

# Alcune riflessioni sulla dinamica abusivismo-condono nell'area metropolitana di Cagliari

Corrado Zoppi

La tipologia di abusivismo più pericolosa è costituita dalle costruzioni che sono in conflitto con le norme del piano urbanistico vigente, che causano la necessità di urbanizzare territori assolutamente privi di opere di urbanizzazione e che, quindi, in termini finanziari, costituiscono un peso notevole per la comunità urbana. Le reti esistenti, infatti, non sono predisposte per questo tipo di espansione urbana. Questa tipologia di abusivismo determina paesaggi urbani con infrastrutture stradali ancora non completate, poiché ancora non sono state realizzate, o almeno non completamente, le urbanizzazioni primarie. Le strade, infatti, sono l'ultima opera di urbanizzazione primaria ad essere completata. Inoltre, gran parte delle opere di urbanizzazione secondaria devono ancora essere portate a termine, cosicché i paesaggi sono largamente segnati da cantieri edili e stradali, e da un senso diffuso di disordine e di non finito.

Le Immagini 1 e 2 sono caratteristiche di questo tipo di abusivismo, e si riferiscono al Quartiere di Barracca Manna a Cagliari. Nell'Immagine 1 si può notare una strada locale già tracciata cui manca soltanto lo strato di usura, i cui lavori ancora non sono stati completati. È, anche, evidente, la rete dell'illuminazione pubblica. Sulla sinistra è visibile, ancora non completamente realizzato, uno spazio attrezzato per le attività ricreative dei bambini, che è un'opera di urbanizzazione secondaria. L'Immagine 2 mostra uno spazio analogo, dove un cantiere aperto contrasta in maniera stridente con gli edifici residenziali abusivi realizzati circa vent'anni fa.



1. Cagliari, Quartiere di Barracca Manna

**Abstract.** *This short essay is written from the viewpoint of an economic advisor counseling the cities of the Cagliari (Italy) metropolitan area on the performance of the "condono" (literally "pardon" or condonation) policy. The goal of this policy is the prevention of future "abusivism," or widespread building code violations consisting mainly in the construction of residential volumes either without building permits or in contradiction to the issued building permit. It also provides the cities with the financial support necessary for the elimination of the underendowment of services and infrastructure caused by abusivism.*

*The conclusions are drawn from an empirical work, based on a two-stage hedonic approach, which defines and implements a research methodology and design to evaluate the monetary value of the excessive burden on existing public utilities generated by urban residential expansion. This research methodology and design offers powerful tools to define city fiscal policies which could successfully deal with value generated by urban residential expansion.*

Non vi sono dubbi che la dinamica abusivismo-condono sia un esempio estremamente significativo di come la crescita della qualità della vita urbana possa svilupparsi attraverso la riorganizzazione spontanea della funzione residenziale da parte delle comunità locali. Con riferimento a questa crescita reale, la valutazione dell'efficacia della politica del condono edilizio nell'area metropolitana di Cagliari deve tenere conto di due questioni

generali. Da un lato, il miglioramento della qualità della vita e l'aumento dei valori immobiliari si sono verificati solo una volta che la politica della sanatoria è stata attuata, e le infrastrutture ed i servizi pubblici sono stati realizzati. Poiché l'efficacia del condono si è manifestata in maniera così significativa, certamente la valutazione di questa politica, in relazione ai suoi obiettivi, non può che considerarsi più che soddisfacente. Dall'altro lato, poiché si è generato un notevole plusvalore dall'attuazione della politica del condono per i proprietari delle unità immobiliari, non vi è dubbio che sussista il problema di come gestire, in termini fiscali, questo aumento di ricchezza. Non vi è nessuna ragione di ritenere che questa ricchezza debba finire integralmente nelle tasche di questi proprietari che non hanno spesso alcuna risorsa propria nel processo di sviluppo e di realizzazione della dinamica abusivismo-condono.

Quest'ottica è molto vicina a quella di Henry George a proposito del problema del latifondo, che egli proponeva di eliminare "by shifting all taxes from

labor and the products of labor and concentrating them in one tax on the value of land.” (George, 1971, p. 8)

Tramite la curva del danno marginale dell’abusivismo (Zoppi, 2000), si valuta il beneficio sociale che deriva dall’abbattimento dell’abusivismo in seguito all’attuazione delle leggi sul condono edilizio, che hanno, almeno entro certi limiti, portato a mitigare gli effetti negativi dell’abusivismo tramite le opere di urbanizzazione realizzate con i finanziamenti provenienti dai pagamenti del condono edilizio. Questo beneficio è pari in media, in termini reali, a circa sei volte il valore delle opere realizzate con i pagamenti degli oneri di concessione pagati per ottenere le sanatorie (*ibid.*).

I risultati ottenuti nello studio empirico relativo all’area metropolitana di Cagliari indicano che il ruolo giocato dalla pubblica amministrazione, soprattutto dai Comuni, nella definizione dell’organizzazione e dell’assetto del territorio va riconsiderato dedicando un’attenzione particolare alla questione della gestione del valore generato dalle trasformazioni residenziali urbane.

Se le vigenti normative urbanistiche fossero state rispettate ed il fenome-

no abusivo, conseguentemente, non si fosse sviluppato, il miglioramento della qualità della vita urbana che si è riscontrato a seguito del meccanismo abusivismo-condono non si sarebbe verificato. D’altra parte, non vi è dubbio che il fenomeno abusivo di per se stesso, senza cioè l’internalizzazione delle esternalità negative generate, avrebbe determinato, come ha determinato, un impoverimento ed una dequalificazione della vita urbana, con particolare riferimento alla funzione residenziale. Tutto ciò sarebbe, anche, stato acuito dalla sfiducia nelle capacità della pubblica amministrazione di salvaguardare la legalità e di controllare il processo di organizzazione dell’assetto del territorio urbano. Il risultato finale sarebbe, probabilmente, stato una completa *deregulation* dei processi di definizione dell’armatura urbana con l’inesorabile di danni irreversibili al territorio della città.

Vi sono due osservazioni immediate che provengono da questi risultati empirici. In primo luogo, si riconosce che le comunità d’ambito hanno preferito attuare un’organizzazione spontanea e privatistica del territorio urbano non ritenendo conveniente

sottostare alle prescrizioni della pianificazione comunale, implicitamente ritenendole più o meno del tutto inadeguate alle proprie esigenze ed al proprio modo di leggere e rappresentarsi la città. Se, infatti, le norme attuative dei piani urbanistici vigenti fossero state rispettate, se, cioè, l’organizzazione del territorio della città fosse rimasta, più o meno, uguale allo *status quo ante*, il plusvalore del meccanismo abusivismo-condono non sarebbe stato generato e, certamente, la qualità della vita urbana sarebbe stata inferiore a quella attuale, per lo meno se si accetta l’idea che il valore di mercato delle unità abitative sia un indicatore significativo della qualità della vita urbana. In secondo luogo, si osserva che, nonostante l’inconsistenza delle politiche di piano adottate fin qui dalla pubblica amministrazione, è assolutamente necessario che questa si (ri)appropri del proprio ruolo di indirizzo, coordinamento e controllo della pianificazione urbana, soprattutto in relazione alla gestione dei beni pubblici e delle esternalità, massimamente delle esternalità negative, generate dai comportamenti spontanei dei cittadini e dei gruppi di interesse. Non vi sono, d’altronde, studi empirici comparativi della situazione attuale rispetto a quella che si sarebbe verificata in seguito all’attuazione di processi di piano più flessibili, più partecipati, meno lenti, e generati dall’iniziativa più o meno diretta delle comunità locali, semplicemente perché la prassi della pianificazione è più o meno la stessa, rigida, lenta e non aperta alla partecipazione, in tutto il territorio nazionale. L’Italia è, d’altronde, l’unico Paese dell’Europa occidentale in cui il fenomeno abusivo è stato tanto diffuso e radicato, l’unico ad essersi dotato di una legislazione sul condono edilizio, ed è fin troppo chiaro come tutto ciò sia dovuto, in massima parte, alla prassi pianificatoria di cui sopra.

Certamente, una delle lezioni più importanti che vengono dal fenomeno



2. Cagliari, quartiere di Barracca Manna

Una seconda tipologia di abusivismo è costituita dalle costruzioni che non erano in conflitto con le norme del piano urbanistico vigente al momento dell'inizio della loro realizzazione, e che, quindi, non causano la necessità di urbanizzare territori assolutamente privi di opere di urbanizzazione. Si tratta di violazioni meno gravi poiché riferite a zone in cui il Comune aveva previsto espansioni residenziali. Tuttavia, questi sviluppi residenziali determinano un peso eccessivo per le opere di urbanizzazione, che devono operare oltre la capacità di carico.

I paesaggi urbani delle zone caratterizzate da più o meno estesi sviluppi abusivi del secondo tipo sono, ancora, segnati da strade non ultimate e da opere di urbanizzazione primaria non completamente realizzate. Tuttavia, in queste aree si notano, generalmente, opere di urbanizzazione secondaria già ampiamente avviate, in larga parte di pertinenza degli sviluppi residenziali non abusivi. Il contrasto, in questo caso, è fra parti di quartieri già completate e segmenti, più o meno estesi, in cui si vive quello stesso senso di disordine urbano già descritto per l'abusivismo del primo tipo. Un esempio di questi paesaggi è mostrato nell'Immagine 3, con riferimento al Quartiere di Paluna, nel territorio di Selargius. Si tratta di una scuola già interamente costruita con una strada ancora ben lungi dall'essere completata, che serve una zona del quartiere caratterizzata, in parte, dalla presenza di insediamenti abusivi.

abusivismo-condono nell'area metropolitana di Cagliari si riferisce al fatto che l'attività di pianificazione, soprattutto quella urbana, anche mantenendo inalterati gli strumenti legislativi del piano regolatore e dello zoning, dovrebbe cercare di comprendere ed interpretare come i diversi attori leggano l'organizzazione attuale del territorio, e quali ritengano siano le loro principali esigenze, i loro principali bisogni. In questa maniera, le decisioni sull'assetto del territorio sarebbero sentite e comprese dai diversi soggetti coinvolti nel processo attuativo, singoli cittadini e famiglie, organizzazioni sociali, imprenditori, aziende e così via, ed il processo di aggiornamento degli strumenti urbanistici vigenti rispetto al continuo mutare delle esigenze e dei bisogni potrebbe e dovrebbe essere attuato più efficacemente e velocemente, perché tali strumenti di piano risultino quanto più possibile adeguati a rispondere alle esigenze espresse da un sistema complesso e a crescente grado di complessità quale è il territorio.

Non si tratta, sia ben chiaro, di mettere in discussione il ruolo di indirizzo della pubblica amministrazione, soprattutto di Regioni, Province e Comuni, nella definizione delle politi-

che territoriali per il medio e lungo termine. Tale ruolo va, però, messo in atto dando un rilievo fondamentale alle esigenze ed ai bisogni espressi dalle comunità locali, piuttosto che fondandolo su astratti ed ideali futuri scenari urbani (Friedmann, 1987).

Il plusvalore notevole generato, per i proprietari di case, dal meccanismo abusivismo-condono indica in modo estremamente perspicuo quanto i processi di espansione urbana abbiano determinato, e determinino, fortissime rendite quasi del tutto fuori dal controllo fiscale, provenienti da esternalità positive che largamente superano, in condizioni normali, cioè una volta realizzati i relativi servizi e infrastrutture, il peso generato sui servizi e le infrastrutture esistenti. Se, d'altronde, l'attività di pianificazione spontanea che sta alla base del fenomeno abusivo si fosse sviluppata in un contesto di legalità, i proprietari di case, che già avessero avuto le loro unità abitative localizzate nelle zone interessate dall'espansione urbana, avrebbero beneficiato di una forte rendita al di fuori del controllo fiscale. In questo caso si sarebbe verificata una situazione estremamente interessante, in cui, paradossalmente, coloro che, nella situazione reale, commettono le violazioni sarebbero dovuti essere compensati per i processi di trasformazione urbana che innescano. È questa una situazione duale rispetto a quanto propone polemicamente Giovenale (1986), nel dibattito italiano sulla politica del condono edilizio, quando afferma che, per ragioni di equità, la mitigazione degli effetti negativi dell'abusivismo edilizio non dovrebbe essere ascritta solo agli oneri relativi alle concessioni in sanatoria, ma, anche, a pagamenti da parte di quei pubblici amministratori che, con la loro insipienza, hanno creato le condizioni perché il fenomeno abusivo si sia sviluppato così diffusamente.

Il ruolo attivo della pubblica amministrazione, e soprattutto dei Comuni, particolarmente in un'organizzazione



3. Selargius (Cagliari), Quartiere di Paluna

Una terza tipologia di abusivismo è messa in evidenza dall'Immagine 4. La differenza di questa tipologia rispetto a quella individuata nell'Immagine 3 è che, mentre quest'ultima si riferisce a trasformazioni territoriali inizialmente non in contrasto con le normative di piano vigenti, ma poi, una volta terminate, in contrasto in quanto le normative di piano sono mutate nel frattempo, l'abusivismo del terzo tipo si manifesta con trasformazioni del territorio in pieno accordo con i piani urbanistici in vigore al momento del completamento delle trasformazioni stesse. Non si riscontrano, per questa tipologia di abusi, dei paesaggi urbani particolarmente caratterizzati, rispetto a quelli generati da trasformazioni non abusive. Il territorio è, infatti, già pronto ad accogliere questo tipo di trasformazioni. Si può, talvolta, evidenziare, come si vede dalle Immagini 4 e 5, un forte contrasto tra parti del territorio caratterizzate da espansioni residenziali abusive che hanno degli esiti estremamente soddisfacenti, come nel caso del Quartiere del Margine Rosso, caratterizzato, come si vede nell'Immagine 5, da una buona integrazione dell'edilizia estensiva, inizialmente abusiva, nel paesaggio naturale e parti del territorio, come per esempio il Quartiere di Pizz'e Serra - tra l'altro molto vicine come localizzazione al Margine Rosso, nello stesso territorio di Quartu Sant'Elena, cui si riferisce l'Immagine 4 - in cui gli insediamenti non abusivi determinano un paesaggio urbano molto deludente. Si tratta, evidentemente, di un caso tipico in cui la definizione spontanea dell'assetto territoriale, abusiva almeno inizialmente, che genera il Margine Rosso, organizza meglio il territorio della città rispetto a quanto non derivi dal rispetto delle normative vigenti.

federale dello Stato che dovrebbe presupporre una certa autonomia impositiva, non dovrebbe consistere, quindi, solamente nel farsi promotrice di un'attività pianificatoria più partecipata ed attenta alle esigenze ed ai bisogni espressi dalle comunità locali, ma, anche, in un oculato utilizzo della leva fiscale, che significa autonomia di scelta e capacità di orientamento delle trasformazioni urbane.

Non è chi non veda come, da questo punto di vista, l'informazione puntuale, dettagliata ed aggiornata sui fenomeni urbani sia una condizione imprescindibile per l'esercizio efficace di questo ruolo attivo. Certamente, l'analisi empirica sviluppata con riferimento all'area metropolitana di Cagliari pone in evidenza alcune importanti carenze delle basi di dati per il monitoraggio dei fenomeni urbani, con particolare riferimento al mercato immobiliare. L'analisi indica, inoltre, alcune coordinate di riferimento per la costruzione di queste basi di dati e l'aggiornamento dei sistemi informativi esistenti.

#### Note/Bibliografia

- FRIEDMANN, J., 1987, *Planning in the Public Domain*, Princeton University Press, Princeton, NJ, Stati Uniti.  
 GEORGE, H., Jr., 1971, "How the Book Came To Be Written", in: George, H., *Progress and Poverty*, Robert Schalkenbach Foundation, New York, NY, Stati Uniti, vii-ix.  
 GIOVENALE, F., 1986, "E se pagasse chi ha sbagliato?", *Urbanistica Informazioni*, 15(86), 9.  
 ZOPPI, C., 2000, "Building Abusivism and Condonos: An Estimate for a Metropolitan Area of Sardinia, Italy", *Journal of Planning Education and Research*, 20(2, Winter), 214-232.



4. Quartu S. Elena (Cagliari), quartiere di Pizz'e Serra



5. Quartu S. Elena (Cagliari), quartiere del Margine Rosso