e autorità pubblica, la quale subentrerebbe nella titolarità del bene solo se tali interessi siano stati previamente soddisfatti dai rinuncianti.

Il problema, dunque, resta aperto, esposto com'è alle continue oscillazioni anche in questa materia del pendolo pubblico/privato.

SCRITTI DEI PARTECIPANTI AL PRIN

La ristrutturazione edilizia e il suo finanziamento

Tommaso Bonetti

Sommario: 1. La ristrutturazione edilizia: l'esplosione del concetto. – 2. Il finanziamento: la diversificazione. – 3. Il primato della ristrutturazione tra urbanistica ed edilizia.

1. *La ristrutturazione edilizia: l'esplosione del concetto*

Da tempo ormai la ristrutturazione edilizia e il relativo finanziamento, anche nella prospettiva del recupero del patrimonio edilizio esistente e persino dei borghi storici, tocca alcuni nodi scoperti - e quindi molto sensibili - dell'ordinamento e delle dinamiche evolutive che caratterizzano le forme, le modalità e le finalità che ineriscono al governo del territorio.

Vi sono, infatti, almeno due questioni di fondo relativamente al regime della ristrutturazione edilizia che è bene richiamare per poi effettuare, alla luce di queste, alcune considerazioni più generali.

La prima riguarda il concetto stesso di ristrutturazione edilizia.

È noto, del resto, che, sulla base degli interventi normativi che si sono via via susseguiti negli ultimi anni, la definizione di ristrutturazione edilizia e, quindi, anche il relativo ambito di operatività hanno finito per esplodere, gonfiandosi a dismisura.

Basti pensare al fatto che, oggi come oggi, la ristrutturazione edilizia comprende anche gli interventi di demolizione e ricostruzione di edifici esistenti con diversi sagoma, prospetti, sedime e caratteristiche planivolumetriche e tipologiche.

Non solo. Nei casi previsti dalla disciplina normativa vigente o dagli strumenti urbanistici comunali, consente incrementi di volumetria per promuovere in-

---

[*] Il contributo costituisce il testo revisionato dell'intervento tenuto al Convegno organizzato presso l'Università di Bologna, Dipartimento di Scienze Giuridiche, in data 16 e 17 settembre 2025, dal titolo "Attrattività dei borghi e recupero del patrimonio edilizio in una logica di sostenibilità" nell'ambito del PRIN 2022 - "Attrattività dei borghi e recupero del patrimonio edilizio per finalità residenziali e turistiche".

terventi di rigenerazione urbana, rendendo altresì possibile finanche il ripristino di edifici, o parti di essi, eventualmente crollati o demoliti, attraverso la relativa ricostruzione, purché sia possibile accertarne la preesistente consistenza.

Il che pone, e da tempo, di fronte a un problema, ovvero quello per cui la ristrutturazione edilizia finisce per ricomprendere tipologie di intervento molto differenti tra loro.

Contorni obiettivamente paradigmatici, in questo senso, assume il caso della cd. demo-ricostruzione, a cui dovrebbe essere assicurata una disciplina autonoma, declinandola quale ulteriore categoria di intervento.

Anche perché altrimenti finisce per farlo, o a doverlo fare, il giudice, come ha la corte di Cassazione che, nel 2022, ha distinto tra "ricostruzione" e "ristrutturazione"[1].

Ancora più di recente, poi, il Consiglio di Stato, interrogandosi sulla "essenza della nozione di ristrutturazione edilizia", ha affermato che "deve agire sull'edificio preesistente al fine di dare continuità all'immobile pregresso, crollato o demolito. In altre parole la ristrutturazione edilizia non può mai prescindere dall'obiettivo di recupero del singolo immobile che ne costituisce oggetto"[2].

A ben vedere, poi, la stessa esigenza di razionalizzazione o, meglio, di differenziazione del regime della ristrutturazione emerge, o dovrebbe emergere, anche in riferimento al patrimonio, al tessuto, edilizio esistente da proteggere e valorizzare, compresi i borghi storici.

Basti pensare alle confuse proposizioni normative relative agli immobili tutelati ovvero ai centri storici.

L'art. 3, comma 1, lett. d), d.p.r. 6 giugno 2001, n. 380 stabilisce infatti che resta "fermo che, con riferimento agli immobili sottoposti a tutela ai sensi del codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al d. lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, ad eccezione degli edifici situati in aree tutelate ai sensi degli artt. 136, comma 1, lett. *c)* e *d)*, e 142 del medesimo codice, nonché, fatte salve le previsioni legislative e degli strumenti urbanistici, a quelli ubicati nelle zone omogenee A di cui al decreto del Ministro per i lavori pubblici 2 aprile 1968, n. 14444, o in zone a queste assimilabili in base alla normativa regionale e ai piani urbanistici comunali, nei centri e nuclei storici consolidati e negli ulteriori ambiti di particolare pregio storico e architettonico, gli interventi di demolizione e ricostruzione e gli interventi di ripristino di edifici crollati o demoliti costituiscono interventi di ristrutturazione edilizia soltanto ove siano mantenuti sagoma, prospetti, sedime e caratteristiche planivolumetriche e tipologiche dell'edificio preesistente e non siano previsti incrementi di volumetria".

---

[1] Si cfr. Cass., sez. II, ord., 6 giugno 2022, n. 18021.

[2] Si v. C. St., sez. IV, 3 aprile 2025, n. 2857.

L'impressione, infatti, è quella per cui, tra regola ed eccezioni, anche nell'ottica dei borghi storici, muovendo quindi dalla consapevolezza che erano o si vorrebbe che tornassero ad essere "luoghi di vita", il regime di ciò che è ammissibile e di ciò che invece non lo è in riferimento al regime della ristrutturazione edilizia sia, per un verso, fin troppo rigido, mentre - per altro verso - sia divenuta, almeno negli ultimi anni, fin troppo "debole".

E proprio il caso dei borghi storici è emblematico, laddove - ad esempio - il confine tra ciò che può integrare i contorni della ristrutturazione edilizia e ciò che, invece, è ammissibile solamente ricorrendo a un intervento di restauro o risanamento conservativo finisce per risultare, in concreto, sovente molto labile e, per ciò solo, fonte di inevitabili incertezze applicative.

2. *Il finanziamento: la diversificazione*

La seconda questione riguarda il rapporto tra la ristrutturazione e il relativo finanziamento.

Il tema è evidentemente amplissimo, nella misura in cui investe molteplici aspetti e profili che vanno dalla previsione di regimi più o meno premiali al problema della stessa bancabilità dell'intervento.

Una ampiezza che, ad ogni modo, si può facilmente cogliere anche solo limitandosi ad esaminare la questione dall'angolo di visuale delle forme di incentivazione, dirette o indirette, via via introdotte nell'ambito dell'ordinamento italiano.

In generale, infatti, queste misure incentivanti essere ricondotte ad almeno tre macro-categorie, ovvero a forme di incentivazione "procedurale" oppure "economica", da intendere anche come forme di "decontribuzione totale o parziale", o ancora "volumetrica".

Di fronte a questa proliferazione, tuttavia, si fatica spesso a ritrovare il bandolo della matassa, innanzitutto rispetto alle finalità effettivamente perseguite, posto che le finalità più o meno espressamente dichiarate sono variamente riferite, da un lato, a generiche esigenze di promuovere lo sviluppo economico e di sostenere, anche in funzione anticiclica, settori periodicamente colpiti da situazioni di crisi e, dall'altro lato, dalla volontà di favorire la qualificazione e la rigenerazione del patrimonio edilizio esistente, il contrasto al consumo di suolo e alla dispersione insediativa nonché la promozione dell'addensamento.

Ciò che, però, non solo genera confusione, anche perché non sempre le finalità dichiarate corrispondono a quelle che, più o meno consapevolmente, si vogliono effettivamente perseguire, ma concorre altresì ad amplificare le tensioni, e le contraddizioni, che caratterizzano l'utilizzo - in concreto - le attività di ristrutturazione, su cui finiscono paradossalmente per scaricarsi le grandi sfide territoriali del nostro tempo.

Un compito ovviamente impossibile da sostenere per una mera tipologia di intervento edilizio.

3. *Il primato della ristrutturazione tra urbanistica ed edilizia*

Alla luce di quanto si è brevemente evidenziato, si possono svolgere due considerazioni finali che possono valere, come tali, anche per il problema dei borghi storici.

In primo luogo, tenuto conto delle criticità evidenziate in precedenza, sarebbe importante promuovere un complessivo lavoro di ripensamento della categoria della ristrutturazione edilizia, muovendo da una distinzione e da una riserva.

Occorrerebbe, infatti, distinguere, come già proposto da autorevoli studiosi della materia come Emanuele Boscolo, tra interventi di mera qualificazione edilizia e interventi effettivamente rigenerativi, così da differenziare anche il regime delle incentivazioni che, in linea di massima, dovrebbero essere previste solo per i secondi.

La riserva, invece, riguarda la dimensione pianificatoria, nel senso che è primariamente al piano che dovrebbe essere assegnato il compito di definire le opzioni territoriali e urbanistiche, l'unico strumento in grado di assicurare "una visione integrata di una determinata porzione di territorio, sufficientemente ampia da poter allocare su di esso tutte le funzioni che per loro natura richiedono di trovarvi posto"[3], quale espressione delle scelte discrezionali che solo l'amministrazione pianificatrice può effettuare in vista della soddisfazione degli interessi della collettività di cui è istituzionalmente portatrice.

In secondo luogo, sarebbe bene contrastare la tendenza, che invece pare affermarsi sempre più, verso la prevalenza, il primato, dell'edilizia sull'urbanistica.

A tal fine, però, è inutile continuare a coltivare il rimpianto per il modello del '42 o pensare che ciò possa avvenire per via pretoria.

Serve, invece, una legge statale che fissi finalmente il quadro di riferimento per i legislatori regionali in ambito urbanistico.

Soprattutto, poi, occorre prendere atto che le sfide del governo "contemporaneo" del territorio, anche rispetto al perseguimento delle opzioni rigenerative, necessiterebbero, a monte, di figure pianificatore in grado di "delineare le invarianze strutturali e le scelte strategiche di assetto e sviluppo urbano"[4] e, a valle, di strumenti funzionali a estrinsecare le opzioni

[3] Si cfr. Corte cost. 4 luglio 2024, n. 119; Corte cost. 14 febbraio 2023, n. 19; Corte cost. 10 febbraio 2023, n. 17.

[4] Così l'art. 31, l. reg. Emilia-Romagna n. 24/2017.

strategiche delineate dal piano non in chiave meramente attuativa, bensì in un'ottica gestionale così da favorire, nel quadro di una ulteriore valorizzazione delle relazioni pubblico-privato che da sempre segnano il racconto urbanistico, la declinazione condivisa di progetti di trasformazione del territorio tra soggetti pubblici e attori privati.

Bibliografia essenziale

A. Bartolini, *Urbanistica*, in *Enc. dir.*, I tematici, 2022, p. 1260 ss.;

T. Bonetti, *Il diritto del "governo del territorio" in trasformazione. Assetti territoriali e sviluppo economico*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2011;

E. Boscolo, *Un catalogo di principi (operanti) per l'urbanistica contemporanea*, in *Riv. giur. edil.*, 2024, p. 85 ss.;

M. Dugato, *L'uso accettabile del territorio*, in *Ist. fed.*, 2017, p. 597 ss.;

E. Fontanari, G. Piperata (a cura di), *Agenda Re-Cycle. Proposte per reinventare la città*, Bologna, il Mulino, 2017;

A. Giusti, *La rigenerazione urbana*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2018.

Gli strumenti di intelligenza artificiale quali mezzi di supporto al recupero del patrimonio edilizio nei borghi storici

Riccardo Campione

Sommario. 1. Premessa. – 2. Le potenzialità dell'intelligenza artificiale a presidio del patrimonio edilizio dei borghi storici. – 3. Cenni sull'attuale quadro normativo. – 4. L'intelligenza artificiale come strumento di conoscenza e mappatura del patrimonio edilizio dei borghi storici. – 5. L'intelligenza artificiale come strumento di supporto predittivo. – 6. Le potenzialità generative dell'intelligenza artificiale nel settore della tutela e della promozione dei borghi storici. – 7. Profili di attenzione e rilievi conclusivi.

1. *Premessa*

Il tema del recupero del patrimonio edilizio dei borghi storici si colloca – come noto – al crocevia tra governo del territorio, tutela della proprietà, sostenibilità economica e nuove forme di attrattività residenziale e turistica.

In tale contesto, l'intelligenza artificiale (IA), riconosciuta dal legislatore europeo come una famiglia di tecnologie capaci di apportare ampi benefici economici e sociali, ma anche di comportare rischi per gli interessi pubblici e i diritti fondamentali, è suscettibile di atteggiarsi come strumento di supporto alle politiche pubbliche e alle iniziative private volte al recupero e alla rifunzionalizzazione del patrimonio edilizio costituente i borghi storici.

Il presente contributo intende analizzare il ruolo potenziale degli strumenti di intelligenza artificiale non già come fattore sostitutivo delle decisioni umane, bensì quali mezzi di supporto conoscitivo, progettuale e gestionale nel processo di recupero e salvaguardia dei borghi storici.

Come si vedrà nelle pagine seguenti, l'approccio qui proposto non è volto a celebrare acriticamente le potenzialità della tecnologia, né vuole sottovalutare i rischi connessi a un impiego non adeguatamente governato dell'intelligenza artificiale.

L'analisi si muove, per converso, in una prospettiva attenta alla funzione sociale della proprietà edilizia e al bilanciamento tra interessi pubblici e privati, interrogandosi sui limiti e sulle potenzialità di tali tecnologie nel governo del territorio e nella valorizzazione dei beni immobili storici.

2. *Le potenzialità dell'intelligenza artificiale a presidio del patrimonio edilizio dei borghi storici*

L'intelligenza artificiale, nella sua accezione contemporanea, designa – in linea del tutto generale – un insieme di tecnologie computazionali capaci di svolgere compiti che tradizionalmente richiedono facoltà cognitive umane: apprendere da esperienze pregresse, riconoscere *pattern* in grandi quantità di dati, formulare previsioni, comprendere e generare linguaggio naturale, elaborare immagini e suoni.

Al cuore di tali sistemi si collocano gli algoritmi di *machine learning*, ossia tecniche matematico-statistiche che consentono ai programmi informatici di migliorare progressivamente le proprie prestazioni attraverso l'esposizione a dati di addestramento, senza necessità di una programmazione esplicita per ogni singolo compito. Negli ultimi anni, l'evoluzione delle reti neurali profonde (*deep learning*) e l'emergere dei modelli linguistici di grandi dimensioni (*large language models*) hanno ampliato radicalmente le capacità di tali sistemi, aprendo scenari applicativi un tempo impensabili.

Nel contesto della tutela e valorizzazione del patrimonio culturale, l'intelligenza artificiale è suscettibile di configurarsi come strumento trasversale, capace di operare su molteplici piani: dalla raccolta e organizzazione delle informazioni, alla diagnosi dello stato di conservazione dei beni facenti parte del patrimonio in esame, dalla simulazione di scenari progettuali alla gestione dei flussi turistici.

Non si tratta – beninteso – di una tecnologia sostitutiva dell'intervento umano, bensì di un insieme di strumenti ausiliari, concepiti in un'ottica antropocentrica e posti al servizio degli operatori del settore, che potenziano le capacità conoscitive, analitiche e decisionali dei soggetti preposti al recupero dei borghi storici: amministrazioni pubbliche, professionisti della conservazione, proprietari, investitori e comunità locali.

Su queste basi, le principali modalità operative attraverso cui l'intelligenza artificiale può contribuire alla valorizzazione e alla protezione dei borghi storici si articolano lungo tre direttrici fondamentali, che verranno in seguito partitamente indagate.

La prima riguarda l'elaborazione di dati eterogenei: gli algoritmi di *machine learning* eccellono nella capacità di integrare e analizzare informazioni provenienti da fonti diverse – catastali, urbanistiche, fotografiche, sensoristiche, archivistiche – estraendo correlazioni e *insight* che potrebbero sfuggire all'analisi umana tradizionale.

La seconda direttrice concerne la capacità predittiva: attraverso l'analisi di serie storiche e l'identificazione di *pattern* ricorrenti, i modelli di intelligenza artificiale possono anticipare fenomeni di degrado, stimare l'evoluzione dei flussi

turistici, prevedere dinamiche demografiche e valutare la sostenibilità economica di interventi di recupero.

La terza direttrice attiene alla generazione di contenuti: i sistemi di intelligenza artificiale generativa sono oggi in grado di produrre testi, immagini, modelli tridimensionali e simulazioni che supportano la progettazione, la comunicazione e la valorizzazione del patrimonio storico.

L'applicazione di tali tecnologie ai borghi storici presenta oltretutto caratteristiche peculiari rispetto ad altri contesti del patrimonio culturale.

A differenza dei grandi monumenti o dei musei, i borghi costituiscono sistemi complessi nei quali il patrimonio edilizio si intreccia inscindibilmente con il tessuto sociale, economico e paesaggistico del territorio. La sfida non è soltanto conservare singoli edifici, ma preservare e rivitalizzare comunità, tradizioni, economie locali e paesaggi culturali. In tale prospettiva, l'intelligenza artificiale può allora operare come infrastruttura conoscitiva condivisa, capace di supportare processi decisionali partecipati e di facilitare il coordinamento tra i molteplici attori coinvolti nella *governance* del territorio.

3. *Cenni sull'attuale quadro normativo*

Sul piano normativo, l'impiego dell'intelligenza artificiale nel settore del patrimonio culturale si colloca oggi all'interno di un quadro regolatorio di cui non è possibile dare compiutamente atto nelle presenti pagine, anche perché in rapida e incessante evoluzione.

Il Regolamento (UE) 2024/1689, che istituisce un quadro normativo per l'intelligenza artificiale (noto come "*AI Act*"), seguendo un approccio basato sul rischio, classifica i sistemi di IA in quattro livelli (inaccettabile, alto, limitato e minimo).

Sebbene le applicazioni dedicate alla mera catalogazione o valorizzazione del patrimonio culturale rientrino generalmente nelle categorie a rischio basso o minimo, l'impiego di sistemi che incidono sull'accesso a servizi pubblici essenziali, sulla gestione di infrastrutture critiche o sui diritti di proprietà potrebbe ricadere nella categoria ad alto rischio, imponendo obblighi rigorosi in materia di qualità dei dati, documentazione tecnica, trasparenza e supervisione umana. Queste misure mirano a garantire che l'IA non comprometta i diritti fondamentali. Il coordinamento con la disciplina sulla protezione dei dati (GDPR) e con le normative settoriali sulla tutela dei beni culturali completa il quadro entro il quale tali tecnologie devono necessariamente operare.

Di particolare rilievo per l'ordinamento italiano è l'adozione della legge 23 settembre 2025, n. 132, recante *Disposizioni e deleghe al Governo in materia di intelligenza artificiale*, primo testo normativo organico sull'intelligenza artificiale, concepito sulla scia del regolamento europeo.

La legge delinea un modello di *governance* nazionale dell'IA e introduce principi di uso etico, trasparente e antropocentrico delle tecnologie intelligenti. Un aspetto centrale è il primato del giudizio umano: l'articolo 13 della legge stabilisce che l'IA può essere utilizzata solo come strumento di supporto e di natura strumentale, senza mai sostituire la valutazione tecnica e la responsabilità del professionista. Ciò potrebbe essere particolarmente rilevante per figure come architetti e ingegneri impegnati nel restauro di edifici storici: l'IA può coadiuvare in analisi strutturali, modellazioni 3D, simulazioni ambientali o gestione di grandi moli di dati, ma la decisione finale e la creatività progettuale restano in capo all'esperto umano. La legge italiana rafforza, inoltre, un nuovo dovere deontologico di trasparenza: il professionista deve comunicare chiaramente se e come ha impiegato l'IA nella propria attività e garantire che il contributo automatizzato non prevalga su quello intellettuale. In pratica, un ingegnere che usi un *software* di IA per valutare la stabilità di una struttura vincolata dovrà informarne il committente e assumersi comunque la piena responsabilità del giudizio tecnico, non potendo attribuire eventuali errori all'algoritmo.

Ulteriori principi sanciti dalla legge n. 132 del 2025 includono la proporzionalità e sostenibilità delle soluzioni adottate, la sicurezza informatica e la tutela dei dati personali, l'accuratezza e la non discriminazione dei sistemi, nonché l'accessibilità e l'inclusione digitale.

Viene ribadito che i sistemi di IA, specie se impiegati nella sfera pubblica, devono essere spiegabili e conoscibili, consentendo la supervisione umana costante. Questo è cruciale, ad esempio, se un comune usa algoritmi per identificare edifici abbandonati da recuperare: il processo dev'essere trasparente e spiegabile ai cittadini, per evitare arbitrarietà o distorsioni geografiche e sociali. La legge delega, inoltre, il Governo ad adeguare entro 12 mesi le norme in materia di responsabilità civile per l'uso dell'IA, segnalando l'intenzione di colmare eventuali vuoti: in caso di danni causati da sistemi di IA, si dovranno definire chiaramente le responsabilità tra produttori, fornitori e utilizzatori della tecnologia.

Infine, l'impiego di IA nei borghi storici deve avvenire nel rispetto del d. lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, *Codice dei beni culturali e del paesaggio e delle normative urbanistiche*.

Gli algoritmi, con ogni evidenza, non possono spingersi al di là delle tutele legali esistenti: se un sistema di IA suggerisce modifiche a un edificio vincolato, ogni intervento deve comunque ottenere le autorizzazioni della Soprintendenza e conformarsi ai piani paesaggistici.

Parimenti, i piani urbanistici comunali e gli strumenti di governo del territorio possono essere affiancati da analisi algoritmiche, ma le scelte pianificatorie restano soggette a procedimenti pubblici partecipati e al bilanciamento tra interessi privati e bene collettivo. In quest'ottica, l'IA è un ausilio decisionale che va governato con attenzione a principi di legalità e partecipazione.

4. *L'intelligenza artificiale come strumento di conoscenza e mappatura del patrimonio edilizio dei borghi storici*

Come anticipato, un primo ambito di applicazione dell'intelligenza artificiale potrebbe riguardare l'implementazione della conoscenza e della mappatura del patrimonio edilizio esistente all'interno dei borghi storici.

Attraverso l'elaborazione di grandi quantità di dati eterogenei – catastali, urbanistici, storici, energetici e strutturali – gli algoritmi di apprendimento automatico consentono, infatti, di costruire quadri conoscitivi integrati, capaci di restituire una rappresentazione dinamica dello stato di conservazione degli immobili e delle loro potenzialità di recupero.

Tale approccio si fonda sulla capacità dei sistemi di *machine learning* di identificare *pattern* e correlazioni all'interno di *dataset* complessi, trasformando informazioni frammentate e disperse in conoscenza strutturata e operativamente utile.

Nel contesto specifico dei borghi storici, un'applicazione di particolare rilevanza potrebbe riguardare l'impiego di algoritmi di *computer vision* e reti neurali per l'analisi automatizzata delle mappe catastali storiche.

Le mappe catastali tradizionali, spesso conservate in formato cartaceo o come scansioni bidimensionali, contengono informazioni preziose sulla proprietà fondiaria, ma risultano di difficile consultazione e analisi sistematica.

I sistemi di intelligenza artificiale basati su OCR avanzato e *natural language processing* possono estrarre automaticamente dati frammentati e dispersi, ricostruendo catene di titolarità e identificando situazioni di comunione indivisa o di proprietari irreperibili. Tale capacità assume un valore strategico nel superamento di quelle asimmetrie informative che costituiscono uno dei principali ostacoli al recupero del patrimonio edilizio nei borghi. Ad esempio, sono in fase di sperimentazione piattaforme che incrociano dati catastali digitalizzati con registri demografici: l'algoritmo segnala gli edifici formalmente intestati a persone decedute o emigrate, aiutando i Comuni a individuare immobili abbandonati su cui applicare normative per il recupero.

Nel contesto internazionale, anche altri Paesi affrontano problemi analoghi.

In Giappone esiste il fenomeno degli *"akiya*" (case vuote) dovuto allo spopolamento rurale. Una recente proposta progettuale denominata «RE-HAK» esplora un approccio innovativo per queste proprietà inutilizzate, combinando intelligenza artificiale e *blockchain*. L'idea prevede contratti "intelligenti" che affidano una casa abbandonata a nuovi occupanti, i quali possono viverci gratuitamente a patto di realizzare specifici interventi di ristrutturazione verificati da algoritmi. Ogni fase – dallo sgombero dei rifiuti alle riparazioni strutturali – verrebbe monitorata e registrata su *blockchain*, con l'IA a supervisionare il raggiungimento di traguardi prestabiliti. Questo sistema creerebbe incentivi dinamici e una *governance* trasparente dei progetti di recupero, riducendo le controversie e allineando

gli interessi di proprietari, occupanti e comunità. L'esperienza giapponese mostra come l'IA possa contribuire a risolvere problematiche giuridiche e sociali attraverso automatismi verificabili ed è osservata con interesse anche da Paesi europei con borghi in spopolamento.

Nei borghi storici, caratterizzati da edifici spesso privi di una documentazione tecnica aggiornata, tali strumenti potrebbero agevolare l'individuazione delle priorità di intervento, la stima dei costi di ristrutturazione e la valutazione dei rischi strutturali. L'intelligenza artificiale, in questa prospettiva, opera come tecnologia abilitante, che non incide direttamente sul regime giuridico della proprietà, ma ne condiziona indirettamente l'esercizio, offrendo ai proprietari e alle amministrazioni pubbliche informazioni più accurate e tempestive.

Un aspetto particolarmente innovativo potrebbe ulteriormente riguardare l'applicazione di tecniche di segmentazione semantica basate su reti neurali convoluzionali per l'analisi automatizzata delle immagini satellitari e aeree dei borghi storici.

Algoritmi come U-Net, addestrati su *dataset* di immagini architettoniche, sono in grado di identificare automaticamente i confini catastali, rilevare variazioni nel tempo dell'uso del suolo e individuare edifici in stato di abbandono o degrado. Queste tecniche possono essere adattate ai borghi italiani: si pensi all'uso di droni che sorvolano un borgo semi-abbandonato e di un *software* che, addestrato su migliaia di esempi, classifica gli edifici per stato di conservazione producendo mappe tematiche utili ai pianificatori. Tale capacità di monitoraggio sistematico e su larga scala consentirebbe alle amministrazioni pubbliche di disporre di quadri conoscitivi aggiornati senza la necessità di costose campagne di rilevazione sul campo, democratizzando l'accesso a informazioni prima riservate a pochi operatori specializzati.

Merita, inoltre, considerazione l'emergere di piattaforme integrate che combinano dati catastali, informazioni societarie e grafi di conoscenza per analizzare le strutture proprietarie complesse tipiche dei borghi storici.

Attraverso tecniche di *network analysis* e *machine learning*, tali sistemi possono identificare concentrazioni proprietarie anomale, rilevare potenziali situazioni di abbandono collegato a successioni ereditarie non definite e mappare le reti di relazioni tra proprietari, facilitando così le attività di coordinamento necessarie per interventi di recupero su scala di comparto o di intero borgo.

Resta tuttavia centrale il problema della qualità e della *governance* dei dati.

L'affidabilità degli *output* algoritmici dipende in modo cruciale dalla correttezza, completezza e rappresentatività delle informazioni di *input*. L'AI Act impone, per i sistemi ad alto rischio, rigorose pratiche di *governance* dei dati, che includono l'esame di possibili distorsioni (*bias*), la pertinenza dei dati rispetto al contesto geografico e funzionale, e la loro adeguatezza per l'addestramento, la convalida e il *test* dei modelli. Tali requisiti, unitamente al rispetto del GDPR, definiscono

un quadro di responsabilità ineludibile per garantire che l'efficienza tecnologica non pregiudichi la correttezza delle analisi e il rispetto dei diritti fondamentali.

5. *L'intelligenza artificiale quale strumento di supporto predittivo*

Gli strumenti di intelligenza artificiale possono essere, altresì, impiegati per simulare scenari alternativi di intervento, valutandone l'impatto economico, ambientale e sociale. In particolare, nei borghi storici, la scelta tra destinazione residenziale, turistica o mista implica un delicato bilanciamento tra esigenze di attrattività, tutela dell'identità dei luoghi e sostenibilità a lungo termine. Tale processo decisionale, tradizionalmente affidato all'intuizione degli operatori e alla discrezionalità amministrativa, può oggi avvalersi di strumenti predittivi capaci di quantificare e comparare gli effetti attesi delle diverse opzioni progettuali.

Una delle applicazioni più innovative in questo ambito riguarda il cosiddetto "*generative design*". Piattaforme, come *Stable Diffusion*, opportunamente addestrate, possono generare visualizzazioni fotorealistiche di interventi di restauro, consentendo di valutarne l'impatto visivo.

L'uso di questi modelli solleva nondimeno delicate questioni giuridiche, in particolare riguardo al diritto d'autore. L'*AI Act* impone ai fornitori di modelli per finalità generali di redigere e rendere pubblica una sintesi dei contenuti protetti da *copyright* utilizzati per l'addestramento e di attuare una politica per rispettare la normativa europea sul diritto d'autore. Tale obbligo di trasparenza è essenziale per garantire la liceità dei dati di *training* e tutelare i diritti dei creatori di contenuti originali, inclusi architetti e fotografi.

Di particolare interesse per la rivitalizzazione dei borghi storici è l'impiego dell'intelligenza artificiale nella pianificazione e gestione dei flussi turistici sostenibili.

Il fenomeno dello spopolamento delle aree interne e la contestuale pressione turistica sulle destinazioni più celebri pongono sfide complesse che richiedono strumenti di analisi e previsione sofisticati. Algoritmi di *machine learning*, elaborando dati provenienti da fonti eterogenee quali prenotazioni alberghiere, flussi di telefonia mobile, transazioni economiche e contenuti *social media*, possono modellare i *pattern* di comportamento dei visitatori, prevedere picchi di affluenza e suggerire strategie di distribuzione territoriale del turismo. Tale approccio consente di bilanciare l'esigenza di valorizzazione economica dei borghi con la tutela della loro autenticità e vivibilità, evitando fenomeni di *overtourism* che rischiano di snaturare l'identità dei luoghi.

La nota iniziativa "*Best Tourism Villages*" dell'Organizzazione Mondiale del Turismo evidenzia come il turismo rurale possa contrastare lo spopolamento, se gestito in modo sostenibile. In ciò, l'intelligenza artificiale può rafforzare le comunità locali. *Chatbot* e assistenti virtuali basati su modelli linguistici di grandi

dimensioni possono supportare i residenti e le piccole imprese nella promozione, gestione delle prenotazioni e interazione multilingue con i visitatori.

L'elaborazione algoritmica consente, per di più, di integrare variabili complesse, quali i flussi turistici, la domanda abitativa, la disponibilità di servizi e le infrastrutture esistenti, offrendo ai decisori pubblici e privati uno strumento di supporto razionale. Il che non elimina la discrezionalità amministrativa né la libertà negoziale dei privati, ma contribuisce a rendere le scelte più consapevoli e motivate. In particolare, i modelli predittivi possono simulare gli effetti a lungo termine di diverse politiche di intervento, consentendo di anticipare rischi quali la gentrificazione, l'espulsione dei residenti storici o la monocultura turistica che svuota i borghi della loro dimensione di comunità viva.

Si stanno poi sviluppando sistemi di supporto decisionale che aiutano sia gli enti pubblici che i privati a orientare investimenti e interventi nei borghi.

Per i Comuni e le Regioni, ciò significa disporre di cruscotti intelligenti che incrociano dati demografici, economici, urbanistici e di stato dei beni per suggerire dove concentrare gli sforzi. In Emilia-Romagna si annovera il progetto S4C (*Support System for Sustainable Smart Cities*) che sta realizzando una piattaforma ove, oltre a monitorare i flussi turistici, si forniscono modelli previsionali sui *trend* demografici e sull'effetto di politiche di incentivo. Un amministratore può simulare scenari alternativi, valutando l'impatto di specifiche politiche di recupero e rigenerazione.

Un ulteriore ambito di applicazione riguarda la valorizzazione del patrimonio immateriale dei borghi. Le tecnologie di realtà aumentata e virtuale, potenziate dall'intelligenza artificiale, creano esperienze immersive che ricostruiscono digitalmente il passato. Tali applicazioni arricchiscono l'offerta turistica e culturale e rafforzano l'identità comunitaria. Esistono prototipi di *chatbot* addestrati su cronache, diari e documenti d'archivio di un borgo, capaci di rispondere ai turisti con aneddoti e spiegazioni come farebbe una guida in carne e ossa, attingendo al patrimonio immateriale del luogo.

Vi è poi il concetto di "*smart village*" che offre un quadro utile per integrare la tecnologia nei borghi storici. A differenza delle aree urbane, i borghi presentano sfide specifiche quali la scarsità di risorse e il "*digital divide*". Per sostenere l'innovazione in tali contesti, l'*AI Act* promuove l'istituzione di spazi di sperimentazione normativa ("*regulatory sandboxes*"), ambienti controllati dove imprese, in particolare PMI e "*start-up*", possono testare sistemi di intelligenza artificiale innovativi sotto la supervisione delle autorità competenti. Questi spazi mirano a ridurre l'incertezza giuridica e ad accelerare l'accesso al mercato, offrendo un'opportunità strategica per sviluppare e validare soluzioni tecnologiche su misura per le esigenze delle comunità rurali.

In questa prospettiva, l'intelligenza artificiale può favorire modelli di intervento cooperativi, nei quali proprietari, enti locali e operatori economici condividono informazioni e obiettivi.

Simile approccio risulta coerente con una visione della proprietà edilizia come bene inserito in un contesto relazionale, nel quale l'interesse individuale si intreccia con quello collettivo allo sviluppo del territorio. La creazione di piattaforme digitali collaborative, supportate da algoritmi di raccomandazione e *matching*, può facilitare l'incontro tra proprietari di immobili da recuperare, investitori interessati, artigiani specializzati in tecniche costruttive tradizionali e potenziali nuovi residenti, superando le barriere informative e transazionali che spesso impediscono la realizzazione di progetti di recupero altrimenti economicamente sostenibili.

Un ulteriore campo di innovazione potrebbe essere rappresentato dall'integrazione tra intelligenza artificiale e *Internet of Things* per il monitoraggio ambientale e strutturale degli edifici storici. Reti di sensori intelligenti, capaci di rilevare in tempo reale parametri quali temperatura, umidità, vibrazioni e deformazioni strutturali, generano flussi di dati che gli algoritmi di *machine learning* analizzano per individuare precocemente segnali di degrado. In Italia in alcune università e centri di ricerca (Politecnico di Milano, CNR, ENEA) sono stati avviati progetti pilota dotando torri, chiese e palazzi storici di sensori per misurare, in continuo, parametri chiave. Tale approccio trasforma la conservazione da pratica reattiva in scienza predittiva. L'identificazione tempestiva di rischi consente interventi mirati, riducendo i costi di manutenzione e preservando l'integrità degli edifici.

Un altro fronte di monitoraggio è la tutela preventiva da calamità. Borghi e siti storici italiani sono spesso esposti a rischi naturali come terremoti, frane e alluvioni.

A livello internazionale, un'iniziativa di spicco è "*HeritageWatch.AI*", lanciata a Parigi nel 2025: si tratta di un consorzio non commerciale che unisce il Ministero della Cultura francese, l'alleanza internazionale ALIPH, la *startup* francese Iconem e Microsoft, con l'obiettivo di utilizzare dati satellitari, modelli 3D e intelligenza artificiale per proteggere i siti culturali in tempo reale. "*HeritageWatch*" impiega l'analisi di immagini da satelliti e la tecnologia di *computer vision* del *Microsoft AI for good lab* per mappare gli effetti di disastri naturali o conflitti sui beni storici e pianificare interventi d'emergenza. Tra le priorità operative vi sono: il monitoraggio del cambiamento climatico sull'architettura tradizionale, la valutazione immediata dei danni post-evento e il contrasto ai traffici illeciti di reperti. Pur nata con *focus* su contesti critici, questa esperienza potrebbe fornire tecnologie utili anche per i borghi italiani.

Un esempio è costituito dall'esperienza del borgo medievale di Dozza (BO), dove ENEA ha sperimentato l'installazione di sensori ai due accessi del centro storico per monitorare i flussi e le vibrazioni: il sistema "*Polis-eye*" ha raccolto dati sui passaggi pedonali e veicolari e li ha elaborati per valutare l'impatto degli eventi turistici sulla struttura urbana, consentendo al Comune di modulare il traffico e la pedonalizzazione. Questo caso mostra come, grazie all'intelligenza artificiale, anche piccoli borghi possano dotarsi di strumenti di "*decision support*"

simili a quelli delle "*smart city*", calibrati però sulla scala e le esigenze della realtà storica locale.

Data la criticità di tali sistemi, il loro sviluppo deve conformarsi ai requisiti di robustezza tecnica e cibersicurezza previsti dall'*AI Act* per prevenire malfunzionamenti o manipolazioni che potrebbero portare a danni irreparabili al patrimonio. Nello sviluppo di queste soluzioni in Italia si presta grande attenzione alla validazione scientifica dei modelli predittivi e alla ridondanza delle misure, combinando diverse fonti dati e mantenendo sempre il controllo umano nelle decisioni finali.

6. *Le potenzialità generative dell'intelligenza artificiale nel settore della tutela e della promozione dei borghi storici*

La terza direttrice attiene alla generazione di contenuti: i sistemi di intelligenza artificiale generativa sono oggi in grado di produrre testi, immagini, modelli tridimensionali e simulazioni che supportano la progettazione, la comunicazione e la valorizzazione del patrimonio storico.

Particolarmente promettente appare l'impiego di tecnologie di *"digital twin*", ossia di repliche virtuali tridimensionali degli edifici storici che integrano scansioni *laser* ad alta risoluzione, fotogrammetria computazionale, dati provenienti da sensori IoT e archivi documentali storici. Tali gemelli digitali consentono non soltanto di monitorare in tempo reale le condizioni strutturali e ambientali degli edifici, ma anche di simulare scenari di deterioramento, di testare virtualmente interventi di restauro e di creare archivi digitali permanenti che preservano la memoria materiale del patrimonio anche in caso di eventi catastrofici.

L'esperienza della ricostruzione di *Notre-Dame de Paris* ha dimostrato in modo emblematico il valore di tali tecnologie.

Nel 2015, pochi anni prima dell'incendio del 2019, un *team* belga-americano aveva eseguito scansioni *laser* ad altissima risoluzione dell'intera cattedrale, creando un gemello digitale completo con accuratezza fino a 5 mm. Ciò si è rivelato un patrimonio informativo imprescindibile: il modello 3D ha fornito ai restauratori una sorta di «*DNA architettonico*» dell'edificio pre-disastro, divenendo la base per progettare ogni dettaglio del restauro. L'uso combinato di *laser scanning*, modelli BIM e simulazioni con *software* ingegneristici ha consentito di ricostruire le volte e i contrafforti gotici con esattezza e di ottimizzarne la stabilità strutturale per il futuro. Questa esperienza ha fatto scuola: oggi molte città, anche di medie dimensioni, stanno mappando digitalmente i propri monumenti, poiché un *digital twin* dettagliato non serve solo in caso di calamità, ma anche per la manutenzione programmata e la simulazione di eventi.

Di particolare rilievo sono le tecniche di ricostruzione tridimensionale basate su reti neurali, quali i *"Neural Radiance Fields*" (NeRF) e il *"3D Gaussian Splatting*".

Tali tecniche, a differenza della fotogrammetria tradizionale, consentono di generare rappresentazioni tridimensionali fotorealistiche partendo da semplici sequenze di immagini bidimensionali, riducendo drasticamente i costi di acquisizione e i tempi di elaborazione. Il NeRF utilizza reti neurali profonde per modellare scene tridimensionali complesse, catturando sia la geometria che l'aspetto della scena mediante una funzione continua di radianza volumetrica. Il "*Gaussian Splatting*", sviluppatosi più recentemente, offre prestazioni di "*rendering*" in tempo reale mantenendo un'elevata qualità visiva, risultando particolarmente adatto per applicazioni "*web*" e mobili che richiedono accessibilità diffusa.

Si tratta di tecniche che superano significativamente i metodi tradizionali in termini di tempi di elaborazione, pur garantendo risultati visivi di qualità comparabile. Per i borghi storici, ciò significherebbe poter documentare digitalmente l'intero tessuto edilizio con risorse limitate, democratizzando l'accesso a tecnologie di documentazione un tempo riservate a progetti di alto profilo finanziario.

Un ambito applicativo di particolare interesse è rappresentato dall'integrazione tra intelligenza artificiale generativa e metodologie "H-BIM" (*"Heritage Building Information Modeling*").

L'H-BIM adatta la metodologia del *"Building Information Modeling*" al patrimonio storico, affrontando le specifiche problematiche degli edifici antichi: irregolarità geometriche, stratificazioni temporali, modifiche successive. Il risultato è un modello non semplicemente tridimensionale, ma informativo: un «gemello digitale» dell'edificio aggiornabile e consultabile da più figure professionali. L'integrazione di tali modelli con reti neurali convoluzionali consente oggi di automatizzare l'analisi del danno strutturale, superando la mera descrizione geometrica e orientando verso valutazioni semi-automatiche del rischio.

Vi è poi da considerare la produzione automatizzata di contenuti narrativi e la personalizzazione dell'esperienza di visita.

I modelli linguistici di grandi dimensioni (*"Large Language Models*"), quali GPT-5 e i suoi successori, possono essere impiegati per creare guide virtuali capaci di rispondere a domande complesse sulla storia e l'arte di un borgo, adattando il registro comunicativo al profilo del visitatore.

Sperimentazioni condotte in contesti museali europei hanno dimostrato che tali sistemi, opportunamente addestrati su archivi documentali locali, possono generare narrazioni coinvolgenti che attingono al patrimonio immateriale del luogo, restituendo aneddoti, tradizioni e storie familiari altrimenti destinati all'oblio.

L'applicazione di tecniche di "*Retrieval-Augmented Generation*" (RAG), che combinano la capacità generativa dei modelli linguistici con l'interrogazione di basi di conoscenza strutturate, consente di ancorare le narrazioni prodotte a fonti verificate, riducendo il rischio di «allucinazioni» e garantendo l'accuratezza storica dei contenuti. Tale approccio risulta particolarmente promettente per i borghi storici, dove la memoria orale delle comunità residenti costituisce un patrimonio immateriale di inestimabile valore, spesso non formalizzato in documenti scritti. L'*AI Act*, peraltro, impone ai *deployers* di sistemi che generano contenuti testuali o audiovisivi l'obbligo di rendere noto all'utente che sta interagendo con un sistema di intelligenza artificiale, garantendo così la trasparenza dell'esperienza.

L'intelligenza artificiale generativa trova poi applicazione nella produzione di contenuti visuali per la valorizzazione del patrimonio. I modelli *text-to-image*, opportunamente guidati mediante tecniche di *prompt engineering*, possono generare ricostruzioni visuali di edifici storici nel loro aspetto originario, illustrazioni per pannelli informativi e materiali didattici. Nel contesto dei borghi, tali strumenti consentono di visualizzare come apparivano piazze, mercati e abitazioni in epoche passate, arricchendo l'offerta turistica con contenuti immersivi che non richiedono costose produzioni video.

Tuttavia, l'impiego di tali tecnologie solleva delicate questioni relative all'autenticità delle rappresentazioni e alla trasparenza verso il pubblico: l'*AI Act* stabilisce che i contenuti generati artificialmente che potrebbero apparire autentici devono essere chiaramente identificati come tali, salvo che rientrino in opere palesemente creative o artistiche. Tale prescrizione assume particolare rilevanza nel contesto del patrimonio culturale, dove l'accuratezza storica e la distinzione tra documentazione e interpretazione costituiscono valori fondamentali.

L'integrazione dell'intelligenza artificiale generativa con le tecnologie di realtà aumentata (AR) e realtà virtuale (VR) apre, infine, scenari di fruizione del patrimonio culturale impensabili fino a pochi anni fa. Per i borghi storici, l'adozione di tecnologie analoghe potrebbe consentire di far rivivere epoche passate, mostrando come apparivano le vie, le botteghe artigiane e gli spazi pubblici nei momenti di massimo splendore, o durante eventi storici significativi.

7. *Profili di attenzione e rilievi conclusivi*

Accanto alle potenzialità, l'impiego dell'IA solleva anche questioni delicate.

In primo luogo, occorre evitare la delega di fatto delle decisioni agli algoritmi, che ridurrebbe la responsabilità umana e l'intellegibilità dei processi.

L'*AI Act* mitiga questo rischio sancendo, per le decisioni basate su sistemi ad alto rischio che producono effetti giuridici o incidono in modo analogo, il diritto della persona interessata a ottenere una spiegazione chiara e significativa. Questo principio contrasta il rischio di una "*black box society*" e di una tecnicizzazione del

governo del territorio che potrebbe comprimere il confronto democratico e la valutazione qualitativa degli interessi in gioco. Sul piano etico e dei diritti, molto si discute dei rischi correlati alla c.d. algocrazia: la trasparenza e responsabilità degli algoritmi sono questioni chiave sollevate dall'impiego dell'intelligenza artificiale nel settore pubblico. Il singolo dev'essere messo in condizione di sapere quando un procedimento è influenzato da un sistema automatizzato, e di contestarne l'esito se opaco o erroneo.

In secondo luogo, l'uso di strumenti predittivi potrebbe accentuare dinamiche speculative, indirizzando gli investimenti verso aree ritenute più redditizie e trascurando contesti meno attrattivi, ma ugualmente meritevoli di tutela. Ciò imporrebbe una vigilanza pubblica attenta, volta a garantire che l'intelligenza artificiale sia utilizzata come mezzo di riequilibrio territoriale e non come fattore di ulteriore polarizzazione. L'algoritmo può indicare che un borgo X avrebbe ROI maggiore di un borgo Y, ma la scelta finale su dove investire deve tenere conto anche di valori non algoritmici come l'equità territoriale e l'identità culturale da preservare.

Infine, sotto il profilo della tutela della proprietà, si pone il problema della possibile incidenza degli *output* algoritmici sulle scelte normative e amministrative. Qualora tali strumenti divengano parte dei procedimenti decisionali, occorrerà assicurare adeguate garanzie di trasparenza e accesso. L'*AI Act* prevede, per i *deployers* di sistemi ad alto rischio che siano enti pubblici, l'obbligo di condurre una valutazione d'impatto sui diritti fondamentali prima della loro messa in servizio. Tale strumento garantisce che i proprietari e gli altri soggetti interessati possano comprendere e, se del caso, contestare le valutazioni effettuate, assicurando che l'efficienza algoritmica non vada a detrimento delle garanzie procedurali.

La supervisione umana rimane, perciò, essenziale: l'IA offre scenari e analisi *data-driven*, ma non può sostituirsi al processo decisionale pubblico che deve bilanciare interessi diversi.

Tirando le fila del discorso, l'intelligenza artificiale si configura, nel recupero del patrimonio edilizio dei borghi storici, come uno strumento di supporto ad alto potenziale, senz'altro idoneo a migliorare la conoscenza del territorio, di agevolare la progettazione degli interventi e di rendere più consapevoli le decisioni pubbliche e private.

Come sopra appurato, il panorama degli strumenti tecnologici per i borghi storici spazia dalla conoscenza (*digital twin*, *database* integrati) alla conservazione (monitoraggio predittivo), fino alla valorizzazione (realtà aumentata, assistenti virtuali) e alla pianificazione strategica (modelli decisionali). Questi strumenti, se ben governati, fanno assurgere l'IA non come un fattore sostitutivo delle decisioni umane, ma come un mezzo di supporto conoscitivo, progettuale e gestionale al servizio di una visione di rinascita sostenibile dei borghi.

Stando così le cose, il valore aggiunto dell'intelligenza artificiale risiede nella sua integrazione in un quadro normativo e istituzionale che ne regolamenti l'uso in modo responsabile e trasparente.

Oltretutto, l'efficacia dell'adozione di tali strumenti dipenderà in gran parte dalla qualità dei dati disponibili, dalla trasparenza degli algoritmi utilizzati e dalla formazione degli operatori coinvolti, oltre che dalla predisposizione di adeguati meccanismi di controllo umano.

L'intelligenza artificiale non offre insomma soluzioni automatiche ai problemi strutturali dei borghi storici – lo spopolamento, la frammentazione proprietaria, la carenza di risorse – ma può contribuire a rendere più informate, tempestive e coordinate le risposte a tali sfide, a condizione che il suo impiego sia guidato da una visione chiara degli obiettivi da perseguire e da un'attenta considerazione delle implicazioni giuridiche, etiche e sociali.

In tale prospettiva, gli strumenti algoritmici potranno contribuire a una nuova stagione di recupero dei borghi storici, nella quale la proprietà edilizia venga nuovamente valorizzata quale risorsa sociale ed economica, senza smarrire la sua dimensione culturale e identitaria.

L'attrattività dei borghi, tra proprietà e consumo, passa, dunque, anche attraverso una tecnologia capace di accompagnare, e non di sostituire, le scelte dell'uomo, segnatamente per quanto attiene al necessario bilanciamento – che andrà costantemente effettuato – tra diritto di proprietà, tutela del patrimonio e interesse collettivo.

Bibliografia essenziale di riferimento

Barbato M., *L'intelligenza artificiale per la valorizzazione del patrimonio culturale*, in *De Iustitia*, 1, 2024.

Busuioc M., *Accountable Artificial Intelligence: Holding Algorithms to Account*, in *Public Administration Review*, 81(5), 2020, 825-836.

Casillo M., Colace F., Gupta B.B., Marongiu F., Santaniello D., *Revolutionizing cultural heritage preservation: an innovative IoT-based framework for protecting historical buildings*, in *Evolutionary Intelligence*, 2024.

Dang X., Liu W., Hong Q., Wang Y., Chen X., *Digital twin applications on cultural world heritage sites in China: A state-of-the-art overview*, in *Journal of Cultural Heritage*, 64, 2023, 228-243.

A. Ivona, L. Lopez, *Preserving and Developing Small Italian Borghi: An Economic Strategy to Enhance Sustainable Cultural Tourism?*, in *Sustainability*, 17(4), 2025, art. 1621.

Grimmelikhuijsen S., Meijer A., *Legitimacy of Algorithmic Decision-Making: Six Threats and the Need for a Calibrated Institutional Response*, in *Perspectives on Public Management and Governance*, 5(3), 2022, 232-243.

König P.D., Wenzelburger G., *The legitimacy gap of algorithmic decision-making in the public sector: Why it arises and how to address it*, in *Technology in Society*, Elsevier, vol. 67(c), 2021.

Vuoto A., Funari M.F., Lourenço P.B., *Shaping Digital Twin Concept for Built Cultural Heritage Conservation: A Systematic Literature Review*, in *International Journal of Architectural Heritage*, 18(11), 2024, 1962-1990.

Gli immobili abbandonati nelle aree interne e la crisi abitativa nelle aree urbane: un'indagine sulla proprietà edilizia e sul ruolo del diritto privato nel governo del territorio

Loris Di Cerbo

Sommario. 1. Lo spopolamento e gli immobili abbandonati nelle aree interne; l'affollamento e la crisi abitativa nelle aree urbane. – 2. Il ruolo del diritto privato nel contesto urbano: il diritto dell'urbanistica, il diritto all'abitare e gli *urban commons*. – 3. Il ruolo del diritto privato nel contesto delle aree interne: gli immobili abbandonati e la rinuncia abdicativa al diritto di proprietà, tra prese di posizione delle Sezioni Unite (sent. n. 23093/2025) e interventi successivi del legislatore. – 4. Il ruolo del diritto privato e le locazioni turistiche brevi: l'abitazione quale bene produttivo di ricchezza e la sentenza della Corte cost. n. 186/2025. – 5. Il regime giuridico della proprietà edilizia, tra diritto soggettivo e istituzione sociale.

1. *Lo spopolamento e gli immobili abbandonati nelle aree interne; l'affollamento e la crisi abitativa nelle aree urbane*

Fin dagli anni '50 del secolo scorso, e con sempre maggiore intensità, l'Italia è stata attraversata da un fenomeno crescente di divario territoriale trasversale rispetto a quello tra Nord e Sud: lo spopolamento delle aree interne e l'affollamento delle aree urbane[1].

[1] Secondo la definizione fornita dalla Strategia Nazionale per le Aree Interne (SNAI), elaborata nel 2014 (promossa dall'allora Ministro per la coesione territoriale, Fabrizio Barca), la peculiarità dell'area interna si identifica nella "lontananza" dai servizi essenziali. In questa accezione, tali aree sono individuate quali periferiche allorquando siano distanti da servizi di particolare importanza per l'essere umano, quali i servizi scolastici, sanitari e di trasporto ferroviario; lo studio SNAI è consultabile *online*, al sito https://politichecoesione.governo.it/it/documenti-ed-esiti-istituzionali/documenti-del-nucleo/materiali-uval/documenti/numero-31-strategia-nazionale-per-le-aree-interne-definizione-obiettivi-strumenti-e-governance/. Per la definizione di città e zone urbane, invece, è possibile consultare il Regolamento di esecuzione (UE) 2019/1130 relativo alle condizioni uniformi per l'applicazione armonizzata delle tipologie territoriali a norma del Regolamento (CE) n. 1059/2003 del Parlamento europeo e del Consiglio.

Da un lato, infatti, le aree interne hanno conosciuto nel tempo una traiettoria di progressiva marginalità, espressa dal calo demografico, dalla riduzione dell'occupazione lavorativa dall'abbandono della proprietà immobiliare (sia edilizia che rurale), nonché dall'erosione del patrimonio culturale e paesaggistico. Dall'altro lato, le aree urbane sono state attraversate dal fenomeno completamente opposto, rappresentato da un progressivo aumento della popolazione (sia nei centri cittadini, sia nei comuni limitrofi), dall'incremento della densità abitativa e del consumo di suolo, nonché da una costante integrazione tra persone provenienti da Paesi e tradizioni culturali diverse. In termini di governo del territorio, ciò si è tradotto nell'accorpamento dei piccoli comuni delle aree interne, e nella creazione delle grandi città metropolitane nelle principali aree urbane[2].

Al fine di comprendere le dimensioni di quanto si è appena sommariamente descritto, è senz'altro utile analizzare i *report* elaborati dall'ISTAT, i quali registrano costantemente le dinamiche abitative della popolazione italiana.

Nelle aree interne, a fronte di un territorio assai vasto (pari a circa il 60% del territorio nazionale) risiedono circa 13 milioni e 300mila individui, ovvero solo un quarto dell'intera popolazione residente in Italia. Il calo demografico colpisce in misura sempre più pressante i piccoli comuni, ove si registrano (in proporzione maggiore rispetto alle città) più decessi e meno nascite. A ciò occorre poi aggiungere i significativi flussi migratori dai piccoli comuni verso le città (anche se – sottolinea l'ISTAT – i flussi migratori interni al territorio nazionale sono parzialmente compensati dai flussi migratori esterni)[3]. In particolare, è la popolazione giovane a trasferirsi nelle aree urbane, per ragioni legate allo studio e in cerca di un futuro migliore; al contempo, i dati statistici evidenziano che sono relativamente pochi i giovani che – pur non riuscendo a incrementare significativamente la propria posizione economica e sociale – decidono di fare rientro nei Comuni di origine[4].

---

[2] Cfr. Di Salvatore, *Il lavoro nelle aree interne: problemi e prospettive*, in *Lavoro e dir.*, 2025, p. 348 ss.

[3] Cfr. lo studio ISTAT del 29 luglio 2024, *La demografia delle aree interne: dinamiche recenti e prospettive future*, consultabile *online* accedendo al sito *www.istat.it/comunicato-stampa/la-demografia-delle-aree-interne-dinamiche-recenti-e-prospettive-future/*; ultima consultazione il 18 dicembre 2025.

[4] Cfr. lo studio ISTAT del 29 luglio 2024, *La demografia delle aree interne: dinamiche recenti e prospettive future*, cit., secondo cui "Tra il 2002 e il 2022 si sono complessivamente spostati dalle Aree interne verso i Centri poco meno di 330mila giovani laureati di 25-39 anni, mentre appena 45mila verso l'estero. Nello stesso periodo, sono rientrati verso le Aree interne 198mila giovani laureati dai Centri e 17mila dall'estero. Ne consegue che la perdita di capitale umano delle Aree interne è pari a 132mila giovani risorse qualificate a favore dei Centri e di 28mila a favore dei Paesi esteri. Complessivamente lo svantaggio per le Aree interne è pari a 160mila giovani laureati".

Contestualmente allo spopolamento delle aree interne, negli ultimi anni è possibile registrare – quale effetto uguale e contrario – una concentrazione abitativa nelle aree urbane. I dati ISTAT evidenziano come la dinamica demografica del ventennio 2001-2021 attesti una crescita della popolazione nelle città, con un grado di urbanizzazione che si accentua in favore delle città del Centro-Nord Italia. Tale incremento – si legge in un *report* dell'ISTAT – è più marcato "a Roma (14%), Bologna (10,4%) e Milano (9,4%), a cui ha contribuito significativamente l'ingresso nel paese di cittadini stranieri"[5].

Una delle principali e più visibili conseguenze di tali fenomeni demografici è rappresentata dall'occupazione del patrimonio immobiliare. Nelle aree interne, infatti, si registra la presenza di patrimonio edilizio inutilizzato e spesso in stato di degrado[6]. Nelle aree urbane, di contro, la popolazione è costretta a fronteggiare una crescente difficoltà di accesso alla proprietà e alla locazione delle case, con costi che – all'interno dell'Unione Europea e considerando soltanto gli ultimi dieci anni – sono aumentati in media del 53% (per l'acquisto delle case) e del 27,8% (per gli affitti); ciò – si legge in una nota del Parlamento Europeo – "è in parte dovuto alla diffusione degli affitti a breve termine, che hanno sottratto case e appartamenti al mercato"[7].

2. *Il ruolo del diritto privato nel contesto urbano: il diritto dell'urbanistica, il diritto all'abitare e gli urban commons*

I problemi sopra evocati interessano e interrogano sotto plurime sfaccettature il diritto, il quale è chiamato – unitamente a una strategia politica di lungo

[5] Cfr. lo studio ISTAT del 2 febbraio 2023, consultabile *online* accedendo al sito *www.istat.it/comunicato-stampa/profili-delle-citta-metropolitane-anni-2020-2022*; ultima consultazione il 18 dicembre 2025.

[6] Ancora una volta, i dati statistici offrono un quadro abbastanza trasparente della situazione che stiamo vivendo. Secondo il *Censimento permanente della popolazione e delle abitazioni*, condotto dall'ISTAT nel 2021, le abitazioni non utilizzate superano i 7 milioni: tali abitazioni si concentrano perlopiù nei piccoli comuni, mentre solo il 18% delle case non occupate (meno di 1,8 milioni di abitazioni) è situato nelle città e nei comuni più densamente popolati. Lo studio è consultabile *online* accedendo al sito: *https://www.istat.it/comunicato-stampa/censimento-della-popolazione-e-delle-abitazioni-edizione-2021-completata-la-raccolta-dati/*; ultimo accesso effettuato il 18 dicembre 2025.

[7] Cfr. la pagina *web La crisi abitativa in Europa: dati essenziali e azione dell'UE*, consultabile accedendo al sito *https://www.europarl.europa.eu/topics/it/article/20241014STO24542/la-crisi-abitativa-in-europa-dati-essenziali-e-azione-dell-ue-infografiche*; ultimo accesso effettuato il 18 dicembre 2025.

respiro – a fornire una regolamentazione che possa in qualche modo invertire la tendenza descritta in precedenza. Tuttavia, elaborare una proposta politica e giuridica efficace appare senz'altro un esercizio difficile.

Gli studi demografici ci indicano infatti che il futuro di tutte le aree del mondo è proiettato verso l'urbanizzazione, e ciò per ragioni economiche profonde, legate ai processi di produzione nell'attuale fase dello sviluppo dell'economia di mercato. In breve – e con una certa dose di approssimazione – può dirsi che, a differenza della passata epoca industriale, in cui la città rappresentava un agglomerato che si addensava e viveva intorno alla fabbrica (che ne rappresentava il motore economico), attualmente sembra più corretto parlare di 'società urbana', potendosi constatare la mercificazione della città in quanto tale, oggetto di scambio e di profitto. La città, in altri termini, si costituisce nell'immagine e nella capacità di attrazione di capitale, di turisti e di investitori, e la vita quotidiana dell'uomo viene messa completamente a valore: sono direttamente lo spazio cittadino e i servizi che vi si offrono a costituire essi stessi il motore economico. Con parole ancora diverse, può sostenersi che il fine dettato dall'aumento del valore di scambio trova nella città la sua massima espressione, ove la concentrazione di persone e di risorse consente di massimizzare la produzione e la commercializzazione[8].

Se dunque 'invertire la rotta' – e cioè ripopolare le aree interne e alleggerire la pressione abitativa nelle aree urbane – appare quasi impossibile, e comunque sembra dipendere non già da una strategia politica bensì da una ristrutturazione globale dell'economia di mercato, al diritto può rivolgersi una domanda diversa (sicuramente meno pretenziosa, ma comunque non meno importante), e cioè quella di individuare gli strumenti adatti a governare il territorio in maniera tale da consentire una pacifica convivenza e ridurre, per quanto possibile, gli effetti negativi prodotti dalle trasformazioni demografiche prima descritte.

Trattandosi di governo del territorio, l'attenzione del giurista sembra rivolgersi quasi immediatamente non già al diritto privato, quanto piuttosto al diritto amministrativo e, in particolar modo, al diritto dell'urbanistica. Storicamente, infatti, il tema della conformazione degli assetti del territorio è confluito nella materia del diritto dell'urbanistica (da *urbs*, città), la quale trae appunto origine dalla forte migrazione – verificatasi nel XIX secolo – dalle aree rurali verso le concentrazioni urbane. La conseguente contrapposizione dei plurimi interessi sul territorio (di tipo residenziale, produttivo, commerciale e socio-culturale) hanno imposto una regolamentazione sotto diversi profili, quali: l'igiene, l'edificabilità o meno delle aree, la sicurezza delle persone e la stabilità degli edifici. E mentre in un primo momento il diritto dell'urbanistica si occupava perlopiù esclusivamente del risanamento degli edifici esistenti, con il tempo – e, in Italia, con

[8] Harvey, *Social justice and the city*, Edward Arnold, London, 1973.

la legge n. 1150 del 1942 – al regolamento urbanistico si è affiancato il piano urbanistico, che ha finito con l'acquisire una rilevanza generale e autonoma, con effetti conformativi della proprietà. Una conformazione finalizzata, quindi, sia al ripristino delle condizioni minimali della civile convivenza, sia all'ampliamento e all'ingrandimento della città[9].

L'attrazione di tale regolamentazione nell'alveo del diritto amministrativo emerge, in prima battuta e su un piano meramente descrittivo, dalla constatazione che la disciplina di rango primario non è rinvenibile nel codice civile – che pure dovrebbe costituire la naturale *sedes materiae* del diritto di proprietà – bensì in un complesso di fonti legislative stratificatesi nel corso dei decenni e oggi confluite nel Testo Unico dell'Edilizia (d.p.r. n. 6 giugno 2001, n. 380). Tale Testo Unico, a ben vedere, non rappresenta una mera deviazione rispetto al codice civile, né può essere inteso come un semplice contenitore di norme speciali rispetto a un presunto nucleo civilistico della materia. Al contrario, esso si presenta come struttura normativa consustanziale e pienamente aderente alla disciplina della proprietà edilizia. Se è vero, infatti, che il codice civile conserva alcune disposizioni rilevanti in materia, è altrettanto vero che esso non costituisce ormai da tempo il luogo primario di regolazione della proprietà edilizia, la cui conformazione risulta affidata in via prevalente alla legislazione urbanistico-edilizia[10].

Infatti, il codice civile del 1942 dedica alla proprietà edilizia solo quattro articoli raccolti nella Sezione V (*Della proprietà edilizia*) del Titolo II del Libro Terzo: l'art. 869 (*Piani regolatori*); l'art. 870 (*Comparti*), l'art. 871 (*Norme di edilizia e di ornato pubblico*), l'art. 872 (*Violazione delle norme di edilizia*), cui fanno seguito – a mo' di parte speciale – la serie minuziosa di disposizioni successive in materia di distanze, luci, vedute e stillicidio (artt. 873-921). Ma a ben vedere, i quattro articoli principali (artt. 869-872) non contengono – relativamente alle materie regolate – una disciplina completa, poiché esse rinviano costantemente

---

[9] Un diritto dell'urbanistica e un potere di pianificazione, inoltre, che attualmente – come affermato dal Consiglio di Stato (sent. n. 2710/2012 e n. 6040/2012) – non possono essere intesi, sul piano giuridico, "solo come un coordinamento delle potenzialità edificatorie connesse al diritto di proprietà, così offrendone una visione affatto minimale, ma devono essere ricostruiti come intervento degli enti esponenziali sul proprio territorio, in funzione dello sviluppo complessivo del medesimo". In tema, cfr. Urbani, *Nozione ed evoluzione della disciplina urbanistica. Statuto conformativo della proprietà privata. Le nuove forme di pianificazione nella legislazione regionale. Vincoli conformativi ed espropriativi*, in *Giustizia Amministrativa*, e consultabile *online* al sito *https://www.giustizia-amministrativa.it/documents/20142/20159011/Urbani_PNozione_ed_evoluzione_della.pdf/652c01d3-10fa-1b80-c249-bcd6b6fe0217?t=1647448178000*; ultimo accesso, il 18 dicembre 2025.

[10] Cfr. Gambaro, *Il diritto di proprietà*, in *Tratt. Cicu-Messineo*, Milano, Giuffrè, 1995, p. 246.

alla legislazione di settore. Può quindi affermarsi – con Antonio Gambaro – che "la disciplina della proprietà edilizia è dunque tutta fuori dal codice civile"[11]. Appare del tutto normale, pertanto, che siano gli studiosi del diritto dell'urbanistica ad interessarsi di temi inerenti al diritto di proprietà, quali: gli accordi tra privati e pubblica amministrazione in materia urbanistica; l'espropriazione per pubblica utilità; il contenuto minimo del diritto di proprietà nella pianificazione urbanistica; la valorizzazione del patrimonio immobiliare.

Le ragioni della primazia del diritto amministrativo rispetto al diritto privato possono dirsi strutturali all'oggetto stesso della disciplina, trattandosi di un bene – la proprietà edilizia – la cui conformazione è intrinsecamente connotata da un rilevante interesse pubblicistico. È evidente, infatti, come tutto ciò che attiene alla città, all'assetto del territorio e alle condizioni della convivenza collettiva venga inevitabilmente attratto nella sfera di intervento dell'autorità pubblica. Sarebbe, del resto, inconcepibile affrontare le problematiche derivanti dall'affollamento urbano, dalla pluralità degli interessi coinvolti e dalla necessità di un ordinato sviluppo del territorio facendo ricorso alle sole regole del diritto privato, strutturalmente inidonee a governare fenomeni di tale complessità.

E tuttavia, sebbene la città sia di per sé un fatto pubblico, essa è intessuta di beni privati: le abitazioni rappresentano, infatti, il bene privato per eccellenza, per cui sarebbe altrettanto improponibile rimuovere totalmente la logica privatistica nella regolamentazione degli immobili urbani[12]. Il diritto privato assume così un ruolo centrale in merito alle situazioni di appartenenza, nella disciplina della proprietà comune – specialmente nell'ambito dei condomini (artt. 1117-1139 c.c.) – nonché nella risoluzione dei conflitti di vicinato (si veda l'art. 844 in relazione alle immissioni e art. 833 relativo agli atti emulativi; ma anche gli artt. 1168 ss. in merito alle azioni a difesa del possesso).

In definitiva, la disciplina della proprietà edilizia risulta dal concorso tra diritto pubblico e diritto privato, ma è il diritto pubblico ad assumere un ruolo preminente nella determinazione del contenuto e dei limiti del diritto, in ragione della sua funzione fortemente conformativa. Proprio in ragione di tale constatazione, autorevole dottrina ha proposto di distinguere tra disciplina della 'proprietà edilizia' e disciplina della 'proprietà immobiliare', riservando "alla locuzione proprietà edilizia il solo profilo connesso con la disciplina del territorio ed assegnare al dominio della proprietà immobiliare tutto ciò che attiene all'appartenenza ed al godimento degli edifici esistenti"[13].

Così confinata l'area del diritto privato quanto alla disciplina della proprietà edilizia, i cultori del diritto privato non hanno tuttavia rinunciato a interessarsi

[11] Gambaro, *op. cit.*, p. 242.

[12] Cfr. ancora Gambaro, *op. cit.*, p. 245 s.

[13] Gambaro, *op. cit.*, 241 s.

delle problematiche sociali connesse all'urbanizzazione. Nell'alveo di un approccio relazionale, e dunque attento alle dinamiche che legano l'uomo al bene, gli studi si sono concentrati perlopiù sul 'diritto all'abitare'. Tali studi – che hanno preso perlopiù avvio da una riflessione critica circa le ingiustizie prodotte dal rafforzamento sfrenato delle logiche dell'economia di mercato – hanno indirizzato i propri sforzi verso una pluralità di tematiche inerenti all'abitare: dal contenimento della rendita immobiliare, al problema delle occupazioni di immobili in stato di abbandono, fino allo sfratto di inquilini indigenti in condizioni di morosità[14]. In termini generali, anche in ragione dell'assenza di una legislazione ritenuta adeguata, si è tentato di offrire una lettura costituzionalmente orientata del contratto e del diritto di proprietà, al fine di consentire ai giudici di approntare – già in sede di risoluzione dei conflitti tra privati e tra questi ultimi e la pubblica amministrazione – una risposta alle criticità abitative che caratterizzano i contesti urbani. Si tratta di un tentativo che – se pure apprezzabile sotto il profilo degli intenti e nonostante le reiterate proclamazioni contenute nelle Carte nazionali, europee e internazionali in tema di "diritto all'abitare" – non sembra, allo stato, aver prodotto risultati concreti[15].

Alle riflessioni sul diritto all'abitare si sono affiancati, infine, gli studi di più ampio respiro, in cui lo sguardo è stato spostato dall'abitazione alla città nel suo complesso. Le ragioni per cui si è ritenuto necessario ampliare la prospettiva – così da concentrare il *focus* dell'indagine sull'intero spazio urbano – possono essere rintracciate negli scritti di Henri Lefebvre, intellettuale francese autore di un volume divenuto assai noto, *Le droit à la ville*, edito nel 1968. L'autore francese intravedeva nella città "la società nella sua declinazione spaziale" e la "proiezione della società sul territorio"; dunque, un luogo e al contempo un fattore di produzione e di riproduzione delle relazioni sociali. In tale ottica, la gestione politica e giuridica della città avrebbe dovuto assumere un significato che trascende la mera pianificazione dello spazio materiale, implicando la ridefinizione dei rapporti di classe.

---

[14] Martines, *Il diritto alla casa*, in N. Lipari (a cura di), *Tecniche giuridiche e sviluppo della persona*, Roma-Bari, Laterza, 1974, p. 392 ss.; Sorace, *A proposito di "proprietà dell'abitazione"*, "*diritto all'abitazione*", e "*proprietà (civilistica) della casa"*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 3, 1977, p. 1175 ss.; Breccia, *Il diritto all'abitazione,* Milano, Giuffrè, 1980; Id, *Diritto all'abitare*, in *XXI Secolo*, Enciclopedia Treccani, Roma, 2009, in *https://www.treccani.it/enciclopedia/diritto-all-abitare_(XXI-Secolo)*; Bargelli, *Abitazione (diritto alla)*, in *Enciclopedia del diritto*, Annali VI, Milano, Giuffrè, 2013, p. 1 ss.

[15] Per una riflessione su questi temi, si v. Albanese R.A., *La resilienza del diritto all'abitare. Bisogni abitativi e tutele proprietarie tra diritto italiano e fonti europee*, in *Pol. dir.*, 1, 2023, p. 33 ss.

In questa prospettiva si collocano gli studi giuridici che hanno posto al centro dell'analisi gli *urban commons* – quali giardini, teatri, cinema e piazze – intesi come beni funzionali al libero svolgimento della personalità umana e all'esercizio dei diritti fondamentali. L'accesso e la fruizione di tali beni non dovrebbero, secondo tale impostazione, essere oggetto di appropriazione o privatizzazione, ma garantiti all'intera comunità, cui dovrebbe altresì essere riconosciuto un potere decisionale nella loro gestione. Ne deriva una concezione del governo degli spazi urbani idonea a incidere sui rapporti di potere sottesi alla produzione dello spazio urbano, contribuendo a una loro ristrutturazione in senso più inclusivo e partecipativo.

Si tratta – come è facile notare – di una riflessione che, nel cono della prospettiva giusprivatistica, si presta ad essere inscritta nel più ampio movimento dei beni comuni. In tale prospettiva, al diritto privato viene assegnata una funzione più ampia, orientata non solo alla composizione degli interessi individuali, ma anche alla promozione di istanze di trasformazione sociale ispirate a valori di matrice socialdemocratica[16].

3. *Il ruolo del diritto privato nel contesto delle aree interne: gli immobili abbandonati e la rinuncia abdicativa al diritto di proprietà, tra prese di posizione delle Sezioni Unite (sent. n. 23093/2025) e interventi successivi del legislatore*

Mentre nelle aree urbane la proprietà edilizia è assoggettata a una fitta trama normativa volta a disciplinare, spesso in modo analitico, l'esercizio dello *ius aedificandi*, nelle aree interne tale esigenza si manifesta in misura sensibilmente ridotta, in ragione della minore densità abitativa, ferma restando l'operatività dei vincoli di natura storico-artistica e architettonica gravanti sugli immobili ubicati nei centri dei borghi storici.

Nelle aree interne, dunque, il governo del territorio è chiamato a confrontarsi con problematiche di segno diverso, tra le quali assume rilievo primario il progressivo abbandono del patrimonio immobiliare. Si tratta di un fenomeno che non può essere ricondotto a una dimensione meramente individuale, presentando invece ricadute rilevanti e manifeste sull'intera collettività. Basti pensare ai rischi di crollo degli edifici, alle condizioni di degrado igienico e di decoro urbano degli immobili fatiscenti, nonché, più in generale, alla perdita irreversibile del valore storico e culturale incorporato in una parte significativa di tale patrimonio edilizio.

Al fine di fronteggiare tali conseguenze negative, alcuni Comuni e Regioni hanno dato vita a regolamenti e leggi finalizzate a ottenere l'acquisizione coattiva

[16] Marella, *L'uso dello spazio urbano fra questione proprietaria e accesso alla giustizia*, in *Questione Giustizia*, 2, 2017, p. 79 ss.

al patrimonio dell'ente degli immobili pericolosi, fatiscenti e in stato di abbandono[17]. E tuttavia, è proprio in questa circostanza – in cui il potere autoritativo mira a esprimere la sua massima espansione, ovvero la requisizione del bene privato *par excellence*, l'abitazione, per un fine pubblicistico – che il diritto di proprietà, così come codificato nel codice civile, esprime la sua resilienza e, in termini più generali, la sua natura di istituto fondamentale nell'organizzazione e nella strutturazione dei rapporti sociali. È questo, cioè, il momento in cui il diritto privato fa valere la propria funzione di definizione (o meglio, di delimitazione) dei contorni di agibilità dell'interesse pubblicistico e dei poteri dell'autorità pubblica.

Questa funzione del diritto privato è plasticamente riscontrabile in quella giurisprudenza amministrativa la quale ha accolto e promosso una lettura dell'art. 7 dell'All. E) della L. n. 2248/1865 – che pure, in astratto, sembrerebbe rappresentare uno strumento giuridico particolarmente efficace – del tutto restrittiva, "precludendone dunque il suo dispiegamento da parte delle amministrazioni locali a rimedio della questione abitativa"[18]. Oppure, si pensi alla più recente giurisprudenza della Corte costituzionale, la quale – con la sentenza 27 febbraio 2024, n. 28 – ha osservato che, siccome lo scopo della incriminazione ai sensi dell'art. 633 c.p. (*Invasione di terreni o edifici*) è la tutela del diritto di godere pacificamente o di disporre dell'immobile, oggetto dell'azione delittuosa non possono che essere terreni o edifici altrui, senza alcuna distinzione, e quindi anche terreni incolti, o non produttivi, nonché edifici disabitati o abbandonati.

Analogamente, il diritto privato – o meglio, la logica che presiede al diritto di proprietà così come enunciata nel codice civile – si manifesta ancora una volta allorquando il proprietario di un immobile (spesso fatiscente) intenda spogliarsi dello stesso diritto di proprietà del bene, così finendo con il gravare – ai sensi dell'art. 827 c.c. – lo Stato (e cioè, la collettività) dei costi derivanti dalla sua gestione. Paradigmatica, in tal senso, è la recente pronuncia n. 23093 del 2025 delle Sezioni Unite della Cassazione in materia di rinuncia abdicativa della proprietà.

---

[17] Ampi riferimenti in Guarnieri E., *Immobili inoccupati e requisizione a fini abitativi*, in *Riv. Trim. Dir. Pubb.*, 2025, p. 785 ss.

[18] L'art. 7 dell'All. E) della L. n. 2248/1865 prevede infatti che "allorché per grave necessità pubblica l'Autorità amministrativa debba senza indugio disporre della proprietà privata, od in pendenza di un giudizio, per la stessa ragione, procedere all'esecuzione dell'atto delle cui conseguenze giuridiche si disputa, essa provvederà con decreto motivato, sempre però senza pregiudizio dei diritti delle parti". Ed è proprio facendo uso di tale disposizione, che nel 1953 il sindaco di Firenze, Giorgio La Pira, emanò un'ordinanza sindacale disponendo la requisizione degli immobili privati sfitti, per fare fronte ad una grave crisi abitativa non più rimediabile neppure tramite la messa a disposizione di immobili pubblici. Ampi riferimenti ancora in Guarnieri, *op. cit.*

Le Sezioni Unite della Corte di cassazione sono state chiamate a pronunciarsi – a seguito di rinvio pregiudiziale disposto dal Tribunale di Venezia e dal Tribunale di L'Aquila – in relazione a due fattispecie nelle quali i rispettivi proprietari avevano rinunciato alla proprietà di beni immobili divenuti privi di valore economico, in quanto gravati da vincoli pubblicistici, funzionali alla tutela della stabilità e della difesa dell'assetto idrogeologico del territorio, idonei a comprimere in modo significativo le facoltà dominicali.

Le Sezioni Unite hanno dunque evidenziato come la rinuncia abdicativa non sia in contrasto con la funzione sociale di cui all'art. 42 Cost. Più nello specifico, quanto a quest'ultimo aspetto, è stato precisato che, se 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", allora "non vi è, comunque, un dovere di essere e di restare proprietario per 'motivi di interesse generale' legati alla affermazione della responsabilità per l'uso dannoso del bene". Pertanto, "se le facoltà di godere e disporre della cosa risultano annullate, e non residua alcuna utilità patrimoniale per il *dominus*, viene meno la medesima proprietà, non potendosi riqualificare il titolare come gestore nell'interesse collettivo". Nell'ottica della Corte di Cassazione, la rinuncia alla proprietà immobiliare "trova causa" (e quindi anche meritevolezza) "in sé stessa". La rinuncia rappresenta dunque un atto unilaterale non recettizio espressione del potere di disposizione del proprietario "che non è soggetta dalla legge ad alcun espresso limite di scopo". In altri termini, non è possibile "vincolare il proprietario a continuare a sostenerne i costi di gestione altrimenti gravanti sulla collettività, così trasformando la proprietà privata in una funzione pubblica"[19].

La sentenza perviene, invero, ad un esito difficilmente confutabile, nella misura in cui s'intenda il diritto di proprietà quale diritto soggettivo e, al contempo, si rifiuti l'idea che essa possa essere fonte di obblighi, sulla falsariga della formula "*Eigentum verpflichtet*" inserita nell'articolo 14 del *Grundgesetz*.

E tuttavia, il fenomeno della rinuncia abdicativa della proprietà appare oggi tutt'altro che marginale, in ragione delle dinamiche demografiche richiamate e, più in generale, del progressivo invecchiamento del patrimonio immobiliare italiano. Era pertanto plausibile attendersi un intervento limitativo del legislatore, volto a contenere il ricorso a rinunce abdicative aventi ad oggetto immobili fatiscenti e, correlativamente, a circoscrivere gli oneri gravanti sulla finanza pubblica.

[19] La pronuncia delle Sezioni Unite è stata immediatamente oggetto di plurimi commenti. Si v., tra i tanti, Guizzi, *Dopo le Sezioni Unite: ancora qualche riflessione sulla rinuncia abdicativa alla proprietà immobiliare*, in *Accademia,*2025, p. 979 ss.

La risposta del legislatore sembra, in effetti, non essersi fatta attendere. La bozza della legge di bilancio 2026 prevede la nullità della rinuncia alla proprietà qualora ad essa non sia "allegata la documentazione attestante la conformità del bene alla vigente normativa, ivi compresa quella urbanistica, ambientale e sismica". Si tratta di una previsione che si pone in diretto contrasto con l'arresto delle Sezioni Unite, le quali avevano invece chiarito che la natura originaria dell'acquisto in capo allo Stato esclude, in linea di principio, l'applicabilità delle "disposizioni in materia di nullità urbanistiche, catastali e di prestazione energetica" proprie dei contratti a effetti traslativi.

Qualora tale disposizione dovesse risultare dal testo definitivo della legge di bilancio, si tratterebbe – come è stato correttamente evidenziato in dottrina – di una norma il cui effetto potrebbe essere quello di impedire (di fatto) l'esercizio del potere di rinuncia, e ciò "a causa della sostanziale impossibilità di individuare *ex ante* la normativa vigente rispetto alla quale il bene abbandonato deve essere conforme e le certificazioni atte a documentare tale conformità"[20].

4. *Il ruolo del diritto privato e le locazioni turistiche brevi: l'abitazione quale bene produttivo di ricchezza e la sentenza della Corte cost. n. 186/2025*

La recente pronuncia giurisprudenziale in tema di rinuncia alla proprietà, unitamente al successivo intervento del legislatore, mettono plasticamente in luce le molteplici tensioni che attraversano la disciplina della proprietà edilizia, sospesa tra l'esigenza di preservare un nucleo di libertà del proprietario nell'esercizio dei poteri di godimento e di disposizione e la contrapposta tendenza a comprimere tale margine di autonomia in funzione del perseguimento dell'interesse generale.

Individuare un adeguato bilanciamento tra i due poli non costituisce un esercizio agevole, soprattutto quando l'abitazione diviene oggetto di un'attività economica, venendo così in rilievo ulteriori interessi di rango costituzionale, quali l'iniziativa economica privata di cui all'art. 41 Cost. È questo, ad esempio, il nodo problematico che si pone in relazione al fenomeno degli affitti brevi, sempre più al centro dell'attenzione del legislatore, della politica e della pubblica opinione, in ragione delle significative ricadute che la sua espansione sta producendo tanto nei contesti urbani quanto nei piccoli comuni italiani.

Proprio al fine di regolamentare la crescente destinazione di immobili privati alle locazioni c.d. "brevi" – fenomeno agevolato anche dalla diffusione di note piattaforme digitali – la Regione Toscana ha adottato la legge regionale 31 dicembre 2024, n. 61 (c.d. *Testo unico sul turismo*).

[20] Cfr. ancora Guizzi, *op. cit.*, p. 986 s.

L'art. 42, comma 3, della legge prevede che l'esercizio dell'attività ricettiva extra-alberghiera possa svolgersi "esclusivamente in immobili e unità immobiliari aventi, ai fini urbanistici, destinazione d'uso turistico-ricettiva", con conseguente esclusione degli immobili aventi destinazione residenziale. La medesima legge attribuisce inoltre ai comuni il potere di adottare regolamenti volti: a) a vietare le locazioni brevi in determinate aree del territorio comunale ovvero a fissare un numero massimo di giorni annui, anche non consecutivi, oltre il quale l'attività non è consentita; b) a determinare il numero massimo di ospiti in relazione alla superficie dell'immobile; c) a stabilire requisiti minimi concernenti l'accessibilità, le condizioni igienico-sanitarie, il decoro e i servizi offerti.

La Corte costituzionale è stata dunque chiamata a pronunciarsi – su ricorso presentato dalla Presidenza del Consiglio dei ministri – sulla legittimità costituzionale della legge regionale della Regione Toscana. Con sentenza n. 186/2025, la Corte costituzionale ha esaminato le questioni di legittimità costituzionale, dichiarando infondate le questioni sollevate. In particolare, la Corte costituzionale ha chiarito che tali disposizioni determinano un'ingerenza nelle libere scelte dei proprietari, ma che esse sono giustificate in quanto volte a perseguire una funzione sociale in modo proporzionato, in particolare la finalità di limitare la proliferazione delle strutture ricettive extra-alberghiere e gli effetti negativi dell'*overtourism*. D'altra parte – ha precisato la Consulta – "la destinazione di un immobile residenziale a locazione turistica non può essere considerata elemento essenziale del diritto di proprietà". La Corte costituzionale ha dunque legittimato Regioni e Comuni a intervenire in modo selettivo su un settore economico – quello degli affitti brevi – evoluto in maniera disordinata, sia nei centri urbani (a forte pressione turistica), sia in alcuni comuni delle aree interne (che talvolta si intendono trasformare in un mero luogo di consumo predatorio).

Da sempre, invero, le abitazioni non rappresentano solo un luogo ove stabilire la propria residenza o domicilio, ma sono esse stesse bene produttivo di ricchezza, da valorizzare e da cui estrarre profitto. Favorire il ricorso alle locazioni turistiche brevi implica, da un lato, un rafforzamento del peso dell'economia turistica nel sistema economico nazionale, con potenziali effetti di incremento del PIL complessivo; dall'altro, ciò produce dinamiche espulsive dai centri urbani a sfavore dei ceti meno abbienti. Conformare il contenuto del diritto di proprietà edilizia e gli usi consentiti dell'immobile significa, pertanto, non solo disciplinare lo spazio materiale dell'abitazione e dei centri abitati, ma anche incidere in profondità sui rapporti economici e sociali.

Per tali ragioni, la pronuncia della Corte costituzionale è stata accolta con favore da parte di chi ritiene necessario che la politica – e, in ultima analisi, la collettività – recuperi un adeguato spazio decisionale nella definizione dei limiti alla destinazione d'uso degli immobili destinati all'edilizia urbana, anche al fine di contenere le dinamiche di rendita che, soprattutto ad opera di grandi opera-

tori e fondi immobiliari internazionali, hanno assunto negli ultimi anni dimensioni insostenibili. Si tratta, dunque, di una pronuncia certamente suscettibile di essere accolta con favore, la quale tuttavia non sembra pienamente allineata con un più ampio indirizzo – soprattutto di matrice europea – volto a delimitare con crescente rigore gli spazi entro i quali il diritto di proprietà privata può essere oggetto di conformazione da parte dei pubblici poteri.

5. *Il regime giuridico della proprietà edilizia, tra diritto soggettivo e istituzione sociale*

La complessità di interessi che si aggirano intorno alla proprietà edilizia fa sì che essa – lungi dall'essere un 'fatto privato' – sia necessariamente attraversata da logiche centrifughe e a volte contrastanti. Tale complessità e tali logiche – come si è cercato di mettere in luce nei paragrafi precedenti – si riflettono inevitabilmente sulle scelte legislative e sulle decisioni giurisprudenziali, le quali non sempre appaiono guidate da un unico indirizzo omogeneo e coerente.

Invero, numerose voci hanno denunciato come, soprattutto negli ultimi anni, la pianificazione urbanistica sia stata interessata da un marcato processo di deregolamentazione, oltre che dal ricorso sempre più esteso alla pratica del condono. La disciplina urbanistica è stata infatti frequentemente criticata per il suo carattere eccessivamente tecnico e farraginoso, ritenuto tale da costituire un ostacolo burocratico al pieno dispiegarsi dello sviluppo economico e degli investimenti. In questa prospettiva, la risposta normativa si è tradotta sia in condoni, sia in interventi di semplificazione procedurale e, al contempo, nella riduzione degli oneri di urbanizzazione, con l'obiettivo dichiarato di rendere i centri abitati italiani più attrattivi per gli investimenti, anche da parte di fondi immobiliari nazionali e internazionali.

In questo contesto, si ha quasi l'impressione che, in relazione alla proprietà edilizia – ma il discorso andrebbe esteso anche ad altri beni – si sia ulteriormente rafforzata l'idea del diritto di proprietà quale diritto soggettivo. Tale concezione, invero, era stata messa in discussione durante gli anni '50 del secolo scorso, allorquando la dottrina aveva registrato una tendenza (invero, già manifestatasi nei decenni precedenti) a disarticolare le forme giuridiche dell'appartenenza in ragione della natura del bene assegnato in proprietà, soprattutto con riguardo alla proprietà agricola e alla proprietà urbana.

La celebre e fortunata formula di Salvatore Pugliatti – *La proprietà e le proprietà* – restituisce efficacemente il senso di tale trasformazione. In quella fase storica, la dottrina, da un lato, prendeva atto della progressiva scomposizione del regime proprietario e, dall'altro, tentava di razionalizzarne e neutralizzarne le implicazioni sistematiche sul concetto stesso di proprietà privata. In particolare, si cercava di ricondurre l'insieme della legislazione speciale alla categoria del limite eccezionale al diritto di proprietà, inteso ancora come diritto soggettivo pieno,

destinato a riespandere integralmente le proprie facoltà in assenza di interventi normativi settoriali.

Solo in un momento successivo, però, la dottrina civilistica – muovendo da una lettura costituzionalmente orientata – ha proceduto a una più radicale riconcettualizzazione della proprietà privata, non più intesa come diritto soggettivo in senso stretto, bensì come 'istituto', vale a dire come infrastruttura sociale all'interno della quale limiti e obblighi non assolvono più una mera funzione condizionante, ma risultano funzionali alla soddisfazione di istanze politiche e sociali volte alla tutela di bisogni non più riconducibili al solo registro dominicale[21].

Si tratta di linee di sviluppo della teoria del diritto di proprietà ampiamente note, alle quali in questa sede è stato solo possibile accennare. Ciò nondimeno, è sembrato opportuno richiamare i principali approdi di quella riflessione dottrinale, nella misura in cui essi consentono di mettere in luce una concezione della proprietà coerente con il disegno costituzionale. In tale prospettiva, è bene ricordare che il riferimento al quadro costituzionale deve fungere da criterio interpretativo tanto per le future scelte di regolazione della proprietà urbanistica quanto per l'attività ermeneutica svolta in sede giurisdizionale.

Bibliografia

Albanese R.A., *La resilienza del diritto all'abitare. Bisogni abitativi e tutele proprietarie tra diritto italiano e fonti europee*, in *Pol. dir.*, 1, 2023, p. 33 ss.

Bargelli E., *Abitazione (diritto alla)*, in *Enciclopedia del diritto*, Annali VI, Milano, Giuffrè, 2013, p. 1 ss.

Breccia U., *Il diritto all'abitazione,* Milano, Giuffrè, 1980

Di Salvatore L., *Il lavoro nelle aree interne: problemi e prospettive*, in *Lavoro e dir.*, 2025, p. 348 ss.

Gambaro A., *Il diritto di proprietà*, in *Tratt. Cicu-Messineo*, Milano, Giuffrè, 1995

Guarnieri E., *Immobili inoccupati e requisizione a fini abitativi*, in *Riv. Trim. Dir. Pubb.*, 2025, p. 785 ss.

Guizzi G., *Dopo le Sezioni Unite: ancora qualche riflessione sulla rinuncia abdicativa alla proprietà immobiliare*, in *Accademia,* 2025, p. 979 ss.

Harvey D., *Social justice and the city*, Edward Arnold, London, 1973.

Marella M.R., *L'uso dello spazio urbano fra questione proprietaria e accesso alla giustizia*, in *Questione Giustizia*, 2, 2017, p. 79 ss.

[21] Natoli U., *La proprietà*, Milano, Giuffrè, 1975, p. 11 ss.

Martines T., *Il diritto alla casa*, in N. Lipari (a cura di), *Tecniche giuridiche e sviluppo della persona*, Roma-Bari, Laterza, 1974, p. 392 ss.

Natoli U., *La proprietà*, Milano, Giuffrè, 1975, p. 11 ss.

Sorace D., *A proposito di "proprietà dell'abitazione"*, "*diritto all'abitazione*", e "*proprietà (civilistica) della casa"*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 3, 1977, p. 1175 ss.

Urbani P., *Nozione ed evoluzione della disciplina urbanistica. Statuto conformativo della proprietà privata. Le nuove forme di pianificazione nella legislazione regionale. Vincoli conformativi ed espropriativi*, in *Giustizia Amministrativa*

Borghi storici abbandonati: cattedrali nel deserto, aspettando Godot?

Enrico Guarnieri

Sommario. 1. Abbandono dei e nei borghi: il rapporto biunivoco tra spopolamento e *derelictio*. – 2. L'abbandono nei borghi: immobili derelitti e politiche di prevenzione e contrasto. – 3. L'abbandono dei borghi e prospettive di ripopolamento: cattedrali nel deserto, aspettando Godot.

1. *Abbandono dei e nei borghi: il rapporto biunivoco tra spopolamento e* derelictio

Nei borghi storici permangono e a ogni piè sospinto si aggravano due principali dinamiche, tra loro potenzialmente connesse, integranti altrettanti fenomeni di abbandono, che – come si usa dire – rappresentano facce della stessa medaglia: da un lato, sta l'abbandono dei borghi (inteso come spopolamento)[1]; dall'altro, sta l'abbandono nei borghi (inteso come *derelictio*).

Si tratta, come anticipato, di fenomeni potenzialmente interconnessi, perché la fuga dal borgo può determinare il disaffezionamento proprietario per gli immobili lì locati (sempre che non se ne faccia 'seconda casa' o non si conferisca ad essi una vocazione turistica) e perché il mancato ripopolamento impedisce, tra l'altro, una rinnovata presa in carico dell'immobile abbandonato. Ma è valido anche il rapporto inverso, perché la presenza di immobili abbandonati e dunque fatiscenti può disincentivare il 'ritorno' nei borghi: non solo per ragioni di decoro urbano, sicurezza e salubrità pubblica, ma anche in virtù dei costi di recupero e delle difficoltà logistiche che sovente i cantieri incontrano in quei luoghi.

---

[1] La bibliografia in tema è sconfinata: basti dunque fare rinvio a P. De Rosa, *Fondi PNRR e "diritto dei borghi": analisi delle politiche di rigenerazione dei territori tra interventi legislativi e pratiche locali*, in *Dir. proc. amm.*, 2023, p. 255 ss.; G. Menegus, *Bando Borghi e autonomie territoriali*, in *Le Regioni*, 2022, p. 931 ss.; l'intero fascicolo n. 2/2020 della Rivista *Istituzioni del federalismo*, dedicato al *Contrasto allo spopolamento e ruolo delle istituzioni. Modelli a confronto*, tra i cui contributi si v. in particolare M. De Donno e C. Tubertini, *Frammentazione comunale e contrasto allo spopolamento: la prospettiva italiana*, *ivi*, p. 297 ss.; A. Sau, *La rivitalizzazione dei borghi e dei centri storici minori come strumento per il rilancio delle aree interne*, in *Federalismi.it*, 2018, 3, p. 1 ss.

Seppur in sintesi, in estrema sintesi, di queste dinamiche si tratterà nelle pagine che seguono, muovendo anzitutto dal problema dell'abbandono degli immobili per poi volgere a quello dello spopolamento: d'altronde, è la logica ad imporre che per ragionare del contenuto (ossia delle strategie di ripopolamento dei borghi) si debba prima discorrere del contenitore (ossia degli spazi, degli immobili, in cui quelle strategie potranno trovare sede).

2. *L'abbandono nei borghi: immobili derelitti e politiche di prevenzione e contrasto*

Prendendo dunque le mosse dal problema degli immobili abbandonati, va anzitutto premesso che il tema della rinuncia abdicativa – la cui meritevolezza è ora stata consacrata dalla sentenza n. 23093 dell'11 agosto 2025 delle sezioni unite della Corte di cassazione – non costituisce una criticità aggiuntiva a quanto ci si avvia a rilevare. Con l'abbandono giuridico (*recte*: con la dismissione del diritto di proprietà) l'immobile vacante entra nel patrimonio disponibile dello Stato, con tutto ciò che ne consegue sul piano degli obblighi incombenti su di un soggetto funzionalizzato: sotto il profilo strettamente giuridico – che dunque prescinde dalla realtà fattuale – l'immobile viene infatti attratto ad uno statuto (quello della funzionalizzazione del patrimonio pubblico) che dovrebbe assicurare, quantomeno in astratto[2], maggiori garanzie di tutela per l'immobile stesso e/o per gli spazi pubblici circostanti[3].

Ciò posto, considerato che nei borghi storici l'abbandono di fatto degli immobili è fenomeno endemico – a tratti caratterizzante – v'è da domandarsi se l'ordinamento presenti, quantomeno sulla carta, idonei anticorpi per prevenire, contrastare o reagire a questa patologica fisiologia[4]. La risposta, come appresso evidenziato, è senz'altro positiva.

Si consideri il livello della legislazione statale.

A tacer delle ordinanze contingibili ed urgenti abilitate dagli artt. 50, comma 5, e 54, comma 4, d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, si ricorda, ad esempio, che l'art. 1172 c.c. prevede che "il proprietario, il titolare di altro diritto reale di godimento o il possessore, il quale ha ragione di temere che da qualsiasi edificio, albero

---

[2] In realtà e nella pratica il problema sta proprio nel concreto carico economico che il privato scarica sugli enti pubblici, come ben colto dalla nota dell'Avvocatura Generale dello Stato n. 37243/2017, avente ad oggetto *Rinuncia al diritto di proprietà immobiliare. Parere di massima*, dal T.A.R. Puglia, sez. III, 17 settembre 2008, n. 2131 e, da ultimo, dall'ordinanza di rimessione del Tribunale de L'Aquila del 15 gennaio 2024.

[3] Utili indicazioni, in merito, possono essere tratte dalla giurisprudenza contabile: si legga, tra le altre, C. conti, sez. giur. Abruzzo, 5 febbraio 2024, n. 17.

[4] Per una analisi più approfondita si rinvia a E. Guarnieri, *Immobili inoccupati e requisizione a fini abitativi*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2025, p. 785 ss.

o altra cosa sovrasti pericolo di un danno grave e prossimo alla cosa che forma l'oggetto del suo diritto o del suo possesso, può denunziare il fatto all'autorità giudiziaria e ottenere, secondo le circostanze, che si provveda per ovviare al pericolo". Guardando poco più oltre, si scorge poi l'art. 30 del codice della strada: il comma 1, regolando i doveri di manutenzione dei proprietari dei fabbricati fronteggianti le strade, dispone che gli immobili "devono essere conservati in modo da non compromettere l'incolumità pubblica e da non arrecare danno alle strade ed alle relative pertinenze"; i commi 2 e 3, a disciplina dei poteri di reazione delle autorità pubbliche, dispongono quindi che "il prefetto, sentito l'ente proprietario o concessionario, può ordinare la demolizione o il consolidamento a spese dello stesso proprietario dei fabbricati e dei muri che minacciano rovina se il proprietario, nonostante la diffida, non abbia provveduto a compiere le opere necessarie" e che "in caso di inadempienza nel termine fissato, l'autorità competente ai sensi del comma 2 provvede d'ufficio alla demolizione o al consolidamento, addebitando le spese al proprietario". Quanto poi al regime delle responsabilità, l'art. 2053 c.c. dispone che il proprietario è comunque responsabile dei danni cagionati dalla rovina di un edificio che non sia dovuta a difetti di manutenzione o a vizi di costruzione, mentre il codice penale all'art. 677 incrimina le omissioni dei lavori necessari per rimuovere il pericolo derivante da edifici o costruzioni che minacciano rovina o che sono rovinati.

Anche le esperienze regionali concorrono ad integrare il quadro delle previsioni funzionali a contrastare o a rimediare al fenomeno dell'abbandono degli immobili.

Rilevante è, ad esempio, il caso della l.r. Lombardia 11 marzo 2005, n. 12: ai sensi dell'art. 40-*bis*, gli immobili dismessi da almeno un anno e che "causano 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*" possono essere inseriti in apposita deliberazione consiliare, che, anche ai fini del rilascio del permesso di costruire in deroga, attesta la sussistenza "dell'interesse pubblico al recupero dell'immobile individuato"[5].

Discipline di adeguata considerazione possono poi essere ricavate anche in ambito locale.

Per quanto attiene ai comuni di più grandi dimensioni, si pensi ai regolamenti edilizi di Genova del 18 agosto 2020 e di Milano del 26 novembre 2014, che –

[5] L'inserimento dell'immobile tra quelli dismessi e 'critici' oltre a garantire un vantaggio (incremento dei diritti edificatori determinato con delibera consiliare) impone al privato di presentare una proposta di riutilizzo dell'immobile: in caso di inadempimento, il comune ingiungerà al proprietario la demolizione dell'edificio o i necessari interventi di recupero e/o messa in sicurezza degli immobili, con espressa riserva ad agire in via sostitutiva in caso di perdurante reticenza.

alla stregua di quanto già accaduto nel comune di Napoli[6] – recano previsioni pressocché del tutto sovrapponibili in tema di immobili in stato di abbandono (ossia quelli "che non siano manutenuti e utilizzati per più di cinque anni ove tale non utilizzo riguardi almeno il 90% delle loro superfici"; cfr. rispettivamente gli art. 89-*bis* e 12). Qualora lo stato di abbandono dell'immobile determini un pericolo per *la sicurezza, la salubrità o l'incolumità, oppure nocumento per il decoro e la qualità urbana*, l'amministrazione comunale potrà diffidare il privato ad eseguire interventi di ripristino, pulizia, messa in sicurezza e ordine delle aree, nonché di ultimazione dei lavori e di recupero degli edifici sotto il profilo edilizio, funzionale e ambientale: laddove il privato rimanga inerte, è previsto che l'amministrazione possa provvedere d'urgenza in via sostitutiva all'esecuzione degli interventi che si rivelino necessari o, in alternativa, laddove ciò sia troppo oneroso, il Consiglio comunale potrà "attribuire a tali beni una destinazione pubblica, o di interesse generale, assumendo gli atti previsti dalla legislazione nazionale e regionale vigente".

Quanto poi ai comuni di più piccole dimensioni, si evidenziano tre significative esperienze regolamentari[7] che dispongono, tra l'altro e con il beneplacito di una parte della dottrina[8], l'acquisizione coattiva al patrimonio dell'ente degli immobili pericolosi, fatiscenti e in stato di abbandono. Attraverso un pubblico avviso, o ricorrendo all'istituto dell'ordinanza sindacale[9], il comune è anzitutto facoltizzato ad invitare i privati proprietari degli immobili pericolosi a provvedere ad eliminare eventuali condizioni di pericolo e alla messa in sicurezza, nonché ad eliminare tutte le condizioni antigieniche e a provvedere a ripristinare le condizioni di decoro di tutti gli immobili fatiscenti ed in stato di abbandono presenti nel centro storico: qualora però, nel tempo loro assegnato, i privati rimangano inerti, l'amministrazione comunale potrà acquisire al patrimonio dell'ente l'immobile interessato[10].

---

[6] Si fa riferimento, in particolare, alle note delibere nn. 258 e 259 del 24 aprile 2014 della giunta del comune di Napoli e alla delibera del consiglio comunale del 9 marzo 2015, n. 7.

[7] Si tratta dei regolamenti dei comuni di Caggiano (provincia di Salerno) del 18 novembre 2013, di Cleto (provincia di Cosenza) approvato con deliberazione consiliare n. 32 del 29 novembre 2021 e di Cropani (provincia di Catanzaro) approvato con delibera consiliare n. 73 del 29 novembre 2017.

[8] P. Perlingieri, *«Funzione sociale» della proprietà e sua attualità*, in *Salvatore Pugliatti*, a cura di S. Ciccarello, A. Gorassini e R. Tommasini, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2016, p. 187 ss., spec. p. 210 s.

[9] Se ne ha esempio nell'ordinanza sindacale del Comune di Postiglione (provincia di Salerno) del 19 aprile 2022.

[10] Più nello specifico, (nel caso dei regolamenti di Caggiano e di Cleto) "potrà in caso di irreperibilità dei proprietari e/o di un gran numero di essi acquisire

Si tratta, specialmente in quest'ultimo caso, di esperienze normative molto significative, perché percorse proprio da realtà borghigiane all'asserito fine di favorire il ripopolamento dei piccoli nuclei storici in via di spopolamento tramite anzitutto il recupero del patrimonio immobiliare abbandonato.

3. *L'abbandono dei borghi e prospettive di ripopolamento: cattedrali nel deserto, aspettando Godot*

Compreso dunque che tanto il diritto scritto quanto la pratica delle realtà territoriali attestano la presenza di strumenti di intervento *ex ante* (contrasto e prevenzione) ed *ex post* (acquisizione a titolo gratuito al patrimonio pubblico) finalizzati ad avversare il fenomeno o gli effetti dell'abbandono degli immobili, lo sguardo può ora essere rivolto al nodo dello spopolamento: ciò non tanto e non solo per fotografare lo *status quo*, bensì e soprattutto per spiegare quale ripopolamento sia da ritenere preferibile.

Ebbene, guardato dal punto di vista dello spopolamento, il borgo storico può essere efficacemente descritto impiegando la metrica dell'analisi logica: è il regno del moto da luogo.

Sul punto, i dati statistici presentano sovente un limite strutturale: difettando una definizione normativa di borgo storico univocamente valida[11], gli indici di spopolamento sono per lo più riferiti alle aree interne e ai piccoli comuni[12]. Trattasi tuttavia di dati significativi, considerato che – eccettuando i piccoli nuclei storici dei centri cittadini – i borghi storici, specialmente quelli rurali,

---

gratuitamente al patrimonio comunale gli immobili interessati, previa deliberazione del Consiglio Comunale, con la quale sarà verificata la presenza dei necessari presupposti tecnici ed economico-finanziari, e sostenendo tutti i costi necessari per il perfezionamento della procedura", e similmente (nel caso del regolamento di Cropani) "imprimerà all'immobile una destinazione d'uso pubblica e procederà all'acquisizione al patrimonio dell'Ente previa proposta di deliberazione da sottoporre in Consiglio Comunale".

[11] Al riguardo, per una analisi più approfondita, si rinvia al contributo, contenuto in questo volume, di E. Guarnieri e V. Sticchiotti, *Definire, progettare, rilanciare: il* work in progress *dei borghi storici*.

[12] Cfr. Istat, *Il patrimonio culturale nelle aree interne*, febbraio 2025, accessibile dal seguente link *www.istat.it/wp-content/uploads/2025/02/patrimonio-culturale-nelle-aree-interne-1.pdf*; Istat, *Rapporto annuale 2025. La situazione del Paese*, Roma, 2025, spec. p. 112; Istat, *Le aree interne tra spopolamento e povertà*, settembre 2022, accessibile dal seguente link *www.istat.it/wp-content/uploads/2022/09/31_istat_mileS2022_Bianchino_Carbonara_Carucci_Tebala.pdf*.

sono in gran parte localizzati nelle aree interne[13] e più in particolare nei comuni ultraperiferici[14].

Prendendo a parametro lo studio Istat condotto specificamente sui piccoli comuni aderenti alla associazione 'Borghi più belli d'Italia', si osserva che, tra il 1951 e il 2019, lo spopolamento è risultato sistematico in ottantatré borghi (con un saldo negativo pari a 289.000 residenti) e, più in generale, la media dello spopolamento, nel totale dei trecentosette borghi censiti, è ammontata a 185.000 residenti[15].

Dinanzi a questo fenomeno si hanno due alternative: contrastare o non contrastare il flusso (o, meglio a dirsi, il deflusso)?

La scelta non è "senza costi".

Non contrastare lo spopolamento comporta alcune ricadute negative: *i)* lo spopolamento ed il connesso abbandono degli immobili possono determinare, tra l'altro, problemi di sicurezza e salubrità pubblica; *ii)* l'abbandono e, per l'effetto, l'oblio dei luoghi può compromettere il valore materiale e dileguare il valore immateriale del patrimonio culturale lì ancora presente; *iii)* lo spopolamento può aumentare progressivamente la congestione dei centri maggiori[16].

Per converso, la scelta di contrastare lo spopolamento comporta senz'altro un rilevante impegno economico per lo Stato e per gli altri enti territoriali coinvolti nella necessaria infrastrutturazione dei borghi e dei loro contorni. Poco male, si direbbe (e non a torto), se solo non fosse che le spese di investimento devono essere giustificate da un credibile beneficio a lungo termine: tenuto conto che il

---

[13] Vale a dire, nei territori caratterizzati da marginalità e difficoltà nella disponibilità di beni e servizi fondamentali. In tema, cfr., *inter alia*, F. Barbera, *Crescere e restare nelle aree interne*, in *Il Mulino*, 2023, p. 177 ss. e C. Vitale, *Riuso del patrimonio culturale e sviluppo delle aree interne. Le norme e le pratiche*, in *Dir. amm.*, 2022, p. 867 ss.

[14] In merito si v. la mappatura della Strategia Nazionale delle Aree Interne e la nomenclatura riportata in Istat, *Il patrimonio culturale nelle aree interne*, febbraio 2025, p. 3, accessibile dal seguente link *www.istat.it/wp-content/uploads/2025/02/patrimonio-culturale-nelle-aree-interne-1.pdf*.

[15] Istat, *Borghi più belli d'Italia*, 2019, accessibile dal seguente link *www.istat.it/wp-content/uploads/2024/03/borghi.pdf*. Secondo il rapporto Deloitte, *L'impatto economico e occupazionale del turismo e la digitalizzazione nei Borghi più belli d'Italia*, Roma, 2024, accessibile dal seguente link *www.deloitte.com/it/it/services/consulting-financial/research/i-borghi-piu-belli-italiani-contribuiscono-alla-economia-italiana.html*, nel 2021 i 343 borghi aderenti alla associazione 'Borghi più belli d'Italia' hanno registrato una popolazione media di circa 4.000 abitanti "pari a circa la metà della popolazione media nei comuni italiani (circa 7.500)". Nello stesso rapporto si prevede che il fenomeno dello spopolamento "si protrarrà e accentuerà nel periodo 2020-2030".

[16] Non è un caso che nel PNRR la rigenerazione dei piccoli siti culturali muova anche dall'esigenza di aggredire l'*overtourism* dei centri cittadini (Missione M1C3.2).

rapporto tra costi e benefici non può prescindere dal dato di contesto (ossia dal problema-obiettivo del contenimento della spesa pubblica) e considerato che il tenore delle esigenze quotidiane e la frenesia dell'era moderna mal si conciliano con i ritmi lenti dei luoghi più remoti, l'opzione del ripristino della residenzialità allo *status quo ante*, seppur virtuosa, potrebbe risultare irragionevole e, per l'effetto, sproporzionata.

Insomma, la scelta di contrastare lo spopolamento non può essere assunta sulla base di una visione puramente romantica della vita, tutta calibrata sul *sollen*: al contrario, dovrebbe essere calibrata sul pragmatismo, ossia sulle aspettative realistiche – quindi non idealizzate – delle presenti e delle future generazioni.

Da quanto precede si possono ricavare due corollari.

Il primo: l'alternativa tra cura e non cura dei luoghi non è disponibile, perché la scelta della preservazione costituisce un dovere costituzionale. Per quanto si è poco sopra osservato, infatti, la scelta di non contrastare la crisi in atto dei borghi finirebbe per contraddire e finanche violare il principio della coesione sociale e territoriale di cui all'art. 119, comma 5, Cost. e il dovere di promozione e tutela del patrimonio culturale prescritto all'art. 9, commi 1 e 2, Cost.

Il secondo: se interventi proattivi sono necessari, allora il vero nodo sta nel "cosa fare".

Poiché il rischio di creare cattedrali nel deserto, belle ma inutili, lasciate in vana attesa di Godot (*i.e.* di nuovi residenti stabili), non può essere corso – sia per ragioni di capacità di spesa (*i.e.* non possiamo permettercelo) sia per ragioni buona spesa (*i.e.* non potremmo comunque farlo) – il rilancio dei borghi, specialmente di quelli più remoti, deve essere strategico e non emotivo.

Si tratta cioè di comprendere la funzione – finanche la nuova funzione – di quei luoghi, ossia di coglierne le dinamiche in atto e dunque le potenziali nuove vocazioni, se ed in quanto si convenga sul fatto che la vocazione territoriale "non ha una vita *ex ante*, non è auto-evidente od oggettiva", bensì è "una costruzione legata all'esercizio di una forma di potere che, opportunamente giustificata, assurge a 'dimensione di senso' pro tempore vigente"[17].

In questo quadro, ben si comprende allora la rinnovata vocazione turistica che il PNRR ha inteso imprimere a quei luoghi, rifunzionalizzando il patrimonio culturale lì custodito in strumento di sviluppo economico per il più vasto tessuto territoriale in cui i borghi risultano inseriti[18] e ricalibrando, per l'effetto, la stra-

[17] P. Mastroberardino, G. Calabrese e F. Cortese, *La vocazione territoriale come mito razionalizzante*, in *Sinergie, rivista di studi e ricerche*, 2013, p. 103 ss., spec. p. 112 s.

[18] Più in generale sulla valorizzazione economica del patrimonio culturale, intesa come dinamica che 'usa' la cultura come *driver* economico e sociale per territori 'depressi', si v. G. Piperata, *Cultura, sviluppo economico e... di come addomesticare gli scoiattoli*, in *Aedon*, 2018, n. 3, e M.C. Cavallaro, *I beni culturali: tra tutela e valorizzazione*

tegia di ripopolamento in chiave turistico-stagionale[19].

Se è dunque questo il tipo di ripopolamento da stimolare, quale sarà allora il destino da riservare agli immobili custoditi o abbandonati nei borghi storici?

Ferma l'autonomia privata dei proprietari di immobili nel dare loro la destinazione ritenuta più opportuna, il problema si pone soprattutto per quegli immobili 'rinunciati' o abbandonati confluenti (a vario titolo e a vario modo: v. *supra* par. 2) nel patrimonio pubblico.

L'auspicio è che debba essere la razionalità a guidare la 'discrezionalità immobiliare' delle amministrazioni pubbliche, perché il destino degli immobili non può che risentire del contesto, ossia della destinazione più generare che si vuole conferire ai borghi. Di ciò le amministrazioni dovranno tenere conto specialmente nella redazione degli avvisi pubblici per la vendita *nummo uno*. La predeterminazione e la graduazione dei punteggi da attribuire alla destinazione che l'offerente intenderà conferire all'immobile non costituiscono infatti opzioni neutre, bensì ed al contrario rappresentano scelte di discrezionalità strategica, capaci di guidare l'offerta in funzione della e razionalmente alla *vision* politica assunta a monte.

economica, in *Aedon*, 2018, n. 3.

[19] In tema sia consentito il rinvio a E. Guarnieri, *Ripresa e resilienza tra le vie dei borghi storici*, in *Aedon*, 2022, n. 3, p. 129 ss.

Definire, progettare, rilanciare: il *work in progress* dei borghi storici

Enrico Guarnieri, Valentino Sticchiotti

Sommario. 1. Borghi indefiniti: variabilità e strumentalità delle nozioni di borgo storico. – 2. Le fragilità dei borghi italiani al vaglio delle linee di intervento del PNRR: catalizzatore di rinascita o ennesima occasione mancata?

1. *Borghi indefiniti: variabilità e strumentalità delle nozioni di borgo storico*

Nella percezione comune la parola 'borgo' evoca immagini suggestive e fiabesche di piccoli centri intrisi di storia e tradizione, nuclei di poche anime ma con grande anima.

Approssimazione evidente, si dirà. E tanto si direbbe non a torto, se solo non fosse che – al netto delle possibili sfumature emergenti nelle formulazioni dottrinali – quella approssimazione reca in sé l'unica enunciazione valida su di un piano generale: nella legge manca, infatti, una definizione di borgo storico univoca e dunque generale.

Nella legislazione statale il termine borgo ha invero trovato vario impiego, senza tuttavia beneficiare di alcun supporto definitorio (emblematici sono i casi della l. 6 ottobre 2017, n. 158 e del d.lgs. 23 maggio 2011, n. 79) e senza ricevere alcuna caratterizzazione, fatta eccezione per l'art. 136, comma 1, lett. *c)*, d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, laddove si fa menzione dei nuclei "storici", quali aree assoggettabili a valutazione di notevole interesse pubblico.

Maggiori indicazioni possono invece essere tratte dalle legislazioni regionali.

Talune previsioni pongono i borghi in rapporto alle 'città', così fornendo una sorta di relazione dimensionale 'piccolo-grande' (è il caso della l. reg. Toscana 3 marzo 2021, n. 8). Altre previsioni, invece ed in maniera più significativa, mettono in relazione i 'livelli' del borgo e del centro storico, talvolta sovrapponendoli o talaltra distinguendoli.

C'è piena sovrapposizione nella disciplina della l. reg. Sardegna 13 ottobre 1998, n. 29, laddove, definiti i centri storici come gli "agglomerati urbani che conservano nell'organizzazione territoriale, nell'impianto urbanistico o nelle strutture edilizie i segni di una formazione remota e di proprie originarie funzioni abitative, economiche, sociali, politiche e culturali" (art. 2, comma 1), il

legislatore poi aggiunge che "appartiene a questa categoria ogni altra struttura insediativa, anche extra urbana, che costituisca eredità significativa di storia locale" (art. 2, comma 2).

La sovrapposizione è eventuale nella l. reg. Marche 22 novembre 2021, n. 29. Definiti i borghi storici come gli "agglomerati insediativi che conservano nell'organizzazione territoriale, nell'assetto urbanistico o nelle strutture edilizie i segni di una formazione remota e di proprie originarie funzioni economiche, politiche, sociali e culturali connesse alle caratteristiche del territorio e che possono rivestire anche carattere artistico o di particolare pregio ambientale e paesaggistico" (art. 2, comma 1, lett. *a)*) e definito il centro storico come l'insediamento individuato "dalla pianificazione urbanistica comunale come zona A" (art. 2, comma 1, lett. *b)*), il legislatore non esclude infine che vi possa essere usa sovrapposizione di tipo urbanistico-spaziale: i borghi storici possono "anche coincidere con i centri storici" (così sempre l'art. 2, comma 1, lett. *a)*).

La sovrapposizione è invece senz'altro scongiurata ogniqualvolta si faccia riferimento al 'borgo rurale'. Un caso emblematico è ancora portato dalla citata legge marchigiana n. 29/2021: se il borgo storico può coincidere con il centro storico, altro è a dirsi per i borghi rurali, questi essendo classificati come "nuclei storici *extraurbani* aventi popolazione censuaria di riferimento inferiore a settecento abitanti" (art. 2, comma 1, lett. *c)*)[1].

Questa breve e concisa ricapitolazione rende evidente un dato: trattandosi di nozioni distinte assunte da legislatori a loro volta distinti, dal quadro normativo regionale non è dato ricavare una definizione univoca e universale di borgo. Né potrebbe essere composto un valido *patchwork*, combinando per assonanza elementi e connotati statisticamente ricorrenti nelle varie disposizioni, atteso che finanche i caratteri della storicità e della culturalità non sono assunti a invarianti nelle definizioni regionali[2] e considerato altresì che talvolta capita che talune caratterizzazioni del borgo siano realtà in una determinata regione ma non in altre[3].

---

[1] In realtà una ben più significativa era portata dalla, oggi abrogata, l. reg. Toscana 20 dicembre 2016, n. 86 ("nucleo o insediamento in stretta relazione morfologica, insediativa e funzionale con il contesto rurale, caratterizzato dalla presenza di più unità dalla tipologia simile nel territorio esterno alla città storica di una comunità, dalla presenza sia di edifici per la residenza sia di rustici e dalla presenza di un impianto urbanistico delimitato nel quale siano presenti elementi caratteristici di identità"): sfortunatamente, la disciplina 'subentrante' ha estromesso la categoria (cfr. l. reg. Toscana 31 dicembre 2024, n. 61).

[2] Per sintesi, basti al riguardo por mente al fatto che l'art. 2, comma 1, lett. *a)*, l. reg. Marche, 22 novembre 2021, n. 29, qualifica i borghi storici alla stregua di agglomerati "che possono rivestire *anche* carattere artistico o di particolare pregio ambientale e paesaggistico".

[3] Si pensi al caso della l. reg. Abruzzo, 17 marzo 2004, n. 13 che definendo il

Poiché lo spazio concesso è limitato, conviene allora esplicitare la tesi che si ritiene preferibile.

Il termine borgo nel diritto non ha alcuna intrinseca oggettività: al contrario, ci sono oggettività plurime e variabili, vere qua ma non al di là; ossia, ci sono tante oggettività quante sono le ragioni per le quali quel luogo viene volta per volta normato o giuridicamente contemplato. Si tratta, cioè, di definizioni funzionalmente diversificate e strumentali, in quanto rispondenti volta per volta allo scopo concretamente perseguito, come risulta da ultimo confermato dal PNRR (v. *infra*): in assenza di una nozione generale, la definizione del contesto borghigiano da selezionare ai fini dell'ammissione a finanziamento è stata infatti rimessa alla discrezionalità strategica di ogni ente territoriale interessato, in funzione dell'esigenza primaria di contrastare lo spopolamento[4].

2. *Le fragilità dei borghi italiani al vaglio delle linee di intervento del PNRR: catalizzatore di rinascita o ennesima occasione mancata?*

Riprendendo quanto poco sopra anticipato, si osserva che, negli ultimi cento anni, la morfologia dei borghi ha conosciuto una profonda metamorfosi. Il progressivo abbandono delle aree interne[5], a favore dei grandi centri urbani, ha ridisegnato la geografia demografica e produttiva della penisola, dando luogo ad una forte polarizzazione tra centro e periferia nonché tra grandi e piccoli agglomerati urbani[6]. Infatti, a partire dal primo quarto del secolo scorso – e con un'accelerazione esponenziale nel secondo dopoguerra – il processo di modernizzazione e industrializzazione del Paese ha prodotto un massiccio esodo dalle aree interne verso le città, generando un duplice effetto: da un lato, la concentrazione delle attività economiche e dei servizi pubblici[7] nei grandi centri urbani; dall'altro, la

---

borgo come un "insieme armonico di elementi urbanistici, architettonici e storici, correlati ad una presenza di attività artigianali, turistiche e di servizio" dà per scontato e per effettivo ciò che altrove è solo anelato e futuribile (presenze turistiche e servizi).

[4] Sia consentito un rinvio a E. Guarnieri, *Ripresa e resilienza tra le vie dei borghi storici*, in *Aedon*, 2022, 3, 129 ss.

[5] Si veda: C. Vitale, *Riuso del patrimonio culturale e sviluppo delle aree interne. Le norme e le pratiche*, in *Dir. amm.*, 2022, 3, 867 ss.

[6] A. M. Oteri, *Lo spopolamento dei centri abitati: cause, processi, strategie per il patrimonio costruito. Il caso della Locride,* in G. Macchi Jánica, A. Palumbo (a cura di), *Territori spezzati. Spopolamento e abbandono nelle aree interne dell'Italia contemporanea,* CISGE, Roma, 2019, 243 - 247; E. Piroddi, *Si può dare un futuro ai centri storici minori?*, in G.L. Rolli, *Salvare i centri storici minori*, Firenze, 2008, 36 - 37.

[7] Sui servizi pubblici si richiama la definizione formulata da Valles in A. De Valles, *I servizi pubblici, in Primo trattato di diritto amministrativo italiano*, dir. da V.E. Orlando, IV, Milano, 1930.

progressiva marginalizzazione dei piccoli centri e dei borghi storici[8].

Sul piano economico, il progressivo declino delle attività agricole e artigianali ha disgregato l'ossatura produttiva che, per secoli, aveva costituito l'architrave sulla quale reggeva la sussistenza e la coesione delle comunità nei piccoli centri. Parallelamente, sul piano socioculturale, la crescente attrattività dei poli urbani – divenuti epicentri di infrastrutture, servizi e opportunità – ha esercitato una forza centripeta di straordinaria intensità, capace di catalizzare flussi migratori continui dalle aree marginali verso le conurbazioni[9]. Ne è derivato un declino demografico lento e inesorabile, aggravato dalla rarefazione progressiva dei servizi pubblici e dall'impossibilità strutturale di garantire *standard* minimi di accessibilità e qualità della vita, soprattutto nelle zone montane.

L'Abruzzo rappresenta un esempio emblematico di tale processo. Infatti, borghi quali Valle Piola, Valle Pezzata, Buonanotte Vecchio, Faraone Antico e Sperone si presentano oggi come vere e proprie cattedrali nel deserto, testimonianze silenti di un passato dissolto, segnati dall'intreccio tra isolamento geografico, crisi socioeconomica e calamità naturali che ne hanno accelerato la decadenza. Lo spopolamento ha così innescato un circolo vizioso di declino economico, culturale e identitario, indebolendo il tessuto produttivo e sociale, mettendo a rischio tanto la conservazione del patrimonio storico-architettonico, spesso lasciato in condizioni di abbandono, quanto il patrimonio culturale immateriale[10].

In tale contesto, il PNRR[11] ha agito come strumento per la "rivitalizzazione" dei borghi, non solo attraverso l'ingente iniezione di risorse data dai suoi 191,5

---

[8] Si vedano sul punto i dati ISTAT sui 'Borghi più belli d'Italia', aventi a riferimento l'anno 2019, pubblicati il 15 dicembre 2020. Secondo l'ISTAT tra il 1951 e il 2019 la popolazione residente nei borghi oggetto di analisi ha subito una contrazione di circa 185.000 unità residenti che rappresentano ad oggi una quota pari a circa il 2,5% dell'intera popolazione in Italia.

[9] 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. app.*, 2022, 4, 458 ss.

[10] In tema, A. Piazza, *Il bene culturale immateriale come bene giuridico in senso lato*, in *Aedon*, 2025, 1, e A. Gualdani, *I beni culturali immateriali: ancora senza ali?*, in *Aedon*, 1, 2024; G. Morbidelli, *Il valore immateriale dei beni culturali*, Torino, Giappichelli, 2018.

[11] Secondo M. Dugato, *L'intervento pubblico per l'inclusione, la coesione, l'innovazione e la sostenibilità ed il ruolo del servizio pubblico locale nel piano nazionale di ripresa e resili*enza, in *Munus*, 2022, 12, 1 ss., il PNRR è "un complesso atto di programmazione economica (meglio: un atto di pianificazione strategica ed economica) che non solo individua obiettivi da conseguire, lacune da colmare, carenze da correggere, ma, come ha lucidamente osservato Marco D'Alberti, disegna con razionale lucidità un percorso di azione pubblica degno di costituire un modello di governo dello sviluppo

miliardi di euro, ma soprattutto in ragione dei numerosi investimenti, concepiti per intercettare e mitigare le fragilità dei territori, soprattutto rispetto alle aree periferiche e marginali del Paese, ivi compresi i borghi.

Infatti, il Piano, articolato in sei Missioni e sedici Componenti, riconosce ai borghi e alle aree interne un ruolo strategico non solo nel quadro della coesione territoriale, ma anche quale leva di sviluppo sostenibile, innovazione culturale e inclusione sociale. In particolare, vengono destinate risorse rilevanti alla valorizzazione del patrimonio culturale e architettonico diffuso attraverso la Missione 1 – "*Digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo» – e l'investimento M1.C3.2.1, dedicato all'«Attrattività dei borghi*", prevedendo interventi finalizzati non soltanto alla riqualificazione fisica degli edifici e degli spazi urbani, ma anche alla loro digitalizzazione e alla promozione di processi di fruizione innovativa del patrimonio storico[12]. Tali azioni principali si intrecciano con interventi complementari previsti dalla Missione 5 – «*Inclusione e coesione*», Componente 2, volta alla rigenerazione urbana integrata e alla valorizzazione del patrimonio culturale, e con la Missione 2, dedicata alla rivoluzione verde e alla transizione ecologica, nella quale la sostenibilità ambientale e la tutela del patrimonio vengono concepite come dimensioni inseparabili di una politica urbana orientata alla resilienza territoriale e alla riduzione dei divari regionali. Gli interventi previsti dal PNRR sui borghi italiani si articolano, in particolare, lungo direttrici trasversali ed implicano il coinvolgimento coordinato di molteplici livelli istituzionali – enti locali, regioni, Ministero della Cultura (MiC), Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti e Ministero dell'Economia e delle Finanze – delineando un modello di *governance* multilivello. L'obiettivo dichiarato è duplice: da un lato ridurre il divario socioeconomico tra aree urbane e aree interne, dall'altro promuovere il patrimonio storico-culturale dei borghi quale leva strategica di sviluppo locale, capace di generare effetti moltiplicatori sul piano sociale, culturale ed economico.

Nell'ambito della linea A1, dedicata ai progetti-pilota individuati dalle Regioni e dalle Province autonome, è stata prevista una dotazione complessiva di 420 milioni di euro, con contributi fino a 20 milioni per ciascun borgo, per un totale di circa 398,4 milioni effettivamente assegnati. La misura si propone non solo di preservare il patrimonio monumentale esistente, ma, soprattutto, di introdurre nei ventuno borghi nuove strutture e servizi nei settori della cultura, del turismo, del sociale e della ricerca, con l'obiettivo di invertire – in una prospettiva di lungo periodo – le dinamiche di declino demografico e marginalizzazione che interessano numerosi contesti rurali e montani del Paese. Tra gli interventi, spicca il

economico e sociale".

[12] Si veda cfr. G. Piperata, *Nuovi scenari e nuove sfide per il governo della cultura*, in *Aedon*, 2022, 2.

progetto "Rocca Calascio Luce d'Abruzzo", che delinea una raffinata operazione di riqualificazione integrata del borgo. Infatti, accanto al restauro della Rocca e del centro storico, sono previste opere per la realizzazione di un forno nel cuore del paese, interventi per la creazione di una fitta rete di sentieri e piste ciclabili attorno al sito, nonché il recupero dell'ex Chiesa di San Carlo e dell'antica scuola, destinate a divenire centri di aggregazione per la comunità. È altresì contemplata la realizzazione di un'aula multimediale, chiamata ad ospitare attività formative – dalla scuola della pastorizia al centro per la tessitura, fino alle *masterclass* dedicate all'innovazione e a un polo enogastronomico – finalizzate alla valorizzazione delle competenze e dei prodotti del territorio. In questa prospettiva, la misura ambisce a trasformare il borgo in un vero e proprio "villaggio creativo temporaneo", promovendo, accanto alle attività economiche radicate nella tradizione montana, anche iniziative culturali di più ampio respiro, quali concerti, mostre e *festival* direttamente connesse alla cultura materiale e immateriale di Calascio e del suo territorio[13].

Per quanto, invece, attiene la linea B2, rivolta a 289 piccoli comuni, questa ha ottenuto circa 363,4 milioni di euro, con la conclusione delle assegnazioni entro il 24 giugno 2022. Più recentemente, il numero complessivo di borghi e imprese coinvolti nel Piano Borghi è salito a 315, per una dotazione totale di 1,02 miliardi di euro, con un livello di allocazione delle risorse stimato intorno al 95%. Uno studio aggiornato al 2 luglio 2025 segnala che risultano 7.217 interventi "completati o in esecuzione" e soltanto 507 ancora in fase di progettazione, confermando un significativo grado di operatività del Piano e la corretta attuazione delle strategie di rigenerazione territoriale e culturale[14].

Tuttavia, nonostante i risultati conseguiti e le rilevanti prospettive di valorizzazione, il PNRR continua a evidenziare criticità strutturali che ne affievoliscono la capacità di incidere in modo realmente significativo sulla riduzione dei divari territoriali. La distribuzione complessiva delle risorse presenta, infatti, marcati profili di asimmetria, orientando gli investimenti in misura prevalente verso i poli urbani maggiori e relegando in posizione subordinata i piccoli comuni, in particolare quelli del Mezzogiorno. Così delineata, l'allocazione finanziaria tende a riprodurre, se non addirittura ad amplificare, squilibri storicamente radicati che le politiche di coesione avrebbero dovuto mitigare. Tale disparità, che si configura come effetto di una strutturale marginalizzazione delle istanze locali, trova la propria origine, in larga misura, nel limitato coinvolgimento dei livelli di governo locale e regionale nella fase di programmazione, la quale ha privilegia-

[13] Sul progetto '*Rocca Calascio Luce d'Abruzzo*' si rinvia a *www.roccacalascioluce dabruzzo.it*.

[14] Osservatorio Pnrr, *Nei borghi il Pnrr corre: ai box solo il 7% delle misure*, Sole24 Ore, 2 luglio 2025.

to logiche decisionali verticistiche e gerarchizzate, scarsamente compatibili con le esigenze reali dei territori[15]. Ciò emerge con particolare evidenza nell'ambito degli interventi destinati alla rigenerazione delle aree rurali, dove la mancanza di una strategia unitaria ha impedito di delineare un quadro coerente. È il caso del predetto investimento 2.1 M1C3 "Attrattività dei Borghi", che pur registrando tentativi virtuosi da parte di numerosi progetti volti a valorizzare le tradizioni agricole dei territori, non è stato sempre accompagnato da un adeguato coordinamento con le relative misure di settore, funzionali al perseguimento degli obiettivi complessivi del Piano[16].

A questa condizione si aggiunge la debolezza organizzativa di numerosi piccoli comuni, ostacolo non marginale alla gestione di strumenti di complessità elevata come quelli previsti dal PNRR, nonché al rispetto delle scadenze stringenti imposte, aggravando così il rischio che le risorse disponibili non producano effetti strutturali durevoli, come rilevato dalla Corte dei conti nella Relazione annuale 2023-2024[17]. Molti piccoli centri risultano, infatti, gravemente indeboliti dalle prolungate politiche di contenimento della spesa pubblica, che hanno prodotto un significativo ridimensionamento delle dotazioni organiche, con ricadute immediate e profonde sulla capacità progettuale e gestionale degli enti. Emblematico, in tal senso, è il dato relativo alla contrazione complessiva del personale comunale, pari a circa ottantamila unità (–20%) negli ultimi anni, fenomeno che ha inciso in modo ancor più pronunciato nel Mezzogiorno (–24,3%) rispetto al Centro-Nord (–17,8%). Tale processo regressivo ha determinato la riduzione della dotazione media da 50 a 42 dipendenti per comune, cui si affianca un parallelo decremento del rapporto tra personale e popolazione residente, sceso da 69 a 62 dipendenti ogni 10.000 abitanti[18].

Il paradosso che ne risulta è, quindi, evidente: misure elaborate per ridurre il *gap* sociale, economico e territoriale potrebbero finire, in assenza di un'adeguata

---

[15] Per un maggior approfondimento sul punto sia consentito un richiamo a V. Sticchiotti, *Le regioni italiane e la governance del PNRR: un'analisi sul rapporto fra centro e territori a quattro anni dall'entrata in vigore del d.l. n. 77/2021*, in *Munus*, 2025, 1, 173 ss.

[16] R. Henke e D. Stort, *Il Pnrr per l'agricoltura e le aree rurali: strategie e governance,* a cura di G. Coro', M De Castirs, D. Scalera, *Pnrr Italia-Il difficile equilibrio tra i territori,* Roma, Donzelli, 2022, 168 ss.

[17] Secondo la Sezione Regionale di Controllo della Campania, *Attività di controllo anno 2023/2024*, 2024, 9, c'è il rischio che una "forte iniezione di liquidità, ove non correttamente governata, attraverso un'adeguata programmazione, si rifletta negativamente sull'equilibrio di bilancio anziché tradursi in occasioni effettive di sviluppo, soprattutto per le amministrazioni finanziariamente più 'fragili'".

[18] Report, *Comuni: vincoli strutturali e opportunità del PNRR*, ISTAT, 19 marzo 2024.

capacità d'azione, per cristallizzarlo ulteriormente, aggravando le endemiche fragilità dei piccoli centri. Da qui la domanda sorge spontanea: "il PNRR ha realmente agito quale catalizzatore di rinascita per i borghi o rappresenta l'ennesima occasione mancata?"

Dare una risposta definitiva appare, allo stato attuale, ancora prematuro e soltanto l'evoluzione dei prossimi anni consentirà di valutare la portata effettiva delle scelte intraprese. Resta, tuttavia, incontestabile che, che senza un investimento parallelo e sistemico nel rafforzamento organizzativo dei piccoli centri – in termini di risorse umane e dotazioni tecniche strumentali – le risorse del PNRR rischiano di produrre effetti meramente congiunturali, incapaci di incidere sulle cause profonde della marginalizzazione dei piccoli centri storici. Solo la costruzione di una solida struttura amministrativa, integrata con misure coerenti con le esigenze endogene del territorio, può trasformare gli interventi del Piano in leve di sviluppo durevoli per la rigenerazione dei borghi trasformandoli da mere «cattedrali nel deserto» a laboratori di resilienza e sostenibilità da prendere a modello.

Le politiche abitative come vettore per il rilancio dei borghi storici

Klaudia Kurcani

Sommario: 1. Note introduttive sul rapporto tra politiche abitative e borghi storici. – 2. (Oltre) le misure "tradizionali" per la rivitalizzazione dei borghi storici. – 3. Verso una nuova dimensione del diritto all'abitare nei borghi.

1. *Note introduttive sul rapporto tra politiche abitative e borghi storici*

L'associazione tra politiche abitative e borghi storici potrebbe non apparire immediata, inducendo a ritenere che si tratti di categorie tra loro non comunicanti, eppure così non è. Tale binomio ha difatti assunto ancora maggiore rilievo a seguito dei fenomeni di degrado del tessuto urbanistico ed edilizio che hanno investito i borghi, cui ha fatto seguito un loro progressivo spopolamento[1]. Tale situazione ha reso necessaria l'adozione di strumenti che andassero nel senso di una loro rivitalizzazione, i quali si sono declinati in interventi realizzati *per* e *sul* territorio. Accanto a questi, però, sono state sperimentate strategie ulteriori per fare fronte alla loro crisi, le quali si inseriscono entro il perimetro delle politiche abitative.

Se l'esigenza di contrastare lo spopolamento appare sempre più attuale, ciò che pare al contempo fondamentale è definire delle misure efficaci per affrontare il problema. La via elettiva è stata individuata nel rafforzamento dell'offerta turistica, con l'obiettivo di rendere i borghi storici sempre più attrattivi, ma ne-

[1] I dati Istat mostrano che i residenti nei borghi sono progressivamente diminuiti. Sul punto si vedano i dati Istat sui Borghi più belli d'Italia, relativi all'anno 2019 e pubblicati il 15 dicembre 2020. Più recentemente si cfr. anche le indagini dell'Istat, *Il patrimonio culturale nelle aree interne*, di febbraio 2025 ed il rapporto annuale su *La situazione del Paese*, 2025, 112 ss. Sul punto si v. anche P.L. Cervellati, *La sorte dei piccoli centri storici: abbandonati, trasfigurati, turisticizzati*, in *Boll. Italia Nostra*, 2009, il quale rileva che "i cosiddetti centri storici minori si possono suddividere schematicamente in tre categorie: - "incapsulati" nell'espansione edilizia e nell'agricoltura industrializzata; - "abbandonati" nel territorio spesso incolto, abbandonato come l'insediamento; - "trasfigurati" dal recupero omologante del turismo".

gli ultimi tempi si è consolidata la consapevolezza della necessità di intervenire anche sul piano abitativo. Se gli interventi turistici favoriscono un rilancio del borgo storico con riguardo ad esigenze di "breve periodo", le politiche abitative puntano invece ad una rivitalizzazione più duratura dei borghi, soddisfacendo così bisogni anche (anzi, soprattutto) nel "lungo periodo". In questo modo, viene a crearsi un legame dicotomico tra politiche abitative e borghi, il quale presenta profili di opportunità che devono essere sfruttati e necessariamente implementati.

Prima di esaminare alcuni degli strumenti predisposti per contrastare lo spopolamento dei borghi, due preliminari precisazioni si rendono necessarie. La prima riguarda l'intreccio del tema delle politiche abitative con il diritto all'abitare, definito come "diritto sociale inviolabile"[2], oramai riconosciuto come esigenza fondamentale a cui le amministrazioni non sempre riescono a rispondere adeguatamente[3].

La seconda concerne il concetto di borgo, i cui contorni appaiono ancora poco definiti, nonostante gli sforzi di alcuni legislatori regionali nel fornire una definizione di tale categoria giuridica[4], tentativo peraltro compiuto anche recentemente dal Piano nazionale di ripresa e resilienza (Pnrr)[5]. Il tema dei borghi si

---

[2] In questi termini C. cost., sentenze n. 161/2013, n. 61/2011 e n. 404/1988. La Consulta ha avuto modo di rilevare che "il diritto all'abitare è funzionale a che la vita di ogni persona rifletta ogni giorno e sotto ogni aspetto l'immagine universale della dignità umana" (sentenza n. 217 del 1988; nello stesso senso, sentenze n. 106 del 2018, n. 168 del 2014, n. 209 del 2009). Il "diritto all'abitare" è stato definito come un diritto poliedrico, dinamico, poroso e in movimento (così E. Olivito, *Il diritto costituzionale all'abitare. Spinte proprietarie, strumenti della rendita e trasformazioni sociali*, Jovene, Napoli, 2017, spec. 24 ss.

[3] Ciò assume ancora maggior vigore se si considera che l'edilizia residenziale è stata qualificata come un servizio pubblico. Sul punto sono ancora attuali le considerazioni di M. Nigro che nel suo contributo *L'edilizia popolare come servizio pubblico*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1957, 118 ss., qualifica l'edilizia popolare in termini di servizio pubblico.

[4] La Regione Emilia-Romagna ha recentemente presentato un progetto di legge avente ad oggetto le "Disposizioni per la riqualificazione e la valorizzazione dei Borghi", il quale fornisce una definizione di borgo storico. L'art. 2, comma 1, lett. *a)*, della proposta di legge descrive i borghi storici come "gli agglomerati insediativi che conservano in modo significativo nell'organizzazione territoriale, nell'impianto urbanistico e architettonico o nelle strutture edilizie gli elementi del patrimonio storico, artistico e culturale e proprie originarie funzioni economiche, politiche e sociali collegate alle caratteristiche del territorio, che possono rivestire anche carattere artistico o di particolare rilevanza ambientale e paesaggistica".

[5] Le linee di indirizzo sulle modalità attuativa dell'intervento 2.1 "Attrattività dei borghi", M1C3 turismo e cultura del Pnrr, definiscono i borghi come "quei piccoli insediamenti o nuclei storici che hanno mantenuto la riconoscibilità della loro

collega poi anche con il diritto alla città e questo considerato il rapporto tra città e borghi, che non è solo un rapporto "statico (definito da caratteristiche morfologiche e dimensionali), bensì e pertanto anche un rapporto dinamico (…) ma non osmotico"[6].

Il legame tra politiche abitative e borghi assume contorni fisionomici diversi a seconda del contesto territoriale di riferimento: nei piccoli borghi, infatti, tali politiche sono differenti rispetto a quelle dei grandi centri urbani. In questi ultimi, l'esigenza è quella di fare fronte ai crescenti prezzi di mercato degli acquisti e delle locazioni delle case, ovvero alla c.d. emergenza abitativa, mentre nei borghi il nodo principale è il recupero e la riqualificazione del tessuto urbanistico-territoriale, al fine così di renderlo attrattivo e rilanciarlo.

Ed è proprio da tale rapporto (e dai profili di opportunità che questo presenta) che muoveranno le seguenti riflessioni.

2. *(Oltre) le misure "tradizionali" per il rilancio dei borghi storici*

Se per quei borghi definiti come belli le principali misure per favorire il loro rilancio sono andate nel senso di intervenire, in termini rafforzativi, sull'offerta turistica, i medesimi strumenti non sono invece parsi sufficienti allo scopo per quei borghi abbandonati[7], o perché non considerati esteticamente e turisticamente attrattivi o perché situati in aree interne. Per questi ultimi, il rilancio non

struttura insediativa storica e la continuità dei tessuti edilizi storici; nel caso di piccoli e piccolissimi comuni possono coincidere con il centro urbano del territorio comunale mentre in tutti gli altri casi sono da intendersi come nuclei storici prevalentemente isolati e/o separati rispetto al centro urbano e pertanto non coincidenti con il centro storico o porzioni di esso".

[6] Così E. Guarnieri, *Ripresa e resilienza tra le vie dei borghi storici*, in *Aedon*, 2022, 2. Più in generale, sul diritto alla città, H. Lefebvre, *Il diritto alla città*, Ombre corte, Bologna, 2014; J.B Auby, *Droit de la ville. Du fonctionnement juridique des villes au droit à la ville*, LexisNexis, Paris, 2016 e, ancor più recentemente, G. Piperata, *La città "verde" e le sfide per il diritto*, in M. Brocca e M. Roversi Monaco (a cura di), *Diritto e città "verde"*, Mimesis, Milano, 2023, 26 ss.

[7] Sul punto si rinvia alle considerazioni di F. Barbera e J. Dagnes, *Bruttitalia: la vita quotidiana dove i turisti non vogliono andare*, in *Contro i Borghi. Il Belpaese che dimentica i paesi*, a cura di F. Barbera, D. Cersosimo e A. De Rossi, Donzelli Editore, Roma, 2022, 5 ss., spec. 9, i quali riflettono sulla "Bruttaitalia" rilevando che "è una realtà anche nelle nostre aree interne in abbandono (…) e che i borghi tipici e belli", oscurano i paesi, annichiliscono la rilevanza del contesto che permette al paese di vivere». Si v. anche P. Grandinetti, D. Chiriaco e M. Valle (a cura di), *I borghi della Calabria: dall'abbandono alla rinascita*, Rubbettino, Catanzaro, 2023.

passa tanto attraverso il rafforzamento dell'offerta turistica, quanto mediante strumenti volti a riqualificarne il tessuto urbanistico-edilizio.

Proprio per questa ragione, le politiche abitative paiono fondamentali per il recupero di quei borghi degradati e spopolati. In questi, infatti, v'è necessità di limitare il fenomeno di desertificazione e incentivare la "restanza" nel borgo, intervenendo sul patrimonio edilizio esistente e riqualificandolo. E, per fare ciò, un ruolo centrale è svolto dagli strumenti di rigenerazione urbana, pensati per contrastare il degrado urbanistico, edilizio ed ambientale degli immobili[8]. Gli interventi si concentrano così sulla conservazione, il recupero e la ristrutturazione edilizia e urbanistica degli immobili destinati a insediamenti residenziali[9].

Pone in rilievo l'importanza di tali strumenti anche il Pnrr, che contiene una apposita missione proprio relativa all'attrattività dei borghi. All'interno di questa, una linea di intervento è dedicata ai progetti locali per la rigenerazione culturale e sociale, pensati per contrastare il degrado urbanistico degli immobili, attraverso la riqualificazione degli spazi pubblici e la rigenerazione del patrimonio storico-architettonico[10].

In questo contesto si colloca il bando "Borghi" del Ministero della cultura, che mira a incentivare la crescita economica e contrastare lo spopolamento in quasi duecentocinquanta borghi con meno di cinquemila abitanti[11]. L'obiettivo principale è quello di rigenerare il patrimonio edilizio del territorio, al fine

---

[8] Sulla rigenerazione urbana si v. E. Fontanari e G. Piperata, *Agenda re-cycle. Proposte per reinventare la città*, il Mulino, Bologna, 2017; F. Di Lascio e F. Giglioni (a cura di), *La rigenerazione di spazi e beni urbani. Contributo al diritto delle città*, il Mulino, Bologna, 2017. Si v. anche L. Giani e M. D'Orsogna, *Diritto alla città e rigenerazione urbana. Esperimenti di resilienza*, in *Scritti in onore di Eugenio Picozza*, a cura di C. Franchini, N. Paolantonio e A. Police, vol. III, Editoriale scientifica, Napoli, 2019, 2005 ss.

[9] Così A. Sau, *La rivitalizzazione dei borghi e dei centri storici minori come strumento per il rilancio delle aree interne*, in *federalismi.it*, 2018, 3, 1 ss.

[10] L'investimento 2.1 "Attrattività dei borghi" nell'ambito del Pnrr prevede un finanziamento suddiviso in due linee d'intervento: la linea A, dedicata a progetti pilota per la rigenerazione culturale, sociale ed economica dei borghi a rischio abbandono, e la linea B, dedicata a progetti locali per la rigenerazione culturale e sociale. Si v. anche lo studio *L'Italia dei borghi nel Pnrr. Studi e progetti per la rigenerazione dei centri storici minori*, realizzato dalla Fondazione patrimonio comune, Anci e dall'Università Sapienza di Roma, luglio 2024.

[11] Negli avvisi pubblici viene precisato che l'obiettivo è quello di promuovere progetti per la rigenerazione, valorizzazione e gestione del grande patrimonio di storia, arte, cultura e tradizioni presenti nei piccoli centri italiani, integrando obiettivi di tutela del patrimonio culturale con le esigenze di rivitalizzazione sociale ed economica, di rilancio occupazionale e di contrasto dello spopolamento.

di "riabilitare" i borghi abbandonati o in via di spopolamento. Tali interventi non solo favoriscono il trasferimento di nuovi abitanti (o il ritorno di quelli "vecchi") verso i borghi, contribuendo in questi modo al loro ripopolamento, ma concorrono al contempo ad aumentarne l'attrattività turistica.

Accanto a tali strumenti, però, nell'ultimo periodo sono state sperimentate delle ulteriori misure sempre volte a favorire il loro ripopolamento. Molti borghi hanno promosso l'iniziativa "Case a un euro", proprio per incentivare il trasferimento di persone nel territorio comunale, favorendo l'acquisto di una prima o di una seconda casa ad una cifra simbolica di un euro[12]. Il progetto riguarda le abitazioni vecchie e abbandonate o a cui i proprietari rinunciano perché non intendono ristrutturarle o vivono altrove. Tali immobili vengono così messi sul mercato, e l'amministrazione comunale si occupa di offrirli a chi è interessato al prezzo simbolico di un euro, subordinando tale acquisto all'impegno di ristrutturare l'immobile a proprie spese.

Il primo comune italiano a lanciare il progetto è stato Salemi e l'amministrazione comunale, al fine di dare stabilità al progetto, ha creato un apposito sito contenente l'elenco di tutti gli immobili con fotografie e dati catastali[13]. Anche altri comuni hanno aderito all'iniziativa: nel comune di Fabbriche di Vergemoli gli immobili ristrutturati sono stati quaranta, mentre a Patrica l'amministrazione comunale ha messo in vendita trentotto immobili in completo stato di abbandono, promuovendo così la loro riqualificazione[14]. Proprio al fine di fare fronte al degrado edilizio degli immobili, l'acquisto è subordinato all'impegno di occuparsi della loro ristrutturazione e i bandi contengono pertanto una disciplina dettagliata in merito alla programmazione e gestione degli interventi mediante cui riqualificare l'immobile, favorendo in questo modo l'insediamento abitativo di famiglie così come il recupero della funzione abitativa del centro storico.

L'iniziativa delle case a un euro ha riguardato immobili di proprietà non solo privata, ma anche pubblica. In taluni casi è stata l'amministrazione comunale a mettere a disposizione i propri immobili: è il caso del comune di Zungoli, che

---

[12] A.M. Colavitti, A. Floris, V. Onnis e S. Serra, *Pratiche dell'abitare nei territori in contrazione. "Case a 1 euro" e l'insostenibile leggerezza delle politiche*, in *Tracce urbane*, 2024, 342 ss.

[13] L'amministrazione comunale ha creato il sito *www.1eurohome.it*.

[14] Nelle linee guida per la regolamentazione dell'iniziativa progettuale di recupero e valorizzazione del centro storico cittadino a Patrica case ad 1 euro viene precisato che "L'iniziativa progettuale, denominata "A Patrica case ad un euro", prevede la programmazione e la gestione di interventi ed azioni per il recupero della funzione abitativa del Centro Storico, mediante riqualificazione del tessuto urbanistico-edilizio che favorisca l'insediamento abitativo di famiglie, di attività turistico - ricettive e di negozi o botteghe artigianali".

con delibera di giunta comunale del 13 febbraio 2025, n. 9, ha disposto la cessione di undici immobili di proprietà comunale[15], precisando, nel bando, che l'obiettivo è quello di promuovere un progetto complessivo di messa in sicurezza e riqualificazione del centro storico, così come di ripopolamento e valorizzazione del borgo.

Le misure per contrastare lo spopolamento dei borghi non si sono limitate in interventi di rigenerazione urbana e di ristrutturazione del patrimonio edilizio esistente, ma hanno riguardato anche la sperimentazione di incentivi economici per coloro che decidono di trasferirsi nel borgo. A Roseto Valfortore, in Puglia, l'amministrazione comunale ha offerto cinque mila euro a chi decide di trasferirsi nel borgo ed aprire un'attività economica, e nel bando viene delineata anche una corsia preferenziale per i cittadini che sono andati via da Roseto Valfortore e decidono di ritornarvi.

Il comune di Radicondoli ha invece promosso il progetto "WivoaRadicondoli 3.0", il quale prevede l'erogazione di contributi per la locazione, arrivando a coprire sino al cinquanta per cento dell'affitto per i primi due anni dal trasferimento, con l'impegno, però, mantenere la residenza nel borgo per almeno dieci anni. Anche la provincia autonoma di Trento ha promosso il bando "Case Trentino 2025", con cui la provincia offre contributi fino a centomila euro a coloro che intendono acquistare o ristrutturare immobili in borghi e aree montane in via di spopolamento[16]. In questo caso, il contrasto allo spopolamento avviene mediante la messa in atto di incentivi, soprattutto economici, volti ad attrarre nuovi residenti nei borghi.

Lo strumentario ora impiegato dalle amministrazioni comunali per il rilancio dei borghi non si limita più all'impiego di "tradizionali" strumenti che incidono primariamente sul piano turistico, ma prevede altresì la sperimentazione di forme di incentivo che vanno dalla riqualificazione dei luoghi e degli immobili abbandonati, alla messa in atto di misure, soprattutto economiche, volte ad incentivare il trasferimento di nuovi abitanti entro il tessuto territoriale del borgo.

---

[15] L'amministrazione comunale ha disposto il censimento degli immobili fatiscenti del centro storico e da questo è emersa l'esistenza di numerosi edifici che versano in condizioni di abbandono e fatiscenza, alcuni dei quali sono così stati messi a disposizione della collettività.

[16] Con delibera di giunta provinciale del 29 aprile 2025 la provincia di Trento ha approvato il progetto Case Trentino 2025, il quale si pone come obiettivo quello di perseguire "l'incremento della popolazione di questi centri abitati, attraverso il recupero e la riqualificazione a fini abitativi del patrimonio edilizio esistente e prevede un sostegno finanziario per il recupero e la riqualificazione degli immobili e delle relative pertinenze, situati nei comuni, o nelle parti del relativo territorio, individuati con deliberazione della Giunta provinciale".

3. *Verso una nuova dimensione del diritto all'abitare nei borghi*

Le considerazioni sin qui condotte svelano che le politiche abitative stanno sempre più contribuendo al contrasto dello spopolamento dei borghi storici. Accanto agli strumenti di rigenerazione urbana, pensati per rilanciare il tessuto economico-territoriale del borgo, tanto per il soddisfacimento di esigenze di breve periodo (connesse soprattutto alla dimensione turistica), quanto di lungo periodo (volte, queste ultime, ad incentivare il trasferimento nel borgo), negli ultimi anni sono state sperimentate delle ulteriori misure pensate per fare fronte al loro degrado.

Tali politiche presentano una dimensione del tutto peculiare e specifica per i borghi storici e, più in particolare, per la loro esigenza abitativa. Queste devono infatti plasmarsi in ragione delle esigenze del territorio e vanno nel senso di incentivare il trasferimento (e, in taluni casi, il ritorno) di residenti nel borgo, favorendo così la restanza nei borghi abbandonati o in via di spopolamento o la loro la "ri-abitazione".

Le politiche pubbliche non devono quindi più andare solo nel senso del rafforzamento dell'offerta turistica, ma devono cristallizzarsi anche in misure volte ad incentivare il trasferimento di abitanti nel borgo, affermandosi, così, la dimensione abitativa sempre più come vettore per il rilancio dei borghi storici.

Il ripopolamento dei borghi tra mobili strutture dominicali e *public policies*

Marco Martino

Sommario: 1. La grande dicotomia di fronte a una nuova ecologia degli spazi. – 2. L'elasticità dei modelli proprietari. – 3. Segue: … secondo due possibili paradigmi. – 4. Il fattore transgenerazionale.

1. *La grande dicotomia di fronte a una nuova ecologia degli spazi*

L'indagine circa il ruolo della regolamentazione giuridica privata e, segnatamente, dell'autonomia contrattuale nella conformazione dei diritti di godimento muniti del crisma della realità riceve nuova linfa dalla peculiarità di fenomeni di re-urbanizzazione, come quelli che interessano i borghi storici.

La coesistenza di piani che attingono sia al diritto privato, sia al diritto amministrativo e dell'urbanistica – dunque, in fondo, alla "grande dicotomia" – lungi dal presentarsi alla stregua di un dialogo tra voci dissonanti, si atteggia a compenetrazione di logiche che, muovendo dalle specificità tassonomiche dei singoli settori, disvelano un sostrato comune. Al contempo, siffatte specificità disciplinari determinano non già l'allontanamento dell'interprete da una comprensione globale e veridica dei fenomeni, ma in ultima analisi una più profonda apprensione del significato di questi ultimi.

Il borgo, da questo punto di vista, diventa un nuovo laboratorio per l'analisi di *commons* e *anticommons* (secondo la formula resa nota da Heller), in cui è il borgo stesso a divenire merce.

Con un gioco di parole, il borgo diviene nuova *scar-city* da governare (gli spazi, la loro attrattività, la loro sfruttabilità economica), secondo un paradigma diverso da quello della città, del grande insediamento: esso vive di una ecologia dei rapporti totalmente e programmaticamente distante dal modello urbano tradizionale. Il ripopolamento dei borghi storici – quale fenomeno non già meramente osservato, ma incentivato – impone di governare in modo ordinato ed efficiente una nuova economia dello spazio: essa non è riconducibile, come è ovvio, ad alcuna delle esperienze in cui, più da vicino, siamo abituati ormai a osservare il fenomeno della conurbazione come momento di verifica della tenuta dei meccanismi giuridici di mediazione degli interessi in gioco nella moderna

società industriale e post-industriale; e nemmeno può ridursi alla comprensione della realtà agraria come un contesto in cui – per ragioni economiche, e spesso anche storiche, con meccanismi di più intensa *path dependancy* delle strutture dei rapporti sociali – i modelli astratti proprietari *individualistici* cedono alla necessità di contemplare forme di godimento più articolate, oggettivamente e soggettivamente. Se l'istituto della comunione e del condominio, tipicamente *prossimo* alle esigenze abitative di comunità concentrate in spazi ristretti, ha generato strutture come i consorzi di urbanizzazione, la realtà agraria conosce ancora fenomeni come la proprietà collettiva delle partecipanze agrarie, o l'interessantissima realtà degli usi civici.

Nel borgo da ripopolare i rapporti sociali, in ipotesi, sono distanti da quella conflittualità profonda, a volte violenta e lacerante, propria dei grandi agglomerati (dimensione non certo nuova: basterebbe ricordare a tal proposito gli affreschi di interni, a tinte forti, del Dostoevskij di *Delitto e castigo*); manca un antagonismo sociale stilizzabile in gruppi di interessi contrapposti che si rifletta immediatamente in una conquista progressiva di spazi, di quartieri, di intere zone: conquista ora al benessere, ora al degrado.

Il tema, piuttosto, diviene quello di un «grazioso» ed economicamente lucroso sfruttamento dell'amenità dei luoghi, della loro rilevanza culturale, nel contesto di una desiderata rinascita demografica del territorio – conquistata sottraendo unità ad altri territori – che contrasta il pregresso spopolamento, in passato avvenuto verso l'affascinante, ma terribile città.

È evidente che tutto ciò non può che riflettersi sulle strutture giuridiche chiamate a mediare gli interessi di una siffatta, peculiare realtà.

Si pensi alle valutazioni che soggiacciono all'adozione di una legislazione – come quelle che sono oggi all'ordine del giorno di molte agende politiche regionali – concernente la limitazione dimensionale degli spazi abitativi che possono essere, da un proprietario, locati per brevi periodi di tempo. È parimenti evidente come non sia possibile procedere allo stesso modo allorquando l'intervento riguardasse non già la città, ma un borgo storico che si punti a ripopolare. Per quest'ultimo l'obiettivo è quello di assicurarne l'attrattività in ragione di una sua rinomanza culturale e senza trasformarlo in una sorta di enorme agglomerato alberghiero, disincentivando gli affitti brevi, ma al contempo tutelando una redditività di beni, per i "nuovi" proprietari, soggetti a costi di manutenzione a volte elevatissimi (si pensi a un palazzo storico, in parte destinato all'abitazione del nuovo aspirante titolare e in parte alla ricettività turistica). Le medesime limitazioni, in una grande città, si giustificano invece sostanzialmente al fine di contrastare un innalzamento dei prezzi delle locazioni di medio-lungo termine, a vantaggio di fenomeni di concentrazione immobiliare già ampiamente sedimentatisi ma a discapito delle esigenze abitative della popolazione e di grandi masse di forza lavoro e di nuclei familiari medio-piccoli.

2. *L'elasticità dei modelli proprietari*

Fatto una simile premessa va osservato come pochi ambiti, come quello dei diritti dominicali, si dimostrino proni a una considerazione del fenomeno giuridicamente rilevante che varia – nelle possibili declinazioni osservabili in una prospettiva storico-comparata – più che in ragione di presupposti storici puntuali, per effetto invece di sedimentazioni progressive di regole diffuse, non organizzate, e di strutture di pensiero connotate da un tradizionalismo esasperato; strutture le quali, una volta che il giurista guardi in particolare ai meccanismi giurisdizionali di traduzione dei fenomeni proprietari (azioni reipersecutorie, inibitorie, risarcitorie, di riduzione in pristino ecc.), affondano nella stessa raffigurazione delle prerogative giuridiche che si coagulano intorno al «diritto». Di modo che tali strutture sovente spiegano ben più che una considerazione «a tavolino» della differenza tra istituti, e rimandano ad assetti di sistema nei quali la «costituzione materiale del diritto privato» si ripropone con forza; è, per esempio, il caso della distinzione angloamericana tra *easements, enforceable in courts of law*, ed *equitable servitudes, enforceable in courts of equity*, in cui la differenza di approccio dell'*Equity* determina una maggiore elasticità nel riconoscimento di *negative easements*, di limitazioni consistenti nella preclusione del titolare a godere del bene in un certo modo, tradizionalmente guardati con diffidenza, tanto che la loro "espansione", caso per caso, avviene mediante la costruzione di un contestatissimo – perché discrezionale – criterio di «*touch and concern*», che ricorda da vicino quello dell'«utilità del fondo» del nostro art. 1027 cod. civ.

E, ancora, quanto sopra suggerisce di ripensare ai casi in cui Corti tedesche, svizzere, francesi, più di rado inglesi (casi che possono trovarsi facilmente enumerati in qualunque trattato specialistico), valutano che l'*enforcement* di un vincolo negativo debba essere escluso per ragioni di *public policy* (si pensi al caso, di scuola, della *servitude* che imponga di non aprire un'attività concorrente, come un albergo): formula in cui si identifica, necessariamente, un certo bilanciamento tra l'esigenza di evitare forme di sfruttamento ingiustificato di una posizione di vantaggio pregressa (se non addirittura monopolistica) e di assicurare, sull'altro fronte, la tutela di legittime aspettative di sfruttamento economico in capo al titolare del fondo «dominante», che l'attività altrui comprometterebbe in maniera non compensabile. Senza contare che in queste ipotesi – ma il tema si allarga oltremodo – resta sullo sfondo la questione se detto vincolo negativo sia, in senso stretto, un vincolo «proprietario» ovvero «personale», se esso sia tecnicamente una servitù prediale ovvero una obbligazione di *non facere*, eventualmente da attrarsi, secondo la prospettiva italiana, nelle limitazioni future di contrarre *ex* art. 1379 cod. civ. (ove la legittimità della limitazione segue tutt'altro criterio applicativo, come è noto). Distinzione che, *a grandi linee*, si ritrova un po' ovunque: per esempio, nell'esperienza tedesca ed elvetica, *Grunddienstbarkeit* e *Personaldienstbarkeit*, o in quella angloamericana dei *covenants running with the land*,

in cui parimenti si esprime il contrasto tra un vincolo "sulla cosa" e, quindi, sul diritto pieno, ora gravato e compresso dal diritto minore, ovvero un vincolo personale di natura obbligatoria e di fonte contrattuale, destinato a cambiare centro di imputazione *con il mutamento della titolarità della cosa*.

Le difficoltà classificatorie, sin qui soltanto accennate, derivano da una constatazione ancor più seminale.

Non è chi non veda come sia ben diverso ricostruire una situazione giuridica di appartenenza in termini, per l'appunto, di attribuzione di un *quid* sostanziale – plasticamente raffigurabile come la componente del paniere costituito dal "patrimonio" e del soggetto – oggetto di un potere di disposizione (più o meno pervasivo) ovvero di prerogative (facoltà, poteri, ma anche doveri, limiti) e rimedi che, nella loro proiezione conflittuale (la lite, la *dispute*), e una volta abbandonata l'idea di una "vicenda giuridica" del diritto (o del rapporto giuridico in cui esso si inscrive) con tutto il portato concettuale che ne deriva (per esempio in termini di opponibilità del risultato), si rivelano piuttosto atti ad assicurare il soddisfacimento di certuni interessi dei consociati in luogo di altri. Se nel primo caso le prerogative medesime, che finiscono così per essere il *quid proprium* del diritto che vorrebbe racchiuderle in un'unica entità autonomamente rilevante, sono viste quali un precipitato dello stesso stare del soggetto davanti al diritto, nel secondo è la *regolazione* degli interessi privati, mediante la loro corretta giurisdizionalizzazione (e, dunque, tramite l'irruzione del conflitto di interessi sulle prerogative del singolo, rimessa al giudizio di un *terzo*) a segnare la riconduzione del paradigma proprietario, e la sua gestione *lato sensu* amministrativa, sotto l'ombrello della *rule of law*.

Non deve del resto sorprendere che questa doppia anima sia destinata a essere sempre più presente alla consapevolezza dei giuristi, proprio nel momento in cui l'attenzione si sposta dalla cerusica ricostruzione delle regole di dettaglio di un istituto proprietario, in tutte le sue sedimentazioni e incrostazioni disciplinari (si pensi al tema, mai sopito, dei doveri facenti capo al titolare del fondo servente e alla pervasività della regola per cui *servitus in faciendo consistere nequit*), a quello delle dinamiche che interessano i diritti proprietari, sol che se ne consideri la loro incidenza sistemica sulle trame di un ordinamento ormai non più visto come una sorta di inveramento, hegelianamente inevitabile, dell'individuo nello Stato, da cui poi ridiscenda ogni posizione di vantaggio in quanto *concessa*, ma come una mediazione continua (e amministrata) di interessi non più gerarchicamente organizzati attraverso il prisma della loro recezione normativa (il guscio del gheriglio), ma enucleati da assetti di fonti multilivello che ne segnano direttamente l'ingresso nell'agone giuridico.

Basti considerare come, sol pensando al diritto italiano, e volendo offrire esempi di davvero semplice apprensione, il diniego al *tradens* della *soluti retentio*, allorquando la prestazione da lui adempiuta in esecuzione di un contratto traslativo nullo, e altresì *contra bonos mores*, sia consistita nella consegna di una

res, finisca per atteggiarsi *sostanzialmente*, secondo alcuni, in una vicenda anche traslativa del diritto, per quanto la ripetizione dell'indebito sia altra cosa dalla rivendica (che spetterebbe, in ipotesi, a chi abbia trasferito, come detto, con un contratto nullo); o di come, secondo alcuni studiosi del negozio di accertamento, il carattere preclusivo che si attribuisce al suo effetto proprio (c.d. *Ausserstreitsetzung*) determini di fatto, quando oggetto dell'accertamento sia un diritto reale, il suo trasferimento, con quanto ne consegue in punto di trascrizione. E, sul fronte del *common law*, è quasi scontato ricordare l'evoluzione dei meccanismi di *estoppel*, i quali – nella loro specifica configurazione «*proprietary*» – hanno fatto sì che un rimedio eminentemente "pretorio" fosse in grado di riconfigurare finanche le modalità di circolazione dei diritti, derogando alla tipicità dei titoli, pur presente in una tradizione giuridica che consapevolmente ha abbracciato da tempo – malgrado tutt'altra genesi, su cui si misura la differenza tra *real property* e *personal property* – un approccio sostanzialista alla *property law*.

Nel primo esempio la questione è ormai traghettata – per effetto di recenti, e note, decisioni della Corte di cassazione – in una visione dei rapporti economici «eticizzata» da principi solidaristici e di correttezza che rendono di fatto, per quanto detto, in ultimo possibile un acquisto del diritto *contra iniquitatem*; nel secondo esempio, non è chi non veda come l'accaparramento privato di prerogative del potere giudiziario (l'accertamento preclusivo di qualunque difforme cognizione) apra le porte, di nuovo, a una rimodulazione delle situazioni di appartenenza slegata dal monopolio della previsione legislativa, che la giurisdizione sarebbe deputata ad attuare; nel terzo, infine, la tutela di un affidamento non negligente e negligentemente ingenerato induce a creare posizioni dominicali sconfessando la tipicità dei titoli di acquisto.

Che la trasversalità di questi temi sia non già un mero esercizio di approssimativa comparazione di autoreferenziali tassonomie, ma l'indice di un sottosuolo giuridico, in cui – senza voler nemmeno tentare di sondarne l'origine – si agitano temi del tutto *analoghi*, basterebbe considerare l'imbarazzo che accosta giuristi continentali e giuristi inglesi nel considerare rispettivamente il diritto di godimento del conduttore, pur munito dei presidi a tutti noti, come estraneo alla realità, e il *leasehold* immobiliare, sicuramente da ricondursi alla *personal property*, mal spiegabile secondo la distinzione ormai invalsa in ambito anglosassone tra proprietà di *immoveables* (*real*) e proprietà di *movables* (*personal*).

3. *Segue: … secondo due possibili paradigmi*

In fondo, la differente percezione del fenomeno proprietario si lega fondamentalmente alla tendenza a vedere nel dominio una relazione giuridicamente qualificata di tipo binario, tra soggetto e *res*, che si riversa poi – per l'essere la *res* una *portio mundi* – anche sugli altri soggetti potenzialmente in grado di allacciare con essa una relazione; ovvero, in modo affatto diverso, a scorgere nelle relazioni

proprietarie una relazione giuridicamente qualificata tra soggetti, nel momento in cui ciascuno di essi chiede all'autorità sovrana, mediante la giurisdizione, di assicurare una definitiva composizione di interessi che, come tali, richiedono una valutazione non già originaria e definitiva, ma flessibile e *hic et nunc*. Non è difficile comprendere come un contesto proteiforme, complesso e disomogeneo, rappresenti – con un andamento per così dire omeostatico – un fattore incentivante l'adozione di strutture giuridiche ordinanti, vale a dire capaci di assicurare la più chiara e semplice prevedibilità, e al contempo reclamanti il loro superamento, quando ritenute ormai inadeguate.

In siffatto quadro, appare chiaro come lo sforzo del giurista in questo campo sia, paradossalmente, quello di inseguire, sempre retrospettivamente, ordini di senso: ma non già con l'obiettivo di governare una realtà bisognosa di vedere accolte istanze di mediazione sempre nuove e sempre più complesse, bensì di tentare di offrire una faticosa sistemazione a fenomeni che, nella loro individualità, si prestano a una lettura *prima facie* idiosincratica: fenomeni, per così dire, tangenti e in alcuni casi anche direttamente confliggenti con strutture, come quelle dominicali, che si assumono rigide per definizione.

Strutture, voglio dire, che mostrano evidenti propensioni anelastiche, e che irrompono nell'ordinamento attraverso definizioni improntate ai caratteri della tipicità (o della progressiva, ma sempre controllata, tipizzazione giurisprudenziale delle eccezioni), riaffermata al fine di meglio rispondere – questo l'assunto di fondo – alla migliore e più efficiente gestione delle risorse individuali. Definizioni che nelle loro sottospecie a volte vivono di ossimori (si pensi a istituti come le «obbligazioni reali»; o quello, interessantissimo, della «proprietà collettiva»; infine al rompicapo teorico della stessa comunione dei diritti, il cui concetto si frantuma in una pluralità di ricostruzioni che mettono in discussione, da più angoli visuali, i punti di partenza del discorso).

In passato, tentativi di una riconfigurazione dall'interno del segmento proprietario (quale fu, con le debite differenze tassonomiche, l'idea sottostante alla proposta di un noto saggio nordamericano di considerare sinergicamente le c.d. *new properties*, soprattutto nell'ottica del governo del loro passaggio generazionale) non hanno sortito effetti particolarmente incisivi, e il sistema risulta fondamentalmente intatto nella sua declinazione teorica fondamentale e nelle sue ricadute disciplinari, seppur soggetto a periodici ripensamenti e, come accennavo, all'operare di sempre più intense sfaccettature che ne minano alla base la presupposta monoliticità.

Per quanto non abbia prodotto l'effetto rivoluzionario sperato, il tentativo è stato tuttavia fruttuoso, nella misura in cui ha messo definitivamente a fuoco la necessità di dover collegare la realtà dominicale, sganciata dalla purezza del suo riferimento binario soggetto-*res* ove essa viene decantata da regole di relazione elementari (tuo/mio: quello – ancora avendo a mente il contributo di Heller – che si identifica come «*the private core of property right*»: «*my Land, your Land*»),

a una rete di relazioni trans-soggettive sempre più dettagliate e non soltanto orizzontali, ma verticali (e, dunque, istituzionali). In quest'ultima direzione, soprattutto, la riflessione sulle *new properties* ha determinato la presa di coscienza fondamentale della penetrazione, nel contenuto degli statuti proprietari moderni (ovviamente qui non avrebbe senso ripercorrere queste linee di indagine se non avendo a mente la proprietà come scolpita dall'epoca delle codificazioni in avanti), dell'intervento pubblico, mediante, in particolare, le formule concessorie e in generale la *regulation* amministrativa.

4. *Il fattore transgenerazionale*

Un'ultima considerazione va aggiunta al «paniere» degli elementi valutativi che ogni riflessione globale sul tema del ripopolamento dei borghi storici impone al privatista, se realmente interessato a comprendere le dinamiche proprietarie che in siffatto contesto si scatenano e sono implicate.

Si tratta del profilo temporale: non già però quello, più tradizionale, legato alla durata dei diritti quale essa risulta nei rispettivi titoli di acquisto; profilo che riguarda tanto quelli volontari (per esempio la durata di una certa servitù), quanto quelli non volontari (ovviamente il tema è quello della prescrizione per non uso o, specularmente, dell'usucapione che si verifichi a vantaggio di possessori altri dai titolari, nell'inerzia di questi ultimi).

Il tema temporale si pone qui piuttosto sotto il profilo dell'obiettivo di politica del diritto da cui il ripopolamento dei borghi è innervato, nella duplice veste pubblica e privata da cui si sono prese le mosse, sottolineandone la necessaria intersezione. La re-urbanizzazione di un borgo non può che implicare una prospettiva temporale transgenerazionale e, dunque, richiede di valutare attentamente il momento della circolazione *mortis causa* o *post mortem* delle situazioni giuridiche di appartenenza.

È chiaro come tutti i fattori fin qui esaminati (si pensi alla distinzione tra vincoli negativi reali e personali) si prestino a essere riesaminati in questa chiave.

La *frantumazione patrimoniale* potenzialmente conseguente a una vicenda successoria complessa – non foss'altro per la diretta incidenza che su di essa spiega, come è noto, la *frantumazione* delle relazioni familiari che orientano le sorti dei diritti caduti in successione – rischia di porsi in contrasto proprio con quella *public policy* che dovrebbe orientare la strategia di ripopolamento, determinando – mediante incentivi e disincentivi – un mutato assetto dominicale.

La destinazione successoria del bene a favore di soggetti disinteressati a perpetuarne una destinazione compatibile con quella *public policy* e, dunque, a riconquistare una diversa e forse più tradizionale conformazione proprietaria «assoluta», orientata al godimento e alla disposizione i più ampi possibili, potrebbe determinare, in assenza di regole di governo specifiche, il fallimento degli obiettivi che interessano il borgo.

Da questo punto di vista, di nuovo, il privatista conosce già fenomeni che, in ragione di interessi peculiari del nucleo familiare e del suo legame con un certo ecosistema di relazioni sociali ed economiche, giustificano regole derogatorie rispetto ai principi di unità e unitarietà della successione (si pensi al fenomeno del c.d. maso chiuso); ma è indubbio che, in un contesto legislativo sfavorevole ai vincoli perpetui, un generalizzato e pacifico riconoscimento dell'efficacia di pesi testamentari orientati allo scopo – fuori dall'applicazione all'atto *mortis causa* dell'art. 2645 *ter* cod. civ. e dell'istituto del *trust* – e capaci di perpetrarsi oltre la vita del primo beneficiario non possiede ancora sufficiente solidità da assicurare l'accesso a strumenti di governo del fenomeno qui studiato immediatamente in grado di realizzare, di nuovo, la saldatura tra strutture giuridiche privatistiche ed esigenze di *regulation*.

In conclusione, il ripopolamento dei borghi richiede meccanismi incentivanti e disincentivanti che, sul fronte privatistico, non possono che passare per misure direttamente incidenti sul contenuto dei diritti dominicali ovvero – anche ove esso fosse mantenuto nei limiti di una stretta tipicità, in conformità all'attuale prevalente lettura del sistema del terzo libro del codice civile – sull'articolazione di regole in grado di delimitarne l'esercizio e la reciproca interazione. Il governo di interessi caratterizzati da una prossimità spaziale attraverso regole vòlte a dettare una potenziale omogeneità imposta dallo *status loci* (si pensi, ad esempio, a regole che impongano che immobili del borgo, se recuperati, debbano obbligatoriamente rispondere a precisi criteri estetici ritenuti congruenti con elementi caratteristici di natura storica) si traduce nella necessità di far corrispondere a precise scelte di *policy* l'impiego di strutture giuridiche congruenti. Un'esigenza di flessibilità abbastanza evidente potrebbe suggerire una preferenza per regole di fonte negoziale; ma, come si è rapidamente accennato in tema di *covenants* e di servitù personali, non è pensabile effettuare alcuna scelta se non valutando la capacità del sistema di far corrispondere a tali modelli una efficacia in una prospettiva, in particolare transgenerazionale, che, allo stato, sembra ancora tutta da conseguire.

Proprietà e politiche abitative: l'edilizia residenziale sociale (*social housing*)

Giovanni Mulazzani

Sommario: 1. L'esigenza abitativa e l'edilizia residenziale sociale (*social housing)* - 2. Le politiche pubbliche abitative negli anni della crisi: il piano nazionale di edilizia abitativa c.d. "Piano Casa" - 3. I fondi immobiliari per la residenza sociale: il ruolo della Cassa depositi e prestiti

1. *L'esigenza abitativa e l'edilizia residenziale sociale (*social housing*)*

Negli ultimi decenni nel nostro ordinamento si sono delineati nuovi istituti giuridici al fine di rispondere in maniera più puntuale ed efficace ad una crescente domanda abitativa a condizioni economiche accessibili, da parte del ceto medio, di offrire risposte adeguate proprio in termini di accessibilità all'esigenza di un alloggio, stante l'incapacità dei modelli tradizionali di edilizia residenziale pubblica (Erp) tanto da metterne in discussione i fondamenti teorici. Ciò è avvenuto soprattutto innanzi alle modificate e complesse esigenze emergenti dall'evoluzione dei contesti sociali ed economici in cui trova cittadinanza l'interesse a disporre di un'abitazione.

La risposta pubblica al crescente e incedente bisogno di abitazioni in particolare per le fasce meno agiate della popolazione, tradizionalmente affidata intervento dell'edilizia pubblica sovvenzionata, accanto a quella convenzionata e agevolata[1], mediante l'azione di soggetti anche privati, ha nel tempo manifestato vari profili di criticità e non ha adeguatamente fornito una risposta al disagio abitativo[2]. L'incremento dei prezzi delle locazioni e degli alloggi unitamente alla stagnazione dei redditi e la difficoltà di ricorso al credito hanno accresciuto la

---

[1] Cfr. Cfr. P. Urbani, *L'edilizia residenziale pubblica tra Stato e autonomie locali*, in *Ist. fed.*, 2010, 3-4, 249 ss.

[2] M. Carrà, W. Gasparri, C. Marzuoli, *Diritto per il governo del territorio*, Bologna, il Mulino, 2017, 244 ss. Per una ricostruzione dell'evoluzione dell'edilizia residenziale pubblica si v. tra gli altri S. Civitarese Matteucci, *L'evoluzione della politica della casa in Italia*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2010, 1, 163 ss.

vulnerabilità per il ceto medio che da un lato si è trovato in quella zona grigia che sconta l'impossibilità da un lato di accedere, per via del reddito troppo basso, ai prezzi di mercato per gli alloggi e dall'altro di accedere, per via del reddito troppo basso, all'Erp[3].

Gli istituti innovativi inquadrabili nella formula del *social housing*[4] assumono tendenzialmente quattro caratteristiche così come ricostruite dalla dottrina: «la tendenziale plurifunzionalità degli interventi, miranti a soddisfare una molteplicità di bisogni di carattere sociale e ambientale; la cooperazione pubblico-privato nella programmazione e realizzazione dei medesimi; il riferirsi a categorie diverse da quelle tradizionalmente considerate dall'edilizia residenziale pubblica; il necessario misurarsi con il sistema dei diritti e delle libertà di matrice europea, svelando la dialettica in atto tra diritti sociali e valori economici in ordinamenti interni ormai necessariamente influenzati dagli equilibri istituzionali disegnati dal sistema giuridico sovranazionale»[5].

Il *social housing* trova la sua massima espressività nel concetto di alloggio sociale[6], anche se la sua definizione non si esaurisce in esso in quanto implica il coinvolgimento necessario del livello qualitativo dei servizi circostanti. L'alloggio sociale è stato, altresì, definito quale standard urbanistico ovvero ossia una di quelle opere o servizi imprescindibili alla corretta urbanizzazione delle città[7]. Nel

---

[3] Per un approfondimento si v. M. Bronzini, *Nuove forme dell'abitare. L'housing sociale in Italia*, Roma, Carocci, 2014, 69; M. Allena, *Il social housing: posizioni giuridiche soggettive e forme di tutela tra ordinamento nazionale ed europeo,* in *Diritto pubb.,* 2014, 1, 169 ss.

[4] Con in termine *social housing* si fa riferimento ad un programma di interventi che prevede l'offerta di alloggi, servizi, azioni e strumenti rivolti a coloro che non riescono a soddisfare sul mercato il proprio bisogno abitativo sia per ragioni economiche sia per la mancanza di una offerta adeguata.

[5] Cfr. M.G. Della Scala, *Il* social housing *come servizio d'interesse generale tra tutela multilivello del diritto sociale all'abitare e imperativi della concorrenza*, in *Riv. giur. edil.*, 2019, 2, 179-180

[6] Cfr. art. 1, comma 2, d.m. 22 aprile 2008 del Ministero delle Infrastrutture in base al quale è definito alloggio sociale «l'unità immobiliare adibita ad uso residenziale in locazione permanente che svolge la funzione di interesse generale, nella salvaguardia della coesione sociale, di ridurre il disagio abitativo di individui e nuclei familiari svantaggiati, che non sono in grado di accedere alla locazione di alloggi nel libero mercato. L'alloggio sociale si configura come elemento essenziale del sistema di edilizia residenziale sociale costituito dall'insieme dei servizi abitativi finalizzati al soddisfacimento delle esigenze primarie».

[7] Cfr. art. 1, comma 5, d.m. d.m. 22 aprile 2008 «[l]'alloggio sociale, in quanto servizio di interesse economico generale, costituisce standard urbanistico aggiuntivo da assicurare mediante cessione gratuita di aree o di alloggi, sulla base e con le modalità stabilite dalle normative regionali».

sistema abitativo italiano, se l'Erp si configura inequivocabilmente come servizio di interesse generale, costituendo un servizio solidaristico, l'edilizia residenziale sociale (Ers) presenta i connotati, invece, un servizio di interesse economico generale (Sieg), dato il profilo della redditività che denota. Il *social housing* potrebbe così essere ascritto all'interno della categoria dei Sieg costituendo un'evoluzione opportunamente aggiornata dell'Ers in via di sviluppo ed espansione nel contesto italiano[8].

La giurisprudenza amministrativa, in particolare l'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato 30.01.2014, n. 7 si è pronunciata circa la natura del *social housing* affermando che esso riveste la caratteristica di un'«iniziativa di partenariato pubblico-privato per la gestione di un servizio pubblico locale di rilievo economico e a domanda individuale, mediante lo strumento della concessione di servizio pubblico». La stessa Adunanza Plenaria ha definito il *social housing* «un programma mediante il quale si progetta di realizzare un insieme di alloggi e servizi, di eseguire azioni e strumenti, tutti rivolti a coloro che non riescono a soddisfare sul mercato il proprio bisogno abitativo, per ragioni economiche o per l'assenza di un'offerta adeguata; fra le molteplicità di risposte offerte dal *social housing* vi sono l'affitto calmierato, l'acquisto della casa mediante l'auto-costruzione e le agevolazioni finanziarie, nonché soluzioni integrate per le diverse tipologie di bisogni».

2. *Le politiche pubbliche abitative negli anni della crisi: il Piano nazionale di edilizia abitativa c.d. il "Piano Casa"*

In costanza della crisi finanziaria del 2008-2012 l'Italia ha attivato un complesso di politiche pubbliche anticicliche percorrendo tra le altre da un lato la strada della concessione di incentivi fiscali e regolamentari e dall'altro lato rivolgendo anche l'attenzione ad un settore, che per anni era stato esclusivo appannaggio dell'intervento finanziario statale, almeno fino all'inizio del nuovo millennio, ovvero quello delle politiche abitative.

La disaffezione dell'intervento pubblico sulle politiche abitative è stata dovuta da un lato alla crisi della finanza pubblica e dall'altro all'avanzamento negli anni Novanta delle riforme in materia di decentramento amministrativo, successivamente della riforma del Titolo V della Costituzione, in considerazione della progressiva rilevanza riconosciuta anche a livello europeo del diritto all'abitazione[9].

---

[8] Così A. Mattoscio, *Social housing e rigenerazione urbana: due sfide per il welfare europeo*, in *Rass. dir. pubbl. eur.*, 2023, 1, 151

[9] Sulle politiche abitative in Italia si v. tra gli altri M. Nigro, *L'edilizia popolare come servizio pubblico*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1957, 118 ss.; T. Martines, *Il diritto alla casa*, in Nicolò Lipari (a cura di), *Tecniche giuridiche e sviluppo della persona*, Bari, Laterza, 1972, 391 ss.; V. Domenichelli, *Dall'edilizia popolare ed economica all'edilizia*

Al fine di rilanciare l'edilizia privata, in chiave anticrisi, è stato approvato il Piano nazionale di edilizia abitativa, c.d. Piano casa, introdotto dall'art. 11 del d.l. n. 112/2008[10], in attuazione del quale sono stati emanati il d.P.C.M. 16 luglio 2009, e il d.P.C.M. 10 luglio 2012, che hanno introdotto i contenuti fondamentali del c.d. Piano casa, innovando in modo significativo l'approccio al finanziamento dell'edilizia residenziale sociale. Il c.d. Piano casa ha previsto una serie di misure destinate all'incremento del patrimonio immobiliare, sia con nuove costruzioni sia con il recupero di quelle esistenti, da realizzare con il coinvolgimento di capitali pubblici e privati, destinati alle categorie sociali svantaggiate.

Il Piano ha inteso coinvolgere soprattutto le risorse private attraverso il ricorso a modelli di intervento in precedenza limitati al settore delle opere pubbliche (es. finanza di progetto) oppure a strumenti finanziari immobiliari innovativi per l'acquisizione o la costruzione di immobili per l'edilizia residenziale quali l'istituzione di fondi immobiliari per la residenza sociale (c.d. *social housing*)[11].

---

residenziale pubblica, Padova, Cedam, 1984; F. Trimarchi Banfi, *La politica della casa nella giurisprudenza costituzionale*, in *La casa di abitazione tra normativa vigente e prospettive*; I, Milano, Giuffré, 1986, 29 ss.; P. Urbani, *Le politiche abitative per le fasce più deboli: le nuove modalità per assicurare il servizio pubblico casa*, in *Riv. giur. urb.*, 2006, 389 ss.; Id., *L'edilizia residenziale pubblica tra Stato e autonomie locali*, in *Ist. Fed.*, 2010, 3-4, 249 ss.; F. Bilancia, *Brevi riflessioni sul diritto all'abitazione*, in *Ist. fed.*, 2010, 3-4, 231 ss.; V. Valenti, *L'edilizia residenziale pubblica tra i livelli essenziali delle prestazioni e sussidiarietà. Osservazioni alla sentenza della Corte costituzionale n. 166/2009*, in *Federalismi.it*, 2009,4, 1 ss.; E. Gori, S. Fissi, *Politiche e performance del* social housing*. Il caso italiano*, Santarcangelo di Romagna, Maggioli Editore, 2013; P. Vipiana, *La tutela del diritto all'abitazione a livello regionale*, in *Federalismi.it*, 2014, 10, 1 ss.; S. Civitarese Matteucci, *cit.,* 163 ss.; Aa.Vv. *L'esigenza abitativa. Forme di fruizione e tutela giuridiche* in A. Buccelli (a cura di), Atti del convegno in onore di Gianni Galli, Firenze 19-20 ottobre 2012, Padova, 2013, 51 ss.; G. Marchetti, *La tutela del diritto all'abitazione tra Europa, Stato e Regioni e nella prospettiva del Pilastro europeo dei diritti sociali*, in *Federalismi.it*, 2018, 4., 184 ss.; P. Lombardi, *Riflessioni sul diritto all'abitazione tra Carta sociale europea, Corte costituzionale e PNRR*, *ivi*, 2022, 7, 126 ss.

[10] L'art. 11, comma 1, del d.l. n. 112/2008 prevede che il Piano venga approvato con d.P.C.M., previa delibera del Cipe e d'intesa in sede di Conferenza unificata, su proposta del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti. In linea con il disposto del comma 3 dell'art. 11, che ha definito l'ambito oggettivo del piano, e con la delibera dell'8 maggio 2009 con cui il Cipe ha indicato gli utilizzi delle risorse finanziarie previste, il d.P.C.M. del 16 luglio 2009 ha provveduto all'approvazione del Piano nazionale di edilizia abitativa

[11] Sul tema del c.d. *social housing* si v. tra gli altri G. Paciullo, *Il diritto*

In seguito, il Governo, nel mese di marzo 2009, ha avviato alcune misure per il rilancio del settore edilizio (c.d. Piano casa 2). Nell'ambito delle sei linee di intervento individuate dal c.d. Piano casa, infatti, è stata prevista la possibilità di utilizzare i fondi immobiliari chiusi come strumento per finanziare la realizzazione di alloggi sociali[12], così come definiti dal d.m. 22 aprile 2008 del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti. Tali fondi immobiliari potevano essere costituiti attraverso la partecipazione di soggetti pubblici e privati e potevano articolarsi in un Sistema integrato di fondi (Sif), costituito da un fondo a carattere nazionale, ovvero Fondo investimenti per l'abitare (Fia) partecipato e gestito da Cdp Immobiliare Sgr e da un complesso di fondi a vocazione locale[13]. In sostanza, gli interventi di edilizia privata sociale in base a queste previsioni sono stati implementati e realizzati sul territorio nazionale grazie allo sviluppo di fondi locali, partecipati dal fondo locale.

Con l'intesa del 31 marzo 2009, raggiunta in sede di Conferenza Stato-Regioni, da un lato il Governo si è impegnato ad un decreto-legge con l'obiettivo di semplificare alcune procedure di competenza esclusiva dello Stato, al fine di rendere più rapida ed efficace l'azione amministrativa di disciplina dell'attività edilizia e dall'altro le Regioni si sono impegnate ed hanno approvato leggi dirette a disciplinare interventi che migliorino la qualità architettonica e/o energetica degli edifici.

Infine, l'art. 5 del d.l. n. 70/2011, convertito dalla l. n. 106/2011, ha introdotto una normativa nazionale quadro per la riqualificazione delle aree urbane degradate gettando le basi per l'approvazione di un c.d. Piano per la città con la previsione di disposizioni finalizzate ad un concreto processo di riqualificazione urbana accompagnato da incentivi e la semplificazione di alcune procedure. Inoltre, meritano attenzione le misure adottate con il d.l. 22 giugno 2012, n. 83, convertito dalla l. 7 agosto 2012, n. 134, che hanno disposto alcune semplificazioni in materia edilizia, modificando il Testo unico adottato con il d.P.R. 6

---

*all'abitazione nella prospettiva dell'*housing *sociale*, Napoli, ESI, 2008; R. Lungarella, Social housing*: una definizione inglese di "edilizia residenziale pubblica"?*, *Ist. Fed.,* 2010, 3-4, 271 ss.; L. Giani, Social housing *in Great Britain. Brief reflection on an evolving system*, in *Techne*, 2012, 4, 53 ss.; M. Bronzini, *cit.*; M. Allena, *cit.,* 167 ss.; A. Pisaneschi, *«Diritto all'abitazione», e housing sociale*, in *Scritti in onore di Gaetano Silvestri*, III, Torino, Giappichelli, 2016, 1795 ss.; G. De Giorgi Cezzi, *La coesione politico-territoriale nella dimensione del governo del territorio*, in *Federalismi.it*, 2016, 24, 2 ss. spec. 7 ss.; M. Allena, M. Renna, *L'*housing sociale, in F.G. Scoca, P. Stella Richter, P. Urbani (a cura di), *Trattato di diritto del territorio*, Torino, Giappichelli, 2017; 35 ss.; M.G. Della Scala, *cit.,* 179 ss.;

[12] Cfr. art. 1 comma 1, d.P.C.M. 16 luglio 2009.

[13] Sul tema si v. S. Marchettini, *Fondi immobiliari ed edilizia privata sociale*, in *Amministrare*, 2013, 1, 101 ss.

giugno 2001, n. 380, concernenti soprattutto l'ambito dell'attività edilizia libera e lo Sportello unico per l'edilizia.

Da ultimo occorre evidenziare che il tema del *social housing* ha guadagnato assoluta centralità anche nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza che punta ad accelerarne lo sviluppo e a prevedere che la diffusione riguardi uniformemente tutto il territorio nazionale. La Missione 5 del Piano descrive nell'Investimento 1.3 la realizzazione di progetti a favore di *housing* temporaneo, per le quali i Comuni quali soggetti attuatori, sono invitati a mettere a disposizione appartamenti per singoli, piccoli gruppi o famiglie fino a ventiquattro mesi e a predisporre progetti personalizzati per singoli o famiglie. Nella Componente 2.2. "Rigenerazione urbana e housing sociale", si attua la connessione tra rigenerazione, consumo di suolo zero e *social housing* mediante una riqualificazione del patrimonio abitativo esistente e una riprogettazione della qualità urbana, da un lato con interventi sull'edilizia residenziale pubblica, dall'altro con la predisposizione di alloggi sociali, garantendo così accessibilità e qualità dei servizi abitativi. In particolare, la Missione 5 Componente 2.2. «intende valorizzare la dimensione sociale delle politiche abitative anche in relazione al prezzo degli alloggi (c.d. *affordable housing)*, supportando le situazioni di fragilità ed intervenendo sui principali fattori di rischio di esclusione sociale, individuale e collettiva»[14].

Tra le linee di intervento più interessanti della Missione 5 assume un rilievo il Programma innovativo nazionale per la qualità dell'abitare (PINQuA) a cui sono stati dedicate risorse complessive pari a 2,8 mld di euro. Gli interventi realizzati con questa misura sono finalizzati ad aumentare il patrimonio di edilizia residenziale pubblica. Oltre a ciò, sono ammissibili a ricevere il finanziamento anche progetti volti alla rigenerazione dei centri urbani e delle periferie con l'obiettivo di migliorarne l'accessibilità, la funzionalità e la sicurezza. Il PINQuA che è precedente all'avvento del PNRR, si pone come uno strumento innovativo per adattare nuovi modelli di abitare per le fasce più indigenti della popolazione, a sostegno dei quali stato creato un apposito fondo pluriennale[15] e può costituire anche la giusta occasione per rilanciare il settore abitativo.

---

[14] Cfr. P. Lombardi, *cit.,* 128

[15] La Legge di bilancio 2020 (art. 1, comma 437 della l. n. 160 del 2019) ha istituito un Fondo denominato "Programma innovativo nazionale per la qualità dell'abitare", finalizzato a riqualificare e incrementare il patrimonio destinato all'edilizia residenziale sociale, a rigenerare il tessuto socio-economico, a incrementare l'accessibilità, la sicurezza dei luoghi e la rifunzionalizzazione di spazi e immobili pubblici, nonché a migliorare la coesione sociale e la qualità della vita dei cittadini, in un'ottica di sostenibilità e densificazione, senza consumo di nuovo suolo e secondo i principi e gli indirizzi adottati dall'Unione europea, secondo il modello urbano della città intelligente, inclusiva e sostenibile (Smart City). Per l'attuazione del Programma il comma 443 della succitata

3. *I fondi immobiliari per la residenza sociale: il ruolo della Cassa depositi e prestiti*

Nell'ambito delle iniziative a sostegno delle politiche abitative di *housing sociale* un soggetto particolarmente attento e qualificato si è rivelato essere la Cassa depositi e prestiti SpA[16] quale soggetto investitore istituzionale. Essa nella sua poliedrica e multiforme vocazione si è misurata non soltanto con il sostegno al settore delle imprese, bensì anche con la possibilità di interpretare un ruolo strategico, attraverso un complesso di previsioni legislative in materia abitativa-immobiliare che si sono succedute a partire dal 2008.

Il contesto degli interventi è stato quello relativo alla valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico e precisamente nel tentativo di fornire risposta all'emergenza del settore abitativo, promuovendo politiche integrate pubblico-private di edilizia residenziale locativa a canone calmierato *social housing* per soddisfare esigenze primarie abitative della collettività, ovvero politiche di riqualificazione del tessuto urbano. Le richiamate finalità sono perseguite prevalentemente mediante la costituzione di un sistema integrato di fondi immobiliari pubblico-privati soggetti ad una gestione orientata secondo il metodo economico.

A tale scopo, in attuazione del c.d. Piano casa di cui al d.l. n. 112/2008, convertito con modificazioni dalla l. n. 133/2008, è stato emanato il d.P.C.M. 16 luglio 2009 che riporta le sei linee di intervento del c.d. Piano casa, tra le quali all'art. 1, comma 1, lett. a) l'istituzione di «un sistema integrato nazionale e locale di fondi immobiliari per l'acquisizione e la realizzazione di immobili per l'edilizia residenziale ovvero promozione di strumenti finanziari immobiliari innovativi, con la partecipazione di soggetti pubblici e/o privati, per la valorizzazione e l'incremento dell'offerta abitativa in locazione».

Il Sif, così come delineato dalla normativa, ha messo a sistema un complesso di fondi in partenariato pubblico-provato articolati in un fondo nazionale, che attualmente è il Fondo Investimenti per l'Abitare (Fia) che si è aggiudicato la gara per l'individuazione del fondo nazionale per le operazioni suindicate, e un complesso di fondi locali.

---

legge 160/2019 ha previsto una dotazione complessiva in termini di competenza e di cassa pari a 853,81 milioni di euro, di diverso importo annuale dal 2020 al 2033. La dotazione prevista è stata ridotta di 20 milioni per ciascuno degli anni 2027 e 2028 (art. 1, comma 8, lett. t) del d.l. 19/2024) e di complessivi 268 milioni per il periodo 2029-2033 (art. 1, comma 800, legge di bilancio 2025 - l. n. 207/2024)

[16] Sull'evoluzione della Cassa depositi e prestiti si v. tra gli altri G. Mulazzani, *La Cassa Depositi e Prestiti e la riforma amministrativa dell'economia*, Bologna, BUP, 2023; Sul ruolo della Cassa depositi e prestiti nella promozione del *social housing* si v. tra gli altri A. Mattoscio, *Il ruolo di Cassa Depositi e Prestiti nel settore delle infrastrutture sociali*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2024, 4, 1231ss. spec. 1241 ss.

Il Fia, fondo comune di investimento immobiliare di tipo chiuso riservato a investitori qualificati, è stato istituito il 16 ottobre 2009, da Cdp Immobiliare Sgr (Cdpi Sgr)[17].

La *mission* principale del Fia è quella di realizzare investimenti nel settore dell'edilizia privata sociale per incrementare sul territorio italiano l'offerta di alloggi sociali per la locazione a canone calmierato e la vendita a prezzi convenzionati, a supporto e integrazione delle politiche di settore statali e locali.

L'operatività del Fia è stata subordinata all'approvazione da parte della Banca d'Italia del relativo regolamento di gestione[18], che riservava l'accesso ad investitori qualificati. La partecipazione al suddetto fondo si è tradotta sotto il profilo dell'apporto in una contribuzione complessiva pari a 2 miliardi e 28 milioni di euro, i cui 1 miliardo sottoscritto da Cdp, 140 milioni dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti e 888 milioni da parte di gruppi bancari e assicurativi e di casse di previdenza privata. La durata del fondo è stata prevista pari a 30 anni a decorrere dal quinto anno successivo a quello di avvio (2010) con l'opzione di una eventuale proroga massima di 3 anni.

L'ambito di azione del Fia è quella del territorio nazionale con investimenti in quote di fondi comuni d'investimento immobiliari operanti a livello locale e gestiti da altre Sgr[19] mediante partecipazioni nel limite massimo dell'80%, al fine di catalizzare sul territorio l'apporto di risorse da parte di soggetti terzi.

Il protagonismo del Fia negli investimenti all'interno dei fondi è accresciuto negli anni in particolare a seguito della previsione del d.P.C.M. 10 luglio 2012, che ha consentito il superamento del limite massimo del 40% per le partecipazioni da acquisire da parte del Fia nei fondi immobiliari locali.

Le politiche di investimento del Fia sono sempre parametrate ad un criterio che valorizza la sostenibilità economico-finanziaria, da un lato e la compatibilità di carattere sociale, ambientale ed energetico dall'altro, nonché all'aspetto significativo del profilo dimensionale dell'investimento anche in termini di ricadute sulla collettività.

Attraverso la costituzione di fondi immobiliari in Partenariato Pubblico-Privato la Cdp a mezzo delle sue società partecipate e controllate è venuta ad assumere un ruolo altamente strategico non soltanto nel processo di dismissione e valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico, bensì in un più generale quadro

---

[17] Il capitale di Cdpi Sgr è dunque detenuto, a partire dalla sua istituzione, per il 70% da Cdp e per il 15% ciascuna dall'Acri e dall'Abi. Cdpi Sgr è sottoposta, pertanto, all'attività di direzione e coordinamento di Cdp.

[18] Cfr. Delibera 11 marzo 2010, n. 167.

[19] Il Fia risulta investitore in 29 fondi immobiliari gestiti da 9 SGR che vedono la partecipazione anche di investitori istituzionali locali tra le quali le fondazioni di origine bancaria, gli enti locali e d infine operatori economici privati.

di valorizzazione del diritto all'abitazione coniugando l'efficienza di processi di riqualificazione urbana ad un'attenzione ai bisogni sociali della collettività.

Le molteplici finalità sono state perseguite anche attraverso la costituzione, in tempi più recenti, di altri fondi immobiliari d'investimento per intercettare e rispondere in modo più efficace a nuovi bisogni e nuove istanze sociali.

In particolare, l'estensione dell'operatività della Cdp, nel settore dei quasi mercati ovvero in quei settori in cui si registrano fallimenti di mercato ed in cui operano principalmente i soggetti del Terzo settore, secondo il principio di sussidiarietà orizzontale, si è manifestata nella collaborazione con le fondazioni di origine bancaria in particolare tra gli altri nel settore immobiliare-abitativo, sviluppando efficaci *partnership* sul tema del *social housing*.

Tale iniziativa si pone l'obiettivo di soddisfare il fabbisogno dal punto di vista abitativo delle fasce meno abbienti della società, coniugandolo con i servizi di socialità ed i principi della sostenibilità ambientale ed energetica. Il c.d. *social housing* si pone l'obiettivo non solo di assicurare un contesto abitativo e sociale dignitoso, in grado di assicurare servizi e alloggi adeguati, bensì anche di assicurare il mantenimento e lo sviluppo di relazioni umane significative, quale presupposto necessario per il benessere dell'intera comunità[20].

Proprio per favorire la coesione sociale le fondazioni di origine bancaria possono vantare tra le molteplici iniziative di collaborazione con la Cdp, la promozione del c.d. *social housing* e l'ingente afflusso d'investimenti pari a 396 milioni a fine 2019 ha confermato l'imponenza e la strategicità dell'iniziativa.

Tra gli investimenti quello più significativo è rappresentato dal Fia istituito il 16 ottobre 2009 dalla Cassa e partecipato al 70% da Cdpi Sgr e per il 15% rispettivamente da Acri e Abi. Il Fia investe, come ricordato in precedenza, nel settore dell'edilizia privata sociale per incrementare sul territorio nazionale l'offerta di alloggi sociali per la locazione a canone calmierato e la successiva alienazione a prezzi convenzionati a integrazione e sostegno delle iniziative in materia promosse dallo Stato e dagli enti territoriali.

L'obiettivo sostanziale del Fia è quello di realizzare abitazioni a costi accessibili destinate a persone, soprattutto nuclei famigliari che sul mercato non potrebbero vedere soddisfatta questa esigenza primaria, ma che al contempo non integrano i requisiti in termini reddituali e patrimoniali che permettono l'accesso alle assegnazioni degli alloggi di edilizia residenziale pubblica.

Come ricordato in precedenza, il Fia investe principalmente in quote di fondi comuni d'investimento immobiliari, che operano in ambito locale[21], gestiti a

[20] Cfr. Ufficio di Presidenza della Commissione di vigilanza sulla Cassa Depositi e Prestiti, *Housing sociale e Fondazioni* Audizione del Presidente Acri Avv. Giuseppe Guzzetti, 28 settembre 2016, 1, in *www.parlamento.it*

[21] Tra i fondi partecipati da oltre 30 Fondazioni di origine bancaria si possono

loro volta da Sgr che vi partecipano nel limite dell'80%. Tale limite è stato fissato statutariamente al fine di non deresponsabilizzare il tessuto degli operatori economici privati ed anzi proprio per stimolare investimenti aggiuntivi di capitale da parte di soggetti terzi rispetto al fondo stesso, mantenendo al contempo una presenza significativa nell'investimento.

Sotto il profilo quantitativo il Fia alla fine del 2019 ha deliberato investimenti in 29 fondi d'investimento immobiliari locali sotto la gestione di 9 Sgr con la finalità di costruire circa 20.000 abitazioni e circa 8.000 posti letto, secondo un approccio che tenesse in considerazione il basso impatto sul consumo di suolo, il carattere della socialità delle abitazioni realizzate, e, ancora, la capacità di attrarre investimenti provenienti dal territorio locale in cui si opera.

Per l'ingente ammontare degli investimenti, pari ad oltre un miliardo di euro di investimenti in fondi locali che si aggiungono ai circa 2 miliardi investiti dal

---

ricordare i più significativi: il Fondo Parma Social House, che ha lo scopo di sviluppare iniziative nel Comune di Parma per alloggi sociali in locazione e vendita; al momento ha in corso 10 progetti per complessivi 850 alloggi; il Fondo Immobiliare Lombardia (Comparto Uno e Due), che catalizza risorse in ambito lombardo ed è impegnato a dare concrete risposte al disagio abitativo con modalità innovative, affrontando tale disagio secondo prospettive non convenzionali. Nato su iniziativa della Fondazione Cariplo, è stato il primo fondo etico dedicato all'housing sociale. Attualmente il fondo gestisce 24 progetti per 480 milioni di euro relativi alla realizzazione di oltre 1.149 alloggi sociali; il Fondo Social Housing Esperia, il primo fondo di social housing dedicato ad iniziative nelle regioni del Sud Italia, in particolare Puglia, Campania e Basilicata. Il fondo ha in corso 7 progetti per la realizzazione di 1.300 alloggi, e raccoglie risorse pari a circa 160 milioni di euro; il Fondo Emilia Romagna Social Housing, specializzato nella promozione e realizzazione di iniziative nella Regione Emilia Romagna; il Fondo Housing Toscano, con 82 milioni di euro, ha in essere 22 progetti che totalizzano 1.042 alloggi; il Fondo Veneto Casa, che opera nelle provincie del Veneto e sta realizzando oltre 200 alloggi in 9 iniziative localizzate nei maggiori capoluoghi della regione; il Fondi Piemonte C.A.S.E. (Costruzione Abitazioni Sociali Ecosostenibili) e Abitare Sostenibile Piemonte; il fondo HS Italia Centrale, che opera nelle regioni dell'Italia centrale, in particolare nelle Marche e in Abruzzo; il Fondo Cives, che permette al FIA di aumentare la copertura territoriale della Regione Marche con un'offerta abitativa estesa alle zone di Pesaro, Urbino, Fano, San Benedetto del Tronto, compresa una struttura socio sanitaria a Villa Fastiggi (Pesaro). Con la chiusura della prima sottoscrizione verrà effettuato un investimento complessivo di circa 44,5 milioni di euro per l'acquisto di terreni e fabbricati nell'ambito di un piano di investimento che prevede lo sviluppo e la gestione di 11 iniziative immobiliari, tutte localizzate nel territorio della Regione Marche, per un totale di circa 180 alloggi sociali ed una struttura socio-sanitaria con 140 posti letto. (Cfr. ACRI*, Fondazioni di origine bancaria, Ventiseiesimo Rapporto Annuale - anno 2020*, 319-320, in *www.acri.it*)

Fia, questa iniziativa è stata definita una tra le principali realizzate in tema di edilizia residenziale[22].

Nel 2023, è nata Cdp Real Asset che ha cambiato la ragione sociale di Cdp Immobiliare Sgr posta in liquidazione, nel frattempo, per via di un'operazione di riassetto societario complessivo sul settore immobiliare. Tale società gestisce tra gli altri anche il Fia con un investimento di due miliardi di euro di risorse proprie e attivato sui territori ulteriori due miliardi di risorse di terzi, per un programma di circa 250 iniziative che punta alla realizzazione di 19.000 alloggi sociali e 7.000 posti letto in residenze temporanee e per studenti, attraverso una rete di 29 fondi gestiti da nove Sgr.

[22] Cfr. *Ibidem*, 309-310,

La rigenerazione dei borghi storici ai tempi del PNRR: il caso studio di Recoaro Terme

Bruno Munari

Per realizzare in concreto la rigenerazione urbana delle aree interne del Paese, specie nello specifico contesto dei borghi storici, accanto allo studio dei presupposti teorici entro cui tale funzione amministrativa si esplica[1] risulta necessario cimentarsi con le esperienze pratiche delle amministrazioni orientate in questo senso. La dottrina ha infatti più volte evidenziato la difficoltà di elaborare politiche pubbliche nazionali e locali in grado di coniugare le aspettative di sviluppo sociale con quelle di stampo economico del territorio, sfruttandone i vantaggi competitivi naturali e preservandone al contempo l'identità storica e culturale[2].

---

[1] Sul tema della rigenerazione urbana si vedano *ex multis* G. Piperata, *Rigenerazione urbana e patrimonio culturale nell'esperienza amministrativa italiana di ripresa e resilienza,* in *Aedon,* 1/2024; G. Gardini, *Alla ricerca della "città giusta". La rigenerazione come metodo di pianificazione urbana,* in *federalismi.it,* 24/2020; A. Giusti, *La rigenerazione urbana. Temi questioni e approcci nell'urbanistica di nuova generazione*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2018; G.A. Primerano, *Il consumo di suolo e la rigenerazione urbana,* Napoli, Editoriale Scientifica, 2022; E. Chiti, *La rigenerazione di spazi e beni pubblici: una nuova funzione amministrativa,* in *La rigenerazione di beni e spazi urbani. Contributo al diritto delle città,* a cura di F. Di Lascio, F. Giglioni, Bologna, il Mulino, 2017; G. Piperata, *Rigenerare i beni e gli spazi delle città: attori, regole e azioni*, T. Bonetti, *La rigenerazione urbana nell'ordinamento giuridico italiano: profili ricostruttivi e questioni aperte,* in *Agenda RE-Cycle Proposte per reinventare la città,* a cura di E. Fontanari, G. Piperata, Bologna, il Mulino, 2017; G. F. Cartei, *Rigenerazione urbana e governo del territorio,* in *Istituzioni del federalismo,* 3/2017, p. 603 ss.; R. Dipace, *La rigenerazione urbana tra programmazione e pianificazione*, in *Riv. giur. edilizia*, 5/2014, p. 237 ss.; R. Dipace, *Le politiche di rigenerazione dei territori tra interventi legislativi e pratiche locali,* in *Istituzioni del federalismo,* 3/2017, p. 625 ss. Per una riflessione in merito ai borghi storici si veda *ex multis* A. Sau, *La rivitalizzazione dei borghi e dei centri storici minori come strumento per il rilancio delle aree interne,* in *Federalismi.it,* 3/2018, p. 2 ss. Per un'analisi dei potenziali strumenti applicabili in questo contesto si veda C. Vitale, *Riuso del patrimonio culturale e sviluppo delle aree interne,* in *Dir. amm.,* 3/2022, p. 867 ss.

[2] P. De Rosa, *Fondi PNRR e 'diritto dei borghi': analisi delle politiche di rigenerazione dei territori tra interventi legislativi e pratiche locali,* in *Dir. e proc. amm.,* 1/2023

Quanto accorso in occasione della messa in atto del Piano Nazionale Borghi[3] in seno al Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza offre in tal senso ampi spunti di riflessione ed esempi pratici, specie con riferimento alla linea di investimento A, denominata appunto "Progetti pilota per la rigenerazione culturale, sociale ed economica dei Borghi a rischio abbandono e abbandonati". In particolare, la vicenda coinvolgente la Regione Veneto e il Comune di Recoaro Terme risulta estremamente significativa in quanto riferita al peculiare carattere identitario del borgo interessato, ossia quello termale.

Come è noto, il Piano Nazionale Borghi è stato concepito come lo strumento del PNRR orientato a rilanciare, dopo il totale arresto pandemico, le attività dell'asset strategico dell'indotto turistico nelle aree interne del territorio nazionale, di solito escluse dai flussi di visita tradizionali, in vista della valorizzazione dei centri minori[4]. L'investimento si può astrattamente collocare nel più ampio contesto della Strategia Nazionale per le Aree interne (SNAI), adottata nel quadro delle politiche di coesione avanzate per far fronte alla marginalizzazione dei territori lontani dai centri urbani[5]. Secondo queste politiche, la valorizzazione del patrimonio culturale e lo sviluppo turistico rappresentano i fattori centrali per colmare i divari socioeconomici dei territori marginali rispetto al resto del Paese. Tale impostazione, che considera il turismo come lo strumento preferenziale per il rilancio socioeconomico dei borghi, è orientata al perseguimento di un risultato multipolare che permette di superare l'inesorabile tendenza allo

---

[3] B. Di Mauro, *Il diritto dei borghi nel PNRR: verso una (stagione di) rigenerazione urbanisticamente orientata alla conservazione e allo sviluppo dei valori locali,* in *Urbanistica e App.,* 4/2022, p. 458 ss.; E. Guarnieri, *Ripresa e resilienza tra le vie dei borghi storici,* in *Aedon,* 3/2022.

[4] In continuità con iniziative pregresse, il rilancio dei borghi prefigurato nel PNRR si ricollega con precedenti interventi normativi per la valorizzazione dei centri storici minori. In primo luogo, si consideri la c.d. legge Salva Borghi 6 ottobre 2017, n. 158, contenente misure per il sostegno e la valorizzazione dei piccoli comuni, nonché disposizioni per la riqualificazione e il recupero dei centri storici dei medesimi. Tale iniziativa ha di fatto permesso per la prima volta di ragionare operativamente in merito all'equilibrio demografico del paese, prevedendo delle misure in favore dei residenti dei piccoli comuni e delle attività produttive ivi insediate orientate a garantire servizi essenziali.

[5] L'obiettivo di questa Strategia consiste nel rendere i territori a rischio abbandono nuovamente attrattivi per la cittadinanza, permettendo di creare nuova domanda e nuova offerta di lavoro. Per rendere ciò possibile si agisce sui servizi di base che definiscono il diritto alla cittadinanza quali l'offerta formativa, l'insediamento di strutture sanitarie diffuse, l'incremento dei trasporti e delle infrastrutture nonché la realizzazione di reti di collegamento ad Internet. La SNAI opera secondo due principali direttive: i progetti di sviluppo locale da finanziare principalmente con fondi europei e gli interventi sui servizi essenziali, da finanziare con i fondi nazionali.

spopolamento delle aree interne del paese[6]. In aderenza a questo approccio, non esente da potenziali derive[7], il turismo in borghi storici abbandonati o in rischio abbandono, declinato secondo i dettami propri del principio di sostenibilità, avrebbe la capacità di attrarre nuovi residenti e di coinvolgere le comunità locali in circoli virtuosi tali da attivare una nuova fase rigenerativa dell'area in declino per le opportunità economiche che offre.

Sin dalla sua predisposizione il Piano Nazionale Borghi ha suscitato in dottrina rilievi critici che si riflettono anche nell'esperienza riguardante il finanziamento al Comune di Recoaro Terme. Alcune di queste criticità sono state riferite all'organizzazione dell'intera iniziativa - quali ad esempio il ridotto coinvolgimento delle autonomie locali in fase di predisposizione e la tempistica eccessivamente serrata– altre, invece, sono riferibili alla specifica strategia di investimento cui fa parte il caso studio qui esaminato[8].

La località di Recoaro Terme è il perfetto prototipo di borgo storico a cui si riferisce l'investimento 2.1 della Missione 1 Componente 3 del PNRR Turismo e Cultura 4.0 denominato "attrattività dei borghi". Si tratta infatti di un complesso immobiliare dell'omonimo Comune vicentino situato alle pendici delle c.d. Piccole Dolomiti, i cui stabilimenti termali godevano in passato di una certa fama per le proprietà curative dell'acqua minerale che sgorga dalle varie sorgenti della zona. Nel corso dell'Ottocento a Recoaro sono sorti numerosi impianti e stabilimenti preposti all'erogazione di servizi termali e, di conseguenza, sono sta-

---

[6] Sul punto si veda in particolare il contributo di E. Guarnieri, *cit.*. L'autore argomenta osservando come il turismo "è lo strumento elettivo per il rilancio socioeconomico di questi luoghi", rappresentando potenzialmente anche una soluzione all'overtourism presente nelle città d'arte italiane. In questo contesto, infatti, non sussisterebbe un conflitto tra turismo e residenzialità, "giacché in luoghi fisiologicamente abbandonati dai residenti, il pernottamento turistico (facilitato proprio dalle misure abilitanti il rilancio, tra cui il modello dell'albergo diffuso) e la residenza in forma specializzata sono gli unici scenari possibili, specialmente in un mondo che non riesce a fare a meno della comodità e della velocità del vivere urbano".

[7] Sul punto P. De Rosa, *cit.,* mette in guarda dal non cadere nella "trappola" di riattivare il borgo secondo le logiche e i modelli tipici della città globale, essendo invece necessario preservare il carattere identitario delle aree periferiche del paese, accrescendo la competitività di questi territori nel rispetto della loro specificità.

[8] G. Menegus, *Bando Borghi e autonomie territoriali,* in *Le Regioni,* 5/2022, p. 931 ss. In particolare, l'autore, in via del tutto condivisibile, mette in luce come la Linea di investimento A del Piano Nazionale Borghi si ponga in contrapposizione con le logiche proprie della Strategia Nazionale Aree Interne, penalizzando la dimensione della coesione territoriale tra enti locali. La presa di posizione in merito alla concentrazione di risorse in capo a singoli comuni "ha finito per mettere le amministrazioni comunali l'una contro l'altra nella corsa per aggiudicarsi i fondi, secondo una logica competitiva che mal si concilia con l'impostazione di fondo della Strategia Nazionale per le Aree Interne".

te qui edificate numerose strutture alberghiere in stile liberty per l'accoglienza dei turisti attratti dalle cure idropiniche delle sorgenti[9]. La località fu teatro di molti scontri bellici durante la prima e seconda guerra mondiale e nel tempo il turismo termale è progressivamente diminuito, complice una non lungimirante gestione delle risorse del territorio e il progressivo spopolamento e declino dell'area. Le molte strutture ricettive di questa località sono da tempo in stato di visibile abbandono e le attività economiche qui insediate stentano a risollevarsi.

Nell'ambito del Piano Nazionale Borghi, il Comune di Recoaro Terme è stato selezionato per rappresentare il Veneto come progetto pilota per la rigenerazione culturale, sociale ed economica di un borgo a rischio di abbandono o abbandonato, in forza di un investimento sostenuto dal Ministero della cultura con fondi del PNRR[10]. Il Ministero della cultura, valutando positivamente la candidatura avanzata dalla Regione, ha assegnato al Comune, in quanto soggetto attuatore del progetto, un finanziamento di venti milioni di euro destinato a finanziare la riattivazione e il potenziamento delle fonti termali nel borgo storico delle Terme di Recoaro. L'operazione è stata mediaticamente descritta come 'il recupero del cadavere eccellente' del Veneto e punta a rigenerare l'intera c.d. 'Valle di Smeraldo' in modo da renderla vivibile non solo nella stagione turistica, ma tutto l'anno.

Dal momento che dei venti milioni di euro assegnati al Comune quasi undici riguardano interventi su beni di proprietà regionale, si è resa necessaria la stipu-

---

[9] Per una ricostruzione storica della località si veda G. Trivelli, *Storia del territorio e delle genti di Recoaro,* Istituto De Agostini, 1991. L'autore annovera anche i molti visitatori illustri di Recoaro, quali ad esempio Nietzsche, Verdi, Mascagni e la Regina Margherita di Savoia. Furono molti i visitatori illustri di Recoaro, quali ad esempio Nietzsche, Verdi, Mascagni e la Regina Margherita. I locali sostengono che è nel corso del suo soggiorno a Recoaro nel 1881 che Nietzsche ebbe l'intuizione di scrivere il suo celebre 'Così parlò Zarathustra' e che le acque di sorgente abbiano contribuito al miglioramento delle sue precarie condizioni di salute.

[10] Si veda in tal senso la delibera della Giunta regionale del Veneto 8 marzo 2022, n. 235 di cui si riporta la motivazione che ha disposto l'individuazione di Recoaro come progetto pilota per la rigenerazione di un borgo a rischio abbandono: "La proposta del Comune di Recoaro Terme, in particolare, è caratterizzata da una solida strategia integrata di iniziative con potenziali importanti ricadute economiche per l'intero territorio circostante. Sono riscontrabili quegli elementi che più si prestano a divenire funzionali al raggiungimento degli obiettivi primari connaturati a questa Linea di azione del PNRR: rivitalizzazione del tessuto socioeconomico, contrasto allo spopolamento, incremento dell'attrattività residenziale, rilancio culturale e turistico, conservazione del patrimonio culturale materiale e immateriale. Le prospettive di sviluppo a lungo termine, unite alle potenzialità di crescita del Borgo e del complesso di attività che gravitano nell'area, inducono a prevedere un rilancio di grande respiro e solide fondamenta, attuando un progetto integrato che ben potrebbe rappresentare una nuova eccellenza del Veneto".

la di un accordo di collaborazione *ex* art. 15, l. n. 241/1990 tra il Comune di Recoaro Terme e la Regione Veneto, proprietaria degli stabilimenti del compendio termale[11]. Si è così dato avvio ad una forma di collaborazione continuativa tra amministrazioni per addivenire all'adozione di tutte le misure necessarie al recupero e al potenziamento del complesso termale, con il ripristino, ove possibile, delle attività afferenti alle cure idropiniche, idroterapiche e balneoterapiche, aventi carattere identitario rispetto alla località in questione. In tal senso l'accordo richiamato delinea, dal punto di vista operativo, la realizzazione degli interventi necessari alla riattivazione e potenziamento della coltivazione delle fonti termali. Le strategie attraverso cui perseguire la riattivazione del sistema termale consistono nel recupero e rifunzionalizzazione dei fabbricati che formano il complesso, nell'incremento dell'attrattività turistica e della capacità ricettiva del Borgo storico delle Terme di Recoaro, favorendo forme di turismo sostenibile e inclusivo, nonché nel potenziamento della coltivazione delle fonti termali. Considerati questi obiettivi, Regione e Comune hanno previsto la possibilità di coinvolgere nell'attuazione dell'iniziativa anche operatori privati, disponibili ad apportare risorse proprie per la realizzazione di progetti imprenditoriali coerenti con gli obiettivi strategici di riqualificazione delle Terme di Recoaro[12]. In vista di ciò, l'accordo prevede da subito, tra gli impegni assunti dalla Regione, il riconoscimento del diritto di subingresso nella concessione dei beni oggetto dell'operazione in capo ai partner privati che verranno selezionati per l'attuazione degli interventi di riqualificazione. Tra i vari aspetti considerati nella progettazione, una particolare nota di plauso a favore dell'amministrazione va messa in luce per quanto attiene l'approvvigionamento energetico che il recupero dell'impianto termale comporta: l'attenzione per questo profilo, che denota una notevole sensibilità per la transizione ecologica, si evince dal fatto che è stato da subito vagliato nella consultazione preliminare di mercato l'impatto energetico in chiave sostenibile di un simile intervento, in considerazione delle fonti rinnovabili -con ogni probabilità idroelettriche- con cui realizzarlo.

L'elemento di originalità di questa vicenda, anche rispetto ad altre innescate dal Piano Nazionale Borghi aventi profili critici non irrilevanti[13], è rappresenta-

[11] Si veda in tal senso la delibera della Giunta regionale 30 agosto 2022, n. 1063 che approva lo schema di accordo tra amministrazioni avente ad oggetto la valorizzazione del compendio termale e idropinico delle terme di Recoaro, appartenente al patrimonio della Regione.

[12] Come si ricava dall'accordo all'art. 4, tra gli impegni che il Comune di Recoaro si è assunto vi è quello di "curare le procedure normativamente previste per la realizzazione degli interventi, eventualmente anche mediante ricorso a procedure di partenariato pubblico-privato di cui agli artt. 180 ss. d.lgs. 50/2016".

[13] G. Menegus, *PNRR e Bando Borghi: rigenerazione senza autonomie,* in *Il Piemonte delle Autonomie*, 2/2022. L'autore ricostruisce dettagliatamente alcune delle

to dal fatto che la scelta di questo borgo da parte della Regione Veneto -a ben vedere non esente da qualche perplessità in termini di trasparenza[14]- può non solo rispondere all'esigenza di rendere più attrattiva in chiave turistica e abitativa questa località per contrastarne lo spopolamento, ma anche contribuire a rinnovare e valorizzare il peculiare patrimonio termale di cui dispone, avente carattere identitario intrinseco rispetto al contesto di cui si tratta.

Recoaro ancora oggi è inscindibilmente legata, anche solo dal nome (appunto Recoaro Terme), alla sua decadente realtà termale il cui valore ha con ogni evidenza rilevanza turistico-economica, storico-culturale e minerario-sanitaria. La sintesi di questi diversi aspetti in tale frangente si concretizza attraverso i processi di rigenerazione urbana che risultano funzionali ad implementare dinamiche di intervento sia su beni del patrimonio immobiliare e culturale localizzati nel territorio dell'ente locale considerato sia su beni rispondenti a funzioni proprie

vicende patologiche inerenti alla scelta da parte delle Regioni del proprio progetto pilota in attuazione della Linea A del Piano Nazionale Borghi, evidenziando come per esempio in Friuli sia stata candidato il Borgo Castello di Gorizia, situato in pieno centro storico del capoluogo di Provincia, in aperto contrasto con quanto previsto dalle linee di indirizzo ministeriali secondo cui per borgo storico si dovesse intendere un nucleo storico, prevalentemente isolato e/o separato dal centro urbano. Altro caso patologico si rinviene in Sicilia nell'individuazione del borgo "A Cunziria" a Vizzini (CT) dove la scelta della Regione è stata adottata senza indire alcuna selezione pubblica tramite manifestazione di interesse. Per quanto attiene il Piemonte, l'originaria decisione di finanziare con queste risorse il recupero della palazzina di caccia di Stupinigi è stata ampliamente contestata dai piccoli Comuni piemontesi, dal momento che questa la località risultava destinataria di altri investimenti regionali nell'ambito di pregresse programmazioni. La Regione Piemonte è quindi dovuta tornare sui propri passi avviando una selezione pubblica per manifestazione di interesse all'esito della quale è risultata vincitrice Elva (CN). In Valle d'Aosta, invece, l'originaria decisione di finanziare il Comune di Fontainemore per il borgo di Boure de Gris è stata oggetto di annullamento in autotutela da parte della Regione viste le 'irregolarità amministrative' sottese alla procedura in seno alla quale la sindaca e alcuni assessori del piccolo paese montano non si sarebbero astenuti, nonostante il progetto presentato interessasse alcuni immobili (in parte) di loro proprietà.

[14] Sebbene il borgo in questione rispecchi quasi perfettamente quanto descritto dalle linee di indirizzo ministeriali sull'individuazione di cosa si intenda per borgo storico passibile di finanziamento, non può essere taciuto come, con ogni probabilità, la scelta della Regione Veneto tra i vari Comuni candidati sia ricaduta su Recoaro perché il compendio termale destinatario della maggior parte del finanziamento è da molto tempo di proprietà della stessa Regione, che quindi potrebbe aver ritenuto di sfruttare opportunisticamente questa occasione per compensare le negligenze manutentive accorse nel tempo sul proprio patrimonio immobiliare.

di altri interessi pubblici rispetto a quelli propri del diritto urbanistico, quali ad esempio la salute pubblica con l'erogazione di cure termali.

La particolare natura della rigenerazione urbana, infatti, permette di raggiungere obiettivi che vanno oltre la prospettiva unica dell'intervento strettamente urbanistico o cultural-paesaggistico, estendendo l'impatto degli stessi a dimensioni proprie di altri contesti normativi, potenzialmente coinvolgenti anche il fenomeno termale. In definitiva, la natura polisemica della rigenerazione, declinandosi diversamente in relazione alle azioni strategiche da perseguire e allo specifico contesto di riferimento, contribuisce a realizzare varie politiche di rilevanza per l'ente locale, comprensive pertanto anche dell'implementazione del comparto termale situato sul territorio oggetto di intervento. In sintesi, anche la riqualificazione di un complesso termale abbandonato getta le basi per un effettivo ritorno ad abitare in aree interne a rischio spopolamento, sia in quanto collegata all'intrinseca identità del territorio sia in quanto foriera dell'incremento di altri interessi, come quelli riferibili alle cure sanitarie di carattere termale erogabili a favore della popolazione presente e futura, stabile e temporanea, della località.

In conclusione, riservandoci di valutare definitivamente l'iniziativa riguardante il borgo di Recoaro Terme in una fase più avanzata dei lavori, si può da subito rilevare, alla luce di questa breve analisi, che dall'investimento in questione è sicuramente possibile profilarsi un miglioramento delle condizioni non solo turistiche ma anche propriamente abitative del Borgo complessivamente inteso dal punto di vista economico, ambientale, sanitario e socio-identitario, il che depone a favore dell'operato dell'amministrazione.

La rigenerazione dei borghi storici nella prospettiva del diritto amministrativo

Giuseppe Piperata

Sommario: 1. I borghi storici: luoghi ricchi di storia, poveri di residenti. – 2. I borghi storici nelle recenti strategie nazionali di salvaguardia e promozione: in particolare il PNNR. – 3. Altre iniziative per i borghi storici e le sfide per il giurista. – 4. La rigenerazione dei borghi storici e il diritto amministrativo.

1. *I borghi storici: luoghi ricchi di storia, poveri di residenti*

È frequente quando si parla di luoghi o di spazi che le espressioni utilizzate per definire alcuni di essi non abbiano corrispondenza in altrettante categorie giuridiche. Visitiamo le città d'arte, passeggiamo per i centri storici, godiamo del paesaggio urbano, ma non troviamo nel diritto le coordinate esatte per poterli individuare, né tantomeno un adeguato quadro regolativo di riferimento. Lo stesso avviene con i borghi storici, contesti abitativi che si identificano per il fatto di avere un'origine antica e di aver conservato i tratti caratteristici, architettonici e paesaggistici, di una lontana epoca.

I borghi storici non sono una tipologia autonoma di ente pubblico e non hanno una definizione giuridica cui può essere affidata una loro oggettiva e universale rappresentazione. Essi sono storici insediamenti dell'uomo, parte del territorio di un Comune e, molto spesso, coincidono con questo, tanto che è molto frequente una loro individuazione basata su elementi puramente quantitativi, ossia una loro identificazione con i Comuni al di sotto di una determinata soglia dimensionale. Al riguardo merita di essere richiamata, fin da subito, la l. 6 ottobre 2017, n. 158, con la quale sono state introdotte misure per il sostegno economico e la valorizzazione dei piccoli Comuni, nonché per il recupero dei loro centri storici. Tale legge qualifica come piccoli Comuni quelli con meno di 5.000 abitanti e, di conseguenza, è stata definita proprio legge salva borghi.

Ma l'identificazione di un borgo storico non può essere affidata ad un dato esclusivamente quantitativo. Sono altri gli indici qualificanti da utilizzare, a cominciare dall'interesse storico-culturale e anche sociale che tali contesti esprimo-

no [1]. Del resto si tratta di luoghi *unici*, per i beni materiali e immateriali in essi presenti, *identitari*, per il valore culturale e sociale che esprimono, e *antropici*, in quanto destinati ad essere abitati e vissuti dall'uomo.

Di recente, l'ordinamento giuridico (e non solo) ha iniziato ad occuparsi di questi borghi non tanto per i ricordati caratteri qualitativi che presentano, bensì per essere luoghi interessati da preoccupanti processi di cambiamento, a tal punto che proprio questi fenomeni sembrano essere diventati gli elementi utilizzabili per una loro definizione e qualificazione. Sono fenomeni connotati in termini negativi e che richiedono interventi correttivi per evitare che compromettano persino l'esistenza stessa dei borghi. Il rifermento evidente è ai fenomeni dell'abbandono e dello spopolamento dei borghi storici, soprattutto di quelli delle aree interne, che da diversi anni stanno impoverendo il capitale umano presente in tali luoghi. I dati parlano chiaro: nell'ultimo decennio i borghi e le aree interne hanno perso 694.497 abitanti e il fenomeno non sembra destinato ad arrestarsi, considerato che, oggi, in queste aree vivono circa 13 milioni di abitanti, ma secondo il MEF, se non si interviene subito, entro il 2080 questi diventeranno 5 milioni [2].

Le cause di questo fenomeno sono tante e diverse, ma sembrano individuabili in primo luogo nella mancanza per le comunità di riferimento di servizi adeguati, a cominciare da quelli sanitari, nell'assenza di infrastrutture, nella difficoltà di collegamento con altri poli urbani, nell'esclusione dall'accesso alle nuove risorse tecnologiche, ecc. La bellezza di questi luoghi, il ricco patrimonio storico, culturale, paesaggistico e naturale che essi conservano non paiono essere elementi sufficienti per garantire quelle condizioni richieste di vivibilità, con la conseguenza che molti dei loro abitanti scelgono di rinunciare alle radici e spostarsi in altri centri, più poveri di storia, più caotici, più alienanti, ma meglio serviti.

Spopolamento e abbandono sembrano essere diventati i tratti oramai caratteristici di questi spazi. Il dato giuridico enfatizza proprio questi aspetti come elementi per ricondurre i borghi in nuovi scenari regolativi. La l. n. 158/2017, qualifica i piccoli Comuni, borghi da salvare, sulla base di una dimensione quantitativa degli abitanti inferiore alle 5.000 unità, ma anche in virtù del fatto che sono "Comuni nei quali si è verificato un significativo decremento della popolazione residente rispetto al censimento generale della popolazione effettuato nel 1981" (art. 1, c. 2, lett. *c)*). A loro volta, le "Linee di indirizzo" del Ministero della cultura, dettate relativamente all'intervento del PNNR che interessa i borghi storici, hanno scelto il fenomeno dell'abbandono per individuarne i caratteri

[1] Come giustamente sottolineato da Pirri Valentini, *Per una qualificazione giuridica dei borghi*, in *Aedon*, 2024, n. 2.

[2] *L'Italia dei borghi a rischio: in 10 anni persi 700mila abitanti*, in *Il Sole 24 Ore*, 6 luglio 2025.

salienti. Il borgo storico, infatti, viene definito come quello "insediamento o nucleo storico che ha mantenuto la riconoscibilità della sua struttura insediativa storica e la continuità dei tessuti edilizi storici e che presenta consistenti porzioni del patrimonio edilizio in abbandono".

Se, allora, i borghi storici sono, oggi, quegli insediamenti ricchi di storia, ma che stanno perdendo vitalità, diventa fondamentale capire quali misure mettere in campo per provare a contrastare quei fenomeni di spopolamento e abbandono che rischiano di comprometterne definitivamente l'esistenza e, allo stesso tempo, per salvare patrimoni di tradizioni e di cultura, di natura e anche di beni immobiliari, altrimenti destinati a sicura rovina.

2. *I borghi storici nelle recenti strategie nazionali di salvaguardia e promozione: in particolare il PNNR*

È stato per primo il Ministero della cultura (all'epoca delle attività culturali e del turismo) a provare a sensibilizzare il Paese sulla questione dei borghi storici. Con la c.d. direttiva borghi 2016 [3], infatti, è stato proclamato il 2017 come anno dei borghi italiani e, allo stesso tempo, promosso un programma di iniziative per consentire la tutela e la riqualificazione di questi luoghi unici per la loro peculiarità storico-culturale e, a volte, anche ambientale.

Anche sulla scia della direttiva ministeriale, l'anno successivo il legislatore italiano ha ulteriormente rafforzato la strategia di recupero dei borghi storici con un intervento che, come ricordato, mira a favorire la residenza in tali luoghi, in quanto presidi territoriali e ambientali, e a tutelare e valorizzare "il loro patrimonio naturale, rurale, storico-culturale e architettonico". Sulla stessa linea del legislatore statale si sono poste anche le regioni con propri interventi legislativi riguardanti specifici territori [4]. In ogni caso, la l. n. 158/2017, ha istituito un apposito fondo, da ripartire con un Piano nazionale per la riqualificazione, a sostegno di misure e interventi specifici per le ricordate finalità perseguite dalla legge (art. 3).

Il fondo della legge salva borghi è stato finanziato solo fino al 2023, anche perché i borghi storici sono stati individuati come oggetto prioritario di azione cui destinare importanti linee di intervento economico da parte del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR). Nella componente "M1C3 Turismo e Cultura", infatti, in particolare nella "Competenza 2. Rigenerazione di piccoli siti culturali, patrimonio culturale religioso e rurale", il PNRR immagina un finanziamento di circa un miliardo, destinato ad interventi per aumentare l'at-

[3] Il riferimento è al d.m. 2 dicembre 2016, n. 555.

[4] Cfr. Menegus, *Bando Borghi e autonomie regionali*, in *Le Regioni*, 2022, n. 5, 932 ss.

trattività di tali luoghi, rafforzare la resilienza delle comunità locali, promuovere la rigenerazione culturale, sociale ed economica dei borghi storici, come misura prioritaria per contrastare il rischio di abbandono[5]. Il fondo previsto dal Piano è stato successivamente regolato dalle ricordate linee guida che il Governo italiano ha elaborato senza un coinvolgimento effettivo delle autonomie territoriali e locali, quantomeno per la definizione concertata dei criteri, dei requisiti e di quelle strategie preliminari cui ancorare l'individuazione degli interventi e affidare, nella fase attuativa, la distribuzione delle risorse[6].

3. *Altre iniziative per i borghi storici e le sfide per il giurista*

Il problema dei borghi storici non può essere risolto unicamente promuovendo misure di carattere finanziario, non fosse altro per la difficoltà di reperire nel tempo risorse pubbliche da destinare a tali interventi. Ciò spiega, allora, il fatto che, da ultimo, siano state ipotizzate altre tipologie di intervento, le quali provano ad operare sul dato giuridico (in generale) o amministrativo (nello specifico) al fine di sviluppare le strategie di rigenerazione dei contesti abitativi, il potenziamento di percorsi di valorizzazione culturale e di recupero dei caratteri naturali e rurali, gli interventi di infrastrutturazione anche tecnologica, la promozione di processi di sviluppo economico e turistico riguardanti tali luoghi, oltre alle dinamiche dirette al coinvolgimento di risorse ed energie non solamente pubbliche[7].

Ognuno di questi interventi meriterebbe di essere analizzato, mettendo in evidenza le dinamiche in atto, i presupposti giuridici che ne stanno a monte, gli obiettivi perseguiti e quelli già raggiunti. Tali linee di azione, inoltre, chiamano in causa le istituzioni, le quali sono coinvolte direttamente in prima persona e a livello territoriale, anche se spesso sono frutto di iniziative di recupero e di riscoperta promosse anche in chiave partecipativa e sussidiaria, come avvenuto ad esempio per quanto riguarda la promozione degli itinerari turistici culturali,

---

[5] Per una analisi delle misure contenute nel PNRR e destinate ai borghi storici, cfr. Guarnieri, *Ripresa e resilienza tra le vie dei borghi storici*, in *Aedon*, 2022, n.1; Sau, *La rigenerazione dei borghi storici ai tempi del PNRR*, in *Riv. gur. urbanistica*, 2025, n. 1, p. 86 ss.

[6] Segnala lo scarso livello di concertazione tra Stato e autonomie a proposito delle misure del PNRR sui borghi storici, Sau, *La rigenerazione dei borghi storici ai tempi del PNRR*, cit., in part. p. 99 ss.

[7] Ovviamente, in questa sede saranno prese in considerazione le strategie giuridiche di rigenerazione dei borghi storici, ben sapendo che tali processi possono essere analizzati anche in una prospettiva di altro tipo, come quella architettonica e conservativa: cfr., al riguardo, *I borghi della Calabria: dall'abbandono alla rinascita. Iuav in tour nel territorio del Reventino-Savuto*, a cura di Grandinetti, Chiriaco, Valle, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2023.

ambientali o religiosi[8]. Si aggiunga anche che è frequente l'emersione dalle dinamiche di azione concreta di prassi o modelli replicabili su scale e scenari differenti e, persino, comparabili con esperienze maturate in contesti stranieri[9].

In realtà, anche se le iniziative richiamate operano in verticale nel medesimo campo di azione, tutte le strategie messe in atto con riferimento ai borghi storici appaiono tutte orientate verso la medesima direzione e finalizzate a produrre virtuosi effetti di rigenerazione in grado di arrestare quei fenomeni di abbandono e spopolamento di cui si è detto. L'intento è indubbiamente sorretto da intenzioni nobili, ma i processi di rigenerazione, soprattutto se hanno ad oggetto il patrimonio pubblico o privato abbandonato, implicano mutamenti e trasformazioni riguardanti i borghi storici che debbono confrontarsi con alcuni quadri giuridici di riferimento che potrebbero risultare di ostacolo. Del resto, il rapporto tra conservazione e cambiamento è la cifra che connota le dinamiche che operano nel settore: i borghi storici sono luoghi che custodiscono le preziose testimonianze culturali e ambientali che un territorio esprime, ma possono sopravvivere solo accettando cambiamenti che potrebbero innestare dinamiche di tutt'altra natura, a cominciare da quelle economiche o turistiche. Il diritto rappresenta un fattore che accompagna il cambiamento, ma allo stesso tempo potrebbe impedirlo, soprattutto quando questo rischiasse di compromettere quegli interessi pubblici di rilievo costituzionale, realizzati attraverso la salvaguardia dei borghi storici. In tale prospettiva, allora, si deve prendere atto che diversi paletti di natura giuridica potrebbero operare come limiti ad alcune strategie concrete rispetto alle azioni di rigenerazione dei borghi storici, a cominciare dal regime civilistico della proprietà e dal regime pubblicistico dei vincoli, il primo a proposito dell'utilizzo dei patrimoni edilizi abbandonati, il secondo a proposito delle strategie di rigenerazione dei luoghi.

Più in generale, però, il fenomeno dell'abbandono dei borghi storici e quello della loro (tentata) rigenerazione pongono importanti sfide per il giurista e per il diritto. Quantomeno tali fenomeni sollevano delicate questioni, la cui soluzione richiede uno sforzo interpretativo rispetto al dato regolativo vigente e, in alcuni casi, anche un possibile intervento innovativo per via legislativa. Sono questioni

---

[8] Su tale fenomeno cfr. Areddu, *Analisi giuridica degli itinerari culturali*, in *Aedon*, 2020, n. 1; Cicchetti, *I cammini (religiosi), uno strumento di valorizzazione territoriale*, *ibidem*, 2025, n. 1; Vitale, *Il sentiero del Brigante. Itinerari turistico-culturali e vincoli paesaggistici tra norme e prassi*, *ibidem*, 2024, n. 1. A proposito di turismo e sostenibilità come chiave per la rigenerazione delle aree rurali spopolate, interessante è soprattutto il caso spagnolo: cfr. I. Ruiz Magaña, *Turismo sostenible, desarollo rural y despoblación*, Madrid, Iustel, 2024, spec. p. 145 ss.

[9] Tale dato emerge chiaramente nei tanti contributi raccolti nel numero monografico di *Istituzioni del federalismo*, 2020, n. 2, *Contrasto allo spopolamento e ruolo delle istituzioni. Modelli a confronto*, a cura di Almeida Cerreda.

di diversa portata e di diverso spessore e chiamano in causa settori differenti della scienza giuridica.

Un primo tema è di natura civilistica. Come si è detto, i borghi storici sono luoghi di abbandono anche di patrimoni immobiliari, non più rivendicati e privi di alcuna funzione. A volte, risulta perfino difficile ricostruire il profilo proprietario degli stessi. Il Codice civile, puntuale nella definizione dei modelli di acquisto della proprietà, può invece apparire poco determinato nel definire le dinamiche di rinuncia della stessa. Pertanto, nella prospettiva civilistica, il tema del patrimonio abbandonato è in grado di mettere in discussione alcuni profili tradizionali della teoria dei beni e di quella della proprietà (a cominciare, come visto, dai modi di acquisto e anche di rinuncia), ma soprattutto richiede uno sforzo ricostruttivo rispetto ai possibili nuovi modelli contrattuali da utilizzare per l'uso di tale patrimonio o per accompagnare le strategie politiche per il rilancio dei borghi stessi.

C'è poi la prospettiva del diritto pubblico generale e costituzionale, nel senso che molte dinamiche che interessano i processi di rigenerazione dei borghi storici toccano i temi classi di tali branche del diritto: i temi della cittadinanza, dei diritti e delle libertà fondamentali, dei criteri di bilanciamento, ad esempio, dei limiti dell'intervento pubblico, del ruolo della sussidiarietà e così via. Portando alle estreme conseguenze il ragionamento, avrebbe senso iniziare ad interrogarsi sull'esistenza e sul perimetro di un diritto fondamentale rivendicabile rispetto alle specifiche esigenze abitative (diritto alla casa) e di vivibilità (istruzione, salute, servizi sociali, ecc.) di chi rimane in questi luoghi, soggetti cui andrebbero assicurati interventi e prestazioni per prima cosa nella prospettiva costituzionale dell'art. 3 (principio di uguaglianza) e 117 (c. 2, lett. *m)*: "determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale"), ma anche in chiave perequativa o compensativa rispetto agli altri territori.

Al riguardo, si segnala come interessante il caso deciso dal giudice amministrativo che ha annullato il provvedimento di riduzione delle aperture giornaliere dell'ufficio postale presente in un piccolo comune di un'area interna campana in virtù di un bilanciamento delle ragioni di razionalizzazione aziendale del servizio con quelle dell'universalità dello stesso, che ha portato ad una netta preferenza per le seconde. Ha scritto, infatti, il TAR (sulla base anche di orientamenti affermatesi in sede di Consiglio di Stato) che "di fronte a situazioni particolari legate alla conformazione geografica dell'area i criteri dell'economicità non possono essere assunti come dato assoluto (…). In sostanza la riduzione di uffici postali non può seguire una logica meramente economica", con la conseguenza che "l'aspetto economico, cioè l'esigenza per le Poste Italiane di risparmiare e quindi di ridurre il numero degli uffici postali (…) non può essere considerato né esclusivo né pre-

valente sull'interesse pubblico allo svolgimento corretto di un servizio universale, come va considerato il servizio postale"[10].

L'altra prospettiva, infine, quella per noi più interessante, è quella dell'amministrativista, per il quale diviene prioritario provare a capire con quali strumenti poter rigenerare i borghi storici e, più nel dettaglio, fino a che punto i regimi vincolistici irrigidiscono l'uso del patrimonio abbandonato, se sono possibili alleggerimenti dei regimi pubblicistici di azione, se e come lo strumentario classico fondato sul potere (es. esproprio, requisizione, ecc.) possa convivere con strumenti più consensuali nel perseguimento delle strategie di valorizzazione dei borghi, fino a quando l'intervento pubblico può trovare giustificazione.

4. *La rigenerazione dei borghi storici e il diritto amministrativo*

Con riferimento all'ultima prospettiva indicata, quella dell'amministrativista, negli ultimi anni la dottrina di settore si è interessata soprattutto allo studio delle politiche di rigenerazione dei borghi storici, e ciò per ragioni legate al fatto che proprio tali politiche sono state accompagnate da innovazioni e sperimentazioni, di grande interesse, nello strumentario giuridico a disposizione delle pubbliche amministrazioni[11]. Indubbiamente quanto finora registrato in tale ambito di intervento dei pubblici poteri presenta caratteri di novità. Diverso, invece, è il giudizio che si può dare alla luce dei risultati raggiunti, non sempre positivi. A ben vedere, ad esempio, le risorse economiche messe a disposizione dal PNRR per i borghi hanno coperto interventi che hanno interessato per il momento non più di 35 comuni; il primo "Piano strategico nazionale per le aree interne" proposto dal Dipartimento per le politiche di coesione e per il sud della Presidenza del Consiglio dei ministri non ha dato gli esiti sperati[12], tanto da imporre al Governo la rielaborazione nel marzo del 2025 di un nuovo Piano, con una *governance* più strutturata e linee di intervento più definite e rinforzate; tranne casi isolati, i bandi delle 'case ad un euro' sono andati spesso deserti per assenza di privati interessati o per difficoltà burocratiche nella costruzione della procedura; ecc.

---

[10] TAR Campania, Salerno, sez. I, 22 ottobre 2021, n. 2207.

[11] Per approfondire tali aspetti, oltre agli autori già citati, si segnalano il volume collettaneo *I borghi storici tra tutela e valorizzazione. Aspetti giuridici e di governo del territorio*, a cura di Balestra, Piperata, Napoli, Editoriale scientifica, 2026, e, in una prospettiva circoscritta ai borghi marini, il volume *Luoghi in-definiti. Diritto e pianificazione dei borghi e delle aree costiere*, a cura di Balestra, della Cananea, Piperata, Napoli, Editoriale scientifica, 2026, nonché la monografia di Vitale, *Riuso e valorizzazione del patrimonio culturale nelle aree interne. Profili giuridici*, Torino, Giappichelli, 2024.

[12] Cfr. l'inchiesta giornalistica, *L'Italia svuotata*, in *La Repubblica*, 8 settembre 2024.

Si tratta di dati negativi, che non devono scoraggiare in quanto ascrivibili a quella fisiologica criticità che connota ogni processo di innovazione amministrativa. La direzione non può che essere quella intrapresa, ossia dell'intervento di contenimento del fenomeno dell'abbandono e dello spopolamento attraverso le azioni, amministrative e non, di valorizzazione dei luoghi di vita e di recupero dei patrimoni esistenti. Verso quale obiettivo? Non solo quello di promuovere il turismo o di musealizzare gli spazi, ma ricostruendo le condizioni minime di vivibilità, ossia garantendo servizi, assicurando la mobilità, promuovendo lo sviluppo economico locale, facendo ricorso prioritario alle nuove tecnologie. Vito Teti, il principale teorico della 'restanza', ha scritto che "i paesi non si rigenerano con gli slogan, con proposte estemporanee che seducono per fascinazione (...) riabitare significa ricostruire comunità (…) ristrutturare e recuperare immobili è solo un tassello della rigenerazione"[13].

Per raggiungere tale obiettivo il diritto amministrativo può fornire un contributo importante per quanto riguarda gli strumenti e le strategie. A tal fine, due almeno sono gli ambiti del diritto amministrativo da chiamare in causa: il diritto del patrimonio culturale e il diritto del governo del territorio.

Andando con ordine, per prima cosa i borghi storici debbono essere affrontati nella prospettiva della loro riconduzione alla disciplina in materia di patrimonio culturale, dato che tali luoghi ospitano spazi e beni che possono ricadere sotto il c.d. Codice Urbani, d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42. È stato correttamente sottolineato[14] che il borgo storico non coincide esattamente con i "centri ed i nuclei storici" che il Codice richiama a proposito di beni paesaggistici (art. 136), né con altre categorie di beni (culturali o paesaggistici) previsti dallo stesso testo codicistico". Ciò non toglie, che 'parti' del borgo siano vincolate ai sensi del Codice o lo stesso borgo sia considerato come contesto paesaggistico dal piano previsto dall'art. 143 o, perfino, ricondotto allo statuto riservato ai beni iscritti nell'elenco del patrimonio Unesco, come avvenuto per i centri storici di Pienza e San Gimignano. Ma ciò non avviene per automatismi. Insomma, il borgo storico non è una categoria di bene del patrimonio culturale qualificata come tale dal legislatore, ma in parte o *in toto* può trovarsi assoggettato alla disciplina di riferimento solo per scelta amministrativa o pianificatoria. Tra l'altro, proprio la disciplina codicistica del 2004 può fornire una copertura legale alle strategie di rigenerazione dei borghi, dato che espressamente per il paesaggio e i suoi beni, l'art. 6 del Codice istituzionalizza gli interventi di valorizzazione, i quali possono consistere in azioni di "riqualificazione degli immobili e delle aree sottoposti a

[13] V. Teti, *La restanza*, Torino, Einaudi, 2022, 49.

[14] Cfr. Sciullo, *Alcune conclusioni per continuare*, in *I borghi storici tra tutela e valorizzazione. Aspetti giuridici e di governo del territorio*, a cura di Balestra, Piperata, cit., p. 309 ss..

tutela compromessi o degradati, ovvero la realizzazione di nuovi valori paesaggistici coerenti ed integrati"[15].

Oltre al quadro codicistico del 2004, anche il diritto del governo del territorio può essere richiamato a supporto delle strategie di rigenerazione dei borghi storici. Da alcuni anni, l'urbanistica ha radicalmente invertito la propria direzione di marcia, orientando gli strumenti di governo del territorio non più verso l'espansione dei contesti urbani e la guida dei nuovi interventi costruttivi, bensì verso una funzione custodiale territoriale incentrata sulla riduzione del consumo di suolo e sulla rigenerazione del patrimonio urbanistico esistente[16]. La legislazione regionale, per prima, ha dato conto di tale mutamento, rivedendo i principi di riferimento della materia e chiedendo al governo del territorio di "contenere il consumo di suolo quale bene comune e risorsa non rinnovabile", di "favorire la rigenerazione dei territori urbanizzati", di "tutelare e valorizzare il territorio nelle sue caratteristiche ambientali e paesaggistiche", di "contribuire alla tutela ed alla valorizzazione degli elementi storici e culturali"[17]. Insomma, sia pur in assenza di una cornice uniforme a livello nazionale, prassi e sperimentazioni locali stanno consolidando alcune interessanti esperienze tutte accomunate dall'essere orientate al recupero di luoghi, spazi e immobili esistenti.

Ovviamente, queste strategie interessano anche i borghi storici, per i quali, come già visto, la sopravvivenza dipende dall'effettiva rigenerazione anche dei loro contesti urbani e culturali. La rigenerazione urbana è un fenomeno che ormai opera secondo moduli abbastanza consolidati. Più difficile, invece, è raccordare gli interventi di rigenerazione con le attività dirette a valorizzare e tutelare il patrimonio culturale, attività indubbiamente di rilievo per il recupero dei borghi storici. Il rapporto tra i processi di rigenerazione e le dinamiche di tutela di un bene, in particolare se di valore culturale, può risultare complicato, dato che i primi implicano una trasformazione del bene, mentre le seconde impongono una conservazione dello stesso. Tuttavia, *a priori* non può escludersi un'interazione tra interventi di tutela e di valorizzazione del patrimonio culturale, da un lato, e strategie di rigenerazione, dall'altro[18], interazione che può concretamente

---

[15] Su tali aspetti, sia consentito rinviare a Piperata, *Paesaggio*, in Barbati, Cammelli, Casini, Piperata, Sciullo, *Diritto del patrimonio culturale* [3], Bologna, Il Mulino, 2025, p. 267 ss.

[16] Cfr. Bartolini, *Urbanistica*, in *Enc. Dir.*, *I Tematici, III, Funzioni amministrative*, a cura di Ramajoli, Mattarella, Milano, Giuffrè, 2022, p. 1260 ss., e Boscolo, *Un catalogo di principi (operanti) per l'urbanistica contemporanea*, in *Riv. giur. edilizia*, 2024, n. 2, p. 85 ss.

[17] Il riferimento è alla l. reg. dell'Emilia-Romagna, 21 dicembre 2017, n. 24, contenente la disciplina regionale sulla tutela e l'uso del territorio.

[18] Si è già avuto modo di intervenire sul tema qui trattato con altri scritti e contributi scientifici – ai quali, tra l'altro, si rinvia – e in particolare con il lavoro

manifestarsi secondo due differenti forme. La prima manifestazione è quella cosiddetta della rigenerazione a base culturale, ossia degli interventi rigenerativi di beni e spazi urbani che vengono realizzati attraverso la cultura e il patrimonio culturale. In tali ipotesi, si ricorre all'arte, alla cultura, in generale, o alle pratiche culturali, nello specifico, per rigenerare o consentire il riuso di luoghi o immobili in disuso, spesso anche perseguendo, secondo una logica di integrazione, obiettivi di tipo sociale. La seconda forma, invece, è quella della rigenerazione del patrimonio culturale, ossia dei casi in cui il patrimonio culturale non è un fattore, bensì l'oggetto della rigenerazione, anche se ciò deve avvenire nel rispetto della regola stabilita dall'art. 20, comma 1, del Codice, in virtù della quale i beni culturali "non possono essere distrutti, deteriorati, danneggiati o adibiti ad usi non compatibili con il loro carattere storico o artistico oppure tali da recare pregiudizio alla loro conservazione", e di quella prevista dall'art. 146, secondo la quale i beni paesaggistici possono essere oggetto di trasformazioni a condizione che non "rechino pregiudizio ai valori paesaggistici oggetto di protezione".

Il diritto del patrimonio culturale e il diritto del governo del territorio, alle condizioni indicate, offrono importanti coperture legislative alle strategie di rigenerazione che riguardano i borghi storici. Ma ciò non basta. Per funzionare, tuttavia, tali strategie debbono collocarsi all'interno di scenari orientati dalla logica della *integrazione* e da quella della *collaborazione*. L'integrazione, in particolare, deve riguardare le politiche: la rigenerazione dei borghi non si realizza solo investendo sulla valorizzazione del patrimonio storico-culturale o sul recupero del patrimonio edilizio esistente o sulla promozione del turismo, ma necessita di più interventi tra di loro strategicamente collegati e orientati verso il medesimo obiettivo.

La collaborazione, invece, deve svilupparsi non solo tra attori pubblici, ma anche coinvolgere i soggetti privati. Indubbiamente, in alcuni contesti territoriali, mettere insieme più istituzioni pubbliche può essere l'unico modo per garantire una maggiore dimensione, efficienza e qualità nella erogazione dei servizi necessari per riqualificare un borgo, attraverso la gestione associata delle attività funzionali o prestazionali. Tuttavia, è sul versante pubblico - privato che si gioca la principale sfida per un reale rilancio dei borghi storici. Anche alla luce delle esperienze maturate, è impensabile che un compito tanto impegnativo venga assunto unicamente dal potere pubblico, considerate anche le scarse risorse a disposizione. Diviene allora necessario promuovere iniziative virtuose di partenariato, destinate ad attivare energie sempre più presenti nelle comunità interessate ai luoghi in questione e disponibili a collaborare con le amministrazioni pubbliche titolari delle principali funzioni e politiche di settore. Gli strumenti

---

Piperata, *Rigenerazione urbana e patrimonio culturale nell'esperienza amministrativa italiana di ripresa e resilienza*, in *Aedon*, 2024, n. 1.

per promuovere tale sinergia tra pubblico e privato non mancano ed è proprio il diritto amministrativo a metterli a disposizione. È stato notato, infatti, che gli istituti più innovativi della cooperazione e del partenariato si prestano ad essere utilizzati in concreto per promuovere il recupero dei borghi storici, favorirne l'attrattività e contrastare le dinamiche di abbandono da parte dei residenti [19]. Un primo tipo di strumenti ha carattere sussidiario e collaborativo e consiste nei patti di collaborazione civica che consentono di realizzare percorsi di amministrazione condivisa, aventi ad oggetto anche la gestione di beni e di patrimoni [20]. Un secondo gruppo, invece, è rappresentato da quegli strumenti previsti dal diritto amministrativo e che consentono alla pubblica amministrazione di collaborare con soggetti scelti seguendo procedure competitive non ordinarie. È il caso, ad esempio, del partenariato speciale previsto dal Codice dei contratti pubblici (art. 134, d.lgs. 31 marzo 2023, n. 36), dinamica negoziale finalizzata a consentire il recupero e la valorizzazione di beni culturali, con partner privati individuati attraverso procedure semplificate, oppure degli strumenti di valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico previsti dal Codice del Terzo settore (art. 71, d.lgs. 3 luglio 2017, n. 117). L'ultima categoria, infine, è quella riguardante le ipotesi più innovative di intervento attraverso la valorizzazione di pratiche partecipative, come ad esempio le comunità patrimoniali previste dalla Convenzione di Faro (ratificata con legge 1° ottobre 2020, n. 133), che promuove il ruolo delle popolazioni locali nell'uso delle risorse culturali, anche attraverso un dialogo costante con le autorità per integrare l'utilizzazione del patrimonio culturale nelle più ampie strategie di governo del territorio, o le comunità energetiche rinnovabili che l'art. 31, d.lgs. 8 novembre 2021, n. 199, autorizza ad operare anche per risultati che vanno oltre la mera condivisione di fonti di energia.

Insomma, per i borghi storici il diritto amministrativo si manifesta sotto un duplice aspetto: da un lato, impone la salvaguardia di quei caratteri culturali e ambientali che tali luoghi esprimono e, dall'altro, fornisce gli strumenti per poter realizzare quegli interventi necessari di rigenerazione destinati ad accrescerne l'attrattività e limitarne lo spopolamento. Ma per realizzare tali obiettivi, il diritto amministrativo e i suoi strumenti da soli potrebbero non essere sufficienti. Ciò che serve è anche la buona politica, quella visione strategica e di governo in grado di garantire per questi luoghi una buona amministrazione, con servizi di qualità, rispetto del territorio e dell'ambiente e che sappia mettere insieme le preziose

[19] Cfr. Vitale, *Riuso e valorizzazione del patrimonio culturale nelle aree interne. Profili giuridici*, cit., in part. P. 95 ss.

[20] Cfr. al riguardo, Giglioni, *Il diritto dell'amministrazione condivisa*, Milano, Franco Angeli, 2025.

energie che ancora i borghi storici sono in grado di attivare e di attrarre per una loro conservazione e rinascita[21].

[21] Cfr. Calabrò, *Quelle alleanze trasversali e virtuose che aiutano i borghi (e forse il Paese)*, in *Il Sole 24 Ore*, 21 agosto 2025.

Borghi storici, gestione del patrimonio immobiliare e turismo sostenibile: profili civilistici

Silvia Romanò

Sommario: 1. Impostazione dei problemi e della ricerca. – 2. Rilanciare gli investimenti nel settore turistico attraverso un nuovo modello di ospitalità: il caso del Condhotel. – 3. L'albergo diffuso come strumento di valorizzazione di borghi disabitati. 4. Quale ruolo per la s*haring economy*?

1. *Impostazione dei problemi e della ricerca*

Se, per un verso, l'immagine del territorio italiano rimane inscindibilmente legata a una moltitudine di borghi storici che hanno conservato vivida traccia del passato più e meno recente, per altro verso quella stessa peculiarità nazionale è foriera di rilevanti problemi giuridici, sociali, economici.

Il borgo storico, nella sua dimensione atemporale, finisce per andare incontro a fenomeni quali lo spopolamento, determinato da un flusso migratorio costante dalle aree rurali alle città, confermato dai più recenti dati ISTAT[1]: l'invecchiamento della popolazione e l'abbandono dei territori a causa delle migrazioni penalizza il borgo storico, specie quando questo si trovi in zone geografiche difficili da raggiungere (cd. periferiche o ultraperiferiche) o lontano dalle rotte turistiche tradizionali. Dallo spopolamento delle aree interne della penisola derivano numerosi ordini di problemi (demografici, economici etc.),

[1] I più recenti dati ISTAT (29 luglio 2024, reperibili su https://www.istat.it/wp-content/uploads/2024/07/STATISTICA-FOCUS-DEMOGRAFIA-DELLE-AREE-INTERNE_26_07.pdf) confermano il carattere consolidato dello spopolamento delle aree interne della penisola: "Al 1° gennaio 2024, nelle Aree interne risiedono circa 13 milioni e 300mila individui, circa un quarto della popolazione residente in Italia (Prospetto 1); nei Centri, invece, la popolazione è pari a 45 milioni e 700mila individui (dati provvisori). In particolare, risiedono nei Comuni Intermedi 8 milioni di persone (pari al 13,6% del totale dei residenti in Italia), nei Comuni Periferici 4,6 milioni (7,8%) e, infine, nei Comuni Ultraperiferici, i più svantaggiati in termini di accessibilità ai servizi, 700mila individui (1,2%)".

tra i quali occorre segnalare l'abbandono in misura crescente del patrimonio immobiliare.

A tale proposito, è significativo che la stessa definizione di 'borgo storico' adottata dalla Giunta Regionale della Regione Emilia-Romagna con delibera n. 15/2022 del 10 gennaio 2022 rimarchi tanto il carattere identitario del borgo, quanto l'abbandono immobiliare come tratti identificativi.

Detta delibera regionale intende per borgo storico un "*insediamento o nucleo storico che ha mantenuto la riconoscibilità della sua struttura insediativa storica e la continuità dei tessuti edilizi storici e che presenta consistenti porzioni del patrimonio edilizio in abbandono. Nel caso di piccoli e piccolissimi comuni il borgo oggetto di intervento potrà coincidere con il centro urbano del territorio comunale mentre nelle realtà comunali più grandi per borgo è da intendersi un nucleo storico, prevalentemente isolato e/o separato dal centro urbano e pertanto non coincidente con il centro storico o porzioni di esso. Ai fini della selezione del borgo va fatto riferimento al numero delle unità immobiliari residenziali dello stesso (di norma non superiore alle 300 unità)*".

Guardando al fenomeno in una prospettiva privatistica emergono, a mio avviso, almeno due ordini di problemi.

In primo luogo, occorre comprendere quali strumenti di diritto positivo possano essere adoperati al fine di delineare lo statuto normativo delle strutture residenziali e ricettive dei borghi, nell'ottica del ripopolamento e dell'implementazione di un turismo sostenibile per arginare gli effetti pregiudizievoli dei fenomeni sopra descritti e, tra questi, specialmente gli istituti che possano incentivare il godimento degli immobili siti nei borghi storici, scongiurandone l'abbandono.

In quest'ottica, bisogna stabilire quale ruolo possa essere giocato dal turismo sostenibile: come detto poc'anzi, il borgo storico, a differenza di altre aree abitate, ha mantenuto nel tempo un'identità riconoscibile e la continuità dei tessuti edilizi storici; tutti elementi idonei a essere considerati attrattivi in un'ottica turistica.

Stante l'interesse della dottrina per il turismo sostenibile[2], già a un primo esame vengono in rilievo numerose figure, tra cui il *condhotel*, l'albergo diffuso, l'agriturismo, l'ecoturismo etc. Scopo del lavoro, tuttavia, non è già l'elencazione di detti istituti, quanto una selezione di quelli maggiormente rilevanti nell'ottica della tutela del patrimonio immobiliare del borgo storico anche alla luce del progetto PRIN nel quale si inserisce questo contributo. Pertanto, peculiare

[2] Per limitarci ai contributi più recenti, cfr. *Trattato breve di diritto dello sviluppo sostenibile*, a cura di A. Buonfrate - A. Uricchio, Padova, 2023; Grisi, *Le magnifiche sorti progressive del turismo 5.0*, in *Dir. priv. Eur.*, 2020, 475 ss.; Canale - De Siano, *Sviluppo sostenibile e turismo*, Napoli, E.S.I., 2019. V. già Confalonieri, *Il turismo sostenibile*, Torino, Giappichelli, 2008.

attenzione sarà tributata al *condhotel*, capace di favorire la compenetrazione tra strutture (già esistenti) residenziali e ricettive, nonché per la disciplina peculiare dettata dalla Regione Emilia-Romagna in materia, e agli alberghi diffusi, capaci di adattarsi alla dimensione del borgo storico valorizzandone il patrimonio immobiliare.

La riflessione su istituti che si allontanano da modelli tradizionali di godimento mette in luce il carattere, per certi versi, problematico di un paradigma basato sull'appartenenza individuale, che può diventare insostenibile qualora da questo derivino spese particolarmente rilevanti non compensate da ricavi altrettanto considerevoli: il secondo quesito che si intende affrontare, sia pure per sommi capi, muove dal fatto che la "tutela [dei beni] si viene progressivamente svincolando da ogni profilo di appartenenza e quindi dalla previa attribuzione ad una titolarità soggettivamente imputabile"[3], e mira a chiedersi se, nel contesto di detto svincolamento, già in atto, la *sharing economy* potrebbe contribuire a pareggiare i (purtroppo numerosi) costi richiesti dalla conservazione e dalla gestione di immobili siti in borghi storici, altrimenti gravanti su un unico soggetto, in quanto promuove la condivisione temporanea (del bene, dei rischi, dei costi) che, nel caso di specie, potrebbe portare occasioni di rilancio di aree periferiche della penisola.

2. *Rilanciare gli investimenti nel settore turistico attraverso un nuovo modello di ospitalità: il caso del Condhotel*

Il *condhotel*[4] è un istituto relativamente recente, introdotto con l'art. 31 d.l. 12 settembre 2014, n. 133, convertito in l. 11 novembre 2014, n. 164, recante "Misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive" (cd. "Sblocca Italia").

---

[3] Lipari, *Le categorie del diritto civile*, Milano, Giuffrè, 2013, 133.

[4] Senza pretesa di esaustività, da ultimo Bernes, *Proprietà immobiliare e condivisione fra legge e contratto. Dalla comunione al condhotel*, Torino, Giappichelli, 2024 e Trapani, *La circolazione delle strutture turistico-recettive. Dalla multiproprietà al* condhotel, Napoli, E.S.I., 2023. Tra i primi contributi, cfr. Croce - dalla Massara, *L'opportunità dei '*condhotel' *nel decreto "Sblocca Italia": scenario attuale e prospettive*, 2015, *iris.univr.it/retrieve/handle/11562/934752/29726/NCTM%20-%20Condhotel*; Sforza Fogliani - Scalettaris, *Un nuovo istituto. Il* condhotel, cit. V inoltre Musolino, *Il condhotel o condominio albergo*, in *Riv. not.*, 2019, I, 1017 ss.; A. Bernes, *Il turismo residenziale fra proprietà e consumo: il modello del condhotel*, in *Pers. e merc.*, 2020, 275 ss. e Id., *Il* condhotel. *Un itinerario fra proprietà e contratto,* in *A 50 anni dalla «Introduzione alla problematica della proprietà» di Pietro Perlingieri*, a cura di Carapezza Giglia, Frezza e Virgadamo, Napoli, E.S.I., 2021, 105 ss.

La *ratio* del decreto-legge, come notato in dottrina[5], consiste nel rilanciare il mercato edilizio adottando più linee di intervento e, dunque, sia perseguendo semplificazioni di carattere burocratico, sia incentivando investimenti volti al recupero del patrimonio immobiliare esistente.

L'art. 31 d.l. 133/2014, al primo comma, definisce i *condhotel* come "esercizi alberghieri aperti al pubblico, a gestione unitaria, composti da una o più unità immobiliari ubicate nello stesso comune o da parti di esse, che forniscono alloggio, servizi accessori ed eventualmente vitto, in camere destinate alla ricettività e, in forma integrata e complementare, in unità abitative a destinazione residenziale, dotate di servizio autonomo di cucina, la cui superficie non può superare il quaranta per cento della superficie complessiva dei compendi immobiliari interessati".

Con riferimento alle finalità dell'istituto del *condhotel*, la norma dichiara che esso viene introdotto per diversificare l'offerta turistica e favorire gli investimenti volti alla riqualificazione degli esercizi alberghieri esistenti.

Già dalla definizione adottata dal legislatore emergono le peculiarità e, in un certo senso, l'unicità del *condhotel*, pure espresse con il linguaggio di una (ormai molto ampia e diversificata) cornice normativa atta a istituire e disciplinare istituti alberghieri e para-alberghieri. All'interno di un unico immobile (già esistente), il *condhotel*, gestito da uno unico soggetto, fa coesistere camere d'albergo e, "in forma integrata e complementare", unità abitative a destinazione residenziale, consentendo che dette unità possano produrre profitto quando non siano utilizzate dal titolare.

Sotto quest'ultimo profilo, nei periodi di mancato impiego del bene da parte del proprietario, il godimento dell'unità viene ceduto al gestore della struttura affinché ne disponga per l'offerta turistica a terzi. Il proprietario riceve in cambio una somma di denaro, fissa o (più spesso) calcolata in percentuale, tanto da evocare in alcuni autori il parallelismo con la rendita immobiliare[6]. Niente esclude che, come precisato da una dottrina, possano derivare al proprietario anche altre utilità, tra cui una partecipazione del gestore alle spese dell'immobile[7].

La formula, nata all'estero[8], è foriera di numerosi vantaggi, consistenti nel soddisfacimento di plurimi interessi ravvisabili in capo a diversi soggetti.

---

[5] Sullo scopo della legge, Bernes, *Proprietà immobiliare e condivisione fra legge e contratto*, cit., 102 nt. 4.

[6] Avvicina il denaro percepito dal proprietario a una rendita immobiliare Bernes, *Proprietà immobiliare e condivisione fra legge e contratto*, cit., 105.

[7] V. Sforza Fogliani - Scalettaris, *Un nuovo istituto*, cit., 39.

[8] Croce - dalla Massara, *L'opportunità dei* 'condhotel' *nel decreto "Sblocca Italia"*, cit., 3.

Il proprietario dell'unità acquista, sovente per trascorrerci un periodo di vacanza[9], un immobile che, nei periodi in cui il titolare ne usufruisce direttamente, gli consente l'accesso a servizi tipici delle strutture alberghiere (si pensi al servizio di pulizia, di portineria, l'accesso al centro estetico o alla piscina etc.), mentre, quando l'unità non venga utilizzata, può produrre utilità economiche e, pertanto, funzionare come un investimento[10]. Al contempo, l'istituto soddisfa anche le esigenze del gestore della struttura, in quanto assolve allo scopo di trovare un modello alternativo all'albergo tradizionale, che comporta spese di mantenimento molto alte.

Inoltre, dal momento che il condhotel non può svolgersi in un edificio nuovo, ma soltanto in un immobile preesistente, questo favorisce il recupero e la valorizzazione delle strutture alberghiere, specie di quelle in difficoltà.

L'idea di turismo perseguita dal *condhotel* è, dunque, improntata alla sostenibilità, e questo non soltanto nella misura in cui escluda la creazione di nuovi immobili, ma altresì in quanto preveda percentuali non (troppo) invasive di unità dedicate all'accoglienza rispetto a quelle residenziali (non superiori, come si è visto, al 40% della superficie complessiva della superficie adibita a *condhotel*).

Il d.p.c.m. 22 gennaio 2018, n. 13[11], come previsto dall'art. 31 del Decreto Sblocca Italia, "definisce le condizioni di esercizio del *condhotel* e indica i criteri e le condizioni per la rimozione del vincolo di destinazione alberghiera, limitatamente alla realizzazione della quota delle unità abitative a destinazione residenziale" di esso.

---

[9] Per Trapani, *La circolazione delle strutture turistico-recettive*, cit., 170, l'interesse prevalente dell'acquirente è quello di ottenere una residenza ove trascorrere le proprie vacanze per sé o per soggetti terzi che la utilizzano.

[10] Sottolinea il fine di profitto "per il compratore si tratta di un investimento, stante la possibilità di profitto: non si compra solo una proprietà, ma si investe in un'impresa il cui profitto - come meglio verrà specificato - dipende dagli sforzi manageriali del proprietario (o gestore) dell'hotel".

[11] Sul punto si veda, per un inquadramento generale, Visconti, *La disciplina di attuazione del condhotel contenuta nel D.P.C.M. n. 13 del 2018 ed in alcune norme collegate*, in *Immobili & proprietà*, 2021, 507 ss.; Tassoni, *Il regolamento del* condhotel *del 2018*, in *Riv. it. dir. tur.*, 2019, 258 ss.; e Finessi, *La nuova disciplina in materia di* condhotel *(dal D.P.C.M. 22 gennaio 2018 n. 13 alla legislazione speciale)*, in *Nuove leggi civ. comm.*, 2019, 1396 ss.

L'intervento specifica alcune definizioni (art. 3), quali quella di 'gestione unitaria'[12], 'gestore unico'[13] e 'fornitura di servizi alberghieri in forma integrata'[14], e pone regole specifiche di esercizio del condhotel (art. 4), tra cui il numero minimo di camere; la circostanza che le unità immobiliari oggetto del *condhotel* non possano trovarsi all'infuori del Comune interessato e, in ogni caso, non ad una distanza superiore a duecento metri lineari dal locale adibito al ricevimento degli ospiti; il fatto che le unità abitative ad uso residenziale non possano eccedere il quaranta per cento del totale della superficie netta destinata alle camere[15]; la gestione unitaria; la necessità di un servizio di portineria unica per tutti coloro che usufruiscono del *condhotel*, e l'intervento di riqualificazione edilizia, all'esito della quale deve essere attribuita una classificazione di minimo tre stelle.

Nonostante le regole del d.p.c.m. siano principalmente orientate a disciplinare l'aspetto urbanistico-edilizio del fenomeno, è stato condivisibilmente rilevato come esse, ciononostante, permettano di cogliere la complessità dell'operazione negoziale sottesa al fenomeno del *condhotel*[16].

Invero, l'art. 6 d.p.c.m. n. 13/2018 disciplina il contratto di acquisto di unità abitative ad uso residenziale ubicate in un condhotel prevedendo numerose limitazioni all'autonomia privata, vincoli alla proprietà, precisi requisiti inerenti alle unità abitative, nonché specifici elementi che il contratto deve riportare[17]: tra

---

[12] Art. 3 b) gestione unitaria: attività concernente la fornitura di alloggio, servizi accessori ed eventualmente vitto, riferibile ad un condhotel, sia per le camere destinate alla ricettività che, in forma integrata e complementare, per le unità abitative a destinazione residenziale, dotate di servizio autonomo di cucina.

[13] Art. 3 d) gestore unico: il soggetto responsabile della gestione unitaria dell'esercizio alberghiero, avviato ai sensi delle leggi vigenti in materia di avviamento dell'esercizio alberghiero.

[14] Art. 3 c) fornitura di servizi alberghieri in forma integrata e complementare: attività concernente la fornitura anche alle unità abitative di tipo residenziale dei servizi alberghieri e aggiuntivi normalmente assicurati dal gestore unico della struttura ricettiva alle camere destinate alla ricettività.

[15] Diversamente, ai sensi dell'art. 31 del decreto Sblocca Italia le unità abitative a uso residenziale non potevano superare il quaranta per cento della superficie *complessiva* dei compendi immobiliari interessati, non della superficie destinata alle camere. La modifica non è priva di impatto in quanto, come rilevato da C. Sforza Fogliani - P. Scalettaris, *Un nuovo istituto*, cit., 8, i locali per le attività e i servizi comuni occupano una metratura non trascurabile rapportata alla superficie complessiva del condhotel.

[16] Bernes, *Proprietà immobiliare e condivisione fra legge e contratto*, cit., 124.

[17] Bernes, *Proprietà immobiliare e condivisione fra legge e contratto*, cit.,124: "molte delle regole presenti nel provvedimento regolamentare costituiscono, infatti, un

detti elementi, si segnalano le condizioni di godimento delle strutture comuni; l'indicazione dei costi imputabili ai proprietari; la previsione che l'unità residenziale, nei periodi in cui non sia utilizzata dal proprietario, con il suo consenso, possa essere adibita da parte del gestore unico a impiego alberghiero.

In aggiunta, il d.p.c.m. n. 13/2018 pone specifici obblighi gravanti sia sul gestore unico (art. 7[18]) sia sul proprietario (art. 8[19]).

Infine, di particolare rilevanza è l'art. 11, sulla rimozione del vincolo di destinazione alberghiera sulle unità abitative del *condhotel* da adibire ad uno residenziale, che prevede specifiche modalità a tale proposito per evitare, come ha notato una dottrina, di trasformare gli edifici destinati ad uso alberghiero in condomini residenziali[20]. Il *condhotel* dovrebbe, così, consentire di superare, almeno in parte, il vincolo di destinazione urbanistico delle strutture ricettive; superamento, questo, particolarmente auspicabile nel momento in cui l'attività alberghiera divenga meno redditizia, oppure registri passività[21].

Come si evince anche da questa sintetica esposizione, sono molti i punti di compenetrazione tra aspetti pubblicistici e privatistici del *condhotel*, stante la conformazione del tutto peculiare anche del contratto con cui il singolo acquista la camera destinata ad uso residenziale. Per la verità, i vincoli all'autonomia privata sembrano iniziare già con l'indicazione del tipo di contratto, avente per oggetto l'unità abitativa, che i privati devono concludere, in quanto l'art. 3 lett. f) precisa che le unità abitative ad uso residenziale sono "destinate alla vendita". Tuttavia, parte della dottrina ha rilevato le grandi difficoltà (e, anzi, l'impossibilità) di ricondurre il contratto di acquisto in esame allo schema della vendita[22]; già prima del d.p.c.m., vi era chi parlava di 'contratto atipico' con riferimento

limite non solo per le parti che intendono stipulare un contratto di trasferimento avente ad oggetto l'unità residenziale all'interno di un esercizio di *condhotel*, ma altresì per la proprietà immobiliare stessa, considerati i vincoli incidenti sul godimento del bene, sia per il titolare della stessa, sia per il gestore della struttura".

[18] Il gestore unico è tenuto a garantire ai proprietari delle unità abitative ad uso residenziale, oltre alla prestazione di tutti i servizi previsti dalla normativa vigente, ivi inclusi quelli di cui alle rispettive leggi regionali e alle relative direttive di attuazione per il livello in cui il condhotel è classificato, anche quanto stabilito in via convenzionale.

[19] Con detti obblighi il proprietario si impegna a rispettare le modalità di conduzione del condhotel, a garantire l'omogeneità estetica dell'immobile in caso di interventi edilizi sull'unità acquisita, nonché' gli ulteriori obblighi definiti attraverso la regolazione negoziale di cui all'articolo 6.

[20] Bernes, *Proprietà immobiliare e condivisione fra legge e contratto*, cit., 127.

[21] Visconti, *La disciplina del condhotel e il vincolo di destinazione urbanistica*, in *Immobili & proprietà*, 2021, 223 ss.

[22] Bernes, *Proprietà immobiliare e condivisione fra legge e contratto*, cit., 145 ss.

all'operazione economica in esito alla quale taluno avrebbe acquistato l'unità abitativa sita nel *condhotel*[23].

Stante il fatto che il turismo è materia di competenza legislativa residuale[24] ai sensi dell'art. 117, comma 4 Cost. (sebbene in diversi casi la legge statale avochi a sé alcune funzioni, come, per esempio, il potere di indicare le definizioni degli istituti o dettare principi generali; potere che, nel caso del *condhotel*, trovano giustificazione alla luce dei rilevanti profili privatistici del fenomeno[25]), assume particolare importanza la normativa regionale.

A tale proposito, sono diverse le regioni a essersi dotate di leggi specifiche in materia di *condhotel*[26], tra cui l'Emilia-Romagna.

La legge regionale Emilia-Romagna 23 aprile 2019, n. 3, intitolata "Disciplina per l'avvio e l'esercizio dei condhotel e per il recupero delle colonie" e modificativa della disciplina regionale delle strutture ricettive di cui alla legge regionale 28 luglio 2004, n. 16, definisce il regime giuridico per la qualificazione, l'esercizio e la gestione dei *condhotel*, e detta la disciplina in punto di condizioni di esercizio del bene, interventi di riqualificazione (art. 4), vincolo di destinazione (art. 5), acquisto e gestione integrata delle unità abitative (art. 6), rispetto dei requisiti e livello minimo dei servizi (art. 7) e riserva d'uso del proprietario dell'unità adibita a uso residenziale (art. 8), il quale può riservarsi di utilizzare in

---

[23] Croce - dalla Massara, *L'opportunità dei 'condhotel' nel decreto "Sblocca Italia"*, cit., 3.

[24] Come aveva già affermato Corte cost. n. 214 del 2006, secondo la quale il turismo "è materia di competenza legislativa residuale (sentenze n. 90 del 2006 e n. 197 del 2003) – circostanza che comunque non esclude la possibilità per la legge statale di attribuire funzioni legislative al livello centrale e di regolarne l'esercizio (sentenze n. 242 del 2005 e n. 6 del 2004)". Sotto questo profilo, conta menzionare che già le norme introduttive del *condhotel* di cui al decreto cd. Sblocca Italia specificano che il decreto presidenziale di attuazione sarebbe dovuto essere adottato previa intesa tra Governo, Regioni e Province autonome di Trento e Bolzano in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di cui all'art. 9 d.l. 28 agosto 1997, n. 28.

[25] Sebbene il *condhotel* appartenga senza dubbio al "turismo", all'"urbanistica" e al "governo del territorio", esso incide su molti profili privatistici (*in primis* contrattuali e condominiali) che rientrano nell'"ordinamento civile" e, dunque, nell'ambito della potestà legislativa esclusiva statale.

[26] Conta menzionare altresì la legge regionale Friuli-Venezia Giulia 9 dicembre 2016, n. 21, recante "Disciplina delle politiche regionali nel settore turistico e dell'attrattività del territorio regionale, nonché modifiche a leggi regionali in materia di turismo e attività produttive"; la legge regionale pugliese n. 22 del 2020; e, da ultimo, legge regionale Toscana 31 dicembre 2024, n. 61, attuata con il regolamento di attuazione regionale n. 47/2025.

via esclusiva la propria unità abitativa anche per l'intero periodo di apertura della struttura turistico-ricettiva.

Per i fini che animano questo contributo, non è tanto d'interesse l'analisi dettagliata della legge regionale (che si pone, nel complesso, in un'ottica di sostanziale continuità con il d.p.c.m. n. 13/2018), quanto porre in evidenza una peculiarità della legge regionale: l'art. 10 si occupa di un tema non toccato dal legislatore nazionale, in quando si concentra sul recupero delle colonie marine e montane, ed estende l'applicazione della disciplina in tema di *condhotel* anche a questi immobili.

Nonostante la finalità principale della disposizione non sia, in questo caso, quella di preservare la storicità di un sito abitato, dal momento che molte colonie vennero edificate soltanto un secolo fa, l'intervento si muove nella direzione del turismo sostenibile – e pertanto merita di essere ricordato nel presente contributo –, al fine di favorire processi di riqualificazione e di rigenerazione di edifici abbandonati, o semi-abbandonati.

3. *L'albergo diffuso come strumento di valorizzazione di borghi disabitati*

Avvicinato per certi versi al *condhotel*[27], l'albergo diffuso rappresenta una figura di difficile inquadramento[28] (anche in ragione della normativa particolarmente frammentaria, diversificata da regione a regione) che, tuttavia, possiede caratteristiche idonee a essere interpretata nell'ottica del turismo sostenibile e della valorizzazione dei borghi storici.

L'albergo diffuso non è previsto dalla normativa nazionale, sicché occorre innanzitutto definirne le caratteristiche mettendo a confronto alcuni interventi regionali. Sotto tale profilo, occorre precisare che il riconoscimento normativo dell'albergo diffuso muove dalla l. 17 maggio 1983, n. 217, con la quale, all'art. 6, si autorizzavano le Regioni a disciplinare altre strutture destinate alla ricettività turistica "per introdurre nuove «tipologie» di imprese ospitali o, più semplice-

[27] Croce - dalla Massara, *L'opportunità dei* 'condhotel' *nel decreto "Sblocca Italia"*, cit., 7.

[28] Per un inquadramento, tra i primi contributi, Dall'Ara - Marongiu, *Report sul fenomeno dell'albergo diffuso in Italia*, in *Rapporto sul turismo italiano*, Firenze, 2003; Confalonieri, *A typical Italian phenomenon: The 'Albergo Diffuso',* in *Tourism Management*, 2010, 685 ss.; Dall'Ara, *Manuale dell'albergo diffuso*, Milano, 2010; Paniccia - Minguzzi - Valeri, *Coevoluzione tra impresa e destinazione turistica. L'esperienza innovativa dell'"Albergo Diffuso'*, in *Creatività, innovazione e territorio. Ecosistemi del valore per la competizione globale*, a cura di L. Pilotti, Bologna, Il Mulino, 2011, 405 ss.

mente, individuando nuove «denominazioni» per le strutture ricettive alberghiere o extra alberghiere"[29].

L'albergo diffuso rappresenta una peculiarità italiana nata negli anni Ottanta in Friuli-Venezia Giulia, precisamente nei villaggi della Carnia, a seguito del terremoto del 1976 per convertire edifici disabitati in alloggi turistici[30]: l'albergo diffuso mantiene, ancora oggi, una dimensione principalmente nazionale, concentrata nel Centro-Sud[31].

La prima regione ad aver disciplinato l'albergo diffuso è stata la Sardegna, con l'art. 25 della legge regionale n. 27 del 12 agosto 1998 "Disciplina delle strutture ricettive extra alberghiere, integrazioni e modifiche alla legge regionale 14 maggio 1984, n. 22"[32]. Secondo la lettera della norma, "possono assumere la denominazione di "albergo diffuso" gli alberghi caratterizzati dalla centralizzazione in un unico stabile dell'ufficio ricevimento, delle sale di uso comune e dell'eventuale ristorante ed annessa cucina e dalla dislocazione delle unità abitative in uno o più stabili separati, purché ubicati nel centro storico (zona A) del Comune e distanti non oltre 200 metri dall'edificio nel quale sono ubicati i servizi principali. L'obbligatorietà dei requisiti ai fini della classificazione permane in quanto compatibile con la struttura diffusa dell'esercizio".

In dottrina è stato rilevato che la legge regionale sarda compia una precisa scelta di campo in favore dell'inquadramento quale 'albergo' della nuova forma di ospitalità: nonostante questa fosse disciplinata nell'ambito delle strutture ricettive extra alberghiere, la normativa attribuisce all'albergo diffuso la valenza di possibile «denominazione» della struttura ricettiva alberghiera[33].

Successivamente, la regione Friuli-Venezia Giulia, agli artt. 64, 65 e 66 legge regionale 16 gennaio 2002, n. 2 (oggi abrogati, ma che si citano per comprendere quale sia stata inizialmente la definizione della figura), prevede che "gli alberghi diffusi sono costituiti da almeno tre unità abitative dislocate in uno o più stabili separati, integrate fra loro da servizi centralizzati quali ufficio di ricevimento, sala ad uso comune, eventualmente ristorante-bar, allocati in un unico stabile" (art.

---

[29] Morandi, *La disciplina regionale dell'albergo diffuso*, in *Diritto del turismo*, 2008, 20.

[30] Paniccia - Leoni, *Co-evolution in tourism: the case of Albergo Diffuso*, in *Current Issues in Tourism*, 2019, 1219.

[31] Cfr. i dati condivisi dall'Associazione Nazionale Alberghi Diffusi (ADI), reperibili su https://www.alberghidiffusi.it/mappa-alberghi-diffusi/. All'estero, si contano alcuni alberghi diffusi principalmente in Germania, Spagna, Croazia, Svizzera e Giappone, sempre secondo quanto si apprende dai dati condivisi dall'ADI sul proprio sito internet: https://www.alberghidiffusi.it/alberghi-diffusi-nel-mondo/.

[32] Sull'albergo diffuso nell'ambiente sardo, cfr. già Dall'Ara, *Piano di sviluppo turistico della Comunità Montana «Marghine Planargia»*, Macomer, 1995, 71.

[33] Morandi, *La disciplina regionale dell'albergo diffuso*, cit., 20.

64). Precisa, inoltre, l'art. 65 co. 2 che "gli alberghi diffusi sono classificati dai Comuni sul cui territorio insistono le strutture o, nel caso in cui la dislocazione interessi più comuni, dal Comune in cui ha sede l'ufficio di ricevimento. I requisiti minimi ai fini della classificazione sono fissati con apposito regolamento comunale. In ogni caso il numero dei posti letto non può essere complessivamente inferiore a ottanta. Le unità abitative devono essere ubicate solo nei comuni amministrativamente confinanti con il Comune in cui ha sede l'ufficio di ricevimento dell'albergo diffuso".

Come emerge dal testo, la regione Friuli-Venezia Giulia, a differenza della Sardegna, non precisa alcun un limite alla distanza tra edifici né agli abitanti del comune (probabilmente in ragione delle peculiarità degli immobili e dei paesi carnici cui s'è poc'anzi accennato).

Dette limitazioni ricompaiono nella delibera della regione Emilia-Romagna n. 916/2007, secondo la quale "sono alberghi diffusi le strutture ricettive alberghiere a gestione unitaria ubicate in centri storici (zone omogenee di tipo A) di Comuni fino a 5.000 abitanti, non composte da un unico edificio, ma facenti capo ad un'organizzazione unitaria, costituite da almeno un locale di ricevimento, in cui sia presente una sala comune con servizio di bar e/o ristorazione, e sette unità abitative. La ricettività, in camere o in unità abitative dotate di uso cucina, è fornita in alloggi ubicati in edifici separati, con medesima identità interna ed esterna, ubicati in area pedonale o prevalentemente pedonale, a distanza media non superiore a 300 metri circa".

Tra le ultime legislazioni in ordine cronologico, l'art. 19 co. 3 della legge regionale lombarda del 1 ottobre 2015, n. 27, qualifica come alberghi diffusi "le strutture ricettive caratterizzate da servizi di ricevimento e accoglienza centralizzati e dalla dislocazione degli altri servizi ed eventualmente delle sale comuni, ristorante, spazio vendita in particolare di prodotti tipici locali e delle camere o alloggi, in uno o più edifici separati, anche con destinazione residenziale, purché situati nel medesimo ambito definito ed omogeneo di comuni con popolazione non superiore a cinquemila residenti. Per le aree montane nella individuazione dell'ambito definito e omogeneo si tiene conto delle peculiarità del territorio e in particolare della necessità di valorizzazione degli antichi nuclei. Le strutture centrali e gli edifici adibiti a camere o alloggi possono essere di proprietà di soggetti distinti a condizione che venga garantita la gestione unitaria di albergo".

Pur con le dovute differenze tra Regioni, tra le caratteristiche essenziali dell'albergo diffuso conta menzionare (i) lo sviluppo 'orizzontale' su più edifici vicini tra loro (distanti 200-300 metri) solitamente preesistenti, non creati *ex novo*; (ii) l'ubicazione in centri storici di Comuni con un limitato numero di abitanti; (iii) la predisposizione di locali comuni nei quali vengono erogati i servizi tipici dell'attività alberghiera, come il ricevimento e l'accoglienza; (iv) infine, come nota un autore, solitamente le leggi regionali prevedono una capacità ricettiva

minima, in termini di numero di posti letto, superiore a quella dei B&B e degli affittacamere[34].

Dette caratteristiche sono sostanzialmente coincidenti con quelle che aveva ravvisato la dottrina che per prima si era occupata del fenomeno, la quale aveva, inoltre, condivisibilmente enfatizzato la presenza (non normativa, ma 'reale') di una "comunità viva" nella quale trova spazio l'accoglienza[35].

Quanto alla finalità dell'albergo diffuso, dagli interventi regionali emerge il chiaro e fattivo intento di valorizzare i centri storici di aree spopolate[36], preservare l'eredità culturale[37] e, al contempo, incrementare i posti di lavoro, in ultima analisi incoraggiando il turismo sostenibile.

Per la verità, come si rileva opportunamente, l'albergo diffuso è sostenibile sotto almeno tre profili: "AD model has a limited impact on the environment (e.g. nothing new is being built) (*environmental sustainability*), it involves residents and tourists in organising hospitality and tourism services (*social sustainability*), and increases the attractiveness of areas usually outside the normal tourist circuit, generating profitability and attracting investments (*economic sustainability*)"[38].

---

[34] Visconti, *Le caratteristiche degli immobili in cui si esercitano le attività ricettive di bed & breakfast e similari*, in *Immobili & proprietà*, 2020, 186.

[35] Dall'Ara, *Il fenomeno degli alberghi diffusi in Italia*, in *Il fenomeno degli alberghi diffusi in Italia - Report 2004*, a cura di Dall'Ara ed Esposto, Campobasso, 2005, 16, definiva l'albergo diffuso come un "esercizio ricettivo situato in un centro storico caratterizzato da[lla presenza di] una comunità viva, dislocato in più stabili vicini tra loro, con gestione unitaria in grado di offrire servizi alberghieri a tutti gli ospiti". La definizione ricalca quella presentata da Dall'Ara - Marongiu, *Report sul fenomeno dell'albergo diffuso in Italia, in Rapporto sul turismo italiano*, Firenze, Mercury Firenze, 2003, 351.

[36] A tale proposito, è esplicita la Regione Toscana nell'affermare che al nono punto del Preambolo della Legge regionale 31 dicembre 2024, n. 61 (cd. Testo unico del turismo) prevede che "al fine di definire la peculiare tipologia di struttura ricettiva denominata "albergo diffuso", si stabilisce che essa consista nell'aggregazione di alloggi insediabili in aree scarsamente popolate, localizzate nei centri storici e aree assimilate riconosciute dagli strumenti urbanistici, nei borghi e nei nuclei insediativi in ambito costiero".

[37] Su questo profilo, specie Avram - Zarrilli, *The Italian model of 'Albergo Diffuso': A possible way to preserve the traditional heritage and to encourage the sustainable development of the Apuseni Nature Park*, in *Journal of Tourism and Geo Sites*, 2012, 32 ss.

[38] Cfr. Paniccia - Leoni, *Co-evolution in tourism: the case of Albergo Diffuso*, cit., 1216 ss. Si veda anche Vallone - Orlandini - Cecchetti, *Sustainability and innovation in tourism services: The Albergo Diffuso case study*, in *Eurasian Journal of Social Sciences*, 2013, 21 ss.

4. *Quale ruolo per la sharing economy?*

Le tematiche sin qui evocate, pur per punti essenziali, aprono rilevanti problemi civilistici che vanno dalla tenuta del principio di tipicità dei diritti reali, al contenuto del diritto di proprietà, alla configurabilità di 'nuove proprietà' etc.

Tuttavia, per un verso, non è ambizione del presente contributo risolvere problemi di tal genere (che meriterebbero altro spazio e approfondimento rispetto a quello qui a disposizione) e, per altro verso, nell'ottica della gestione del patrimonio immobiliare e del turismo sostenibile per la valorizzazione dei borghi storici, un ruolo di particolare rilievo potrebbe essere giocato dalla cd. *sharing economy* e dai principi su cui si regge, affatto diversi dalla nozione (per così dire) classica di proprietà[39].

Invero, gli istituti esaminati condividono, come tratto comune, il fatto di ricercare soluzioni alternative all'albergo (e al godimento) tradizionale in virtù degli elevati costi connessi allo svolgimento dell'attività; costi che, specie in aree geografiche di minor transito turistico, possono risultare particolarmente difficili da pareggiare. Al contempo, la penisola è ricca di borghi storici che, pure ubicati in zone poco accessibili, se adeguatamente valorizzati possono risultare attrattivi anche per la clientela turistica.

In questo punto si inserisce il ruolo che potrebbe essere giocato dalla *sharing economy* che, sostituendo il paradigma dell'accesso[40] a quello dell'appartenenza

---

[39] Per un inquadramento, cfr. Miguel - Avram - Klimczuk - Simonovits - Balazs - Cesnuityté, *The Sharing Economy in Europe: From Idea to Reality*, in *The Sharing Economy in Europe: Development, Practices, and Contradictions*, edited by Cesnuityté, Miguel, Klimczuk, Avram, Cham, Palgrave Macmillan, 2022, 3 ss. Nella dottrina italiana, cfr. i lavori monografici di Maggioni, *La sharing economy. Chi guadagna e chi perde*, Bologna, Il Mulino, 2017; Pellegrini - Di Canio, *The New Social Game. Sharing Economy and Digital Revolution: Into the Change of Consumer's Habits*, Milano, Bocconi University Press, 2017; e *Le sfide per una sharing economy sostenibile. Un dialogo tra Italia e Francia*, a cura di Abatangelo e Marchetti, Pisa, 2023 (tra i contributi, cfr. Abatangelo, *Il consumo 'access based' quale fattore di successo per una sharing economy sostenibile*). V. inoltre Smorto, *Economia della condivisione e antropologia dello scambio*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2017, 119 ss. La definizione di *sharing economy* che si adotta in questa sede è ripresa dall'*Oxford Dictionary* del 2015, che definisce la *sharing economy* come "an economic system in which assets or services are shared between individuals, either for free or for a fee, tipically by means of the Internet, e.g. thanks to the sharing economy you can easily rent out your car, your apartment, your bike, even your wifi network when you don't need it". Le basi per l'elaborazione di un modello di godimento dei beni basato sull'accesso più che sulla proprietà individuale erano state poste da Rifkin, *L'era dell'accesso. La rivoluzione della new economy*, Milano, Oscar Mondadori, 2000.

[40] Sotto questo profilo, recentemente, v. Bazzoni, *Dall'esclusività all'accesso nella*

esclusiva, può essere più confacente alle peculiari esigenze degli immobili siti nei borghi storici.

È curioso notare che anche la nascita della *sharing economy* – al pari del *condhotel* e dell'albergo diffuso – può essere ricondotta, in via di prima approssimazione, al superamento di difficoltà contingenti, nel caso di specie generate dalla crisi finanziaria del 2008[41].

La *sharing economy* nel settore turistico è, ormai, una realtà consolidata: basti pensare alle varie piattaforme che incentivano il turismo e l'accoglienza, prima tra tutte *Airbnb*[42]. Il punto non è irrilevante nel contesto di questa indagine. Invero, nel 2017, la nota piattaforma statunitense ha lanciato un piano, Borghi Italiani (*Italian Villages*), per contribuire alla valorizzazione di piccoli centri dell'Italia rurale situati su tutto il territorio nazionale[43].

Inoltre, per valorizzare i borghi storici in maniera complementare all'ospitalità (più e meno tradizionale), possono venire in rilievo fenomeni di *home-swapping*[44], anche per favorire il nomadismo digitale e contrastare lo spopolamento, *home-cooking*, per diffondere tradizioni culinarie, e *bike* o *car sharing* per sopperire al problema della scarsità dei trasporti pubblici al di fuori delle grandi città e visitare il territorio circostante il borgo. Inoltre, strumenti di questo genere con-

---

sharing economy, in *Persona e Mercato*, 2023, 509 ss.

[41] Bazzoni, *Dall'esclusività all'accesso*, cit., 510. Inoltre Miguel - Avram - Klimczuk - Simonovits - Balazs - Cesnuityté, *The Sharing Economy in Europe: From Idea to Reality*, cit. 3 ss.

[42] Cfr. sotto tale profilo Zervas - Proserpio - Byers, *The Rise of the Sharing Economy: Estimating the Impact of Airbnb on the Hotel Industry*, 1 ss.

[43] Si legge su https://news.airbnb.com/it/borghi-italiani/ che "il piano, patrocinato da ANCI, l'Associazione Nazionale dei Comuni Italiani, e sviluppato in collaborazione con il MiBACT, prevede la valorizzazione di oltre 40 borghi, diffusi in tutto il Paese, attraverso un ventaglio di progetti diversi. Tre borghi (Lavenone in Lombardia, Civitacampomarano in Molise e Sambuca di Sicilia) vedono altrettanti spazi pubblici recuperati grazie alla collaborazione fra Airbnb e la comunità locale, sul modello di quanto già realizzato a Civita di Bagnoregio. Venti borghi, uno per ciascuna delle Regioni italiane, vengono poi promossi, a livello internazionale, attraverso un sito dedicato: http://italianvillages.byairbnb.com. Altri venti borghi diventano oggetto di promozione sui presidi social media di Airbnb". Il progetto nasce a Civita di Bagnoregio, dove viene inaugurata, nella primavera del 2017, la Casa d'Artista, una dimora storica, di proprietà comunale, caduta in disuso dopo essere stata danneggiata da un terremoto. *Airbnb*, tramite una rete di partner e alla collaborazione del Comune, ha recuperato l'abitazione. Il Sindaco l'ha quindi resa disponibile su *Airbnb*, ed è oggi aperta ai turisti che possono soggiornarvi a prezzo agevolato, con devoluzione del ricavato al Comune per mantenere il bene e per altri progetti culturali a sostegno del borgo.

[44] V. Forno - Garibaldi, *Sharing Economy in Travel and Tourism: The Case of Home-Swapping in Italy*, 2015.

sentono di incentivare il turismo – e, dunque, aumentare la ricchezza dell'area interessata – principalmente attraverso internet, senza necessità di investimenti onerosi.

Questo non comporta un pieno superamento né del paradigma proprietario né di quello alberghiero, quanto piuttosto un loro affiancamento con forme di godimento dei beni che incentivano la partecipazione di una comunità di persone, più che l'utilizzo individuale.

Se, come è stato rilevato, le persone che partecipano al fenomeno di *sharing* "entrano in relazione nell'ottica di una collaborazione reciproca, volta alla generazione di un capitale collettivo, creato proprio dallo sfruttamento del potenziale insito nella condivisione di beni e risorse"[45], questo tratto della *sharing economy*, sebbene ancora concentrata nei grandi centri abitati, potrebbe essere particolarmente adatto al borgo storico e alla "viva comunità" alla base della sua ospitalità[46].

[45] Bazzoni, *Dall'esclusività all'accesso*, cit., 513.

[46] Dall'Ara, *Il fenomeno degli alberghi diffusi in Italia*, cit., 16.

Overtourism nei borghi storici: limitazioni alle locazioni brevi a supporto della residenzialità

Micol Roversi Monaco

Sommario: 1. Introduzione. – 2. Protezione dell'ambiente urbano e obiettivi di politica sociale come motivi imperativi di interesse generale che giustificano limitazioni alla libera circolazione di servizi. – 3. La parziale disciplina nazionale, le iniziative comunali e il ruolo del legislatore regionale. – 4. La regolamentazione delle locazioni brevi tra autonomia comunale e regolazione multilivello.

1. *Introduzione*

Le locazioni brevi a scopo turistico possono contribuire alla rivitalizzazione di borghi storici meno noti, nei quali non vi è un conflitto tra turismo e residenzialità, creando opportunità di lavoro e stimolando l'economia locale[1]. Tuttavia, quando il flusso turistico diventa eccessivo, ne emergono anche i profili critici.

Tra questi, in particolare, l'aumento dei prezzi delle abitazioni e dei canoni di locazione, insieme alla diminuzione delle locazioni di medio o lungo periodo, che determinano la difficoltà per residenti e lavoratori di reperire alloggi adeguati.

Da tali dinamiche deriva il progressivo spopolamento e la perdita di identità locale, fenomeni che negli studi sociologici sono indicati come *gentrification*, consistente nell'alterazione del mercato immobiliare con il trasferimento dei residenti fuori dal centro storico, e *disneyfication*, corrispondente alla trasformazione dei luoghi in "parchi a tema" orientati al consumo turistico, caratterizzati da un'offerta commerciale omologata[2].

---

[1] Sul tema: E. Guarnieri, *Ripresa e resilienza tra le vie dei borghi storici*, in *Aedon*, 3/2022.

[2] Cfr. A. Bryman, *The disneyzation of society*, in *The Sociological Review*, 1999, 47, 1, p. 25-47; G. Semi, *Gentrification, Tutte le città come Disneyland?*, Bologna, Il Mulino, 2015; J. Krase, J. N. DeSena (a cura di), *Gentrification around the world,* Cham, Palgrave Macmillan, 2020; C. Hamnett, *Advanced Introduction to Gentrification*,

Si tratta di alcune delle conseguenze dell'*overtourism*, inteso come sviluppo turistico incontrollato che produce significative esternalità negative sull'ambiente, sul patrimonio culturale, sulle comunità locali, ma anche sulla qualità della fruizione turistica stessa[3], che recentemente è stato oggetto di diverse analisi, anche dedicate proprio ai borghi storici italiani[4].

Questo breve scritto intende esaminare quali interventi regolatori possono essere impiegati dalle autorità pubbliche per disciplinare le locazioni brevi a scopo turistico, al fine di ricondurle nell'alveo della sostenibilità[5], per garantire il rispetto dell'autenticità socio-culturale delle comunità locali e la tutela del patrimonio culturale e ambientale del territorio.

2. *Protezione dell'ambiente urbano e obiettivi di politica sociale come motivi imperativi di interesse generale che giustificano limitazioni alla libera circolazione di servizi*

Preliminarmente è necessario chiarire se le limitazioni alle locazioni brevi a scopo turistico siano compatibili con il quadro normativo dell'Unione europea, e

---

Cheltenham-Northampton, Edward Elgar, 2021.

[3] In questo senso, il termine *overtourism* (utilizzato per la prima volta da R. Ali, *Exploring the Coming Perils of Overtourism*, in *Skift*, 2016, reperibile in *www.skift.com*; ultimo accesso: 13 gennaio 2026), indica "il sovraffollamento turistico che influenza eccessivamente e in modo negativo sia la qualità della vita percepita dei cittadini sia la qualità delle esperienze dei visitatori" (United Nations World Tourism Organization, "*Overtourism"? Understanding and Managing Urban Tourism Growth beyond Perceptions. Executive summary*, 2018, p. 6, reperibile in https://www.e-unwto.org/doi/book/10.18111/9789284419999; ultimo accesso: 13 gennaio 2026).

[4] Sull'*overtourism* nei borghi rivieraschi del lago di Como: F. Cortelezzi, D. Grechi, R. Minazzi, M. Segato, Overtourism *e lago di Como: quale relazione?*, in F. Cortelezzi, B. Pozzo, *Ripensare il turismo. Sostenibilità, partecipazione, territorio*, Torino, Giappichelli, 2025; G. Muti, M. Toppi, *Recenti sviluppi del turismo a Como e sul lago di Como: sguardi incrociati sull'*overtourism, ivi. Riguardo ai borghi delle Cinque Terre: C. Burlando e T. Pavanini, Overtourism *e gestione dei flussi turistici: il caso delle Cinque Terre*, in Overtourism *e nuovi equilibri del turismo contemporaneo. Una prospettiva multidisciplinare*, a cura di R. Spinelli, A. Zanini, Milano, FrancoAngeli, 2025. Sul borgo Civita di Bagnoregio: G. Attili, *Civita. Senza aggettivi e senza altre specificazioni*, Macerata, Quodlibet, 2020.

[5] Sul concetto di turismo sostenibile, in grado di realizzare i bisogni e gli obiettivi del presente senza compromettere poi le risorse e le potenzialità future, anche in termini di "solidarietà" intergenerazionale: L. Giani, *Turismo e sviluppo territoriale. Spunti di riflessione*, in *Turismo e territori. Problemi e prospettive per lo sviluppo sostenibile*, a cura di L. Giani, Napoli, Editoriale scientifica, 2024, p. 32; F. Fracchia, *Turismo sostenibile: una proposta di inquadramento teorico*, ivi, p. 51 ss.

in particolare con la direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno (c.d. direttiva *Bolkestein*). La direttiva detta disposizioni generali per agevolare l'esercizio della libertà di stabilimento dei prestatori e la libera circolazione dei servizi, intesi come qualsiasi attività economica non salariata fornita normalmente dietro retribuzione, tra le quali rientra la locazione di immobili anche se non svolta in modo imprenditoriale. La direttiva consente agli Stati membri di sottoporre lo svolgimento di servizi a un regime di autorizzazione, qualora necessario per "motivi imperativi di interesse generale", tra cui figurano la protezione dell'ambiente urbano e obiettivi di politica sociale (art. 4, punto 8), purchè tale regime rispetti il principio di proporzionalità. Quest'ultimo richiede che l'obiettivo di interesse generale perseguito non possa essere raggiunto tramite misure meno restrittive, in particolare in quanto un controllo a posteriori interverrebbe troppo tardi per avere reale efficacia (art. 9). Inoltre, è necessario che siano fissati dei criteri per la valutazione dell'autorità pubblica competente al rilascio dell'autorizzazione, e che essi siano non discriminatori, commisurati all'obiettivo di interesse generale, chiari, oggettivi e resi pubblici preventivamente (art. 10).

Su tali profili è intervenuta la Corte di giustizia dell'Unione europea con la sentenza della Grande Sezione 22 settembre 2020, n. 724 (Cause riunite C-724/18 e C-727/18, Cali Apartments SCI e HX contro *Procureur général près la cour d'appel de Paris* e *Ville de Paris*). Rispondendo a una domanda di pronuncia pregiudiziale, la Corte ha fornito un'interpretazione della direttiva per valutare la compatibilità con essa della disciplina francese in materia di locazioni brevi a scopo turistico. Considerata la rilevanza della pronuncia, pare opportuno richiamarne il contenuto ripercorrendo la disciplina nazionale considerata.

Secondo il codice dell'edilizia francese, nei comuni aventi più di duecentomila abitanti (oltre a quelli dell'*Hauts-de-Seine*, del *Seine-Saint-Denis* e del *Val-de-Marne*), la locazione di locali ammobiliati ad uso abitativo, reiterata e per brevi periodi a locatari di passaggio che non vi eleggono domicilio, costituisce un mutamento di destinazione d'uso soggetto ad autorizzazione preventiva. Tale autorizzazione è rilasciata dal sindaco del comune in cui è situato l'immobile (previo parere, nel caso di Parigi, Marsiglia e Lione, del sindaco *d'arrondissement*), mentre le condizioni per il rilascio sono stabilite dal consiglio comunale in apposito regolamento. Tale regolamento può subordinare le autorizzazioni a un meccanismo di compensazione, consistente nella contesuale trasformazione in abitazione di locali aventi un'altra destinazione d'uso. Nel caso del comune di Parigi, il regolamento prevede che i locali offerti in compensazione siano situati nello stesso quartiere dei locali da destinare a locazione breve, e di una qualità e di una superficie equivalenti; in alcune aree, inoltre, è richiesto che i locali offerti in compensazione abbiano una superficie doppia rispetto a quelli da destinare a locazione breve.

Nel centro storico di Parigi, due operatori economici avevano destinato alcuni immobili a locazione breve turistica, senza aver ottenuto la preventiva autorizza-

zione, ed era stato loro ordinato il ripristino dell'uso abitativo oltre al pagamento di un'ammenda. Hanno quindi contestato la compatibilità delle disposizioni nazionali e comunali relative alle locazioni brevi con la direttiva relativa ai servizi nel mercato interno, sostenendo che le condizioni imposte si traducessero in un ostacolo sproporzionato alla libertà di circolazione dei servizi.

Nel valutare tale compatibilità, la Corte ha attribuito rilievo decisivo al fatto che l'obiettivo perseguito dal legislatore francese fosse di garantire un'offerta sufficiente di alloggi destinati alla locazione a lungo termine a canoni economicamente accessibili, laddove l'attività di locazione turistica per brevi periodi ha un significativo effetto inflazionistico sui canoni di locazione. Si tratta, secondo la Corte, di un obiettivo di protezione dell'ambiente urbano e politica sociale che configura un motivo imperativo di interesse generale valido, secondo la direttiva 2006/123/CE, a giustificare una disciplina nazionale che limiti la libera circolazione di servizi.

La Corte ha pertanto affermato che la disciplina in esame è compatibile con la direttiva perché giustificata da un motivo imperativo di interesse generale, ovvero la lotta contro la scarsità di alloggi destinati alla locazione a un canone accessibile, ed è proporzionata all'obiettivo perseguito, dato che quest'ultimo non può essere conseguito tramite una misura meno restrittiva, in particolare in quanto un controllo a posteriori interverrebbe troppo tardi per avere reale efficacia. Tra l'altro, ha affermato la Corte, questa disciplina è proporzionata poiché riserva alle autorità locali la competenza a fissare le condizioni alle quali vengono rilasciate le autorizzazioni: in questo modo, si garantisce l'adeguamento del regime di autorizzazione alle circostanze specifiche di ciascuno dei Comuni, e anzi di ciascuno dei quartieri interessati, di cui le autorità locali hanno una conoscenza privilegiata.

Ne consegue che il legislatore nazionale non viola la direttiva relativa ai servizi nel mercato interno prevedendo che la destinazione di immobili alla locazione breve sia subordinata ad autorizzazione preventiva e che l'autorità locale possa limitarne e condizionarne il rilascio al fine di tutelare la residenzialità.

3. *La parziale disciplina nazionale, le iniziative comunali e il ruolo del legislatore regionale*

Il legislatore italiano sinora non è intervenuto incisivamente per disciplinare le locazioni brevi a scopo turistico, a tutela di centri e borghi storici[6]. La discipli-

[6] Parla di "timidezza regolatoria" D. Tumminelli, *Le "locazioni brevi" e il (mancato) ruolo svolto da Regioni ed enti locali nella materia del "governo del territorio"*, in *Istituzioni del Federalismo,* 2023, 1, p. 254.

na nazionale, infatti, è solo relativa ad aspetti fiscali, di idoneità igienico-sanitaria e di sicurezza degli immobili oggetto di tali locazioni.

È previsto, inoltre, che "al fine di assicurare la tutela della concorrenza e della trasparenza del mercato, il coordinamento informativo, statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale e la sicurezza del territorio e per contrastare forme irregolari di ospitalità", il Ministero del turismo assegni un codice identificativo nazionale non solo alle strutture turistico-ricettive alberghiere ed extralberghiere, ma anche alle unità immobiliari ad uso abitativo destinate a contratti di locazione per finalità turistiche e alle unità immobiliari ad uso abitativo destinate alle locazioni brevi (art. 13-*ter*, d.l. n. 145/2023), queste ultime definite come locazioni di immobili ad uso abitativo di durata non superiore a trenta giorni (art. 4, d.l. n. 50/2017). Inoltre, se la gestione di tali locazioni avviene in forma imprenditoriale – ovvero, come chiarito dall'Agenzia delle entrate, quando sono forniti servizi aggiuntivi che non presentano una necessaria connessione con le finalità residenziali dell'immobile (come la fornitura della colazione o di pasti, la messa a disposizione di auto a noleggio o di guide turistiche o di interpreti), e che è presunta nel caso di più di quattro appartamenti per ciascun periodo d'imposta – è necessario presentare la segnalazione certificata di inizio attività presso lo sportello unico per le attività produttive del comune (art. 13 *ter*, d.l. n. 145/2023).

Solamente per il centro storico Venezia, "al fine di favorire l'incremento dell'offerta di alloggi in locazione per uso residenziale di lunga durata e la residenzialità nel centro storico, nonché di tutelare il patrimonio storico-artistico e ambientale di rilevanza mondiale", il legislatore nazionale ha stabilito che il Comune di Venezia possa integrare i propri strumenti urbanistici con specifiche disposizioni regolamentari per definire, in modo differenziato per ambiti omogenei, con particolare riguardo al centro storico e alle isole della laguna veneziana, i limiti massimi e i presupposti per la destinazione degli immobili residenziali ad attività di locazione breve, e possa stabilire con specifiche disposizioni regolamentari che le locazioni brevi per una durata superiore a centoventi giorni in ciascun anno solare, anche non consecutivi, siano subordinate al mutamento della destinazione d'uso e della categoria funzionale dell'immobile (art. 37-*bis*, d.l. n. 50/2022). Il Comune di Venezia, tuttavia, non ha ancora attuato tale disposizione, e nel regolamento sulle locazioni turistiche approvato nel 2024 ha solo previsto che l'esercizio superiore a centoventi giorni di affittanza turistica sia riservato alle attività che si iscriveranno all'apposito registro depositando una segnalazione certificata di inizio attività.

Altri comuni, pur in assenza di una simile base normativa, nazionale o regionale, hanno invece assunto iniziative per limitare questo fenomeno attraverso la

pianificazione urbanistica[7], similmente a quanto si riscontra in altri ordinamenti come quello spagnolo[8].

---

[7] Sul tema: E. Furiosi, *Modelli di disciplina delle locazioni brevi: Venezia, Berlino e alcune ipotesi di intervento in materia*, in *Riv. giur. edilizia*, 1/2025, p. 11 ss.; S. Tina, *Le locazioni brevi stipulate tramite piattaforme digitali tra diritto privato e diritto pubblico*, in *Jus*, 1/2025, p. 61 ss.; P.M. Vipiana, *Riflessioni su profili giuridici in tema di* overtourism, in Overtourism *e nuovi equilibri del turismo contemporaneo. Una prospettiva multidisciplinare*, a cura di R. Spinelli, A. Zanini, Milano, FrancoAngeli, 2025; F. Fracchia, P. Pantalone, *Turismo extra-alberghiero e locazioni brevi ai tempi della* sharing economy*: la risposta del diritto amministrativo*, in *Riv. reg. mercati*, 2/2022, p. 651 ss.; E.N. Fragale, *Un Patto tra le città d'arte per il rilancio del turismo e la protezione del pregio storico,* in *Istituzioni del Federalismo,* 4/2021, p. 1091 ss.; N. Pica, *Attività economiche sottoposte a regolamentazione amministrativa e* sharing economy*. Il caso delle locazioni turistiche (cd.* home sharing*)*, in *Istituzioni del Federalismo,* 4/2020, p. 893 ss.; E.N. Fragale, *Il problema dei centri storici tra le sfide poste dalla* sharing economy *e le nuove istanze di salvaguardia*, in *Munus*, 3/2020, p. 549 ss.

[8] Ove la sentenza del Tribunale costituzionale spagnolo 13 marzo 2025, n. 64 ha affermato che la limitazione della destinazione ad uso turistico di immobili che sono stati classificati dalla pianificazione urbanistica come abitazioni è una misura necessaria per evitare danni all'ambiente urbano, in particolare per proteggere il modello di città previsto dalla pianificazione urbanistica. Sul tema: L.J. Parejo Alfonso, *Ordenación y turistificación urbanas y régimen de la concertación público-privada de la acción urbanística; dos asuntos de máximo, el primero, y renovado, el segundo, interés*, in *Práctica urbanística: Revista mensual de urbanismo*, 197/2025; J.M. Aguirre i Font, *La restricción de viviendas de uso turístico en Cataluña y su régimen indemnizatorio: el Decreto Ley 3/2023*, in *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 24/2025, p. 6 ss.; C.M. Ávila Rodríguez, *La respuesta de los municipios al desafío de las viviendas de uso turístico*, in *Consultor de los ayuntamientos y de los juzgados: Revista técnica especializada en administración local y justicia municipal*, 7/2025; Id., *Régimen jurídico-administrativo de las viviendas de uso turístico. Ordenación de la actividad, ordenación turística autonómica y planificación urbanística municipal*, Madrid, Aranzadi, 2024; J.M. Aguirre i Font, *La regulación municipal de las viviendas de uso turístico: soluciones a través del urbanismo*, in *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 15/2021, p. 24 ss.; I. Atxukarro Arruabarrena, *El urbanismo, el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, y el derecho de la competencia: usos urbanísticos y ejercicio de actividades en edificios residenciales. El caso de las viviendas turísticas*, in *Práctica Urbanística: Revista Mensual de Urbanismo*, 159/2019, p. 1 ss.; E. Arana García, *La intervención local en las viviendas de uso turístico a través de la zonificación urbanística: requisitos y consecuencias*, in *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 10/2018, p. 6 ss.; F.J. Bauzá Martorell, *Intervención administrativa en la vivienda turística vacacional*, in *Revista Española de Derecho Administrativo*, 189/2018, p. 313 ss.; A. Román Márquez, *Planificación urbanística del turismo: la regulación de las viviendas de uso turístico en Madrid y Barcelona*, in *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 10/2018, p. 22 ss.

Tale approccio è stato ritenuto legittimo in una recente sentenza[9] avente ad oggetto la disciplina urbanistica del Comune di Bologna, che ha qualificato la locazione breve come rientrante nella categoria turistico ricettiva e ne ha assoggettato l'esercizio a requisiti dimensionali minimi degli alloggi (pari a cinquanta metri quadrati). Il giudice amministrativo ha affermato che la regolamentazione delle locazioni turistiche non è riconducibile esclusivamente all'ordinamento civile (avuto riguardo al contratto stipulato tra locatore e locatario) o alla tutela della libertà di iniziativa economica, ma anche al governo del territorio. Tale regolamentazione, laddove sia funzionale all'ordinata pianificazione urbanistica, appartiene quindi alle competenze amministrative assegnate ai comuni.

Anche alcuni legislatori regionali hanno previsto una regolamentazione delle locazioni brevi[10]. È da richiamarsi, in quanto recentemente oggetto del vaglio di legittimità costituzionale, la legge regionale toscana n. 61/2024 ("testo unico del turismo"). Essa ha qualificato le unità immobiliari destinate alle locazioni brevi a scopo turistico come strutture ricettive extra-alberghiere con le caratteristiche della civile abitazione: esse sono consentite solo in presenza di destinazione d'uso turistico-ricettiva nel piano urbanistico, e sono ammesse solo se svolte in forma imprenditoriale, salvo il caso in cui siano svolte nell'abitazione ove il gestore ha sia la residenza sia il domicilio. La legge consente, inoltre, ai comuni ad alta densità turistica e a tutti i comuni capoluogo di provincia, di individuare con regolamento zone in cui definire criteri e limiti per lo svolgimento delle attività di locazione breve per finalità turistiche, tenendo conto "del rapporto tra il numero di posti letto nelle unità immobiliari ad uso abitativo oggetto di locazione breve e la popolazione residente; della distribuzione e della capacità ricettiva delle strutture ricettive alberghiere ed extra-alberghiere; delle caratteristiche del tessuto urbano; della necessità di tutelare, anche con riferimento alla sostenibilità ambientale, il valore archeologico, storico, artistico e paesaggistico; della necessità di garantire che il servizio di accoglienza sia effettuato con elevati standard qualitativi; di ogni altro elemento utile ai fini della valutazione dell'impatto, diretto o indiretto, della diffusione delle locazioni brevi sulla disponibilità di alloggi a prezzo accessibile e sulla residenzialità, anche in termini qualitativi". L'attività di locazione breve

[9] T.A.R. Emilia-Romagna, Bologna, sez. II, 31 marzo 2025, n. 308. Va tuttavia evidenziato che la pronuncia è stata riformata in appello dalla sentenza C. St., sez. V, 29 dicembre 2025, n. 10361, che ha dichiarato illegittimi la variante al piano urbanistico e il regolamento edilizio per un vizio procedimentale, la violazione dell'obbligo di ripubblicazione in caso di modifiche sostanziali intervenute rispetto alla versione adottata e sottoposta a partecipazione pubblica. La riforma ha riguardato esclusivamente tale profilo procedurale, senza incidere sui contenuti sostanziali della sentenza di primo grado che si sono descritti.

[10] Per un'analisi (fino al 2020): G. Menegus, *Recenti interventi delle regioni ordinarie in materia di locazioni per finalità turistiche*, in *Osservatoriosullefonti.it*, 1/2020.

nelle zone regolamentate può essere vietata oppure subordinata ad autorizzazioni di durata quinquennale, il cui numero può essere contingentato; i criteri per il rilascio delle autorizzazioni sono fissati nel regolamento e possono consistere in un rapporto definito fra superficie dell'immobile e numero di ospiti ammessi o nella definizione di requisiti e standard di qualità che gli immobili adibiti a locazione breve devono possedere con riferimento, in particolare, all'accessibilità degli spazi, agli standard igienico-sanitari, al decoro degli ambienti e alla presenza di servizi di connettività.

La Corte costituzionale, con la sentenza 16 dicembre 2025, n. 186 ha ritenuto infondate le censure di legittimità costituzionale sollevate dal Governo, che aveva rappresentato la violazione della libertà d'impresa, del diritto di proprietà, e della competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile e tutela della concorrenza. Secondo la Corte, infatti, tali norme, incluse quelle che sanciscono l'obbligo di gestione in forma imprenditoriale, risultano estranee all'ordinamento civile e sono riconducibili alla materia del turismo, spettante alla competenza legislativa piena regionale, alla materia di competenza concorrente del governo del territorio (come già affermato nella sentenza n. 94/2024)[11] e alla materia della tutela e valorizzazione del patrimonio culturale.

Alla luce di questa pronuncia, dunque, accanto alla riconosciuta competenza legislativa regionale, sembra potersi affermare che anche il legislatore nazionale potrebbe intervenire per regolamentare il fenomeno, in particolare dettando una disciplina a tutela del patrimonio culturale e principi attinenti al governo del territorio.

4. *La regolamentazione delle locazioni brevi tra autonomia comunale e regolazione multilivello*

In tale quadro, va peraltro rilevato che, anche in assenza di una specifica previsione legislativa, i comuni già dispongono delle proprie competenze in materia di governo del territorio che possono utilizzare per la disciplina delle destinazioni d'uso ammissibili o per l'introduzione di limiti e condizioni finalizzati a garantire l'ordinato assetto del territorio e la tutela della residenzialità, purché tali scelte siano sorrette da un'adeguata istruttoria e rispettino i principi di proporzionalità e ragionevolezza.

[11] In questa pronuncia la Corte aveva riconosciuto che dalla moltiplicazione delle locazioni turistiche brevi e dal connesso aumento dei flussi turistici potesse derivare la trasformazione urbanistica di interi quartieri e centri storici, con ricadute di rilievo anche sulla gestione dei servizi pubblici locali, e che quindi rientrasse nella competenza del legislatore regionale regolamentarle intervenendo sulla destinazione d'uso degli immobili.

D'altra parte, è vero che proprio i sindaci di alcuni borghi storici chiedono di avere attribuiti idonei strumenti per fronteggiare i flussi turistici eccessivi. Recentemente, ad esempio, borghi come Alberobello, Amalfi, Roccaraso, San Gimignano, Taormina hanno aderito al protocollo di intesa "Carta di Amalfi. Per un nuovo rapporto tra destinazioni turistiche e comunità residenti"[12], che promuove l'interlocuzione con le istituzioni regionali e centrali, per essere dotati di strumenti di governo del territorio e poteri di intervento, tra l'altro, per disciplinare l'offerta di posti letto turistici evitandone la concentrazione in zone che dimostrano elevati "indici di turisticità".

Alla luce del quadro normativo e della giurisprudenza esaminata, appare quindi auspicabile un intervento legislativo (regionale o statale, all'interno della materia tutela del patrimonio culturale e del governo del territorio) in cui si preveda che i comuni, e in particolare ai borghi storici interessati dal fenomeno dell'*overtourism*, possano adottare misure regolatorie idonee a limitare le locazioni brevi a scopo turistico per tutelare l'ambiente urbano e per perseguire finalità di politica sociale. Tali misure possono essere introdotte attraverso la pianificazione urbanistica o con regolamento, qualificando la destinazione degli immobili a locazione breve come mutamento di destinazione d'uso subordinato ad autorizzazione preventiva e al rispetto di determinate condizioni. Siffatte previsioni normative risultano coerenti non solo con la direttiva sulla circolazione dei servizi, essendovi motivi imperativi di interesse pubblico che possono giustificarne la deroga, ma anche con la disciplina costituzionale del diritto di proprietà, trattandosi di limitazioni che rispondono all'esigenza di garantirne la funzione sociale.

Il prevedere che i comuni ad alto afflusso turistico, individuati in base a parametri oggettivi, possano adottare misure limitative delle locazioni turistiche, segue un approccio rispettoso dell'autonomia locale e del principio di sussidiarietà verticale di cui all'articolo 118 della Costituzione, ma presenta tuttavia un rischio: la difficoltà di rendere reversibile il fenomeno dell'*overtourism* una volta che esso abbia già determinato l'espulsione dei residenti. Quando è erosa la compattezza della comunità territoriale, infatti, pare ridursi la pressione politica per interventi a tutela della residenzialità, e i decisori locali possono essere indotti a privilegiare la valorizzazione turistica del territorio, orientando servizi e infrastrutture prevalentemente verso i visitatori piuttosto che verso i residenti.

In queste realtà di spopolamento avanzato sembra, quindi, essere opportuno un intervento legislativo (regionale o anche statale) volto a disciplinarle diret-

[12] La carta, di aprile 2025, è consultabile in: https://comune.amalfi.sa.it/ocmultibinary/download/3394/61988/3/2628a25fe906f028d1b1a0ae7740e093.pdf/file/CARTA%2BDI%2BAMALFI_def.pdf; ultimo accesso 13 gennaio 2026.

tamente, senza rinvio alla regolamentazione comunale, con adeguate forme di tutela e di incentivo al fine di favorire la rivitalizzazione e il recupero della comunità territoriale, elemento costitutivo degli enti territoriali. Quando la perdita di residenti ha già indebolito la capacità rappresentativa e decisionale dell'ente territoriale, l'intervento di un ente territoriale di livello superiore (regionale o statale) appare, infatti, il mezzo adeguato a preservare e recuperare l'identità stessa dell'ente locale come luogo di vita di una comunità e non solo come spazio di fruizione turistica.

Il recupero degli immobili abbandonati a cura della pubblica amministrazione previa acquisizione al patrimonio pubblico

Nicola Scarano

Sommario: 1. Introduzione. – 2. Il buon andamento della Pubblica Amministrazione e l'acquisto al patrimonio pubblico di immobili abbandonati. – 3. L'incommerciabilità «di fatto» di alcuni beni ereditari: l'acquisto al patrimonio pubblico tramite un atto *iure imperii*. – 4. L'acquisizione al patrimonio pubblico di beni immobili abbandonati tramite negozi giuridici di diritto privato. – 5. Conclusioni.

1. *Introduzione*

La classe dirigente, sia a livello nazionale che sovranazionale, da tempo ormai ha preso coscienza del fenomeno dello spopolamento che interessa le aree periferiche, accompagnato dalla riduzione dei servizi locali, dal graduale affievolimento dell'iniziativa economica privata e, più in generale, da un processo di impoverimento economico e sociale che, in ultima analisi, alimenta una profonda disparità tra territori[1].

[1] Cfr. la Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni del 30 giugno 2021 «*Una visione a lungo termine per le zone rurali dell'UE: verso zone rurali più forti, connesse, resilienti e prospere entro il 2040*» nella quale si è esordito osservando: «Le zone rurali dell'UE sono una parte fondamentale dello stile di vita europeo. Se si considerano tutti i comuni con un numero basso di abitanti o una densità demografica scarsa, le zone rurali ospitano 137 milioni di persone, quasi il 30 % della popolazione e oltre l'80 % del territorio dell'UE. Sono ampiamente riconosciute e apprezzate per la produzione alimentare, la gestione delle risorse naturali, la protezione dei paesaggi naturali, così come per le attività ricreative e il turismo [...]. Tuttavia i cambiamenti sociali ed economici degli ultimi decenni, tra cui la globalizzazione e l'urbanizzazione, stanno cambiando il ruolo e la natura delle zone rurali, colpite anche dal calo e dall'invecchiamento della popolazione. Molti europei sono preoccupati dall'erosione delle infrastrutture rurali e della fornitura di servizi, compreso l'accesso all'assistenza sanitaria, ai servizi sociali e all'istruzione, nonché ai servizi postali e bancari. Altri esprimono preoccupazioni per la

Nel caleidoscopio dei fattori che inducono tale processo e delle nefaste conseguenze che ne derivano, un aspetto ricorrente, divenuto quasi un tratto caratteristico del borgo spopolato, è l'abbandono dei beni immobili[2], fabbricati o terreni che siano[3]: nel migrare verso i centri urbani, maggiormente attrattivi sul piano delle prospettive di lavoro e della fruibilità dei servizi sociali, le generazioni più giovani[4] non soltanto cessano di fruire delle unità immobiliari site nel paese

---

riduzione delle opportunità di lavoro e il possibile calo del reddito nelle zone rurali o per i trasporti e la connettività digitale limitati.»

[2] In base all'ultimo censimento pubblicato dall'Agenzia delle Entrate al momento della redazione del presente contributo (segnatamente, il censimento riferito alla data del 31/12/2024), i fabbricati censiti in categoria F/2 (unità collabenti) sono 629.022. Si tratta, peraltro, di un dato che non descrive in maniera esatta la reale dimensione del fenomeno dell'abbandono degli immobili, per due ragioni: in primo luogo, perché la categoria F/2 si riferisce esclusivamente ai *fabbricati* collabenti, mentre l'abbandono dei beni immobili è un fenomeno oltremodo diffuso ed egualmente dannoso anche in relazione ai *terreni*; in secondo luogo, non tutti gli immobili di fatto abbandonati sono censiti al Catasto con la categoria F/2: moltissimi immobili, sebbene si trovino in un pessimo stato di conservazione, non soddisfano però gli stringenti presupposti che consentono di ottenere l'accatastamento in categoria F/2.

[3] Per uno studio approfondito sul tema dell'abbandono delle terre cfr. T. Plieninger, C. Hui, M. Gaertner, L. Huntsinger, *The Impact of Land Abandonment on Species Richness and Abundance in the Mediterranean Basin: A Meta-Analysis*, in *Plos One*, 2014, 9, 5, laddove si rimarca che «On the one hand, land abandonment may contribute to "passive landscape restoration" or "rewilding", thus facilitating the restoration of natural ecosystem processes and reducing direct human influence on landscapes», ma «On the other hand, abandonment of agricultural landscapes may threaten farmland biodiversity, in particular functional diversity associated with anthropogenic landscapes of high nature value», evidenziando in particolare che «Processes induced by abandonment of agricultural uses that may threaten local biodiversity include habitat loss, decrease in habitat patchiness, competitive exclusion, invasions of non-native plants, litter accumulation, increased predation, and increased wildfires».

[4] Nel *focus* «*La demografia delle aree interne: dinamiche recenti e prospettive future*» pubblicato in data 29 luglio 2024 sul sito ufficiale dell'ISTAT ed ivi reperibile, si osserva quanto segue: «Quando […] l'emigrazione di capitale umano è permanente e non è rimpiazzata da un volume di rientri di giovani qualificati almeno equivalente, la perdita di popolazione dovuta alle migrazioni ha un peso socioeconomico più gravoso e impatta ancora più negativamente sul tessuto produttivo dei luoghi di partenza, soprattutto di quelli più fragili come le Aree interne. Negli ultimi 20 anni, il numero di giovani laureati italiani che dalle Aree interne si sono trasferiti verso i Centri o verso l'estero, è costantemente aumentato, mentre molto meno numerosi sono stati i flussi sulla traiettoria opposta. Tra il 2002 e il 2022 si sono complessivamente spostati dalle Aree interne verso i Centri poco meno di 330mila giovani laureati di 25-39 anni, mentre appena 45mila verso l'estero. Nello stesso periodo, sono rientrati verso le Aree interne

d'origine, ma si disinteressano o comunque faticano anche solo a gestirle da lontano, in guisa tale che, col passare degli anni e con il susseguirsi delle generazioni, finiscono per proliferare fabbricati degradati ad unità collabenti e terreni incolti.

Se nei paesi *completamente* abbandonati[5], autentici «musei all'aperto», il rudere e la terra incolta concorrono a definire un'atmosfera caratterizzante che potrebbe dirsi di storica sacralità, al contrario nei paesi nei quali sopravvivono scintille di vita l'erronea gestione dei beni immobili può contribuire fatalmente a soffocare le ultime opportunità di rinascita del borgo.

La Pubblica Amministrazione, nel tentativo di favorire il recupero del patrimonio edilizio, ha spesso previsto varie forme di incentivi a favore dei privati, talora favorendo la stipulazione di contratti di mutuo di scopo[6] a tassi agevolati[7], talaltra stanziando contributi a fondo perduto[8].

Le iniziative anzidette, sebbene apprezzabili per lo stimolo alla valorizzazione dei borghi, nondimeno si rivelano talora problematiche per diverse ragioni: in primo luogo, quanto ai mutui a tassi agevolati, questi in ogni caso postulano la necessità di verificare il merito creditizio del privato che domanda l'accesso al finanziamento e tale verifica, nonostante l'assistenza degli enti pubblici,

198mila giovani laureati dai Centri e 17mila dall'estero. Ne consegue che la perdita di capitale umano delle Aree interne è pari a 132mila giovani risorse qualificate a favore dei Centri e di 28mila a favore dei Paesi esteri. Complessivamente lo svantaggio per le Aree interne è pari a 160mila giovani laureati.»

[5] Tra i vari esempi che potrebbero citarsi in riferimento al territorio italiano, si pensi al caso di San Saverino di Centola nella Provincia di Salerno.

[6] Sulla nozione di «mutuo di scopo» cfr. L. Balestra, *Il mutuo di scopo tra «arricchimento» degli interessi perseguiti e deviazioni dal modello codicistico*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 2019, 4, 1133 ss.

[7] Cfr. la legge della Regione Valle d'Aosta 13 febbraio 2013, n. 3.

[8] Cfr. delibera della Giunta provinciale della Provincia autonoma di Trento n. 592 del 29 aprile 2025 [*Attuazione del progetto sperimentale per la rivitalizzazione delle aree geografiche a rischio di abbandono (articolo 24 quinquies della legge provinciale 16 giugno 2006, n. 3 "Norme in materia di governo dell'autonomia del Trentino"): approvazione dei criteri per la presentazione di domande di contributo per il recupero e la riqualificazione degli immobili e delle relative pertinenze e individuazione dei comuni nei quali detti immobili sono situati*]: con tale delibera, la Provincia di Trento ha stanziato la somma di 10 milioni di euro per contributi destinati al recupero edilizio di unità immobiliari destinate ad abitazione principale, ubicate in Comuni a rischio spopolamento, ponendo, a carico degli assegnatari dei contributi stessi, l'onere di stabilire la propria residenza presso l'unità immobiliare oggetto del contributo ovvero la sottoscrizione di un contratto di locazione a canone moderato ai fini di prima abitazione con un soggetto idoneo, con la precisazione che il vincolo la destinazione ad abitazione principale deve essere oggetto di uno specifico vincolo da trascriversi nei libri immobiliari ai sensi dell'art. 2645 *quater* c.c.

non sempre si conclude con esito favorevole, senza poi tralasciare la difficoltà di aggiungere posizioni debitorie a situazioni familiari già gravate da altri finanziamenti dovuti ad esigenze primarie (si pensi ai mutui contratti per l'acquisto dell'abitazione o dell'auto); in secondo luogo, quanto ai contributi a fondo perduto, raramente si tratta di aiuti economici di importo pari al 100% delle spese occorrenti per l'intervento di ristrutturazione, restando inevitabilmente a carico del privato spese che difficilmente si riescono a fronteggiare, con la conseguenza per cui il privato del tutto sprovvisto di mezzi finisce per non poter beneficiare dell'aiuto pubblico, per quanto importante.

Gli interventi pubblici del tipo sopra brevemente accennato, inoltre, presuppongono che l'immobile, nonostante le condizioni di degrado, risulti ancora di titolarità di un privato interessato a recuperarlo. Esistono, però, casi – peraltro non rari – in cui l'immobile versa in uno stato di abbandono a tal punto prolungatosi nel tempo che, susseguitesi più generazioni, lo stesso viene a trovarsi nella titolarità di una moltitudine di eredi, magari anche ignari (e infelici poi di scoprire) di esserne i proprietari.

In altre parole, esistono casi in cui – per l'eccessiva fragilità economica del privato proprietario dell'immobile o per l'impossibilità di rintracciare i molteplici proprietari – la valorizzazione dell'immobile può realizzarsi soltanto direttamente a cura della Pubblica Amministrazione, previa acquisizione al proprio patrimonio della proprietà dell'immobile stesso: in tale eventualità, si tratta di vagliare quali sono gli strumenti giuridici da preferire nel processo di acquisizione del bene.

2. *Il buon andamento della Pubblica Amministrazione e l'acquisto al patrimonio pubblico di immobili abbandonati*

È noto che l'attività della Pubblica Amministrazione deve essere informata al c.d. *principio del buon andamento* sancito dall'art. 97 Cost.: mentre l'attività giuridica dei soggetti di diritto privato è governata dal principio della irrilevanza dei motivi del contratto[9], al contrario gli atti giuridici posti in essere dagli enti pubblici sono censurabili anche alla luce delle ragioni in funzione delle quali tali atti sono stati perfezionati; in particolare, sia quando agiscono *iure imperii*, che quando operano *iure privatorum*, gli enti pubblici devono perseguire, tra l'altro, il canone ineludibile dell'efficienza[10].

[9] Cfr., *ex plurimis*, L. Ricca, voce *Motivi (dir. priv.)*, in *Enc. dir.*, XXVII, Milano, Giuffrè, 1977, 269 ss.

[10] Sulle nozioni di «efficienza» e di «efficacia» cfr. *ex plurimis*, con tenore istituzionale, E. Casetta, *Manuale di diritto amministrativo*, Milano, Giuffré, 2025, 48 ss.; per un lavoro più specificatamente dedicato al tema, cfr. *ex plurimis* S. Baroncelli

In tale ottica, se nelle righe introduttive del presente contributo si è sollecitata una riflessione sull'opportunità che l'immobile abbandonato da recuperare venga acquisito al patrimonio pubblico, occorre preliminarmente verificare se tale acquisto possa ritenersi *giustificabile* alla luce dell'art. 97 Cost.

A tal proposito, il legislatore sembrerebbe aver risolto *per tabulas* la questione con l'art. 5, L. 6 ottobre 2017, n. 158, rubricato «*Misure per il contrasto dell'abbandono di immobili nei piccoli comuni*», a tenore del quale «I piccoli comuni, anche avvalendosi delle risorse di cui all'articolo 3, comma 1, possono adottare misure volte all'*acquisizione* e alla riqualificazione di immobili al fine di contrastare l'abbandono:

a) di terreni, per prevenire le cause dei fenomeni di dissesto idrogeologico e la perdita di biodiversità e assicurare l'esecuzione delle operazioni di gestione sostenibile del bosco, anche di tipo naturalistico, nonché la bonifica dei terreni agricoli e forestali e la regimazione delle acque, compresi gli interventi di miglioramento naturalistico e ripristino ambientale;

b) di edifici in stato di abbandono o di degrado, anche allo scopo di prevenire crolli o comunque situazioni di pericolo.»

La disposizione legislativa anzidetta, pertanto, dissipa ogni dubbio sulla legittimità di acquisire al patrimonio pubblico un immobile abbandonato, allorquando tale acquisizione sia prodromica alla valorizzazione dello stesso.

Purtuttavia, non può sottacersi che la norma si riferisce testualmente soltanto ai «*piccoli comuni*», vale a dire – conformemente alla definizione di cui all'art. 1, L. 158/2017 – «i comuni con popolazione residente fino a 5.000 abitanti nonché i comuni istituiti a seguito di fusione tra comuni aventi ciascuno popolazione fino a 5.000 abitanti.»

In tale ottica, verrebbe da chiedersi se, per i comuni che non siano qualificabili come «piccoli» ai sensi della L. 158/2017, l'acquisizione di un immobile abbandonato possa ritenersi illegittima in quanto contraria al canone del buon andamento della Pubblica Amministrazione.

L'argomento secondo cui *ubi lex voluti dixit ubi noluit tacuit* potrebbe condurre verso un'applicazione letterale e restrittiva della norma, con l'esito per cui l'acquisizione di un immobile abbandonato al patrimonio pubblico resterebbe preclusa quandanche funzionale alla valorizzazione dello stesso.

Non sembra, però, che la soluzione ermeneutica dianzi prospettata sia meritevole di particolare pregio.

Innanzitutto, bisogna considerare che, allorquando il disinteresse verso la titolarità di un immobile raggiunge il suo apice, si concretizza la prospettiva di

(a cura di), *Efficacia ed efficienza della pubblica amministrazione*, Bolzano, Bolzano University Press, 2015, *passim*.

una rinuncia abdicativa da parte del privato[11]; nel qual caso, comunque il bene perverrebbe allo Stato. In tale ottica, una possibile riflessione potrebbe essere quella di prevenire l'atto di rinuncia abdicativa, al fine di favorire il passaggio del bene dal privato all'ente pubblico in maniera coordinata, sinergica e concorde.

In secondo luogo, è opportuno nuovamente evidenziare che una delle vie percorse per recuperare il patrimonio edilizio sono stati i contributi a fondo perduto: ebbene, piuttosto che finanziare il recupero di un immobile destinato a permanere, una volta ristrutturato, nella titolarità del privato, ben potrebbe apparire preferibile che il bene, destinato al recupero con risorse pubbliche, si ritrovi quantomeno nella titolarità del soggetto pubblico che con le proprie risorse lo ha recuperato, così beneficiando direttamente del maggior valore dell'immobile.

Se, dunque, in merito all'acquisizione dell'immobile abbandonato da parte dell'ente pubblico territoriale, possono dissiparsi i dubbi in ordine alla legittimità del *fine*, resta da interrogarsi in ordine ai possibili strumenti giuridici attraverso i quali, in concreto, realizzare la predetta acquisizione.

Sul punto, si ripropone la consueta dicotomia tra gli atti *iure imperii* e quelli *iure privatorum*[12], la scelta dei quali – di volta in volta – dipenderà dalle peculiarità del caso concreto, come si tenterà di far emergere nei paragrafi che seguono.

3. *L'incommerciabilità «di fatto» di alcuni beni ereditari: l'acquisto al patrimonio pubblico tramite un atto* iure imperii

Due episodi, tratti dalla prassi, potranno forse più efficacemente rendere l'idea di come, talvolta, beni di scarso valore economico finiscano per cadere nel limbo di quello che potrebbe definirsi uno stato di «incommerciabilità di fatto»:

1) Tizio decede pressoché nullatenente, lasciando come unico bene un piccolo fabbricato in pessime condizioni di conservazione, ubicato in un piccolo paese dell'entroterra italiano; unici eredi legittimi di Tizio sono la moglie sudamericana e i cinque fratelli; col passare degli anni, vengono a mancare

[11] Sulla rinuncia abdicativa al diritto di proprietà cfr. Cass. civ., sez. un., 11 agosto 2025, n. 23093, in *Giust. civ. mass.*, 2025; sia consentito, altresì, un rinvio a N. Scarano, *La rinuncia abdicativa al diritto di proprietà (esclusiva) sui beni immobili: osservazioni sui più recenti orientamenti e prospettive comparate*, in *Contr. impr.*, 2021, 3, 959; cfr., altresì, l'art. 1, co. 731 L. 30 dicembre 2025, n. 199: «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.»

[12] Per un autorevole riflessione di carattere introduttivo sull'impiego del contratto da parte della Pubblica Amministrazione, cfr. L. Balestra, *Introduzione al diritto dei contratti*, Bologna, Il Mulino, 2021, 246 ss.

anche la moglie di Tizio e i suoi cinque fratelli, dimodoché il fabbricato anzidetto, a costoro pervenuto per successione ereditaria di Tizio, si trasmette ai rispettivi eredi, che – in questo modo – finiscono per essere diverse decine di persone, del tutto sconosciute tra loro, residenti in continenti diversi e, in ultimo, del tutto disinteressati alle poche centinaia di euro che ricaverebbero dalla vendita dell'immobile originariamente appartenuto a Tizio; disinteresse che alimenta condotte per nulla collaborative, non riuscendosi – da parte dei pochi eredi consapevoli dell'esistenza dell'immobile appartenuto a Tizio – neppure ad ottenere una procura per poter efficacemente disporre dello stesso[13];

2) nei primi anni del Novecento, Caio, per mezzo di un contratto nullo per difetto di forma (segnatamente, una donazione verbale), «cede» alla sorella Tizia un piccolo appezzamento di terra non edificabile, abitualmente destinato alla coltivazione di frutta e ortaggi per consumazione personale; dopo qualche decade, Tizia decede e, a partire da quel momento, il terreno continua ad essere coltivato da Mevio, genero della defunta, con l'accondiscendenza dei cognati (figli di Tizia); non avendo alcun dubbio sulla legittima titolarità del terreno in capo ai cinque figli di Tizia, Mevio – con una semplice scrittura privata (neanche autenticata e, quindi, mai trascritta) – acquista da loro (quelle che tutti concordemente reputavano essere) le rispettive quote; infine, anche Mevio decede e gli eredi dello stesso non dubitano in alcun modo di essere i legittimi proprietari dell'immobile (essendo decorso, in ultima analisi, quasi un secolo senza che nessuno mettesse mai in dubbio i vari passaggi nella titolarità del bene); sennonché, compiute le opportune indagini, si perviene alla conclusione giusta la quale l'ultimo atto avente per oggetto quel terreno risulta trascritto a favore di Caio (deceduto nelle prime decadi del Novecento) e, pertanto, *sulla base delle risultanze dei registri immobiliari*, i soggetti legittimati a disporre di detto immobile risulterebbero gli eredi di Caio (o meglio, le decine di successori *mortis causa* degli eredi di Caio); il tutto, peraltro, in coerenza con le risultanze del Catasto, non essendo mai stato il bene inserito in alcuna

[13] In siffatta ipotesi, una possibile soluzione potrebbe essere ottenere la nomina di un amministratore dell'eredità giacente ai sensi degli artt. 528 ss. c.c.; tuttavia, anche tale soluzione resta preclusa allorquando – come non di rado accade – prima ancora che ai chiamati all'eredità venga rappresentata la difficoltà di disporre del bene relitto, questi abbiano provveduto al compimento di atti idonei al perfezionamento dell'accettazione tacita dell'eredità *ex* art. 476 c.c., con la conseguenza di cui all'art. 532 c.c. (l'esempio emblematico è costituito dalla presentazione della dichiarazione di successione *con domanda di voltura catastale*, che – secondo un certo orientamento giurisprudenziale – sarebbe qualificabile come un atto di accettazione tacita dell'eredità: cfr. Cass. civ., 22 gennaio 2020, n. 1438, in *Riv. not.*, 2021, 3, II, 624).

dichiarazione di successione con conseguente domanda di voltura catastale[14].

Ancora una volta, dunque, coloro che – *in base alle risultanze dei registri immobiliari* – risulterebbero i soggetti legittimati a disporre dell'immobile, sono – all'esito di molteplici successioni *mortis causa* susseguitesi nel tempo – decine di persone, del tutto sconosciute tra loro, spesso residenti in Stati differenti e per nulla disposti a collaborare per regolarizzare lo stato giuridico di un bene privo di un apprezzabile valore economico.

A fronte di situazioni come quelle dianzi riassunte – peraltro, tutt'altro che infrequenti – ben si comprende perché si è dianzi parlato di «incommerciabilità di fatto» del bene: ottenere il consenso negoziale necessario ai fini del valido perfezionamento di un atto dispositivo del bene, da parte di tutti coloro che risultano legittimati a disporne in base alle risultanze dei registri immobiliari, si rivela, in concreto, estremamente arduo.

Ebbene, in tale contesto, il trasferimento dell'immobile al patrimonio dell'ente pubblico territoriale, in funzione della successiva valorizzazione dello stesso, sembrerebbe ben più agevole attraverso un atto espropriativo.

4. *L'acquisizione al patrimonio pubblico dei beni immobili abbandonati tramite negozi giuridici di diritto privato*

Laddove non si profilino le criticità accennate nel paragrafo che precede, una possibile via per realizzare l'acquisizione al patrimonio pubblico di immobili abbandonati da recuperare sono indubbiamente gli atti giuridici di diritto privato.

---

[14] In un caso come quello descritto nel corpo del testo, l'effettivo titolare del bene – ragionevolmente tale in virtù di un acquisto perfezionatosi *a titolo originario*, ai sensi del combinato disposto degli artt. 1146 e 1158 c.c. – potrebbe disporre dell'immobile come di bene asseritamente usucapito, pur con tutte le difficoltà e le problematiche che ne conseguono: sui negozi giuridici dispositivi di beni che la parte alienante dichiari aver usucapito, in mancanza di un provvedimento giurisdizionale che abbia accertato l'acquisto a titolo originario, cfr. Cass. civ., 16 dicembre 2024, n. 32709, in *Guida al diritto*, 2025, 7: «Il contratto di compravendita con cui viene trasferito il diritto di proprietà di un immobile sul quale il venditore abbia esercitato il possesso per un tempo sufficiente al compimento dell'usucapione non è affetto da nullità, anche se l'acquisto della proprietà da parte sua non sia stato giudizialmente accertato in contraddittorio con il precedente proprietario, ciò in quanto l'acquisto per usucapione avviene ipso iure per il semplice fatto del possesso protratto per venti anni e la sentenza con cui viene pronunciato l'acquisto per usucapione del diritto ha natura meramente dichiarativa e non costitutiva del diritto stesso.»

Trattandosi di immobili che, nella maggior parte dei casi, risultano privi di un valore commerciale apprezzabile, verranno generalmente in rilievo contratti a titolo gratuito[15] o atti di rinuncia abdicativa[16], di talché ci si potrebbe interrogare in ordine ai vantaggi e agli svantaggi che depongono per l'impiego dei primi o dei secondi.

Il contratto a titolo gratuito postula che l'ente pubblico manifesti una precisa volontà negoziale, segnatamente quella di *accettare* l'attribuzione da parte del privato; ciò, per le ragioni tratteggiate nei paragrafi che precedono, impone all'ente pubblico di *giustificare* la propria determinazione: si renderà imprescindibile una delibera da parte dell'organo competente, previa tutta l'istruttoria del caso. Al contrario, la rinuncia abdicativa, profilandosi come un negozio giuridico unilaterale, si perfeziona con il semplice consenso del privato, il quale – nella forma richiesta dall'art. 1350 c.c., a pena di nullità, e dall'art. 2643 c.c., ai fini della trascrizione dell'atto nei registri immobiliari – manifesta la volontà di dismettere la proprietà dell'immobile: in tal modo, l'acquisto dell'immobile al patrimonio pubblico si perfeziona *ipso iure ex* art. 827 c.c., a titolo originario e non già a titolo derivativo, quale mero effetto indiretto del negozio giuridico unilaterale compiuto dal privato[17].

---

[15] Ci si potrebbe chiedere se – considerato l'interesse economico e non già l'*animus donandi* su cui si fonda il contratto a titolo gratuito con cui il bene viene attribuito all'ente pubblico – tale contratto possa considerarsi o meno una *donazione*. L'interrogativo è connesso ad alcune questioni rispetto alle quali è giocoforza assumere una posizione: in primo luogo, occorre stabilire se necessiti o meno la presenza dei testimoni, ai sensi dell'art. 48, L. 16 febbraio 1913, n. 89; in secondo luogo, la qualificazione del negozio giuridico come liberalità o meno rileva ai fini dell'applicazione della disciplina sull'azione di riduzione *ex* art. 564 c.c. (per quanto, in concreto, lo scarso valore economico del bene renda tale indagine priva di risvolti pratici significativi); inoltre, v'è da considerare il caso in cui l'immobile che l'ente pubblico intenda acquisire in funzione della valorizzazione dello stesso risulti di titolarità di una società, nel qual caso si aprirebbe il dibattito sulla compatibilità della donazione con tale tipologia di enti (sul tema cfr. *ex plurimis* L. Salvatore, *Capacità di donare delle società lucrative*, in *Contr. impr.*, 1998, 864).

[16] Sull'ammissibilità della rinuncia abdicativa al diritto di proprietà anche su beni immobili antieconomici, cfr. *supra* nt. 11.

[17] In giurisprudenza, cfr. Cass. civ., sez. un., 11 agosto 2025, n. 23093, cit.: «La rinuncia alla proprietà immobiliare è atto unilaterale e non recettizio, che trova causa in se stesso e non nell'adesione di un "altro contraente", posto che la sua funzione tipica si riduce alla dismissione del diritto, quale modalità di esercizio della facoltà di disporre della cosa accordata dall'art. 832 c.c., che realizza l'interesse patrimoniale del titolare protetto dalla relazione assoluta di attribuzione, mentre l'effetto riflesso dell'acquisto dello Stato a titolo originario, in forza dell'art. 827 c.c., si produce *ex lege*, quale conseguenza della situazione di fatto della vacanza del bene»; in dottrina, cfr. C.M. Bianca, *La proprietà*, in *Diritto civile*, 6, Milano, Giuffrè, 2017, 285: «In un caso giurisprudenziale inedito,

D'altro canto, se la rinuncia abdicativa presenta il vantaggio di risolversi in un mero atto del privato, tale da realizzare il passaggio dell'immobile al patrimonio pubblico senza la necessità di un previo procedimento deliberativo da parte dell'ente pubblico, nondimeno tale negozio giuridico impedisce la *scelta* del soggetto pubblico che diventerà titolare del bene: difatti, lo stato di vacanza dell'immobile, conseguente all'atto di rinuncia abdicativa, comporta che questo sia acquisito necessariamente al patrimonio dello Stato[18], mentre una più efficace valorizzazione dell'immobile potrebbe talora renderne preferibile l'acquisto al patrimonio dell'ente pubblico territoriale più prossimo al cittadino, segnatamente il Comune. In tale ottica, il contratto di donazione – rispetto all'atto di rinuncia abdicativa – presenterebbe il vantaggio di consentire liberamente di scegliere l'ente pubblico donatario.

Peraltro, nel valutare quale sia il mezzo più agevole, attraverso cui realizzare l'acquisizione al patrimonio pubblico del bene immobile abbandonato, non può sottacersi la recente causa di nullità della rinuncia abdicativa introdotta dall'art. 1, co. 731 L. 30 dicembre 2025, n. 199, a tenore del quale: «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.»

5. *Conclusioni*

A mo' di breve sintesi conclusiva, che potrebbe trarsi dai meri spunti di riflessione che si è tentato di suscitare con il presente contributo, può ribadirsi che, in taluni casi, il recupero di beni immobili abbandonati – elemento caratteristico e

---

era sorta controversia tra l'Amministrazione finanziaria e un contribuente in ordine alle imposte relative ad un immobile. Il contribuente negava di essere tenuto al pagamento di tali imposte in quanto aveva rinunziato all'immobile con dichiarazione resa al notaio e debitamente trascritta. L'Amministrazione replicava che l'abbandono degli immobili comporta il loro acquisto da parte dello Stato (827 c.c.) e che pertanto senza l'accettazione di quest'ultimo l'atto sarebbe privo di efficacia. Gli immobili abbandonati passano infatti in proprietà dello Stato e questo risultato non potrebbe ammettersi in mancanza di una conforme formale volontà dell'Amministrazione. L'argomento non convince. L'acquisto dell'immobile in capo allo Stato non è effetto dell'atto di rinunzia, ma effetto della norma che attribuisce allo Stato la proprietà dei beni vacanti (827 c.c.), e tale effetto non è quindi subordinato ad alcun atto di accettazione.»

[18] Diversamente da quanto disposto dall'art. 827 c.c., appartengono al patrimonio della *Regione* i beni immobili ubicati in Sicilia (art. 34, Statuto della Regione siciliana), in Sardegna (art. 14, Statuto speciale per la Sardegna) ed in Trentino-Alto Adige (art. 58, Statuo speciale per il Trentino-Alto Adige).

punto centrale nella valorizzazione dei borghi in via di spopolamento – non può efficacemente realizzarsi stimolando il proprietario a contrarre finanziamenti né ad accedere a contributi a fondo perduto, ma piuttosto risulta imprescindibile un'attività di recupero svolta direttamente dalla Pubblica Amministrazione, previa acquisizione del bene al patrimonio pubblico.

Ricorrendo tale eventualità, in casi tutt'altro che rari come si è provato a dimostrare mediante accenni altresì ad episodi della prassi, si pone la necessità di valutare se, per le parti coinvolte, sia preferibile che l'acquisizione dell'immobile al patrimonio pubblico si realizzi mediante un atto *iure imperii* o piuttosto mediante un atto *iure privatorum*.

In quest'ultima ipotesi, l'interprete sarà giocoforza chiamato ad interrogarsi sulla natura di un eventuale contratto traslativo a titolo gratuito a favore dell'ente pubblico, allorquando venga constata la mancanza dell'*animus donandi* e, piuttosto, l'interesse prettamente economico che sottenda la determinazione del privato a spogliarsi dell'immobile, nonché a ricercare gli eventuali vantaggi di stipulare un contratto con la Pubblica Amministrazione rispetto a realizzare il passaggio dell'immobile al patrimonio pubblico – indirettamente – in conseguenza di un atto di rinuncia abdicativa.

Bibliografia

Balestra L., *Il mutuo di scopo tra «arricchimento» degli interessi perseguiti e deviazioni dal modello codicistico*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 2019, 4, 1133

Balestra L., *Introduzione al diritto dei contratti*, Bologna, Il Mulino, 2021

Baroncelli S. (a cura di), *Efficacia ed efficienza della pubblica amministrazione*, Bolzano, Bolzano University Press, 2015

Bianca C.M., *La proprietà*, in *Diritto civile*, 6, Milano, Giuffrè, 2017

Casetta E., *Manuale di diritto amministrativo*, Milano, Giuffré, 2025

Plieninger T., Hui C., Gaertner M., Huntsinger L., *The Impact of Land Abandonment on Species Richness and Abundance in the Mediterranean Basin: A Meta-Analysis*, in *Plos One*, 2014, 9, 5

Ricca L., voce *Motivi (dir. priv.)*, in *Enc. dir.*, XXVII, Milano, Giuffrè, 1977, 269 ss.

Salvatore L., *Capacità di donare delle società lucrative*, in *Contr. impr.*, 1998, 864

Scarano N., *La rinuncia abdicativa al diritto di proprietà (esclusiva) sui beni immobili: osservazioni sui più recenti orientamenti e prospettive comparate*, in *Contr. impr.*, 2021, 3, 959

Studio sulla funzione sociale della proprietà e sull'inquadramento giuridico del *social housing*

Alessandra Spangaro

Sommario: 1.La funzione sociale in ottica privatistica. – 2. Il diritto di abitazione tra diritto sociale e diritto fondamentale. – 3. Il quadro sovranazionale. – 4. Il *social housing* come strumento di attuazione del diritto all'abitare Il diritto all'abitare nel sistema costituzionale italiano. – 5. Il *social housing* c

1. *La funzione sociale in ottica privatistica*

Il tema della proprietà ha suscitato, fin dalle origini, complessi e profondi dibattiti circa la valenza, l'estensione e finanche la stessa configurabilità di un diritto soggettivo dal contenuto così esclusivo ed escludente. Il confronto sviluppatosi nel contesto dei lavori dell'Assemblea costituente ne sono una preziosa testimonianza, in particolare laddove hanno condotto all'elaborazione del concetto di "funzione sociale" (art. 42 Cost.), quale esito del compromesso tra l'area collettivista di impronta marxista e quella cattolico-liberale[1].

[1] Il riferimento alla funzione sociale non nasce, tuttavia, come "prodotto esclusivo" della stagione costituzionale, ma si inserisce in un più ampio dibattito europeo di fine Ottocento e primo Novecento, nel quale la critica all'individualismo proprietario e all'egoismo dell'autonomia privata aveva già condotto a concepire il diritto civile come strumento di tutela della comunità e non soltanto dell'interesse del singolo. Detta formulazione, dunque, non rappresenta tanto un mutamento privo di antecedenti riconoscibili rispetto alla tradizione privatistica, quanto il punto di emersione costituzionale di un processo di trasformazione già avviato nella riflessione civilistica; cfr. A. Iannarelli, *Funzione sociale della proprietà e disciplina dei beni,* in *La funzione sociale nel diritto privato tra XX e XXI secolo,* a cura di F. Macario e M. N. Miletti, RomaTre-Press, Roma, 2017, 33 ss.; F. Macario, *Le ragioni di un incontro, ivi*, 5 ss.; S. Patti, *La funzione sociale nella 'civilistica italiana' dell'ultimo secolo, ivi,* 23 ss. xxx Irti, Il terribile diritto; S. Rodotà, *Il terribile diritto. Studi sulla proprietà privata e i beni comuni*, Il Mulino, Bologna, 2013, *passim.* Ovviamente, tra i primi ad indicare l'emergere di nuovi modelli proprietari: S. Pugliatti, *La proprietà e le proprietà (con riguardo particolare alla proprietà terriera)*, in *La proprietà nel nuovo diritto*, Milano, 1938, 145 ss.

L'Assemblea, infatti, fu attraversata da una profonda divergenza circa il ruolo della proprietà nell'ordinamento repubblicano: da un lato la tendenza a valorizzare la proprietà come diritto inalienabile, dall'altro l'opposta prospettiva tesa alla subordinazione della medesima a fini economico-sociali di portata più ampia rispetto alla visione dominicale e dunque singolare che tradizionalmente la caratterizzava, sino a ipotizzare la prevalenza della proprietà pubblica o collettiva.

La formulazione finale dell'art. 42 Cost. riflette tale dialettica, riconoscendo e garantendo la proprietà privata, ma, al contempo, assoggettandola a limiti funzionalmente diretti a soddisfarne una dimensione sociale ed anche l'accessibilità diffusa (cfr. art. 47 Cost.), in una logica che non si esaurisce, dunque, nella mera tutela patrimoniale del titolare del diritto, ma che, al contrario, apre il tradizionalmente chiuso e ristretto spazio dominicale a istanze solidaristiche, in una chiave promozionale dei valori fondanti l'ordinamento, manifestazione concreta di quel principio più generalmente espresso nell'art. 2 Cost.[2]. In questa prospettiva, la tutela costituzionale della proprietà non si fonda tanto sulla centralità del titolare quanto sulla funzione che il diritto è chiamato a svolgere all'interno del sistema socio-economico, risultando così strutturalmente aperta al bilanciamento con altri valori di pari rango costituzionale[3].

A partire da tale preziosa enunciazione di principio, successivamente si è posto il tema, ancor più ampio, circa l'estensione e la valenza delle norme costituzionali, vale a dire se alle medesime possa essere attribuito un valore meramente programmatico o, al contrario, una immediata precettività, soprattutto nei rapporti interprivati, seguendo un percorso che, in parte, aveva già caratterizzato l'ordinamento tedesco e ciò, in particolare, con riferimento ai diritti fondamentali, progressivamente intesi come veri e propri criteri di interpretazione e conformazione dell'intero ordinamento, inclusi i rapporti di diritto privato[4].

In Germania, nell'immediato secondo dopo Guerra, il tema prese mosse da un caso sottoposto alla Corte costituzionale federale tedesca (il noto "caso *Lüth*"), ove vennero in rilievo, da un lato, il diritto all'onore e alla reputazione – nella specie di un regista cinematografico - e, dall'altro, la libertà di espressione e di critica di Erich Lüth, giornalista e attivista politico, all'epoca direttore dell'ufficio stampa della città di Amburgo. Quest'ultimo aveva infatti promosso una pubblica campagna di boicottaggio nei confronti di un film realizzato dal regista che aveva prodotto opere di propaganda del regime nazionalsocialista. A seguito di tale iniziativa, la casa di produzione cinematografica adì l'autorità giudiziaria

---

[2] Per tutti: S. Rodotà, *Solidarietà. Un'utopia necessaria*, Bari, Laterza, 2014, *passim.*

[3] G. Vettori, *La carta europea e diritti dei privati*, in *Persona e mercato*, a cura di G. Vettori, Cedam, Padova, 2002, 71.

[4] G. Alpa, voce *Principi generali (I agg.*), in *Dig. disc. priv., Sez. Civ.,* Utet, Torino, 2014.

al fine di ottenere un provvedimento inibitorio volto a far cessare la condotta ritenuta lesiva dei propri interessi economici. La *Bundesverfassungsgericht*, tuttavia, affermò un principio destinato a segnare in profondità la dogmatica costituzionalistica europea, sostenendo che i diritti fondamentali non esauriscono la propria portata applicativa nella dimensione verticale del rapporto tra Stato e cittadino, ma sono suscettibili di proiettarsi anche nell'ambito orizzontale dei rapporti tra privati. In tale prospettiva, la chiamata al boicottaggio, quale manifestazione della libertà di espressione e di critica politica, non poteva essere qualificata *ex se* come illegittima, neppure laddove essa si traducesse – come poi avvenne nel caso di specie - in un pregiudizio economico per la controparte, costituendo espressione di dissenso ideologico e politico protetto dall'ordinamento costituzionale.

La Corte giunse così ad affermare la prevalenza della libertà di manifestazione del pensiero rispetto a interessi di natura patrimoniale di un altro consociato, elaborando la nota costruzione dell'efficacia mediata dei diritti fondamentali nei confronti dei terzi, realizzata attraverso le clausole generali del diritto privato e mediante l'interpretazione costituzionalmente orientata delle norme ordinarie (*Drittwirkung*)[5].

La rilevanza di tale affermazione risiede, in sintesi, nel superamento della visione ottocentesca dei diritti di libertà quale spazio di riserva, a carattere negativo e oppositivo rispetto all'ingerenza di terzi e, in particolare, all'invadenza dei pubblici poteri, aprendo la strada a una più ampia concezione nella quale i diritti fondamentali assumono altresì una dimensione positiva, pretensiva e relazionale, eventualmente anche come criteri di regolazione dei rapporti orizzontali tra soggetti formalmente eguali[6].

In questo quadro e nella prospettiva nostrana si colloca il concetto di funzione sociale della proprietà, non come elemento esterno all'istituto proprietario, ma come elemento interno e proprio della sua stessa conformazione, destinato a orientarne l'esercizio in coerenza con le finalità complessive dell'ordinamento e a segnare il passaggio da una concezione puramente strutturale del diritto ad una lettura funzionale delle situazioni soggettive. La funziona sociale viene così

---

[5] G. Alpa, voce *Principi generali (I agg.*), cit.; D. Grimm, *Diritti fondamentali e diritto privato nell'ordinamento sociale civile* e H. C. Nipperdey, *Diritti fondamentali e diritto privato*, entrambi in *Una dogmatica di transizione*, in Drittwirkung: *principi costituzionali e rapporti tra privati. Un percorso nella dottrina tedesca*, a cura di P. Femia, ESI, Napoli, 2018.

[6] A. di Martino, *La doppia dimensione dei diritti fondamentali*, in *Riv. Gruppo Pisa*, 2016, p. 1 ss.; P. Femia, *Una dogmatica di transizione*, in Drittwirkung: *principi costituzionali e rapporti tra privati. Un percorso nella dottrina tedesca*, in *Una dogmatica di transizione*, in Drittwirkung: *principi costituzionali e rapporti tra privati. Un percorso nella dottrina tedesca*, a cura di P. Femia, VIII ss.

ad incidere sul contenuto stesso del diritto, con modalità elastiche e variabili in virtù degli specifici interventi, in genere di matrice normativa, ma talvolta anche attraverso criteri estrapolati in sede giurisprudenziale, andando così a conformare l'utilizzo del bene[7] in coerenza con gli obiettivi di solidarietà sociale, secondo una logica che trova fondamento nel complessivo disegno costituzionale di raccordo tra principi fondamentali e rapporti economici, nell'ambito dei quali la proprietà è collocata[8]. In tal senso, la funzione sociale si configura non come clausola esterna di compressione del diritto soggettivo, ma come principio interno di conformazione dell'istituto, idoneo a orientarne l'esercizio in funzione della dignità della persona e dell'equilibrio dei rapporti giuridici[9].

A partire dagli anni '60 e '70 del secolo scorso, il confronto sul tema si fece particolarmente ricco e articolato anche in Italia. In quel periodo, denominato plasticamente "disgelo costituzionale", molte sono state, infatti, le riflessioni circa la valorizzazione di tutti gli strumenti giuridici offerti dall'ordinamento - in primo luogo la proprietà, ma anche il contratto - in funzione di interessi più ampi rispetto a quelli dei privati direttamente coinvolti dall'atto negoziale; si è venuta dunque sviluppando una letteratura progressivamente tesa all'interpretazione costituzionalmente orientata del diritto privato, ove i principi costituzionali assumono il ruolo di criteri di razionalizzazione e integrazione delle categorie civilistiche tradizionali[10].

La Costituzione è venuta così progressivamente a configurarsi non soltanto come l'architrave degli equilibri istituzionali, ma anche come la sede di emersione di principi culturali e giuridici che appartengono al nucleo identitario dell'ordinamento e che, in quanto tali, assumono carattere di inderogabilità e vincolativi-

---

[7] M. Costantino, *Il diritto di proprietà*, in *Tratt. Rescigno,* I.7, Utet, Torino, 2008, 251 ss.; A. Iannarelli, *Funzione sociale della proprietà e disciplina dei beni*, cit., 33 ss.

[8] In questa prospettiva, la funzione sociale non si presenta come un precipitato esclusivamente costituzionale, ma trova una più risalente radice nella riflessione civilistica novecentesca, già attenta alla dimensione relazionale del diritto e alla centralità di categorie quali cooperazione, affidamento e vita di relazione, quali correttivi dell'impostazione individualistica tradizionale, cfr. M. N. Miletti, *Diritto privato e funzione economico-sociale: radici bettiane d'una formula*, in *La funzione sociale nel diritto privato tra XX e XXI secolo,* a cura di F. Macario e M. N. Miletti, cit., 9 ss.

[9] P. Perlingieri, *La personalità umana nell'ordinamento giuridico*, Camerino, 1972, spec. 20 ss.; S. Patti, *Ragionevolezza e clausole generali*, Giuffrè, Milano, 2016, spec. 121 ss.

[10] Per tutti P. Rescigno, *I "diritti civili" della Costituzione e il diritto privato*, in *Tratt. Rescigno,* I, Utet, Torino, rist. 2008, 40 ss.; P. Perlingieri, *La personalità umana nell'ordinamento giuridico*, cit., 20 ss.; S. Patti, *Ragionevolezza e clausole generali*, cit., 121 ss.

tà anche nei rapporti tra privati[11], ponendo le basi per una rilettura delle relative norme, con il correlativo rischio – non si può certo negarlo – dell'interferenza indebita di preclusioni valoriali del singolo interprete.

2. *Il diritto di abitazione tra diritto sociale e diritto fondamentale*

Nel solco della ricostruzione svolta in ordine alla funzione sociale della proprietà, il diritto di abitazione si presenta come uno degli ambiti nei quali più chiaramente emerge la tensione tra dimensione patrimoniale del diritto e istanze personalistiche e solidaristiche, ponendosi quale terreno privilegiato di verifica della capacità dei principi costituzionali di conformare anche i rapporti di diritto privato.

Il tema del diritto di abitazione, peraltro, può considerarsi classico del pensiero economico, prima ancora che giuridico, basti pensare che il problema della povertà abitativa fu evidenziato già da Engels, quando, nel 1887, scrivendo "*La questione delle abitazioni*"[12], ne individuò l'origine nel fatto che la casa fosse trattata come una merce, ossia come un bene acquistabile secondo le leggi del mercato, mostrando come la subordinazione di un bisogno vitale alla forma-merce costituisse il nucleo strutturale delle criticità.

Questo effettivamente può considerarsi il presupposto delle riflessioni sul diritto di abitazione, intrinsecamente connotato da un elevato valore sociale dell'abitare. Anche per questo, in ambito giuridico, il tema è stato inizialmente ricondotto al diritto costituzionale e, più in generale, all'ambito pubblicistico, piuttosto che a quello privatistico, sul presupposto che l'abitazione, in quanto bene primario, configurasse un'istanza da promuovere nei confronti della pubblica autorità. Ciò permette di comprendere il perché il diritto all'abitare abbia trovato la sua massima espansione nell'ambito delle istanze sociali più che in quello delle categorie giuridiche, relegando, per lungo tempo, il diritto medesimo ai margini del diritto privato e collocandolo prevalentemente nell'ambito delle politiche pubbliche e dell'intervento statale. Tale impostazione rifletteva una concezione tradizionale dei diritti sociali, considerati a lungo come diritti privi di immediata precettività. *In questo quadro, il diritto all'abitazione appariva*

---

[11] Sulla portata e sui limiti dell'autonomia privata, anche in relazione ai principi costituzionali e all'operatività della c.d. Drittwirkung, cfr. E. Navarretta, *Costituzione, Europa e diritto privato. Effettività e Drittwirkung, ripensando la complessità giuridica*, Giappichelli, Torino, 2018, 183 ss.; Id., *Il contratto «democratico» e la giustizia contrattuale*, in *Riv. Dir. civ.*, 2016, 1267 ss.; Id., *Diritto civile e diritto costituzionale*, in *Riv. dir. civ.*, 2012, 643 ss.; G. Resta, voce *Contratto e diritti fondamentali, in Enc. dir. - I tematici. Contratto*, I, 2021, 291 ss.

[12] F. Engels, *La questione delle abitazioni,* Roma 1907, https://www.marxists.org/italiano/marx-engels/1872/abitazioni/index.htm

allora come una finalità dell'azione pubblica, più che come una situazione giuridica soggettiva suscettibile di incidere direttamente sui rapporti tra privati, un "*dover essere"* più che una realtà già data e da regolare[13].

È tuttavia emersa ben presto l'unitarietà del problema, riassumibile nella distinzione e al tempo stesso nel nesso tra il diritto *all'* abitazione e il diritto *sull'* abitazione: ove il primo corno esprime la pretesa a un bene primario, appunto un *dover essere*, mentre il secondo attiene alle forme giuridiche della sua titolarità e del suo godimento. Non a caso, dunque, il tema, sotto il profilo civilistico, è stato tradizionalmente impostato nell'ottica del diritto reale. Inizialmente, il diritto di proprietà[14] era dunque visto quale pressochè unico strumento atto a realizzare la funzione sociale dell'abitare, finendo così per restringere il tema alla problematica dell'accesso alla proprietà, tralasciando di indagare altre possibili soluzioni[15].

Il progressivo affermarsi di quel percorso che viene spesso definito, talora in modo semplicistico, come "costituzionalizzazione del diritto privato", ha tuttavia profondamente modificato questa impostazione. Tale processo ha consentito di mettere in luce i tratti spiccatamente privatistici del diritto all'abitazione, evidenziando come esso non possa essere confinato esclusivamente nella dimensione pubblicistica. In questa nuova prospettiva, il diritto di abitazione viene a collocarsi in una zona di confine tra pubblico e privato, assumendo una natura complessa e composita. Esso si manifesta, infatti, come un diritto bifronte, caratterizzato da una duplice valenza: da un lato, presenta tratti strettamente patrimoniali, in quanto si esprime nell'esercizio di un diritto su una cosa, incidendo sulla disponibilità e sull'utilizzazione di un bene patrimoniale. Sotto questo profilo, esso entra inevitabilmente in relazione con il diritto di proprietà e con le dinamiche tipiche del diritto privato patrimoniale. Dall'altro lato, il diritto di abitazione è connotato da tratti spiccatamente personali, in quanto strumento di attuazione di valori fondamentali della persona[16]. L'abitazione costituisce, infatti, il luogo

---

[13] Rileva U. Breccia, *Il diritto all'abitazione*, Giuffrè, Milano, 1980, 3, che "la categoria del diritto alla persona è stato considerata con malcelata diffidenza (e talvolta è stata persino trascurata) nella letteratura giuridica civilistica".

[14] Ancora U. Breccia, *Il diritto all'abitazione*, cit., 4: "sembra che non si riesca a concepire una soddisfazione integrale delle istanze connesse all'atto umano dell'abitare se non per il tramite di un'universale estensione delle possibilità di accesso alla proprietà privata individuale".

[15] Solo successivamente il tema si ampliò, allargandosi al profilo obbligatorio, pur sempre trattato nella tradizionale prospettiva del diritto sul bene immobile altrui, con la L. 392/1978 (cfr. § 3).

[16] Recentemente cfr. C. Cost., 3 gennaio 2025, n. 1: "Il diritto all'abitazione si configura come tratto saliente della *socialità cui si conforma lo Stato democratico voluto dalla Costituzione* (sentenza n. 217 del 1988, punto 4.2. del Considerato in diritto) e come *un diritto fondamentale di natura sociale* (sentenza n. 209 del 2009, punto 2.3. del

primario di costruzione della dignità umana, di esercizio della riservatezza e della libera esplicazione della personalità. In questo senso, il diritto all'abitare non si esaurisce nella dimensione economica del bene, ma assume una rilevanza esistenziale, strettamente connessa ai diritti inviolabili della persona.

È proprio attraverso la valorizzazione della funzione sociale (cfr. § 1), che tali valori personalistici vengono tradotti in criteri giuridicamente operativi, capaci di incidere sulla struttura e sulle modalità di esercizio dei diritti patrimoniali nei rapporti tra privati.

Questa duplicità rende il diritto di abitazione un punto di osservazione privilegiato per cogliere l'evoluzione del diritto privato contemporaneo, sempre più permeato da istanze personalistiche e solidaristiche, nella maturata consapevolezza del fatto che in materia di diritti c.d. sociali[17], i valori del dover essere devono divenire valori dell'essere, trovando piena concretizzazione in ogni settore dell'ordinamento. Si assiste perciò a un continuo confronto tra sfera individuale e sfera collettiva, nell'ambito del quale le espressioni dell'autonomia privata si misurano con l'esigenza di tutelare istanze sociali fondamentali. In particolare, è stato osservato come il diritto di abitazione rappresenti uno dei terreni sui quali si manifesta con maggiore evidenza la tensione tra l'autonomia contrattuale e la funzione sociale del diritto di proprietà e il fondamento di tale confronto sta nel presupposto della diretta efficacia tra privati delle direttive costituzionali. È proprio su questo presupposto che il diritto di abitazione può essere ricostruito non solo come obiettivo delle politiche pubbliche, ma come criterio di conformazione dei rapporti privatistici, idoneo a incidere sui limiti e sulle modalità di esercizio del diritto di proprietà e dell'autonomia negoziale.

3. *Il quadro sovranazionale*

Le dinamiche evidenziate nei paragrafi precedenti, vale a dire il confronto continuo tra valori costituzionali e norme privatistiche, tra dimensione *reale* del bene e la sua funzione sociale, non sono peculiari dell'esperienza italiana; anche nel contesto europeo, il diritto all'abitare si colloca entro un processo di evolu-

---

Considerato in diritto; nello stesso senso, ex multis, anche sentenza n. 67 del 2024, punto 6 del Considerato in diritto), indissolubilmente connesso con la dignità della persona. Il rango primario del diritto in esame, speculare agli inderogabili doveri di solidarietà sociale, impone una tutela effettiva, che si estrinseca, tra l'altro, nell'assegnazione degli alloggi alle famiglie meno abbienti e nei sussidi per il canone di locazione"; per un'analisi della dimensione costituzionale del diritto: F. Medico, *Nel prisma dell'abitare: primi appunti per un'analisi costituzionale critica*, in *Federalismi.it*, maggio 2023.

[17] Vale a dire diritti che comportano una pretesa a prestazioni da parte dei pubblici poteri, cfr. M. Mazziotti, voce *Diritti sociali*, in *Enc. Dir.*, XII, Giuffrè, Milano, 1964, 802 ss.

zione dello Stato sociale e delle categorie tradizionali, che attraversa in modo trasversale diritto pubblico e diritto privato.

A livello internazionale il diritto alla casa compare per la prima volta nella dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, il cui art. 25 sancisce che "ognuno ha diritto ad un livello di vita sufficiente ad assicurare la sua salute, il suo benessere e quello della sua famiglia, specialmente riguardo […] alla casa, alle cure, oltre che i servizi sociali necessari" [18]. La casa figura quindi tra i requisiti utili per un livello di vita *sufficiente*, vale a dire dignitoso, utile al soddisfacimento dei diritti fondamentali. Successivamente il diritto alla casa è stato richiamato in diverse fonti internazionali, tra i più specificamente pertinenti si devono ricordare le *United Nations Conference on Human Settlements*[19], la prima delle quali (c.d *Habitat I*) si tenne a Voncouver nel maggio 1976 In considerazione della rapida urbanizzazione specialmente nei paesi in via di sviluppo, con il conseguente notevole e repentino aumento della popolazione urbanizzata. La relativa *Dichiarazione* si apre con l'enunciazione del principio per cui ogni politica di insediamento umano deve avere come primo obiettivo il miglioramento della qualità della vita degli esseri umani, "a partire dalla soddisfazione dei bisogni fondamentali di cibo, alloggio, istruzione, lavoro, salute, istruzione, senza alcuna discriminazione […] in un contesto di libertà, dignità e giustizia sociale"[20]; a tal fine si raccomanda l'integrazione pubblico/privato, di modo che anche il singolo possa essere un "partecipante effettivo alle decisioni collettive riguardanti il bene comune"[21].

Tali impegni furono confermati una ventina di anni dopo, nella Conferenza *Habitat II*, svoltasi a Istanbul nel giugno del 1996, ove gli Stati parti, attraverso la relativa *Dichiarazione*, intesero varare un piano di azione globale per "un alloggio adeguato per tutti", con l'idea che gli insediamenti umani sostenibili potessero essere anche un motore di sviluppo. Cinque anni, nel giugno 2001, l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite convocò una sessione speciale dedicata alla revisione e alla valutazione complessiva dell'attuazione dell'*Agenda Habitat* in tutto il mondo, istituendo il *World Urban Forum* al fine di indirizzare l'urbanizzazione verso uno sviluppo sostenibile e diffondere una conoscenza collettiva sul tema "attraverso un dibattito aperto e inclusivo, lo scambio di buone pratiche e politiche e la condivisione delle lezioni apprese. Più recentemente, nella Conferenza *Habitat III*, tenutasi a Quito nel 2016, è emerso che entro il 2050 la popolazione urbana mondiale quasi raddoppierà, rendendo l'urbanizzazione una delle emer-

---

[18] A. De Vita, *Il diritto alla casa in diritto comparato*, in *Dig. disc. priv., sez. civ.*, Torino, 1990, VI, 34.

[19] G. Paciullo, *Il diritto all'abitazione nella prospettiva dell'*housing *sociale*, ESI, Napoli, 2008, 27 ss.

[20] *Part one - Decisions of the Conference - Chapter I, Declaration of Principles. II*, 4.

[21] *Part one - Decisions of the Conference - Chapter II, Reccomendations for national actions, E. Public Partecipation,* 71.

genze del XXI secolo, con significativi conseguenti impatti ambientali e umanitari "e questo pone enormi sfide di sostenibilità in termini di alloggi, infrastrutture, servizi di base, sicurezza alimentare, salute, istruzione, lavoro dignitoso, sicurezza e risorse naturali, tra gli altri"[22].

Dal complesso delle *Dichiarazioni* che si sono succedute e dai relativi dibattiti emerge come il diritto alla casa sia stato ormai affrancato totalmente da una concezione puramente dominicale - certamente riduttiva rispetto alla portata personalistica della pretesa abitativa - e parzialmente anche da una visione meramente strumentale per l'attuazione di un diritto di rango superiore da potersi qualificare effettivamente come "fondamentale", per addivenire un diritto fondamentale da tutelare *ex se*, come poi enunciato nella L. 9 febbraio 1999, n. 130 di ratifica della Carta sociale Europea del 3 maggio 1996, il cui art. 31 impegna le Parti ad adottare misure per favorire l'accesso ad un'abitazione di livello sufficiente; "ridurre lo status di senza tetto, in vista di eliminarlo gradualmente", rendendo il costo dell'abitazione accessibile alle persone che non dispongono di risorse sufficienti.

4. *La locazione di immobili urbani quale primo esempio di socializzazione dell'esigenza abitativa*

Uno degli esempi più significativi – ancorché per certi versi eccentrico – di socializzazione dell'esigenza abitativa è rappresentato dalla disciplina delle locazioni degli immobili urbani.

Alla fine degli anni '70 del secolo scorso, dunque in piena crisi energetica ed economica in senso più ampio, la L. 27 luglio 1978, n. 392, nota come *legge sull'equo canone*, introdusse un sistema fortemente vincolistico e, sotto molti profili, inderogabile di determinazione del canone massimo e della durata minima del rapporto locatizio, con l'obiettivo dichiarato di assicurare il diritto costituzionalmente tutelato all'abitazione anche a quelle fasce di popolazione che non fossero in grado di accedere alla proprietà immobiliare. Tale disciplina fu, non a caso, qualificata sin da subito come espressione di un "profondo mutamento di prospettiva rispetto alla tradizione liberale"[23], segnando una frattura netta rispetto al modello classico di autonomia contrattuale.

Il sistema di determinazione autoritativa del prezzo è poi venuto meno con la riforma del 1998, tuttavia, la L. 9 dicembre 1998, n. 431 ha mantenuto residui di una regolazione eteronoma tutt'altro che marginali. In particolare, l'art. 13 prevede la nullità delle pattuizioni dirette ad attribuire al locatore un canone superiore a quello stabilito nei contratti tipo predisposti dalle organizzazioni della

[22] *Annex New Urban Agenda, Quito Declaration on Sustainable Cities and Human Settlements for All,* § 2.

[23] B. Inzitari, *Autonomia privata e controllo pubblico nel rapporto di locazione,* Jovene, Napoli, 1979, 133.

proprietà edilizia e dei conduttori maggiormente rappresentative a livello locale; inoltre, la legge cit. continua a regolare autoritativamente elementi essenziali del rapporto, quali la durata minima, la rinnovabilità del contratto e le condizioni di recesso, prevedendo al contempo incentivi fiscali finalizzati a promuovere canoni calmierati (c.d. "canone concordato"). Tale assetto normativo si realizza attraverso il meccanismo della sostituzione automatica delle clausole, fondato sul combinato disposto degli artt. 1339 e 1419, comma 2, c.c., con la conseguenza che le pattuizioni difformi sono radicalmente neutralizzate e sostituite *ope legis*. Ciò che rileva, al di là delle singole disposizioni, è che – nonostante l'intento dichiarato dal legislatore del 1998 di avviare una "liberalizzazione controllata del settore delle locazioni a fini abitativi"[24] – l'intervento eteronomo sul contenuto del contratto continua a incidere in modo significativo, sul piano qualitativo e quantitativo.

La disciplina vincolistica si traduce, infatti, in un divieto assoluto di derogare allo schema legale, con la conseguenza che la volontà dei contraenti viene sostituita anche laddove il consenso venisse prestato in modo pienamente consapevole e libero. Occorre peraltro rilevare come la tutela predisposta dal legislatore opera in modo indifferenziato, vale a dire prescindendo dalle condizioni economiche concrete del singolo conduttore, sulla base di una presunzione secondo cui chi accede alla locazione, anziché alla proprietà, versi necessariamente in una posizione di debolezza economica.

La disciplina locatizia si fonda così su di un intervento autoritativo, accordato in ragione dello *status* del contraente, ritenuto *ex ante* debole, anticipando un approccio presuntivo alla debolezza contrattuale che sarà successivamente sviluppato anche in altri settori dell'ordinamento, come quello consumeristico; con una differenza tuttavia decisiva: mentre nella disciplina a tutela del consumatore lo squilibrio rilevante è circoscritto all'ambito dei diritti e degli obblighi contrattuali, escludendo espressamente il controllo sul prezzo, nella locazione abitativa l'intervento regolatorio incide direttamente sull'equilibrio economico del rapporto, imponendo un riequilibrio immediato e sostanziale. Non si tratta, dunque, soltanto di prevenire abusi o di correggere squilibri patologici, bensì di imporre un modello di bilanciamento *ex lege* inderogabile, che prevale sulla stessa

[24] Relazione del 25 novembre 1998, in L.A. Scarano, *La riforma introdotta dalla L. 9 dicembre 1998, n. 431*, in *Il nuovo diritto delle locazioni*, a cura di S. Patti, Giuffrè, Milano, 2001, p. 13, il quale in proposito riferisce di una «riscoperta dell'autonomia privata e di un rinnovato favore per la contrattazione». La bibliografia sul punto estesissima si permetta per tutti il rinvio a: V. Cuffaro (a cura di), *Le nuove locazioni abitative*, Ipsoa, Milano, 2000; G. Gabrielli, F. Padovini, *La locazione di immobili urbani*, Cedam, Padova, 2005; C. Grasselli, *Le locazioni immobiliari*, Cedam, Padova, 2005; G. Vettori (a cura di), *Le locazioni abitative*, Cedam, Padova, 2002.

determinazione privata, manifestando il carattere pienamente autoritativo della regolazione locatizia.

A ciò si aggiunge un ulteriore profilo di rilievo: poiché la disciplina legale individua, per determinate tipologie di immobili, un intervallo compreso tra un canone minimo e uno massimo, la sostituzione della clausola nulla non avviene mediante l'applicazione automatica di un parametro rigidamente predeterminato, bensì attraverso una valutazione caso per caso rimessa al giudice, chiamato a fissare il canone entro tale forbice sulla base delle circostanze concrete. Ne deriva una soluzione inevitabilmente caratterizzata da un margine di equità giudiziale, che conferma la natura non meramente tecnica, ma anche assiologicamente orientata, dell'intervento normativo. In questa prospettiva, la disciplina della locazione abitativa si configura come un vero e proprio prototipo di regolazione sociale del contratto, radicato nel principio di uguaglianza sostanziale e nella proiezione costituzionale del diritto all'abitazione. L'intervento eteronomo non è finalizzato soltanto a riequilibrare le posizioni economiche delle parti, ma mira a garantire pari opportunità nell'accesso a un bene essenziale, prevenendo discriminazioni e sperequazioni che il libero gioco delle forze di mercato non sarebbe in grado di neutralizzare.

Il punto è immediatamente riconducibile al tema della c.d. *Drittwirkung* dei diritti fondamentali, potendosi sostenere che il rango del diritto tutelato – il diritto all'abitazione – sia idoneo, di per sé, a sorreggere un intervento autoritativo così penetrante nei rapporti interprivati.

In definitiva, la disciplina delle locazioni abitative rappresenta uno dei primi ed emblematici esempi di come l'autonomia contrattuale possa essere piegata a fini di politica sociale, divenendo strumento di attuazione dei principi costituzionali. Essa segna, al contempo, l'avvio di una stagione regolativa in cui il legislatore non si limita più a correggere *ex post* gli squilibri contrattuali, ma interviene *ex ante* sulla struttura – anche economica – del contratto, delineando un modello di equilibrio imposto destinato a trovare applicazione anche in altri ambiti riconducibili ai rapporti asimmetrici.

5. *Il* social housing

La *questione abitativa* — in particolare nei grandi centri urbani, nei quali i valori di compravendita e i canoni di locazione risultano in costante crescita, accompagnati da una progressiva riduzione dell'offerta di contratti di locazione a medio-lungo termine — sta determinando crescenti difficoltà per fasce sempre più ampie della popolazione, coinvolgendo ormai anche segmenti significativi del ceto medio, situazione secondo molti aggravata dal c.d. *overtourism*, che porta masse sempre più ampie di turisti di città in città, con conseguente maggiore richiesta di alloggi "transitori" in senso ampio (o- appunto- *turistici*), che vanno dunque a sottrarre immobili alle esigenze abitative stanziali.

Il tema dell'accesso all'abitazione si configura allora, in molti ordinamenti europei, come un potenziale fattore di emergenza sociale, attirando un'attenzione crescente da parte delle istituzioni pubbliche, ma anche, sotto profili in parte speculari, degli operatori privati del mercato immobiliare e finanziario. La disciplina dei contratti di locazione di immobili urbani — che può essere considerata la prima e più significativa manifestazione normativa delle esigenze sociali già in precedenza evidenziate — non appare più idonea, almeno nella sua formulazione tradizionale, ad affrontare la *questione* nella sua attuale configurazione, in particolare alla luce dell'aumento dei costi degli immobili e della progressiva riduzione della disponibilità di spazi abitativi, numerosi, quindi, iniziano ad essere gli interventi riconducibili al concetto di *social housing*.

Con tale espressione si intende, in senso ampio, l'insieme dei progetti e delle misure normative, finanziarie e strutturali finalizzati a consentire a fasce di popolazione caratterizzate da una fragilità economica "relativa" l'accesso ad abitazioni dignitose a condizioni economicamente sostenibili, principalmente attraverso il ricorso a canoni di locazione calmierati ovvero a strumenti di finanziamento agevolato[25].

In questa accezione ampia, il *social housing* comprende allora una variegata serie di interventi tesi a soddisfare le esigenze abitative anche della fasce meno abbienti dei soggetti vulnerabili, ma non può assimilarsi completamente ai tradizionali interventi di edilizia pubblica in senso stretto; in una accezione più specifica, che si è andata progressivamente affermando, il *social housing*, infatti, si colloca in una zona intermedia tra il mercato libero e l'intervento assistenziale puro, andando a intercettare i bisogni abitativi che non trovano adeguata risposta né nei meccanismi concorrenziali legati alla libera esplicazione dell'autonomia privata, né nei tradizionali strumenti di edilizia residenziale pubblica[26]. Si tratta, dunque, di misure di diversa natura rivolte primariamente a quella fascia di popolazione che, in considerazione del proprio livello reddituale, non beneficia di sovvenzioni pubbliche, ma che, al contempo, non riesce a soddisfare in via autonoma le proprie esigenze abitative.

Parimenti, il *social housing* deve essere tenuto distinto dal *co-housing*, modello abitativo che, viceversa, pur fondandosi sulla condivisione di spazi e servizi comuni, non presuppone agevolazioni economiche di matrice pubblicistica e anzi può comportare costi superiori a quelli del mercato ordinario, in ragione della specificità dei servizi offerti (tipica, in tal senso, è l'esperienza delle residenze de-

[25] Il *Comitato europeo per la promozione del diritto alla casa* (CECODHAS) definisce il *social housing* come "housing for households whose needs are not met by the open market and where there are rules for allocating housing to benefiting households"

[26] A. V. A. Divari, De Social Housing, *diritto sociale all'abitazione o all'abitazione sociale*, in *Ist. del federalismo*, 2019.

stinate a soggetti anziani autosufficienti che scelgono forme di abitare collettivo pur mantenendo autonomia abitativa[27]).

Il panorama terminologico e normativo di riferimento è dunque particolarmente frastagliato e talvolta confuso, la legge finanziaria per il 2008 (L. 244/2007) ha così fornito un parametro di riferimento, laddove enuncia che "negli strumenti urbanistici sono definiti ambiti la cui trasformazione è subordinata alla cessione gratuita da parte dei proprietari, singoli o in forma consortile, di aree o immobili da destinare a edilizia residenziale sociale, in rapporto al fabbisogno locale e in relazione all'entità e al valore della trasformazione. In tali ambiti è possibile prevedere, inoltre, l'eventuale fornitura di alloggi a canone calmierato, concordato e sociale" (art. 1, co. 258); aggiungendo che "ai fini dell'attuazione di interventi finalizzati alla realizzazione di edilizia residenziale sociale, di rinnovo urbanistico ed edilizio, di riqualificazione e miglioramento della qualità ambientale degli insediamenti, il comune può, nell'ambito delle previsioni degli strumenti urbanistici, consentire un aumento di volumetria premiale nei limiti di incremento massimi della capacità edificatoria prevista per gli ambiti di cui al comma 258" (art. 1, co. 259).

Prima dell'introduzione di tale normativa, l'edilizia riconducibile alla dimensione "sociale" risultava gestita pressoché esclusivamente attraverso la c.d. Edilizia Residenziale Pubblica (ERP), vale a dire mediante l'assegnazione di alloggi — le cosiddette *case popolari* — sulla base di parametri reddituali predeterminati, a favore delle sole fasce di popolazione che, per ragioni economiche, non erano in grado di accedere direttamente al mercato privato. Il *social housing* si propone, invece, di coinvolgere anche operatori privati e fondi immobiliari, prevedendo canoni di locazione calmierati — generalmente non superiori al 25-30% del reddito dell'inquilino — destinati a una platea più ampia rispetto ai tradizionali beneficiari dell'edilizia residenziale pubblica. In tale platea rientrano, in particolare, i giovani all'inizio del percorso lavorativo, le giovani famiglie, i lavoratori con contratti a tempo determinato, gli anziani e, talvolta, anche gli studenti fuori sede: soggetti, in sintesi, la cui condizione reddituale può essere qualificata più come precaria che come insufficiente, a conferma del fatto che il *social housing* non si esaurisce in una mera tecnica di calmieramento dei prezzi, ma si configura piuttosto come uno strumento più ampio e duttile di politica abitativa, capace di

[27] Cfr. P. Morozzo della Rocca, *Tracce di rilevanza giuridica delle convivenze solidali nel secolo europeo della vecchiaia*, in *NGCC*, 2023, 160 ss., il quale riferisce di forme di convivenza "che d'ora in poi chiameremo per comodità di sintesi ''convivenza solidale'', il cui minimo comune denominatore è dato dall'intento di instaurare attraverso la stabile convivenza relazioni interpersonali diverse dalla convivenza *more uxorio*, consentendo ai conviventi di affrontare con maggiori risorse le sfide della vita".

incidere sulla struttura stessa del mercato immobiliare locale, orientandolo verso finalità di maggiore inclusione e stabilità sociale[28].

In un contesto segnato dalla progressiva riduzione dell'intervento diretto dello Stato in materia abitativa, si sono così sviluppate iniziative promosse da investitori privati orientati a rendimenti di lungo periodo — il cosiddetto *capitale paziente* — sostenute dalle amministrazioni territoriali mediante agevolazioni, sussidi o incentivi fiscali, a fronte dell'assunzione di vincoli sia sui canoni di locazione e di vendita sia sui criteri di individuazione dei beneficiari. Si realizza, in tal modo, una ibridazione tra logiche pubblicistiche e privatistiche, nella quale l'autonomia negoziale e l'iniziativa economica privata risultano funzionalizzate al perseguimento di obiettivi di interesse generale, secondo uno schema che trova analogie con altre forme di intervento sociale mediato attraverso il diritto privato[29].

Il *social housing*, tuttavia, non si esaurisce nella dimensione economica. I progetti sono infatti concepiti per offrire contesti residenziali di qualità, spesso caratterizzati dalla presenza di spazi pubblici aperti al quartiere e di aree comuni funzionali alla promozione della vita di comunità, nonché da soluzioni di efficientamento energetico idonee a ridurre i costi comuni. In tale prospettiva, accanto ai requisiti reddituali, assume crescente rilevanza la disponibilità dei beneficiari a partecipare attivamente alla vita comunitaria, contribuendo alla cura e alla vitalità degli spazi condivisi.

Questa attenzione alla dimensione relazionale dell'abitare consente di leggere il *social housing* anche come luogo di possibile emersione di forme di "convivenza solidale", nelle quali l'abitazione diviene il presupposto materiale per lo sviluppo di relazioni di mutuo aiuto, cooperazione e supporto, riconducibili alle formazioni sociali di cui all'art. 2 Cost., pur sempre senza trasformarsi in modelli assistenziali in senso proprio, valorizzando quindi l'abitazione quale luogo di relazioni solidaristiche liberamente scelte e attuate[30].

---

[28] A. V. A. Divari, De Social Housing, *diritto sociale all'abitazione o all'abitazione sociale*, cit. Un profilo di alta criticità emerge in relazione alle previsioni in virtù delle quali, per godere delle sovvenzioni/agevolazioni in ambito abitativo, occorre la residenza protratta sul territorio per un certo periodo di tempo, al riguatrdo C. Cost., 3 gennaio 2025, n. 1 cit., ha precisato che "si impone uno stretto scrutinio di costituzionalità". Cfr. anche F. Pallante, *La dicotomia individualismo vs. comunitarismo in azione: il caso della lungoresidenza sul territorio regionale quale requisito condizionante l'assegnazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica*, in *Federalismi.it*, marzo 2022.

[29] P. Morozzo della Rocca, *Tracce di rilevanza giuridica delle convivenze solidali nel secolo europeo della vecchiaia*, cit., 168 ss.

[30] P. Morozzo della Rocca, *Tracce di rilevanza giuridica delle convivenze solidali nel secolo europeo della vecchiaia*, cit., 161, per il quale il modello di riferimento si viene a caratterizzare mediante tre requisiti: *i)* la medesima residenza di tutti i partecipi;

Il *social housing* si presenta, dunque, come uno degli ambiti nei quali la funzione sociale della proprietà e del contratto[31] trova una delle sue più compiute applicazioni contemporanee, traducendo la tradizionale esigenza di un alloggio in un presupposto di attuazione ed esplicazione non solo della dignità personale e del benessere del singolo, ma anche della coesione sociale e intergenerazionale, in una prospettiva sempre più lontana da quella puramente dominicale, nell'intersezione tra dimensione patrimoniale e istanze personalistiche.

Il percorso sin qui ricostruito mostra, in conclusione, come la questione abitativa costituisca un osservatorio privilegiato delle trasformazioni che hanno investito, nell'ultimo secolo, la società e, conseguentemente, le categorie fondanti del diritto privato, in particolare la proprietà e il contratto. L'esperienza del *social housing* consente così di cogliere un tratto significativo dell'evoluzione contemporanea del diritto privato, rappresentato dal progressivo superamento della rigida alternativa tra intervento pubblico autoritativo e libertà negoziale pressoché priva di limiti. In questo senso, il diritto all'abitazione diviene non solo oggetto di tutela, ma anche terreno di sperimentazione di nuove forme di integrazione tra pubblico e privato, confermando la capacità del diritto privato di farsi carico, sia pure indirettamente, di esigenze sociali complesse che costituiscono un presupposto essenziale della coesione e della stabilità dell'ordinamento.

ii) la spontaneità di tale coabitazione; *iii)* la "pari dignità e dunque la reciprocità delle relazioni tra i suoi membri: nessuno a univoco servizio degli altri"; in tale senso anche. L. Balestra, voce *Contratto di convivenza*, in *Enc. Dir.*, *Annali,* X, Milano, 2017, 299; Id., *Unioni civili e convivenza di fatto*: *brevi osservazioni in ordine sparso*, in *Giustiziacivile.com*, 2016.

[31] Per R. Senigaglia, *Convivenza more uxorio e contratto,* in *NGCC,* 2015, II, 682, invero, il concetto di contratto di convivenza deve essere strettamente inteso alla relazione *more uxorio*.

Lo sviluppo delle politiche abitative a livello locale

Gabriele Torelli

Sommario: 1. Il quadro normativo statale sulle politiche abitative e sull'edilizia residenziale pubblica. – 2. La l. reg. Emilia-Romagna, 8 agosto 2001, n. 24 sull'intervento pubblico nel settore abitativ. – 3. Le funzioni degli Enti di area vasta e della Città metropolitana di Bologna in tema di politiche abitative, tra competenze dirette ed indirette. – 4. Brevi considerazioni di sintesi: le politiche abitative come competenze 'multi-livello.

1. *Il quadro normativo statale sulle politiche abitative e sull'edilizia residenziale pubblica*

Una compiuta analisi dello sviluppo delle politiche abitative a livello locale deve opportunamente muovere dal quadro normativo definito a livello statale in tema di edilizia residenziale pubblica (d'ora in avanti ERP). L'attenzione va quindi innanzitutto rivolta agli artt. 59 ss., d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112, che suddivide le competenze tra lo Stato e le amministrazioni periferiche.

Più specificamente, l'art. 59 elenca tra le funzioni mantenute in capo allo Stato la determinazione dei principi, delle finalità e degli obiettivi dell'ERP, nonché l'acquisizione, la raccolta, l'elaborazione, la valutazione di dati sulla condizione abitativa, l'istituzione dell'osservatorio della condizione abitativa, oltre alla definizione di criteri per favorire l'accesso al mercato delle locazioni dei nuclei familiari meno abbienti e agli interventi concernenti il sostegno finanziario al reddito.

L'art. 60, invece, nella prospettiva del decentramento a 'Costituzione invariata', elenca le funzioni conferite alle Regioni e agli Enti locali, in cui tra le tante rientrano la determinazione delle linee di intervento e obiettivi di settore, la programmazione di risorse finanziarie, la gestione, attuazione e modalità di incentivazione degli interventi; senza dimenticare la determinazione delle tipologie di intervento anche attraverso programmi integrati di recupero urbano e di riqualificazione urbana, oltre alla fissazione dei criteri per l'assegnazione degli

alloggi destinati all'assistenza abitativa, nonché alla determinazione dei relativi canoni[1].

Il legislatore statale ha successivamente dedicato ulteriori attenzioni all'ERP con l'art. 11, d.l. 25 giugno 2008, n. 112, disciplinando il c.d. 'piano casa', ovvero un piano nazionale di edilizia abitativa – da attuare con apposito d.p.c.m. – rivolto a garantire i livelli minimi essenziali di fabbisogno abitativo sul territorio nazionale, incrementando il patrimonio immobiliare adibito a edilizia residenziale a favore delle fasce più deboli (nuclei familiari a basso reddito, anziani, studenti fuori sede etc.)[2]. Per espressa previsione del comma 12-*bis* del medesimo art. 11, le Regioni mantengono la competenza a declinare le politiche di ERP in base alle esigenze dei propri territori[3].

2. *La l. reg. Emilia-Romagna, 8 agosto 2001, n. 24 sull'intervento pubblico nel settore abitativo*

A seguito dell'entrata in vigore del d.lgs. n. 112/1998, i legislatori regionali hanno adottato apposite leggi per la relativa attuazione. Non fa eccezione la Regione Emilia-Romagna, sulla quale per motivi di brevità[4] si concentrerà l'attenzione, che ha promulgato la l. reg. 8 agosto 2001, n. 24, sull'intervento pubblico nel settore abitativo.

In particolare, merita attenzione l'art. 1 che, nel definire l'oggetto della normativa, utilizza l'espressione "edilizia residenziale sociale" (d'ora in avanti ERS), intesa come l'insieme dei servizi abitativi finalizzati al soddisfacimento delle esigenze primarie, della programmazione regionale degli interventi pubblici, inclusi quelli di ERP, e delle modalità di gestione del patrimonio di alloggi di ERP.

---

[1] Per un commento alle norme citate, Merloni, *Decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, recante conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle Regioni ed agli Enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59. Commento agli artt. 59-64*, in *le Regioni*, 1998, n. 3-4, pp. 673 ss.

[2] Va inoltre segnalata l'esistenza di alcune disposizioni sparse, comunque poco rilevanti, all'interno delle leggi di bilancio per il 2024 e 2025 sulla predisposizione di linee guida per sperimentare modelli innovativi di edilizia residenziale sociale.

[3] Tanto è vero che, in letteratura, diversi studiosi si sono concentrati sulle 'declinazioni regionali' dei piani casa. Si v., ad esempio, Bonetti, *Il Piano casa della Regione Veneto tra governo del territorio e sviluppo economico*, in *Riv. giur. urbanistica*, 2011, 2-3, pp. 199 ss.; Damonte, *Il piano casa in Liguria,* in *Urbanistica e app*., 2010, n. 5, pp. 531 ss. Per studi pregressi sullo strumento del piano casa, si rinvia a Cerulli, De Lucia, *Il secondo piano casa: una (incostituzionale) depianificazione del territorio*, in *Democr. e dir*., 2009, n. 1, pp. 106 ss.

[4] Oltre al fatto che in tale Regione è localizzata l'Università di Bologna, sede del convegno.

Il legislatore emiliano-romagnolo contribuisce così a tracciare la distinzione tra ERP e ERS: mentre, sulla base della disciplina del d.lgs. n. 112/1998, l'ERP riguarda la costruzione degli alloggi da parte di enti pubblici a totale carico, o con il concorso, dello Stato ed è rivolta alle fasce in assoluto meno abbienti[5], l'ERS – espressione in principio introdotta dal d.m. del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti del 22 aprile 2008 – consiste più specificamente nella realizzazione di alloggi e servizi, di azioni e strumenti rivolti a coloro che non riescono a soddisfare sul mercato il proprio bisogno abitativo per ragioni economiche o per l'assenza di un'offerta adeguata[6].

Poiché il presente studio muove dalla normativa sul decentramento delle funzioni amministrative, è interessante esaminare le competenze dei vari livelli di governo, al fine di verificare possibili eventuali criticità di sistema.

L'art. 2, l. reg. n. 24/2001 disciplina innanzitutto il ruolo della Regione negli interventi ERS, per cui essa coordina le politiche abitative con gli indirizzi della pianificazione territoriale, con l'obiettivo di incrementare gli alloggi di ERS prioritariamente attraverso la riqualificazione e la rigenerazione del costruito. Più concretamente, la Regione è chiamata a: rispondere al fabbisogno abitativo delle famiglie meno abbienti e a quello di particolari categorie sociali attraverso l'incremento e la rigenerazione del patrimonio pubblico di alloggi; ampliare l'offerta di abitazioni in locazione permanente ed a termine a canone ridotto rispetto ai valori di mercato, anche attraverso il concorso dei soggetti privati, etc. Queste previsioni devono poi coordinarsi con quelle dell'art. 4, l. reg. n. 24/2001, che affida all'amministrazione regionale la programmazione e la verifica degli interventi per le politiche abitative e di indirizzo e coordinamento delle funzioni conferite ai Comuni[7].

---

[5] Per un approfondimento in letteratura, Coen, *Edilizia residenziale pubblica*, in *Studium iuris*, 2000, n. 4, pp. 464 ss.

[6] In altre parole, mentre l'ERP è rivolta alle fasce di popolazione che non si possono permettere nessun alloggio per mancato raggiungimento dei criteri legati all'ISEE, l'ERS riguarda chi ha un reddito basso o medio-basso ma non riesce comunque ad ottenere locazioni a canoni di mercato. Diversamente, l'ERS definisce un *housing sociale*, ossia l'insieme di alloggi e servizi, di azioni e strumenti rivolti a coloro che non riescono a soddisfare sul mercato il proprio bisogno abitativo, per ragioni economiche o per l'assenza di un'offerta adeguata. La finalità dell'*housing sociale* è di migliorare e rafforzare la condizione di queste persone, favorendo la formazione di un contesto abitativo e sociale dignitoso all'interno del quale sia possibile non solo accedere ad un alloggio adeguato, ma anche a relazioni umane ricche e significative.

[7] In particolare, l'art. 4 richiama le seguenti funzioni: la determinazione dei limiti di costo e requisiti prestazionali degli interventi; la promozione di iniziative di studi e ricerche sulla fruibilità degli edifici; l'eventuale autorizzazione alla cessione degli edifici locati in modo permanente; la definizione e aggiornamento dei requisiti degli utenti per

Proprio su questi ultimi si concentra l'art. 6, il quale affida loro le funzioni di attuazione e gestione degli interventi, oltre alla rilevazione dei fabbisogni abitativi ed alla individuazione delle tipologie di intervento atte a soddisfarli, alla definizione degli obiettivi e delle linee di intervento per le politiche abitative locali, nonché la predisposizione ed attuazione dei programmi volti alla realizzazione, manutenzione e riqualificazione del patrimonio di edilizia residenziale pubblica, senza dimenticare l'accertamento dei requisiti soggettivi degli utenti delle abitazioni.

In questa dialettica tra Regione e Comuni, non si ravvisano però specifiche disposizioni relative agli enti intermedi, ossia Province e Città metropolitana di Bologna.

A ben guardare, infatti, la l. reg. n. 24/2001 non attribuisce loro, perlomeno in modo espresso, funzioni in materia di politiche abitative. Tuttavia, qualche competenza sul tema residua, se si pensa, ad esempio, all'art. 3, secondo cui gli Istituti autonomi per le case popolari (IACP) sono trasformati in Azienda casa Emilia-Romagna (ACER), ossia un ente pubblico economico istituito a livello provinciale per la gestione e locazione secondo i criteri ERS del patrimonio immobiliare di ERP. Considerando inoltre che, ai sensi dell'art. 41, l. reg. n. 24/2001, gli enti intermedi possono stipulare convenzioni con ACER per la gestione del patrimonio immobiliare, tra cui gli alloggi di ERP, emerge come tali enti possano vantare alcune competenze residuali in materia.

Al riguardo, vale la pena soprattutto segnalare l'art. 3, l. reg. n. 24/2001, il quale afferma che l'esercizio delle funzioni abitative da parte dei Comuni deve avvenire in coerenza con quanto previsto dalla l. reg. 21 dicembre 2012, n. 21, la quale a sua volta disciplina la riorganizzazione delle funzioni – tra le altre – degli enti intermedi. Si tratta dunque di capire se, alla luce di quanto previsto dalla l. reg. n. 21/2012, nonostante il silenzio serbato sul punto dalla l. reg. n. 24/2001, Province e Città metropolitana possano seppur indirettamente esercitare delle competenze nel settore delle politiche abitative.

3. *Le funzioni degli Enti di area vasta e della Città metropolitana di Bologna in tema di politiche abitative, tra competenze dirette ed indirette*

All'interrogativo posto in fine del paragrafo precedente pare debba darsi risposta positiva in base a disposizioni di rango sia regionale sia statale.

Innanzitutto, l'art. 4, l. reg. n. 21/2012 annovera tra le funzioni fondamentali delle Province e della Città metropolitana la pianificazione territoriale di coordinamento. Analoghe previsioni si rinvengono nella l. 7 aprile 2014, n. 56 (c.d. 'legge Delrio'): da un lato, l'art. 1, comma 44, elenca tra le funzioni fondamentali

l'assegnazione degli alloggi e per accedere a contributi di sostegno.

delle Città metropolitane la pianificazione territoriale generale e, dall'altro, l'art. 1, comma 85, definisce un identico precetto per quanto riguarda le Province. Ancora, tornando sul livello regionale in questa dinamica disamina tra livelli, nel dare attuazione alla riforma Delrio la l. reg. 30 luglio 2015, n. 13, sul riordino delle funzioni degli Enti locali, conferma le medesime funzioni pianificatorie in capo a Città metropolitana e Province.

Il fatto che svariate norme statali e regionali confermino il potere pianificatorio in capo agli Enti intermedi non è, con riferimento alle politiche abitative, cosa di poco conto.

Infatti, come osservato nel precedente paragrafo, ai sensi dell'art. 2, l. reg. n. 24/2001, la pianificazione territoriale influisce sullo sviluppo delle politiche abitative; di conseguenza, seppure la l. reg. n. 24/2001 non attribuisca espressamente tali competenze a Province e Città metropolitane, queste sembrano avere un'influenza sulla loro definizione tramite gli strumenti pianificatori.

Per averne ulteriore conferma, è sufficiente richiamare la l. reg. sul governo del territorio 21 dicembre 2017, n. 24, il cui art. 1, comma 2, lett. b), individua gli interventi di ERS come obiettivo delle attività di governo del territorio (anche) degli Enti locali; inoltre, l'art. 7 comma 2, comprende tra gli interventi di riuso e rigenerazione, che ogni strumento di pianificazione territoriale deve promuovere, anche gli interventi di ERS[8].

In definitiva, anche le disposizioni della l. reg. n. 24/2017 confermano in capo agli Enti intermedi un potere di condizionamento sulle politiche abitative, da esercitarsi tramite le funzioni pianificatorie.

Esaminando più nel dettaglio alcune sue le norme, emergono poi ulteriori dettagli operativi.

L'art. 41, comma 6, l. reg. n. 24/2017, relativo alla disciplina del Piano territoriale metropolitano (d'ora in avanti PTM), afferma: "la componente strutturale del PTM stabilisce, per i Comuni facenti parte del territorio metropolitano, la disciplina delle nuove urbanizzazioni, di cui all'articolo 35 […]"; a sua volta, l'art. 35, l. reg. n. 24/2017 – ed è questo il punto cruciale – comprende le previsioni sulla realizzazione del fabbisogno di ERS. Ne deriva che la Città metropolitana, tramite il proprio potere pianificatorio, condiziona la promozione degli interventi di ERS, come del resto confermato anche dal suo statuto[9].

---

[8] Già in passato, aveva evidenziato il collegamento tra pianificazione territoriale e politiche abitative, Urbani, *Le politiche abitative per le fasce più deboli: le nuove modalità per assicurare il servizio pubblico casa*, in *Riv. giur. urbanistica*, 2006, n. 3, pp. 388 ss. Più in generale, sui temi della rigenerazione e del riuso, Aa.Vv., *Agenda Re-cycle. Proposte per re-inventare la città*, a cura di Fontanari, Piperata, Bologna, il Mulino, 2017.

[9] L'art. 15 dello statuto della Città metropolitana di Bologna stabilisce, infatti, che la stessa promuove e coordina le politiche sociali ed abitative nelle diverse parti del territorio metropolitano secondo principi di equità, con particolare riferimento alle

Leggendo poi il testo dell'art. 41 del PTM, rubricato "Edilizia residenziale sociale", emergono ulteriori dettagli delle interazioni tra politiche abitative e funzione pianificatoria. Il PTM articola le disposizioni relative all'ERS differenziando tra Comuni ad alta tensione abitativa, individuati nel quadro conoscitivo diagnostico, e tutti gli altri Comuni: la distinzione è importante perché ne segue una disciplina pianificatoria affatto diversa. Con l'obiettivo di contrastare l'impoverimento e le fragilità sociali ed economiche del territorio metropolitano, i Comuni ad alta tensione abitativa devono prestare particolare riguardo a che gli interventi residenziali concorrano all'incremento della dotazione di ERS (art. 41, comma 2). Ancora, negli stessi Comuni sono ammessi interventi al di fuori del territorio urbanizzato solo se necessari per interventi di riqualificazione urbanistica e per realizzare interventi di ERS (art. 41, comma 3)[10]: in altre parole, tali interventi sono così importanti da 'anestetizzare' e deroga il limite al consumo di suolo[11].

Infine, si segnala l'art. 41, comma 5, del PTM, che richiede ai piani urbanistici dei Comuni ad alta tensione abitativa di definire, tra un elenco ivi indicato, le componenti di ERS correlate agli interventi di riuso, rigenerazione e nuova urbanizzazione tra un elenco ivi indicato[12].

4. *Brevi considerazioni di sintesi: le politiche abitative come competenze 'multilivello'*

Ci pare dunque evidente come lo sviluppo delle politiche abitative, soprattutto nei Comuni ad alta tensione abitativa, venga incisa dalla disciplina del governo degli assetti territoriali.

Sebbene nel paragrafo precedente ci si è soffermati soprattutto sulla Città metropolitana di Bologna, è bene specificare che le interazioni tra politiche abitative e strumenti pianificatori riguardano anche le Province. Tuttavia, a differenza di quanto osservato per il PTM, l'art. 42, l. reg. n. 24/2017, ossia la norma del

condizioni di accesso e fruizione dei servizi.

[10] Diversamente, nei Comuni non ad alta tensione abitativa, il PUG stabilisce le modalità con cui gli interventi di riuso, rigenerazione e nuova urbanizzazione concorrono al soddisfacimento della domanda di ERS (art. 41, comma 4), per cui in questi Comuni spetta al quadro conoscitivo diagnostico del PUG dimostrare l'assenza di fabbisogni specifici.

[11] Sull'importanza del contrasto al consumo di suolo da parte della l. reg. n. 24/2017, Dugato, *L'uso accettabile del territorio*, in *Ist. fed.*, 2017, n. 3, pp. 6 ss.

[12] Si ricordano, ad esempio, gli interventi realizzati da operatori pubblici, gli interventi di edilizia convenzionata con locazione permanente o a termine, gli interventi di edilizia convenzionata per studenti, gli interventi realizzati da operatori privati soggetti a convenzione con il Comune, gli interventi di *co-housing*.

Piano territoriale di area vasta (PTAV), non richiama neppure indirettamente le politiche abitative ma, ciò nonostante, le Province stesse sono in grado di orientarle in ragione dei principi di cui ai già richiamati artt. 1 e 7 della medesima l. reg. n. 24/2017 che – come visto nel paragrafo precedente – qualificano gli interventi di ERS come obiettivi fondamentali il cui perseguimento è indistintamente richiesto a tutti gli strumenti pianificatori delle varie amministrazioni regionali[13].

In conclusione, e per tutto quanto premesso, lo sviluppo delle politiche abitative rappresenta una funzione complessa, perché interagisce con gli strumenti pianificatori, e 'multi-livello'; la sua attuazione richiede particolare attenzione, perché vede compartecipi diversi livelli di governo del territorio, o in modo diretto – ossia per espressa previsione normativa – o in modo indiretto, cioè per tramite di altri poteri connessi e comunque riconosciuti per legge.

L'approccio al tema richiede perciò cautela, al fine di non dimenticare di coinvolgere attori che, seppure in modo complementare, possono vantare significative competenze nell'intero iter procedimentale.

[13] Peraltro, si segnala che l'unica Provincia che, nel momento in cui si scrive (novembre 2025), ha adottato il proprio PTAV è quella di Piacenza, che però non si occupa specificamente di politiche abitative. Per uno studio sui rapporti tra l. reg. n. 24/2017 e il PTAV sia consentito rinviare a Torelli, *La pianificazione di area vasta nella l. reg. Emilia-Romagna n. 24/2017 e il Gattopardo*, in *Riv. giur. urbanistica*, 2022, n. 4, pp. 756 ss.

Gli autori

Luigi Balestra – *Professore Ordinario di Diritto privato presso l'Università di Bologna*

Antonio Bartolini – *Professore Ordinario di Diritto amministrativo presso l'Università di Perugia*

Francesca Bartolini – *Professoressa Associata di Diritto privato presso l'Università Link di Roma*

Roberto Bocchini – *Professore Ordinario di Diritto privato presso l'Università "Parthenope" di Napoli*

Tommaso Bonetti – *Professore Ordinario di Diritto amministrativo presso l'Università di Bologna*

Emanuele Boscolo – *Professore Ordinario di Diritto amministrativo presso l'Università dell'Insubria*

Marco Calabrò – *Professore Ordinario di Diritto amministrativo presso l'Università della Campania Luigi Vanvitelli*

Enrico Camilleri – *Professore Ordinario di Diritto privato presso l'Università di Palermo*

Riccardo Campione – *Professore Associato di Diritto privato presso l'Università di Bologna*

Roberto Carleo – *Professore Ordinario di Diritto privato presso l'Università di Napoli "Parthenope"*

Gian Domenico Comporti – *Professore Ordinario di Diritto amministrativo presso l'Università di Siena*

Monica Delsignore – *Professoressa Ordinaria di Diritto amministrativo presso l'Università di Milano-Bicocca*

Loris Di Cerbo – *Assegnista di ricerca in Diritto privato presso l'Università di Bologna*

Raffaele Di Raimo – *Professore Ordinario di Diritto privato presso l'Università Roma Tre*

Ruggiero Dipace – *Professore Ordinario di Diritto amministrativo presso l'Università del Molise*

Marco Dugato – *Professore Ordinario di Diritto amministrativo presso l'Università di Bologna*

Angelo Federico – *Professore Ordinario di Diritto civile presso l'Università di Messina*

Loredana Giani – *Professoressa Ordinaria di Diritto amministrativo presso l'Università Europea di Roma*

Fabio Giglioni – *Professore Ordinario di Diritto amministrativo presso l'Università Sapienza di Roma*

Annalisa Giusti – *Professoressa Ordinaria di Diritto amministrativo presso l'Università di Perugia*

Marcella Gola – *Professoressa Ordinaria di Diritto amministrativo presso l'Università di Bologna*

Enrico Guarnieri – *Ricercatore di Diritto amministrativo presso l'Università di Bologna*

Klaudia Kurcani – *Assegnista di ricerca in Diritto amministrativo presso l'Università Iuav di Venezia*

Marcello Maggiolo – *Professore Ordinario di Diritto privato presso l'Università di Padova*

Andrea Maltoni – *Professore Ordinario di Diritto amministrativo presso l'Università Statale di Milano*

Marco Martino – *Professore Ordinario di Diritto privato presso l'Università di Bologna*

Patrizia Marzaro – *Professoressa Ordinaria di Diritto amministrativo presso l'Università di Padova*

Marisa Meli – *Professoressa Ordinaria di Diritto privato presso l'Università di Catania*

Francesco Mezzanotte – *Professore Ordinario di Diritto privato presso l'Università Roma Tre*

Giovanni Mulazzani – *Professore Associato di Diritto amministrativo presso l'Università di Bologna*

Bruno Munari – *Assegnista di ricerca in Diritto amministrativo presso l'Università Iuav di Venezia*

Mauro Pennasilico – *Professore Ordinario di Diritto privato presso l'Università di Bari Aldo Moro*

Valerio Pescatore – *Professore Ordinario di Diritto privato presso l'Università Sapienza di Roma*

Giuseppe Piperata – *Professore Ordinario di Diritto amministrativo presso l'Università di Bologna*

Massimo Proto – *Professore Ordinario di Diritto privato presso l'Università Link di Roma*

Silvia Romanò – *Assegnista di ricerca in Diritto privato presso l'Università di Bologna*

Micol Roversi Monaco – *Professoressa Associata di Diritto amministrativo presso l'Università Iuav di Venezia*

Nicola Scarano – *Assegnista di ricerca in Diritto privato presso l'Università di Bologna*

Alessandra Spangaro – *Professoressa Associata di Diritto privato presso l'Università di Bologna*

Valentino Sticchiotti – *Dottorando di ricerca in Diritto amministrativo presso l'Università di Bologna*

Gabriele Torelli – *Professore Associato di Diritto amministrativo presso l'Università Iuav di Venezia*

Giuseppe Tropea – *Professore Ordinario di Diritto amministrativo presso l'Università "Mediterranea" di Reggio Calabria*