

# ABUSIVISMO EDILIZIO E FINANZA LOCALE NELLA PROSPETTIVA DELLA CITTÀ METROPOLITANA<sup>1</sup>

*Fabiana Forte*

*Dipartimento ADI "Luigi Vanvitelli", Seconda Università degli studi di Napoli,*

*via San Lorenzo, Abazia di San Lorenzo,*

*81031, Acersa, Italia*

*fabiana.forte@unina2.it*

## Abstract

Assuming that metropolitan city costs and the available resources for the realization of public facilities and services are scarce, if not minimal, as in the current economic situation, and in the light of a growing problem which is that of *illegal buildings*, it is no longer possible to continue to ignore financial tools that assume a certain relevance for financing urban regeneration. The issue of illegal buildings is strictly connected to pecuniary sanctions to obtain a "retrospective building permission" (sanatoria) and could represent a significant item of revenue and capital expenditure (or investment) in financing the public city. In this perspective, the article, analyzing the illegal building phenomenon from a local finance perspective, wants to assess the efficiency and effectiveness of revenues deriving from "retrospective building permission" as well as the financial management and urban planning capacity of local authorities. A first exploration, deriving from a departmental research on *Terra di Lavoro*, concerning the municipality of Casal di Principe in the province of Caserta.

**KEY WORDS:** *metropolitan city, illegal buildings, financial revenues.*

## 1. Introduzione

Con la legge Delrio (Legge n.56 del 7 aprile 2014 "Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni"), in vigore dall' 8 aprile 2014, la città di Napoli (tra le dieci disciplinate dalla legge) si sta preparando a diventare una delle più grandi città metropolitane d'Italia, dopo Roma Capitale e Milano, comprendendo i 92 comuni facenti parte dell' ex Provincia, con oltre 3,5 milioni di abitanti. L'intenso processo di urbanizzazione che investe da tempo gran parte di questo territorio, trova conferma nell'entità dei permessi a costruire rilasciati nell'ultimo decennio che, nonostante il calo registrato negli anni più recenti [1,2], restano pur

sempre sostenuti. Congiuntamente alle dinamiche delle costruzioni autorizzate, ad intensificare il processo di pressione edificatoria è il fenomeno dell'*abusivismo edilizio* che, come è noto, oltre a problematiche di tipo legale, ha anche e soprattutto un forte impatto territoriale [3]. In particolare in Campania, una delle regioni italiane maggiormente colpite da questo fenomeno, le province di Napoli e Caserta presentano la percentuale più alta di abusivismo edilizio, con numerose città di media-piccola dimensione che hanno perso i propri confini amministrativi, compromettendo interi territori con una forte vocazione agricola e rurale e trasformando le aree periurbane in insediamenti caratterizzati da un basso livello di qualità fisica e da una scarsa, se non nulla, dota-

<sup>1</sup> L'articolo approfondisce alcuni temi trattati in occasione del Primo Simposio Internazionale "The Integrated Approach of Urban Sustainable Development through the implementation of Horizon/Europe 2020", Reggio Calabria, 6-8 maggio 2014 [1]

zione di standard ed attrezzature collettive (gli standard del DM 1444 del 1968, cui si rifà la legge urbanistica della Campania e rilanciati nel recente Disegno di Legge Lupi "Principi in materia di politiche pubbliche territoriali e trasformazione urbana" del luglio 2014 quali "standard di qualità urbana e ecologico ambientali"). Numerosi studi sono stati condotti negli anni e nella storia per definire i confini dell'area metropolitana di Napoli, con diverse ipotesi alternative, ma la più "sostenibile" [4] conferma quanto già intuito da Luigi Cosenza negli anni '50 (Vedi Fig. 1) e riformulato in diverse altre proposte successive, ovvero la correlazione dei territori di Caserta e Napoli: l'area Metropolitana Campana (Vedi Fig. 2). Tale correlazione, rivelandosi quanto mai attuale, prende atto dagli intensi processi di urbanizzazione diffusa che si sono delineati negli ultimi anni e che hanno interessato le due province, che, occorre ricordarlo, un tempo for-

mavano insieme Terra di Lavoro quale «un'unica unità geomorfologica, storica, ed economica.... l'ingresso della provincia di Caserta nella città metropolitana di Napoli (con vantaggio reciproco) andrebbe a formare un asse direzionale di 25 km come spina dorsale dell'armatura urbana della piana campana» [5]. Sebbene l'ipotesi di accorpate le province di Napoli e Caserta non abbia trovato riscontro nell'istituenda città metropolitana di Napoli, non c'è dubbio che il problema dell'abusivismo edilizio, che caratterizza molti comuni compresi nel perimetro delle due province, assume una certa rilevanza, se analizzato dal punto di vista della finanza locale. Esso è infatti strettamente connesso alla sanzione pecuniaria per ottenere il permesso in sanatoria, potendo costituire una voce significativa di entrata e di spesa in conto capitale (ovvero per gli investimenti) nel finanziamento della *città pubblica* [6,7].

Assunto che la città metropolitana "costa" e le risorse disponibili per la realizzazione dei beni pubblici sono scarse, se non addirittura minime, come nell'attuale congiuntura economica, a fronte di un fenomeno dilagante quale è quello dell'abusivismo che «da sempre ha distribuito una rendita selvaggia» [8] non si possono continuare ad ignorare strumenti di intervento che, in numerosi comuni della istituenda Città Metropolitana, potrebbero consentire di recuperare alla collettività una vivibilità urbana diffusamente compromessa.

In tale prospettiva va sottolineato che, per quanto spettino alla Città Metropolitana sia la Pianificazione Territoriale Provinciale di Coordinamento che la Pianificazione Territoriale Generale e delle reti infrastrutturali, resta ancora ai comuni l'attività di governo del territorio attraverso i piani urbanistici comunali. In altri termini, è sempre il comune che, attraverso l'attività pianificatoria, ha la facoltà di modificare l'assetto del proprio territorio e, attraverso le destinazioni d'uso del suolo che stabilisce in relazione ai bisogni della collettività, ha la responsabilità di modificare, in termini differenziali, il regime dei valori di mercato dei suoli urbani e, quindi, di produrre "plusvalore". In tal senso, è sicuramente ancora il comune «l'ente territoriale più esposto alle pressioni dei proprietari e degli operatori immobiliari, sia per ragioni politiche in quanto amministra le rendite attese attraverso l'assegnazione dell'edificabilità e la spesa pubblica in infrastrutture e servizi, sia per ragioni economiche, dovute alla necessità di raccogliere gettito attraverso lo sviluppo edilizio» [9]. Ed è soprattutto in questa ottica che occorrerebbe valorizzare la stretta complementarietà tra governo del territorio e finanza locale, rafforzandone le sinergie.

A partire da tali premesse e sulla base di alcuni primi risultati elaborati nell'ambito di una ricerca dipartimentale su *Terra di Lavoro*, l'articolo intende indagare il fenomeno dell'abusivismo edilizio nella prospettiva della finanza locale, soffermandosi sull'opportunità di recupero finanziario che potrebbe derivare dalle sanzioni pecuniarie

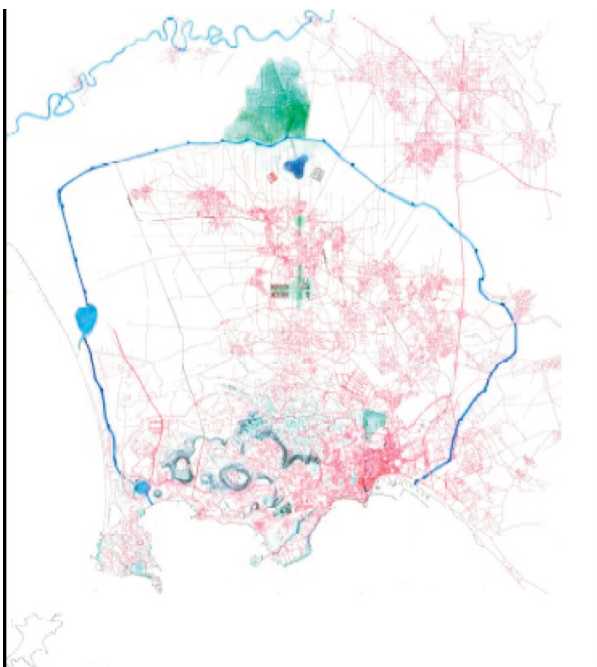


Fig. 1 - Luigi Cosenza, l'Idrovia Campana [fonte: [4]]

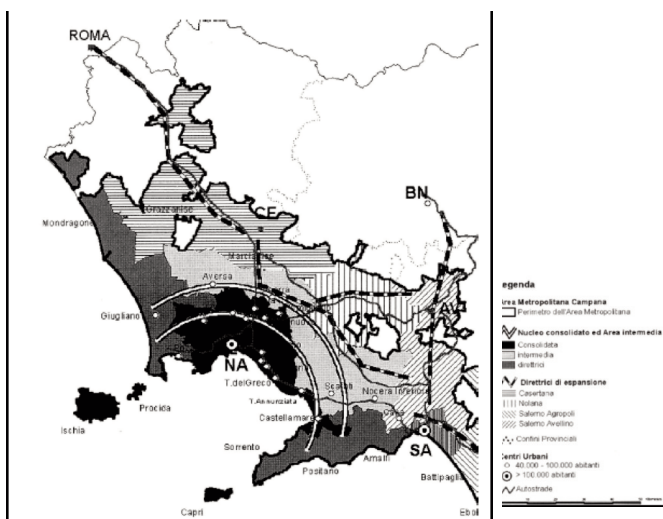


Fig. 2 - Struttura dell'Area Metropolitana Campana [fonte: [6]]

## Rigenerazione Urbana, PPP, Smart Cities

derivanti dalla non osservanza delle disposizioni urbanistico-edilizie. Tale opportunità non va affatto sottovalutata (come finora è successo) soprattutto alla luce degli effetti disastrosi della recessione economica in corso anche sui bilanci degli Enti Locali, costretti a fare i conti con risorse sempre più scarse e con un patto di stabilità interno sempre più stringente.

L'analisi e l'interpretazione di alcuni bilanci comunali consente di valutare sia l'efficacia di tale strumento (qualora utilizzato) che la capacità di gestione finanziaria ed urbanistica dell'ente locale.

Trattasi di uno specifico tema che, nella prospettiva della "città metropolitana", assume particolare rilevanza in quanto strettamente correlato alla tassazione di scopo per il finanziamento di interventi di risanamento urbano ed ambientale e, più in generale, di rigenerazione.

### 2. Permessi a costruire e sanzioni urbanistiche nel bilancio dell'ente locale

L'abusivismo edilizio è un fenomeno tipicamente italiano, sebbene la sfida agli insediamenti "informali" è ormai ampiamente riconosciuta anche a livello internazionale [10]. Secondo il rapporto BES 2013 [11] l'abusivismo edilizio ha raggiunto proporzioni che trovano pochi riscontri nel resto d'Europa; a livello regionale la massima intensità del fenomeno si rileva in Campania, seguita dalla Calabria [12]; in particolare in Campania negli ultimi dieci anni si stima che la quota di abitazioni abusive sia stata pari, in media, a poco meno della metà del costruito legale. La fotografia scattata dal rapporto *Ecomafia* 2013 di Legambiente [13] rivela che le ordinanze di demolizione emesse in Campania dal 2000 al 2011 sono state 18.111 di cui eseguite solo 828, ovvero il 4,5% e non è casuale che l'81% dei decreti con i quali sono stati sciolti i Comuni della regione dal 1991 a oggi riportino, tra le motivazioni, «un diffuso abusivismo edilizio, casi ripetuti di speculazione immobiliare, pratiche di demolizione inevase». Il record spetta alla provincia di Napoli, con l'83% di Comuni commissariati anche per il mattone illegale, seguita da Caserta con il 77%.

A complicare ulteriormente il quadro, sempre secondo Legambiente [14], è la quantità di richieste di condono inevase. In perenne attesa che queste domande siano esaminate, molti immobili restano nella disponibilità dei loro proprietari in virtù di un'anomala classificazione,

quella di case sanabili, solo perché è stata presentata la richiesta di condono, indifferentemente dal fatto che sia accoglibile o meno. In questo modo vengono immesse sul mercato, per essere affittate o, addirittura, vendute case che dovrebbero essere destinate all'abbattimento e che invece vanno a costituire una particolare forma di "sottomercato immobiliare"<sup>2</sup>.

Come è noto, le azioni previste dalla normativa vigente contro l'abusivismo edilizio possono seguire diversi approcci [15]: l'approccio *repressivo*, consistente nella demolizione degli immobili abusivi (frequentemente disatteso); l'approccio *mitigativo*, mediante confisca dei beni e riqualificazione dei beni anche mediante il piano di recupero di insediamenti abusivi, reintrodotta dall'art. 31 della LUR Campania 16/2004; infine un approccio di tipo *comprensivo*, previsto quando per la natura della violazione siano escluse tanto la demolizione, quanto la confisca, previa corresponsione di "obblazione e oneri concessori".

In specifico riferimento a tale ultimo approccio, come è noto, i proventi che i comuni incassano a fronte del rilascio del "permesso di costruire" introdotto dal DPR n.380/2001 (ex legge 10/1977) e gli oneri concessori per la sanatoria degli abusi edilizi (introdotti dalla legge 662/1996)<sup>3</sup>, costituiscono fondi vincolati nel bilancio dell'ente pubblico. La voce di entrata "Permessi di costruire e relative sanzioni", rientra tra i "Trasferimenti di capitale da altri soggetti" ed è collocata al Titolo IV "Entrate derivanti da alienazioni, da trasferimenti di capitale e da riscossioni di crediti", costituendo una voce significativa delle entrate in conto capitale da destinare, in via esclusiva, al finanziamento degli investimenti.

Ma negli anni si è assistito ad un progressivo snaturamento della originaria natura di *tassa di scopo* che aveva tale tipo di entrata. Inizialmente infatti i proventi dei contributi di costruzione potevano essere impiegati *unicamente* per il finanziamento delle opere di urbanizzazione e degli interventi di risanamento dei centri storici. Successivamente, attraverso diversi provvedimenti legislativi, viene meno questo vincolo di destinazione, potendo essere i proventi delle concessioni edilizie e delle sanzioni di cui al TUE (380/2001), impiegati nel finanziamento delle spese correnti. In tale prospettiva, frequentemente, «il ricorso ai contributi di costruzione quale fonte di finanziamento per spese correnti facilmente accessibile ha dunque provocato effetti distorsivi sulla gestione del territorio attraverso un eccessivo sfruttamento dei suoli» [16].

<sup>2</sup> Paradigmatico in tal senso il recente caso verificatosi nel Comune di Orta di Atella (Ce) in cui è stata sequestrata una lottizzazione abusiva di 1.440 unità immobiliari, priva di standard ed attrezzature; l'intervento è sorto grazie a concessioni edilizie illegittime, in un'area che il piano regolatore destinava ad attività produttive. Come è emerso dalle indagini, diffusamente pubblicate sulla stampa, le abitazioni sono state acquistate soprattutto da giovani coppie provenienti dal napoletano, attratte dal basso prezzo, in media 100 mila euro (1.000 euro/mq).

<sup>3</sup> La legge n. 662/96 ha introdotto gli oneri concessori per la sanatoria degli abusi edilizi (art. 2, comma 48.), iscritti in bilancio al titolo IV delle Entrate e destinati, nella spesa: per i costi di istruttoria delle domande di concessione in sanatoria; per anticipare i costi per interventi di demolizione delle opere di cui agli artt. 32 e 33 della legge n. 47/85; per interventi di demolizione delle opere non soggette a sanatoria; per interventi di risanamento urbano ed ambientale; per la realizzazione di opere di urbanizzazione primaria e secondaria.

## LaborEst n.9/2014

Province	2012		2011		2010		2009		2008		2007	
	Fabbricati	Abitazioni	Fabbricati	Abitazioni	Fabbricati	Abitazioni	Fabbricati	Abitazioni	Fabbricati	Abitazioni	Fabbricati	Abitazioni
Caserta	393	1.143	505	1.890	457	1.576	537	2.059	601	2.249	740	3.865
Benevento	114	300	162	495	164	477	192	571	277	889	158	602
Napoli	565	1.891	524	1.957	484	2.007	498	2.466	387	1.989	602	3.602
Avellino	176	514	274	817	198	537	289	1.168	279	1.000	348	1.009
Salerno	400	1.194	501	1.640	355	1.284	493	1.637	606	2.163	609	2.409
<b>Campania</b>	<b>1.648</b>	<b>5.042</b>	<b>1.966</b>	<b>6.799</b>	<b>1.658</b>	<b>5.881</b>	<b>2.009</b>	<b>7.901</b>	<b>2.150</b>	<b>8.290</b>	<b>2.457</b>	<b>11.487</b>

Tab. 1 - Permessi di costruire nelle cinque province campane dal 2007 al 2012 (dati elaborati sulla base della rilevazione ISTAT)

Tale effetto si evince chiaramente nella Tabella (Vedi Tab. 1), dove, a titolo esemplificativo, sono riportati i Permessi di costruire per i soli fabbricati residenziali nuovi e relative abitazioni nelle cinque province campane (anni 2012-2007). In particolare sia Napoli che Caserta (quest'ultima solo al 2012, ultima rilevazione disponibile, presenta dati leggermente inferiori a Salerno), nonostante la generale flessione registrata rispetto al 2007, sono le province con il più alto numero di concessioni edilizie, ovvero le realtà territoriali in cui è più accentuato il processo di sviluppo edilizio e, pertanto, di consumo di suolo.

L'approvazione della Legge 10/2013 "Norme per lo sviluppo degli spazi verdi urbani" rappresenta un primo passo importante per la riattribuzione agli oneri di urbanizzazione della loro natura di tassa di scopo; l'art. 4. (Misure per la salvaguardia e la gestione delle dotazioni territoriali di standard previste nell'ambito degli strumenti urbanistici attuativi dal decreto ministeriale 2 aprile 1968, n. 1444) al comma 3 prevede infatti che le maggiori entrate derivanti dai contributi per il rilascio dei permessi di costruire e dalle sanzioni previste dal TUE (380/2001), sono destinate alla realizzazione di opere pubbliche di urbanizzazione, di recupero urbanistico e di manutenzione del patrimonio comunale in misura non inferiore al 50 per cento del totale annuo. Con specifico riferimento alla sanatoria di abusi edilizi, la Legge della Regione Campania n. 10/2004 all'art.6 (Misura dell'oblazione e degli oneri concessori, comma 3 e 4) già prevedeva che gli oneri concessori relativi alle opere abusive oggetto di condono fossero aumentati del cento per cento rispetto alla misura stabilita dalla disciplina vigente e che le risorse derivanti da tale incremento fossero *prioritariamente* impiegate dai comuni per far fronte alle spese occorrenti alla demolizione degli abusi edilizi realizzati nel territorio di rispettiva competenza, nonché per l'attuazione di interventi di recupero degli insediamenti abusivi oggetto di riqualificazione.

Con il Piano di Recupero degli Insediamenti Abusivi istituito dalla LUR 16/2004, il procedimento della sanatoria dell'abusivismo «assume un'ottica di insieme e non più del caso per caso edilizio, affrontando la questione in termini complessivi, ovvero di riqualificazione urbanistica

ed ambientale di interi ambiti urbani»<sup>4</sup> e, soprattutto, "periurbani", che, proprio nelle province di Napoli e Caserta, sono sorti un po' dovunque, senza alcuna regola urbanistica, in totale assenza di urbanizzazioni e servizi pubblici, frequentemente favoriti dall'espansione dei territori comunali in aree periferiche a destinazione agricola. Per la concreta attuazione del Piano i proventi oblatori assumono un ruolo rilevante, potendo costituire una voce significativa di entrate e spese in conto capitale (ovvero per gli investimenti). Ma anche questo strumento finalizzato alla rigenerazione degli insediamenti abusivi ancora stenta a decollare, nonostante sia stato introdotto da più di dieci anni (ad oggi sono pochissimi i comuni in Campania che hanno adottato tale strumento).

### 3. Una esemplificazione

Le ragioni della ricerca in corso, di cui vengono presentati alcuni primi risultati, traggono origine da una serie di attività dipartimentali avviate già da tempo, tra cui innanzitutto la redazione per conto della Soprintendenza del Piano di Gestione UNESCO per i Siti della Reggia di Caserta, San Leucio e Acquedotto Carolino. Già in quella occasione (2011), andando ad analizzare le dinamiche del mercato immobiliare dei comuni ricadenti sia nella core che nella buffer zone, si è potuto verificare che il fenomeno dell'abusivismo edilizio riguarda molte aree tutelate con vincolo paesistico-ambientale, nonché ampi tessuti urbani realizzati in assenza di PRG. Data l'entità del fenomeno, tra le azioni del Piano dello sviluppo economico è stata prevista la "monetizzazione" [17] dei capitali fissi prodotti dall'abusivismo edilizio, convertendoli in fonte di finanziamento per la riqualificazione dei siti<sup>5</sup> oggetto del Piano. A partire da tale prima esplorazione, si è inteso avviare un percorso metodologico di ricerca avente ad oggetto l'analisi del fenomeno dell'abusivismo edilizio dal punto di vista della finanza locale, articolato attraverso una serie di fasi strettamente interagenti tra loro. Innanzitutto la ricognizione del fenomeno, focalizzando l'indagine su un gruppo di comuni del casertano, dell'agro aversano e del litorale domitio dove sono più evi-

<sup>4</sup> Relazione del Piano Urbanistico Comunale di Sorrento predisposto dal Dirigente del IV Dipartimento del Comune di Sorrento, Ing. G. Imperato con la consulenza del Prof. Arch. G. Riano (PUC approvato con Decreto Dirigenziale n.502 del 18/07/2011)

<sup>5</sup> Tale ipotesi di monetizzazione è stata proposta per l'area di Paestum, cfr. De Mare G., Fasolino I., Ferrara B., Abusivismo edilizio: ipotesi metodologica di rifunionalizzazione urbana, [www.estimo.it](http://www.estimo.it), rivista online, maggio 2010

## Rigenerazione Urbana, PPP, Smart Cities

denti gli effetti della crescita urbana illegale. Quindi si è inteso procedere con l'analisi dei proventi derivanti dalle sanzioni urbanistiche attraverso la lettura dei bilanci comunali, a partire dai comuni dissestati: Casal di Principe, San Cipriano, Caserta, Castel Volturno, Casapesenna. Sulla base di tali analisi si intende pervenire alla comprensione delle dinamiche economiche-edilizie attraverso una serie di indicatori componenti il Bilancio, onde poter valutare la capacità di gestione finanziaria ed urbanistica degli enti locali. Una prima esemplificazione della ricerca fa riferimento al comune di Casal di Principe (Vedi Fig. 3) che, secondo il Piano Territoriale di Coordinamento della Provincia di Caserta [approvato nel 2012] «rappresenta il caso in assoluto più grave di abusivismo edilizio, in cui la percentuale di superficie cresciuta abusivamente è pari al 35,5 per cento dell'espansione totale, seguito dai comuni di Cancellò e Arnone, Valle di Maddaloni e Villa Literno, tutti con valori superiori al 30 per cento»<sup>6</sup>. Il comune (20.946 abitanti) è caratterizzato, tra l'altro, da una forte carenza di aree a standard: la dotazione complessiva di attrezzature pubbliche esistenti è valutata in appena 6,1 ettari mentre quelle programmate dal PUC (2005) sono 44,4 ha. La notevole presenza di immobili abusivi e la scarsa dotazione di standard ed attrezzature collettive costituiscono le principali caratteristiche di questo comune; in particolare, l'abusivismo edilizio è principalmente concentrato nell'area indicata dal PRG come "Area Agricola Semplice (E2)" [18]. Come è noto, il Bilancio Comunale si compone di due documenti contabili essenziali: il bilancio di previsione ed il conto consuntivo. Analizzando i Bilanci Comunali del Comune di Casal di Principe negli anni 2012-2008, con specifico riferimento al conto consuntivo, è possibile evincere nella Tabella (Vedi Tab. 2) la sintesi delle principali entrate; in partico-

lare le entrate derivanti dal Titolo 4, Categoria 5 "Trasferimenti di capitale da altri soggetti", ed in particolare la voce 4.05.1050 "Proventi delle concessioni edilizie e sanzioni urbanistiche" (specificate per le due voci, ma dalle reversali, faticosamente procurate, non si evincono le causali)<sup>7</sup>, dimostrano un significativo decremento, specialmente nel 2012 (Vedi Tab. 3). Tali entrate negli anni 2008 e 2009 risultano maggiormente consistenti, presumibilmente in riferimento alle varie normative che hanno via via snaturato il vincolo per le spese in conto capitale a favore delle spese correnti. In ogni caso occorre comunque evidenziare che è del 2013 la Delibera del commissario straordinario di adeguamento ed aggiornamento degli oneri urbanizzativi, «dato atto che per le condizioni finanziarie in cui versa l'ente si rende opportuno e necessario provvedere all'aggiornamento degli oneri onde assicurare entrate certe e cadenzate in relazione alla giacenza di un numero notevole di istanze di condono edilizio». Non c'è dubbio che per le sanzioni è urgente procedere all'esame delle domande in sanatoria che sono ancora insolute. Proprio perché questo tipo di entrate, in un comune con una così alta concentrazione di abusivismo edilizio ed una scarsa dotazione di attrezzature pubbliche e servizi, potrebbe costituire una significativa opportunità di reperimento di risorse nel perseguimento dei principi di efficacia ed efficienza nella gestione del territorio. Dall'analisi delle diverse voci di entrata e di spesa emerge inoltre che il decremento delle entrate finalizzate agli interventi di risanamento urbano ed ambientale è accompagnato da una diminuzione delle spese per investimenti. Generalmente le spese degli enti locali sono classificate secondo quattro titoli principali o "funzioni": analizzando nel dettaglio le spese in conto capitale (Titolo II del Bilancio) negli ultimi anni (Vedi Tab. 4) è possibile verificare l'esiguità o anche l'assenza di spese per le funzioni. Infine, considerando che l'abusivismo edilizio costituisce una particolare forma di "sottomercato immobiliare" analizzando il Comune di Casal di Principe, anche in termini di mercato immobiliare, sulla base dei dati OMI dell'Agenzia del Territorio (in riferimento ai valori massimi e nel periodo 2002-2012) e limitando l'analisi al solo segmento residenziale, è possibile evincere un trend non particolarmente dinamico, con un modesto apprezzamento del mercato (Vedi Tab. 5), rispondente ad una scarsa qualità degli immobili ed all'assenza di attrezzature collettive e di servizi. La differenza tra le zone centrali (B) semicentrali (C) e periferiche (D) è molto contenuta. La scarsa trasparenza del mercato non consente di distinguere tra un mercato di prodotti legali ed

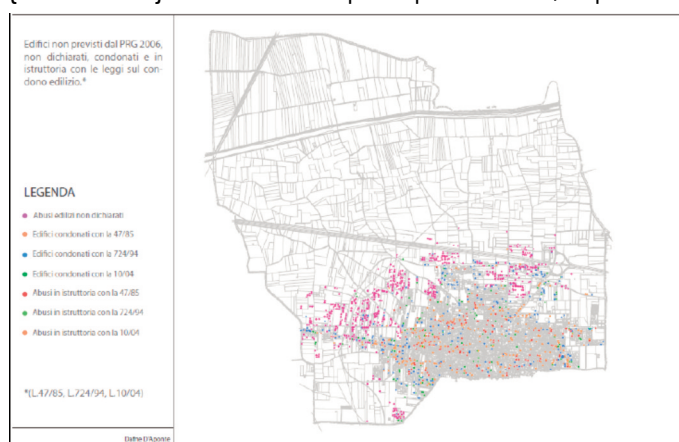


Fig. 3 - Totale abusi edilizi nel comune di Casal Di Principe al 2013 (fonte: [18])

<sup>6</sup> Provincia di Caserta, Piano Territoriale di Coordinamento, Relazione, pag 237, aprile 2012

<sup>7</sup> È opportuno evidenziare che una serie di dati non risultano disponibili in alcuna banca dati istituzionale su base comunale; in particolare per i Proventi delle concessioni edilizie e sanzioni urbanistiche, allo stato attuale è risultato impossibile dedurre la differenziazione tra le due diverse forme di entrata: permessi di costruire e permessi in sanatoria. Si prevede pertanto di procedere nell'analisi con un questionario da sottoporre direttamente agli Uffici Tecnici dei comuni oggetto della ricerca.

## LaborEst n.9/2014

Entrate	2012		2011		2010		2009		2008	
	€	%	€	%	€	%	€	%	€	%
TITOLO I ENTRATE TRIBUTARIE	6.958.904,78	63	6.687.283,46	33	3.384.550,95	27	4.180.773,78	22	3.920.809,57	24
TIT. II TRASFERIMENTI e CONTRIBUTI	1.397.325,28	13	1.111.025,35	5	4.303.054,93	35	4.444.709,07	23	5.874.285,63	35
TIT. III ENTRATE EXTRATRIBUTARIE	242.893,20	2	109.783,42	1	145.873,45	1	230.521,99	1	322.908,04	2
TIT. IV ENTRATE DA ALIEN, TRASF. RISC. CREDITI	679.175,39	6	6.057.543,14	30	1.892.685,64	15	6.515.151,81	34	3.084.863,02	19
TIT. V ENTRATE DERIVANTI DA ACCENSIONI DI PRES	-	-	4.778.526,92	24	912.314,74	7	787.980,54	4	2.182.877,10	13
TIT. VI. ENTRATE DA SERVIZI PER CONTO DI TERZI	1.754.948,20	16	1.457.060,23	7	1.820.758,52	15	3.192.555,70	16	1.229.654,28	7
<b>Totale</b>	<b>11.033.246,85</b>	<b>100</b>	<b>20.201.222,52</b>	<b>100</b>	<b>12.459.238,23</b>	<b>100</b>	<b>19.351.692,89</b>	<b>100</b>	<b>16.615.397,64</b>	<b>100</b>
Fondo cassa 1 gennaio	3.135.399,14		1.664.670,65		3.576.877,96		1.607.756,55		6.993,55	
<b>Totale generale delle entrate</b>	<b>14.168.645,99</b>		<b>21.865.893,17</b>		<b>16.036.116,19</b>		<b>20.959.449,44</b>		<b>16.622.391,19</b>	

Tab. 2 - Conto Consuntivo Entrate 2012-2008 (fonte: bilancio entrate Comune di Casal di Principe)

Focus Titolo IV	2012		2011		2010		2009		2008	
	€	%	€	%	€	%	€	%	€	%
4.01 CESSIONE BENI DEMANIALI					2.280,15	0,12	5.022,51	0,08	23.254,93	0,75
4.02 TRASFERIMENTI STRAORDINARI DALLOSTATO			4.950.541,63	81,7			631.777,33	9,7		0
4.03.10.10 TRASF. DI CAPIT. ORD. DALLA REGIONE	476.033,04	70,1	495.300,65	8,18	25.000,00	1,32	159.561,55	2,45	74.681,83	2,42
4.03.10.20 TRASF. DI CAPIT. STRA. DALLA REGIONE			273.557,57	4,52	1.143.195,67	60,4	4.807.028,07	73,8	1.600.145,54	51,9
4.05.10.50 PROVENTI CONC. EDILIZIE E SANZ.URBAN.	203.142,35	29,9	338.143,29	5,58	722.209,82	38,2	911.762,35	14	1.386.780,72	45
<b>Totale Titolo</b>	<b>679.175,39</b>	<b>100</b>	<b>6.057.543,14</b>	<b>100</b>	<b>1.892.685,64</b>	<b>99,9</b>	<b>6.515.151,81</b>	<b>100</b>	<b>3.084.863,02</b>	<b>100</b>

Tab. 3 - Focus sul Titolo IV (fonte: bilancio entrate Comune di Casal di Principe)

Spese	2012		2011		2010		2009		2008	
	€	%	€	%	€	%	€	%	€	%
TITOLO I - SPESE CORRENTI	7.493.383,35	60	8.166.961,65	44	8.746.589,93	61	8.391.762,50	48	8.372.759,40	56
TITOLO II - SPESE IN CONTO CAPITALE	2.061.523,85	17	3.977.030,34	21	2.660.455,03	19	5.493.999,60	32	2.190.041,58	15
TITOLO III - SPESE PER RIMBORSO DI PRESTITI	155.593,06	1	4.813.758,86	26	1.005.167,15	7	484.158,27	3	2.440.139,75	16
TITOLO IV - SPESE PER SERVIZI PER CONTO DI TERZ	2.770.135,47	22	1.772.743,18	9	1.959.233,43	14	3.012.651,11	17	2.011.693,91	13
<b>TOTALE TITOLI SPESA</b>	<b>12.480.635,73</b>	<b>100</b>	<b>18.730.494,03</b>	<b>100</b>	<b>14.371.445,54</b>	<b>100</b>	<b>17.382.571,48</b>	<b>100</b>	<b>15.014.634,64</b>	<b>100</b>

Tab. 4 - Conto Consuntivo Spese 2012-2008 (fonte: bilancio entrate Comune di Casal di Principe)

Casal di Principe microzone zone OMI	2013	2012	2011	2010	2009	2008	2007	2006	2005	2004	2003	2002
B1 NUCLEO STORICO C.SO UMBERTO C.SO ITALIA-VIA VATICALE	€ 1.050	€ 1.050	€ 900	€ 950	€ 950	€ 800	€ 600	€ 600	€ 430	€ 430	€ 410	€ 410
B2 NUCLEO STORICO-CORSO UMBERTO E TRAV.	€ 1.050	€ 1.050	€ 860	€ 900	€ 900	€ 800	€ 800	€ 800	€ 600	€ 600	€ 570	€ 570
B3 CVIA VATICALE-VIA CONTE DI CAVOUR-VIA VATICALE	€ 1.050	€ 1.050	€ 760	€ 800	€ 800	€ 800	€ 800	€ 800	€ 600	€ 600	€ 570	€ 570
B4 VIA DELLA PACE-VIA CARAVAGGIO-VIA PADOVA-VIA MARSALA	€ 1.050	€ 1.050	€ 950	€ 1.000	€ 1.000	€ 800	€ 600	€ 600	€ 430	€ 430	€ 410	€ 410
C1 C.SO UMBERTO E TRAV.VIA PARROCO GAGLIARDI ....	€ 1.200	€ 1.200	€ 760	€ 800	€ 800	€ 800	€ 800	€ 800	€ 820	€ 600	€ 570	€ 570
C2 CONFINE CON VILLA DI B.PROLUNG VIA CAVOUR-	€ 960	€ 960	€ 760	€ 800	€ 800	€ 800	€ 800	€ 800	€ 600	€ 600	€ 520	€ 520
D1 VIA CIRCUMVALLAZIONE PROVINCIALE PER VILLA LITERNO	€ 900	€ 900	€ 760	€ 800	€ 800	€ 800	€ 800	€ 800	€ 550	€ 550	€ 670	€ 670

Tab. 5 - Microzone e trend del mercato immobiliare residenziale (fonte: Agenzia del Territorio)

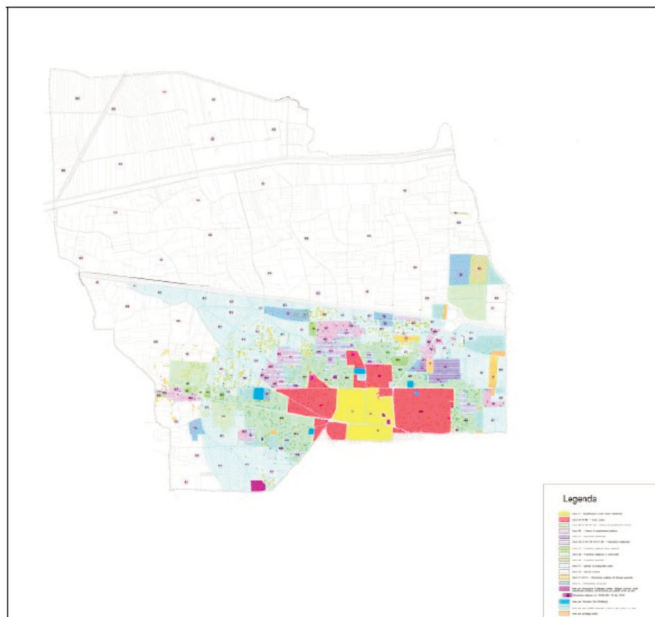


Fig. 4 - il PUC di Casal Di Principe (2006)

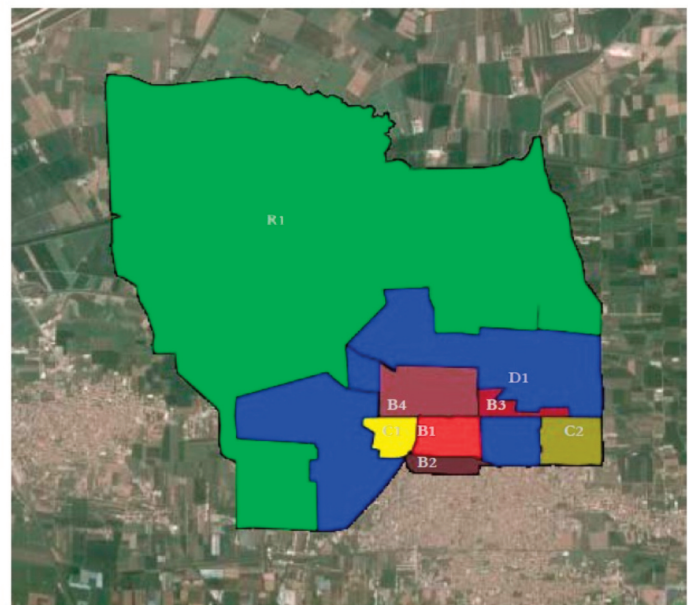


Fig. 5 - le microzone dell'OMI

## Rigenerazione Urbana, PPP, Smart Cities

un sottomercato di immobili illegali oggetto di sanzione e, pertanto, di stima. Soprattutto nelle zone indicate nel PUC (Vedi Fig. 4) come zone E (agricole o di salvaguardia) e dall'OMI (Vedi Fig. 5) come zone R: rurali (prive di apprezzamento) vi è una percentuale molto elevata di immobili abusivi, costituenti una particolare forma di sottomercato immobiliare che occorrerebbe maggiormente approfondire dal punto di vista estimativo, considerando che l'immissione sul mercato di immobili abusivi (la casa sanabile) è, in questi territori, un fenomeno diffuso. Tali considerazioni conducono a riportare quanto Carlo Forte scriveva nel lontano 1970, sulla Rivista del Catasto: «L'auspicio è che la valutazione della sanzione pecuniaria per opere abusive possa essere nel futuro un'eventualità sempre più rara nella casistica estimativa, in conseguenza di una diversa coscienza urbanistica che garantirà il rispetto delle norme e delle leggi» [19]. L'attualità, tuttavia, chiaramente dimostra la degenerazione del fenomeno.

### 4. Conclusioni

La realizzazione della Città Metropolitana richiede "risorse, interessi e attori" [20], considerando che le risorse disponibili per la realizzazione dei beni pubblici sono scarse, se non addirittura minime, come nell'attuale congiuntura economica. A fronte di un fenomeno dilagante, quale è quello dell'abusivismo edilizio e del conseguente consumo di suolo, non si possono continuare ad ignorare strumenti finanziari che, in numerosi comuni della istituenda città metropolitana potrebbero consentire di recuperare alla collettività una vivibilità urbana diffusamente compromessa. In tale prospettiva, la riduzione del consumo di suolo, da realizzarsi anche attraverso la rigenerazione urbana, dovrebbe essere uno degli obiettivi espliciti nel nuovo ente territoriale [21]. Se la città metropolitana è al servizio dei comuni che la costituiscono, e questi devono svolgere un ruolo importante all'interno della sua vita [22], devono necessariamente operare nell'ottica dell'efficacia e dell'efficienza per la gestione sostenibile del territorio metropolitano. In ogni caso il fenomeno dell'abusivismo edilizio è molto serio. Considerando la gravità della situazione in Campania ed in particolare nelle province di Napoli e Caserta, l'attività di ricerca dovrà necessariamente procedere con un rigoroso censimento, oggi supportato dal mondo GIS, congiuntamente ad un'indagine presso gli Uffici Tecnici dei diversi comuni oggetto di analisi, nella più generale prospettiva di "leggere i bilanci per leggere i territori" [23].

### Bibliografia

[1] Forte F., "Illegal Buildings and Local Finance in New Metropolitan Perspectives, in *Advanced Engineering Forum*", Vol. 11 (2014), Trans Tech Publications, Switzerland, 2014, pp.600-606

[2] ISTAT, Indicatori dei permessi di costruire, I° semestre 2013, ISTAT, 2014

[3] De Biase C., Forte F., "Unauthorized building and financial recovery of urban areas: evidences from Caserta Area", Euromed, 2013

[4] Forte Fr., "Innovare coltivando fermezza e speranza: la città metropolitana campana", www.fforteprof.net, 2013

[5] Loris Rossi A., "Una città metropolitana da Napoli a Caserta", in la Repubblica, 8 aprile 2012

[6] Ferraioli P., "Il processo di metropolizzazione", in Forte Fr. (a cura di), Il ruolo delle aree metropolitane costiere del Mediterraneo, area metropolitana di Napoli, Alinea, Firenze, 2003

[7] Stanghellini S., "Le sfide dell'urbanistica riformista: consumo di suolo, demanio, oneri e fisco". In: Leonori M., Testa P. (eds), La città oltre lo sprawl, Rendita, consumo di suolo e politiche urbane ai tempi della crisi, Italianieuropei- Cittaia, 2013

[8] Tocci W., "L'insostenibile ascesa della rendita urbana". In: Democrazia e Diritto, Trimestrale dell'Associazione CRS (Centro studi e iniziative per la riforma dello stato), fascicolo 1/2009, Franco Angeli, Milano, 2009

[9] Minucci F., "Consumo di suolo e finanza degli enti locali", in Minucci F. Giudice M., Il consumo di suolo in Italia. Analisi e prospettive per un governo sostenibile del territorio, Esselibri Simone, pag 168, 2011

[10] United Nations, Self-made Cities. In Search of Sustainable Solutions for Informal Settlements in the United Nations, Economic Commission for Europe Region, 2009

[11] ISTAT, BES 2013, Il benessere equo e sostenibile in Italia, Istat-Cnel, 2013

[12] Calavita N., Calabrò F., Della Spina L., "Transfer of Development Rights as Incentives for Regeneration of Illegal Settlements". In: Advanced Engineering Forum, Vol. 11 (2014), Trans Tech Publications, Switzerland, 2014, pp.639-646

[13] Legambiente, Rapporto Ecomafia 2013

[14] Legambiente, Abusivismo edilizio: l'Italia frana, il Parlamento condona, 2014

[15] Colombo L., "Abusivismo e pianificazione consensuale". In: Urbanistica Informazioni n.188, marzo-aprile 2003, Edizioni INU, Roma, 2003

[16] Zanardi A., Percoco M., "Fiscalità urbanistica e consumo di suolo", in Lo Nardo S., Vidaschi A. (a cura di), Consumo del territorio, crisi del paesaggio e finanza locale. Verso una nuova urbanistica, Gangemi Editore, 2011, pag.92

[17] De Mare G., Fasolino I., Ferrara B., "Abusivismo edilizio: ipotesi metodologica di rifunzionalizzazione urbana", www.estimo.it, rivista online, 2010

[18] De Biase, "Unauthorized building in Casal di Principe: a urban analysis method" in De Biase, Forte, Unauthorized building and financial recovery of urban areas: evidences from Caserta Area, Euromed, 2013

[19] Forte C., "La stima della sanzione pecuniaria per opere abusivamente eseguite", in Rivista del Catasto e dei Servizi Tecnici Erariali, anno XXV- nn.4-5-6, Roma, 1970

[20] Ferri V., "Le città metropolitane in Italia. Un istituzione del federalismo". In: Economia italiana, 2009/2 Maggio-Agosto, pp.389-426, 2009

[21] Camagni R., "Le aree metropolitane italiane per lo sviluppo del paese: obiettivi e competenze nella nuova legge", in Le città metropolitane: una riforma per il rilancio del paese, Convegno organizzato dalla RETE delle Associazioni Industriali Metropolitane, Firenze, 2014

[22] Dente B., "Il governo delle metropoli italiane", in Florio R. and Esposito A. (eds), La costruzione della città metropolitana in Italia. Esperienze, soluzioni e prospettive, ReCS, Rete delle città strategiche, Firenze, 2012

[23] Betti M., Moroni F. in collaborazione con Nerio R., "Leggere i bilanci per leggere i territori: l'edilizia comunale in superficie", volumi, prezzo, Regione Emilia Romagna, 2012