



Territori della Cultura

Rivista on line Numero 62 Anno 2025

Iscrizione al Tribunale della Stampa di Roma n. 344 del 05/08/2010

NUMERO SPECIALE

XX edizione Ravello Lab

RAVELLO LAB
2025

TURISMI&CULTURE
per la rigenerazione dei luoghi

- **L'Italia dei piccoli borghi e delle aree interne**
- **Le produzioni culturali per le trasformazioni**
- **Capitali italiane della Cultura: pratiche e impatti a dieci anni dall'istituzione del titolo**

Ravello 23/25 ottobre 2025



Sommario

Comitato di Redazione

Alfonso Andria

[Ravello Lab 2025. La progettazione culturale a base dei modelli di sistemi turistici](#)

8

Pietro Graziani

[Vent'anni di Ravello Lab](#)

12

Contributi

Diego Calaon, Monica Calcagno, Ilaria Manzini

[Cultural Resources for a Sustainable Tourism. Come misurare la sostenibilità del turismo culturale?](#)

16

Ilaria Manzini

[Turismi, culture, luoghi: la prospettiva CHANGES](#)

26

Rosanna Romano

[Il valore delle reti e delle legacy in ambito culturale](#)

30

Panel 1: L'Italia dei piccoli borghi e delle aree interne

Pasquale D'Angiolillo, Edoardo Di Vietri e Giuseppe Di Vietri

[La prassi della progettazione gratuita nei piccoli Comuni tra diritto vigente e prospettive d'intervento](#)

36

Pietro Graziani

[I piccoli borghi, l'anima profonda del Paese](#)

44

Stefania Pignatelli Gladstone

[Borghi e Dimore Storiche: benessere delle comunità locali e dei loro territori](#)

46

Fabio Pollice

[La cultura per una rigenerazione sostenibile dei borghi delle aree interne](#)

50

Fabio Pollice & Jiang Wenyan

[Technology for Heritage: quando la formazione abilita il futuro dei borghi](#)

60

Veronica Ronchi

[Memoria, identità e rinascita: il Borgo Fornasir tra storia e futuro](#)

70

Antonio Di Sunno, Fiamma Mancinelli, Giuliano Mastrogiovanni, Alessandra Nocchia,

Marina Ricchiuto, Luca Ruggieri, Alessia Tedesco

[Summer School "Tech4Heritage": l'esperienza dei corsisti tra pratiche di valorizzazione e gestione del patrimonio culturale e nuove tecnologie](#)

76

Panel 2: Le produzioni culturali per le trasformazioni

Serena Bertolucci

[Produzione culturale come catalizzatore di rigenerazione urbana. Il modello M9 a Venezia Mestre](#)

90

Concetta Stefania Tania Birardi

[Una riforma fiscale del mecenatismo musicale: deduzione totale per il sostegno a Enti, talenti, nuovi festival e progetti speciali](#)

94

Davide de Blasio

[Patrimonio culturale, il ruolo degli Enti privati](#)

96

Alessandra D'Innocenzo Fini Zarri

[L'arte come strumento di trasformazione](#)

100



Sommario

Pierpaolo Forte Le produzioni culturali per le trasformazioni: appunti di lavoro	104
Maria Vittoria Marini Clarelli Cultura contemporanea e turismo	112
Daniele Ravenna Un'associazione a servizio delle Istituzioni culturali italiane	118
Andrea Scanziani Le nuove tecnologie digitali come opportunità per la valorizzazione e la produzione dei beni culturali	124
Panel 3: Capitali italiane della Cultura: pratiche e impatti a dieci anni dall'istituzione del titolo	
Alberto Garlandini Tre condizioni per l'impatto duraturo dei risultati delle Capitali Italiane della Cultura	130
Stefano Karadjov Capitalizzare la Capitale: il successo dopo il successo	134
Francesco Mannino Facciamo che le città siano davvero «leve culturali per la coesione sociale»	142
Marcello Minuti e Francesca Neri Capitale italiana della cultura. Effetti sulle città: sviluppo locale e partecipazione culturale	148
Antonio Pezzano Dal picco all'oblio: cosa resta davvero nel turismo dopo la Capitale della Cultura	162
Agnieszka Śmigiel Quando il titolo non arriva: la candidatura come eredità e prova di maturità	168
Appendice	
Programma della XX edizione di Ravello Lab	179
Gli altri partecipanti ai tavoli	187
Rubriche	
Eventi	206



Centro Universitario Europeo
per i Beni Culturali
Ravello

Comitato di Redazione

Presidente: Alfonso Andria andria.ipad@gmail.com

Direttore responsabile: Pietro Graziani pietro.graziani@hotmail.it

Direttore editoriale: Roberto Vicerè redazione@quotidianoarte.com

Comitato di redazione

Claude Albore Livadie **Responsabile settore**
"Conoscenza del patrimonio culturale"

alborelivadie@libero.it

Francesco Caruso **Responsabile settore**
"Cultura come fattore di sviluppo"

francescocaruso@hotmail.it

Dieter Richter **Responsabile settore**
"Strumenti e metodi delle politiche culturali"

dieterrichter@uni-bremen.de

Segreteria di redazione
Eugenio Apicella Segretario Generale
Monica Valiante

univeur@univeur.org

Progetto grafico e impaginazione
QA Editoria e Comunicazione

Info

Centro Universitario Europeo per i Beni Culturali
Villa Rufolo - 84010 Ravello (SA)
Tel. +39 089 858195
univeur@univeur.org - www.univeur.org

Per consultare i numeri precedenti e
i titoli delle pubblicazioni del CUEBC:
www.univeur.org - sezione Mission

Per commentare gli articoli:
univeur@univeur.org

ISSN 2280-9376

Main Sponsor:



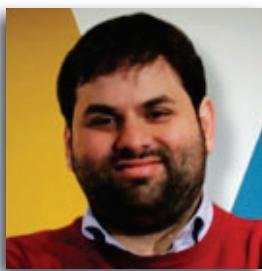


Pasquale D'Angiolillo

La prassi della progettazione gratuita nei piccoli Comuni tra diritto vigente e prospettive d'intervento



Edoardo Di Vietri



Giuseppe Di Vietri

Nel contesto amministrativo italiano, l'accesso a finanziamenti pubblici (europei, nazionali e regionali) da parte degli enti pubblici avviene prevalentemente tramite procedure competitive a bando, che hanno trasformato la capacità progettuale da mera funzione tecnica a condizione essenziale per lo sviluppo territoriale. Questo paradigma competitivo si scontra con la "fragilità amministrativa" di gran parte dei Comuni italiani, specialmente quelli di piccole dimensioni, i quali versano in una condizione strutturale d'insufficiente capacità amministrativa: la ridotta dotazione organica, l'assenza di professionalità tecniche interne qualificate e la mancanza di una programmazione pluriennale di interventi, impediscono a questi enti di partecipare efficacemente alle procedure competitive. In risposta a tali criticità, il legislatore ha introdotto negli ultimi anni una pluralità di strumenti destinati al rafforzamento della capacità progettuale degli enti territoriali – dal Fondo per la Progettazione degli Enti Locali ai contributi per le spese di progettazione, dal Fondo per la Progettazione Territoriale agli avvisi previsti dalla disciplina sui piccoli Comuni. Tali misure, collocate nella logica della *capacity building*, si propongono di sostenere gli enti nell'elaborazione di progettazioni adeguate e nella partecipazione ai bandi, riducendo gli effetti delle asimmetrie strutturali che caratterizzano i territori con minori risorse tecniche e amministrative. Tuttavia, tali strumenti si rivelano spesso quantitativamente inadeguati rispetto al fabbisogno complessivo, disomogenei nei criteri e nelle tempistiche di erogazione e, soprattutto, presuppongono comunque un livello minimo di capacità amministrativa e documentale che molti piccoli enti non sono in grado di assicurare. In assenza di progettazioni preliminari o definitive già formate, sono frequentemente gli stessi avvisi di finanziamento a orientare l'azione amministrativa verso interventi talvolta mai inseriti nelle politiche pubbliche locali, imponendo all'ente la costruzione, in tempi estremamente ridotti, di una progettualità coerente e cantierabile, con conseguente difficoltà – se non impossibilità

– di attivare affidamenti esterni tempestivi e pienamente conformi al Codice dei contratti pubblici. È proprio in questo scarto tra esigenze operative e capacità amministrativa effettiva che la progettazione “gratuita” viene percepita, da molti amministratori locali, come una soluzione inevitabile. Soluzione che, tuttavia, si pone in frontale contrasto con l’ordinamento giuridico vigente, non solo con il Codice dei contratti pubblici (D.Lgs. 36/2023), ma anche con i principi fondamentali di concorrenza, trasparenza, imparzialità, copertura finanziaria e tutela del lavoro intellettuale, con possibili ricadute anche sul piano penale. In tale prospettiva si colloca il recente atto ANAC del 22 ottobre 2025 (fasc. n. 1906/2025), originato proprio da un caso di progettazione gratuita, che ha il merito di aver chiarito in modo sistematico come gli incarichi a titolo gratuito costituiscano un’eccezione rigorosamente tipizzata e motivata e non possano in alcun modo trasformarsi in una modalità ordinaria di affidamento dei servizi. Risulta necessario interrogarsi sulla natura giuridica di tale gratuità, superando la qualificazione meramente formale che spesso le viene attribuita. Le attività richieste ai professionisti nella fase di predisposizione delle candidature – redazione di PFTE, studi di fattibilità, contributi tecnico-specialistici alla costruzione della proposta progettuale – costituiscono prestazioni d’opera intellettuale che, per loro natura, sono normalmente oggetto di rapporti a titolo oneroso e la mancanza di un compenso immediato non ne altera la qualificazione quando l’attività è svolta in vista di un ritorno economico futuro, rappresentato dall’affidamento dell’incarico successivo. In tali casi, la causa del rapporto non è gratuita, ma onerosa a formazione progressiva, poiché prestazione attuale e controprestazione futura sono funzionalmente collegate in un unico disegno contrattuale (cfr. ANAC, parere di precontenzioso n. 102/2025; Cass. civ., sez. II, n. 25718/2025).

Il quadro normativo conferma in modo puntuale questa impostazione. L’art. 8, comma 2, del D.Lgs. 36/2023 configura la gratuità delle prestazioni d’opera intellettuale come una deroga eccezionale alla regola della retribuzione e dell’equo compenso, ammissibile solo in presenza di circostanze realmente eccezionali e a fronte di una motivazione rigorosa, non surrogabile da generiche difficoltà finanziarie o organizzative dell’ente. Anche nei casi in cui il contratto sia formalmente escluso dall’ambito applicativo del Codice, l’art. 13 impone comunque il rispetto dei principi fondamentali di legalità, trasparenza, concorrenza e accesso al mercato, escludendo che la qualificazione come rapporto gratuito possa tradursi in una sottrazione alle regole sostanziali dell’evidenza pubblica. A ciò si aggiunge l’art. 78 del Codice, che impone di prevenire vantaggi competitivi indebiti qualora un operatore economico abbia partecipato alla prepara-



zione della procedura di gara: la redazione di un PFTE destinato a costituire la base della futura selezione integra una forma di partecipazione anticipata che incide sulla parità di trattamento e richiede specifiche cautele. Il sistema è completato dai principi di contabilità pubblica (art. 81 Cost.; art. 191 T.U.E.L.) e dalla disciplina in materia di conflitto di interessi (art. 6-bis L. 241/1990; L. 190/2012), che impongono, rispettivamente, la corretta copertura delle obbligazioni potenzialmente onerose per l'ente e la tutela dell'imparzialità dell'azione amministrativa.

In questo contesto si colloca l'atto ANAC del 22 ottobre 2025, che assume un valore paradigmatico non solo per la ricostruzione del caso concreto, ma per i principi generali affermati. L'Autorità ha chiarito che la previsione di una controprestazione riferita ai successivi livelli di progettazione esclude in radice il concetto di gratuità e configura a tutti gli effetti un appalto di servizi soggetto alla piena applicazione del Codice. Ha inoltre richiamato il rischio di vantaggi competitivi derivanti dalla partecipazione del professionista alla preparazione della gara e la necessità di garantire trasparenza e tracciabilità anche per gli affidamenti qualificati come gratuiti, a presidio della concorrenza e della fiducia nel mercato.

Tali principi trovano applicazione, in modo particolarmente stringente, nel settore dei servizi di architettura e ingegneria, dove la

disciplina vieta espressamente di subordinare i compensi all'ottenimento del finanziamento e impone l'utilizzo di parametri vincolanti per la determinazione dei corrispettivi (D.Lgs. 36/2023, Allegato I.13, art. 1), come ribadito dall'ANAC e dalla giurisprudenza. In questo ambito, la progettazione gratuita si pone in diretto contrasto con la tutela dell'equo compenso e con i principi di concorrenza e imparzialità. Il fenomeno, tuttavia, non si esaurisce nei servizi tecnici. In numerosi avvisi, soprattutto nel settore dei beni e delle attività culturali, le amministrazioni ricorrono a prestazioni di natura intellettuale rese da archeologi, archivisti, bibliotecari, storici dell'arte, restauratori, curatori e progettisti culturali, spesso chiamati a contribuire gratuitamente alla costruzione della candidatura progettuale. Sebbene tali professionalità, in parte regolamentate ma non ordinate (D.M. 244/2019) e in parte non regolamentate (L. 4/2013), non siano soggette ai parametri tariffari obbligatori previsti per i servizi di architettura e ingegneria, esse svolgono comunque prestazioni d'opera intellettuale che devono essere acquisite nel rispetto dei principi di trasparenza, parità di trattamento e correttezza procedurale. Anche in questi casi, la gratuità sistematica si traduce in un affidamento sostanziale privo di confronto concorrenziale, idoneo a creare corsie preferenziali occulte e a generare situazioni di conflitto d'interessi, quantomeno potenziale (cfr. ANAC, delibera n. 583/2024).

Le differenze di disciplina settoriale non attenuano, dunque, la criticità della prassi, ma rafforzano l'esigenza di un approccio unitario: la prestazione gratuita può essere ammessa solo come eccezione rigorosamente motivata e priva di ritorni economici indiretti; in nessun caso può costituire l'anticamera di un successivo affidamento retribuito. In caso contrario, l'amministrazione si espone non solo a violazioni della disciplina sui contratti pubblici, ma anche a profili critici sul piano della contabilità pubblica e della responsabilità amministrativo-contabile, legati all'assunzione implicita di obbligazioni future non adeguatamente coperte e all'elusione delle procedure comparative. Nei casi più gravi, la stabilizzazione di rapporti opachi tra amministratori e professionisti può inoltre creare un terreno favorevole a derive patologiche ulteriori, con potenziali riflessi anche sul piano penalistico. In questa prospettiva, il superamento della prassi della progettazione "gratuita" non rappresenta soltanto un'esigenza di conformità normativa, ma una condizione essenziale per rafforzare la qualità, la credibilità e la sostenibilità delle politiche pubbliche di sviluppo territoriale.

A questo punto il dato che emerge con maggiore nettezza è che la prassi della progettazione "gratuita" non presenta margini per una legittimazione normativa, neppure in forma attenuata o condizionata. Non si è in presenza di una lacuna regolatoria da colmare, ma di una modalità operativa che collide con i presupposti

strutturali dell'ordinamento e che, proprio per questo, non può essere trasformata da risposta contingente in modello ordinario di azione amministrativa. Qualsiasi tentativo di "normalizzazione" legislativa finirebbe per assumere a regola ciò che l'ordinamento qualifica come eccezione patologica, alterando l'equilibrio tra interesse pubblico, funzionamento del mercato e tutela del lavoro intellettuale. Ciò non implica, tuttavia, una sottovalutazione delle difficoltà concrete in cui operano molti piccoli Comuni, né una lettura astratta delle dinamiche amministrative locali. Proprio la nettezza del confine giuridico impone di spostare il fuoco dell'analisi sul terreno delle politiche pubbliche, evitando scorciatoie interpretative e affrontando il problema nella sua dimensione strutturale. Se la progettazione gratuita non può essere legittimata, ma al tempo stesso non può essere ignorata la reale fragilità amministrativa di molti enti, la via d'uscita non è la rassegnazione né la tolleranza di prassi distorsive, bensì la costruzione di soluzioni istituzionali alternative, capaci di consentire ai Comuni di partecipare ai bandi e sviluppare progettualità adeguate senza violare il Codice e senza trasferire sui professionisti il costo dell'inefficienza amministrativa.

Se la prassi della progettazione gratuita non può essere legittimata, ma al tempo stesso non può essere ignorata la difficoltà strutturale in cui operano molti piccoli Comuni, la soluzione non risiede nell'allentamento delle regole, bensì nel rafforzamento degli strumenti di supporto istituzionale. La via d'uscita è la costruzione di una infrastruttura pubblica di capacità amministrativa che consenta agli enti di accedere alle competenze necessarie senza ricorrere a scorciatoie elusive, valorizzando in via prioritaria soggetti pubblici già esistenti ed evitando la creazione di nuovi organismi laddove il sistema disponga già di strutture idonee a svolgere tali funzioni. In questa prospettiva, un ruolo strategico può essere svolto da unioni di Comuni, comunità montane, enti parco, agenzie regionali, società a partecipazione pubblica e altri enti strumentali già operanti sul territorio, ai quali attribuire stabilmente funzioni di supporto tecnico e di centrale di committenza. In particolare, le società in house presentano caratteristiche che le rendono particolarmente adatte a tale ruolo: il controllo pubblico, l'operatività prevalente in favore degli enti soci, la possibilità di qualificarsi come stazioni appaltanti e centrali di committenza e la capacità di dotarsi di personale tecnico altamente qualificato. Attraverso questi soggetti, i Comuni possono attivare in forma associata procedure di gara per i servizi di progettazione, anche mediante accordi quadro con una pluralità di operatori economici, assicurando compensi certi e conformi alla normativa e riducendo drasticamente i tempi di attivazione degli incarichi necessari per partecipare ai bandi. Accanto alla funzione di committen-

za, tali strutture possono fornire un supporto tecnico-amministrativo diretto nella lettura degli avvisi, nella predisposizione delle candidature, nella redazione degli atti e nella successiva gestione e rendicontazione degli interventi, colmando il deficit strutturale di capacità amministrativa e favorendo, nel tempo, un trasferimento di competenze verso gli enti aderenti. In questo modo, il ruolo del professionista esterno viene ricondotto entro il perimetro fisiologico del contratto a titolo oneroso e l'accesso al mercato resta aperto e competitivo, senza dipendere da relazioni informali o dalla disponibilità a prestazioni gratuite. La scelta di concentrare funzioni di supporto e committenza in soggetti pubblici qualificati risponde, del resto, a un orientamento già presente nell'ordinamento, come dimostra la disciplina sulla qualificazione delle stazioni appaltanti, volta a ridurre la frammentazione e a incentivare modelli aggregati. In questa direzione, la progettazione "gratuita" appare sempre più come un fenomeno da superare: non un adattamento ingegnoso alle difficoltà del sistema, ma un'anomalia che segnala l'urgenza d'investire in capacità amministrativa pubblica. La riforma non richiede nuove norme che legittimino la prassi, ma politiche capaci di rendere effettivi e sostenibili, per i piccoli Comuni, percorsi di legalità sostanziale coerenti con il quadro ordinamentale e con le esigenze di qualità dell'azione amministrativa.

In questo quadro, la soluzione delineata non pretende di assumere un carattere risolutivo né esaustivo, ma si configura come un'opzione operativa concretamente praticabile, idonea a sostituire, nella prassi amministrativa, quelle dinamiche informali che oggi rappresentano per molti piccoli Comuni una risposta di necessità più che di scelta consapevole. Il rafforzamento - o la costituzione ove non già esistente - di un organismo sovracomunale dotato di funzioni integrate di committenza e assistenza tecnica si colloca come una direzione coerente e percorribile, pienamente conforme ai principi d'imparzialità, concorrenza ed economicità e capace di offrire agli enti locali un supporto stabile, trasparente e professionalizzato. Un ulteriore elemento qualificante di tale assetto risiede nella capacità di coniugare prossimità professionale e prossimità decisionale. Da un lato, molte procedure – in particolare nel settore dei beni e delle attività culturali – richiedono competenze radicate nel territorio, fondate su una conoscenza pregressa e non meramente tecnica dei luoghi, del patrimonio materiale e immateriale e dei contesti comunitari di riferimento. Dall'altro lato, la collocazione dell'organismo in un ambito territoriale di prossimità consente che le decisioni siano assunte in un livello istituzionale vicino ai Comuni, capace di coglierne le specificità, le

priorità e le dinamiche locali, evitando approcci standardizzati o eccessivamente distanti dalle esigenze concrete.

Pur senza ambire a eliminare ogni criticità strutturale, l'assetto proposto offre ai piccoli Comuni una via immediatamente praticabile per ridurre il divario di capacità amministrativa, restituendo alla progettazione pubblica un quadro di regolarità e legittimità e favorendo una partecipazione più consapevole e ordinata alle politiche di sviluppo territoriale.



Pasquale D'Angiolillo

Avvocato amministrativista. Laureato in Giurisprudenza presso la LUISS “Guido Carli” di Roma, ha conseguito specializzazioni e perfezionamenti in diritto degli enti locali, diritto dell’ambiente e dei beni culturali. Affianca all’attività forense quella di ricerca sui rapporti consensuali tra pubbliche amministrazioni e privati.

*È stato contrattista in diritto amministrativo presso l’Università di Napoli “Federico II” e svolge attività didattica e di formazione. È autore di contributi scientifici in materia amministrativistica e della monografia *Accordi amministrativi e programmazione negoziata nella prospettiva del potere discrezionale* (ESI, 2009).*

Edoardo Di Vietri

Avvocato, laureato in Giurisprudenza presso l’Università degli Studi di Napoli Federico II, esercita la professione forense operando nei settori del diritto penale, civile e amministrativo. Svolge la propria attività all’interno dello studio legale di famiglia, attivo da oltre un secolo, nel quale ha maturato esperienza sia nell’attività di consulenza sia nel contenzioso, assistendo clienti su tutto il territorio nazionale. Accanto all’attività forense affianca un impegno stabile in ambito musicale e tecnico: è chitarrista, fonico e sound engineer, gestisce uno studio di registrazione e svolge attività concertistica in tutta Europa.

Giuseppe Di Vietri

Avvocato, si occupa di diritto dei beni culturali, del paesaggio e dell’ambiente, nonché di politiche culturali, con particolare attenzione ai profili giuridici della committenza pubblica, della gestione del patrimonio culturale e dei processi di valorizzazione territoriale. Ha partecipato a tavoli di lavoro nazionali e internazionali, anche a livello governativo, in materia di politiche culturali e arte nello spazio pubblico (tra cui Arte e Spazio Pubblico del Ministero della Cultura). Ha pubblicato contributi su riviste e volumi collettanei dedicati ai beni culturali, al paesaggio e alle politiche culturali, tra cui Territori della Cultura, Archeomasie e The Journal of Cultural Heritage Crime, nonché un Opinion Paper per AIES – Associazione Italiana di Esperti Scientifici in Beni Culturali. È Direttore del Centro Studi Pietro Ebner e membro del Consiglio Direttivo dell’Archivio di Artista Archivio Luciano de Liberato ETS.