



FABIO TROLLI

*Assegnista di ricerca in Diritto civile – Università degli Studi di Parma***RIGENERAZIONE URBANA E ATTI DI DESTINAZIONE DI DIRITTO PRIVATO***

SOMMARIO: 1. *Mutamenti socio-economici ed esigenze di rigenerazione urbana.* – 2. *I patti di collaborazione tra enti pubblici e privati.* – 3. *L'atto di destinazione, trascritto ai sensi dell'art. 2645-ter cod. civ.* – 4. *Osservazioni sulla tesi restrittiva.* – 5. *Considerazioni conclusive.*

1. Mutamenti socio-economici ed esigenze di rigenerazione urbana

Tra le sfide più ardue, che si pongono alle generazioni presenti e future, si pone la gestione dell'incremento della popolazione urbana, in quanto l'aumento dei cittadini residenti nelle città appare una delle più notevoli conseguenze della crescita economica, industriale e tecnologica dei Paesi in via di sviluppo e di quelli avanzati. L'incremento demografico è dovuto a numerosi fattori; nondimeno, è intuibile osservare come, fra le cause principali, vi sia il crescente abbandono delle campagne, che, fino a qualche decennio fa, aveva indotto i lavoratori a spostarsi verso le zone più industrializzate del Paese. Si aggiunga, in epoca più recente, il flusso di migranti, che, abbandonando i Paesi in via di sviluppo, si sono insediati nelle periferie delle città.

In tale prospettiva, il suolo diviene una risorsa scarsa, poiché il suo utilizzo non è legato solo, o tanto, alla logica dello sfruttamento della terra per ragioni produttive, agricole o industriali: siffatte esigenze, anzi, divengono sempre più marginali nel contesto di una economia che tende verso la crescita dei settori terziario e quaternario. Invece, il suolo è fondamentale per la realizzazione di edifici e infrastrutture, per cui l'esigenza di edificare non è più complementare agli sfruttamenti produttivi del territorio, ma s'impone sugli altri bisogni della collettività.

Le rilevate esigenze di gestione del territorio hanno, in tempi più recenti, fatto avvertire il bisogno di approntare una adeguata pianificazione, da parte dell'amministrazione pubblica, evitando, così, un eccessivo sfruttamento del suolo pubblico e consentendone, pertanto, l'utilizzo sostenibile e avendo di mira la rigenerazione degli spazi urbani. La prospettiva della sostenibilità, in particolare, suggerisce un modo d'intervenire sul territorio, che risulti di impatto ecologico ridotto, rispetto alla salvaguardia della salubrità dell'ambiente¹; invece, per rigenerazione urbana s'intende la preferenza d'intervento verso forme di riutilizzo di edifici esistenti, inefficienti o in disuso, rispetto allo sfruttamento di ulteriore suolo².

* Contributo sottoposto a revisione.

¹ V., sul punto, U. SALANITRO, *Tutela dell'ambiente e strumenti di diritto privato*, in *Rass. dir. civ.*, 2009, 1 ss.; M.W. MONTEROSSO, *L'orizzonte intergenerazionale del diritto civile. Tutela, soggettività, azione*, Pisa, 2020; V. CORRIERO, *I problemi civilistici del diritto dell'ambiente*, Napoli, 2024; N. LIPARI, *Premesse per un diritto civile dell'ambiente*, in *Riv. dir. civ.*, 2024, 209 ss.; M. PENNASILICO, *Ambiente e iniziativa economica: quale "bilanciamento"?*, in *Nuove leggi civ. comm.*, 2024, 48 ss.

² A riguardo, v. E. CHITI, *La rigenerazione di spazi e beni pubblici: una nuova funzione amministrativa?*, in *La rigenerazione di beni e spazi urbani. Contributo al diritto delle città*, a cura di F. Di Lascio e F. Giglioni, Bologna, 2017, 15 ss.



Nella disciplina positiva, il governo del suolo ha già da tempo richiesto una capillare attività di regolamentazione, resasi più complessa, negli ultimi decenni, da interventi normativi non sempre coerenti tra loro. Il quadro che emerge è quello di una fitta trama di norme: a partire dalla regolamentazione apicale, affidata al riparto di competenze fra lo Stato e le Regioni (art. 117, comma 3, Cost.), si snoda fino al livello più decentrato, nel quale assumono importanza centrale gli strumenti urbanistici approvati dai Comuni (d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267) ³.

La testimonianza delle esigenze legate alla sostenibilità ambientale si ha in taluni testi normativi, soprattutto a livello sovra-nazionale, grazie ai quali gli Stati firmatari hanno intrapreso la promozione di codesto valore, soprattutto nel versante della conservazione e della protezione del territorio, a partire dalla così detta Carta europea del suolo, approvata dal Consiglio d'Europa nel giugno 1972 ⁴.

L'interprete è chiamato a tener traccia del mutato quadro normativo, che imprime nell'ordinamento valori inediti, e deve considerare le eventuali ricadute che, al di là dell'influsso che codesti principi hanno nella regolamentazione pubblica ⁵, si possano avere nel versante degli istituti di diritto civile ⁶. Il governo del territorio, difatti, deve improntarsi tanto alla logica della sussidiarietà verticale, nel richiamato ordine di competenze, quanto nella prospettiva della sussidiarietà orizzontale (art. 118 Cost.) ⁷, in virtù dell'esigenza che siffatto principio imprime, di coordinare l'azione pubblica con quella privata nel perseguimento di obiettivi d'interesse collettivo ⁸.

In questo contesto, pare utile indagare le opportunità che gli strumenti privatistici possano offrire, nella prospettiva di una migliore gestione del suolo e della riqualificazione dei fabbricati urbani, osservando, dapprima, l'importanza che hanno assunto gli accordi fra enti pubblici e privati nella gestione dei beni collettivi, e, in un secondo momento, l'incidenza che possano avere gli atti di destinazione di diritto privato nel perseguire l'obiettivo di rigenerazione urbana.

³ Per un commento sugli interventi pubblici più recenti, v.: F. DI LASCIO, *Quali tendenze in corso nella rigenerazione delle città?*, in *Riv. giur. ed.*, 2018, 135 ss.; E. BOSCOLO, *Il governo del territorio dopo la legge di semplificazione*, in *Giur. it.*, 2021, 1257 ss.; A. GIUSTI, *La rigenerazione urbana tra consolidamento dei paradigmi e nuove contingenze*, in *Dir. amm.*, 2021, 439 ss.; A. VILLA, *La rigenerazione urbana e la sicurezza delle periferie*, in *Giornale dir. amm.*, 2024, 194 ss.

⁴ In merito a una ricostruzione delle fonti sulla rigenerazione urbana, v. L. DI GIOVANNI, *Rigenerazione integrata europea e rigenerazione urbana nazionale: due modi diversi di intendere la trasformazione del territorio?*, in *Dir. pubb. comp. eur.* online, 2023, 81 ss., nonché M. MORENO LINDE, *La rinaturalizzazione delle città: strategie, regolamentazione e conflitti*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2024, 679 ss.

⁵ Per una prospettiva di ampio respiro, v. H. CAROLI CASAVOLA, *Pubblica amministrazione e trasformazioni sociali*, in *Giornale dir. amm.*, 2024, 759 ss.

⁶ Cfr., al riguardo, A.L. PALAZZO-A. CUPPUCCITI, *Rigenerazione urbana. Sfide e strategie*, Roma, 2024, 16, per i quali, nei «suoi tratti essenziali, la rigenerazione urbana aspira a conseguire ambienti di vita più sostenibili, giusti, coesi, integrando interventi sulla dimensione materiale delle città con misure di emancipazione (*empowerment*) degli individui e della collettività attraverso le molteplici forme che possono assumere lo sviluppo locale e il rafforzamento del patto sociale».

⁷ Sull'art. 118 Cost., così come novellato dalla Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, v.: A. POGGI, *Le autonomie funzionali tra sussidiarietà verticale e sussidiarietà orizzontale*, Milano, 2001; V. CERULLI IRELLI, voce *Sussidiarietà* (*dir. amm.*), in *Enc. giur.*, vol. XXXV, Roma, 2003, 1 ss.; I. MASSA PINTO, *Il principio di sussidiarietà. Profili storici e costituzionali*, Napoli, 2003; G. ARENA, *Il principio di sussidiarietà orizzontale nell'art. 118, ult. comma, Cost.*, in *Studi in onore di Giorgio Berti*, vol. I, Napoli, 2005, 179 ss.; L. GRIMALDI, *Il principio di sussidiarietà orizzontale tra ordinamento comunitario e ordinamento interno*, Bari, 2006; M. PALMA, *Sussidiarietà e competenze: riparto funzionale e materiale*, Bari, 2007; T.E. FROSINI, voce *Sussidiarietà (principio di)* (*dir. cost.*), in *Enc. dir., Annali*, vol. II, Milano, 2008, 1133 ss.; F. TRIMARCHI BANFI, *Teoria e pratica della sussidiarietà orizzontale*, in *Dir. amm.*, 2020, 3 ss.

⁸ Nello specifico, v. L. MUZI, *L'amministrazione condivisa dei beni comuni urbani: il ruolo dei privati nell'ottica del principio di sussidiarietà orizzontale*, in *La rigenerazione di beni e spazi urbani. Contributo al diritto delle città*, a cura di F. Di Lascio e F. Giglioni, Bologna, 2017, 117 ss.



2. I patti di collaborazione tra enti pubblici e privati

L'esperienza del governo del territorio ha avuto modo, già da qualche tempo, di sperimentare taluni spazi d'intervento privato nella gestione del patrimonio pubblico: è il caso degli accordi fra l'ente comunale e i soggetti privati, che si fanno promotori di progetti di cittadinanza attiva per l'utilizzo o la riqualificazione di spazi pubblici⁹; codesti accordi, pur avendo assunto denominazioni non coincidenti nei Regolamenti pubblici, vengono ricompresi all'interno della categoria, di elaborazione dottrinale, dei così detti "patti di collaborazione"¹⁰.

I patti di collaborazione si inscrivono nella tendenza alla amministrazione condivisa, che viene incentivata, dai pubblici poteri, anche nel versante della gestione del territorio¹¹, presentandosi come momento attuativo del principio di sussidiarietà orizzontale (art. 118 Cost.), che vede coinvolta direttamente l'azione privata, e, in particolar modo, la popolazione locale, nell'attuazione delle finalità pubbliche¹².

Il connubio tra pubblico e privato diviene così una modalità innovativa, nell'orientare in modo partecipativo le scelte pubbliche sul governo del territorio, ma anche uno strumento di intervento concreto, in quanto i privati possono fare fronte alle evidenti carenze di risorse pubbliche, approntando i mezzi necessari per la gestione e il mantenimento di spazi comuni, oppure realizzando interventi di edificazione o di ristrutturazione di beni sul suolo pubblico¹³.

È intuibile mostrare come l'ingente dispiego di risorse, che codesta attività richiede, possa essere garantita da soggetti privati collettivi, siano essi delle formazioni sociali senza scopo di lucro, le quali intendano perseguire i propri scopi statutarî attraverso l'impegno nella rigenerazione urbana¹⁴, siano

⁹ Per un esempio, in tal senso, v. P. MICHARA, *I patti di collaborazione e il regolamento per la cura e la rigenerazione dei beni comuni urbani. L'esperienza del Comune di Bologna*, in *Aedon – Rivista di arti e diritto* on line, 2016.

¹⁰ Sui così detti patti di collaborazione, in generale, v.: M.F. ERRICO, *Modelli di gestione dei beni comuni: i patti di collaborazione*, in *Foro amm.*, 2014, 2197 ss.; G. CALDERONI, *I patti di collaborazione: (doppia) cornice giuridica*, in *Aedon – Rivista di arti e diritto* on line, 2016; E. FIDELBO, *Strumenti giuridici di valorizzazione del rapporto tra patrimonio culturale e territorio: il caso dei patti di collaborazione tra amministrazioni locali e cittadini*, in *Aedon – Rivista di arti e diritto* on line, 2018; R.A. ALBANESE, *Nel prisma dei beni comuni. Contratto e governo del territorio*, Torino, 2020, 247 ss.; L. CASALINI, "Commons", "Commoning and Community". *I patti di collaborazione*, in *Pers. merc.*, 2022, 34 ss.; G. MARLETTA, *La legge sul procedimento amministrativo e i patti di collaborazione*, in *Dir. amm.*, 2023, 441 ss.

¹¹ Cfr., al riguardo: P. URBANI-S. CIVITARESE MATTEUCCI, *Amministrazione e privati nella pianificazione urbanistica: nuovi moduli convenzionali*, Torino, 1995; P. URBANI, *Urbanistica consensuale*, Torino, 2000; G. GUZZARDO, *Urbanistica consensuale e società di trasformazione urbana*, in *Riv. giur. ed.*, 2007, 3 ss.; G. PAGLIARI, *Pianificazione urbanistica e interessi differenziati*, in *Riv. giur. ed.*, 2013, 135 ss.; G. PAGLIARI, *La contractualisation dans le droit de l'urbanisme. La situation italienne*, in *Riv. giur. ed.*, 2012, 33 ss., in *Scritti in onore di P. Stella Richter*, vol. III, Napoli, 2013, 1645 ss., nonché in *La contractualisation dans le droit de l'urbanisme*, diretto da T. Tanquerelle, J. Morand, Deviller F. Alves Correia, in *Chaiers du Gridahu*, 2014, 243 ss.; P. URBANI, *Dall'urbanistica autoritativa all'urbanistica solidale. Breve viaggio verso le nuove frontiere del governo del territorio*, in *Riv. giur. ed.*, 2013, 121 ss.; M. CLARICH, *La collaborazione nel procedimento amministrativo*, in *Dir. amm.*, 2024, 651 ss.

¹² Merita rinviare alla puntuale ricostruzione offerta da L. CASALINI, *Patti di collaborazione per la rigenerazione urbana e profili assicurativi*, Napoli, 2024, 80 ss., il quale riporta due modalità di coinvolgimento dei privati da parte dei soggetti pubblici: la prima, in senso partecipativo-procedimentale, più legata all'attività amministrativa di regolazione della partecipazione privata; la seconda, invece, in senso partecipativo-sostanziale, in cui l'intervento del privato non si racchiude in procedure prestabilite dall'autorità pubblica.

¹³ Per questo aspetto, v. M.V. FERRONI, *Le forme di collaborazione per la rigenerazione di beni e spazi urbani*, in *Nomos*, 2017, 33 ss.; C. VITALE, *Riuso del patrimonio culturale e sviluppo delle aree interne. Le norme e le pratiche*, in *Dir. amm.*, 2022, 867 ss.; F. CUSANO, *La rigenerazione urbana dal basso, tra teoria e prassi*, in *Riv. giur. ed.*, 2024, 377 ss.

¹⁴ Giova porre in luce, al riguardo, come il legislatore consideri attività di interesse generale, perseguibili ai sensi dell'art. 5 del d.lgs. 3 luglio 2017, n. 117, dagli enti del Terzo settore, non solo gli «interventi e servizi finalizzati alla salvaguardia e al



essi società lucrative, che traggano così beneficio economico, in forma diretta o indiretta, dai progetti legati alla riqualificazione di spazi a fruizione collettiva¹⁵.

La dottrina, soprattutto gius-pubblicistica, ha avuto modo di indagare la natura giuridica dei patti di collaborazione, accentuandone le peculiarità: i tratti caratterizzanti codesti accordi, non risiedono solo nel dato soggettivo, prendendovi parte enti pubblici e privati, quanto, soprattutto, nella loro funzione, vale a dire nella causa negoziale, in ragione del fatto che, codesti contratti, mirano a regolare l'utilizzo di beni pubblici, in maniera tale da consentire all'intera collettività di trarre beneficio dall'attuazione dell'accordo.

Da siffatte peculiarità sono sorte delle incertezze circa la qualificazione dei patti di collaborazione. Alla tesi che ne accentua la natura pubblicistica, inscrivendo siffatti accordi nell'art. 11 della legge n. 241/1990¹⁶, si sono opposti coloro i quali, invece, riconducono codesti accordi nell'alveo della disciplina privatistica dei contratti, in virtù degli spazi concessi dall'art. 1, comma 1-bis, legge n. 241/1990¹⁷.

Qualsivoglia qualificazione giuridica si dia, a codesti patti di collaborazione, è però evidente che l'intervento del privato non possa prescindere dall'azione amministrativa: ciò avviene, difatti, non solo nel momento della conclusione dell'accordo e della successiva esecuzione del regolamento negoziale, quanto, soprattutto, nella fase programmatica.

In assenza di una norma generale, è necessario che l'ente territoriale disciplini, nei propri regolamenti, i modi e le forme con cui i privati possano interagire con la pubblica amministrazione e concordare il contenuto di codesti accordi. L'intervento della pubblica amministrazione è imprescindibile ogniqualvolta i beni, oggetto d'intervento privato, siano di titolarità collettiva e vengano concessi in godimento ai privati per realizzare le finalità concordate; l'ente dev'essere parte dell'accordo anche in ragione dei vantaggi che sia disposto a riconoscere in capo al privato, come corrispettivo per l'attività di edificazione, manutenzione e gestione di codesti beni¹⁸.

In merito al contenuto di siffatti accordi, non si evincono elementi costanti, a tal punto che i patti di collaborazione si mostrano come categoria entro cui poter ricomprendere ulteriori sotto-tipi socialmente diffusi; nondimeno, un dato ricorrente, di codesti negozi, è che essi assumono natura obbligatoria, essendo, i medesimi, normalmente privi di effetti costitutivi o traslativi di diritti reali¹⁹. In taluni frangenti, i patti di collaborazione possono poi essere qualificati come sinallagmatici, in virtù dell'interdipendenza tra gli obblighi che sorgono in capo alle parti contraenti²⁰.

miglioramento delle condizioni dell'ambiente e all'utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali, con esclusione dell'attività, esercitata abitualmente, di raccolta e riciclaggio dei rifiuti urbani, speciali e pericolosi, alla tutela degli animali e alla prevenzione del randagismo, ai sensi della legge 14 agosto 1991, n. 281, nonché alla produzione, all'accumulo e alla condivisione di energia da fonti rinnovabili a fini di autoconsumo, ai sensi del decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 199» (lett. e), gli «interventi di tutela e valorizzazione del patrimonio culturale e del paesaggio, ai sensi del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, e successive modificazioni» (lett. f), e gli interventi di «riqualificazione di beni pubblici inutilizzati o di beni confiscati alla criminalità organizzata» (lett. z).

¹⁵ Cfr., in argomento, A. NERVI, *Beni urbani, interessi rilevanti e strumenti di organizzazione e rappresentanza*, in *La rigenerazione di beni e spazi urbani. Contributo al diritto delle città*, a cura di F. Di Lascio e F. Giglioni, Bologna, 2017, 41 ss.

¹⁶ Per ulteriori riferimenti normativi, che gli interpreti richiamano a giustificazione della legittimità di siffatti accordi di collaborazione, v. G. CALDERONI, *op. loc. cit.*

¹⁷ Per un quadro esaustivo, circa codesto dibattito, v. M.V. FERRONI, *op. loc. cit.*; G. MARLETTA, *op. cit.*, 458 ss.; L. CASALINI, *op. cit.*, 48 ss.

¹⁸ Sugli impieghi, di codesti accordi, con finalità di rigenerazione urbana, v. R. TUCCILLO, *Rigenerazione dei beni attraverso i patti di collaborazione tra amministrazione e cittadinanza attiva: situazioni giuridiche soggettive e forme di responsabilità*, in *La rigenerazione di beni e spazi urbani. Contributo al diritto delle città*, a cura di F. Di Lascio e F. Giglioni, Bologna, 2017, 89 ss.

¹⁹ Ancora, al riguardo, v. L. CASALINI, *op. cit.*, 103 ss.

²⁰ Suscita qualche perplessità la qualificazione di siffatti patti come contratti plurilaterali con comunione di scopo,



Sugli effetti che scaturiscono dai patti di collaborazione, infine, l'avere essi a oggetto la gestione e la riqualificazione di spazi pubblici dimostra che le ricadute concrete dell'esecuzione del piano concordato non si limitino ai soggetti firmatari, ma riguardino, altresì, la collettività locale; ciò, peraltro, ha fatto dubitare una dottrina che si possa mantenere fermo, in codesto ambito, il principio della relatività dell'effetto del contratto, racchiuso nell'art. 1372 cod. civ.²¹, a dimostrazione di come sia impossibile scindere la natura privatistica dei patti di collaborazione dalle esigenze pubbliche che essi concorrono a soddisfare²².

3. L'atto di destinazione, trascritto ai sensi dell'art. 2645-ter cod. civ

Il concorso tra enti pubblici e privati nella gestione dei beni collettivi può realizzarsi, oltre allo strumento dell'accordo, anche grazie agli strumenti privatistici di destinazione patrimoniale²³: fra di essi, merita limitare l'indagine alla fattispecie, disciplinata dal legislatore, della trascrizione di atti di destinazione per la realizzazione di interessi meritevoli di tutela riferibili a persone con disabilità, a pubbliche amministrazioni o ad altri enti o persone fisiche, di cui all'art. 2645-ter cod. civ.²⁴.

individuata da L. CASALINI, *op. cit.*, 63 ss., in virtù di «una convergenza di interessi singolarmente considerati», i quali tenderebbero «verso un unitario interesse generale volto alla rigenerazione di un patrimonio comune». Difatti, vi possono essere casi in cui l'accordo miri a un obiettivo comune, che, in base al perdurare nel tempo dell'intervento, può accostarsi ai contratti associativi; epperò, non può escludersi che i contraenti possano perseguire, talvolta, interessi contrapposti, ancorché protesi a finalità di interesse generale, come avviene quando l'ente territoriale concede in godimento taluni beni pubblici, richiedendo al privato, in corrispettivo, di provvedere alla loro manutenzione e riqualificazione.

²¹ L. CASALINI, *op. cit.*, 72 ss.

²² A tal riguardo, va considerato che l'effetto giuridico del contratto consiste nelle modificazioni che il medesimo determina nelle posizioni giuridiche delle parti; detta efficacia, invero, non coincide affatto con le ricadute che lo stesso – o, meglio, la sua esecuzione – produce, nei confronti dei terzi. L'eventuale legittimazione del terzo, che usufruisce dei beni pubblici, non andrebbe ricondotta alla sua qualità di parte contraente, quanto, piuttosto, alla dimensione pubblicistica che riveste il patto di collaborazione. Su queste basi, pertanto, non si vede per qual motivo si debba svalutare la portata dell'art. 1372 cod. civ., che, invece, andrebbe solo coordinato, in codesto ambito, coi principi che governano l'attività della pubblica amministrazione.

²³ Per un inquadramento dell'atto di destinazione, v.: R. DI RAIMO, *Considerazioni sull'art. 2645 ter c.c.: destinazione di patrimoni e categorie dell'iniziativa privata*, in *Rass. dir. civ.*, 2007, 945 ss.; A. DI SAPIO, *Patrimoni segregati ed evoluzione normativa: dal fondo patrimoniale all'atto di destinazione ex art. 2645-ter c.c.*, in *Dir. fam. pers.*, 2007, 1257 ss.; E. NAVARRETTA, *Le prestazioni isolate nel dibattito attuale. Dal pagamento traslativo all'atto di destinazione*, in *Riv. dir. civ.*, 2007, 823 ss.; A. LUMINOSO, *Contratto fiduciario, trust, e atti di destinazione ex art. 2645 ter c.c.*, in *Riv. not.*, 2008, 993 ss.; U. STEFINI, *La destinazione patrimoniale dopo il nuovo articolo 2645 ter c.c.*, in *Giur. it.*, 2008, 1823 ss.; A. GHIRONI, *La destinazione di beni ad uno scopo nel prisma dell'art. 2645 ter c.c.*, in *Riv. not.*, 2011, 1085 ss.; A. TORRONI, *Vincoli di destinazione ex art. 2645-ter c.c.: un tentativo d'inquadramento sistematico con lo sguardo rivolto al codice civile*, in *Riv. not.*, 2013, 471 ss.; G. D'AMICO, *La proprietà «destinata»*, in *Riv. dir. civ.*, 2014, 526 ss.; G. PETRELLI, *“Trust” interno, art. 2645 ter c.c. e “trust italiano”*, in *Riv. dir. civ.*, 2016, 167 ss.; G. CORRADI, *Vincolo di destinazione ex art. 2645 ter e fondo patrimoniale*, in *Fam. dir.*, 2018, 1167 ss.; AND. FUSARO, *L'atto di destinazione nella concorrenza tra strumenti giuridici*, in *Contr. impresa*, 2018, 1004 ss.; M. LUPI, *Principio di indivisibilità del patrimonio e valorizzazione dell'autonomia privata: spunti critici ed evolutivi*, in *Giust. civ.*, 2024, 323 ss.

²⁴ Sull'istituto, v.: F. GAZZONI, *Osservazioni sull'art. 2645-ter c.c.*, in *Giust. civ.*, 2006, 165 ss.; M. LUPOI, *Gli “atti di destinazione” del nuovo art. 2645-ter c.c. quale frammento di trust*, in *Notariato*, 2006, 467 ss.; F. PATTI, *Gli atti di destinazione e trust nel nuovo art. 2645 ter c.c.*, in *Vita not.*, 2006, 979 ss.; G. VETTORI, *Atto di destinazione e trust: prima lettura dell'art. 2645 ter*, in *Obbl. contr.*, 2006, 775 ss.; A. GENTILI, *Le destinazioni patrimoniali atipiche. Esegesi dell'art. 2645 ter c.c.*, in *Rass. dir. civ.*, 2007, 1 ss.; U. LA PORTA, *L'atto di destinazione di beni allo scopo trascrivibile ai sensi dell'art. 2645-ter c.c.*, in *Riv. not.*, 2007, 1069 ss.; G. OPPO, *Brevi note sulla trascrizione di atti di destinazione (art. 2645 ter c.c.)*, in *Riv. dir. civ.*, 2007, 1 ss.; M. CEOLIN, *Destinazione e vincoli di destinazione nel diritto privato. Dalla destinazione economica all'atto di destinazione ex art. 2645 ter c.c.*, Padova, 2010; U. STEFINI, *Destinazione patrimoniale ed autonomia negoziale: l'articolo 2645-ter c.c.*, II ed., Padova, 2010; R. BONINI, *Destinazione di beni ad uno scopo: contributo all'interpretazione dell'art. 2645 ter c.c.*, Napoli, 2015; A. MORACE PINELLI, *Trascrizione di atti di destinazione per la realizzazione di interessi meritevoli di*



Codesta norma ha suscitato non poche perplessità, tra gli interpreti, sia in merito alla sua portata innovativa²⁵, sia in merito al vaglio di meritevolezza, richiesto all'interprete, che il legislatore rende necessario superare, per consentire l'adozione del vincolo di destinazione²⁶.

Al di là di codeste questioni problematiche, ancora attuali²⁷, giova porre in luce come l'adozione di un atto di destinazione possa rivelarsi particolarmente utile, nell'ambito delle necessità che sorgono dalla riqualificazione degli spazi pubblici, nel momento in cui il legislatore ammette l'apposizione del vincolo sui beni immobili e mobili iscritti in pubblici registri, per la durata massima della vita della persona fisica beneficiaria o per un periodo non superiore a novant'anni, per le finalità indicate dalla norma.

Dal lato della valutazione oggettiva dell'atto di destinazione, non pare potersi negare che l'esigenza di rigenerazione urbana si iscriva appieno nella prospettiva di una pianificazione territoriale sostenibile, in quanto, come si è mostrato, essa rappresenta un valore, riconosciuto e promosso dall'ordinamento: detta finalità, pertanto, si dimostra in grado, se adeguatamente impressa con l'atto di destinazione, di superare il vaglio di meritevolezza imposto dall'art. 2645-ter cod. civ.²⁸.

La norma, affidata all'art. 2645-ter cod. civ., contempla, tra i vari potenziali beneficiari del vincolo²⁹, la pubblica amministrazione. Non vi sono dubbi, allora, circa la possibilità di disporre il vincolo di destinazione per esigenze di riqualificazione di spazi pubblici di titolarità di enti pubblici e, soprattutto,

tutela riferibili a persone con disabilità, a pubbliche amministrazioni, o ad altri enti o persone fisiche, in *Commentario del Codice Civile e codici collegati Scialoja-Branca-Galgano*, a cura di G. De Nova, Bologna-Roma, 2017.

²⁵ V., sul punto: MIR. BIANCA, *L'atto di destinazione: problemi applicativi*, in *Riv. not.*, 2006, 1175 ss.; MIR. BIANCA, *Novità e continuità dell'atto negoziale di destinazione*, in *La trascrizione dell'atto negoziale di destinazione. L'art. 2645-ter del codice civile*, a cura di Mir. Bianca, Milano, 2007, 29 ss.; A. MASI, *Gli atti di destinazione: dalle elaborazioni della dottrina all'art. 2645-ter del codice civile*, in *La trascrizione dell'atto negoziale di destinazione. L'art. 2645-ter del codice civile*, a cura di Mir. Bianca, Milano, 2007, 55 ss.; A. MORACE PINELLI, *Tipicità dell'atto di destinazione ed alcuni aspetti della sua disciplina*, in *Riv. dir. civ.*, 2008, 451 ss.; F. GALLUZZO, *Autodestinazione e destinazione c.d. dinamica: l'art. 2645 ter cod. civ. come norma di matrice sostanziale*, in *Nuova giur. civ. comm.*, 2014, 128 ss.; L. CAVALAGLIO, *Considerazioni minime sull'interpretazione riduttiva dell'art. 2645-ter cod. civ.*, in *Nuova giur. civ. comm.*, 2017, 589 ss.; M.L. CHIARELLA, *Atti di destinazione ex art. 2645-ter cod. civ.: incidenza del vincolo e sua qualificazione*, in questa *Rivista*, 2022, 346 ss.

²⁶ V., al riguardo: S. ROSSI, *Alcune riflessioni sulla nozione di meritevolezza dell'art. 1322 del codice civile. L'art. 2645-ter*, in *Riv. not.*, 2010, 621 ss.; M.F. MAGNELLI, *Gli atti di destinazione ex art. 2645-ter c.c. e la meritevolezza degli interessi*, Napoli, 2014; F. GIGLIOTTI, *Atto di destinazione e interessi meritevoli di tutela*, in *Nuova giur. civ. comm.*, 2014, 362 ss.; G. PERLINGIERI, *Il controllo di "meritevolezza" degli atti di destinazione ex art. 2645 ter c.c.*, in *Foro nap.*, 2014, 54 ss., nonché in *Notariato*, 2014, 11 ss.; L. BALLERINI, *Effettività e "meritevolezza" nell'art. 2645 ter c.c.*, in *Giur. it.*, 2015, 1357 ss., nota a Trib. Trieste, decr. 22 aprile 2015; M. GIULIANO, *L'art. 2645 ter c.c. e la tutela degli interessi perseguiti in concreto, nel giudizio di opponibilità del vincolo*, in *Vita not.*, 2017, 1235 ss.; G. MARCHETTI, *Meritevole o immeritevole? Questo (non) è il problema. Riflessioni sull'art. 2645-ter c.c. nel sistema moderno della responsabilità patrimoniale. (Prima parte)*, in *Studium iuris*, 2018, 577 ss.; P. DE MARTINIS, *Gli interessi meritevoli di tutela e l'art. 2645 ter cod. civ.*, in questa *Rivista*, 2021, 1222 ss.

²⁷ V., in merito: M. CEOLIN, *Il punto sull'art. 2645 ter a cinque anni dalla sua introduzione*, in *Nuova giur. civ. comm.*, 2011, 358 ss.; A.C. DI LANDRO, *I vincoli di destinazione ex art. 2645 ter c.c. Alcune questioni nell'interpretazione di dottrina e giurisprudenza*, in *Riv. dir. civ.*, 2014, 727 ss.; G. D'AMICO, *L'atto di destinazione (a dieci anni dall'introduzione dell'art. 2645 ter)*, in *Riv. dir. priv.*, 2016, 7 ss.; G. PETRELLI, *Vincoli di destinazione ex art. 2645-ter c.c. e "trust", quindici anni dopo*, in *Riv. not.*, 2020, 1091 ss.

²⁸ Per uno sguardo alle esigenze legate alla salubrità ecologica, v. A. VERCELLONE, *Proprietà ecologica e art. 2645 ter c.c.: il "bio-vincolo"*, in *Rass. dir. civ.*, 2023, 131 ss., il quale risolve positivamente la possibilità che il vincolo di destinazione possa farsi portatore di interessi ambientali, così da consentire di arginare il depauperamento e l'eccessivo sfruttamento del suolo, permettendo così di preservarne l'utilità, nell'interesse delle future generazioni. V., altresì, al riguardo, E. MARSEGLIA, *La funzione ambientale della proprietà*, in *Giust. civ.*, 2024, 643.

²⁹ Sulla cui posizione soggettiva, merita rinviare a M. CEOLIN, *La posizione soggettiva del beneficiario dell'atto di destinazione ex art. 2645-ter c.c.*, in *Studium iuris*, 2010, 883 ss.



degli enti territoriali; beni che sovente fanno parte del patrimonio indisponibile o demaniale della pubblica amministrazione (artt. 822 ss. cod. civ.)³⁰.

Né dovrebbero esserci perplessità circa la costituzione del vincolo in favore di un soggetto privato, il quale sia confinante o vicino al proprietario degli immobili vincolati, le cui proprietà vengono utilizzate dal disponente: in codeste ipotesi, il rapporto tra i fondi potrebbe essere regolato da una servitù prediale, sicché il vincolo di destinazione, di cui all'art. 2645-ter cod. civ., potrebbe trovare uno spazio di utilità nel fare fronte alle esigenze di mantenimento in buono stato del fondo servente³¹.

Qualche perplessità potrebbe suscitare, invero, l'apposizione del vincolo sui beni dello stesso costituente³², in virtù della chiusura, manifestata da alcuni interpreti in dottrina³³, anche alla luce delle prime pronunzie di merito³⁴, sulla possibilità di costituire un vincolo così detto auto-destinato³⁵. Si osservi, nondimeno, che la giurisprudenza di legittimità ha ammesso codesta fattispecie³⁶, e, in effetti, pur

³⁰ Fra i vari esempi che si possono immaginare al riguardo, si pensi alla realizzazione di un complesso residenziale, da parte di una società, composto di numerosi appartamenti e di locali commerciali, poi locati a terzi. La società commerciale, per mantenere in buono stato di manutenzione le infrastrutture pubbliche del quartiere (strade, acquedotti, aiuole o parchi), potrebbe apporre un vincolo di destinazione ex art. 2645-ter cod. civ. su taluni, di questi immobili, così vincolando i frutti realizzati, o parte di essi, alla manutenzione degli spazi collettivi. Lo stesso potrebbe essere disposto da un ente senza scopo di lucro, che, attuando le proprie finalità solidaristiche, nel riqualificare un'area dismessa, realizzandovi strutture di accoglienza, intenda vincolare, codesti beni e i loro frutti, a interventi di rigenerazione urbana.

³¹ Un caso può essere quello del fondo dominante, che, avendo diritto al passaggio sul fondo servente, voglia garantirsi che, quella parte del fondo asservita al transito, si mantenga in buono stato di conservazione: tanto il proprietario del fondo servente, quanto quello del fondo dominante, potrebbero costituire un vincolo di destinazione, trascritto ai sensi dell'art. 2645-ter cod. civ., devolvendo i frutti dei beni vincolati a detto scopo.

³² L'ipotesi diverge, rispetto al caso sopra riportato, in quanto lo stesso proprietario è titolare tanto degli immobili principali, quanto delle aree in cui vengano realizzati degli spazi comuni, a utilizzo e a ornamento del complesso residenziale. A tal riguardo, giova precisare come la meritevolezza del vincolo debba ricercarsi in concreto, e quindi legarsi a delle esigenze di rigenerazione urbana; sicché, la destinazione dei frutti non può ridursi a contribuire al mantenimento dei beni propri, ma i benefici debbono riflettersi sulla collettività locale. Si tenga anche conto, peraltro, che, per le mere esigenze di gestione dei beni comuni, appare sufficiente fare applicazione della disciplina positiva dettata sul condominio (artt. 1117 ss. cod. civ.), che si applica, peraltro, anche a situazioni di maggiore complessità (art. 1117-bis cod. civ.).

³³ V., su codesto dibattito: F. GAZZONI, *op. loc. cit.*; S. BARTOLI, *Riflessioni sul «nuovo» art. 2645 ter c.c. e sul rapporto fra negozio di destinazione di diritto interno e trust*, in *Giur. it.*, 2007, 1303 ss.; A. TORRONI, *La destinazione patrimoniale nella famiglia*, in *Riv. not.*, 2017, 84 ss.; G. PETRELLI, *op. cit.*, 1123 ss.

³⁴ Al riguardo, v.: Trib. Reggio Emilia, 22 giugno 2012, in *Giur. it.*, 2012, 2274 ss., con nota di R. CALVO, *Trust e vincolo di destinazione: «conferire» vuol dire trasferire?*; Trib. Santa Maria Capua Vetere, 28 novembre 2013, in *Corr. giur.*, 2014, 1365 ss., con nota di C. SGOBBO, *Il negozio di destinazione e l'inammissibilità dell'autodestinazione unilaterale*; in *Giur. it.*, 2014, 2714 ss., con nota di V. MIRMINA, *L'autodestinazione e gli atti di destinazione: figure negoziali a confronto*; in *Nuova giur. civ. comm.*, 2014, 713 ss., con nota di A. AZARA, *Atto di destinazione ed effetto traslativo*; Trib. Reggio Emilia, 27 gennaio 2014, in *Corr. giur.*, con nota di C. SGOBBO, *Il negozio di destinazione e l'inammissibilità dell'autodestinazione unilaterale*; in *Giur. it.*, 2014, 2494 ss., con nota di F. OCCELLI, *Atti di destinazione ex art. 2645 ter: natura giuridica, effetti ed ipotesi applicative*; Trib. Reggio Emilia, 10 marzo 2015, in *Fam. dir.*, 2015, 902 ss., con nota di A. BENNI DE SENA, *Atti di destinazione patrimoniale ex art. 2645-ter c.c. e interessi familiari meritevoli di tutela*.

³⁵ La soluzione elaborata dalla dottrina, che suggerisce di trasferire i beni a un terzo, apponendovi il vincolo di destinazione, trascritto ai sensi dell'art. 2645-ter cod. civ., implicherebbe un eccessivo sacrificio degli interessi del disponente, poiché questi dovrebbe necessariamente spogliarsi della titolarità dei propri beni. Ciò, salvo che, con la devoluzione dei beni all'attuatore del patrimonio destinato, il costituente pattuisca il ri-trasferimento dei beni a sé stesso, una volta cessato il vincolo, attraverso un negozio di natura fiduciaria: fattispecie, questa, che rende l'intera operazione poco agevole e artificiosa, in quanto il mezzo risulterebbe sproporzionato, rispetto al fine perseguito dalle parti.

³⁶ Pur in via incidentale, nell'affrontare questioni legate alla tutela dei creditori del disponente: Cass. civ., 15 novembre 2019, n. 29727, in *Studium iuris*, 2020, 739 ss.; Cass. civ., 13 febbraio 2020, n. 3697, in *Riv. esec. forzata*, 2020, 1052 ss., con nota di F. TIZI, *La revocatoria in via riconvenzionale dell'atto di destinazione e giudizio di opposizione all'esecuzione per impignorabilità dei beni*.



essendo il beneficiario lo stesso proprietario dell'area, l'interesse meritevole di tutela, impresso con la destinazione patrimoniale, andrebbe ben oltre alla mera titolarità dei beni, oggetto di riqualificazione urbana, poiché intercetta esigenze pubbliche e collettive, in pieno ossequio alla funzione sociale della proprietà privata (art. 41 Cost.)³⁷.

Quanto, infine, agli effetti della trascrizione del vincolo, ai sensi dell'art. 2645-ter cod. civ., essi possono essere riassunti in due distinti frangenti³⁸: da un lato, con la trascrizione si rende opponibile ai terzi la destinazione funzionale dei beni vincolati, che devono essere impiegati per realizzare gli obiettivi impressi su di essi³⁹; dall'altro lato, si realizza un fenomeno di segregazione patrimoniale, nel momento in cui si mettono a riparo i beni immobili e mobili registrati, nonché i loro frutti, dalle pretese dei creditori estranei alla finalità⁴⁰.

Emerge, così, un sicuro profilo di utilità dell'istituto indagato, in quanto, a differenza dei così detti patti di collaborazione, il vincolo di destinazione assume carattere reale, e consente, oltretutto di imprimere una destinazione finalistica ai beni, di negare l'azione esecutiva dei creditori del disponente estranei ai fini per cui è costituito il vincolo di destinazione sui beni destinati a codeste finalità⁴¹. La destinazione impressa ai beni consentirebbe, poi, ai beneficiari di agire al fine di ottenere l'attuazione del vincolo, contro eventuali distrazioni commesse dal loro titolare, rispetto al fine della riqualificazione degli spazi urbani⁴².

³⁷ La funzione sociale della proprietà privata, sancita dall'art. 42 Cost., è stata oggetto di profonde riflessioni della dottrina; v., almeno: S. PUGLIATTI, *Definizione della proprietà nel nuovo Codice civile*, in S. PUGLIATTI, *La proprietà nel nuovo diritto*, Milano, 1964, 140 ss.; P. PERLINGIERI, *Introduzione alla problematica della "proprietà"*, Napoli, 1970; R. SACCO, *Il sistema delle fonti e il diritto di proprietà*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1970, 435 ss., nonché in *Studi in onore di F. Santoro-Passarelli*, Napoli, 1971, 239 ss.; P. RESCIGNO, *Per uno studio sulla proprietà*, in *Riv. dir. civ.*, 1972, 1 ss.; A.M. SANDULLI, *Profili costituzionali della proprietà privata*, in *Riv. dir. trim. proc. civ.*, 1972, 465 ss.; S. RODOTÀ, *Il terribile diritto. Studi sulla proprietà privata*, Bologna, 1984; C. SALVI, *Modelli di proprietà e principi costituzionali*, in *Riv. crit. dir. priv.*, 1986, 317 ss.; L. MENGONI, *Proprietà e libertà*, in *Riv. crit. dir. priv.*, 1988, 439 ss.; P. BARCELLONA, *Diritto privato e società moderna*, Napoli, 1996, 280 ss.; e, più di recente, G. ALPA, *Proprietà privata, funzione sociale, poteri pubblici di «conformazione»*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2022, 599 ss., nonché C. SALVI, *L'Europa, i codici e la proprietà*, in *Riv. crit. dir. priv.*, 2022, 471 ss.

³⁸ V., oltre agli Autori citati in precedenza: G. FREZZA, *Sull'effetto "distintivo", e non traslativo, della separazione ex art. 2645-ter c.c.*, in *Dir. fam. pers.*, 2008, 195 ss., nota a Trib. Reggio Emilia, decr. 23-26 marzo 2007; G. AMORE, *La trascrizione ex art. 2645 ter c.c. fra destinazione e separazione patrimoniale*, in *Nuove leggi civ. comm.*, 2014, 869 ss., nonché le puntuali osservazioni di A. GENTILI, *Gli atti di destinazione non derogano ai principi della responsabilità patrimoniale*, in *Giur. it.*, 2016, 224 ss.

³⁹ V., su talune questioni circa l'amministrazione dei beni vincolati: F. GALLUZZO, *Gli atti di disposizione e di amministrazione dei beni destinati*, in *Contr. impresa*, 2016, 205 ss.; G. IACCARINO, *La circolazione dei beni oggetto del vincolo di destinazione*, in *Notariato*, 2018, 170 ss.; R. LENZI, *Fondo patrimoniale e problemi di dinamica dei beni destinati*, in *Contr. impresa*, 2024, 612 ss.

⁴⁰ L'atto di destinazione ex art. 2645-ter cod. civ. realizza una così detta segregazione unilaterale, per cui coloro, i quali vantano ragioni di credito legate alla finalità impressa, potranno aggredire sia i beni vincolati, sia gli altri beni del debitore; invece, i creditori, i cui diritti risultino estranei, rispetto alla destinazione funzionale, potranno unicamente soddisfarsi sugli altri beni, salvo, comunque, agire con l'azione revocatoria, anche, eventualmente, per il tramite dell'azione esecutiva ai sensi dell'art. 2929-bis cod. civ. Per quest'ultima possibilità, v. Trib. Spoleto, 10 gennaio 2020, n. 16, in *Trust*, 2020, 570 ss.

⁴¹ I benefici riportati non possono essere raggiunti pel tramite della trascrizione dei vincoli pubblici, ai sensi dell'art. 2645-quater cod. civ., introdotto dall'art. 6, comma 5-quaterdecies, d.l. 2 marzo 2012, n. 16, così come modificato dalla legge di conversione 26 aprile 2012, n. 44, in ragione del fatto che, siffatti vincoli pubblicitici, non raggiungono l'effetto segregativo del vincolo di destinazione; la loro pubblicità ha funzioni per lo più di notizia ai terzi dell'esistenza di atti di vincolo posti dall'amministrazione su quel determinato bene. In argomento, v. B. MASTROPIETRO, *Il nuovo art. 2645 quater c.c. in materia di trascrizione di vincoli pubblici*, in *Notariato*, 2012, 709 ss., nonché, più di recente, G.W. ROMAGNO, *La funzione dell'art. 2645-quater c.c.*, in *Eur. dir. priv.*, 2022, 111 ss.

⁴² Si consideri che, oltre all'ente territoriale, il quale esprime gli interessi della collettività locale, anche alle associazioni esponenziali della collettività locale potrebbe riconoscersi la facoltà di agire in giudizio per far rispettare siffatto vincolo,



L'utilità del vincolo di destinazione, *ex art. 2645-ter* cod. civ., si può rintracciare sia nel caso in cui esso venga disposto in via autonoma dal disponente, sia qualora il vincolo venga costituito in esecuzione, o in via accessoria, a un patto di collaborazione tra ente pubblico e soggetto privato: casi, questi, in cui il disponente potrebbe destinare, ai medesimi fini, i frutti dei beni vincolati, così da dare proficua esecuzione agli accordi fra il privato e l'ente territoriale.

4. Osservazioni sulla tesi restrittiva

L'indagine sul vincolo di destinazione, impiegato per finalità di rigenerazione urbana, deve tener conto della riflessione elaborata da chi ne ha tracciato una prospettiva riduttiva dell'autonomia privata⁴³. Si è osservato, difatti, che l'utilizzo dell'istituto, di cui all'*art. 2645-ter* cod. civ., nei processi di pianificazione urbanistica, appaia sì rispondente a esigenze meritevoli di tutela, così da rendere lecito l'impiego del vincolo di destinazione, rilevandone pure i vantaggi pratici, vale a dire la trascrivibilità del vincolo, nonché la segregazione patrimoniale⁴⁴; epperò, nel valutare gli effetti pratici di codesto vincolo di destinazione, si conclude con l'affermarne la limitata portata.

La conclusione è raggiunta, in particolare, prendendo spunto dalle fattispecie normative in cui il legislatore consente ai privati taluni spazi d'intervento, nel fornire il proprio contributo alle determinazioni della pubblica amministrazione nel governo del territorio⁴⁵. Al di là delle fattispecie legislative che importano vincoli all'edificabilità⁴⁶, l'indagine si articola in vari strumenti di pianificazione urbanistica⁴⁷, fra i quali risultano particolarmente significative le convenzioni di lottizzazione.

Codesti strumenti di pianificazione condivisa del territorio, che sono assai prossimi agli accordi di collaborazione⁴⁸, consentono, tramite il coinvolgimento del privato da parte dell'ente territoriale, un più razionale coordinamento nell'attività lottizzatoria di una intera zona urbanistica e di sovvenire il Comune nelle spese necessarie per la realizzazione delle opere di urbanizzazione che s'intende edificare⁴⁹.

qualora si desse credito a una certa lettura, avanzata dagli interpreti, della legittimazione ad agire nel caso di interessi diffusi; v., al riguardo: Cons. Stato, Ad. Plen., 20 febbraio 2020, n. 6, in *Giornale dir. amm.*, 2020, 520 ss., con nota di S. MIRATE, *La legittimazione a ricorrere delle associazioni di consumatori tra "generalità" e "specialità"* e di G. MANNUCCI, *La legittimazione a ricorrere delle associazioni: fuga in avanti o ritorno al passato?*, e Cons. Stato, Ad. Plen., 9 dicembre 2022, n. 22, in *Giornale dir. amm.*, 2022, con nota di P. URBANI, *"Vicinitas" e interesse al ricorso*; in *Urbanistica e appalti*, 2022, 166 ss., con note di G. DI MAURO, *Note alla sentenza dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato n. 22/2021: tra insufficienza e liquidità del criterio della vicinitas e definitiva emersione dell'interesse al ricorso*, di G. FRANCHINA, *Criterio della vicinitas ed interesse al ricorso al vaglio dell'Adunanza Plenaria*, e di B. GILIBERTI, *Vicinitas e interessi diffusi. Legittimazione ed interesse ad agire nel processo amministrativo alla luce di due recenti pronunce dell'Adunanza Plenaria*.

⁴³ Il riferimento è a G. CASU, *I negozi di destinazione a tutela della pianificazione urbanistica*, in *Negozio di destinazione: percorsi verso un'espressione sicura dell'autonomia privata*, Atti dei Convegni tenutisi a Rimini il 1° luglio e a Catania l'11 novembre 2006, Roma, 2007, 1 ss., reperibile online in elibrary.fondazione-notariato.it.

⁴⁴ G. CASU, *op. cit.*, 2.

⁴⁵ G. CASU, *op. cit.*, 5 ss.

⁴⁶ G. CASU, *op. cit.*, 5.

⁴⁷ Nello specifico: gli *standards* urbanistici, i vincoli di destinazione a parcheggio e la cessione di cubatura, nei quali risulta particolarmente compressa l'autonomia privata, che deve muoversi negli angusti spazi concessi dalla disciplina di legge; in codesti ambiti, peraltro, non appare rivestire utilità il vincolo di destinazione *ex art. 2645-ter* cod. civ., come pone in luce G. CASU, *op. cit.*, 9 ss.

⁴⁸ La dottrina ha rilevato che, dal punto di vista soggettivo, i patti di collaborazione non coinvolgono direttamente i proprietari o gli imprenditori interessati alla riqualificazione urbana della zona interessata e che, dal punto di vista oggettivo, i patti di collaborazione presentano portata più limitata, poiché riguardano piccoli settori del territorio oggetto d'intervento di recupero: così R.A. ALBANESE, *op. cit.*, 247.

⁴⁹ G. CASU, *op. cit.*, 6 ss.



Nel tener traccia di tali strumenti urbanistici, si è sostenuto che la costituzione di un vincolo, *ex art.* 2645-*ter* cod. civ., appaia di scarsa utilità, in quanto il soggetto, che intenda destinare un proprio terreno alle finalità edificatorie, mai potrebbe procedere individualmente, destinandolo all'utilizzazione voluta, e quindi senza coinvolgere la pubblica amministrazione⁵⁰; questi dovrebbe necessariamente adeguarsi alla procedura amministrativa, alla cui conclusione soltanto potrà garantirsi la destinazione edificatoria dell'area interessata⁵¹.

È evidente come la prospettiva tracciata da codesta opinione riduca gli spazi concessi all'autonomia privata, nel momento in cui si nega che l'atto di destinazione, *ex art.* 2645-*ter* cod. civ., possa rivelarsi in concreto utile, nel contribuire al governo del territorio, poiché il suo impiego risulterebbe sempre confinato negli angusti spazi concessi dalla pubblica amministrazione, chiamata a adottare lo strumento urbanistico necessario, ancorché non sufficiente, per realizzare gli obiettivi promossi con il vincolo privatistico.

Invero, alla luce di quanto si è mostrato, circa i possibili impieghi del vincolo di destinazione *ex art.* 2645-*ter* cod. civ., la tesi riportata, pur mostrandosi pregevole nello sforzo di ricercare spazi di utilità concreta dell'istituto nel contesto delle esigenze legate al governo del territorio, si presta a numerose censure.

Si è avuto modo di notare, difatti, che la manifestazione adesiva della pubblica amministrazione, nel momento in cui il proprietario disponga di un vincolo *ex art.* 2645-*ter* cod. civ., su beni propri, sia del tutto eventuale. Talvolta, la finalità di rigenerazione urbana, impressa col vincolo di destinazione, non richiede alcuna modifica degli strumenti urbanistici di governo del territorio, né il rilascio di provvedimenti edilizi⁵², in ragione del fatto che i beni, collocati negli spazi da riqualificare, sono già stati edificati, epperò richiedono risorse necessarie per realizzare interventi di manutenzione e risanamento.

Dal punto di vista analitico della fattispecie, vale la pena poi osservare come, a ben vedere, debba tenersi distinto il piano dell'efficacia privatistica del vincolo di destinazione, *ex art.* 2645-*ter* cod. civ., dalle esigenze pubblicistiche di pianificazione territoriale: il provvedimento della pubblica amministrazione, anche laddove si renda necessario per perseguire in concreto lo scopo meritevole di tutela, si colloca in ogni caso al di fuori della fattispecie negoziale, che, quindi, risulta perfetta nel momento della trascrizione del vincolo di destinazione⁵³.

La tesi riportata pare sovrapporre la destinazione, che si può imprimere con l'atto di cui all'art. 2645-

⁵⁰ G. CASU, *op. cit.*, 7-8,

⁵¹ G. CASU, *op. cit.*, 8, ad avviso del quale, «la destinazione è sempre predisposta con apposite norme o di fonte legislativa o di fonte regolamentare. L'accordo delle parti, quando interviene, non crea mai autonomamente una destinazione del bene, ma si limita a regolamentarne in dettaglio la già avvenuta destinazione, nell'interesse di un governo ordinato del territorio».

⁵² A differenza dell'esempio riportato da G. CASU, *op. cit.*, 7-8, concernente un vincolo di destinazione su delle aree edificabili creato da società riunite in consorzio per presentarsi unitamente dinanzi al Comune e ottenere i relativi provvedimenti edilizi.

⁵³ Dovrà verificarsi, in concreto, l'incidenza, del permesso edilizio, rispetto al piano d'intervento che il disponente si è prefisso di realizzare, per il tramite del vincolo di destinazione *ex art.* 2645-*ter* cod. civ. Si pensi, per una fattispecie assai prossima, alle vicende del contratto di appalto in caso di edificazione in difformità o totale assenza del permesso di costruire: la giurisprudenza ha chiarito che, in quest'ultimo caso, seguendo i principi generali dell'ordinamento, il contratto di appalto è nullo, ai sensi degli artt. 1346 e 1418 cod. civ., avendo un oggetto illecito per violazione delle norme imperative in materia urbanistica. V., fra le tante: Cass. civ., 18 febbraio 2009, n. 3913, in *Imm. e propr.*, 2009, 384 ss.; Cass. civ., 26 giugno 2011, n. 13969, in *OneLegale*; Cass. civ., 20 novembre 2012, n. 20301, in *OneLegale*; Cass. civ., 19 settembre 2013, n. 21475, in *OneLegale*; Cass. civ., 16 aprile 2014, n. 8890, in *Urb. appalti*, 2014, 660 ss.; Cass. civ., 27 aprile 2018, n. 10173, in *OneLegale*; Cass. civ., 5 agosto 2022, n. 24312, in *OneLegale*.



ter cod. civ., con quella, disposta dai piani regolatori urbani, che attiene alla natura dell'immobile: tale sovrapposizione, oltre a limitare in modo eccessivo la portata applicativa dell'istituto, si dimostra imprecisa, in quanto la destinazione urbanistica nulla ha a che vedere col vincolo funzionale, meritevole di tutela, che tende a un fine pratico dell'utilizzo del bene⁵⁴. Proprio osservando la fattispecie della rigenerazione urbana, si rivela come il vincolo di destinazione, di cui all'art. 2645-ter cod. civ., possa intercettare delle esigenze più articolate, rispetto alla mera destinazione urbanistica del bene, poiché siffatti bisogni si legano all'utilizzo concreto e protratto nel tempo degli spazi fruiti dalla collettività⁵⁵.

Qualora, poi, l'ente pubblico sia beneficiario del vincolo, in ragione della sua titolarità dei beni a beneficio dei quali sono previsti gli interventi di conservazione, esso trarrebbe solo dei vantaggi dalla destinazione patrimoniale, risultando titolare dell'azione volta a pretendere l'adempimento del vincolo di destinazione. La sua adesione espressa all'atto di destinazione è, pertanto, anche in codesta ipotesi, del tutto eventuale⁵⁶.

Si aggiunga, a tal proposito, che l'azione della pubblica amministrazione, anche in materia di governo di territorio, debba collocarsi nel quadro dei principi che animano il rapporto fra potere pubblico e intervento privato: la scelta di aderire è soggetta, nel merito, a una valutazione funzionale, rispetto ai principi che governano l'attività dell'amministrazione pubblica, che non risulta affatto libera nei modi con cui perseguire gli interessi pubblici⁵⁷.

Anche in codesto ambito dell'ordinamento, come si è accennato, opera il principio di sussidiarietà orizzontale (art. 118 Cost.)⁵⁸, che, calato nella materia privatistica⁵⁹, mira a superare una prospettiva

⁵⁴ Non pare ammissibile un vincolo di destinazione, ex art. 2645-ter cod. civ., che si limiti a imprimere sul bene la destinazione urbanistica, quale può essere la natura abitativa o commerciale: siffatta destinazione, non solo non è meritevole di tutela, ma risulta addirittura legata a una valutazione urbanistica, che è affidata, questa sì, alla competenza esclusiva dell'ente territoriale.

⁵⁵ L'opinione riportata non sembra neppure tenere adeguatamente conto del fatto che la segregazione patrimoniale ha ad oggetto anche i frutti dei beni su cui è apposto il vincolo: codesto effetto, come si è mostrato, si rivela assai utile, per le esigenze concrete legate alla rigenerazione urbana, in cui occorre dare garanzia delle adeguate risorse finalizzate al mantenimento in buono stato dei beni oggetto delle opere di riqualificazione.

⁵⁶ La posizione del beneficiario dell'atto di destinazione, trascritto ai sensi dell'art. 2645-ter cod. civ., è simile a quella del terzo, su cui ricadono gli effetti negoziali nel contratto a favore di terzi, ai sensi dell'art. 1411 cod. civ., epperò non coincidente. In dottrina, difatti, è diffuso il convincimento che la dichiarazione di voler profittare sia necessaria esclusivamente per stabilizzare la posizione del beneficiario, e non per rendere irretrattabile l'impegno assunto dal costituente il vincolo, essendo questo comunque frutto di un negozio giuridico unilaterale. Per una ricostruzione delle posizioni dottrinarie, circa la struttura dell'atto di destinazione, v. G. CORRADI, *La struttura dell'atto costitutivo del vincolo di destinazione ex art. 2645-ter c.c.*, in *Fam. dir.*, 2020, 1081 ss.

⁵⁷ Al fine di mostrare come siffatti principi possano rilevare, nel vincolare la scelta negoziale della pubblica amministrazione, sia consentito rinviare a F. TROLLI, *Attribuzioni a causa di morte in favore di enti pubblici. Aspetti problematici*, in *Fam. dir.*, 2024, 822 ss.

⁵⁸ Il nesso tra il vincolo di destinazione, trascritto ex art. 2645-ter cod. civ., e il principio di sussidiarietà orizzontale viene posto in luce da G. D'AMICO, *op. cit.*, 530-531, dove ne rileva altresì l'esplicazione della funzione sociale della proprietà privata (art. 42 Cost.), nonché da AND. FUSARO, *op. cit.*, 1005, e A. MORACE PINELLI, *Trascrizione di atti di destinazione per la realizzazione di interessi meritevoli di tutela riferibili a persone con disabilità, a pubbliche amministrazioni, o ad altri enti o persone fisiche*, cit., 163 ss.

⁵⁹ V., al riguardo: N. LIPARI, *Fonti del diritto e autonomia dei privati (Spunti di riflessione)*, in *Riv. dir. civ.*, 2007, 727 ss., spec. 730; D. DE FELICE, *Principio di sussidiarietà ed autonomia negoziale*, Napoli, 2008; P. PERLINGIERI, *Applicazione e controllo nell'interpretazione giuridica*, in *Riv. dir. civ.*, 2010, 317 ss., spec. 319; E. DEL PRATO, *Principio di sussidiarietà sociale e diritto privato*, in *Il principio di sussidiarietà nel diritto privato*, a cura di M. Nuzzo, vol. I, *Potere di autoregolamentazione e sistema delle fonti. Autonomia privata e diritto di famiglia. Autonomia negoziale e composizione alternativa delle liti*, Torino, 2014, 575 ss., nonché in *Giust. civ.*, 2014, 381 ss.; F. MAISTO, *L'autonomia contrattuale nel prisma della sussidiarietà orizzontale*, Napoli, 2016; P. PERLINGIERI, *La sussidiarietà nel diritto privato*, in *Rass. dir. civ.*, 2016, 687 ss.; G. VECCHIO, *Le istituzioni della solidarietà, oltre la distinzione tra pubblico e privato*, Napoli, 2022.



fortemente gerarchica del rapporto fra pubblico e privato, e, invece, offre la base normativa per promuovere il perseguimento di fini collettivi anche da parte dei soggetti privati ⁶⁰.

Ne discende come il contributo privato, al governo del territorio, non possa limitarsi agli angusti spazi concessi dalla disciplina urbanistica, in quanto, in virtù di un corretto richiamo del principio di sussidiarietà orizzontale, anche i privati concorrono nell'attuazione dei fini collettivi, che vengono realizzati anche pel tramite dell'impiego degli istituti giuridici privatistici.

Perciò, nel quadro degli istituti di amministrazione condivisa del territorio, tanto il giudizio sui così detti patti di collaborazione, i quali soggiacciono alla valutazione di meritevolezza di cui al comma 2 dell'art. 1322 cod. civ. ⁶¹, quanto il vaglio di meritevolezza, richiesto dall'art. 2645-ter cod. civ. ⁶², devono in concreto tenere in conto il beneficio che l'intera collettività interessata possa trarre, dall'intervento negoziale del privato.

Sotto questa luce, il giudizio richiesto all'interprete, nell'indagine sull'impiego di siffatti strumenti negoziali, non può rimanere legato al piano della liceità, ma deve osservare in concreto la meritevolezza dell'atto negoziale ⁶³. Superata codesta valutazione di meritevolezza, non vi sono ragioni né per comprimere l'autonomia negoziale dei privati, né, da parte della pubblica amministrazione, per trascurare il loro utile apporto nel governo del territorio.

5. Considerazioni conclusive

Dall'indagine sugli utili impieghi del vincolo di destinazione, trascritto *ex art.* 2645-ter cod. civ., si ricava la conferma di come, dinanzi alle pressanti esigenze legate ai mutamenti dei centri urbani, l'intervento dei privati possa dimostrarsi incisivo, nel sostenere interventi di rigenerazione dei beni collettivi e recuperare parte del patrimonio immobiliare, che, senza le adeguate risorse, sarebbe inutilizzabile.

Va quindi tenuto conto della necessità, già da tempo posta in luce da autorevole dottrina, di ripensare la netta partizione tra gli spazi di regolazione un tempo affidati al diritto privato, e quelli regolati dal

⁶⁰ Occorre richiamare, al riguardo, le affermazioni di P. PERLINGIERI, *op cit.*, 688-689, a mente del quale, l'art. 118 Cost. «non è che l'esplicito riconoscimento formale dell'autonomia come iniziativa, atto di impulso, che trova in sé sia la capacità di autoregolamentarsi sia quella di regolamentazione, con rilevanza esterna. Non v'è ragione di costruire una netta distinzione tra un'autonomia negoziale che realizza interessi individuali e un'autonomia negoziale che realizza interessi generali, là dove difficile è la stessa distinzione tra interesse generale e interesse individuale», perciò, l'art. 118 cost. rende esplicito ciò che nel sistema ordinamentale già c'era – cioè il riconoscimento dell'autonomia – ed estende esplicitamente la sfera di operatività dell'autonomia anche ad interessi che non sono privati (si pensi al contratto d'area, ai patti territoriali, agli accordi perequativi: atti, questi, che sono regolamentazione di interessi generali e che già erano riconosciuti meritevoli).

⁶¹ Il tema è stato ampiamente indagato in dottrina. Tra le indagini più recenti, circa la valutazione di meritevolezza del contratto, v., almeno: G. SICCHIERO, *La distinzione tra meritevolezza e liceità nel contratto atipico*, in *Contr. impresa*, 2004, 545 ss.; M. BIANCA, *Alcune riflessioni sul concetto di meritevolezza degli interessi*, in *Riv. dir. civ.*, 2011, 789 ss.; A.M. GAROFALO, *La causa del contratto tra meritevolezza degli interessi ed equilibrio dello scambio*, in *Riv. dir. civ.*, 2012, 573 ss.; R. FORNASARI, *Causa, meritevolezza e razionalità del contratto*, Padova, 2022; E. MINERVINI, *La «meritevolezza» del contratto. Una lettura dell'art. 1322, comma 2, c.c.*, II ed, Torino, 2023.

⁶² Né può rilevare, in siffatto giudizio, l'adesione o l'accettazione della pubblica amministrazione che, come si è mostrato, si configura come elemento esterno alla fattispecie; detta adesione si rivela, semmai, in grado di condizionare l'efficacia del vincolo di destinazione, ma non la sua validità: la scelta, peraltro, soggiace a una valutazione normativa, sì legata alle logiche della discrezionalità della pubblica amministrazione, epperò comunque rispondente ai principi dell'attività amministrativa, che non tollerano un ingiustificato rifiuto o silenzio circa decisioni che l'ente deve assumere. Al riguardo, v., per tutti, S. FLORIAN, *L'azione di adempimento tra rifiuto di provvedimento e silenzio dell'amministrazione*, Torino, 2022.

⁶³ Sotto la luce della compatibilità tra l'autonomia privata contrattuale e il valore della sostenibilità ecologico-sociale, v., almeno, M. PENNASILICO, *Dal "controllo" alla "conformazione" dei contratti: itinerari della meritevolezza*, in *Contr. impresa*, 2020, 823 ss., nonché S. PAGLIANTINI, *Sul c.d. contratto ecologico*, in *Nuova giur. civ. comm.*, 2016, 337 ss., spec. 343 ss.



diritto pubblico⁶⁴; perciò, a una prospettiva strutturale, che, poggiando sul contenuto obiettivo delle norme positive, ripartisca gli ambiti dell'ordinamento, occorre accostare una prospettiva funzionale, che tenga conto, invece, della finalità, che, quelle norme, mirano a soddisfare⁶⁵.

Ne discende come gli istituti privatistici possano concorrere nella realizzazione di finalità pubbliche o collettive: ciò avviene, invero, non solo nei tradizionali ambiti in cui il legislatore regola le formazioni sociali senza scopo di lucro, bensì anche negli ulteriori spazi concessi all'autonomia privata negoziale, nei quali assumono rilevanza il contratto e l'atto di destinazione del diritto privato.

Nel primo ambito, si è richiamata la diffusione dei così detti patti di collaborazione, che vedono coinvolti i privati e l'ente del governo territoriale nel regolare taluni interventi nella gestione, nella conservazione e nella manutenzione di beni pubblici. Nel secondo ambito, si colloca il vincolo di destinazione, trascritto ai sensi dell'art. 2645-ter cod. civ., che si è rivelato essere in grado di soddisfare le esigenze legate alla rigenerazione degli spazi urbani.

Nella prospettiva dell'unitarietà dell'ordinamento giuridico, è proprio il principio di sussidiarietà orizzontale (art. 118 Cost.) a fornire la base normativa capace di rannodare l'intervento privato con la regolazione pubblica⁶⁶: codesto principio fa sì che, nel giudizio di meritevolezza dell'atto di autonomia privata (artt. 1322, comma 2, e 2645-ter cod. civ.), il perseguimento di interessi pubblici penetri nella causa negoziale e gli conferisca validità; dal lato del potere pubblico, invece, il principio di sussidiarietà orizzontale impone alla pubblica amministrazione di non comprimere l'iniziativa privata, nel perseguire finalità collettive, ma di coglierne i vantaggi, adeguando la propria attività all'azione dei soggetti privati.

⁶⁴ Sul punto, v. M. GIORGIANNI, *Il diritto privato ed i suoi attuali confini*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1961, 391 ss., poi in *Scritti in onore di A.C. Jemolo*, Milano, 1963, 349 ss., e ora in M. GIORGIANNI, *Scritti minori*, Napoli, 1988, 441 ss. Più di recente, cfr. P. SIRENA, *Diritto privato e diritto pubblico in una società basata sulle libertà individuali*, in *Riv. dir. civ.*, 2017, 101 ss.; B. SORDI, *Diritto pubblico e diritto privato. Una genealogia storica*, Bologna, 2020; A. ZOPPINI, *Il diritto privato e i suoi confini*, Bologna, 2020, 177 ss.

⁶⁵ Codesta prospettiva venne a suo tempo tracciata da H. KELSEN, *Diritto pubblico e diritto privato*, in *Riv. int. fil. dir.*, 1924, 340 ss., recentemente ri-pubblicato in *Antologia dir. pubb.*, 2024, 340 ss., sulla cui concezione scaturì un vivace dibattito, all'epoca, riassunto in J. LUTHER, *La dottrina generale di Kelsen in Italia semper docet?*, prefazione a H. KELSEN, *Dottrina generale dello Stato*, a cura di J. Luther ed E. Daly, Milano, 2013, XX ss.

⁶⁶ Così, P. PERLINGIERI, *op. cit.*, 689-690, il quale afferma che, grazie alla portata precettiva del principio di sussidiarietà orizzontale, il «controllo di meritevolezza degli atti di autonomia e il controllo di legittimità degli atti aventi forza di legge si ispirano agli stessi principi e agli stessi valori, soltanto che l'uno riguarda l'autonomia negoziale, l'altro quella legislativa. Questo comporta che la meritevolezza e la legittimità costituzionale (dell'autonomia e degli atti aventi forza di legge) devono essere adeguate, proporzionali, ragionevoli».