PREMIO "DARIO CIAPETTI"

ENTI LOCALI E SOSTENIBILITÀ

EDIZIONE 2025

CANDIDATA: Dott.ssa Domitilla Arusa

SINTESI DEL LAVORO

"RIABITARE, RIPENSARE E RIATTIVARE IL PATRIMONIO IMMOBILIARE ABBANDONATO: IL CASO DI CASTEL DEL GIUDICE IN MOLISE"

La gestione efficace del patrimonio immobiliare abbandonato costituisce una delle principali urgenze della società contemporanea, necessaria, in particolare, per un'efficiente gestione del territorio perseguendo, al contempo, obiettivi di basso impatto ecologico.

L'urgenza è particolarmente avvertita nel contesto italiano. In Italia si stimano circa 620.000 edifici abbandonati, con un incremento del 123% registrato solo nell'ultimo decennio. Nel contesto attuale, segnato dalla crisi climatica, dall'emergenza abitativa e soprattutto dalla necessità inderogabile di fermare il consumo di suolo, questo dato appare critico e allarmante. In tale scenario, la questione del patrimonio edilizio dismesso dovrebbe assumere un ruolo strategico, in particolare nelle politiche dedicate alle aree interne.

In primo luogo, oggetto della Tesi, dal titolo "*Riabitare, ripensare e riattivare il patrimonio immobiliare abbandonato: il caso di Castel del Giudice in Molise*", è la convinzione secondo cui la riappropriazione di tali immobili da parte delle amministrazioni comunali, unita al ripristino della loro funzione sociale, possa rappresentare una leva fondamentale per valorizzare i territori, il paesaggio e le città, rafforzandone il tessuto comunitario.

In secondo luogo, il metodo adottato si basa sia sull'analisi di un caso studio emblematico di partenza sia su un rigoroso inquadramento teorico degli attuali strumenti e istituti del diritto urbanistico. Tale metodo, arricchito con una ricerca sul campo condotta con costanti interazioni con il sindaco, l'ufficio tecnico e la cittadinanza, si pone l'obiettivo di osservare le ricadute concrete degli strumenti in astratto messi a disposizione, per una più efficace e robusta comprensione dei fenomeni e delle dinamiche studiate.

Nella prima parte, il lavoro inquadra il contesto delle aree interne italiane, caratterizzate da fragilità demografica, economica e infrastrutturale. La Strategia Nazionale per le Aree Interne (SNAI) le definisce in contrapposizione ai poli urbani, individuando quattro categorie di comuni (periurbani, intermedi, periferici e ultraperiferici) sulla base della distanza dai centri che offrono i servizi essenziali. Nonostante spopolamento, isolamento e debolezza economica, questi territori custodiscono risorse ambientali, culturali e sociali di grande rilievo.

Il caso studio analizzato è Castel del Giudice, comune ultraperiferico del Molise che, pur in condizioni di marginalità, ha avviato da oltre vent'anni un percorso virtuoso di rigenerazione.

Un secolo fa Castel del Giudice contava oltre mille abitanti; oggi ne restano poco più di trecento. Il borgo è emblematico poiché, in particolare, condivide con molti paesi delle aree interne un ingente patrimonio immobiliare abbandonato. Il percorso di rigenerazione prese avvio nei primi anni Duemila, quando l'amministrazione decise di colmare il vuoto lasciato, da oltre trent'anni, dalla chiusura delle scuole elementare e materna. Attraverso la costituzione di una società pubblica partecipata dal comune, da circa trenta cittadini volontari e da alcuni imprenditori, quegli edifici ormai inutilizzati furono riconvertiti in una Residenza Sanitaria Assistenziale e in una Residenza per Anziani, restituendo loro una funzione sociale e rispondendo ai bisogni attuali della comunità.

Una seconda azione di rigenerazione territoriale riguardò il recupero di alcune stalle abbandonate, che vennero convertite in un albergo diffuso grazie all'impiego di una Società di Trasformazione Urbana (STU). Questo strumento, introdotto dall'art. 120 del Testo Unico degli Enti Locali, consiste in una società di capitali a prevalente partecipazione pubblica, costituita dagli enti locali per realizzare interventi complessi di riqualificazione e valorizzazione urbana e avente come scopo sociale la pianificazione e attuazione di programmi di recupero, trasformazione, riuso e gestione di parti del territorio urbano degradate o dismesse.

Più recentemente il Comune ha ottenuto, a seguito di una controversia amministrativa con Pietrabbondante, un finanziamento di 20 milioni di euro nell'ambito del PNRR, "Bando Borghi". Con tali risorse sono in corso progetti come un forno e un mulino di comunità, un *senior social housing*, un bar sulla piazza principale e nuove strutture destinate a chi desidera vivere e lavorare a Castel del Giudice. Tutti gli interventi si basano sul recupero di immobili abbandonati che avevano perso la loro funzione sociale.

La seconda parte della Tesi affronta il lato teorico e giuridico con due obiettivi principali: (*i*) indagare i presupposti normativi che legittimano l'intervento pubblico rispetto ai beni immobili abbandonati di proprietà privata; (*ii*) individuare gli strumenti giuridici a disposizione delle amministrazioni locali per gestire il patrimonio immobiliare abbandonato sia pubblico che privato.

In primo luogo, l'analisi mostra come l'abbandono immobiliare e il conseguente degrado urbano che da esso deriva non siano mai un fatto esclusivamente privato, costituendo, questi, un problema sempre collettivo. Il fenomeno dell'abbandono immobiliare, infatti, è eterogeneo e multiforme e risulta più o meno problematico a seconda di alcune variabili, tra cui la zona territoriale, il bene coinvolto e la relativa titolarità. In particolare, i beni abbandonati di proprietà pubblica risultano assai problematici, anche se solo inutilizzati, rappresentando essi uno spreco di risorse, nonché un rischio per la sicurezza collettiva, per il decoro urbano e la salute pubblica. Per questa ragione l'amministrazione dovrà (e potrà) intervenire in modo diretto e immediato per riattivare e recuperare gli stessi edifici di sua proprietà.

In secondo luogo, l'analisi si è concentrata sull'evoluzione del diritto di proprietà, studiandone le diverse accezioni ed interpretazioni succedutesi nel corso del tempo. Originariamente il diritto di proprietà costituiva un diritto assoluto e intangibile, nonché il modo con cui l'individuo riuscì ad affrancarsi dagli *status* tipici del periodo precedente alla Rivoluzione francese. Oggi, invece, risulta fondato su una concezione dinamica e solidaristica, deve essere bilanciato con altri diritti e, quindi, ridefinito alla luce della responsabilità sociale che lo accompagna.

In particolare, nel campo del diritto urbanistico contemporaneo il diritto in questione si fonda su una visione relazionale e funzionale della proprietà, secondo la quale l'utilizzo del bene deve essere compatibile con l'ordinamento giuridico, con la destinazione territoriale e con le esigenze della collettività. In tale prospettiva, dunque, la proprietà non si definisce più tanto per il contenuto dei poteri che attribuisce, quanto piuttosto per le regole e le condizioni che ne disciplinano l'esercizio.

A sancire questo mutamento storico e sociale è la Costituzione repubblicana che, all'articolo 42, tutela la proprietà privata subordinandola al rispetto della sua funzione sociale. Se in passato l'abbandono dei beni, inteso come mancato uso e manutenzione, era tollerato e persino protetto dall'ordinamento, oggi non è più giuridicamente accettabile. Temi come il consumo di suolo, la rigenerazione dei territori marginali e la riqualificazione delle aree urbane degradate hanno infatti assunto un ruolo centrale, rendendo l'inerzia proprietaria un comportamento antisociale. Ne consegue che la prolungata inattività sul bene non deve più godere di tutela giuridica, se non in presenza di un

interesse rilevante del proprietario. In questa prospettiva, la proprietà privata può ritenersi estinta o radicalmente conformata quando l'abbandono persiste e risulta lesivo dell'interesse collettivo.

In altre parole, il disinteresse dei proprietari senza una valida motivazione esclude i beni dalle logiche del mercato, considerandoli, così, alla stregua di beni comuni. Quest'ultimi vennero definiti per la prima volta nel 2007 dalla Commissione Rodotà come quei beni che, pur essendo ancora formalmente di proprietà privata, hanno cessato di svolgere una funzione sociale, ricadendo pertanto nel patrimonio collettivo. Essi devono essere gestiti in quanto utilità funzionale all'esercizio dei diritti fondamentali, nonché al libero sviluppo, alla promozione e alla realizzazione della persona umana.

In terzo luogo, la Tesi individua gli strumenti realmente a disposizione dello Stato, delle regioni e degli enti locali. I più importanti, utilizzabili a livello comunale, sono tre: le ordinanze contingibili e urgenti, l'esproprio per pubblica utilità, e il "Regolamento per l'acquisizione e l'uso dei beni immobili abbandonati".

Le ordinanze contingibili e urgenti, disciplinate dagli articoli 50 e 54 del Tuel, sono lo strumento con cui il Sindaco può fronteggiare situazioni straordinarie caratterizzate da particolare urgenza e pericolosità. Esse devono essere adeguatamente motivate, proporzionali e, soprattutto, temporanee, avendo un'efficacia derogatoria e potenzialmente anche *contra legem*. Esse vengono utilizzate per fare fronte a situazioni di inerzia proprietaria dove l'abbandono degli immobili può risultare pericoloso per l'incolumità e la salute pubblica.

L'esproprio per pubblica utilità, poi, assume particolare rilievo soprattutto in relazione alla proposta di legge ordinaria presentata nel 2018 dalla deputata Martina Nardi, attualmente in esame di commissione. Essa mira a introdurre l'articolo 7-*bis* nel Testo Unico sugli espropri (D.P.R. 327/2001). In base al nuovo articolo, il Comune potrebbe disporre l'espropriazione di immobili in stato di grave degrado strutturale, qualora il proprietario, nonostante una specifica ordinanza comunale, ometta di eseguire gli interventi urgenti necessari a prevenire rischi per la pubblica incolumità, oppure in caso di degrado o abbandono protratto per almeno dieci anni.

Infine, merita attenzione lo strumento regolamentare denominato "Regolamento per l'acquisizione al patrimonio comunale, la riqualificazione e il riuso, anche attraverso l'assegnazione a terzi, di beni in stato di abbandono nel territorio comunale". Emanato per la prima volta dal Comune di Terre Roveresche (Marche), dal 2025 è al centro di una campagna nazionale promossa dal Forum

Salviamo il Paesaggio, volta a diffonderne la conoscenza e a favorirne l'adozione da parte del maggior numero possibile di amministrazioni locali.

Il regolamento si basa sull'articolo 42 della costituzione, poiché, a seguito dell'abbandono, i beni immobili non risponderebbero più ad alcuna funzione sociale e, per questa ragione, essi ricadrebbero *ope constitutionis* nel patrimonio collettivo, destinati pertanto al soddisfacimento dell'interesse generale. Di conseguenza, potranno essere acquisiti coattivamente dall'amministrazione per essere oggetto di concessione, gestione o utilizzo a seconda delle forze economiche e delle strategie politiche rilevanti di volta in volta.

La parte finale della Tesi si muove dalla considerazione per cui le azioni e gli strumenti proposti e analizzati risultano ancora poco diffusi e utilizzati.

Di conseguenza, si individuano tre direttrici operative per una prospettiva futura: (*i*) una riforma legislativa capace di rendere gli strumenti a disposizione delle amministrazioni locali più semplici, rapidi e vincolanti, superando l'attuale frammentazione; (*ii*) una *governance* multilivello e policentrica, basata sulla collaborazione intercomunale e sul coordinamento tra istituzioni locali, regionali, nazionali ed europee; (*iii*) il rafforzamento delle comunità locali come co-protagoniste dei processi di rigenerazione, secondo il paradigma dei beni comuni e il principio di sussidiarietà orizzontale sancito dall'articolo 118 della costituzione.

Queste tre direttrici, però, fanno parte di una visione progettuale diametralmente opposta a quella di "accompagnamento al declino" evocata dal nuovo Piano Strategico Nazionale Aree Interne e, affinché si realizzino, richiedono con urgenza che esperienze come quella di Castel Del Giudice siano conosciute non solo dagli esperti del settore, ma anche dalla cittadinanza e dagli amministratori locali**,** così da porsi come esempio virtuoso.

Il successo di queste esperienze, unitamente all'esigenza di salvaguardare l'unità della Repubblica**,** dovrebbe indurre lo Stato a scongiurare il rischio di un'Italia a due velocità. Trascurare i territori marginali significherebbe, infatti, accettare una pericolosa distinzione tra cittadini di "serie A" e cittadini di "serie B", in aperta violazione dei principi costituzionali di uguaglianza e di coesione nazionale. Una simile scelta comporterebbe, altresì, la perdita irreversibile di risorse naturali, ambientali, infrastrutturali e culturali che il Paese non può più permettersi di disperdere.