

CERIDAP

RIVISTA INTERDISCIPLINARE SUL
DIRITTO DELLE AMMINISTRAZIONI
PUBBLICHE

Estratto

Fascicolo Speciale n. 5 (2025)

Strumenti e sedi di raccordo nella
governance multilivello

Coordinamento e raccordi nella gestione dei beni immobili pubblici nelle città: limiti e prospettive

Pier Marco Rosa Salva

DOI: 10.13130/2723-9195/2025-4-44

Il contributo affronta il tema della gestione dei beni immobili pubblici nelle città, quale funzione essenziale della più ampia azione pubblica finalizzata a garantire uno sviluppo urbano sostenibile e inclusivo. Esso evidenzia la carenza attuale di adeguate soluzioni in grado di promuovere un coordinamento efficace tra le scelte delle amministrazioni titolari di beni, indispensabile per superare la frammentazione gestionale e delineare strategie unitarie di valorizzazione e rigenerazione territoriale. Sono quindi analizzati i possibili strumenti di coordinamento, tanto procedurali quanto programmatici, da utilizzare quali potenziali leve per costruire visioni condivise nella gestione del patrimonio immobile pubblico.

Cooperation and Coordination in the Management of Public Real Estate Assets in Cities: Limits and Perspectives

The contribution examines the management of public real estate assets in cities as an essential function of the broader public action aimed at ensuring sustainable and inclusive urban development. It highlights the current lack of adequate instruments capable of promoting effective coordination among the choices made by the asset-holding public administrations, an indispensable condition to overcome managerial fragmentation and to outline unified strategies for enhancement and territorial regeneration. It therefore analyses possible coordination tools – both procedural and programmatic – that could be employed as potential levers for building shared visions in the governance of public real estate assets.

Sommario: 1. Gli immobili pubblici quali componenti delle città.- 2. La

valorizzazione funzionale degli immobili pubblici nelle e per le città.- 3. La valorizzazione dei beni tra disorganizzazione locale ed esigenze di raccordo.- 4. L'effetto coordinante derivante dalla pianificazione del territorio.- 5. Ipotesi e limiti del coordinamento positivo nelle scelte in materia di destinazione dei beni.- 6. Spunti per una implementazione del coordinamento nella gestione dei beni immobili pubblici.

1. Gli immobili pubblici quali componenti delle città

Le città, intese quali ambiti locali ove si svolge in modo prevalente la vita del singolo nell'epoca contemporanea^[1], rappresentano realtà complesse^[2], espressioni storiche delle singole comunità^[3] e dell'insieme delle loro componenti ambientali, edilizie, urbanistiche, paesaggistiche e culturali nonché delle attività che ivi sono insediate e che quotidianamente vengono esercitate. Esse sono la proiezione di una pluralità di attività, funzioni e dinamiche differenti, non solo private ma anche pubbliche, che concorrono a definirne – soprattutto nella loro dimensione fisica ed estetica, derivante dal territorio e da quanto in esso edificato^[4] – l'identità e la percezione stessa che di esse hanno coloro che le frequentano.

In questo senso, ogni spazio urbano è venuto nel tempo ad assumere un'identità propria, determinata dalla combinazione di elementi naturali, culturali, sociali e materiali: il paesaggio, l'edificato, la memoria storica, i valori simbolici e le pratiche collettive, che concorrono a definire il carattere distintivo di ciascuno spazio urbano e delle sue qualità^[5]. E tali elementi, a partire in particolare dall'elemento estetico e funzionale, si riflettono sulla qualità stessa della vita degli abitanti, sull'interazione sociale e in generale sulla convivenza civile^[6].

Proprio nella prospettiva di garantire il migliore contesto per lo sviluppo della vita cittadina, diviene dunque fondamentale preservare, sviluppare e gestire in una prospettiva sostenibile e inclusiva ogni elemento che compone il contesto di vita locale^[7].

Tra questi evidentemente vi sono anche i beni immobili appartenenti a soggetti pubblici^[8], che possono essere utilizzati quali strumenti di amministrazione pubblica^[9], e in tal senso divenire oggetto di una funzione o servizio oppure essere affidati a terzi o agli stessi cittadini secondo le logiche della sussidiarietà

orizzontale per il raggiungimento di determinati fini^[10]. La questione involge non solo una scelta in merito al senso e allo scopo che si vuole dare alla funzione di gestione e valorizzazione di questi beni pubblici, ma anche al coordinamento stesso delle scelte di gestione poste in essere da tutti i soggetti pubblici titolari di beni immobili nella città^[11].

Il tema appare particolarmente interessante in quanto è in generale attraverso la destinazione e l'uso dei suoi beni immobili che la città non resta un mero agglomerato fisico, ma diviene un bene collettivo portatore di senso, identità e memoria per coloro che la abitano e frequentano.

2. La valorizzazione funzionale degli immobili pubblici nelle e per le città

Il tema della destinazione e dell'uso^[12] dei beni pubblici è da sempre uno dei più affrontati dalla letteratura giuridica in materia^[13], in quanto afferente alla loro capacità di concorrere a soddisfare in modi diversi l'interesse pubblico^[14].

Il significato stesso del bene pubblico muta, d'altra parte, secondo la destinazione che gli si attribuisce: da mera fonte di entrate – talvolta ottenute a discapito di altri valori o interessi collettivi – a vero strumento al servizio della comunità, in una prospettiva funzionale coerente con l'insieme di esigenze e valori, anche ambientali e sociali, del contesto di riferimento. Non è un caso che illustre dottrina, a seguito delle privatizzazioni degli anni Novanta, abbia già rilevato come «*il profilo dominicale viene a scomparire, mentre diventa centrale quello della destinazione del bene allo scopo di pubblico interesse e della relativa disciplina intesa a garantirlo*»^[15].

La scelta dell'Amministrazione, titolare della funzione di gestione del bene, in merito agli usi cui destinarlo diviene dunque un momento decisionale fondamentale, espressione di una valutazione discrezionale che, seppur da svolgersi entro margini variabili a seconda della tipologia di bene (demaniale, indisponibile o disponibile)^[16], non può trascendere dal quadro valoriale di riferimento e dal considerare gli interessi pubblici del territorio in cui si inserisce.

Si tratta di una decisione attinente proprio al tipo di valorizzazione che si vuole operare, che se calata nelle esigenze di città e contesti locali contemporanei, si trova a dover affrontare il tema della sostenibilità, obiettivo che anche la pubblica

amministrazione deve perseguire in modo trasversale^[17] e che, dovendo essere considerato in ogni processo decisionale discrezionale^[18], come peraltro rilevato dalla giurisprudenza amministrativa in talune pronunce^[19], inevitabilmente rileva anche nella gestione dei beni soggettivamente pubblici. Ciò con una incidenza sui margini di scelta dell'Amministrazione che appare tanto più rilevante quanto più ampio è l'ambito decisionale rimesso dall'ordinamento all'Amministrazione titolare della funzione gestoria rispetto alla destinazione del singolo bene.

Infatti, con riferimento ai beni demaniali e patrimoniali indisponibili, l'Amministrazione, pur nell'ambito di margini di discrezionalità comunque esistenti e a tratti di una certa consistenza^[20], incontra una serie di limiti, variabili in ragione della natura del bene e delle connesse discipline settoriali che possono venire in considerazione, che sono di particolare pregnanza soprattutto per i primi, ove la scelta tra i diversi usi dovrebbe essere obiettivamente giustificata con riguardo agli interessi generali che il bene risulta ontologicamente destinato a soddisfare^[21]. I margini di decisione sono invece più ampi all'evidenza nella gestione del patrimonio disponibile, ove, salvo la necessità di una gestione attenta sotto il profilo finanziario, ogni altra scelta resta rimessa alle valutazioni dell'Amministrazione.

Entro questi margini, la finalizzazione dell'ordinamento alla tutela della sostenibilità appare oggi sollecitare una rimeditazione della funzione dei vari beni, non più comprimibile in sole esigenze finanziarie, ma da orientare alla soddisfazione di interessi pubblici più ampi, in un'ottica di valorizzazione che, pur contemplando anche il profilo economico, miri a garantirne una migliore fruizione da parte della collettività in termini più estesi.

Le scelte sulla destinazione dei beni pubblici dovrebbero orientarsi prioritariamente a massimizzare la loro funzione per la comunità e il territorio, secondo una logica di interesse pubblico che, pur nel rispetto dei principi generali (tra cui evidentemente l'equilibrio di bilancio), si fonda su una valutazione complessiva e assiologicamente orientata, iscritta nel solco dei principi di solidarietà ed egualianza degli artt. 2 e 3 Cost., nonché di tutela e valorizzazione dei beni culturali, del paesaggio e dell'ambiente, a favore tra l'altro delle generazioni future^[22], di cui all'art. 9 Cost., ovvero in generale di quella declinazione sostenibile dello sviluppo economico espressa anche dall'art. 41 nonché dall'^[23]art. 2, comma 2, Cost.

Se infatti i beni rilevano non in sé, ma come espressioni di utilità, e se in capo alle autorità pubbliche è ravvisabile una posizione di dovere istituzionale, che emerge in particolare in materia di protezione ambientale, da considerarsi sempre nelle fasi decisionali^[23], una tale esigenza non può non imporsi nella funzione di gestione dei beni immobili. Tanto che nella ponderazione sulla destinazione cui adibire il bene l'Amministrazione dovrebbe sempre considerare, quale interesse primario o almeno secondario, anche l'esigenza di garantire lo sviluppo sostenibile del contesto in cui esso è inserito, rifuggendo da logiche incentrate unicamente sullo sfruttamento economico.

Una tale lettura appare costituzionalmente orientata e in linea con le disposizioni normative e programmatiche derivanti dell'ordinamento dell'Unione Europea. Essa appare inoltre già rintracciabile anche nella legislazione nazionale, in particolare in taluni istituti che erano stati introdotti dal Legislatore, sebbene siano risultati largamente inutilizzati, come gli artt. 3-*bis* e 3-*ter* del d.l. n. 351/2001 (introdotti rispettivamente dalla l. n. 296/2006 e dal d.l. n. 201/2001), ove prevedono forme di valorizzazione incentrate su riqualificazione e riconversione del patrimonio pubblico, anche secondo principi di cooperazione e co-pianificazione, relegando la stessa alienazione a ipotesi meramente recessiva.

È poi nella legislazione regionale in materia di governo del territorio^[24] che si trova ulteriore conferma di questa declinazione, verso sostenibilità e rigenerazione di città e contesti locali, delle varie funzioni rilevanti in materia territorio, che – come ormai messo ben in luce dalla dottrina^[25] – devono generalmente riorientarsi in una logica incentrata sui valori della sostenibilità, della tutela del suolo, del recupero dei tessuti urbani esistenti, in una prospettiva dinamica attinente alla “città viva” e alla sua dimensione sociale, non limitata al mero rapporto tra edificato e profili naturali e paesaggistici.

Accedendo a una tale chiave interpretativa, è la stessa nozione di valorizzazione dei beni immobili pubblici che deve essere rimeditata e colmata di un nuovo significato, analogamente a quanto avviene nel settore dei beni culturali, ove la dottrina, soprattutto recente, si è interrogata sul senso del termine^[26]. Questo, infatti, che di per sé non si presta a una interpretazione univoca^[27], deve essere declinato in relazione a un preciso fine, al contesto e al quadro valoriale di riferimento, eventualmente anche cumulando – ma con priorità diverse – una pluralità di possibili declinazioni, come quelle estetiche, politiche ed economiche,

focalizzandosi però sempre sul valore d'uso piuttosto che su quello di scambio. La valorizzazione rappresenta infatti una funzione strumentale rispetto a un obiettivo che deve essere identificato dall'Amministrazione^[28], in una prospettiva costituzionale personalistica, che mira a realizzare l'egualanza sostanziale e a creare le condizioni, ambientali, sociali ed economiche che consentono lo sviluppo della presente e delle future generazioni, in termini spirituali e materiali^[29].

E ciò risulta tanto più importante nei contesti odierni, ove le città divengono più insicure, sopraffatte da un turismo di massa “mordi e fuggi”, con ampie aree di degrado, richiamando l'attenzione sulla declinazione in termini sociali della sostenibilità, e dunque sulla necessità di migliorare la vivibilità stessa degli ambiti locali.

La valorizzazione cui dovrebbe tendere la gestione di tutti i beni immobili dell'Amministrazione^[30], compresi quelli del patrimonio disponibile, dovrebbe allora orientarsi per concorrere a permettere il pieno sviluppo della persona umana e la possibilità di vivere all'interno di un contesto dignitoso e sano, con rimozione degli attuali ostacoli di ordine economico, sociale e ambientale^[31].

In questa prospettiva i beni immobili pubblici divengono strumenti fondamentali per sostenere politiche di insediamento di attività produttive, artigianali e commerciali, per promuovere lo sviluppo del terzo settore, favorire la residenzialità e incentivare il recupero di opere incongrue, quartieri o aree degradate. Più in generale, tali beni assumono un ruolo centrale nella rigenerazione urbana, in particolare nelle città d'arte, dove la pressione turistica e la speculazione immobiliare privata ne hanno stravolto i caratteri tradizionali, esito di una valorizzazione meramente economica degli immobili, progressivamente abbandonati dai residenti a favore di locazioni brevi (favorte in maniera invasiva dalle piattaforme telematiche come Airbnb) o dalle attività storiche e tradizionali a favore di quelle votate esclusivamente al turismo^[32], nonché in tante altre realtà locali in declino (come i c.d. *brownfields*^[33], “terreni scuri”, e le aree interne^[34]).

3. La valorizzazione dei beni tra disorganizzazione locale ed

esigenze di raccordo

Affinché una tale prospettiva di valorizzazione funzionale dei beni pubblici possa avere pieno successo e risultare apprezzabile concretamente sul piano territoriale, è tuttavia necessario considerare come essa venga esercitata nell'ambito di contesti complessi, come sono le città e più ampiamente le aree urbane contemporanee, caratterizzate da una fitta interrelazione tra funzioni, interessi e soggetti^[35].

Complessità che caratterizza la stessa azione amministrativa, incentrata non più su approcci lineari e settoriali ma su forme di governo policentriche e reticolari. Proprio nelle città e negli ambiti urbani e locali dell'epoca contemporanea si sviluppano quei modelli organizzativi^[36] dell'amministrazione di tipo composto e a rete^[37], ove l'esito della *governance* è il frutto di un'azione sviluppata da una pluralità di attori diversi^[38], pubblici e privati, e nei quali un ruolo certamente rilevante svolgono gli enti locali^[39] (i comuni *in primis*, ma anche gli enti di cooperazione intercomunale e di area vasta^[40]).

Dalla pluralità di attori discende, però, evidentemente, il rischio di azioni amministrative separate e autonome, tendenti verso fini e progetti che possono anche risultare in contrasto tra loro, ostacolando magari l'attuazione di quella visione su sviluppo e tutela dell'ambito locale che i cittadini, per il tramite delle loro Amministrazioni comunali, intenderebbero realizzare.

E un tanto si verifica anche – o si può verificare – proprio in relazione al fine perseguito da ogni ente nella gestione dei suoi beni immobili, ove solo adeguate soluzioni di coordinamento possono prevenire decisioni conflittuali o disfunzionali rispetto all'implementazione di una visione condivisa del territorio.

Se infatti già di per sé vi è una fisiologica conflittualità degli interessi presenti nella collettività rispetto alle utilità che i beni possono offrire^[41], le contrapposizioni tra gli usi cui essi vengono destinati, dunque tra le sottostanti conseguenze che ne derivano in termini di sviluppo del territorio, aumentano esponenzialmente nel momento in cui in una città vi sono beni pubblici gestiti da soggetti diversi.

Ne può essere testimonianza la contrapposizione che si instaura frequentemente tra i soggetti pubblici operanti su un medesimo territorio e che può sfociare sul piano giudiziario. Si pensi alle città portuali, ove alla visione delineata dai Comuni tramite gli strumenti di pianificazione si può contrapporre – per gli ambiti sottoposti alla loro competenza, ma con evidenti riflessi su tutta la città –

quella propria delle Autorità di Sistema Portuale, tenute ad adottare il proprio Piano Regolatore di Sistema Portuale^[42] e a gestire di conseguenza i loro beni, pur se totalmente compenetrati nel tessuto urbano, del quale possono costituire elemento essenziale^[43].

Se un tanto risulta legittimo da un lato, in relazione all'esclusività della competenza propria di ciascuna Amministrazione in materia, in particolare per quanto riguarda la funzione gestoria dei beni, nondimeno un esercizio scoordinato si traduce – o può tradursi – in un incongruo e frammentato sviluppo del medesimo territorio, circostanza che sempre in relazione alle città portuali è ad esempio particolarmente significativo a seguito delle riforme che hanno interessato l'art. 5, l. 84/1994^[44], non risultando più previsto un effettivo coordinamento tra il piano portuale e il piano regolatore generale^[45].

Ma le stesse problematiche si rintracciano, ad esempio, nelle città d'arte, ove agli interventi delle Amministrazioni comunali per ridurre lo sfruttamento turistico a favore di una città vivibile per i cittadini si possono contrapporre le politiche di gestione dei beni di altre amministrazioni pubbliche, che ben potrebbero – come in effetti avviene – incentrarsi su logiche di sfruttamento economico, anche nel settore turistico^[46], pienamente contrapposte a quelle dell'ente locale rappresentativo della collettività di riferimento^[47].

E così le medesime problematiche si possono porre in ogni anche piccola città in cui i beni immobili appartenente a soggetti pubblici diversi potrebbero essere gestiti in maniera antitetica.

La riconduzione a coerenza di tutte le funzioni che incidono sulla medesima realtà presuppone allora inevitabilmente un adeguato coordinamento tra gli enti titolari di beni, in vista possibilmente di un loro raccordo secondo un disegno unitario per il raggiungimento di risultati di interesse comune^[48].

Delineata la questione, si tratta, allora, di verificare quali meccanismi giuridici possano essere rintracciati nell'ordinamento al fine di armonizzare la gestione dei beni da parte delle amministrazioni che ne sono titolari – e che evidentemente non si trovino tra loro in una posizione di subordinazione – in contesti complessi quali quelli cittadini e urbani.

La prospettiva si richiama al principio di unità della funzione pubblica^[49], per cui le plurime forme di intervento in un medesimo contesto devono raccordarsi tramite soluzioni procedurali ma anche organizzative^[50], e si lega al principio

del risultato, dal quale discende l'esigenza di superare una considerazione atomistica dell'attività amministrativa in favore di una visione unitaria che, attraverso apposite sedi di ponderazione e relazione, consenta di ricomporre a livello funzionale quella necessaria unitarietà dell'organizzazione pubblica complessiva^[52], che strutturalmente non sussiste, neppure a livello locale, in ragione della complessità che essa è venuta ad assumere.

Si tratta, dunque, di rileggere le relazioni organizzative tra gli enti titolari di beni in una prospettiva dinamica^[53], in particolare focalizzandosi sul tema del coordinamento^[54], che appare la condizione necessaria per permettere una effettiva e complessiva rigenerazione sostenibile dei contesti locali, soprattutto urbani, in modo da conservare e rafforzare la compattezza e vitalità non solo del tessuto urbanistico ed edilizio, ma anche di quello economico, sociale, culturale e ambientale^[55].

Il coordinamento si ricollega evidentemente soprattutto al principio di leale cooperazione, quale canone che deve ispirare l'azione di ogni Amministrazione, nel momento in cui la cura dell'interesse pubblico di cui è portatrice non può prescindere dalla composizione con gli interessi relativi ad altri soggetti pubblici^[56]. Il coordinamento rappresenta un principio generale cui devono attenersi i rapporti tra enti^[57], che si sostanzia in un'attività concertativa e di raccordo della loro azione^[58], espressione dell'art. 97 Cost.^[59] e canone che deve necessariamente ispirare le relazioni tra diverse pubbliche amministrazioni, soprattutto quelle tra Stato, Regioni e autonomie locali^[60], nel momento in cui operano in maniera autonoma e in posizione di equiordinazione, al fine di armonizzarne l'azione, pur preservando le esigenze di autonomia. Sino eventualmente a sfociare in forme di cooperazione e collaborazione ove gli enti operano congiuntamente, svolgendo attività complementari e reciprocamente funzionali.

Non è un caso che per lo stesso Consiglio di Stato, quando le competenze sono ripartite fra più amministrazioni, è necessario un dialogo effettivo volto a tutelare l'esercizio reciproco delle funzioni^[61]. E per la stessa dottrina questo dovere di assicurare il coordinamento risulta ormai vincolare tutti i soggetti istituzionali, pur in misura diversa e secondo le funzioni e l'ambito dei poteri di ciascuno^[62], ma tanto da potersi trarre la possibile configurazione di profili di responsabilità in caso di sua violazione^[63].

Si tratta dunque di ordinare e rendere coerente l'attività di diverse strutture od

organizzazioni in vista di risultati di interesse comune^[64], attraverso apposite soluzioni organizzative oppure procedurali^[65], le quali possono assumere connotazione negativa, ove volte a evitare che l'azione di alcuni soggetti possa ostacolare il raggiungimento degli obiettivi degli altri, o positiva, quando dirette a realizzare o quantomeno a indirizzare verso un obiettivo di interesse comune le azioni delle diverse amministrazioni.

Al fine di provare a garantire una coerenza nella gestione dei beni dei vari enti che ne sono titolari in un medesimo territorio appare allora necessario verificare quali forme di coordinamento, di tipo negativo e positivo, siano ritracciabili nell'ordinamento.

4. L'effetto coordinante derivante dalla pianificazione del territorio

Una prima forma di raccordo e coordinamento delle modalità di gestione dei beni pubblici appare rintracciabile nella disciplina in materia di pianificazione degli usi del territorio e degli immobili che sullo stesso insistono, per come viene a delinearsi dalla combinazione tra discipline nazionali e regionali, essendo riconducibile la questione alla materia governo del territorio, come noto assegnata alla legislazione concorrente tra lo Stato e le Regioni^[66].

Piani e programmi di governo del territorio rappresentano, d'altra parte, una particolare forma di coordinamento, destinata a sostanziarsi nella conformazione di fini e contenuti delle possibili iniziative di sviluppo e utilizzo del territorio^[67]. Più in generale, la programmazione, quale metodo generale dell'azione pubblica volta a garantire – peraltro a sua volta proprio attraverso i meccanismi del coordinamento^[68] – un effetto coordinante che prevenga azioni amministrative disfuzionali e consenta uno sviluppo complessivo e armonico del territorio^[69], inevitabilmente viene in considerazione in materia di beni immobili pubblici.

Gli enti titolari possono infatti utilizzarli non solo nei limiti della loro destinazione intrinseca, qualora trattasi di beni riservati, ma altresì delle destinazioni d'uso previste dall'Amministrazione comunale con gli strumenti di governo del territorio, le quali conformano soprattutto l'uso dei beni del patrimonio disponibile.

Preme in particolare focalizzarsi in questa sede proprio sulla destinazione d'uso^[70],

che rappresenta la funzione – urbanistica, edilizia ma non solo – di un bene immobile, per come specificata dagli strumenti urbanistici generali^[72]. Se anche i beni riservati, come da tempo rilevato dalla dottrina^[73], sono in via di principio sottratti e risultano insensibili ai vincoli di pianificazione, essendo rimesse all’Amministrazione preposta alla loro gestione le decisioni relative al loro utilizzo e ad eventuali loro trasformazioni strutturali^[74], nondimeno restano salvi taluni limiti, negli anni sempre più sensibili anche alle esigenze di coordinamento soprattutto con i piani di governo del territorio. Piani che rappresentano invece un limite per quanto riguarda la gestione dei beni del patrimonio disponibile, che deve avvenire nel loro rispetto, al pari di quanto avviene per i beni privati.

Quanto ai beni riservati, non è dato all’ente comunale, titolare del potere pianificatorio, modificare unilateralmente la loro destinazione, imponendosi il rispetto di forme di coordinamento previste oggi normalmente dalle discipline approvate dalle Regioni, alle quali – come accennato – spetta la competenza legislativa concorrente relativa al governo del territorio^[75].

Si tratta di una forma di tutela che si inscrive nel solco di un principio generale risalente alla legge urbanistica n. 1150/1942, per cui era necessario richiedere il concorso dell’Amministrazione statale, poi anche di quella regionale, quando si trattava di incidere sulla disciplina urbanistica di un loro bene pubblico^[76]. Anche quando il potere di approvazione dei piani regolatori è stato trasferito dallo Stato alle Regioni, il principio per cui la pianificazione urbanistica non può svilupparsi senza il concorso dell’ente titolare del bene è rimasto fermo, risultando confermato dalla stessa giurisprudenza costituzionale^[77].

E a tale principio si sono adeguate le discipline regionali, come ad esempio quella tracciata dall’art. 28 della l.r. Veneto n. 11/2004, laddove prevede che «*i comuni, successivamente al deposito del piano di assetto del territorio (PAT) e del piano degli interventi (PI) adottati, relativamente ad ambiti ed immobili demaniali o di proprietà di enti regionali, devono acquisire, in sede di conferenza dei servizi, l’assenso alle modifiche delle vigenti previsioni ovvero delle destinazioni d’uso proposte con lo strumento urbanistico adottato»*. Parimenti, in Friuli Venezia Giulia, alla stregua dell’art. 5, l.r. n. 5/2007, «*La Regione promuove il raggiungimento delle intese obbligatorie con gli organi statali competenti per i mutamenti di destinazione dei beni immobili appartenenti al demanio o al patrimonio indisponibile dello Stato»*.

Per il resto, la tutela della destinazione pubblica propria dei beni riservati prevale sulla pianificazione comunale, la quale non può incidere sulla medesima^[78], salve però le generali norme urbanistiche su distanze, altezze e rapporti con le opere di urbanizzazione, le quali si applicano anche ai beni immobili riservati, quando risultino compatibili per natura e contenuto. Diversamente, per gli immobili non appartenenti a categorie riservate, dunque quelli disponibili, resta invece necessario il rispetto delle previsioni vigenti, pur se destinati a finalità di rilievo pubblicistico^[79].

In questo contesto, onde assicurare un utilizzo dei beni, anche riservati, che sia il più possibile compatibile con una concezione unitaria dello sviluppo del territorio locale, appare allora fondamentale rafforzare le forme di coordinamento tra funzione di gestione dei beni e funzione di pianificazione. Ciò quantomeno attraverso soluzioni procedurali che assicurino una presa in considerazione della visione del territorio che emerge dal piano urbanistico da parte degli altri enti, prima dell'adozione della scelta sull'uso cui destinare il loro bene. Una tale necessità di coordinamento, pur non vincolante ma necessaria, pare potersi oggi imporre già a livello interpretativo, sulla base dei principi sopra esaminati, nella prospettiva solidaristica di garantire coerenza e unità alle varie funzioni destinate ad avere risvolti in un certo ambito territoriale, ferma l'opportunità di valutare l'eventuale introduzione sul piano del diritto positivo di ulteriori soluzioni che possano rafforzare un tale dovere di coordinamento.

Passando al profilo più strettamente edilizio, l'ordinamento disciplina un regime speciale per l'attività della P.A. diretta alla realizzazione di opere pubbliche, mentre in tutti gli altri casi di attività edilizia si applicano le regole generali^[80].

La disciplina di riferimento si rintraccia a livello statale nel d.p.r. n. 380/2001, in particolare nell'art. 7, che esclude dal perimetro di applicazione del T.U.: a) le opere e interventi pubblici che richiedano per la loro realizzazione l'azione integrata e coordinata di una pluralità di Amministrazioni Pubbliche allorché l'accordo delle predette Amministrazioni, raggiunto con l'assenso del Comune interessato, sia pubblicato ai sensi dell'art. 34, comma 4, d.lgs. n. 267/2000; b) le opere pubbliche, da eseguirsi da Amministrazioni statali o comunque insistenti su aree del demanio statale e opere pubbliche di interesse statale, da realizzarsi dagli enti istituzionalmente competenti, ovvero da concessionari di servizi pubblici, previo però accertamento di conformità con le prescrizioni urbanistiche

ed edilizie di cui al dal d.p.r. n. 383/1994^[81]; c) le opere pubbliche dei Comuni deliberate dal consiglio comunale, ovvero dalla giunta comunale, assistite dalla validazione del progetto, ai sensi oggi dell'art. 42, d.lgs. n. 36/2023^[82].

Pur se viene esclusa l'applicazione della disciplina autorizzativa edilizia, viene anche qui comunque prevista una forma di coordinamento a tutela delle prerogative dell'Amministrazione comunale, l'assenso della quale è condizione necessaria a tal fine. Resta però il fatto che queste opere vengono spesso decise fuori dal contesto pianificatorio locale e risultano calate *ex post* nel piano attraverso procedimenti singoli, diversi da quello di pianificazione (o di variante) generale, se non addirittura attraverso provvedimenti permissivi a valenza urbanistica, ormai sempre più spesso previsti da normative di settore (come, ad esempio, quella in materia di impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili di cui all'art. 12, d.lgs. n. 387/2003)^[83].

Si tratta di principi generali che non risultano derogati neppure dalle specifiche disposizioni adottate a partire dagli anni Novanta del secolo scorso per affrontare la crisi delle finanze pubbliche, tra l'altro, attraverso la dismissione di beni soggettivamente pubblici, ove ritenuti non più necessari alle funzioni dell'Amministrazione titolare^[84]. Facendo in particolare riferimento al d.l. n. 351/2001, convertito in l. n. 410/2001 (rubricato appunto «*Disposizioni urgenti in materia di privatizzazione e valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico e di sviluppo dei fondi comuni di investimento immobiliare*»), e all'art. 58 del d.l. n. 112/2008, convertito con modificazioni in l. n. 133/2008 (articolo rubricato «*Riconoscere e valorizzare del patrimonio immobiliare di regioni, comuni ed altri enti locali*»), è necessario considerare come fossero stati all'epoca previsti appositi strumenti di programmazione per la valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico (i «*Piani di alienazione e valorizzazione immobiliari*»), sia statale, sia regionale e locale nonché degli altri enti pubblici.

Si tratta di una disciplina che, nel concentrarsi sull'esigenza di valorizzazione – in termini prevalentemente, ma non unicamente, economici – di tutti i beni soggettivamente pubblici (sia demaniali e del patrimonio indisponibile, sia del patrimonio disponibile^[85]), manteneva fermo il rispetto delle disposizioni vigenti in materia di governo del territorio, anche nel momento in cui riconosceva all'ente titolare la possibilità di imprimere una apposita destinazione d'uso al bene da valorizzare (il quale, nel caso, sarebbe stato sdeemanializzato e trasferito al

patrimonio disponibile^[86]). Segnatamente, l'art. 3-ter, comma 6, del d.l. n. 351/2001 ha previsto che, qualora ai fini di una valorizzazione da effettuarsi tramite concessioni o locazioni a privati a titolo oneroso e successiva alienazione dei beni, risulti necessario riconfigurare gli strumenti territoriali e urbanistici, l'organo di governo preposto dell'ente interessato è tenuto a promuovere la sottoscrizione di un accordo di programma per addivenire alla necessaria variante. Parimenti, alla stregua dell'art. 58, d.l. n. 112/2008, convertito in l. n. 133/2008, l'inserimento di un bene, da parte di Regioni ed Enti locali nella predisposizione dei loro piani di valorizzazione del patrimonio immobiliare (denominati piani delle alienazioni e valorizzazioni)^[87], non solo ne determina la classificazione come patrimonio disponibile, ma altresì ne «*determina le destinazioni d'uso urbanistiche*», nel momento di approvazione da parte del consiglio comunale (dunque dell'organo titolare del potere di pianificazione) oppure, in caso di enti diversi, secondo le diverse procedure anche semplificate previste a livello regionale.

E proprio per semplificare il processo decisionale a riguardo è stata prevista un'approvazione in sede di conferenze di servizio cui partecipano le varie amministrazioni interessate, istituto peraltro poi ripreso anche dal d.lgs. n. 85/2010 in materia di federalismo demaniale^[88], laddove prevede che, per assicurare la massima valorizzazione dei beni statali trasferiti, la deliberazione da parte dell'ente territoriale di approvazione del proprio piano delle alienazioni e valorizzazioni sia trasmessa ad un'apposita conferenza di servizi, che opera ai sensi degli artt. 14 ss. l. n. 241/1990, a cui partecipano il Comune, la Provincia, la Città metropolitana e la Regione interessati, volta ad acquisire i titoli necessari alla variazione della destinazione urbanistica, che consegue automaticamente in caso di esito positivo della stessa.

Nonostante queste discipline siano rimaste pressoché inattuate, per quanto riguarda la valorizzazione funzionale e il federalismo demaniale (a favore della mera cartolarizzazione e alienazione di beni), esse sono state in qualche misura riprese dalle Regioni nelle loro legislazioni in materia di valorizzazione del patrimonio pubblico (in particolare regionale), le quali se da un lato possono parimenti far discendere dall'inserimento di un bene nel piano di valorizzazione anche l'impressione di una determinata destinazione d'uso, dall'altro lato per derogare alla pianificazione vigente comunale abbisognano comunque

dell'intervento del competente ente locale^[90]. Diversamente, d'altra parte, non potrebbe essere, come rilevato da dottrina^[91] e giurisprudenza^[92], poiché si andrebbe a violare una competenza riservata all'Amministrazione comunale.

Così, pur se già sotto il profilo del governo del territorio appaiono ritracciabili delle forme di coordinamento tra amministrazioni destinate a incidere sulla funzione di gestione dei beni pubblici, segnatamente laddove si tratti di realizzare interventi pubblici, pare trattarsi ancora di forme di coordinamento non inserite in un congre orizzonte progettuale, ma che integrano adempimenti procedurali da collocare in singoli procedimenti e che in realtà finiscono per rafforzare quella tendenza alla “depianificazione” che invece dovrebbe essere superata.

A controbilanciare una tale impostazione in chiave ermeneutica si possono richiamare i principi della leale cooperazione e del coordinamento nonché il comma 1 del citato art. 3-ter, d.l. n. 351/2001, tuttora vigente anche laddove prevede in termini generali che l'attività di Comuni, Città metropolitane, Province, Regioni e Stato si ispiri proprio ai principi di cooperazione istituzionale e di co-pianificazione, imponendo agli stessi di agire mediante intese e accordi procedurali, anche istituendo sedi stabili di concertazione al fine di perseguire il coordinamento, l'armonizzazione, la coerenza e la riduzione dei tempi delle procedure di pianificazione del territorio.

Sebbene la disposizione sul piano pratico sia rimasta per lo più inapplicata, essa pare poter comunque rappresentare un ulteriore addentellato normativo su cui fondare – e imporre – un rafforzamento delle forme di coordinamento delle funzioni di valorizzazione dei beni degli enti pubblici territoriali. Si potrebbe trattare di forme di coordinamento procedurale da innestare a monte, nella fase di pianificazione degli usi possibili del territorio, in vista di uno sviluppo complessivo ed armonico del medesimo^[93], con evidenti riflessi sulle conseguenti scelte possibili in materia di gestione dei singoli beni pubblici, quantomeno in termini di un coordinamento negativo che precluda utilizzi incompatibili con la pianificazione stessa.

In altri termini, appare necessario ricondurre la gestione di tutti i beni immobili soggettivamente pubblici in una prospettiva virtuosa aderente al principio della programmazione, così da migliorarne e indirizzarne in una logica olistica l'esercizio^[94].

E ciò è tanto più importante in quanto la funzione di pianificazione del territorio,

in sé considerata, si rivela spesso insufficiente a regolare e indirizzare le dinamiche contemporanee, imponendo un ricorso a una pluralità coordinata di ulteriori strumenti di intervento capaci di promuovere i diversi ambiti della vita collettiva^[95], tra cui devono figurare quelli di gestione dei beni.

5. Ipotesi e limiti del coordinamento positivo nelle scelte in materia di destinazione dei beni

Se, come premesso, attraverso i beni immobili soggettivamente pubblici appare possibile assicurare una rigenerazione del territorio, in termini non meramente economici ma di rafforzamento complessivo dell'insieme dei valori della comunità^[96], affinché un tale obiettivo possa essere concretamente raggiunto appare imprescindibile sviluppare forme di coordinamento di tipo positivo, se non di vera e propria cooperazione, nell'esercizio concreto della funzione di gestione da parte di tutti gli enti che ne sono titolari^[97].

Si tratta allora di verificare attraverso quali istituti e soluzioni sia possibile addivenire a un esercizio strategico e coordinato di tale funzione, capace di mettere a sistema i beni pubblici con il contesto di riferimento (nelle sue componenti politiche, sociali, economiche, ambientali, culturali, paesaggistiche, etc.), in una logica di connessione e dialogo^[98] che deve evidentemente coinvolgere e includere tutti gli enti pubblici titolari di beni in una città o in un dato contesto locale.

La questione è problematica in quanto, nella legislazione primaria, non risulta rintracciabile un generale obbligo di coordinamento in capo agli enti titolari di beni che, pur anche ove collocati su diversi livelli di governo, nella loro gestione operano in modo autonomo e in posizione di parità, nell'esercizio dell'autonomia gestionale loro propria, salvi i predetti limiti derivanti dalle discipline relative al governo del territorio. Il raccordo delle scelte sulla destinazione dei beni poggia dunque principalmente su forme di auto-coordinamento, il quale si origina e sviluppa tra gli stessi soggetti coordinandi, senza l'impulso o l'indirizzo di un altro in posizione di sovraordinazione o preminenza^[99].

In questo senso, la principale forma di auto-coordinamento rintracciabile è quella degli accordi tra amministrazioni, previsti dall'art. 15, l. n. 241/1990^[100], dall'art. 34 del d.lgs. n. 267/2000 o da ulteriori disposizioni rintracciabili in particolare

nella disciplina regionale, come quella in materia di governo del territorio e di rigenerazione urbana^[101]. Si tratta di un modello di coordinamento generale, comunque necessitante il consenso unanime delle amministrazioni coinvolte, volto a organizzare, attraverso obblighi reciproci, l'azione di più soggetti pubblici al fine di raggiungere un determinato scopo e in relazione a un certo oggetto^[102], il quale ben può trovare applicazione anche rispetto ai beni pubblici, come in effetti già avviene.

Non è un caso che proprio attraverso accordi siano stati sviluppate iniziative aventi a oggetto la valorizzazione di beni immobili pubblici, come quelli che si inseriscono nel Piano Città degli immobili pubblici recentemente promosso dall'Agenzia del Demanio sulla base di un atto di indirizzo del Ministero dell'Economia e delle Finanze, volto ad avviare azioni per la rigenerazione del patrimonio immobiliare pubblico, il suo recupero funzionale, la sua rinnovata connessione con il tessuto urbano di riferimento e la sua restituzione alla vita attiva delle comunità, per mezzo di forme di pianificazione integrata delle iniziative di rifunzionalizzazione da porre in essere in una rinnovata visione incentrata sul contesto territoriale e sui suoi fabbisogni, in termini di servizi, dinamiche economico-sociali, identità e storia^[103].

Ed è poi all'istituto dell'accordo che si rifanno specifiche disposizioni legislative per la realizzazione di interventi sul territorio attraverso l'utilizzo di beni pubblici, come quelle regionali specificamente relative alla rigenerazione urbana. Ad esempio, alla stregua dell'art. 23-bis, l.r. Lombardia n. 12/2005, gli enti pubblici possono «concludere appositi accordi [...] per lo sviluppo degli ambiti di rigenerazione urbana sul territorio lombardo, in relazione alle aree e agli immobili di cui sono titolari di diritti di proprietà o altri diritti reali, nonché in relazione alle aree e agli immobili dagli stessi apportati, conferiti o trasferiti in fondi immobiliari gestiti dalle società a controllo pubblico [...]». Così analogamente la l.r. Veneto n. 14/2017 prevede, in particolare all'art. 7, che i programmi di rigenerazione urbana sostenibile possano essere promossi dai Comuni, singoli e associati, per poi essere approvati mediante accordo di programma, così da assicurare il necessario coordinamento tra tutti i soggetti coinvolti. E così, parimenti, le discipline di altre regioni – come Emilia-Romagna (l.r. 24/2017), Toscana (l.r. 65/2014), Liguria (l.r. 22/2016) e Piemonte (l.r. 16/2018) – prevedono forme collaborative incentrate su accordi di programma

volti a realizzare interventi di rigenerazione urbana se del caso anche per mezzo dell'utilizzo di beni pubblici.

Una tale forma di coordinamento, tuttavia, poiché destinata a incentrarsi su singole iniziative, normalmente delineate sulla base di appositi progetti specifici, magari anche in deroga (ma non necessariamente) alla pianificazione generale del territorio, non pare sufficiente per garantire che la gestione dei beni sia complessivamente orientata verso determinati scopi generali e coordinati.

In tale prospettiva vengono piuttosto in considerazione ulteriori istituti che erano già stati introdotti nell'ordinamento ma che sono rimasti per lo più inutilizzati.

Guardando in particolare alla legislazione statale, vengono nuovamente in considerazioni i già citati artt. 3-bis e 3-ter, d.l. n. 351/2001, ove prevedono tutt'oggi come i beni da valorizzare possano essere locati a privati a titolo oneroso, anche ai fini della loro riqualificazione e riconversione, se del caso con la modifica della destinazione d'uso per lo svolgimento di attività economica o attività di servizio per i cittadini, tra l'altro (art. 3-ter) sulla base dei «*Programmi unitari di valorizzazione territoriale*», voltati a promuovere il riutilizzo funzionale dei beni immobili inutilizzati attraverso un approccio basato sui predetti principi di cooperazione e co-pianificazione^[104].

Si tratta di un istituto che – almeno astrattamente, essendo rimasta la sua applicazione concreta sinora assai limitata – appare suscettibile di permettere un coordinamento a scala più ampia, siccome concepito per superare la frammentarietà dei singoli progetti e orientare in modo unitario l'utilizzo e la rifunzionalizzazione dei beni immobili pubblici, in particolare attraverso un processo di cooperazione e co-pianificazione tra più enti che era stato pensato per addivenire a un disegno strategico di valorizzazione e rigenerazione coerente con i fabbisogni complessivi del territorio.

Ulteriori istituti fondati su una logica programmatica volta al coordinamento dell'azione di più enti sono anche i Programmi integrati di intervento di cui all'art. 16 della l. 179/1992, o anche i ben precedenti piani di recupero di cui alla l. 457/1978, sebbene ormai trattasi di strumenti risalenti e comunque di portata più limitata rispetto al programma unitario di valorizzazione territoriale.

In tutti questi casi, comunque, si tratta di istituti non necessariamente ricompresi in una generale e più ampia visione del territorio, come quella che può (o dovrebbe) derivare dal piano generale di governo del territorio. In molti casi, poi,

gli istituti analizzati sono stati pensati sì per la rigenerazione del patrimonio immobiliare, ma per lo più anche di quello privato, come avviene per gli istituti che sono stati introdotti più recentemente nell'ordinamento, soprattutto a livello locale o regionale, spesso sulla base del principio di sussidiarietà orizzontale, come i patti di collaborazione, le forme di partenariato sociale, i contratti di valorizzazione urbana (di cui all'art. 12, d.l. n. 82/2012), o a tutte quelle figure previste dalla legislazione regionale in materia riduzione del consumo di suolo e di rigenerazione urbana.

Ferma la fondamentale importanza anche di questi istituti, e mantenendo l'attenzione esclusivamente sui rapporti tra soggetti pubblici, non può non rilevarsi come tutti questi istituti risultino ascrivibili alle logiche dell'auto-coordinamento tra enti in posizione di equiordinazione, pur se possono essere previste e poste in essere forme di facilitazione e promozione del loro utilizzo da parte di taluni enti, si consideri soprattutto il Presidente della Giunta regionale o comunque l'ente di governo del territorio nei citati programmi unitari di cui all'art. 3-ter, d.l. n. 351/2001^[105].

Se per supplire a tali carenze sarebbe certamente auspicabile un rafforzamento degli obblighi di coordinamento già nella legislazione primaria, ad oggi dalla stessa non pare possano essere tratti doveri generali di coordinare a determinati fini la gestione dei beni immobili da parte di ciascun ente che ne è titolare, se non laddove sia effettivamente ravvisabile una comunanza di interessi da parte di ciascuno di essi. Con la conseguenza che il coordinamento appare operare prevalentemente in senso negativo, attraverso i limiti che soprattutto il Comune, quale ente espressivo della comunità, può porre con la pianificazione, mentre attualmente mancano strumenti capaci di portare in una logica positiva alla delineazione di una visione unica del territorio nel quale iscrivere anche la gestione dei beni.

A supplire a una tale carenza pare possa in qualche misura invocarsi anche qui il principio di coordinamento, sebbene risulterebbe preferibile un intervento del legislatore volto a introdurre apposite forme di raccordo, incentrate ad esempio su soluzioni procedurali nelle quali assicurare un passaggio, anche non vincolante ma comunque coordinante, capace di far convergere il più possibile gli interessi e le esigenze dei vari enti titolari di immobili pubblici^[106].

Diversamente, il fine stesso della sostenibilità delle città e delle comunità locale

rischia di essere pregiudicato e oggetto di differenti visioni di sviluppo, non pienamente in linea con quel principio personalistico da declinare oggi anche secondo logiche ambientali e di tutela sociale del contesto di vita ai sensi tra l’altro dell’art. 9 Cost.

6. Spunti per una implementazione del coordinamento nella gestione dei beni immobili pubblici

In via conclusiva appare necessario prendere atto di come, nella gestione dei beni immobili pubblici, la crescente esigenza di un raccordo delle decisioni gestorie adottate da tutti i soggetti pubblici che ne sono titolari su un medesimo territorio non trovi adeguata risposta sul piano della legislazione primaria, restando relegata principalmente a forme di auto-coordinamento spontaneo.

Se anche al principio di coordinamento, quale espressione tra l’altro dei principi di leale cooperazione e di buon andamento, viene riconosciuto – come sopra tratteggiato (al par. 3), soprattutto nelle più recenti interpretazioni – un valore cogente, tale da imporre quantomeno una considerazione degli interessi curati dagli altri soggetti nell’adozione di scelte discrezionali, nondimeno mancano istituti o comunque soluzioni di portata generale che ne assicurino una effettiva concretizzazione, in particolare nel campo della gestione dei beni pubblici.

Tali soluzioni meriterebbero allora di essere introdotte, in quanto la complessità degli interessi e dei bisogni territoriali sollecita la riconduzione anche di questa funzione a un più ampio quadro di programmazione e pianificazione, capace di orientare al perseguimento integrato di obiettivi economici, sociali e ambientali i vari soggetti pubblici che operano nella rete locale^[107]. La cooperazione tra enti, d’altra parte, lungi dal comprimere l’autonomia delle amministrazioni coinvolte, ne rappresenta anzi una espressione evolutiva^[108], che consente di perseguire in modo sinergico il principio trasversale dello sviluppo sostenibile, nell’ambito di un sistema di *governance* reticolare che comprenda anche i beni immobili pubblici.

Se, infatti, la città – ma così ogni centro storico e urbano – va considerata, conservata e sviluppata nel suo insieme, quale organismo unico composto da una pluralità di elementi (strutture urbanistiche, assetto viario, monumenti, edifici con loro diverse destinazioni)^[109], è evidente che tra queste componenti non

possono non figurare – sovente con una posizione preminente – anche gli immobili pubblici. Ed è allora ancora più evidente come, affinché attraverso il loro utilizzo sia possibile concorrere al suo sviluppo in un senso o in un altro, condizione indispensabile è l'esistenza di una qualche forma di raccordo tra l'azione dei vari enti che ne sono titolari, in quella logica di integrazione e interazione ormai irrinunciabile nei contesti dell'azione amministrativa attuale^[110].

Tra i soggetti che operano in questa rete, i comuni appaiono inevitabilmente uno snodo essenziale, in quanto centri di riferimento capaci di coordinare l'azione dei diversi attori pubblici^[111], possibili capofila di un'azione ordinante e di raccordo anche in materia di uso dei beni immobili pubblici, nella logica dell'"ente-sistema"^[112].

Una tale azione, che già può svilupparsi in modo spontaneo, potrebbe essere resa obbligatoria, così da assicurare quantomeno un passaggio coordinante, eventualmente in un'apposita sede di raccordo da istituirsì a livello locale o di ambito più ampio, a seconda della geometria della rete di *governance*^[113]. Anche un passaggio obbligatorio ma non vincolante avrebbe infatti comunque il merito di produrre una concertazione tra i soggetti coinvolti, conducendo a tentativi di mediazione in caso di mancato raggiungimento di una visione comune^[114]. Una necessità concertativa di questo tipo risulta peraltro riconosciuta già in alcune – seppur rare – occasioni da parte del Giudice amministrativo^[115].

Un tale soluzione consentirebbe altresì di provare a valorizzare la cultura del progetto nelle scelte decisionali in materia di beni pubblici, intesi quali strumenti attraverso cui concorrere concretamente a implementare visioni condivise e durature del territorio, ossia realizzare una programmazione dei loro usi, per costruire un orizzonte progettuale unitario in grado di orientare l'azione dei vari enti secondo procedimenti integrati e di raccordo, coerenti con i principi di cui agli artt. 2, 3, 9, 41 e 97 Cost.

In questa prospettiva, si potrebbe tra l'altro intervenire per rinnovare il programma di valorizzazione unitario di cui all'art. 3-ter, d.l. n. 351/2001, per ripromuoverne l'adozione a livello locale e magari renderlo una componente del piano comunale per il governo del territorio, almeno di quella parte operativa e più flessibile propria delle attuali declinazioni regionali della pianificazione, la quale rappresenta tuttora, come evidenziato dalla Corte Costituzionale^[116] e messo in luce dalla dottrina^[117], lo strumento più idoneo a fornire una soluzione integrata

alla composizione degli interessi su una determinata porzione di territorio.

Ciò risulta particolarmente importante per quegli ambiti rimessi, anche sotto il profilo urbanistico, alla pianificazione di enti diversi, come le aree portuali, ove il recupero di maggiori forme di raccordo potrebbero – auspicabilmente – favorire una armonizzazione delle prospettive, o quantomeno permettere a un ente di eventualmente modificare la propria visione in ragione delle scelte dell’altro ente, per adattarsi o per compensarle.

Così, pur a fronte dell’attuale autonomia gestionale propria di ogni ente titolare di beni immobili in un dato contesto territoriale, un dovere di coordinamento, almeno sotto forma di un passaggio procedimentale di confronto e dialogo sulle future destinazioni cui adibire tali beni, appare necessaria e doverosa alla luce degli artt. 2, 3, 9, 41, 42 e 97 Cost., dovendosi prendere atto che solo attraverso un coordinamento effettivo sarà dato contribuire attivamente alla realizzazione della sostenibilità locale, a favore dell’attuale generazioni di cittadini ma anche di quelle future che abiteranno i nostri territori e le nostre città.

1. È ormai ben noto come la maggior parte della popolazione del mondo viva attualmente nelle città e come in Italia la percentuale sia superiore al 71%. Cfr., tra le varie fonti disponibili, i dati dell’UNPD-DESA-Population Division, disponibili su <https://data.worldbank.org/indicator/SP.URB.TOTL.IN.ZS?locations=EU>.
2. Anche sotto il profilo giuridico le città sono state oggetto di crescente e sempre più vasto interesse da parte della dottrina negli ultimi anni, anche nelle declinazioni tecnologiche proprie dell’attuale transizione digitale dell’intera società, a partire dai contributi di J.B. Auby, *Droit de la ville. Du fonctionnement juridique des villes au droit à la Ville*, LGDJ, Parigi, 2016; R. Cavallo Perin, *Beyond the municipality: the city, its rights and its rites*, in *Italian Journal of Public Law*, 2013, pp. 307 ss.; Id., *L’ordinamento giuridico della città*, in *Munus*, 2019, pp. 365 ss., e in C. Bertolino, T. Cerruti, M. Orofino, A. Poggi (a cura di), *Scritti in onore di Franco Pizzetti*, VI, Giappichelli, Torino, 2020, pp. 353 ss.; F. Giglioni, *Le città come ordinamento giuridico*, in *Ist. fed.*, 1, 2018, pp. 29 ss., e Id, *Verso un diritto delle città. Le città oltre il comune*, in E. Carloni, F. Cortese (a cura di), *Diritti delle autonomie territoriali*, Giuffrè, Milano, 2020, pp. 267 ss., e F. Cortese, *Dentro il nuovo diritto delle Città*, in *Munus*, 2, 2016, VII.
3. In questo senso J.B. Auby, *Droit de la ville*, cit., pp. 3-5, e F. Giglioni, *Verso un diritto delle città. Le città oltre il comune*, cit., p. 268.
4. Cfr. la definizione del Vocabolario Treccani, per cui la città è «*centro abitato di notevole estensione, con edifici disposti più o meno regolarmente, in modo da formare vie di comoda transitabilità, selciate o lastricate o asfaltate, fornite di servizi pubblici e di quanto altro sia necessario per offrire condizioni favorevoli alla vita sociale (il concetto di città è legato a*

quello di una molteplicità di funzioni di varia origine e indole, economiche, sociali, culturali, religiose, amministrative, sanitarie, ecc., riunite in un solo luogo e per tale ragione non è condizionato dal numero degli abitanti».

5. Come ha efficacemente osservato, nel campo delle scienze dell'architettura, Christian Norberg-Schulz, ogni luogo possiede un'identità propria, determinata da un insieme di caratteri materiali, percettivi e simbolici che lo rendono unico e riconoscibile: l'abitare non è un semplice occupare uno spazio astratto, ma implica appartenere a un *luogo*, cioè a uno spazio dotato di senso, in cui natura, cultura e uso sociale si fondono in una sintesi che orienta e radica l'esistenza umana. Compito dell'architettura – e più in generale dell'intervento sul territorio – non è quindi impostare un ordine esterno, ma rivelare il *genius loci*, aiutando l'uomo a orientarsi e a “sentirsi a casa” (cfr. C. Norberg-Schulz, *Genius Loci*, Electa, Milano, 1979).
6. Come ha osservato anche Richard Sennett, la forma fisica delle città non è mai neutra, ma condiziona profondamente le modalità dell'interazione sociale e della convivenza civile: la qualità estetica dello spazio urbano incide sulla possibilità stessa di una cittadinanza attiva e inclusiva. In questo senso, l'ambiente costruito non è solo sfondo, ma componente strutturale della vita pubblica. Cfr. R. Sennett, *The Conscience of the Eye: The Design and Social Life of Cities*, Knopf, New York, 1990.
7. Più recentemente, Sennett ha approfondito il rapporto tra città costruita (*ville*) e città vissuta (*cité*), sostenendo che la qualità della vita urbana dipende dalla capacità di progettare e gestire gli spazi in modo da accogliere pluralità, differenze e interazioni aperte. L'etica della città, in questa prospettiva, implica una responsabilità collettiva nella cura dello spazio comune, inteso non solo come supporto fisico, ma come condizione concreta per l'esercizio della cittadinanza (R. Sennett, *Costruire e abitare. Etica per la città*, Feltrinelli, Milano, 2019).
8. Ci si riferisce, dunque, ai beni pubblici intesi in senso soggettivo (cfr. M.S. Giannini, *I beni pubblici*, La Nuova Italia Scientifica, Roma, 1963, pp. 9 ss.), ovvero quelli che appartengono a un soggetto pubblico.
9. Così V. Cerulli Irelli, *Diritto pubblico della ‘proprietà’ e dei ‘beni’*, Giappichelli, Torino, 2022, pp. 103 ss.
10. Cfr. D. Sorace, S. Torricelli, *Diritto delle amministrazioni pubbliche. Una introduzione*, il Mulino, Bologna 2021, p. 146.
11. Ciò peraltro muovendo dallo stesso concetto di funzione amministrativa, quale attività svolta dall'ente che ne è titolare per la cura di interessi pubblici della collettività (cfr., nell'ambito di una vasta letteratura, F. Liguori, *La funzione amministrativa. Aspetti di una trasformazione*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2013; F. Benvenuti, *Funzione (Teoria generale)*, in *Enc. Giur.*, XIV, Istituto della Enciclopedia Italiana, Roma, 1989, pp. 1 ss., nonché oggi in *Scritti giuridici*, V, 2006, Giuffrè, Milano pp. 4083 ss.; G. Marongiu, *Funzione, II) Funzione amministrativa*, in *Enc. giur.*, XIV, Istituto della Enciclopedia Italiana, Roma, 1989, pp. 6 ss., F. Modugno, *Funzione*, in *Enc. dir.*, XVIII, Giuffrè, Milano, 1969, pp. 307 ss.) e che può trovare nel coordinamento, soprattutto nel complesso

- contesto contemporaneo, una forma fondamentale di suo esercizio.
12. È peraltro utile ricordare come l'uso debba essere tenuto distinto dalla destinazione, poiché mentre quest'ultima esprime l'inerenza de bene all'interesse pubblico, e dunque la sua strumentalità ad un impiego coerente con le esigenze della collettività, l'uso, costituito dalla concreta modalità di impiego, ne rappresenta la declinazione effettiva. Cfr. G. della Cananea, *I beni*, in S. Cassese (a cura di), *Istituzioni di diritto amministrativo*, Giuffrè, Milano, 2012, pp. 263-265. Sulla destinazione si v. inoltre S. Cassarino, *La destinazione dei beni degli enti pubblici*, Giuffrè, Milano, 1962, pp. 24 ss.; A. Police, *I beni di proprietà pubblica*, in F.G. Scoca (a cura di), *Diritto amministrativo*, Giappichelli, Torino, 2021, p. 450.
 13. Sulle categorizzazioni degli usi si v., tra gli altri, E. Casetta (a cura di F. Fracchia), *Manuale di diritto amministrativo*, Giuffrè, Milano, 2020, pp. 225 ss.; D. Sorace, S. Torricelli, *Diritto delle amministrazioni pubbliche*, cit., pp. 151 ss.; G. della Cananea, *I beni*, cit., pp. 231; V. Caputi Jambrenghi, *Beni pubblici e di interesse pubblico*, in L. Mazzarolli, G. Pericu, A. Romano, F.A. Roversi Monaco, F.G. Scoca (a cura di), *Diritto amministrativo. II Parte speciale e giustizia amministrativa*, il Mulino, Bologna, 2005, 216 ss.; A.M Sandulli, *Beni pubblici*, cit.; V. Cerulli Irelli, *Uso pubblico*, in *Enc. Dir.*, XLV, Giuffrè, Milano, 1992, pp. 953 ss.; V. Caputi Jambrenghi, *Beni pubblici (uso dei)*, in *Dig. disc. publ.*, II, UTET, Torino, 1987, pp. 303 ss. Sul rapporto tra uso generale e uso particolare si v. anche A. Giannelli, *Benti sfruttabili o consumabili: demanio marittimo e porti*, in *Federalismi.it*, 22, 2016; S. Cassarino, *La destinazione dei beni degli enti pubblici*, cit.
 14. Cfr. M. Olivi, *Beni pubblici*, in Aa.Vv., *Dizionario di diritto amministrativo*, Giuffrè, Milano, 2007.
 15. V. Cerulli Irelli, *Utilizzazione economia e fruizione collettiva dei beni*, in Aa. Vv., *Titolarità pubblica e regolazione dei beni*, Annuario AIPDA 2003, Giuffrè, Milano, 2004, p. 16. Cfr. anche V. Caputi Jambrenghi, *Beni pubblici e di interesse pubblico*, cit., pp. 187-188; Id, *Premesse per una teoria dell'uso dei beni pubblici*, Jovene, Napoli, 1979.
 16. Infatti, se è pur vero che la questione ha sempre assunto connotati diversi in ragione dei vincoli che caratterizzano i beni demaniali e quelli del patrimonio indisponibile, nondimeno anche rispetto al patrimonio disponibile pare oggi potersi ipotizzare un vincolo di utilizzo non più relegabile a una mera logica economico-finanziaria, trattandosi di risorse che possono essere impiegante in quella più ampia missione volta alla soddisfazione degli interessi pubblici del territorio. Sia consentito rinviare a riguardo a P.M. Rosa Salva, *I beni immobili pubblici. Valorizzazione e affidamento tra concessioni e contratti*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2024, spec. pp. 29 ss.
 17. Sul principio dello sviluppo sostenibile si v. F. Fracchia, *Il principio dello sviluppo sostenibile*, in G. Rossi (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, Giappichelli, Torino, 2021, pp. 181 ss., Id., *Il principio dello sviluppo sostenibile*, in M. Renna, F. Saitta (a cura di) *Studi sui principi del diritto amministrativo*, Giuffrè, Milano, 2012, 433 ss. e Id., *Lo sviluppo sostenibile. La voce flebile dell'altro tra protezione dell'ambiente e tutela della specie umana*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2010. Cfr. Anche M. Delsignore, *Lo sviluppo sostenibile e la*

sua evoluzione: da principio privo di cogenza giuridica a modello da realizzare anche per il tr amite del diritto, in *Lexusambiente*, 1, 2023

18. Sul vastissimo tema della discrezionalità ci si limita a rinviare a S. Cassese, *La nuova discrezionalità*, in *Giorn. dir. amm.*, 6, 2022, pp. 725 ss.; B.G. Mattarella, *Discrezionalità amministrativa*, in S. Cassese (diretto da), *Dizionario di diritto pubblico*, III, Giuffrè, Milano, 2006, pp. 1993 ss.; G. Bottino, *Equità e discrezionalità amministrativa*, Milano, 2004; G. Barone, *Discrezionalità (diritto amministrativo)*, in *Enc. giur.*, XI, Roma, 1989; L. Benvenuti, *La discrezionalità amministrativa*, CEDAM, Padova, 1986 (e Id., *La discrezionalità amministrativa. Nuova edizione*, Pisa, 2023); V. Parisio (a cura di), *Potere discrezionale e controllo giudiziario*, Giuffrè, Milano, 1998; G. Pastori, *Discrezionalità amministrativa e sindacato di legittimità*, in *Foro amm.*, 1987, p. 3170; A. Piras, *Discrezionalità amministrativa*, in *Enc. dir.*, XIII, Giuffrè, Milano, 1964, pp. 65 ss.; C. Mortati, *Discrezionalità*, in *Noviss. dig. it.*, UTET, Torino, 1960, pp. 1098 ss.; M.S. Giannini, *Il potere discrezionale. Concetto e problemi*, Giuffrè, Milano, 1939.
19. Cfr. in particolare Cons. St., Sez. VI, 23 settembre 2022, n. 8167. Si v. inoltre, sulla rilettura del rapporto tra iniziativa economica e ambiente, M. Pennasilico, *Ambiente e iniziative economiche: quale “bilanciamento”*, in *Nuove leggi civ. comm.*, 1, 2024, pp. 48 ss. (e in *Ambientediritto*, 3, 2023) in particolare laddove rileva (p. 63) la necessità di ricercare un nuovo equilibrio «eco-antropo-centrico». Cfr. successivamente anche Cons. St., Sez., IV, 21 marzo 2023, n. 2836; TAR Campania, Napoli, Sez. VII, 27 dicembre 2024, n. 7390.
20. Cfr. TAR Campania, Napoli, Sez. VII, 22 giugno 2022, n. 4263; Cons. St., Sez. V, 1° giugno 2020, n. 4210, per cui «*La scelta di costituire un diritto d’uso del bene demaniale mediante nuova concessione, entro determinati limiti di spazio e di tempo, nonché per determinate opere o facoltà, è connotata da ampia discrezionalità, essendo rimesso, in particolare, all’amministrazione marittima la valutazione tra quale dei possibili usi del bene demaniale sia più proficuo e conforme agli interessi della collettività, secondo una valutazione non sindacabile in sede giurisdizionale se non in caso di scelta irrazionale o contraddittoria o basata su erronei o travisati presupposti di fatto (cfr., da ultimo, Cons. Stato, V, 17 gennaio 2020, n. 431)».*
21. Si v. G. Corso, *I beni pubblici come strumento essenziale dei servizi di pubblica utilità*, in *Serv. pubb. app.*, 4, 2003, pp. 505 ss., laddove rileva come in questi casi il regime giuridico del bene viene a dipendere dalle sue caratteristiche fisiche. Cfr. anche B. Tonoletti, *Beni pubblici e concessioni*, CEDAM, Padova, 2008, p. 473, e F. Francario, *Privatizzazioni, dismissioni e destinazione «naturale» dei beni pubblici*, in *Dir. amm.*, 1, 2004, par. 4-5.
22. Sul tema si v. S. Licciardello, *Beni pubblici e generazioni future*, in *Giustamm.*, 2016. Si v. inoltre più ampiamente P. Pantalone (a cura di), *Doveri intergenerazionali e tutela dell’ambiente. Sviluppi, sfide e prospettive per Stati, imprese e individui. Atti del Convegno svoltosi presso l’Università degli Studi di Milano - 7 ottobre 2021*, numero monografico di *Dir. econ.*, Editoriale Scientifica, 2021, nonché, tra gli altri, F. Fracchia, *Sviluppo sostenibile e diritti delle generazioni future*, in *Riv. quad. dir. amb.*, 2010, pp. 13 ss.; M. Renna, *Le*

prospettive di riforma delle norme del codice civile sui beni pubblici, in G. Colombini (a cura di), *I beni pubblici tra regole di mercato e interessi generali. Profili di diritto interno e internazionale*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2009, p. 23; R. Bifulco, *Diritto e generazioni future. Problemi giuridici della responsabilità intergenerazionale*, Giuffrè, Milano, 2008; R. Bifulco, A. D'Aloia, *Un diritto per il futuro. Teorie e modelli dello sviluppo sostenibile e della responsabilità intergenerazionale*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2008.

23. Cfr. A.-O. Cozzi, *Profili costituzionali delle proprietà pubbliche*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2024, pp. 28 e 290 ss. (cfr. in particolare pp. 294 ss. dove viene riconosciuto al dovere costituzionale di protezione ambientale una dimensione procedimentale, per la quale, quantomeno, ne è sempre imposta una considerazione nel processo deliberativo) Cfr. anche M. Esposito, *I fondamenti costituzionali del demanio. Basi per uno studio sulla disciplina legislativa dei beni pubblici*, Giappichelli, Torino, 2018; V. Caputi Jambrenghi, *Proprietà dove dei beni in titolarità pubblica*, in Aa. Vv., *Titolarità pubblica e regolazione dei beni. Annuali 2003*, Giuffrè, Milano, 2004, pp. 3 ss.
24. Come noto, diverse Regioni hanno adottato discipline organiche in materia di rigenerazione urbana, quali ad esempio: l.r. Calabria, n. 24/2022; l.r. Campania, n. 13/2022; l.r. Veneto, n. 19/2021; l.r. Marche, n. 14/2021; l.r. Lombardia, n. 18/2019; l.r. Liguria, n. 23/2018; l.r. Piemonte, n. 16/2018; l.r. Emilia-Romagna, n. 24/2017; l.r. Lazio n. 7/2017; l.r. Toscana, n. 65/2014; l.r. Puglia, n. 21/2008. Cfr., tra i più recenti contributi, G. Di Vita, *Rigenerazione urbana e consumo del territorio: il delicato equilibrio tra legislazione statale e regionale, prospettive de iure condendo*, in www.giustizia-amministrativa.it, 31 marzo 2025; V. Salamone, *I profili giuridici della rigenerazione urbana*, sempre in www.giustizia-amministrativa.it, 7 aprile 2025. I temi della rigenerazione urbana sono peraltro poi ripresi anche in taluni interventi del legislatore statale, come il d.l. c.d. "Salva Casa" (d.l. n. 69/2024, conv. in l. n. 105/2024) recante «*Disposizioni urgenti in materia di semplificazione urbanistica e edilizia*», il quale si prefigge l'obiettivo di rilanciare, attraverso la semplificazione delle procedure, il mercato delle compravendite immobiliari e di attuare obiettivi di riduzione del consumo di suolo e di rigenerazione urbana.
25. Tant'è che appunto si parla di leggi urbanistiche di c.d. quarta generazione, identificandole in quelle che superano l'urbanistica d'espansione e privilegiano la rigenerazione dei tessuti urbani esistenti, la riduzione del consumo di suolo e la tutela del paesaggio. Esse si ispirano ai principi della sostenibilità e della tutela ambientale, da perseguirsi anche attraverso la partecipazione dei cittadini e gli strumenti partecipativi. Si v. sul punto, nell'ambito di una vasta bibliografia, A. Bartolini, *Urbanistica*, in M. Ramajoli, B.G. Mattarella (a cura di), *Enc. Dir., I Tematici, III, Funzioni amministrative*, Milano, 2022; G.A. Primerano, *Il consumo di suolo e la rigenerazione urbana*, Napoli, 2022, spec. pp. 219 ss.; A. Giusti, *La rigenerazione urbana*, Napoli, 2018; L. Giani, M. D'Orsogna, *Diritto alla città e rigenerazione urbana. Esperimenti di resilienza*, in *Scritti in onore di Eugenio Picozza*, III, Napoli, 2019, pp. 2005 ss. Si v. inoltre *Ist. Fed.*, 3, 2017, sul tema «*La rigenerazione urbana e le nuove sfide per il governo del territorio*».

26. Si v., tra i più recenti contributi, A. Piacentini Vernata, *La valorizzazione costituzionale del patrimonio culturale. Per una ricostruzione sociale della cultura*, Torino, 2025, e F. Caporale, *La valorizzazione dei beni culturali*, Napoli, 2024, nonché - tra i numerosi precedenti contributi - M. Cammelli, *Strumenti giuridici della valorizzazione economica dei beni culturali*, in Atti del Convegno *La valorisation économique des biens culturels locaux ed France et en Italie*, Tolosa, 21 novembre 2014, in *Aedon*, 2016; M. Dugato, *Strumenti giuridici per la valorizzazione dei beni culturali immateriali*, in *Aedon*, 1, 2014; D. Vaiano, *La valorizzazione dei beni culturali*, Torino, 2011; M. Dugato, *Fruizione e valorizzazione dei beni culturali come servizio pubblico e servizio privato di utilità pubblica*, in *Aedon*, 2, 2007; C. Barbatì, *Funzioni e compiti in materia di valorizzazione del patrimonio culturale (art. 7)*, in *Aedon*, 1, 2004; C. Barbatì, *L'attività di valorizzazione (art. 111)*, in *Aedon*, 1, 2004; C. Barbatì, *La valorizzazione del patrimonio culturale (art. 6)*, in *Aedon*, 1, 2004; L. Casini, *Pubblico e privato nella valorizzazione dei beni culturali*, in *Giorn. dir. amm.*, 7, 2005, pp. 785 ss.; L. Casini, *La valorizzazione dei beni culturali*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 3, 2001, pp. 651 ss.; S. Cassese, *I beni culturali: dalla tutela alla valorizzazione*, in *Giorn. dir. amm.*, 7, 1998, pp. 673 ss.
27. Cfr. L. Casini, *Ereditare il futuro. Dilemmi sul patrimonio culturale*, Bologna, 2016, pp. 46 ss.; ma cfr. anche G. Severini, *Artt. 6-7-bis*, in M.A. Sandulli (a cura di), *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, Milano, 2019, pp. 63 ss.
28. Cfr. a riguardo A. Piacentini Vernata, *La valorizzazione costituzionale del patrimonio culturale*, cit., pp. 55 ss.
29. Cfr. anche C. Cost., 9 marzo 1990, n. 118, laddove evidenzia come «*Anche per quanto si desume da altri precetti costituzionali, lo Stato deve curare la formazione culturale dei consociati alla quale concorre ogni valore idoneo a sollecitare e ad arricchire la loro sensibilità come persone, nonché il perfezionamento della loro personalità ed il progresso anche spirituale oltre che materiale. In particolare, lo Stato, nel porsi gli obiettivi della promozione e dello sviluppo della cultura, deve provvedere alla tutela dei beni che sono testimonianza materiale di essa ed assumono rilievo strumentale per il raggiungimento dei suddetti obiettivi sia per il loro valore culturale intrinseco sia per il riferimento alla storia della civiltà e del costume anche locale; deve, inoltre, assicurare alla collettività il godimento dei valori culturali espressi da essa*».
30. Compresi i beni culturali, in una concezione della loro valorizzazione parimenti fondata su una lettura costituzionalmente orientata che non si focalizza su una logica meramente economica (né solamente politica o estetica), ma nel garantire una loro più ampia fruizione collettiva, la partecipazione dei consociati e la trasmissione intergenerazionale dei valori, in attuazione degli artt. 2, 3 e 9 Cost. Si v. R. Cavallo Perin, *Il diritto al bene culturale*, in *Dir. amm.*, 4, 2016, pp. 495. Si v. altresì A. Piacentini Vernata, *La valorizzazione costituzionale del patrimonio culturale*, cit., pp. 94 ss. nonché G. Repetto, *Il diritto alla cultura*, in V. Baldini (a cura di), *Cos'è un diritto fondamentale? Atti del convegno annuale dell'Associazione "Gruppo di Pisa"*. Cassino 10 e 11 giugno 2016, Napoli, 2017.
31. Si v. anche G. Morbidelli, *L'azione regionale e locale per i beni culturali*, in *Le Regioni*, 5,

- 1987, pp. 942 ss.
32. Si v. anche E. Micelli, A. Mangialardo, *Da riserva di valore a dispositivi di mobilitazione economica e sociale: il nuovo ruolo del patrimonio immobiliare pubblico nelle politiche urbane*, in E. Fontanari, G. Piperata (a cura di), *Agenda Re-Cycle. Proposte per reinventare la città*, Bologna, 2017, pp. 175 ss.
 33. Si tratta di siti per lo più industriali e inquinati, per i quali sono previsti interventi di riutilizzo o trasformazioni volti a valorizzarne caratteristiche e collocazione. Si v. a riguardo M. Passalacqua, G. Pozzo (a cura di), *Diritto e rigenerazione dei brownfields. Amministrazione, obblighi civilistici, tutele*, Giappichelli, Torino, 2019, pp. 5 ss.
 34. Sul tema si v., tra i vari contributi, C. Vitale, *Riuso e valorizzazione del patrimonio culturale nelle aree interne. Profili giuridici*, Torino, 2024; Id., *Riuso del patrimonio culturale e sviluppo delle aree interne. Le norme e le pratiche*, in *Dir. amm.*, 3, 2022, pp. 867 ss.
 35. Nell'età contemporanea il governo della città, ma in realtà di ogni territorio, è ormai un'attività complessa: ogni contesto locale è un incrocio orizzontale e verticale di livelli amministrativi e politici diversi (J.B. Auby, *Droit de la ville*, cit., pp. 5 e 227 ss.), nel quale vi sono dinamiche e flussi che spesso travalicano i confini amministrativi degli enti che sono preposti al suo governo. Si v. anche, sulla necessità di ricostruire spazi istituzionali più adeguati a gestire gli sviluppi economici e sociali di molte realtà locali, non coincidenti con i tradizionali confini amministrativi, M. Cammelli, *Governo delle città: profili istituzionali*, in G. Dematteis (a cura di), *Le grandi città italiane. Società e territori da ricomporre*, Venezia, 2011, pp. 335 ss., ora anche in C. Barbati, M. Dugato, G. Piperata (a cura di), *Amministrazioni pubbliche e nuovi mondi. Scritti scelti*, il Mulino, Bologna, 2019, pp. 523 ss.
 36. Sul vastissimo tema dell'organizzazione e, in particolare, delle relazioni organizzative della pubblica amministrazione si v. D. D'Orsogna, *Le relazioni organizzative*, in F. G. Scoca (a cura di), *Diritto amministrativo*, Torino, 2025, pp. 109 ss.; R. Cavallo Perin, A. Police, F. Saitta (a cura di), *L'organizzazione delle pubbliche amministrazioni tra Stato nazionale ed Unione Europea*, in L. Ferrara, D. Sorace (a cura di), *A 150 anni dall'unificazione amministrativa italiana*, Studi, Vol. I, Firenze, 2016; C. Franchini, G. Vesperini, *L'organizzazione*, in S. Cassese (a cura di), *Istituzioni di diritto amministrativo*, Milano, 2012, pp. 114 ss.; F. G. Scoca, *I modelli organizzativi*, in L. Mazzarolli, G. Pericu, A. Romano, F.A. Roversi Monaco, F.G. Scoca (a cura di), *Diritto amministrativo*, I, Bologna, 2005, p. 397; G. Sciullo, *L'organizzazione amministrativa*, Torino, 2003, p. 131; S. Valentini, *Figure, rapporti, modelli organizzatori. Lineamenti di una teoria dell'organizzazione*, Padova, 1996; G. Berti, *La pubblica amministrazione come organizzazione*, Padova, 1961.
 37. Si v. S. Cassese, *La rete come figura organizzativa della collaborazione*, in A. Predieri, M. Morisi (a cura di), *L'Europa delle reti*, Torino, 2001. Sulla cooperazione si v. anche G.M. Racca, R. Cavallo Perin, *Cooperazione amministrativa europea*, in *Dig. disc. pubbl., Agg.*, Torino, 2017, pp. 191 ss.

38. Cfr. F. Cortese, *Dentro il nuovo diritto delle Città*, cit., p. VII; A. Simonati, *Rigenerazione urbana, politiche di sicurezza e governo del territorio: quale ruolo per la cittadinanza?*, in *Riv. giur. edil.*, 1, 2019, pp. 31 ss.; R. Di Pace, *La rigenerazione urbana tra programmazione e pianificazione*, in *Riv. giur. edil.*, 5, 2014, pp. 252 ss. Cfr. A. Tanese, E. Di Filippo, R. Rennie (a cura di), *La pianificazione strategica per lo sviluppo dei territori*, Soveria Mannelli, 2006, p. 25.
39. Cfr. E. D'Orlando, *Algoritmi e organizzazione dell'amministrazione locale: come declinare il principio di adeguatezza affrontando la complessità*, in G.F. Ferrari (a cura di), *Smart city. L'evoluzione di un'idea*, Milano-Udine, 2020, pp. 540-542, la quale li definisce come “enti sistema” relazionali.
40. C. Tubertini, *Sviluppare l'amministrazione condivisa attraverso i principi di sussidiarietà (verticale) e leale collaborazione: riflessioni e proposte*, in *Ist. fed.*, 4, 2019, pp. 971 ss.
41. Cfr. A.-O. Cozzi, *Profili costituzionali delle proprietà pubbliche*, cit., p. 224. Cfr. già M.S. Giannini, *I beni pubblici. Dispense delle lezioni del Corso di Diritto Amministrativo tenute nell'Anno acc. 1962-1963*, Roma, 1963, p. 53.
42. Sul piano regolatore di sistema portuale si v. G. Befani, *L'ordinamento amministrativo-funzionale dei proti verdi tra congestione di competenze, efficientamento energetico e transizione ecologica*, in *Riv. giur. edil.*, 5, 2022, pp. 425 ss.; M. Ragusa, *Quali piani per i porti italiani? Ripresa (economica) e resilienza (del monadismo) nell'ultima disciplina della pianificazione portuale*, in *Riv. giur. edil.*, 3, 2025, pp. 15 ss.; P. Brambilla, *La concessione portuale*, Torino, 2022, pp. 105 ss.; M. Ragusa, *Porto e poteri pubblici. Una ipotesi sul valore attuale del demanio portuale*, Napoli, 2017; M. Clemente, *Identità marittima e rigenerazione urbana per lo sviluppo sostenibile delle città di mare*, in *BCD*, 13, 2013, p. 1; M. Immordino, *Pianificazione urbanistica e pianificazione portuale*, in M.R. Spasiano (a cura di), *Il sistema portuale italiano tra funzione pubblica, liberalizzazione ed esigenze di sviluppo*, Napoli, 2013, pp. 389 ss.; F. Munari, *Il regime del Demanio Portuale tra competenze delle Autorità Portuali e competenze dei Comuni*, in *Dir. mar.*, 4, 2003, pp. 1471 ss.; G. Taccogna, *Strumenti urbanistici e demanio marittimo*, in *Dir. mar.*, 4, 2003, pp. 1484 ss.; C. Angelone, *Piani regolatori portuali e strumenti urbanistici: coesistenza di funzioni*, in *Dir. mar.*, 2, 2007, pp. 442 ss.; G. Acquarone, *Il Piano Regolatore delle Autorità Portuali*, Milano, 2009. Sul tema del coordinamento tra le forme di pianificazione si v. V. Caianello, *Pianificazione portuale e pianificazione urbanistica: strumenti giuridici di coordinamento*, in *Porti, mare territorio*, 3, 1986, p. 108.
43. Valga, per primo, l'esempio della Città di Venezia, ma si pensi a qualsiasi altra città portuale, come Trieste, Genova, Livorno, Napoli, etc. Sul rapporto tra Porto e Città si v. M. Ragusa, *La costa, la città e il porto. Il coordinamento tra pianificazione urbanistica e portuale nei porti di interesse nazionale e internazionale*, in M.R. Spasiano (a cura di), *Il sistema portuale italiano tra funzione pubblica, liberalizzazione ed esigenze di sviluppo*, Napoli, 2013, pp. 393 ss.; E. Musso, M. Bennacchio, *Il nuovo rapporto fra porto e territorio: conseguenze sull'organizzazione degli spazi portuali*, in *Economia e diritto delle terziario*, 2000, I, pp. 254 ss.; M. Maresca, *Lo spazio mediterraneo della mobilità*, Udine, 2010, p.

199.

44. Attualmente, infatti, non è più prevista una intesa tra Autorità di Sistema Portuale e Amministrazione comunale, ma al più un parere non vincolante da rendersi in una apposita conferenza di servizi. In particolare, alla stregua dell'art. 5, comma 1-*quinqies*, l. n. 84/1994, «*La pianificazione delle aree portuali e retro-portuali è competenza esclusiva dell'Autorità di sistema portuale, che vi provvede mediante l'approvazione del PRP. La pianificazione delle aree con funzione di interazione porto-città è di competenza del comune e della regione, secondo quanto previsto dalle disposizioni di legge applicabili, che vi provvedono previa acquisizione del parere dell'Autorità di sistema portuale [...]»*. L'art. 5 prevede al comma 1-*bis* che il documento di programmazione strategica di sistema (DPSS), che sta alla base del PRP, sia tramite conferenza di servizi di cui all'art. 14-*bis* l. n. 241/1990 sottoposto al parere di ciascun Comune e Regione territorialmente interessati, e poi al comma 2-*bis* che lo stesso PRP sia inviato ai medesimi enti, una volta adottato e prima di essere approvato, «*per il parere, limitatamente alla coerenza di quanto previsto con riguardo alle aree portuali e retro-portuali perimetrali con i contenuti degli strumenti di pianificazione urbanistica vigenti relativi alle aree contigue a quelle portuali e retro-portuali sulle quali le previsioni del PRP potrebbero avere impatto[...]»*. Si tratta tuttavia di pareri obbligatori e non vincolanti, che peraltro quanto al PRP devono essere resi quando il piano è ormai predisposto, con riferimento alle sole aree contigue, e per il quale è previsto anche un meccanismo di silenzio assenso. Al Comune resta dunque solo la pianificazione delle aree con funzione di interazione porto-città. Ulteriori procedure sono previste per i porti ove non è istituita l'Autorità di Sistema Portuale oppure per talune categorie di essi, in alcuni casi con esclusione della necessità di un parere o, solo per i porti di categoria II, classe III (dunque di mera rilevanza economica regionale e interregionale, con esclusione però di quelli turistici) con previsione al comma 3-*bis* di una intesa con il Comune.
45. Come emerge dalle stesse Linee guida del MIT per la redazione dei Piani Regolatori di Sistema Portuale del Marzo 2017, «*Nonostante la originaria Legge 84/1994 imponesse l'istituto dell'intesa tra Autorità Portuale ed il Comune o i Comuni interessati, i conflitti tra le Parti sono talvolta profondi e persistenti. Le relazioni tra porto, città e territorio restano generalmente critiche*In uno scenario istituzionale così complesso, il PRdSP deve strutturarsi in modo da poter assumere una dimensione condivisa; in qualche modo, deve anticipare fattivamente le intese, le verifiche di coerenza con i piani territoriali e i programmi infrastrutturali esistenti o in corso di definizione

urbanistici generali. E così parimenti la Corte Costituzionale ha anche recentemente confermato, con sentenza 26 gennaio 2023, n. 6, la specificità e prevalenza della pianificazione portuale su quella comunale.

46. Sul tema dell'*overtourism* e problematiche connesse nei centri storici si v., tra i vari, E. Furiosi, *Modelli di disciplina delle locazioni brevi: Venezia, Berlino e alcune ipotesi di intervento in materia*, *Riv. giur. edil.*, 1, 2025, pp. 11 ss.; F. Fracchia, P. Pantalone, *Salvaguardia delle identità locali, corretto uso del territorio ed esigenze di mercato: delle locazioni brevi ai tempi della sharing economy*, in P. Vipiana, A. Giuffrida, M. Timo (a cura di), *La legislazione per i centri storici (Atti del Seminario, Genova, 27 ottobre, 3 e 10 novembre 2021)*, in *Consulta on line*, fasc. speciale n. 1, 2022, p. 126; B. Staniscia, R. George, K. Lochner, *Overtourism e Turismophobia: Quando la crescita nel turismo non è più sostenibile?*, in *Amb. Soc. Terr.*, XX, 2020, p. 1-2; Parlamento Europeo, *Overtourism: Impact on Cities and Possible Policy Responses*, Directorate-General for Internal Policies, 2019; A. Bartolini, *Lo statuto della città d'arte*, in *Aedon*, 2, 2015.
47. Si v. ad esempio la questione oggetto della sentenza del Consiglio di Stato, Sez. IV, 1° giugno 2021, n. 4197, sulla quale si tornerà anche *infra*, relativa al provvedimento con cui il Comune di Venezia ha dinegato la domanda di un privato – acquirente, tramite asta pubblica, di un palazzo inserito nel Piano regionale di dismissione dei beni *ex art. 58 d.l. n. 112/2008* – di trasformare l'immobile da direzionale a turistico-ricettivo, sulla base di una precedente delibera di consiglio comunale volta a precludere l'avvio di ulteriori attività alberghiere nella Città antica. Si v. altresì la sentenza della medesima Sezione IV del Consiglio di Stato, del 15 aprile 2025, n. 3258, relativa al contenzioso sulla riqualificazione dei camminamenti sulle antiche mura cittadine di Pisa, con cui il Consiglio di Stato ha imposto al Comune di adottare misure effettive per schermare le vedute e tutelare la riservatezza dei residenti, ribadendo l'obbligo di bilanciare la valorizzazione culturale, a favore tra l'altro dei turisti, con il diritto alla quiete privata degli abitanti.
48. Cfr. D. D'Orsogna, *Le relazioni organizzative*, cit., p. 117; cfr. anche A.M. Sandulli, *Manuale di diritto amministrativo*, Napoli, 1989, p. 342.
49. Cfr. G.D. Comporti, *Il principio di unità della funzione amministrativa*, in M. Renna, F. Saitta (a cura di), *Studi sui principi del diritto amministrativo*, Milano, 2012, pp. 307 ss.
50. Cfr. P. Lombardi, *Il governo del territorio tra politica e amministrazione*, Milano, 2012, p. 196. Cfr. anche R. Dipace, *La rigenerazione urbana tra programmazione e pianificazione*, in *Riv. giur. edil.*, 5, 2014, pp. 237 ss.
51. Sulla complessità dei modelli organizzativi attuali e sulle conseguenti esigenze di coordinamento si v. A. Giurickovic Dato, *L'amministrazione coordinante: nozioni, morfologia e sviluppi*, Torino, 2024, spec. pp. 39 ss.
52. Cfr. D. D'Orsogna, *Le relazioni organizzative*, cit., p. 109 e pp. 117 ss., ove evidenzia peraltro come sia l'operazione amministrativa (e non il coordinamento in sé) ad assurgere a nuova figura di relazione organizzativa, complessa e dinamica, sede fisiologica dei collegamenti giuridici propri di una organizzazione complessa, per sua natura frastagliata e disaggregata (spec. p. 118), evidentemente come quella dei complessi locali e urbani. Cfr.

- anche D. D'Orsogna, *Contributo allo studio dell'operazione amministrativa*, Napoli, 2005 e L. Giani, *L'amministrazione tra appropriatezza dell'organizzazione e risultato: spunti per una rilettura del dialogo tra territorio, autorità e diritti*, in *Nuove autonome*, 3, 2021.
53. Cfr. anche già G. Berti, *Sussidiarietà e organizzazione dinamica*, in *Jus*, 2, 2004, e G. Sala, *Sui caratteri dell'amministrazione comunale e provinciale dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2004, pp. 11 ss.
 54. Tra gli studi più recenti sul coordinamento si v. D. D'Orsogna, *Le relazioni organizzative*, cit., pp. 117 ss.; M. Pacini, *Il coordinamento dei poteri pubblici*, Milano, 2025; A. Giurickovic Dato, *L'amministrazione coordinante: nozioni, morfologia e sviluppi*, cit.; V. Antonelli, G.C. De Martin, B.G. Mattarella (a cura di), *Il coordinamento amministrativo dopo Vittorio Bachelet*, Roma, 2022; F. Caporale, *Semplificare la complessità: il coordinamento amministrativo a trent'anni dalla legge sul procedimento*, in *Dir. publ.*, 2, 2021, pp. 443 ss.; F. Cortese, *Il coordinamento amministrativo. Dinamiche e interpretazioni*, Editoriale Scientifica, Milano, 2012; si v. anche G.D. Comporti, *Il coordinamento infrastrutturale. Tecniche e garanzie*, Milano, 1996.
 55. Come evidenziato da G. Astengo, (riflessione riportata in F. Salvia, C. Bevilacqua, N. Gullo, *Manuale di diritto urbanistico*, Milano, 2021, p. 121) «si tratta di salvare un immenso patrimonio culturale che costituisce la più completa e viva testimonianza della nostra stratificata millenaria civiltà, ma, insieme, anche di recuperare tale patrimonio ad uso civile per la popolazione che vi abita e che rappresenta una parte cospicua della popolazione italiana in complesso e depositaria per intima compenetrazione con l'ambiente di vive tradizioni di civiltà e, infine, di reinserire nuovamente e dignitosamente la vita dei centri storici nella moderna vita urbana con una equilibrata integrazione di funzioni».
 56. Cfr. così M.S. Giannini, *Diritto amministrativo*, II, Milano, 1970, p. 302.
 57. Cfr F. Cortese, *Il coordinamento amministrativo*, cit., pp. 105-106, ove rileva come un «In un ordinamento nel quale i modelli d'azione e di organizzazione imputabili ad una scelta istituzionale di stampo gerarchico vengono sempre meno (e la partecipazione assume il ruolo di super-principio capace di innervare il concreto atteggiarsi, in ogni contesto, del "fare amministrazione" in uno Stato democratico: in ciò potrebbe riassumersi un possibile significato della locuzione democrazia partecipativa) è chiaro che la tenuta di una decisione pubblica è tanto maggiore quanto maggiormente inclusiva di ogni possibile – ma, data la cornice pluralistica, normale e attendibile – dissenso».
 58. Cfr. C. Cost., 25 settembre 2003, n. 303.
 59. La Corte costituzionale, peraltro, in taluni casi ha riconosciuto natura generale al principio, in quanto corollario del principio di buon andamento di cui all'art. 97 Cost. (cfr. sentenza 25 febbraio 1988, n. 214; poi anche 26 marzo 1990, n. 139), in altri come criterio ordinatore dei rapporti tra Stato e Regioni ai sensi dell'art. 5 Cost., segnatamente nei casi di indistricabile intreccio tra materie (cfr. sentenza 7 aprile 1988, n. 470; cfr. anche 10 febbraio 1997, n. 19, e 18 luglio 1997, n. 242). In particolare, il principio è invocato e deve ormai sempre trovarsi applicazione laddove si tratti di situazioni in cui vi sono intrecci di interessi tali da richiedere un contemperamento e bilanciamento (cfr. C. Cost., 1° ottobre

2003, n. 303; 26 giugno 2002, n. 282; ma già prima cfr. 8 gennaio 1997, n. 19; 18 luglio 1997, n. 242). Da ultimo, invece, la sentenza 11 luglio 2024, n. 192, in materia di autonomia differenziata, ha sottolineato che la leale collaborazione costituisce fondamento del regionalismo italiano, il quale non ha carattere duale ma cooperativo e deve concorrere all'attuazione dei principi costituzionali e dei diritti che su di essi si fondono. E ciò peraltro riferendosi sia alla cooperazione orizzontale tra Regioni che a quella verticale tra Stato e Regioni. Si v. a riguardo anche Corte Costituzionale, Servizio Studi, *Il principio di leale collaborazione tra Stato ed enti territoriali nella giurisprudenza costituzionale*, dicembre 2024, disponibile su www.cortecostituzionale.it. Si v. altresì E. D'Orlando, *Uguaglianza nel godimento dei diritti e buon governo delle risorse pubbliche: LEP, costi e fabbisogni standard, federalismo fiscale, nella cornice dello Stato regionale cooperativo (note a margine della sentenza n. 192/2020 della Corte costituzionale)*, in *federalismi.it*, 13, 2025; F. Cortese, *Il coordinamento amministrativo*, cit., pp. 76-77.

60. A riguardo si v., tra i vari, F. Merloni, *La leale collaborazione nella Repubblica delle autonomie*, in *Dir. publ.*, 3, 2002, p. 865; A. Anzon, *Leale collaborazione tra Stato e Regioni, modalità applicative e controllo di costituzionalità*, in *Giur. cost.*, 1998, 6, pp. 3532 ss.; T. Martines, *Dal regionalismo garantista al regionalismo cooperativo, un percorso accidentato*, in Aa. Vv., *Una riforma per le autonomie*, Milano, 1986.
61. Cfr. Cons. St., Sez. VI, 5 marzo 2014, n. 1059, pur in un contesto in cui la giurisprudenza non ha elaborato una concezione organica e unica del coordinamento, capace di ricoprendere le varie e distinte disposizioni normative che lo prevedono nell'ordinamento. Si v. A. Giurickovic Dato, *L'amministrazione coordinante*, cit., pp. 6 ss.
62. Cfr. M.S. Giannini, *Diritto amministrativo*, vol. I, cit., pp. 319 ss.
63. S. Dettori, *Coordinamento e dovere d'ufficio nella logica della intrepidezza amministrativa*, in *PA Persona e amministrazione. Ricerche Giuridiche sull'Amministrazione e l'Economia*, 2020, 1, pp. 21 ss. Cfr. anche M. Pacini, *Il coordinamento dei poteri pubblici*, cit., pp. 270-273.
64. Cfr. anche A.M. Sandulli, *Manuale di diritto amministrativo*, cit., p. 238; cfr. G. Sciullo, *L'organizzazione amministrativa, principi*, cit. p. 131, oltre ad A. Giurickovic Dato, *L'amministrazione coordinante: nozioni, morfologia e sviluppi*, cit., pp. 39-40; M. Pacini, *Il coordinamento dei poteri pubblici*, cit., pp. 209 ss.; A. Sandulli, *La nozione di coordinamento e il rapporto tra politica e amministrazione nell'opera di Vittorio Bachelet*, in *Atti del Convegno Il coordinamento amministrativo alla luce dell'insegnamento di Vittorio Bachelet*, Roma, 16 dicembre 2020.
65. La distinzione tra coordinamento organizzativo e procedimentale non appare comunque sempre netta e facile da tracciare, considerato soprattutto che anche un coordinamento tramite moduli procedimentali implica una qualche soluzione organizzativa. Non è un caso, d'altra parte, che la dottrina si sia largamente interrogata a riguardo, riconducendo a seconda dei casi – come visto - il coordinamento stesso a un modello organizzativo o procedimentale, giungendo a riconoscere come le due dimensioni (organizzativa e procedimentale) siano divenute interdipendenti (cfr. A. Pajno, *Il coordinamento tra*

Costituzione e amministrazione, in V. Antonelli, G.C. De Martin, B.G. Mattarella (a cura di), *Il coordinamento amministrativo dopo Vittorio Bachelet*, Roma, 2022, p. 71, il quale correttamente rileva come anche il procedimento sia una modalità di organizzazione dell'attività dell'amministrazione). Per una ricostruzione delle varie posizioni si v. F. Cortese, *Il coordinamento amministrativo*, cit., pp. 15 ss., A. Giurickovic Dato, *L'amministrazione coordinante: nozioni, morfologia e sviluppi*, cit., pp. 141 ss. e M. Pacini, *Il coordinamento dei poteri pubblici*, cit., pp. 34 ss.

66. Sul riparto di competenza legislativa in materia e sulla riconducibilità degli interventi – pur dovendosi poi valutare i contenuti concreti di ogni disposizione – alla materia al governo del territorio si v. C. Cost., 30 dicembre 2009, n. 340, con commento di D. de Pretis, *Valorizzazione dei beni pubblici e piani urbanistici: spetta alle Regioni la disciplina delle procedure di variante*, in *Le Regioni*, 4, 2010, pp. 884 ss.
67. Si v. R. Di Pace, *L'attività di programmazione come presupposto di decisioni amministrative*, in *Dir. soc.*, 4, 2017, pp. 647 ss.; si v. anche M. Pacini, *Il coordinamento dei poteri pubblici*, cit. pp. 269-270. Si v. inoltre M.S. Giannini, *La programmazione dal punto di vista giuridico*, ora in *Scritti giuridici*, Vol. VI, Milano, 2005, pp. 1091 ss.
68. Sulla programmazione come metodo si v., tra l'altro, E.M. Maranghi, *Delega di programma e settori organici*, Napoli, 1984, p. 162; G. Amato, *La programmazione come metodo dell'azione regionale*, in *Riv. trim. dir. publ.*, 1971, p. 413. Sulla rilevanza della pianificazione si v. tra gli altri M. De Donno, *La pianificazione come principio fondamentale*, in *Le Regioni*, 1, 2023, pp. 139 ss.
69. G.M. Esposito, *Il governo delle programmazioni. Linee evolutive*, Bologna, 2019, pp 69-71.
70. Cfr. anche Cons. St., Sez. IV, 21 ottobre 2024, n. 8412, laddove conferma come «l'urbanistica, ed il correlativo esercizio del potere di pianificazione, 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 ed armonico del medesimo [...].» Si v. tra le precedenti Cons. St., Sez. VI, 8 luglio 2021, n. 5197, e Sez. IV, 10 maggio 2012, n. 2710.
71. Sulla destinazione d'uso si v., tra gli altri, G. Pagliari, *Corso di diritto urbanistico*, Milano, 2010, pp. 58 ss. e 456 ss.; S. Amorosino, *Le destinazioni d'uso e l'uso delle destinazioni nella disciplina urbanistica*, in *Riv. giur. urb.*, 2000, pp. 250 ss.; A. Rallo, *Attività edilizia e destinazione d'uso*, in M.A. Sandulli, M.R. Spasiano, P. Stella Richter (a cura di), *Il diritto urbanistico in 50 anni di giurisprudenza della Corte Costituzionale*, Napoli, 2007, p 288. Tra i contributi più recenti si v. P. Tanda, *La disciplina urbanistica del mutamento di destinazione d'uso tra sviluppo economico e tutela del territorio*, in *Riv. giur. edil.*, 2, 2019, pp. 161 ss.
72. Alla stregua dell'art. 23-ter, d.p.r. n. 380/2001, la destinazione d'uso si riferisce a «ogni forma di utilizzo dell'immobile» rientrante in una delle categorie funzionali individuate dal legislatore e descrive l'uso che di quel determinato bene si sta attuando, ossia la funzione a cui esso è concretamente adibito. Come noto, in una determinata zona omogenea

possono essere possibili una o più destinazioni d'uso, a seconda di ciò che è previsto dalla strumentazione urbanistica del Comune, in coerenza con la finalità cui tale zona è destinata (cfr. tra le molte Cons. St., Sez. IV, 29 luglio 2020, n. 4810). Cfr. anche M. Perelli (a cura di), *Rassegna monotematica di giurisprudenza. Governo del territorio. Parte prima. Aspetti generali*, su www.giustizia-amministrativa.it, 1° marzo 2024, par. 8.

73. Cfr. V. Cerulli Irelli, *Beni pubblici*, in *Digesto Disc. Pubbl.*, II, Torino, 1987, p. 301.
74. Per Cons. St., Ad. plen., 27 maggio 1983 n. 13, in *Foro amm.*, 1983, I, p. 944, la pianificazione urbanistica non può infatti contrastare con la predetta loro destinazione pubblica, in quanto l'interesse pubblico connesso alla funzione del bene demaniale è prevalente su quella sottesa dallo strumento urbanistico, al punto di determinare la legittimità di una ordinanza di demolizione di un manufatto di proprietà privata costruito a distanza inferiore a trenta metri dal limite demaniale anche se lo stesso sia localizzato in zona considerata edificabile dal p.r.g (cfr. anche Cons. giust. amm. Reg. Sicilia, 14 ottobre 1997 n. 421, in *Dir. trasporti*, 1998, p. 530). Si v. inoltre a riguardo D. Granara, *I beni demaniali marittimi ed il relativo regime giuridico*, in *Riv. giur. edil.*, 6, 2011, pp. 277 ss. (spec. par. 5).
75. Così come riconosciuto dalla Corte Costituzionale con la citata sentenza del 30 dicembre 2009, n. 340.
76. Il coordinamento tra la competenza dell'ente titolare del bene riservato e quella pianificatoria del Comune ha peraltro nel tempo ricevuto diverse soluzioni: con riferimento al demanio marittimo, ad esempio, prima della legge n. 765/1967 (c.d. "legge ponte"), la giurisprudenza – sia amministrativa (cfr. Cons. St., Sez. V, 23 settembre 1961, n. 478; Cons. giust. amm. Reg. Sicilia, 12 dicembre 1959, n. 584; Cons. St., Sez. VI, 7 luglio 1954, n. 506) che ordinaria (Corte App. Genova, 4 settembre 1952, in *Foro it.*, 1953, I, p. 841, e Cass. 25 ottobre 1954, n. 4091) – tendeva ad escludere le aree del demanio marittimo dalla pianificazione urbanistica comunale. Un primo temperamento giurisprudenziale si ebbe con la decisione dell'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato n. 1 del 1° febbraio 1963. Successivamente, con l'art. 10 della legge ponte e, soprattutto, con l'art. 81 del d.P.R. n. 616/1977, è emersa invece – come evidenziato nel testo - la possibilità di assoggettare le aree demaniali statali alla disciplina urbanistica comunale, prevedendosi un potere statale – d'intesa con le Regioni – di verificare la conformità delle opere esistenti agli strumenti urbanistici ed edilizi. Sul tema si v. anche L. De Pauli, *Pianificazione in area portuale e obbligo di intese*, in *Urb. & App.*, 8, 1998, pp. 858 ss.
77. Cfr. C. Cost., 12 novembre 1985 n. 286, per cui «Sulla linea di continuità di dette norme, va affermato che ogni qual volta concorra - come nella fattispecie in esame - una molteplicità di interessi eterogenei, riferibili a soggetti diversi e tutti di rilievo costituzionale, alla loro composizione deve provvedersi attraverso l'istituto, tipico e generale del diritto pubblico, rappresentato dall'intesa», di talché «non spetta alle Regioni ed alle Province autonome approvare gli strumenti urbanistici senza che, nelle parti in cui essi prevedono il mutamento di destinazione degli immobili pubblici appartenenti allo Stato, sia previamente intervenuta un'intesa con i competenti organi centrali».

78. Cfr., già, Cons. St., Ad. Plen., 27 maggio 1983, n. 13, laddove dichiara illegittima l'approvazione, all'epoca da parte della Regione, di uno strumento urbanistico che muta la destinazione di un bene appartenente al patrimonio indisponibile dello Stato, senza previa intesa fra le due Amministrazioni.
79. D'altra parte, come da tempo rilevato dalla stessa Corte Costituzionale (sentenza 29 dicembre 1982, n. 239), l'urbanistica comprende tutto quanto concerne l'uso dell'intero territorio ai fini della localizzazione e tipizzazione degli insediamenti, con le relative infrastrutture, di talché evidentemente deve includere, così come avviene, i beni pubblici.
80. Cfr. G. Pagliari, *Corso di diritto urbanistico*, cit., p. 427.
81. Ai sensi dell'art. 2, d.p.r. n. 383/1994, «*l'accertamento della conformità alle prescrizioni delle norme e dei piani urbanistici ed edilizi, salvo che per le opere destinate alla difesa militare, è fatto dallo Stato di intesa con la regione interessata*». Inoltre, alla stregua del successivo art. 3, «*Qualora l'accertamento di conformità di cui all'articolo 2 del presente regolamento, dia esito negativo, oppure l'intesa tra lo Stato e la regione interessata non si perfezioni entro il termine stabilito, viene convocata una conferenza di servizi ai sensi degli articoli da 14 a 14-quinquies della legge 7 agosto 1990, n. 241. alla conferenza di servizi partecipano la regione e, previa deliberazione degli organi rappresentativi, il comune o i comuni interessati, nonché le altre amministrazioni dello Stato e gli enti comunque tenuti ad adottare atti di intesa, o a rilasciare pareri, autorizzazioni, approvazioni, nulla osta, previsti dalle leggi statali e regionali*».
82. A riguardo si v. F. Salvia, C. Bevilacqua, N. Gullo, *Manuale di diritto urbanistico*, cit., pp. 255 ss., ove sono riportati i vari casi di “immissione automatica” (o “semi-automatica”) di opere nel piano, per effetto – come noto – del riconoscimento al provvedimento autorizzativo o di deliberazione dell'opere il valore di variante dello stesso.
83. Sul tema si v. C. Celone, *La speciale disciplina urbanistiche ed edilizia delle opere pubbliche*, in CERIDAP, 2, 2023 e in G. Corso, M. Immordino (a cura di), *Studi in onore di Filippo Salvia*, Napoli, 2023; C. Celone, *Attività edilizia delle pubbliche amministrazioni*, in M.A. Sandulli (a cura di), *Testo Unico dell'Edilizia*, Milano, 2015, pp. 218 ss.
84. Si v. a riguardo, tra i numerosi contributi, G. Torelli, *Contraddizioni e divergenze delle politiche legislative sui beni pubblici*, Torino, 2019; M. Olivi, *Beni pubblici tra privatizzazioni e riscoperta dei beni comuni*, in *Amministrazione in Cammino*, 18 maggio 2014; N. Mari, *La valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico nelle manovre varate per la crescita, l'equità ed il consolidamento dei conti pubblici*, in *Urb. app.*, 4, 2012, pp. 377 ss.; G. Colombini, *Le operazioni di cartolarizzazione dei beni pubblici: un primo bilancio*, in A. Police (a cura di), *I beni pubblici: tutela, valorizzazione e gestione*, Milano, 2008, pp. 517 ss.; V. Caputi Jambrenghi, *Beni pubblici tra uso pubblico e interesse finanziario*, in *Dir. amm.*, 2, 2007, pp. 165 ss.; G. Morbidelli, *La cartolarizzazione del patrimonio immobiliare pubblico*, Torino, 2004; D. Sorace, *La cartolarizzazione e regime dei beni pubblici*, in *Aedon*, 1, 2003.
85. L'art. 1 del d.l. n. 351/2001, convertito in l. n. 410/2001, si riferisce espressamente sia ai

- beni demaniali, sia ai beni del patrimonio, indisponibile e disponibile.
86. Ai sensi dell'art. 3, n. d.l. 351/2001, infatti, l'inclusione di un bene nei decreti ministeriali di trasferimento dei beni alle società di cartolarizzazione ai fini della vendita ne determina l'inclusione del patrimonio disponibile. Così parimenti, per gli enti non statali, ai sensi dell'art. 58, commi 1 e 2, d.l. n. 112/2008, l'inclusione nei piani delle alienazioni e valorizzazioni immobiliari di singoli beni immobili ricadenti nel territorio di competenza, non strumentali all'esercizio delle proprie funzioni istituzionali, ne determina la classificazione come patrimonio disponibile, salvo il rispetto delle eventuali tutele di natura storico-artistica, archeologica, architettonica e paesaggistico-ambientale
 87. Alla stregua dell'art. 58, comma 1, d.l. n. 112/2008, infatti, «*Per procedere al riordino, gestione e valorizzazione del patrimonio immobiliare di Regioni, Province, Comuni e altri Enti locali, nonché di società o Enti a totale partecipazione dei predetti enti, ciascuno di essi, con delibera dell'organo di Governo individua, redigendo apposito elenco, sulla base e nei limiti della documentazione esistente presso i propri archivi e uffici, i singoli beni immobili ricadenti nel territorio di competenza, non strumentali all'esercizio delle proprie funzioni istituzionali, suscettibili di valorizzazione ovvero di dismissione. Viene così redatto il piano delle alienazioni e valorizzazioni immobiliari allegato al bilancio di previsione nel quale, previa intesa, sono inseriti immobili di proprietà dello Stato individuati dal Ministero dell'economia e delle finanze-Agenzia del demanio tra quelli che insistono nel relativo territorio».*
 88. Cfr. in particolare l'art. 3-bis, comma 2, del d.l. n. 351/2001.
 89. Alla stregua dell'art. 2, comma 5, del d.lgs. n. 85/2010 (recante «*Attribuzione a comuni, province, città metropolitane e regioni di un proprio patrimonio, in attuazione dell'articolo 19 della legge 5 maggio 2009, n. 42*»), i beni dovevano essere attribuiti, a titolo non oneroso, a Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni, sulla base di una serie di criteri, tra cui – oltre a sussidiarietà, capacità finanziaria, correlazione con competenze e funzioni, e valorizzazione ambientale – anche la semplificazione, in applicazione della quale si prevedeva la possibilità che tali enti inserissero i beni ricevuti in processi di alienazione e dismissione di cui all'art. 58, del d.l. n. 112/2008.
 90. Cfr. ad esempio, per quanto riguarda la Regione Veneto, il combinato disposto degli art. 26, comma 2, l.r. n. 30/2016 e art. 35, comma 3, l.r. n. 11/2010, alla stregua dei quali se la Regione può imprimere una destinazione al bene al momento del suo inserimento nel piano, una tale decisione non produce comunque effetti laddove non sia recepita poi nella pianificazione del Comune interessato. Ai sensi dell'art 35, comma 3, della l.r. n. 11/2010, infatti, «*Il piano delle alienazioni e valorizzazioni, qualora riguardi il patrimonio immobiliare di Regione, province ed enti locali e comporti variante allo strumento urbanistico generale, è trasmesso al comune che può adottare la variante allo strumento urbanistico generale*».
 91. Cfr. in particolare D. de Pretis, *Valorizzazione dei beni pubblici e piani urbanistici: spetta alle Regioni la disciplina delle procedure di variante*, cit., p. 889.
 92. Cfr. TAR Veneto, Sez. II, 11 dicembre 2019, n. 1346, confermata da Cons. St., Sez. V, 1°

giugno 2021, n. 4197.

93. Cfr. sempre Cons. St., A.P., 13 febbraio 2023, n. 5; Cons. St., Sez. II, 29 ottobre 2020, n. 6628.
94. Un tanto risulterebbe in linea, d'altra parte, con l'attuale concezione del potere di pianificazione urbanistica del territorio, il quale non è limitato alla sola individuazione delle destinazioni delle zone del territorio comunale e, in particolare, alla possibilità e limiti edificatori delle stesse, ma realizzare anche finalità economico – sociali della comunità locale (tra l'altro non in contrasto, ma anzi in armonico rapporto con analoghi interessi di altre comunità territoriali, regionali e dello Stato), nel quadro di rispetto e positiva attuazione di valori costituzionalmente tutelati (cfr. nella giurisprudenza amministrativa Cons. St., Sez. IV, 9 agosto 2023, n. 7723 e 11 aprile 2022, n. 2700, e precedenti ivi citati).
95. Cfr. S. Amorosino, *La valenza materiale ed immateriale dei paesaggi urbani di rilievo storico*, in *Urb. app.*, 1, 2023, p. 30, ove evidenzia come «la necessità di ricorrere ad una pluralità coordinata di strumenti di intervento specificamente finalizzati a promuovere la vitalità dei paesaggi urbani trova il suo fondamento nel fatto che, specie riguardo a quelli di valore storico, è necessario attivare due funzioni distinte, pur se strettamente complementari: quella conservativa della forma visibile e quella, appunto, di impulso alla vitalità (e quindi identità) della comunità, insediata ed insediando». Cfr. anche C. Videtta, *Vecchi centri storici, nuovi scenari? Osservazioni a margine dell'individuazione dei centri storici*, in Aa.Vv., *Scritti per Franco Gaetano Scoca*, V, Napoli, 2020, pp. 5293 ss.
96. Cfr. G. Napolitano, *I beni pubblici e le «tragedie dell'interesse comune»*, in Aa.vv., *Analisi economica e diritto amministrativo. 2006 - Atti del Convegno annuale. Venezia, 28-29 settembre 2006*, Milano, 2007, pp. 125 ss.; V. Caputi Jambrenghi, *Beni pubblici tra uso pubblico e interesse finanziario*, cit., pp. 198-199.
97. Cfr. V. Caputi Jambrenghi, *Beni pubblici tra uso pubblico e interesse finanziario*, cit., pp. 198-201.
98. G. Napolitano, *I beni pubblici e le «tragedie dell'interesse comune»*, cit., pp. 125 ss.; M. Renna, *La regolazione amministrativa dei beni a destinazione pubblica*, cit., pp. 279 ss.
99. Con riferimento ai beni culturali si v. anche A. Piacentini Vernata, *La valorizzazione costituzionale del patrimonio culturale*, cit., spec. p. 70.
100. Sugli accordi tra amministrazioni ci si limita a rinviare, nell'ambito di una vasta letteratura, a G.M. Racca, *Gli accordi fra amministrazioni pubbliche: cooperazioni nazionali ed europee per l'integrazione organizzativa e l'efficienza funzionale*, in *Dir. amm.*, 1, 2017, pp. 101 ss.; G. Tulumello, *Accordo di programma*, in *Dis. Disc. pubbl.*, Agg., Torino, 2012; G. Greco, *Accordi amministrativi tra provvedimento e contratto*, Torino, 2003; S. Civitarese Matteucci, *Accordo di programma (dir. amm.)*, in *Enc. dir.*, Agg. III, Milano, 1999. Si v. anche G.D. Comporti, *Il coordinamento infrastrutturale*, cit., pp. 244 ss.
101. L'art. 15, l. n. 241/1990, rappresenta d'altra parte, come noto, la disposizione generale volta a disciplinare gli accordi tra amministrazioni, che ne definisce il regime generale,

dovendosi per il resto guardare alle discipline speciali previste per ogni tipologia di accordo. Cfr., rispetto all'accordo di programma oggi disciplinato dall'art. 34, d.lgs. n. 267/2000, Cass. S.U., 7 gennaio 2016, n. 54.

102. Cfr. G.D. Comporti, *Il coordinamento infrastrutturale*, cit., p. 246.
103. In questo senso le premesse degli accordi già conclusi dall'Agenzia del Demanio con numerosi Comuni italiani e Amministrazioni regionali, sui quali si v. i dati reperibili su <https://www.agenziademanio.it/it/accordi-protocolli-convenzioni/piani-citta-immobili-pubblici/>.
104. Su queste disposizioni si v. anche M. Renna, *Federalismo demaniale e strumenti di valorizzazione dei beni pubblici*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 176, 2012, pp. 27 ss.; M. Arsi, *Gli strumenti finanziari e le procedure per la dismissione e valorizzazione dei beni pubblici*, in *Giorn. dir. amm.*, 3, 2012, pp. 256 ss.; F. Mastragostino, M. Dugato (a cura di), *Partecipazione, beni e servizi pubblici tra dismissione e gestione*, Bologna, 2014; C. Santacroce, *Sulle forme di collaborazione interistituzionale per la valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico*, in *Federalismi.it*, 22, 2013; D. De Pretis, *Valorizzazione dei beni pubblici e piani urbanistici: spetta alle Regioni la disciplina delle procedure di variante*, in *Le Regioni*, 4, 2010, pp. 884 ss.; L. Mercati, *Pubblico e privato nella valorizzazione del patrimonio immobiliare*, Torino, 2009.
105. Ai sensi dell'art. 3-ter, comma 2, d.l. 351/2001, il potere di impulso alla formazione dei programmi unitari di valorizzazione territoriale spetta, in via ordinaria, al Presidente della Giunta regionale, d'intesa con Provincia e Comuni interessati; ove il programma riguardi un solo ente, l'iniziativa compete al relativo organo di governo; se invece riguarda immobili dello Stato o in uso alle Amministrazioni centrali, l'impulso è attribuito al Ministero dell'Economia e delle Finanze e all'Agenzia del demanio, d'intesa con l'Amministrazione utilizzatrice.
106. Non è un caso che la stessa Corte Costituzionale abbia rilevato come il procedimento risulti la sede ideale per la composizione degli interessi, in attuazione dei principi di cui all'art. 97 Cost. (C. Cost., 5 aprile 2018, n. 69, con commento di F. Cortese, *Sulla riserva preferenziale di procedimento come strumento di garanzia*, in *Le Regioni*, 4, 2018, p. 763. D'altra parte, come evidenziato da G.D. Comporti, *Il coordinamento infrastrutturale*, cit., 82-93, in un ordinamento non gerarchico, con funzioni e competenze ripartite tra organizzazioni differenti, la ponderazione tra gli interessi non può che avere sede nel procedimento, pur a fronte delle tendenze anche recenti (messe in luce tra l'altro da A. Giurickovic Dato, *L'amministrazione coordinante: nozioni, morfologia e sviluppi*, cit., pp. 193 ss.) a svilire la sua funzione in ragione delle plurime semplificazioni che sono state apportate al modello procedimentale e al trasferimento ad altre sedi (od organi) della funzione decisionale (cfr. sul tema altresì F. Cortese, *Coordinamento amministrativo*, cit., pp. 55 ss. e Id. *Coordinare per decidere: il procedimento quale sede di sintesi per gli interessi pubblici*, in AIPDA, *Decisioni amministrative e processi deliberativi. Atti del convegno annuale, Bergamo, 5-7 ottobre 2017*, Napoli, 2018, pp 106-109).
107. Si v. S. Cassese, *La rete come figura organizzativa della collaborazione*, in A. Predieri, M.

- Morisi (a cura di), *L'Europa delle reti*, Torino, 2001. Sulla cooperazione si v. anche G.M. Racca, R. Cavallo Perin, *Cooperazione amministrativa europea*, in *Dig. disc. publ.*, agg., Milano, 2017, p. 191.
108. V. Bachelet, *Coordinamento*, cit., p. 633, laddove evidenzia come il coordinamento garantisce «contemporaneamente l'autonomia degli organismi coordinati e insieme la possibilità di un loro indirizzo unitario a determinati fini comuni».
109. Cfr. anche Cons. Gius. Amm. Reg. Sic., 22 marzo 2006, n. 107, ove si evidenzia come «la successiva e più evoluta normativa sui "centri storici" tende a conservare e tramandare nella loro integrità interi complessi urbanistico-architettonici, che - in quanto prodotti irripetibili di un ciclo economico e sociale ormai chiuso - assumono il valore di beni culturali a tutti gli effetti ("beni culturali urbanistici"). L'originalità più rilevante di tale impostazione legislativa sta nel fatto che la tutela dei "centri storici" (come anche dei minori "agglomerati storici"), prescinde dal carattere ecclesio dei medesimi. Più che il valore dei "singoli" manufatti architettonici, assume in essi rilievo la completezza dell'insieme, e quindi: l'assetto viario preesi-stente, le altezze, i caratteri figurativi degli edifici, e soprattutto le sapienti "gerarchie" di volumi e di altezze tra edifici religiosi, civili e di comune fruizione abitativa, che costituiscono la vera insuperata essenza dell'urbanistica degli "antichi" ivi compresa quella contadina».
110. Sul tema si v. anche W. Giulietti, *Tecnica e politica nelle decisioni amministrative composte*, in *Dir. amm.*, 2, 2017, pp. 327 ss.; F. D'Angelo, *Relazioni organizzative, coamministrazione, principio di cooperazione*, in *Riv. it. dir. publ. com.*, 5, 2017, pp. 1185 ss. Cfr. anche A. Von Bogdandy, *Il diritto amministrativo nello spazio giuridico europeo: cosa cambia, cosa rimane*, in S. Cassese, P. Schiera, A. Von Bogdandy (a cura di), *Lo Stato e il suo diritto*, Bologna, 2013, pp. 97 ss.
111. Cfr. M.A. Cabiddu, *Territorio: un bene (in) comune ... e oltre*, in M.A. Cabiddu (a cura di), *Diritto del governo del territorio*, Torino, 2020, 9-10.
112. E D'Orlando, *Algoritmi e organizzazione dell'amministrazione locale: come declinare il principio di adeguatezza affrontando la complessità*, cit., 540-542.
113. Cfr. M. Pacini, *Il coordinamento dei poteri pubblici*, cit., 58. Più specificamente sul tema si v. E.H. Klijn, J.F.N. Koppenjan, *Governance Networks in the Public Sectors*, Routledge, 2016.
114. In tal modo ci si verrebbe a trovare nell'ambito di una concezione "pura" del coordinamento, avulsa da poteri di direttiva o indirizzo, ma finalizzata a consentire una «partecipazione guida» tra soggetti posti sullo stesso piano. Cfr. a riguardo A. Giurickovic Dato, *L'amministrazione coordinante: nozioni, morfologia e sviluppi*, cit., pp. 258-259. Sotto un diverso profilo, tuttavia, un coordinamento delle destinazioni dei beni deriverebbe, come esito, dall'esercizio della funzione – comunque coordinate ma soprattutto ordinante – del governo del territorio, attribuita alla competenza comunale.
115. Cfr. TAR Veneto, Sez. III, 14 giugno 2024, n. 1445, cit.
116. Cfr. C. Cost. 30 gennaio 2003 n. 17, e 16 luglio 2019, n. 179.
117. Cfr. tra i più recenti M. De Donno, *La pianificazione come principio fondamentale*, cit.

CERIDAP

pp. 131 ss.; si v. inoltre P.G. Portaluri, *Il principio di pianificazione*, in M. Renna, F. Saitta (a cura di), *Studi sui principi del diritto amministrativo*, Milano, 2012, pp. 453 ss. Sul tema sia consentito rinviare anche a P.M. Rosa Salva, *Gli enti locali nella transizione energetica. Nuovi metodi e strumenti per il governo del territorio*, Torino 2023, e alla bibliografia ivi citata.