

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

*Carmen Vitale*

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

## *Premessa. Le (limitate) speranze per le aree interne*

Tra i beni culturali abbandonati<sup>1</sup> censiti dalla Direzione Archeologia, belle arti e paesaggio figura, l'ex stazione ferroviaria di Capitignano (AQ), oggetto di un accordo di valorizzazione<sup>2</sup>, che ha l'obiettivo di definire strategie e obiettivi di tutela e valorizzazione dei beni, a fronte del passaggio degli stessi al territorio, (art. 5, comma 5, d.lgs. n. 85/2010, in attuazione delle norme sul federalismo fiscale).

Il complesso verrà ristrutturato e convertito in strutture turistico-ricettive e culturali legate sia all'identità storica del luogo, sia alla realizzazione della nuova pista ciclabile L'Aquila-Capitignano.

A Siracusa la cooperativa *Badia Lost and found* ha sottoscritto un partenariato speciale pubblico-privato con il Libero consorzio comunale di Siracusa (ex provincia), in base al quale la cooperativa si impegna a recuperare, gestire, mantenere e rendere fruibile l'ex caserma di Lentini, “Caserma creativa”, per farne spazio di coworking, laboratori ed eventi culturali.

Il villaggio Campofei a Castelmagno (CN) abbandonato nel Novecento, è stato trasformato in un centro culturale legato alla produzione del formaggio, che, a seguito del progetto di riqualificazione realizzato con il concorso di liberi professionisti e dell'Università, ha visto nascere nuove attività economiche, attraverso il coinvolgimento attivo dei beneficiari.

Quelli proposti sono esempi, tra i vari, di rigenerazione applicata a beni culturali

---

<sup>1</sup> <https://beniabbandonati.cultura.gov.it/beni/>.

<sup>2</sup> <https://www.agenziademanio.it/it/sala-stampa/notizie/anno-2018/dettaglio-notizia-2018/Parte-in-Abruzzo-il-Federalismo-culturale-Accordi-di-Valorizzazione-per-immobili-a-Capitignano-AQ-e-a-Popoli-PE>.

in condizione di degrado e di abbandono; al tema, declinato con riguardo allo specifico contesto delle aree interne, sono dedicate queste note che traggono spunto da due avvenimenti recenti.

Il primo di essi è la presentazione di un disegno di legge sulla rigenerazione urbana (su cui v. par. 4); il secondo riguarda l'approvazione del Piano Strategico delle aree interne (PSNAI)<sup>3</sup>; entrambi introducono ulteriori elementi di riflessione sul dibattito sulla rigenerazione (come forma di valorizzazione) del patrimonio culturale delle aree interne<sup>4</sup>.

Il nuovo Piano strategico per le aree interne segna una decisa inversione di rotta<sup>5</sup>, rispetto al precedente ciclo di programmazione delle politiche europee di coesione, che aveva trovato attuazione in ambito nazionale nella c.d. Strategia nazionale per le aree interne (SNAI)<sup>6</sup>.

Il documento contiene le linee guida per la realizzazione di interventi mirati, che, sulla base delle specifiche esigenze dei territori, promuovano il benessere delle persone, nel rispetto dei principi di sussidiarietà, partenariato e *governance* multi-livello, con uno stanziamento di ulteriori 310 milioni di euro<sup>7</sup>.

Il primo dato che emerge dal Piano e che merita riflessione riguarda una previsione (in negativo) circa l'andamento complessivo del Paese e di conseguenza delle aree interne.

Più in particolare, si prevede che entro 10 anni quasi il 90% dei Comuni delle Aree interne del Mezzogiorno subirà un calo demografico, con quote che raggiungeranno il 92,6% (nei comuni ultra-periferici) e il 93% tra 20 anni con parziali differenze tra Nord e Sud, con un quadro demografico diverso da quello che aveva orientato il precedente ciclo di programmazione.

Il declino demografico appare, dunque, attualmente generale e diffuso con una popolazione (nello scenario più ottimistico) di 53,1 milioni nel 2080 (con una

---

<sup>3</sup> PSNAI, [https://politichecoesione.governo.it/media/jhld12qn/psnai\\_finale\\_30072025\\_clean\\_ministro.pdf](https://politichecoesione.governo.it/media/jhld12qn/psnai_finale_30072025_clean_ministro.pdf).

<sup>4</sup> Sul tema sia consentito rinviare a C. Vitale, *Riuso e valorizzazione del patrimonio culturale delle aree interne. Profili giuridici*, Giappichelli, Torino, 2024.

<sup>5</sup> A. Scarano, *Aree interne addio, "il governo: declino ormai irreversibile"*, in *Il fatto quotidiano*, 30 giugno 2025.

<sup>6</sup> La bibliografia sulle aree interne è vasta. Tra gli altri, in particolare, G. Carrosio, *I margini al centro. L'Italia delle aree interne tra fragilità e innovazione*, Donzelli, Roma, 2019; G. Cerea, M. Marcantoni (a cura di), *La montagna perduta. Come la pianura ha condizionato lo sviluppo italiano*, Franco Angeli, Milano, 2016; M. Cerquetti, C. Vitale, L. Sanchez- Mesa Martinez, *The management of cultural heritage and landscape in inner areas*, in *Il capitale culturale*, n. monografico, Macerata, Eum, 2019; A. De Rossi (a cura di), *Riabitare l'Italia. Le aree interne tra abbandoni e riconquiste*, Donzelli, Roma, 2018; S. Lucatelli, D. Luisi, F. Tantillo, *L'Italia lontana. Una politica per le aree interne*, Donzelli, Roma, 2022; M. Marchetti, S. Panunzi, R. Pazzagli (a cura di), *Aree Interne. Per una rinascita dei territori rurali e montani*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2017.

<sup>7</sup> Alle 72 Aree Interne definite nel periodo di programmazione 2014-2020 si sono aggiunte 56 nuove Aree. Si tratta del 9,7% dei Comuni italiani; il 12,73% di tutta la superficie nazionale, vale a dire 13,25 milioni di persone e il 21,6% del totale della superficie di tutte le Aree interne italiane.

perdita di circa 6 milioni rispetto ad oggi). Ne discende, si sottolinea nel Piano, che «un'inversione di tendenza che porti la curva demografica a risalire non sarebbe più all'interno dei margini di manovra delle politiche del nostro paese».

In questa cornice complessiva il Piano delinea 4 obiettivi generali<sup>8</sup>, di cui i primi tre riguardano il controllo del crollo delle nascite, mentre il quarto prevede l'«accompagnamento delle aree in un percorso di spopolamento irreversibile».

Un numero non trascurabile di Aree interne si troverebbe già con una struttura demografica compromessa, oltre che con basse prospettive di sviluppo economico e deboli condizioni di attrattività.

Pertanto, per questi territori non potrebbe porsi alcun obiettivo di inversione di tendenza, dovendosi piuttosto prevedere «un piano mirato che le possa assistere in un percorso di cronicizzato declino e invecchiamento in modo da renderlo socialmente dignitoso per chi ancora vi abita»<sup>9</sup>.

Richiamati questi dati, il Piano procede, poi, ad una riclassificazione delle aree secondo diversi parametri (livello dei servizi, evoluzione demografica, economia, infrastrutture, ecc.) (p. 47), che ha consentito di individuare 4 diversi *clusters*, per i quali sono previsti interventi mirati in considerazione delle specifiche vulnerabilità.

In particolare, il gruppo *Povertà dietro l'angolo* comprende 42 Aree, principalmente del Mezzogiorno, che devono fronteggiare il declino demografico e l'invecchiamento della popolazione autoctona, con indicatori economici poco favorevoli, una resilienza esclusivamente nel settore commerciale e una situazione demografica molto più critica.

Con riguardo al tema specifico che ci occupa (vale a dire il patrimonio culturale) le indicazioni offerte dal Piano non sono particolarmente numerose, ad eccezione dell'invito alla costituzione di *Presidi di inclusione sociale e innovazione culturale*, (p. 137), attraverso un potenziamento delle funzioni dei luoghi della cultura tradizionalmente intesi (biblioteche, musei e archivi) e del rafforzamento di forme di partecipazione civica, che contribuiscano a rafforzare l'accesso alla cultura, anche attraverso il recupero di spazi di *welfare* culturale e di recupero giovanile, con il contributo di soggetti operanti sul territorio, tra i quali si citano, in particolare, le Camere di Commercio e le fondazioni bancarie.

Il Piano sottolinea, infine, la centralità degli interventi per la valorizzazione del patrimonio culturale, sia pure in chiave essenzialmente turistica, anche richiamando il recente decreto-Legge convertito con modificazioni dalla legge 21 febbraio 2025 n. 16, ai sensi del quale (art. 1) il Ministro della cultura adotta il «Piano Olivetti per la cultura», al fine di:

- a) favorire lo sviluppo della cultura come bene comune accessibile e integrato nella vita delle comunità, nel rispetto del principio di sussidiarietà orizzontale;

---

<sup>8</sup> Cfr., p. 45 del Piano.

<sup>9</sup> *Ibidem*.

- b) promuovere la rigenerazione culturale delle periferie, delle aree interne e delle aree svantaggiate, in particolare quelle caratterizzate da marginalità sociale ed economica, degrado urbano, denatalità e spopolamento; *(anche attraverso il riconoscimento della cultura del movimento nonché tramite il coinvolgimento degli enti del Terzo settore in attività di co-progettazione ai sensi dell'articolo 55 del codice del Terzo settore, di cui al decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117).*

Due, dunque, le indicazioni generali che derivano dal Piano e sulle quali si tornerà nel paragrafo conclusivo: la necessità di un coinvolgimento “dal basso” delle comunità nei processi di innovazione culturale e sociale e la necessità della creazione di “reti”, in grado di collegare attori pubblici e privati che operano sul territorio.

### 1. *Il patrimonio culturale delle aree interne: “cosa” e “come”*

Tra i problemi posti dallo spopolamento delle aree interne vi è senza dubbio quello dell'abbandono del patrimonio culturale, sia nella sua accezione materiale (dei beni e dei luoghi in senso fisico), che in quella immateriale (dei saperi, delle tradizioni) che insieme definiscono l'identità di quei luoghi.

Lo spopolamento determina infatti, da un lato, l'assenza di un'adeguata manutenzione del territorio e del paesaggio, con la conseguenza che i fenomeni idrogeologici e sismici producono in queste zone effetti ancora più gravi; dall'altro, la maggiore difficoltà di attingere a forme di coinvolgimento (spesso volontario) di privati o anche di associazioni nelle aperture dei luoghi della cultura (in aggiunta alla fisiologica carenza di personale dei comuni di piccole dimensioni), che incide negativamente sui livelli di fruizione.

A fronte di una condizione di maggiore vulnerabilità e delle richiamate difficoltà legate alla fruizione, i dati disponibili confermano, però, la rilevanza quantitativa e qualitativa del patrimonio culturale.

Nel 2022, delle 4.416 strutture, aperte al pubblico, tra musei, gallerie, aree archeologiche, monumenti e complessi monumentali pubblici e privati, 1.740, pari a quasi quattro su 10 (39,4%), sono localizzate nei Comuni delle Aree Interne. Si tratta nella maggior parte dei casi di musei e raccolte d'arte (77,9%); meno frequenti sono i monumenti storici (13,9%), i parchi e le aree archeologiche (8,2%) e gli edifici ed i complessi monumentali di carattere religioso (32,8%).

Con riferimento alla titolarità, quasi una struttura a carattere museale su tre (68,0%) appartiene a istituzioni pubbliche, nel 76,3% dei casi enti locali; le restanti sono strutture private, gestite prevalentemente da enti ecclesiastici e associazioni.

La maggiore concentrazione dei luoghi del patrimonio culturale delle Aree Interne si trova nel Centro (28%) e nelle regioni del Nord-est (21,5%). Toscana, Sardegna, Emilia-Romagna e Lombardia, seguite da Sicilia, Marche e Piemonte ospitano il 55,9% delle strutture situate nelle Aree Interne.

La geografia delle Aree Interne, spesso caratterizzata da territori montuosi o

collinari distanti dai grandi centri, si riflette, peraltro, anche nella tipologia di patrimonio culturale: il paesaggio è infatti caratterizzato dalla presenza di importanti costruzioni fortificate come castelli, torri e altre architetture militari, che rappresentano il 35,7% dei monumenti e complessi monumentali aperti al pubblico.

Anche i dati sulla fruizione sono indicativi. Il 10,3% delle strutture culturali delle aree interne è aperto solo per un mese all'anno, il 37,4% per un periodo che va dai due ai sei mesi, e il 15,6% per un massimo di otto mesi.

Di frequente, le istituzioni culturali delle aree interne mostrano un impegno attivo nel creare sinergie, soprattutto con le associazioni culturali del territorio e gli enti locali di appartenenza.

I dati richiamati non riportano, invece, la quota degli investimenti pubblici (locali) rispetto alla gestione delle istituzioni museali, anche in considerazione delle differenze territoriali molto marcate tra istituti culturali più noti e visitati (come il Parco archeologico di Segesta, Forte di Bard in provincia di Aosta ecc.) e una miriade di luoghi e istituti della cultura meno conosciuti e meno capaci di intercettare finanziamenti privati o pubblici.

Due sono, in sintesi, i dati generali che occorre considerare: il primo è il graduale ma inesorabile peggioramento delle condizioni generali delle aree interne; il secondo è la rilevanza del patrimonio culturale di questi territori e la sua idoneità a rappresentare, al netto di altre condizioni di contesto (imprescindibili), il motore di uno sviluppo <sup>10</sup> *place based* <sup>11</sup>, non solo in chiave turistica, quanto di riattivazione delle comunità e di recupero di «quell'umanità perduta» di cui parla Vito Teti <sup>12</sup>.

Su queste premesse si intende sviluppare l'analisi che segue, per verificare quali siano i più efficaci strumenti per la valorizzazione del patrimonio culturale dei territori in abbandono nelle aree interne.

<sup>10</sup> Sul rapporto tra patrimonio culturale e sviluppo locale in ambito internazionale si v. il rapporto M. Smith, R. Fisher, J. Mader (a cura di), *Social Impacts and Benefits of Arts and Culture: A Literature Review, 2016*, pubblicato dal Policy Research Group, Department of Canadian Heritage, J.M. Sharon, *Singing alone? The contribution of cultural capital to social cohesion and sustainable communities*, in *The International Journal of Cultural Policy*, 2003, 9, 1, 35, entrambi citati da C. Iaione, *Il diritto all'innovazione sostenibile per l'investimento nelle infrastrutture sociali. Un'analisi empirica*, in *Riv. giur. edilizia*, 6, 2021. Sul tema ancora S. Cassese, *L'evoluzione degli istituti della cultura*, in *Cultura come diritto: radici costituzionali, politiche e servizi*, Associazione Civita, 2019, 7-13, G. Sciuillo, *I beni culturali quali risorsa collettiva da tutelare – Una spesa, un investimento*, in *Aedon*, 3, 2017; G. Piperata, *Cultura e sviluppo economico ... e di come addomesticare gli scoiattoli*, in *Aedon*, 3, 2018 e inoltre, Comunicazione della Commissione, al Parlamento europeo, al Consiglio e al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *Verso un approccio integrato al patrimonio culturale*, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014DC0477&qid=1416225231764&from=IT>.

<sup>11</sup> Sul c.d. approccio *place based*, si v., F. Barca, *An Agenda for a reformed Cohesion Policy, A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations*, April 2009, [https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009\\_2014/documents/regi/dv/barca\\_report/\\_barca\\_report\\_en.pdf](https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/regi/dv/barca_report/_barca_report_en.pdf); F. Barca, Mc Cann, A Rodriguez Pose, *The case for regional development intervention: places –based versus place neutral approaches*, in *Journal of regional Science*, vol. 52, n. 1, 2012, 139.

<sup>12</sup> V. Teti, *La restanza*, Einaudi, Torino, 2022.

## 2. Un patrimonio culturale da conservare e “rigenerare”

Che il patrimonio culturale debba essere tutelato e valorizzato lo affermano la Costituzione (art. 9) ed il d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42 (*Codice dei beni culturali*) (artt. 3 e 6), definendone un rigoroso regime giuridico (*infra*).

Meno scontato, (ma altrettanto necessario), ci pare, è sottolineare come il patrimonio culturale, specie quello delle aree interne, debba non di rado essere “rigenerato”.

In termini generali, con riferimento al rapporto tra rigenerazione e patrimonio culturale<sup>13</sup>, possono verificarsi due ipotesi<sup>14</sup>. Nella prima la riqualificazione di spazi o immobili pubblici degradati o dismessi si associa all’attivazione di progetti culturali; nella seconda, oggetto di queste note, i progetti di rigenerazione includono anche immobili di interesse culturale, intersecando le questioni legate alla valorizzazione del patrimonio culturale<sup>15</sup>.

A questo riguardo, è possibile affermare che, in talune specifiche circostanze (patrimonio abbandonato o in disuso) la rigenerazione è una vera e propria forma di valorizzazione. Anzi, con specifico riferimento al paesaggio è stato osservato che «la valorizzazione è, essenzialmente, un’operazione di ripristino, un intervento che crea nuovi valori paesaggistici, ma è altresì attività diretta ad assicurarne la fruizione e l’uso»<sup>16</sup>.

A ben guardare, infatti, una quota significativa dei beni culturali presenta particolari condizioni di vulnerabilità: in alcuni casi perché inseriti in contesti idrogeologicamente sensibili<sup>17</sup>; in altri perché in condizioni di abbandono o degrado o di scarsa o assente conservazione.

Rispetto alla seconda delle due tipologie di beni il Ministero della Cultura – Direzione generale Archeologia, belle arti e paesaggio (DG ABAP) –, come anticipato, ha avviato nel 2019 una ricognizione che allo stato attuale conta 2959 risultati.

<sup>13</sup> In tema sia consentito rinviare a C. Vitale, *Rigenerare per valorizzare. La rigenerazione urbana “gentile” e la riduzione delle diseguglianze*, in *Aedon*, 2, 2021.

<sup>14</sup> Sui modelli di rigenerazione culturale (*culture led regeneration cultural regeneration (culture and regeneration)*), cfr., G. Evans, *Measures for measures: evaluating the evidence of culture’s contribution to regeneration*, in *Urban Studies*, 42, 2005, 5-6, 1-25.

<sup>15</sup> Cfr., C. Vitale, *Riuso e valorizzazione*, cit., spec. cap. III.

<sup>16</sup> Così L. Casini, *Valorizzazione e gestione*, in C. Barbati, M. Cammelli, G. Piperata, G. Sciullo, *Diritto del patrimonio culturale*, Il Mulino, Bologna, 2020, 214.

<sup>17</sup> Secondo l’ISPRA i beni culturali a rischio frane sono 45.339, dei quali 13.966 in aree a pericolosità elevata P3 e molto elevata P4; i beni culturali a rischio alluvioni sono 35.997, <https://indicatoriambientali.isprambiente.it/it/pericolosita-da-frana/beni-culturali-esposti-frane-e-alluvioni>. Ancora l’ISPRA registra che al 31 dicembre 2024, nei comuni classificati come zone in cui la probabilità che capiti un forte terremoto è alta sono situati 16.729 beni, pari al 7,3% del totale, <https://indicatoriambientali.isprambiente.it/it/pericolosita-sismica/beni-culturali-esposti-pericolosita-sismica>. Sul rapporto tra sisma e conservazione del patrimonio culturale, M. Cammelli, *Rischio sismico, territorio e prevenzione*, in *Aedon*, 2, 2017.

Con legge 27 dicembre 2019 n. 160, è stato istituito il “*Fondo per il recupero di immobili statali di interesse storico e culturale in stato di abbandono e la riqualificazione delle aree industriali dismesse ove insistano manufatti architettonici di interesse storico*”, da utilizzare per progetti la cui valutazione è affidata ad un’ apposita Commissione che decide secondo i criteri definiti con decreto interministeriale (MIC-MEF n. 583 del 16 dicembre 2020) e riconducibili alle diverse accezioni di sostenibilità (sociale, economica e ambientale).

Naturalmente le due categorie di beni, particolarmente diffusi proprio nelle aree interne, non sono necessariamente sovrapponibili, se non per la ridotta quando non proprio assente attrattività per il privato-impresa.

### 3. *Il vincolo culturale ed i suoi riflessi sulla circolazione del bene*

Per verificare quali siano gli strumenti che consentirebbero di migliorare la valorizzazione del patrimonio culturale delle aree interne, anche attraverso interventi rigenerativi (par. 4), può essere utile, in primo luogo, valutare gli effetti che il vincolo culturale pone sul bene e le conseguenze che ne derivano sulle possibilità di una sua valorizzazione e/o rigenerazione.

Si tratta di una delle possibili declinazioni della più generale questione degli effetti del vincolo culturale sulla disponibilità del bene (specie se privato) e della tenuta dell’equilibrio tra funzione pubblica del bene e diritti del proprietario<sup>18</sup>, riconducibili al concetto della c.d. “proprietà divisa”<sup>19</sup>.

È noto che l’apposizione del vincolo comporta limiti significativi<sup>20</sup> rispetto alle possibilità di circolazione del bene, *rectius* di circolazione dei diritti sui beni che variano a seconda della titolarità pubblica o privata del bene<sup>21</sup>.

A questo tema è dedicato il capo IV del Titolo I del Codice dei beni culturali, in base al quale è possibile distinguere “limiti sostanziali” (a loro volta di tipo assoluto o relativo) e/o “limiti procedurali”.

Ai limiti sostanziali assoluti va ricondotta l’inalienabilità di alcune categorie di

<sup>18</sup> Sono parole di L. Casini, *La “vertigine della lista”. Patrimonio culturale e codificazione*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2025, 709.

<sup>19</sup> «Le facoltà di godimento del bene di cui il proprietario resta istituzionalmente titolare subiscono una compressione per effetto della concomitante appartenenza pubblica del bene». Così T. Alibrandi, P.G. Ferri, *I beni culturali e ambientali*, Giuffrè, Milano, 1985, 364.

<sup>20</sup> In proposito, è stato sottolineato come l’assolutizzazione dei vincoli e della situazione soggettiva ad essi sottesa possa risultare sproporzionata non solo per la stessa conservazione del bene culturale ma anche in dequotazione di significativi diritti e valori A. Police, *Vincoli culturali e sviluppo economico*, in F. Astone (a cura di), *Patrimonio culturale, modelli organizzativi e sviluppo territoriale*, *Atti del Convegno di Messina*, 14-15 ottobre 2016, Editoriale Scientifica, Napoli, 2019, 29 ss.

<sup>21</sup> In tema, A. Bartolini, *Beni culturali*, in *Enc. dir.*, Annali, VI, Giuffrè, Milano, 2013; N. Aicardi, *I beni culturali pubblici e la disciplina giuridica di riferimento*, in *Aedon*, 2, 2025; G. Sciuillo, *La circolazione dei beni culturali pubblici: nuove scelte antichi problemi*, in *Aedon*, 2, 2000.

beni appartenenti al demanio culturale (immobili ed aree di interesse archeologico, monumenti nazionali, raccolte di musei, pinacoteche e gallerie e gli altri indicati all'art. 54) e quella "cautelare" prevista al comma 2 dell'art. 54, per i beni per i quali non sia ancora concluso il procedimento di verifica.

Vi sono, poi, i limiti di tipo procedurale, che cioè consentono l'alienazione del bene, solo al verificarsi dei presupposti di legge (rilascio di autorizzazione con o senza stringenti garanzie, artt. 55 e 56).

In proposito, l'art. 164 precisa, inoltre, che «le alienazioni, le convenzioni e gli atti giuridici in genere, compiuti contro i divieti stabiliti dalle disposizioni del Titolo I della Parte seconda, o senza l'osservanza delle condizioni e modalità da esse prescritte, sono nulli».

Tra i limiti procedurali alla circolazione dei beni rientra anche la prelazione<sup>22</sup> di cui all'art. 60, che dispone «che il Ministero o, nel caso previsto dall'articolo 62, comma 3, la regione o (gli altri enti pubblici territoriali interessati), hanno facoltà di acquistare in via di prelazione i beni culturali alienati a titolo oneroso o conferiti in società, rispettivamente, al medesimo prezzo stabilito nell'atto di alienazione o al medesimo valore attribuito nell'atto di conferimento».

Occorre precisare, in proposito, che in pendenza del termine prescritto per la denuncia (art. 59), da cui poi decorrono i termini per l'esercizio della prelazione, l'atto di alienazione rimane condizionato sospensivamente all'esercizio della prelazione e all'alienante è vietato effettuare la consegna della cosa (comma 4, art. 61).

Su questo tema possono poi essere richiamate le misure di tutela indiretta (art. 45)<sup>23</sup>, che consentono al Ministero «di prescrivere le distanze, le misure e le altre norme dirette ad evitare che sia messa in pericolo l'integrità dei beni culturali immobili, ne sia danneggiata la prospettiva o la luce o ne siano alterate le condizioni di ambiente e di decoro» e che dovranno poi essere recepite dagli enti territoriali nei regolamenti edilizi e negli strumenti urbanistici.

Per quanto non rappresenti propriamente un limite alla circolazione del diritto sul bene, anche la tutela indiretta potrebbe incidere in maniera significativa sul contesto nel quale il bene culturale si trova, nel caso di un progetto rigenerativo che includa un bene vincolato.

Dalla lettura delle citate disposizioni emerge un approccio unitario del Codice<sup>24</sup> alla tutela del bene ed alla sua valorizzazione (v. anche norme sulle alienazioni su cui *infra*), che pare non tenere adeguatamente conto dello stato e delle condizioni

---

<sup>22</sup> In tema, A. Gualdani, *La prelazione artistica e il caso dell'archivio Vasari di Arezzo*, in *Aedon*, 3, 2010.

<sup>23</sup> Dalla tutela indiretta si distingue l'espropriazione a fini strumentali (art. 96) che, benché assolva alla stessa finalità di «assicurarne la luce o la prospettiva, garantirne o accrescerne il decoro o il godimento da parte del pubblico, facilitarne l'accesso», comporta l'acquisizione della proprietà di edifici o aree quando sia necessario isolare o restaurare beni culturali.

<sup>24</sup> Si v., in tal senso, anche la disciplina unitaria del canone di concessione per l'uso dei beni culturali (art. 106).

in cui il bene versa, che invece potrebbero incidere sulla sua redditività e dunque rendere di fatto inutilizzabili alcuni strumenti o limitarne fortemente la portata.

La stessa giurisprudenza amministrativa conferma questo approccio unitario laddove afferma che «lo stato di abbandono e degrado in cui versa un bene non esclude che esso possa essere assoggettato a vincolo culturale e non comporta, per ciò solo, il venir meno della relativa tutela (Cons. Stato, sez. VI, sentenza 9 maggio 2022, n. 3605)<sup>25</sup>.

Nel caso di specie viene revocata dal Comune di Napoli l'autorizzazione concessa a Iliad spa per l'installazione di una stazione radio base, (sul presupposto di una nota della sovrintendenza competente), che afferma che le particelle su cui insiste la stazione radio sono parte della villa Pignatelli Monteleone oggetto di vincolo, nonostante l'area si presentasse degradata, abbandonata e priva delle caratteristiche originarie.

Agli stessi principi il Consiglio di Stato si richiama quando deve valutare la richiesta del privato proprietario di un immobile vincolato (Palazzo Maiello), che invoca l'applicazione del principio di proporzionalità e l'apposizione di un vincolo parziale, in considerazione dello stato di degrado acclarato. Il Consiglio di Stato, infatti, ritiene legittimo il provvedimento dell'amministrazione che reitera il vincolo con riferimento al bene nella sua integrità, «perché la finalità di tutela dell'unitario bene non può essere frustrata dalla pretesa alla frammentazione dell'oggetto della stessa, al solo scopo di salvaguardare parzialmente le prerogative private, e con l'effetto di ridurre, sminuire e comunque modificare l'oggetto della tutela medesima, secondo la non illogica valutazione della competente amministrazione». (Cons. Stato, sez. VI, 27 febbraio 2023, n. 1966).

Con riguardo alla tutela indiretta, infine, osservano i giudici come «l'art. 45 del Codice demanda all'amministrazione di delimitare con intensità variabile, non predefinita, le misure più idonee a preservare il valore ed il significato che il bene culturale rappresenta nel territorio nel quale è collocato» e «che il vincolo indiretto concerne la cd. cornice ambientale di un bene culturale» (cfr. Cons. Stato, IV, 9 dicembre 1969, n. 722; VI, 18 aprile 2011, n. 2354). Ne deriva che non è il solo bene in sé a costituire oggetto della tutela, ma l'intero ambiente potenzialmente interagente con il valore culturale, che può richiedere una conservazione particolare».

Precisa, tuttavia, la giurisprudenza amministrativa (Cons. Stato, sez. VI, 23 settembre 2022, n. 8167) che le prescrizioni di tutela indiretta, frutto di valutazioni ampiamente discrezionali dell'amministrazione, dovrebbero essere dimensionate secondo criteri di ragionevolezza e proporzionalità in relazione al diritto di proprietà sacrificato, «non potendo essere tali da gravare in maniera eccessiva sul titolare dell'interesse contrapposto, così da risultargli un peso intollerabile»<sup>26</sup>.

---

<sup>25</sup> Cfr., Cons. Stato, sez. VI, 14 ottobre 2015 n. 4747; 16 luglio 2015 n. 3560; 8 aprile 2015 n. 1779; 27 novembre 2012 n. 5989; 11 giugno 2012 n. 3401.

<sup>26</sup> Sul punto, M.G. Della Scala, *Tutela e valorizzazione dei beni culturali diffusi tra patrimonio culturale nazionale e patrimoni culturali minori*, in *Dir. amm.*, 3, 2025, 845.

Il c.d. vincolo indiretto non ha contenuto prescrittivo tipico, dal momento che è rimessa all'autonomo apprezzamento dell'amministrazione la determinazione delle disposizioni utili all'ottimale protezione del bene principale, fino all'inedificabilità assoluta, se e nei limiti in cui tanto è richiesto dall'obiettivo di prevenire un *vulnus* ai valori oggetto di salvaguardia (cfr. Cons. Stato n. 3663/2021).

Così, nella vicenda del complesso di immobili costituito dalla chiesa di San Sivino ed aree attigue alla stessa nel Comune di Manerba del Garda, località San Sivino (Cons. Stato, sez. VI, 9 dicembre 2024, n. 9860) gli appellanti contestano che il vincolo diretto apposto dal Ministero sarebbe irrazionale e non proporzionato all'oggettivo stato dei luoghi, in quanto nella chiesetta di San Savino non sarebbero esercitate funzioni religiose, l'edificio è diroccato e considerato che il PGT riconosce l'uso agricolo dell'area, ma ammette un ampliamento nel limite del 10% del corpo di fabbrica principale, cosa, viceversa, vietata dal vincolo apposto dalla Soprintendenza: a fronte di una superficie di circa 100 mq di un edificio di culto diroccato ed abbandonato, si arriva a porre un vincolo indiretto su un'area di oltre 30.000 mq.

I giudici risolvono la questione confermando la validità del vincolo, anche sul presupposto che «le valutazioni volte alla tutela storico artistica, tra le quali è compreso il vincolo indiretto, operano su di un piano differente, esterno e sovraordinato rispetto a quello urbanistico».

Lo stato di degrado e di abbandono del bene non incide, dunque, sulla permanenza del vincolo nella sua assolutezza, con le conseguenti limitazioni alla sua circolazione e valorizzazione che si sono richiamate.

Con riferimento alla prelazione, il Tar impedisce l'acquisto della proprietà da parte del privato per usucapione, ritenendo legittimo l'esercizio della prelazione dopo oltre 20 anni da parte del Comune, che si richiama «al significato storico del bene», che dà il nome al paese, e alla possibilità di restaurarlo come «principale e importante punto di partenza e riferimento della visione progettuale di ricucitura e di messa a sistema dell'assetto urbano», nonché come elemento di un più ampio circuito di antichi castelli resi visitabili ai turisti, che si trovano nei comuni vicini e rappresentano un aspetto caratteristico di quella zona» (Cons. Stato, sez. VI, 3 ottobre 2018, n. 5671).

Ciò che si vuol dire è, insomma, che i progetti di rigenerazione di beni in condizioni di degrado e abbandono, quegli stessi beni per i quali tali interventi sarebbero necessari, rischiano di essere fortemente limitati da una disciplina rigorosa del Codice, che pare trascurare l'esistenza di molteplici tipologie di beni, differenti per contesto, condizioni e livello di fruizione.

Sul punto basti solo aggiungere che, se lo stato di abbandono e degrado non impedisce il permanere del vincolo del bene e dunque la sua tutela, finisce per incidere drasticamente sulla sua valorizzazione e sulla sua fruizione, in questo senso contravvenendo alla stessa disciplina codicistica e costituzionale.

Le stesse considerazioni possono estendersi alle norme sulla valorizzazione economica del bene culturale, in particolare attraverso la concessione con finalità di

valorizzazione, (art. 57-bis)<sup>27</sup>, a cui si applicano le prescrizioni di cui agli artt. 54 ss. e dalle quali si ricava una inadeguata considerazione dello stato di degrado e di abbandono in cui il bene versa, sul presupposto (erroneo) di una generale redditività del patrimonio culturale.

#### 4. *Dalla rigenerazione al riuso: gli interventi sul patrimonio culturale tra principio di redditività e cooperazione pubblico privato*

È possibile, a questo punto, considerare il riuso del patrimonio culturale e la sua relazione con la rigenerazione urbana<sup>28</sup>, alla luce dei recenti approdi del dibattito in materia.

Il disegno di legge recentemente presentato<sup>29</sup> rappresenta un tentativo di sintesi, riorganizzazione e semplificazione dei recenti e numerosi tentativi per la definizione di una legge organica nazionale sulla rigenerazione urbana<sup>30</sup>, come strumento per la riduzione del consumo di suolo<sup>31</sup>.

Il punto merita qualche ulteriore considerazione di ordine generale non tanto rispetto ai contenuti, che in qualche misura riprendono soluzioni non nuove e di cui pure si è già detto<sup>32</sup>, quanto rispetto alla necessità e all'urgenza di una legge quadro sulla rigenerazione urbana, rispetto agli obiettivi da perseguire.

<sup>27</sup> In tema, cfr., G. Mari, *Concessione di valorizzazione e finanza di progetto: il difficile equilibrio tra conservazione, valorizzazione culturale e valorizzazione economica*, in *Aedon*, 2, 2019 con ulteriori riferimenti bibliografici.

<sup>28</sup> Sul tema, G. Piperata, *Rigenerazione urbana e patrimonio culturale nell'esperienza amministrativa italiana di ripresa e resilienza*, in *Aedon*, 1, 2024.

<sup>29</sup> [https://www.senato.it/printable/route/sen\\_showdoc.show\\_doc\\_controller\\_structure?leg=19&tipodoc=EMENDC&id=1472852&idoggetto=1423457&printable\\_format=print&legislature=19](https://www.senato.it/printable/route/sen_showdoc.show_doc_controller_structure?leg=19&tipodoc=EMENDC&id=1472852&idoggetto=1423457&printable_format=print&legislature=19).

<sup>30</sup> Non può riprendersi qui il copioso dibattito sul tema della rigenerazione urbana. In tema in particolare a F. Di Lascio, F. Giglioni, *La rigenerazione di beni e spazi urbani. Contributo al diritto della città*, Il Mulino, Bologna, 2017; R. Di Pace, *Le politiche di rigenerazione dei territori tra interventi legislativi e pratiche locali*, in *Ist. fed.*, 3, 2017, 629. F. Follieri, M. Ciraci, *La rigenerazione urbana*, in *Urb e app.*, 4, 2022, 572-580; E. Fontanari, G. Piperata, *Agenda re-cycle. Proposte per reinventare la città*, Il Mulino, Bologna, 2017; A. Giusti, *La rigenerazione urbana. Temi, questioni e approcci nell'urbanistica di nuova generazione*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2018. Sul n. 3/2017 della rivista *Istituzioni del Federalismo*, *La rigenerazione urbana e le nuove sfide per il governo del territorio*, con contributi di T. Bonetti, G.F. Cartei, R. Di Pace, M. Dugato, G. Torelli; M. Passalacqua, A. Fioritto, S. Rusci (a cura di), *Ri-conoscere la Rigenerazione. Strumenti giuridici e tecniche urbanistiche*, Maggioli, Rimini, 2018.

<sup>31</sup> P. Carpenieri, *Il "consumo" del territorio e le sue limitazioni. La rigenerazione urbana*, in *federalismi.it*, 2020; G.A. Primerano, *Il consumo di suolo e la rigenerazione urbana. La salvaguardia di una matrice ambientale mediante uno strumento di sviluppo sostenibile*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2022; P. Stella Richter, *Costruire sul costruito e tutela dell'architettura contemporanea*, in *Riv. giur. urb.*, 4, 2017, 614 ss.; P. Urbani, *A proposito della riduzione del consumo di suolo*, in *Riv. giur. edilizia*, 3, 2016, 227 ss.

<sup>32</sup> Sia consentito rinviare a C. Vitale, *Riuso e valorizzazione*, cit., 151-163.

Come precisato nell'art. 1, comma 1, la rigenerazione urbana rappresenta «lo strumento finalizzato ad un complesso sistematico di trasformazioni urbanistiche, edilizie e architettoniche in ambiti urbani su aree e complessi edilizi anche caratterizzati da degrado, con il conseguente recupero del patrimonio costruito per migliorarne la qualità, l'accessibilità fisica degli spazi e dei luoghi, ... in modo da perseguire il benessere e la coesione sociale, lo sviluppo economico e la tutela dell'ambiente e del paesaggio».

Per il conseguimento delle finalità di cui al comma 1, la legge individua gli obiettivi al comma 2, tra i quali: “favorire il riuso”, “elevare la qualità della vita dei centri storici e delle periferie” (lett. h); “tutelare i centri storici” (lett. l).

La disposizione pare sovrapporre il riuso (che è il mezzo) e la rigenerazione urbana (che ad avviso di chi scrive dovrebbe rappresentare l'effetto dell'intervento di riuso) e che a sua volta concorre a realizzare alcuni obiettivi generali come la tutela dei centri storici, il miglioramento della qualità della vita, la riduzione del consumo di suolo, la coesione sociale e la sostenibilità<sup>33</sup>.

In questo senso, la formulazione del d.d.l., laddove venisse approvato con il testo attuale, potrebbe ingenerare ambiguità nella definizione del perimetro delle competenze Stato-Regioni in una materia su cui, peraltro, le regioni hanno già mostrato una significativa attività<sup>34</sup>.

In definitiva, una legge statale sulla rigenerazione urbana che non sia in grado di sciogliere alcuni nodi, rischierebbe di aggiungerne altri.

Rispetto ai contenuti del d.d.l. valgono qui solo rapidi cenni. In primo luogo, si ribadisce la centralità dell'istituto del riuso<sup>35</sup> (di aree urbanizzate e produttive) in una accezione piuttosto ampia, (art. 1, comma 2, lett. a).

---

<sup>33</sup> Si v., in proposito, il testo del d.d.l. 1131 <https://www.senato.it/leg/19/BGT/Schede/Fascicolo-SchedeDDL/ebook/58213.pdf>, che all'art. 1 definisce «la rigenerazione urbana come metodo e finalità strutturale della pianificazione urbanistica, assicurando la limitazione del consumo di nuovo suolo non edificato, la prevalenza degli interventi edilizi nel solo territorio urbanizzato, la priorità degli interventi diretti sul patrimonio edilizio esistente senza aumento di superfici e cubature, la semplificazione amministrativa e la salva guardia e la valorizzazione del patrimonio naturale, storico architettonico e urbano in teso come bene comune nonché l'uguaglianza di diritti all'uso e di godimento del bene stesso», mentre la tutela del patrimonio culturale si pone tra i principi della rigenerazione urbana. In tema, G.F. Cartei, *Note critiche a margine di un disegno di legge in materia di rigenerazione urbana*, in *Mumus*, 1, 2022, 133.

<sup>34</sup> Tra gli altri, la legge reg. Emilia-Romagna, n. 24/2017, che dedica il capo II del titolo II alla Promozione del riuso e della rigenerazione urbana, su cui G.F. Cartei, E. Amante, *La disciplina della rigenerazione nella legge dell'Emilia-Romagna n. 24 del 2017*, in *Riv. giur. urb.*, 2, 2020, 329 ss. Con uno specifico riferimento alla rigenerazione urbana nel titolo, si veda legge reg. Lombardia n. 18/2019; legge reg. Puglia n. 21/2008; legge reg. Piemonte n. 16/2018; legge reg. Lazio n. 7/2017; legge reg. Calabria n. 25/2022; legge reg. Marche n. 22/2011. Più di recente, si v. la legge reg. Abruzzo 20 dicembre 2023, n. 58. In tema, G. Torelli, *La rigenerazione urbana nelle recenti leggi urbanistiche e del governo del territorio*, in *Ist. fed.*, 3, 2017, 659 ss.

<sup>35</sup> Negli stessi termini il disegno di legge S761, a firma del Senatore Maurizio Gasparri, dal titolo *Disposizioni in materia di rigenerazione urbana*, presentato il 22 giugno 2023 (<https://www.senato.it/leggi-e-documenti/disegni-di-legge/scheda-ddl?did=57192>) indicava esplicitamente tra le

Più specificamente la norma considera «il riuso, il rinnovamento o la sostituzione di aree urbanizzate anche a destinazione produttiva con presenza di funzioni eterogenee o non più sostenibili dal punto di vista ambientale e economico; il riuso, il rinnovamento o la sostituzione di tessuti edilizi disorganici o incompiuti; il riuso, il rinnovamento o la sostituzione dei complessi edilizi e di edifici pubblici o privati legittimamente realizzati, prioritariamente in stato di degrado e di abbandono».

Altrettanto ampia è la definizione di degrado (lett. f, art. 2), secondo la quale si considerano degradate tra l'altro «tutte quelle situazioni nelle quali le aree, gli edifici, le opere e i complessi edilizi sono caratterizzati da condizioni di abbandono, pericolosità sociale, sottoutilizzazione, sovraffollamento o impropria utilizzazione o da condizioni di compromissione degli equilibri ecosistemici, generate anche dalla sottoutilizzazione o sovraffollamento degli immobili esistenti, o comunque da impropria o parziale utilizzazione degli stessi, o dalla presenza di strutture non compatibili, dal punto di vista paesaggistico, ambientale, sociale o funzionale, con il contesto urbano di riferimento o inadeguate dal punto di vista della sicurezza statica e antisismica, dell'efficienza energetica e dell'impatto ambientale».

Una conferma invece dall'art. 9, dedicato al tema della partecipazione delle comunità locali, che riprende quanto già affermato dal d.d.l. S 761 e secondo il quale «le regioni, le province autonome di Trento e di Bolzano, le città metropolitane e i comuni singoli o associati promuovono la partecipazione diretta e strutturata dei cittadini e delle imprese, attraverso le associazioni comparativamente più rappresentative a livello nazionale, nella definizione degli obiettivi dei programmi di rigenerazione urbana e la piena informazione sui contenuti dei progetti pubblici e di rilevante interesse pubblico, anche attraverso la predisposizione di portali *web* informativi e forme di dibattito pubblico».

Il disegno di legge contiene, infine, un esplicito riferimento ai centri storici ed alla disciplina degli interventi rigenerativi che li riguardano al comma 7 dell'art. 5.

Il rapido commento alle disposizioni contenute nell'ultimo d.d.l. in corso di esame consente, dunque, di tracciare le coordinate fondamentali entro cui inserire gli interventi di rigenerazione del patrimonio culturale, secondo la prospettiva del legislatore statale e di ribadire la centralità dello strumento del riuso<sup>36</sup>.

---

finalità della legge (art. 1, comma 2) «il riuso, il rinnovamento o la sostituzione dei complessi edilizi e di edifici pubblici o privati ... anche in via parziale e prevalente, in stato di degrado e di abbandono o dismessi o inutilizzati o in uso ma in via di dismissione o da rilocalizzare».

<sup>36</sup> Con riferimento al patrimonio immobiliare pubblico il riferimento normativo delle operazioni di riuso è l'art. 3-*bis*, d.l. n. 351/2001, che disciplina lo strumento della concessione d'uso del bene «per consentire lo svolgimento di interventi di recupero, restauro, ristrutturazione anche con l'introduzione di nuove destinazioni d'uso, finalizzate allo svolgimento di attività economiche o di servizio per i cittadini». Il contesto nel quale la disposizione citata si inserisce è quello delle privatizzazioni e dismissioni di beni pubblici avviate, come si sa, a partire dagli anni '90 del secolo scorso, principalmente con l'obiettivo di fare cassa. Il comma 1 prevede, in particolare, che i beni immobili di proprietà dello Stato individuati ai sensi dell'art. 1, possono essere concessi o locati a privati, a titolo oneroso, ai fini della riqualificazione e riconversione dei medesimi beni, tramite interventi di recupero, restauro, ristrutturazione, anche con l'introduzione di nuove destinazioni d'uso finalizzate allo svolgimento di

Su questo profilo, con specifico riferimento al patrimonio culturale, mancando specifiche indicazioni nella normativa di settore, occorre verificare se al di fuori del Codice dei beni culturali vi sia qualche utile riferimento normativo.

In questo senso può innanzitutto richiamarsi l'art. 134, d.lgs. 31 marzo 2023, n. 36 (*Codice dei contratti pubblici*) in materia di partenariato speciale<sup>37</sup>.

L'estrema semplificazione delle procedure di scelta del *partner* privato<sup>38</sup>, il riferimento agli interventi di manutenzione, recupero e restauro e alla fruizione come finalità ultima degli interventi, in aggiunta alla progressiva estensione dell'ambito oggettivo di applicazione (derivante dalla modifica della prima versione dell'art. 151, comma 3) consentono di ritenere che la norma possa trovare significativa applicazione proprio rispetto alla valorizzazione del patrimonio in disuso o scarsamente fruibile delle aree interne.

La scarsa appetibilità economica di tale patrimonio, che si traduce nell'«assenza di una connotazione economico-finanziaria della collaborazione a fungere dal baricentro del rapporto pubblico privato»<sup>39</sup> giustificherebbe, infatti, la sottrazione della scelta del partner privato alle procedure ordinarie definite dal Codice dei contratti pubblici.

Come sottolineato dalla giurisprudenza in materia, la scelta del *partner* privato, «benché non libera, è inevitabilmente connotata da ampia discrezionalità che impone di verificare il conseguimento di un valore aggiunto, o di un costo risparmiato, per il compito pubblico di valorizzazione culturale di beni culturali in mano pubblica»<sup>40</sup>.

Da questa premessa segue come corollario la necessità di una motivazione articolata e puntuale che giustifichi la scelta finale condotta dall'amministrazione<sup>41</sup>.

---

attività economiche o attività di servizio per i cittadini, ferme restando le disposizioni contenute nel codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, e successive modificazioni. I commi 4 e 5 contengono invece prescrizioni riguardo alle modalità di affidamento, ai termini e alla prelazione a favore del privato concessionario. In proposito, opportunamente è stato osservato come «il bene, il suo recupero o la sua trasformazione non produce soltanto valore in sé, ma concorre ad un processo generale di valorizzazione di interesse comunità». (M. Dugato, *Beni e servizi pubblici nelle leggi finanziarie*, in *Foro amm.*, fasc.7-8, 2008, 2275 ss.).

<sup>37</sup> G. Sciuillo, *Il partenariato pubblico-privato in tema di patrimonio culturale dopo il Codice dei contratti*, in *Aedon*, 3, 2021, P. Carpentieri, *Appalti nel settore dei beni culturali*, cit., 1026 s.; L. Casini, *Art. 151*, in R. Garofoli, G. Ferrari (a cura di), *Codice dei contratti pubblici*, Tomo II, Nel Diritto Editore, Molfetta, 2017, 2280; M. Cammelli, *Cooperazione*, in C. Barbatì, M. Cammelli, L. Casini, G. Piperata, G. Sciuillo, *Diritto del patrimonio culturale*, cit., 308 s.; M. Croce, S. de Nitto, *I partenariati per la valorizzazione, del patrimonio dismesso, in disuso o scarsamente fruito*, in A. Moliterni (a cura di), *Patrimonio culturale e soggetti privati*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2019, 189; F.G. Albisinni, *I contratti pubblici, I contratti pubblici concernenti i beni culturali*, in *Giorn. dir. amm.*, 2016, 4, 514.

<sup>38</sup> Cfr., Circolare del Ministero, n. 45/2019, Note esplicative e modelli operativi per la realizzazione di forme speciali di partenariato pubblico-privato nei beni culturali ex art. 151, comma 3, del Codice dei contratti pubblici.

<sup>39</sup> G. Sciuillo, *Il partenariato pubblico-privato*, cit.

<sup>40</sup> Cons. Stato, sez. V, n. 8403/2020.

<sup>41</sup> TAR Campania, sez. IV, n. 4366/2019.

Per quanto non esplicitato dalla norma (e nemmeno prescritto nella prassi applicativa), il modello di collaborazione definito dall'art. 134 si presta a rappresentare la cornice ideale delle collaborazioni tra amministrazioni pubbliche e terzo settore (su cui anche subito *infra*).

In conclusione, la specialità del modello delineato oggi dall'art. 134, si giustifica o sul piano soggettivo (natura del partner privato) o su quello oggettivo (assenza di connotazione economico-finanziaria dell'attività da svolgere).

A tale ultimo proposito e con specifico riguardo all'oggetto della presente indagine, occorre dire che, benché non vi sia nell'art. 134 un riferimento esplicito ad interventi di riuso del patrimonio culturale, nondimeno deve ritenersi che la collaborazione a cui la norma fa riferimento ben possa aver ad oggetto simili tipologie di interventi, che possono qualificarsi come forma di valorizzazione del patrimonio culturale.

Ciò sia perché il contenuto della norma è sufficientemente ampio da poter comprendere una vasta gamma di attività, sia perché per le ragioni sopra esposte, è certamente ammissibile e addirittura auspicabile l'attivazione delle forme speciali di partenariato rispetto al patrimonio culturale dismesso e degradato, rispetto al quale la valorizzazione presuppone necessariamente operazioni di riuso.

Altrettanto interessanti le disposizioni sul partenariato sociale (art. 201 Codice dei contratti pubblici), parte V (altre disposizioni in materia di partenariato pubblico privato).

L'art. 201 definisce in primo luogo l'oggetto del partenariato sociale: a) gestione e manutenzione di aree riservate al verde pubblico urbano e di immobili di origine rurale destinati ad attività sociali e culturali, ceduti al Comune in esecuzione di convenzioni e di strumenti urbanistici attuativi; b) gestione, manutenzione e valorizzazione di piazze e strade o interventi di decoro urbano e di recupero di aree e beni immobili inutilizzati, per destinarli a fini di interesse generale, sulla base di progetti presentati da cittadini, singoli o associati; c) compimento di opere di interesse locale, da acquisire al patrimonio indisponibile dell'ente concedente, sulla base di progetti presentati da cittadini, singoli o associati, e a spese di questi ultimi.

Il comma 2 dell'art. 201 prevede, invece, che le parti determinano il contenuto dei contratti sulla base dei bandi tipo e contratti tipo redatti dall'ANAC. In base al comma 3 possono concludere i contratti di partenariato sociale microimprese, piccole e medie imprese, come definite dall'art. 1, comma 1, lett. o) dell'allegato I.1.

Gli altri aspetti del contratto (incentivi, diritto di prelazione) sono definiti con atto generale dell'ente locale, ai sensi del comma 1.

Vengono recepiti ed inseriti in un macro-contenitore gli strumenti già previsti dagli artt. 189 e 190, d.lgs. n. 50/2016<sup>42</sup>, che avevano il senso di definire la cornice

---

<sup>42</sup> Sul tema, J. Vavalli, *Il partenariato quale espressione del diritto amministrativo paritario: proposte per un inquadramento giuridico dell'istituto*, in *Dir. amm.*, 1, 2022, 215-247.

giuridica di riferimento di una pluralità di esperienze applicative nell'ambito della c.d. collaborazione civica (su cui subito *infra*).

Il dato nuovo, contenuto nell'art. 201, è invece il riferimento ai bandi tipo e contratti tipo redatti dall'ANAC, a cui i contratti di partenariato sociale devono conformarsi.

Ciò risponde all'esigenza, alla base dell'approvazione del d.lgs. n. 36/2023, da un lato, di colmare il *gap* di competenze e professionalità delle amministrazioni pubbliche<sup>43</sup>, con l'obiettivo di semplificare ed agevolare il ricorso a forme di coinvolgimento dei cittadini; dall'altro, di ancorare le scelte delle amministrazioni a criteri e parametri in una certa misura predeterminati e stabili.

Con specifico riguardo alle collaborazioni con gli enti del Terzo settore, invece, l'art. 71, comma 2, d.lgs. 3 luglio 2017, n. 117 (*Codice del Terzo settore*)<sup>44</sup> prevede, che lo Stato, le Regioni e Province autonome e gli Enti locali possono concedere in comodato beni mobili ed immobili di loro proprietà, non utilizzati per fini istituzionali, agli enti del Terzo settore, per una durata massima di trent'anni, nel corso dei quali l'ente concessionario ha l'onere di effettuare sull'immobile, a proprie cura e spese, gli interventi di manutenzione e gli altri interventi.

Con specifico riferimento al Codice dei beni culturali, il comma 3 prevede che i beni culturali immobili di proprietà dello Stato, delle regioni, degli enti locali e degli altri enti pubblici, per l'uso dei quali attualmente non è corrisposto alcun canone e che richiedono interventi di restauro, possano essere dati in concessione a enti del terzo settore con pagamento di un canone agevolato, determinato dalle amministrazioni interessate, ai fini della riqualificazione e riconversione dei medesimi beni tramite interventi di recupero, restauro, ristrutturazione a spese del concessionario, anche con l'introduzione di nuove destinazioni d'uso finalizzate allo svolgimento delle attività indicate.

La concessione d'uso, prosegue la norma, è finalizzata alla realizzazione di un progetto di gestione del bene che ne assicuri la corretta conservazione, nonché l'apertura alla pubblica fruizione e la migliore valorizzazione.

La norma propone, dunque, una soluzione per le ipotesi in cui il bene sia inutilizzato anche quello appartenente al patrimonio culturale, (se si interpreta in questo senso la circostanza dell'assenza del pagamento di un canone, indicata al comma 3) e degradato (in considerazione del fatto che il concessionario si farà carico di interventi di riqualificazione e restauro), consentendo una concessione d'uso a canone agevolato per la realizzazione di un progetto di valorizzazione del bene.

Sempre a norma del comma 3, l'individuazione del concessionario avviene mediante le procedure semplificate di cui all'art. 134. Le concessioni sono assegnate

---

<sup>43</sup> Sul tema, L. Zanghi Buffi, *Il partenariato pubblico privato: le concessioni e la finanza di progetto*, in *Gda*, 3, 2023, 365.

<sup>44</sup> In tema G. Torelli, *Le deroghe alla concorrenza per attività di rilevanza sociale: l'affidamento degli immobili pubblici ai comitati*, in *Riv. giur. edilizia*, 3, 2020, 191-211; S. Vaccari, *Sulla concessione in comodato di beni pubblici a enti del Terzo settore*, in *Dir. amm.*, 1, 2020, 427 ss.

per un periodo di tempo commisurato al raggiungimento dell'equilibrio economico-finanziario dell'iniziativa e comunque non eccedente i 50 anni.

L'art. 71 individua in questo modo un modello concessorio che sfugge all'applicazione delle procedure ordinarie di individuazione del concessionario al verificarsi di tre presupposti: la natura giuridica del soggetto (ente del terzo settore), le caratteristiche del bene (non direttamente redditizio e/o eventualmente degradato) e l'interesse generale perseguito (miglioramento della fruizione del bene).

Nello stesso senso, depone il comma 17 dell'art. 89, Codice del Terzo settore, a norma del quale, «in attuazione dell'articolo 115 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, il Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo, le regioni, gli enti locali e gli altri enti pubblici possono attivare forme speciali di partenariato con enti del Terzo settore, che svolgono le attività indicate all'articolo 5, comma 1, lettere f), i), k) o z)»<sup>45</sup>, individuati attraverso le procedure semplificate di cui all'articolo 151, comma 3, (oggi art. 134), dirette alla prestazione di attività di valorizzazione di beni culturali immobili di appartenenza pubblica.

Infine, non può tralasciarsi un riferimento alle norme sull'amministrazione condivisa e sui patti di collaborazione per la gestione dei beni comuni<sup>46</sup>.

Senza richiamare qui il copioso dibattito in tema, è sufficiente richiamare come nei patti stipulati quasi sempre sono delineati programmi di riuso progettati insieme

<sup>45</sup> Si tratta degli interventi di tutela e valorizzazione del patrimonio culturale; organizzazione e gestione di attività culturali, artistiche o ricreative di interesse sociale, incluse attività, anche editoriali; organizzazione e gestione di attività turistiche di interesse sociale, culturale o religioso; riqualificazione di beni pubblici inutilizzati o di beni confiscati alla criminalità organizzata.

<sup>46</sup> La definizione di bene comune ("cose che esprimono utilità funzionali all'esercizio dei diritti fondamentali, nonché al libero sviluppo della persona" e che "devono essere tutelati e salvaguardati dall'ordinamento giuridico, anche a beneficio delle generazioni future") e l'avvio del relativo dibattito si devono, in particolare, alla proposta di riforma della disciplina dei beni pubblici, ad opera della Commissione Rodotà, istituita presso il ministero della Giustizia nel giugno 2007 (art. 1, comma 3, lett. c), dell'articolato). Sul tema, si veda, in particolare, G. Arena, *Introduzione al Rapporto Labsus*, Roma, 2015; V. Cerulli Irelli, *Proprietà pubblica e diritti collettivi*, Cedam, Padova, 1983; V. Cerulli Irelli, L. De Lucia, *Beni comuni e diritti collettivi*, in *Politica e diritto*, XLV, 2014, 13 ss.; G.F. Fidone, *Proprietà pubblica e beni comuni*, Edizioni ETS, Pisa, 2017; P. Grossi, *Un altro modo di possedere. L'emersione di forme alternative alla proprietà alla coscienza giuridica post-unitaria*, Giuffrè, Milano, 2017; F. Giglioni, *I regolamenti comunali per la gestione dei beni comuni urbani come laboratorio per un nuovo diritto delle città*, in *Munus*, 2, 2016, 271-315; A. Lalli, *I beni pubblici-imperativi del mercato e diritti della collettività*, Jovene, Napoli, 2015; A. Lucarelli, *Beni comuni e funzione sociale della proprietà. Il ruolo del comune*, in L. Sacconi, S. Ottone (a cura di), *Beni comuni e cooperazione*, Il Mulino, Bologna, 2015, 111 ss.; P. Maddalena, *I beni comuni nel Codice civile, nella tradizione romanistica e nella Costituzione della Repubblica italiana, in federalismi.it*, 2011; M.R. Marella, *Oltre il pubblico e il privato. Per un diritto dei beni comuni*, Ombre corte, Verona, 2012; U. Mattei, *Beni comuni. Un manifesto*, Laterza, Roma-Bari, 2012; S. Rodotà, *Il terribile diritto. Studi sulla proprietà privata e i beni comuni*, Il Mulino, Bologna, 2013; E. Vitale, *Contro i beni comuni, una critica illuministica*, Laterza, Roma-Bari, 2013, 1. Una ricostruzione più tradizionale del concetto di bene comune si trova anche in G. Hardin, *The Tragedy of the Commons*, in *Science, New Series*, vol. 162, n. 3859, 1968, 1243-1248, in E. Ostrom, *Governing the commons, The Evolution of Institutions for Collective Action*, University Press, Cambridge, 1994.

da comune e rappresentanti delle comunità, associati e non; molti di essi prevedono una partecipazione ampia di soggetti non limitata a un solo rapporto a due (comune/proponente), il che li rende “a struttura aperta”.

In queste ipotesi, la rigenerazione consiste in attività di promozione culturale o di integrazione sociale che in alcuni casi integrano quelle formali già garantite dal comune, producendo valore per le comunità.

Per quanto in qualche caso i patti complessi ripropongano le note formule dei rapporti concessori, ne prevale un uso creativo, finalizzato all’esercizio di una funzione rigenerativa a beneficio della collettività.

Si tratta, in definitiva, di un modello di amministrazione alternativo a quello noto, nel quale la soddisfazione degli interessi generali (anche con riguardo al patrimonio culturale, specie se dismesso e degradato), attraverso la realizzazione di interventi di rigenerazione, segue logiche alternative a quelle del mercato, presupponendo modelli di azione che sono «fasi di un procedimento complesso di un diverso rapporto tra il pubblico ed il privato sociale, non fondato semplicemente su un rapporto sinallagmatico<sup>47</sup>».

## 5. Conclusioni

In conclusione, le specificità del patrimonio culturale delle aree interne impongono l’utilizzazione di strumenti di riuso che sono disciplinati da norme diverse da quelle del Codice dei beni culturali.

Come si è visto, il Codice mantiene, infatti, un approccio rigido alla questione del regime giuridico dei beni culturali, che rischia di limitare le possibilità di una valorizzazione efficace, specie per quei beni che presentano condizioni di degrado e di abbandono.

Da quanto sopra richiamato, si ritiene qui che contribuirebbe alla effettiva realizzabilità di progetti di rigenerazione e riuso, che coinvolgono anche beni vincolati, la previsione di “limiti esterni” al diritto di prelazione (ad es. limiti di ordine temporale) o la previsione di condizioni agevolate per la concessione dei beni culturali con finalità di valorizzazione in modo da incidere sulla (scarsa) appetibilità degli immobili culturali.

In questo senso è interessante una pronuncia del Consiglio di Stato in tema di vincolo culturale di destinazione d’uso, in cui si afferma che «la valutazione dell’amministrazione non può prescindere, a pena di una astrazione pericolosa per la stessa sopravvivenza in concreto della cosa che costituisce il bene culturale, dalla considerazione delle concrete coordinate di spazio e di tempo in cui esso è calato. La valutazione dell’Amministrazione deve necessariamente tener conto di un complesso e integrato sistema attinente all’interesse pubblico in concreto, nel quale la concreta

---

<sup>47</sup> Corte cost., 26 giugno 2020, n. 131.

sopravvivenza della testimonianza culturale deve inevitabilmente collegarsi alla necessità di preservare, con il valore culturale, la stessa esistenza materiale e la vitalità del contesto del quale il bene stesso è parte integrante».

Nel caso di specie (cinema teatro dichiarato di interesse culturale) ne era derivata la censura da parte dei giudici del provvedimento «con cui sotto le apparenze di un vincolo strutturale si prevedeva un vincolo essenzialmente di destinazione d'uso, non potendosi più configurare utilizzazioni diverse per il manufatto in questione», da cui derivava «un'insostenibilità economica della utilizzazione che contraddice la stessa salvaguardia materiale del bene, cui la legge di tutela è orientata» (Cons. Stato, sez. VI, 2 marzo 2015 n. 1003)<sup>48</sup>.

Nella pronuncia indicata i giudici si servono, in definitiva, del criterio della “verifica dell'interesse pubblico in concreto” e della necessaria considerazione del contesto nel quale il bene si inserisce.

Al contrario, ignorare il contesto nel quale il bene si trova e le sue condizioni condurrebbe ad un'insostenibilità economica della sua utilizzazione, che contrasterebbe con la stessa salvaguardia del bene oltre che utilizzazione a cui la legge di tutela è orientata.

Una simile conclusione appare anche maggiormente in sintonia con il principio per cui la tutela e la valorizzazione del bene sono strumentali a garantirne la fruizione pubblica (art. 3 e 6 del Codice).

Ad avviso di chi scrive, dunque, la restituzione del bene alla pubblica fruizione dovrebbe orientare l'interpretazione delle (rigide) norme codicistiche rispetto all'individuazione delle più adeguate forme di tutela e valorizzazione del bene, in contesto di degrado e di abbandono, anche ridimensionando la rilevanza del principio della redditività in materia di patrimonio pubblico (art. 9, legge 24 dicembre 1993, n. 537; art. 32, comma 8, legge 23 dicembre 1994, n. 724), che impone alle pubbliche amministrazioni di gestire il proprio patrimonio in modo da ottenerne la massima redditività possibile, applicato anche dal Codice dei beni culturali.

Il principio in questione, utilizzato come parametro principale di verifica della legittimità degli affidamenti in concessione del patrimonio, è stato però mitigato dalla giurisprudenza (specie contabile)<sup>49</sup>, che ha previsto deroghe specifiche, sostanzialmente riconducibili a due aspetti: la natura non lucrativa del soggetto gestore, che

---

<sup>48</sup> Sul tema si v. la pronuncia del Cons. Stato, Ad. Plen., 13 febbraio 2023 n. 5, che ha sostanzialmente aderito ad uno degli orientamenti della giurisprudenza in materia che «ammette il vincolo culturale di destinazione d'uso in circostanze eccezionali e circoscritte, correlate alla particolare trasformazione del bene con una sua specifica destinazione e al suo stretto collegamento per un'iniziativa storico-culturale di rilevante importanza». Alla decisione del Consiglio di Stato è dedicato il n. 1 del 2023 di *Aedon*. Sul tema, si v. anche A. Crosetti, *Tutela di beni culturali attraverso vincoli di destinazione: problemi e prospettive*, in *Riv. giur. edilizia*, 4, 2002, 255 ss.

<sup>49</sup> Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per il Molise, Deliberazione n. 1/2015/PAR e Corte dei conti, Sezione giurisdizionale per la Sardegna, sentenza n. 234/2013; Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Lombardia, Deliberazione n. 172/2014/PAR; Sezione regionale di controllo per il Veneto (Deliberazione n. 716/2012/PAR).

ottiene il bene a canone agevolato o gratuitamente; la soddisfazione di un interesse pubblico equiparato o superiore a quello dell'economicità dell'azione amministrativa (art. 97 Cost.).

In questo senso, riguardo all'affidamento in concessione di beni pubblici e secondo un'impostazione innovativa di una parte della giurisprudenza amministrativa, «l'Amministrazione non sarebbe tenuta ad attuare una procedura comparativa, quando l'organizzazione a cui affidare il bene si fa carico di un'attività che presenti un interesse per la collettività, per tutelare il quale l'Amministrazione stessa ha dichiarato di volersi impegnare. Un ragionamento contrario sarebbe d'altronde illogico e significherebbe affermare che l'ente non può esercitare il potere discrezionale per destinare dei beni ad un utilizzo coerente con le proprie finalità, ma dovrebbe invece compiere una scelta basandosi solo sulla maggiore convenienza economica di una proposta rispetto ad un'altra».

Da queste premesse dovrebbe derivare, per quanto qui interessa, una diversa interpretazione dei presupposti e delle implicazioni derivanti dal ricorso ad alcuni istituti previsti dal Codice dei beni culturali.

A prescindere dallo strumento (di valorizzazione) prescelto dall'amministrazione (dismissione o concessione), occorrerebbe distinguere, come suggerito dalla richiamata giurisprudenza contabile, se il bene oggetto della procedura presenti o meno una redditività concreta<sup>50</sup> e quale sia l'interesse generale perseguibile attraverso la concessione e la natura giuridica del concessionario.

Si eviterebbe, in questo modo, il rischio che le prescrizioni imposte dalle norme e la natura scarsamente remunerativa di alcuni beni disincentivino di fatto l'intervento del privato (anche *non profit*).

In altri termini, il principio di redditività del patrimonio culturale pubblico andrebbe reinterpretato in considerazione delle caratteristiche, dello stato di alcuni beni e della natura giuridica dei soggetti incaricati della valorizzazione, stante la rilevanza dei valori identitari e della coesione sociale, che sono associati ai processi di recupero e valorizzazione dei beni culturali in disuso o abbandonati, verso quella che viene definita socializzazione dei beni culturali<sup>51</sup>.

Sul tema è di recente intervenuta una pronuncia della Corte dei conti<sup>52</sup>, per esprimersi sulla richiesta di parere da parte di un Comune, relativamente alla possibilità di concedere un immobile di proprietà comunale, a titolo di comodato gratuito con determinazione di durata, ad una società cooperativa senza scopo di lucro per l'esercizio dell'attività di pubblica utilità e con rilevanza sociale dalla stessa espletata, con accollo delle spese di gestione in capo alla società comodataria, salvaguardando e perseguendo obiettivi di valorizzazione alternativa dell'immobile.

---

<sup>50</sup> Tra tutte: Cons. Stato, sez. VI, 25 gennaio 2005 n. 168.

<sup>51</sup> L'espressione è di S.A. Bruno, *P.P.P. e beni culturali: ragioni di un cambio di rotta legislativo e conseguenze sull'impianto ordinamentale*, in *ildirittoamministrativo.it*.

<sup>52</sup> Corte dei conti, Puglia Sez. contr., Delib. (ud. 20 luglio 2022) 21 luglio 2022, n. 106.

La Corte subordina tale possibilità ad alcuni adempimenti: la motivazione della compatibilità finanziaria dell'operazione con la situazione economica dell'ente; l'indicazione delle ragioni che consentono di ritenere recessivo l'interesse all'ordinaria fruttuosità del bene rispetto al perseguimento di altri interessi pubblici, ritenuti prioritari dall'ente; lo svolgimento di una procedura selettiva di natura comparativa ispirata ai principi generali di pubblicità, trasparenza e d'imparzialità, nel rispetto dell'art. 12, legge n. 241/1990; la motivazione della scelta del soggetto individuato, anche sulla base delle relative proposte progettuali; l'accertamento in concreto che il soggetto individuato non persegua scopi di lucro; la verifica che il soggetto individuato, per lo svolgimento di eventuali attività all'interno dell'immobile ceduto in comodato, non fruisca comunque di contribuzioni pubbliche di qualsiasi genere; l'obbligo di pubblicazione di cui all'art. 26, d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33.

In conclusione, occorre registrare rispetto alle norme del Codice dei beni culturali il tentativo del legislatore di uniformare strumenti e procedure, che mal si accorda, da un lato, alla strutturale atipicità della stessa funzione di valorizzazione (cfr., art. 6) e, dall'altro, al carattere diffuso ed eterogeneo dei beni che compongono il patrimonio culturale<sup>53</sup>.

Oltre il perimetro del Codice dei beni culturali vi sono, dunque, alcune convincenti risposte alla domanda su come sia possibile rigenerare per valorizzare il patrimonio culturale delle aree interne.

Possono mancare e spesso mancano (nelle aree interne più che altrove) "reti" tra i diversi attori pubblici e privati (cooperative di comunità, enti del terzo settore, imprese) e soggetti qualificati (ad e. fondazioni bancarie), che agiscano "come magneti"<sup>54</sup>, in grado di attrarre a sé per (poi farli convergere verso un obiettivo comune) competenze, saperi e risorse e che possano incidere sullo sviluppo sostenibile del territorio, anche attraverso la restituzione dei beni alla fruizione collettiva, così come la Costituzione richiede.

---

<sup>53</sup> In proposito, peraltro, la dottrina ha opportunamente sottolineato la necessità di un "censimento", che rappresenta il primo tassello su cui costruire la differenziazione degli strumenti di fruizione M. Croce, S. De Nitto, *I partenariati per la valorizzazione*, cit., 207.

<sup>54</sup> L'espressione è di V. De Stasio, *Fondazione di origine bancaria (Fob) e Terzo settore. Appunti, in Banca, borsa e titoli di credito*, 4, 2022, 547.