

rapporto con la proprietà dell'area (contratto di disponibilità), anche attraverso incentivi e sgravi di tipo fiscale¹⁶.

3.3.2 Regime immobiliare e qualità del progetto urbanistico

L'esperienza del riuso delle AID si è svolta, fino ad oggi, alle condizioni dettate dal regime immobiliare privatistico, anche se, in diverse circostanze, mitigata dal ricorso alla "concertazione urbanistica".

Un regime immobiliare che comporta, quindi, la ricerca del massimo profitto (o, più correttamente, della massima raccolta di rendita) e che si ripercuote sul carico urbanistico della trasformazione (le quantità) e sulla qualità urbanistica (le funzioni).

Si tratta, evidentemente, di una condizione che incide in maniera decisiva sulla qualità complessiva della trasformazione urbana, non tanto quella dell'architettura, quanto quella dell'urbanistica, soprattutto per quanto riguarda le ricadute pubbliche e quindi l'utilità complessiva dell'intervento.

Nell'esperienza italiana questo approccio basato sulla massimizzazione della rendita generata dall'intervento e sulla redistribuzione solo parziale della stessa per finalità pubbliche, ha rappresentato la regola, anche perché la trasformazione urbanistica non è quasi mai avvenuta sulla base di una decisione pubblica preventiva (un piano urbanistico), ma, come già ricordato, è stato prevalentemente il frutto di un confronto tra interessi pubblici e interessi privati, in diversi casi utilizzando anche gli strumenti provenienti dalla legislazione nazionale o regionale basati sul principio della *negoziazione*.

Tutto ciò con poche eccezioni, almeno per quanto riguarda le grandi città italiane.

In particolare, Torino è stata l'unica grande città italiana interessata da un vastissimo processo di deindustrializzazione (d'altronde è l'unica *one company town* italiana) che l'ha affrontato con uno strumento urbanistico generale, il PRG del 1995.

Affrontando il tema della qualità di un progetto urbanistico relativo al riuso di un'AID, si possono individuare quattro condizioni teoriche perché un tale progetto possa essere considerato di qualità:

- la prima condizione riguarda l'inserimento nel contesto urbano e comporta un'analisi preliminare dello stesso contesto sia dal punto di vista morfologico, sia da quello urbanistico, raramente presente nelle esperienze realizzate, quasi mai, come già sottolineato, in attuazione di un piano generale, ma, al contrario, generalmente derivanti da una specifica variante urbanistica e da un successivo piano attuativo;
- la seconda condizione riguarda l'accessibilità dell'area da trasformare, cioè la presenza o la previsione certa d'infrastrutture per la mobilità di massa che rendano sostenibile la trasformazione urbanistica, sempre che la stessa trasformazione non possa contribuire al costo dell'infrastruttura; la stretta interdipendenza tra trasformazione urbanistica e mobilità di massa, prima di essere una condizione della qualità urbanistica della stessa

¹⁶ Camera dei deputati. Commissione parlamentare di inchiesta sulle condizioni di sicurezza e sullo stato di degrado delle città e delle loro periferie. *Resoconto stenografico. Audizione dell'Assessore ai lavori pubblici e casa del Comune di Milano, Gabriele Rabaïotti*. XVII Legislatura. 8ª seduta. 28 febbraio 2017.

trasformazione, dovrebbe essere un requisito obbligatorio e non negoziabile per l'urbanistica contemporanea;

- la terza condizione riguarda il contributo che la trasformazione urbanistica può dare alla rigenerazione ambientale; la portata di questo contributo spesso è vanificata dalla presenza di grandi superfici pavimentate o rese impermeabili dai box sotterranei (oltre che dalla presenza degli edifici), mentre dovrebbe sempre essere garantita, insieme a carichi urbanistici contenuti, una quota di suolo naturalmente permeabile (pari almeno al 50% della superficie territoriale dell'intervento), opportunamente sistemata a verde, garanzie indispensabili per attivare un contributo importante alla rigenerazione naturale delle risorse acqua e aria, oltre che un elemento di contrasto agli effetti dei cambiamenti climatici sulle città;

- la quarta condizione riguarda la quota di "città pubblica" presente nella trasformazione urbanistica, grazie alla negoziazione, relativa ai tre aspetti fondamentali dell'ERS, delle funzioni di eccellenza (o strategiche) a livello urbano e della qualità degli spazi pubblici.

Queste condizioni si sono verificate solo parzialmente nell'esperienza italiana sin qui condotta nel riuso delle AID, dato quasi sempre condizionata dal contenuto immobiliare della trasformazione generalmente orientata verso le funzioni più remunerative (residenza, terziario – uffici, centri commerciali).

Le poche eccezioni, anche se relative a progetti importanti, riguardano i casi in cui la presenza di funzioni di eccellenza garantite (finanziate) dalle Amministrazioni pubbliche hanno lasciato un segno importante nella trasformazione, contribuendo alla qualità della "città pubblica" e alla rigenerazione ambientale (vedi, per fare due esempi significativi, la "città della salute" nelle aree Falck di Sesto San Giovanni o la seconda Università Statale di Milano Bicocca nell'area dell'omonimo stabilimento Pirelli); ma anche quando le stesse Amministrazioni hanno contribuito a rendere accessibili le aree con rilevanti investimenti per la mobilità di massa, o quando, infine come è avvenuto in alcuni progetti milanesi finalizzati a sostenere lo sviluppo terziario della città, è stato creato un nuovo spazio pubblico frequentato dalla città (vedi l'intervento di Porta Nuova).

In ogni caso, salvo due casi particolari (le già citate aree Falck di Sesto San Giovanni e l'area *ex* ILVA di Bagnoli) la bonifica è sempre stata a carico degli operatori privati, determinando così una marcata soluzione nella definizione delle funzioni insediabili e dell'utilità pubblica degli interventi. Con la crisi economica globale e le conseguenti modifiche subite dal mercato immobiliare questa situazione si è notevolmente aggravata, rendendo sempre più difficili gli interventi di riuso di AID, quando non sia presente un mercato immobiliare dinamico e abbastanza ricco da poter pagare oltre ai costi della trasformazione, anche i costi della bonifica e garantire margini di utile interessanti per gli operatori privati.

Nella maggioranza dei casi, infatti, gli alti costi della bonifica hanno, di fatto, spinto fuori dal mercato i valori immobiliari finali, bloccando ogni iniziativa. Per rendere compatibile il costo delle bonifiche in situazioni caratterizzate da valori immobiliari "normali" sarà quindi necessaria una nuova normativa che regoli in modo mirato questa materia e che, più in generale, affronti il problema dei costi della rigenerazione urbana.

3.3.3 Dalla riqualificazione alla rigenerazione urbana

Nei paragrafi precedenti si è evidenziato come la disponibilità crescente di AID a partire dagli ultimi decenni del secolo scorso, abbia consentito di avviare un ampio processo di riqualificazione urbana, prevalentemente di “sostituzione”, che si è potuto sviluppare grazie a un mercato immobiliare ricco e dinamico, che ha garantito anche quote di finanziamento minoritarie, ma non insignificanti, per la “città pubblica”. Ciò anche grazie a una giurisprudenza che ha sempre tutelato questa impostazione, fino a legittimare, nel 2010, come si vedrà anche più avanti, la pratica del “contributo straordinario” già in uso negli anni precedenti.

Tale processo, tuttavia, a partire dal 2009, ha rallentato fino a fermarsi a causa della crisi economica-finanziaria globale, che ha cambiato radicalmente ogni prospettiva precedente, ma anche a causa del sempre più evidente livello di saturazione del mercato immobiliare italiano, soprattutto per le funzioni più remunerative come la residenza (*social housing* escluso) o il terziario.

Oggi la presenza di AID è cresciuta rispetto al passato perché la dismissione ha coinvolto anche le piccole e medie aziende e gli insediamenti artigiani compresi in tessuti urbani caratterizzato da un *mix* funzionale quasi sempre casuale e non pianificato, creando nuove condizioni di degrado e di abbandono. Nella città contemporanea sono inoltre oggi presenti nuovi “vuoti urbani” causati da una nuova crescita caotica, discontinua e praticamente non pianificata, che configura una condizione del tutto diversa rispetto al passato e non richiede più interventi puntuali di riqualificazione urbana, ma interventi di rigenerazione urbana relativi a intere parti di città.

La rigenerazione urbana appare, dunque, come la strategia territoriale più adatta per la città contemporanea, anche se non viene ancora organicamente collegata a politiche di effettivo azzeramento del consumo di suolo (cioè ulteriore trasformazione del suolo agricolo e semi-naturale in suolo urbano), che in Italia stentano a decollare e sono applicate solo parzialmente, in modo contraddittorio e con molte ambiguità.

Alla complessità insita nella rigenerazione urbana, che ne rappresenta un elemento di difficoltà di avvio, se ne aggiunge, dunque, una ulteriore relativa alla sua attuazione, per i costi che essa comporta e per la mancanza di risorse che caratterizza l'attuale momento dell'economia italiana e, in particolare, della finanza pubblica.

Per i motivi già prima evidenziati, non può esistere una effettiva politica di rigenerazione urbana senza la disponibilità di risorse pubbliche non marginali, mentre non sarebbe sufficiente affidarsi alla pur necessaria *partnership* pubblico-privato.

Oggi, quindi, ancora più che nel passato, va quindi posto il problema delle risorse che devono necessariamente sostenere gli interventi di trasformazione urbanistica in generale e di rigenerazione urbana in particolare, soprattutto se in presenza di AID e quindi di suoli contaminati da bonificare che comportano costi aggiuntivi e rappresentano la voce di spesa di gran lunga maggiore.

Proprio gli alti costi delle bonifiche, che oggi competono a proprietari dei suoli contaminati, salvo casi individuati da leggi specifiche (Ilva Bagnoli, Falck Sesto San Giovanni), hanno evidenziato un processo di selezione verso l'alto dei valori immobiliari degli interventi realizzati, una condizione che, senza sminuire l'importanza dell'intervento di riuso, ne ha oggettivamente limitato l'utilità pubblica.

Questa situazione solleva il mai risolto problema delle ricorse sulle quali si dovrebbero basare la pianificazione in generale e l'urbanistica in particolare e la cui mancanza ne ha sempre limitato azione e risultati.

A parte qualche caso eccezionale, possiamo ricordare positivamente la sperimentazione avviata con i "programmi complessi" che prevedevano finanziamenti pubblici limitati ma significativi: ma sono stati, appunto poco più che sperimentazioni promosse dall'allora competente Ministero delle Infrastrutture e Trasporti e mai più replicati negli anni seguenti.

Se il problema delle risorse necessarie per la pianificazione, dunque, esiste e appare ancora più determinante a sostegno degli interventi di rigenerazione urbana, la soluzione non può quindi che essere trovata in una nuova capacità di spesa pubblica finanziata con modalità ordinarie e nel gettito costante che la fiscalità locale dovrebbe garantire, sviluppando il principio di redistribuzione sociale della rendita introdotto ormai quaranta anni fa con la legge n. 10 del 1977 ("Nuovo regime dei suoli"), ma applicato in modo riduttivo e parziale.

Appare quindi indispensabile, come si vedrà anche più avanti, una complessiva riforma della fiscalità locale basata su un maggior prelievo della rendita prodotta dalla stessa pianificazione, che determini effetti assai più sostanziali di quanto sia avvenuto fino ad ora e garantisca le necessarie risorse pubbliche, se non per tutte le risorse necessarie per una politica di prevenzione dai grandi rischi nel governo del territorio, almeno per la rigenerazione delle città.

In mancanza di un tale provvedimento, appare irrealistico aspirare a una reale politica di rigenerazione urbana fisica, sociale e produttiva e si rimarrà costretti all'interno di un orizzonte di insufficiente e limitata riqualificazione puntuale, senza le necessarie ricadute pubbliche.

A margine si sottolinea come politiche fiscali di questo tipo per il finanziamento della rigenerazione urbana (ma anche per finanziare espropri e compensazioni ambientali preventive e, in generale, l'attuazione urbanistica) sono presenti in diverse nazioni europee: l'esempio più chiaro ed efficace è quello proposto dalla Confederazione Elvetica per la "fiscalizzazione" (fino al 50% del valore di mercato) del plusvalore (cioè la rendita) prodotto anche dalla pianificazione.

Com'è noto, si tratta di una Nazione governata da economie di mercato e che prevede una più che tradizionale tutela della proprietà privata.

Dato che la rigenerazione urbana in presenza di AID comporta costi aggiuntivi, dovuti soprattutto agli alti costi delle bonifiche, sarà necessario introdurre un ulteriore specifico elemento di riforma normativa finalizzato a contenere il valore delle aree da bonificare, valore oggi definito dai bilanci delle società proprietarie, sulla base dell'attesa del massimo ricavo possibile, senza tenere minimamente in conto le esigenze pubbliche (attrezzature, spazi pubblici, servizi sociali ERS compresa) che la città circostante richiede.

Valori che, inoltre, non vengono mai determinati sulla base di una realistica correlazione ai costi che un riuso di qualità comporta. In realtà, bisognerebbe tenere conto del fatto che il valore di un'area acquistata molti decenni fa come area agricola o extraurbana, lungamente utilizzata per un'attività produttiva che ha generato ricchezza, valorizzata dalla città che è cresciuta intorno ad essa (insediamenti, servizi, infrastrutture), dovrebbe essere considerato ormai ampiamente ammortizzato e non può

più essere quello stabilito da un *business plan* e dal mercato immobiliare. Così come bisogna tenere conto che anche l'ultima valorizzazione dell'area (la destinazione urbanistica finale) è conseguenza anch'essa di una decisione pubblica, con una nuova destinazione urbanistica. Appare quindi giusta e necessaria una riforma legislativa specifica per il riuso delle AID, che, sfruttando soprattutto la leva fiscale, riequilibri questa situazione ingiusta e insostenibile, intervenendo sul valore dell'area e facilitando il trasferimento della proprietà della stessa alla municipalità che, per contro, si assumerà l'onere della bonifica e garantirà una sua utilizzazione nell'interesse della collettività. Per poi provvedere alla rigenerazione dell'area, attraverso la riassegnazione ai soggetti attuatori sulla base di una gara di evidenza pubblica che consenta di recuperare i costi delle bonifiche sostenuti e, più in generale, i costi di "produzione" della stessa area.

Anche in questo caso non si tratta di una soluzione astratta o improponibile, anche se per le condizioni arretrate, giuridiche e culturali, del regime immobiliare italiano può apparire come un'utopia. Questa soluzione è già stata utilizzata in altri Paesi europei, in particolare nella Repubblica federale tedesca per la realizzazione dell'Emscher Park in Germania nella Ruhr dal 1991 al 1999, trasformando in un grande parco regionale (32.000 ha) una delle regioni più inquinate e di più vasta dismissione d'Europa, radicalmente rigenerata grazie a tale scelta strategica (Oliva, 2017).

3.4 Patrimonio culturale e rigenerazione urbana

La rigenerazione della città contemporanea e delle sue parti più marginali e periferiche va intesa, in termini generali, come un insieme di politiche indirizzate a promuovere nuovo capitale sociale, a intercettare flussi di risorse di varia natura, a stabilire nuove relazioni tra i luoghi e il resto della città.

Le politiche dell'Unione europea pongono la *cultura* nella sua accezione più ampia e plurale al centro dell'agenda di tutti i Paesi membri, come una leva strategica per la rigenerazione delle periferie, guardando al di là delle fonti tradizionali di crescita e benessere socioeconomico per stimolare lo sviluppo, l'innovazione e la creazione di posti di lavoro, migliorare la qualità della vita degli abitanti. In questa direzione, in particolare in coerenza con quanto proposto dal patto di Amsterdam nel 2016¹⁷, vanno le azioni di indirizzo delle politiche di rigenerazione urbana che il MiBACT ha messo in atto dal 2015 a oggi.

Tali processi non possono che essere calati strettamente nei contesti locali, essere *place-based*, e vedere il coinvolgimento delle comunità locali, del privato e del terzo settore.

In questo campo il nostro Paese con il suo patrimonio, anche immateriale, ha molto da mettere in valore per una ripresa economica a tutto campo, basata su politiche culturali, economiche e sociali, che riconoscano le pratiche di innovazione sociale a base culturale quali protagoniste dei processi di rigenerazione. Le periferie offrono situazioni complesse e plurali, sono tra i luoghi più vitali della società, territori in continua trasformazione, in grado di accogliere i cambiamenti profondi della contemporaneità.

¹⁷ L'Agenda urbana dell'Unione europea è stata formalizzata con la sottoscrizione il 30 maggio 2016 del Patto di Amsterdam.

In particolare, nel corso del 2017, la Direzione generale arte e architettura contemporanea e periferie urbane¹⁸ (Direzione), ha attivato un processo di ascolto e di confronto con tutti gli attori coinvolti nella rigenerazione urbana¹⁹: *in primis*, le amministrazioni pubbliche che operano sul territorio, gli esperti e le comunità, una rete di protagonisti che contribuiscono allo sviluppo culturale, sociale ed economico dei contesti periferici, fragili e marginali.

Il progetto “Futuro periferie. La cultura rigenera”²⁰ della Direzione ha messo in atto un’ampia indagine su tutto il territorio nazionale che ha permesso di rileggere le esperienze di successo su base culturale nel campo della rigenerazione urbana in Italia in una chiave utile a *policy maker* e amministratori che intendano scommettere sul valore della cultura come strumento di azione.

Un quadro aggiornato e propositivo, che mostra come la componente culturale rivesta un ruolo sempre più consolidato nell’ambito delle politiche di rigenerazione e di sviluppo urbano, finalizzato alla creazione di una sensibilità specifica sui temi del *city making*, e di politiche pubbliche urbane e territoriali che mirino a migliorare la vita dei cittadini.

Tutto questo per favorire, inoltre, una cultura del riuso, della riqualificazione e della rigenerazione, capace di innescare e combinare, con l’apporto di molteplici discipline, competenze, e risorse, interventi innovativi sul territorio.

I casi di studio hanno messo in luce una grande attenzione verso modalità innovative di produzione di beni e servizi che utilizzano la cultura come leva per attivare nuove forme di imprenditoria dal basso e per connettere le reti formatesi in diversi contesti.

Il ruolo del settore pubblico nei processi di rigenerazione è dunque quello di sollecitare le sperimentazioni, consapevoli che sono valutabili non tanto nel breve, quanto nel lungo e medio periodo, e di abilitare i soggetti che operano sul territorio, svolgendo un’azione di mediazione giorno per giorno, e affrontando la valutazione delle sperimentazioni concrete.

La pratica più comune è la messa a disposizione dei beni immobiliari pubblici in disuso agli innovatori, per l’avvio di processi finalizzati non solo alla riqualificazione di spazi fisici, ma anche alla rigenerazione sociale e identitaria delle comunità, favorendo inclusione e coesione, creando posti di lavoro, valorizzando le esperienze imprenditoriali, oltre a rendere disponibili alla collettività beni che prima non lo erano.

Stabilimenti industriali dismessi, *ex* macelli, spazi di deposito, caserme, aree archeologiche, ma anche interi caseggiati in piccoli centri abbandonati si trasformano in spazi per le industrie creative, per la nuova manifattura digitale, o integrano servizi del *welfare*, laboratori teatrali, luoghi deputati a ospitare attività artistiche per categorie disagiate, visite culturali partecipate dalla comunità.

A fronte del riscontro di una resistenza riscontrata nelle pubbliche amministrazioni rispetto a un coinvolgimento diretto dei settori amministrativi e

¹⁸ Direzione generale, MiBACT, istituita con D.P.C.M. n. 171 del 2014, direttore generale arch. F. Galloni.

¹⁹ La Direzione ha promosso, coordinato e attuato, con KCity di Milano, un’indagine su 9 città metropolitane (Bari, Bologna, Firenze, Genova, Milano, Napoli, Reggio Calabria, Torino, Venezia). Il monitoraggio ha portato alla redazione dell’“Atlante delle periferie funzionali metropolitane”. Cfr. http://www.aap.beniculturali.it/atlante_periferie_funzionali.html.

²⁰ *Futuro periferie. La cultura rigenera*, è un convegno organizzato dalla Direzione, svoltosi l’8 giugno 2017 a Roma, preceduto da 4 seminari svoltisi a Catania, Parma, Novara e Roma, con l’obiettivo di incontrare sul campo le amministrazioni comunali, le associazioni e gli esperti che si occupano di cultura in periferia.

all'inserimento a pieno titolo di queste iniziative nell'agenda politica, appaiono necessari, sia un rafforzamento di queste esperienze nella pratica amministrativa, a partire da una valutazione degli impatti positivi, sia una codifica, quando possibile, delle forme organizzative, nonché strumenti finanziari intersettoriali, coordinati tra i diversi soggetti pubblici coinvolti, non all'interno di programmi straordinari, trattandosi di politiche a lungo termine.

In questo quadro è da evidenziare, come buona pratica, il ruolo svolto dalle Fondazioni che da diversi anni premiano progetti imprenditoriali originali e sostenibili nel campo dell'innovazione sociale anche a base culturale.

Per quanto attiene il profilo normativo, in mancanza di una tradizione amministrativa, è possibile fare riferimento ai regolamenti per l'amministrazione condivisa dei beni comuni, e ai patti tra cittadini e amministratori utili strumenti più politici che tecnici, mentre appare necessaria la definizione di norme volte a favorire l'impegno del patrimonio pubblico dismesso per attivare servizi culturali di pubblica utilità in aree marginali.

3.5 Abusivismo edilizio e rigenerazione urbana

L'attenzione per le problematiche delle periferie urbane rappresenta attualmente il risultato di processi molto articolati che riguardano la forma della città, insieme agli aspetti economico-sociali che la caratterizzano.

Dal dibattito in corso è emerso come il tema dell'abusivismo edilizio sia diventato oggi non più rinviabile, tema che chiama in causa questioni sempre più gravi che richiedono risposte complesse ed economicamente impegnative.

Tra le principali conseguenze di questo fenomeno (in parte responsabile anche della continua riduzione delle entrate degli enti locali in termini di tassazione locale) vi è la percezione dell'ingiustizia subita da chi rispetta le norme, il crescente rischio idrogeologico, l'impegno economico delle amministrazioni comunali per controllare il fenomeno e per mettere in campo la programmazione, la realizzazione e la manutenzione dei servizi, e delle infrastrutture per la mobilità oltre a quelle tecnologiche.

In questo contesto, è opportuno ricordare come le innovazioni che vengono adottate (autonomamente o su indirizzo europeo) devono essere applicate prioritariamente nelle realtà in cui una determinata criticità è maggiormente presente.

Tra queste certamente vanno annoverate le politiche dei BES (Indicatori di benessere equo e sostenibile) e la strategia ONU per lo Sviluppo sostenibile che l'Italia ha sottoscritto insieme ad altri 193 Paesi. Gli Indicatori di benessere equo e sostenibile, concepiti per valutare il progresso di una società non solo dal punto di vista economico e del PIL, ma anche sotto il profilo sociale e ambientale, e corredati da misure di lotta alla disuguaglianza e finalizzati alla sostenibilità degli interventi, sono stati introdotti nell'Ordinamento nazionale, per la prima volta, con la riforma della Legge di contabilità n. 196 del 2009, e nel 2016 sono stati inclusi tra gli strumenti di programmazione e valutazione della politica economica nazionale.

Tali Indicatori, che trovano riscontro nelle molte tematiche affrontate dalla Commissione di inchiesta, pongono il nostro Paese in una prospettiva europea, anche considerando che l'Italia è l'unico Paese occidentale ad avere inserito nel proprio

ordinamento questo strumento, all'interno di un allegato al DEF composto da 12 punti, l'ultimo dei quali è l'indicatore sugli abusi edilizi (misurabile nel numero di costruzioni abusive per 100 costruzioni autorizzate dai Comuni).

Si tratta di un nuovo approccio non a carattere monetario, che identifica nella sostenibilità ambientale, nel paesaggio, nel patrimonio culturale gli elementi essenziali per “misurare la temperatura” del Paese.

A questo si deve aggiungere l'Agenda 2030 per lo Sviluppo sostenibile, un impegno sottoscritto ufficialmente dal Governo Gentiloni: i “Goals” sono 17, molti dei quali sovrapponibili ai BES (salute e benessere/istruzione di qualità/città e comunità sostenibili/lotta al cambiamento climatico/diseguaglianze e reddito disponibile).

A questi obiettivi si aggiungono le numerose fonti di finanziamento previste dai vari Ministeri (per la scuola, per lo sport, per le infrastrutture, ecc) che richiamano la necessità di una cabina di regia unica centrale che valuti, verifichi, controlli e coordini la ripetizione dei finanziamenti e la loro effettiva sovrapposizione o contraddizione.

Il *mix* di questi strumenti di analisi si configura come una vera e propria Agenda politica mondiale in cui il Paese Italia ha deciso di far parte, su cui è quindi necessario convergere.

Secondo l'ISTAT²¹, il fenomeno dell'abusivismo edilizio è un fattore di criticità, che riguarda anche, più in generale, il progresso civile della società italiana.

Infatti, nonostante la forte contrazione della produzione edilizia che ha diminuito, negli ultimi anni, la pressione dell'urbanizzazione sul territorio, si registra in Italia un forte rialzo del tasso di abusivismo che è direttamente proporzionale alla crisi economica e, conseguentemente, al lavoro in nero, e il fenomeno non riguarda solo le grandi aree metropolitane o i centri urbani medio-grandi.

Interventi edilizi “abusivi”, cioè nuove costruzioni, ampliamenti o ristrutturazioni realizzate senza permesso di costruire, o in totale difformità rispetto ai quadri normativi vigenti, sono presenti sin dal periodo fascista e sono frequenti in generale nei centri abitati (a parte i tre decenni di sanatorie che hanno fatto realizzare edifici abusivi prevalentemente nelle zone agricole o comunque lontane dal centro abitato). Se consideriamo che il territorio italiano è costituito per circa il 70% da Comuni al di sotto dei 5.000 abitanti, il fenomeno è allarmante.

La crisi economica ha, inoltre, acuito questa situazione.

Sempre secondo l'ISTAT, infatti, nel 2015 il flusso delle costruzioni a uso residenziale autorizzate dai comuni si è ridotto del 70,5% rispetto al 2007, mentre quello delle costruzioni realizzate illegalmente soltanto del 35,6%. Rispetto al 2014, in particolare, il numero delle nuove costruzioni è diminuito del 14,8%, ma del 16,3% per le costruzioni autorizzate e solo del 6,1% per quelle abusive.

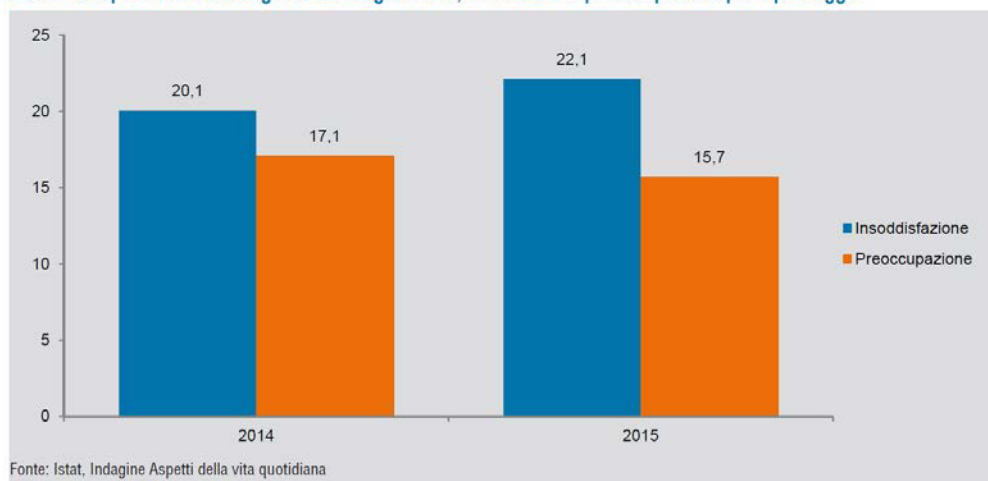
Di conseguenza, si stima che nel 2015 siano state realizzate quasi 20 costruzioni abusive ogni 100 autorizzate, contro le 17,6 dell'anno precedente e le 9,3 del 2008.

Per gli esperti dell'Istituto nazionale di statistica una dinamica di questo tipo qualifica il fenomeno dell'abusivismo come forma di evasione fiscale, sgombrando il campo da qualsiasi alibi sociologico (il cosiddetto “abusivismo di necessità”). Questo significa che una quota rilevante e crescente dell'attività edilizia, e dunque del processo di urbanizzazione, si svolge senza controllo, producendo degrado del paesaggio e

²¹ Cfr. ISTAT - Rapporto sul Benessere Equo e Sostenibile (BES) 2016.

rischio ambientale, che, ai sensi degli articoli 9 e 32 della Costituzione, la Repubblica dovrebbe salvaguardare. Peraltro, nonostante si registri da parte dei cittadini un aumento della percezione del degrado dei luoghi, dall'altro sembra diminuire l'interesse per la protezione e la tutela del paesaggio e del territorio in generale (cfr. grafico).

Aumenta la percezione del degrado dei luoghi di vita, diminuisce la preoccupazione per il paesaggio



3.5.1 La produzione edilizia abusiva e le demolizioni. Alcuni dati

La deregolamentazione rispetto alle norme urbanistiche o, addirittura, l'assenza della pianificazione urbanistica del territorio, rappresentano un aspetto importante dell'abusivismo, che raggiunge l'apice al Sud, per quanto riguarda le residenze, e al Nord, per quanto riguarda le attività commerciali, artigianali o industriali.

Sempre l'ISTAT denuncia "una pericolosa tendenza verso situazioni di sostanziale irrilevanza della pianificazione urbanistica. In Molise, Campania, Calabria e Sicilia nel triennio 2012-2014 il numero degli edifici costruiti illegalmente è stimato in proporzioni variabili fra il 45 e il 60% di quelli autorizzati".

Ma anche in altre Regioni il fenomeno dei cantieri illegali raggiunge livelli molto alti: nello stesso periodo, i valori medi dell'indice di abusivismo sono raddoppiati rispetto al triennio precedente in Umbria e nelle Marche (dal 9 al 17,6% e dal 5,1 al 10,6%, rispettivamente), e incrementi significativi si registrano anche in Toscana (dal 7,9 all'11,5%), Lazio (dal 9,7 al 15,1%) e Liguria (dal 12,4 al 15,6%).

Si continua a costruire anche nelle aree soggette, fin dal 1985 (legge n. 431 del 1985), a vincolo di inedificabilità per la salvaguardia del paesaggio, in particolar modo nelle fasce costiere.

In queste aree, tra il 2001 e il 2011 sono stati realizzati quasi 18mila nuovi edifici, con un aumento del 4,3% degli edifici abusivi già esistenti e aumenti particolarmente consistenti in Calabria (+7,1%), Sicilia e Marche (entrambe intorno al 5%).

I dati sulla crescita dell'attività edilizia sono, ovviamente, direttamente correlati a quelli sul consumo di suolo.

Secondo gli ultimi dati Ispra, in Italia, al 2016, risultano cementificati oltre 23 mila kmq (pari alla dimensione di Campania, Molise e Liguria messe insieme),

corrispondenti al 7,6% del territorio nazionale. Il consumo di suolo procede a un ritmo di 3 mq al secondo, senza risparmiare aree di grande valore paesaggistico e naturalistico, o di estrema vulnerabilità a rischi ambientali, come alluvioni, frane e terremoti.

In tali ambiti, una quota consistente del consumo di suolo deriva da edificazioni non autorizzate e, pertanto, abusive.

La Conferenza Stato-Regioni nel maggio 2016²² ha effettuato uno studio su un campione di 12 Regioni (Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Friuli Venezia Giulia, Lazio, Liguria, Molise, Piemonte, Puglia, Umbria e Veneto) relativo al precedente triennio, in cui si è cercato di individuare, per ciascuna Regione/PA, il numero totale di demolizioni effettuate negli ultimi tre anni e il tempo medio di espletamento di una pratica di demolizione, differenziando per abusi in ambito industriale/commerciale e abusi in ambito abitativo.

Questi valori sono tuttavia disponibili solo in alcuni casi. Nel triennio precedente:

- in Abruzzo e nella sola Provincia dell'Aquila, si sono effettuate 85 demolizioni (tra immobili industriali e privati);
- in Basilicata, è stata emessa un'ordinanza relativa ad un edificio industriale e sono state effettuate 70 demolizioni di edilizia privata;
- in Campania, tra il 2005 e il 2011, si è svolta un'attività di collaborazione con la Procura Generale della Repubblica di Napoli e con la Prefettura di Napoli durante la quale sono state effettuate, su delega delle stesse e su sentenze passate in giudicato, le seguenti demolizioni:
 - 24 fabbricati nel Comune di Casalnuovo di 6 piani di altezza;
 - 11 mini appartamenti nell'isola di Ischia facenti parte di una lottizzazione abusiva; un fabbricato e di una tettoia nel comune di Aversa;
 - 2 fabbricati nel Comune di Casal di Principe; un fabbricato nel Comune di Marano di Napoli; un fabbricato nel Comune di Capodrise;
 - 3 fabbricati nel Comune di Cava de Tirreni; di un capannone industriale nel Comune di Marcianise; un fabbricato nel Comune di Casapesenna; un fabbricato nel Comune di Sessa Aurunca;
 - 11 fabbricati nel Comune di Cellole.

A partire dal 2005, dopo l'approvazione della legge n. 326 del 2003 (ultimo condono), sono stati nominati 100 commissari *ad acta* scelti tra tecnici esterni e interni all'Amministrazione regionale in relazione a circa 400 abusi edilizi. I tempi medi per l'espletamento delle pratiche è stato di 730 giorni;

- in Friuli Venezia Giulia, a fronte di 488 ordinanze di demolizione notificate, si sono effettuate 203 demolizioni (tra immobili industriali e privati) a seguito di ordinanze comunali con un tempo medio di espletamento della pratica di 125 giorni;

²²<http://www.regioni.it/newsletter/n-2944/del-18-05-2016/manufatti-abusivi-contributo-alla-discussione-sulla-proposta-di-legge-15267/>.

- nel Lazio (per il 2015 i numeri sono parziali), sono stati demoliti 1.119 immobili;
- in Piemonte sono stati demoliti 577 immobili direttamente dai privati a seguito delle ordinanze emesse dai Comuni;
- in Puglia sono stati demoliti 85 edifici privati (dati parziali).

I dati sull'abusivismo edilizio sono di difficile accesso e quindi le stime e le valutazioni sono sempre approssimative. Questo accade perché non esiste, a oggi, una banca dati unica (in cui far convergere le varie sezioni regionali, provinciali e comunali) sull'abusivismo edilizio che permetterebbe non solo di valutare lo stato dell'arte, ma anche quantificare il tipo di impegno che lo Stato deve mettere in campo per arrivare ad una effettiva risoluzione del problema.

La conseguenza è l'assoluta eterogeneità dei dati che le varie fonti pubblicano periodicamente sul tema; solo per citarne alcune: ISTAT²³, Cresme, Legambiente²⁴, WWF, Sogeea²⁵, eccetera.

La predetta Relazione della Conferenza Stato Regioni, riferendosi alla Regione Lazio (ma il concetto può estendersi anche alle altre Regioni), riporta che “il fenomeno dell'abusivismo non è generato tanto da uno stato di necessità, quanto rappresenta una delle tante forme di illegalità attraverso la quale l'abusivo trae un immediato vantaggio – soprattutto economico, ma non solo – a scapito di legittimi interessi privati e soprattutto pubblici, se pensiamo al *consumo* illegittimo di territorio spesso di notevole interesse paesaggistico, archeologico ed ambientale”; e che “tale fenomeno si concentra maggiormente nella cintura metropolitana e nei territori costieri, che rappresentano aree a forte espansione demografica, notevole crescita edilizia e di elevato valore fondiario”.

A questo proposito, vale la pena segnalare che la Regione Lazio nel 2009 ha pubblicato il *Rapporto sullo stato dell'abusivismo*²⁶ che in meno di due anni ha realizzato, senza l'ausilio di alcuna norma, la fotografia dello stato dell'arte, attraverso la elaborazione di una piattaforma informatica in cui, in collaborazione con la Procura e con i Comuni, sono stati informatizzati tutti i dati:

- nel quinquennio 2004-2009 è emerso un totale di 41.588 abusi:
- il 67% nella provincia di Roma (di cui il 36% nel comune di Roma);
- il 4% nella provincia di Viterbo;
- il 17% nella provincia di Latina;
- il 3% nella provincia di Rieti;
- il 9% nella provincia di Frosinone;
- nel quadriennio 2005-2009, 10.145 abusi sono stati realizzati in area vincolata e 21.004 in aree non vincolate.

Contro l'abusivismo edilizio sono state varate norme nazionali, regionali,

²³ <http://www.ediliziaeterritorio.ilsole24ore.com/art/citta-e-urbanistica/2015-12-02/istat-italia-patria-abusivismo-sud-illegali-quasi-60-fabbricati-100--162429.php?uuiid=ACK5wclB>.

²⁴ <https://www.legambiente.it/contenuti/articoli/l'abusivismo-edilizio-numeri>.

²⁵ <http://www.sogeea.it/866/> - http://www.edilportale.com/news/2016/04/normativa/condono-edilizio-217-miliardi-di-euro-ancora-da-incassare_51550_15.html.

²⁶ http://lazio.inu.it/wp-content/uploads/2010/12/invito_reglazio_abusivismo_def.pdf.

regolamenti comunali che spesso si sovrappongono e determinano un Ordinamento poco chiaro e contraddittorio.

L'abusivismo edilizio resta, pertanto, ancora oggi un problema per il quale manca una risposta adeguata: sul territorio nazionale, e spesso in zone di valore paesaggistico e ambientale restano immobili realizzati "abusivamente", e non demoliti. Nonostante il Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia preveda, appunto, la demolizione come sanzione amministrativa, i Comuni italiani mostrano difficoltà ad attuare questa disposizione, limitandosi a eseguire la sanzione pecuniaria.

In molti casi i Comuni emettono le ordinanze di demolizione, senza poi procedere e spesso senza neppure acquisire al patrimonio comunale gli immobili non demoliti dai legittimi proprietari dopo 90 giorni dall'emissione dell'ordinanza di demolizione.

Tra i vari motivi, il più rilevante sembra essere riscontrabile nella carenza di risorse economiche.

Le demolizioni sono, infatti, causa di una serie di costi indiretti (redazione dei Bandi di gara, selezione della ditta esecutrice, costi di smaltimento, trattamento dei rifiuti) che i Comuni hanno difficoltà a sostenere, nonostante le spese di demolizione siano, comunque, poste a carico del proprietario dell'immobile abusivo²⁷.

3.5.2 Un sistema informativo efficace

La carenza "strutturale" di un sistema informativo complessivo che riconnetta diverse informazioni con altre fonti disponibili, come l'attività di vigilanza e la "qualità" dell'abusivismo edilizio, l'attività edilizia legale, la situazione della "stratificazione" delle sanatorie edilizie, il quadro territoriale dei vincoli ambientali e paesistici e delle aree "fragili" del Paese, il quadro complessivo delle politiche e degli investimenti di riqualificazione e di recupero urbanistico, le variabili macro e micro economiche dei territori interessati dall'abusivismo edilizio, è un problema rilevante cui occorre dare una risposta.

Le banche dati sono uno strumento fondamentale per qualsiasi ente locale, e in particolare il GEODBT, geodatabase territoriale, regolamentato dal "*Catalogo dei Dati Territoriali Specifiche di Contenuto per i Database Geotopografici*" allegato al decreto ministeriale 10 novembre 2011, è indispensabile per il monitoraggio del territorio, al fine di fornire servizi a basso costo utili al funzionamento degli enti locali.

3.5.3 Vigilare sull'applicazione delle norme

Al fine di orientare al meglio la progettazione futura di Bandi nazionali di finanziamento, come quello per le Periferie del 2016, sarebbe utile individuare le tematiche maggiormente caratterizzanti i territori degradati delle Città metropolitane e prevedere almeno un biennio di programmazione in cui gli iter e gli enti da coinvolgere siano già concordi sulle scelte da fare.

Tra le tematiche sarebbe fondamentale annoverare quella relativa all'emergenza abitativa legata alle residenze abusive con ordinanza di demolizione e all'eventuale

²⁷ Cfr. Enea, AA.VV., Riqualificazione ambientale e ripristino della legalità edilizia a carico degli abusivi.

disagio sociale a essa connesso, prevedendo un iter procedurale chiaro per mezzo di normative regionali, se non anche nazionali, che supportino gli amministratori locali durante tutto il processo di ricostruzione della legalità territoriale.

Per tali ragioni, non si può pensare di iniziare l'*iter* di legalizzazione semplicemente applicando la normativa vigente; serve quindi prima di tutto un metodo di lavoro, un percorso chiaro e condiviso non solo dagli organi istituzionali e amministrativi ma anche con la cittadinanza.

In particolare, occorre vigilare sull'applicazione delle sanzioni pecuniarie in caso di inottemperanza accertata all'ingiunzione di demolizione con la destinazione dei proventi, tra l'altro, alla demolizione e alla rimessione in pristino delle opere abusive, come previsto al comma 4-*bis* dell'articolo 31 del T.U. dell'edilizia²⁸ che elenca i casi, nei quali la sanzione è sempre irrogata nella misura massima. Ciò avviene qualora gli interventi suddetti siano stati effettuati sulle aree e sugli edifici assoggettati a vincoli di inedificabilità, forestali o di tutela dei beni culturali e paesaggistici, o effettuati su aree destinate ad opere e spazi pubblici o a interventi di edilizia residenziale pubblica o su aree a rischio idrogeologico elevato o molto elevato.

I proventi delle sanzioni di competenza comunale devono essere destinati esclusivamente alla demolizione/rimessione in pristino delle opere abusive e alla acquisizione/attrezzatura di aree a verde pubblico.

Restando ferme le competenze delle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome, è consentito alle Regioni di aumentare l'importo delle sanzioni e di stabilirne la periodica reiterabilità nei casi di permanenza dell'inottemperanza all'ordine di demolizione.

Questo aggiornamento normativo ha avviato diversi procedimenti che hanno portato, nell'arco di pochissimo tempo, a una maggiore attenzione sul tema dell'abusivismo edilizio da parte di diversi organi di controllo come i Prefetti, la Corte dei Conti e le Procure regionali, talvolta stimolati anche da puntuali attività parlamentari²⁹.

Le principali conseguenze legate all'edificazione abusiva sono: il divieto di accessibilità a un bene collettivo come le fasce costiere, il mancato contributo all'erario e ai tributi locali, il rischio idrogeologico legato alla ciclica erosione delle fasce costiere, gli scarichi abusivi dei reflui nella rete fognaria o direttamente in mare e gli allacci abusivi alla rete idrica ed elettrica.

Inoltre la realizzazione di una sorta di "urbanistica abusiva" ha molte ricadute anche in termini di costi per l'amministrazione comunale che deve comunque far fronte alle conseguenze indotte sulla raccolta dei rifiuti, sulle dotazioni di infrastrutture e servizi, sulla necessità di illuminazione, sulla manutenzione ordinaria e straordinaria dei sistemi a rete a fronte di un incremento imprevisto degli utenti eccetera.

Come è noto, la legislazione urbanistica ha individuato, sin dall'origine, nell'autorità comunale il soggetto istituzionalmente competente a intervenire al fine di prevenire e reprimere gli abusi edilizi.

All'indomani dell'inserimento (con lo "Sblocca Italia") dei commi 4-*bis*, 4-*ter* e 4-*quater* nell'articolo 31 del decreto del Presidente della Repubblica n. 380 del 2001,

²⁸ Con la legge n. 133 del 2014 cosiddetta "Sblocca Italia" sono stati inseriti all'articolo 31 del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001 n. 380 i commi 4-*bis*, 4-*ter* e 4-*quater*.

²⁹ <http://www.claudiamannino.com/2015/10/13/con-labusivismo-si-agisce/>.

l'Assessorato regionale della Regione Sicilia ha emesso una circolare con cui si dava l'immediata adozione del provvedimento.

Va evidenziato che, mentre il decreto del Presidente della Repubblica n. 380 è diventato norma nazionale nel 2001, la Regione Siciliana solo nel 2016 ha approvato il suo recepimento con la legge regionale n. 16 del 2016.

La normativa di riferimento, che è dunque il decreto del Presidente della Repubblica n. 380 del 2001, prevede tempi e modi per la gestione del fenomeno. Essa andrebbe, quindi, semplicemente applicata, ma nonostante ciò, molte amministrazioni, stanno "rallentando" la sua attuazione in funzione di regolamenti approvati o da approvare in consiglio comunale per stabilire con che modalità vada calcolata la sanzione pecuniaria (che la norma indica con un minimo di 2.000 euro ed un massimo di 20.000 euro per ogni anno di inottemperanza).

Sono peraltro anche già disponibili i fondi per effettuare le demolizioni, così come di seguito articolati:

- le sanzioni già citate e previste dal Testo unico sull'edilizia;
- il fondo della Cassa Deposito e Prestiti (previsto dall'articolo 32 del decreto-legge n. 269 del 2003);
- il fondo di 10 mln previsto dal collegato ambientale (articolo 52 della legge n. 221 del 2015);
- il fondo di rotazione che può essere istituito da Comuni e Regioni, sul modello usato dalla Regione Lazio (legge regionale n. 15 del 2008 articoli 26, 27 e 28).

Infine, va evidenziata un'altra criticità relativa al tema dell'abusivismo, a fronte della sua diffusione sul territorio nazionale. Si tratta dei Regolamenti comunali e regionali che, *contra legem*, stabiliscono le modalità di gestione degli immobili abusivi acquisiti al patrimonio comunale, spesso con la previsione di rivenderli agli originari proprietari.

3.5.4 Abusivismo edilizio e riuso

Nell'ambito delle questioni che attengono l'abusivismo edilizio è utile introdurre la nozione operativa di riuso, laddove per "riuso" qui si intende non solo il mutamento di utilizzazione di immobili dismessi, quali caserme o altre tipologie di immobili di regola già di proprietà pubblica, ma anche la diversa utilizzazione di immobili attualmente ancora nella proprietà dei privati, acquisibili dagli enti locali e dallo Stato a titolo gratuito.

Siffatta possibilità parte dalle considerazioni di fondo che presso i comuni è pendente l'esame di oltre 5 milioni di domande di condono edilizio, riguardanti almeno due milioni di immobili abusivi, e che parte di esse non potrà conseguire l'accoglimento.

A tali centinaia di migliaia di immobili cui sarà negata la sanatoria si debbono, poi, aggiungere almeno altrettanti per i quali non è stata neppure presentata domanda di condono e per i quali non è possibile il rilascio di alcun permesso di costruire in sanatoria o/e accertamento di conformità.

Tali immobili abusivi, dopo la reiezione delle eventuali istanze di sanatoria/condono prodotte, dovrebbero essere acquisiti al patrimonio comunale, ai

sensi dell'articolo 31 del decreto del Presidente della Repubblica n. 380 del 2001, e potrebbero essere riutilizzati per l'edilizia sociale, ove non sussistano "prevalenti interessi pubblici" o "contrasti con rilevanti interessi urbanistici o ambientali" che ne impongano la demolizione.

Quanto rappresentato consentirebbe, al tempo stesso, di conseguire gli obiettivi di non consumare ulteriormente suolo, di non incidere sulla spesa pubblica in quanto la detta acquisizione è a titolo gratuito, di avere la disponibilità di diverse centinaia di migliaia di immobili, parte dei quali non è attualmente utilizzata, da destinare ad edilizia sociale, ed anche, attraverso l'impiego delle somme derivanti dall'irrogazione della sanzione pecuniaria introdotta nel citato articolo 31 con il comma 4-*bis* (ad opera dell'articolo 17, comma 1, lettera *q-bis*), del decreto-legge n. 133 del 2014, convertito nella legge n. 164 del 2014), di urbanizzare o di migliorare l'urbanizzazione delle aree nelle quali gli immobili abusivi sono inseriti, anche, semmai, attraverso la demolizione di taluni di essi per creare aree verdi, opere di urbanizzazione primaria e secondaria, eccetera.

3.5.5 Alcune proposte

La risoluzione delle complesse questioni legate all'abusivismo edilizio richiede dunque la messa in campo di alcune proposte coordinate:

1) la creazione di un Fondo presso il Ministero delle infrastrutture per sostenere i costi di demolizione vincolato a una spesa preventiva con accesso anche ai Comuni commissariati, in dissesto o pre-dissesto;

2) la promozione presso la Conferenza Stato Regioni di un coordinamento sulle politiche abitative;

3) un protocollo di intesa che porti all'individuazione di buone pratiche per uniformare le procedure e condividere le informazioni.

A questi fini è necessaria la definizione di un unico strumento per un contrasto efficace all'abusivismo, una "fotografia dello stato attuale" e l'effettivo coinvolgimento di tutti i soggetti coinvolti per mezzo dei "big data", quindi l'informatizzazione di tutte le procedure, la costituzione di un'agenda digitale e della banda larga: l'istituzione di una piattaforma digitale che garantisca la comunicazione tra tutti i livelli istituzionali e velocizzi le attività della magistratura e delle amministrazioni locali.

Si tratta di garantire livelli essenziali di decoro urbano e il "diritto alla città" per tutti i cittadini, anche attraverso la messa in campo, in un arco di tempo contingentato (al massimo un anno) di un tavolo operativo che abbia l'obiettivo di coordinare i diversi soggetti interessati.

I *big data* dovrebbero, tra l'altro, contenere:

- la mappatura gli immobili della pubblica amministrazione inutilizzati ed adattabili a residenza;

- la mappatura degli immobili residenziali realizzati da imprese private (anche in edilizia convenzionata) e che usufruiscono dell'esonero dal pagamento dell'IMU (poiché invenduti);
- la costituzione della banca dati sull'abusivismo edilizio e delle pratiche in sanatoria (inevase e bocciate);
- i dati relativi all'acquisizione al patrimonio comunale degli immobili con ordinanza di demolizione;
- i dati relativi all'avvio delle demolizioni degli immobili che si trovano in aree vincolate o a rischio;
- una lista di soggetti con comprovato disagio economico ed abitativo.

Gli immobili della pubblica amministrazione inutilizzati e quelli invenduti dei privati potrebbero, infatti, essere utilizzati al fine di trasferire in queste unità i nuclei familiari che dimostrino di non avere un immobile regolare in cui abitare (prevedendo anche un canone di locazione calmierato in casi di famiglie in difficoltà economiche); in assenza di disponibilità di tali immobili, l'amministrazione può valutare di lasciare temporaneamente le unità familiari nei medesimi immobili in cambio di un canone di locazione (calmierato in casi di famiglie in difficoltà economiche).

Le risorse finanziarie per le demolizioni potrebbero essere anticipate anche da imprese private, previa sottoscrizione di accordi con l'amministrazione, per interventi dal valore proporzionale alle demolizioni da eseguire con reciproci impegni e condizioni.

I privati potrebbero, inoltre, poter ottenere premi di cubatura o la possibilità di scomputare oneri, nei casi in cui, contestualmente alle demolizioni, volessero realizzare nuove costruzioni su aree già urbanizzate in coerenza con la destinazione urbanistica e già servite dalle infrastrutture locali.

A tal proposito, sarebbe utile evitare, soprattutto in quei territori in cui le IACP sono commissariate o non hanno *standard* di efficienza sufficienti, la realizzazione di nuovi piani di edilizia economica e popolare che, oltre a consumare nuovo suolo, hanno tempi decisamente troppo lunghi.

Inoltre, i piani di demolizione dovrebbero prevedere, nel caso di immobili che ricadano in aree a uso agricolo, la riassegnare delle aree acquisite al patrimonio comunale a soggetti civici, al fine di riattivare la loro originaria destinazione agricola. Questo modello pubblico-privato potrebbe essere utilizzato anche per lo scorrimento delle liste di assegnazione di edilizia popolare.

4. RIFORMA, SEDE ISTITUZIONALE E STRUMENTI OPERATIVI PER IL GOVERNO DEL TERRITORIO

4.1 Per una riforma organica

Il carattere di integrazione della strategia di rigenerazione richiama la necessità di coniugare e mettere in coerenza, declinandole a partire da una riforma organica, cui