Linee guida per il contrasto all'abbandono e al disuso di beni immobili

Sommario: 1. Premessa. **1.1.** Obiettivi e prospettive delle Linee guida. **1.2.** I presupposti. **1.3.** Struttura delle Linee guida. **2.** Il contrasto all'abbandono e al disuso 'a guida pubblica'. **2.1.** Risorse finanziarie. **2.1.a.** Partecipazione a procedure competitive per l'acquisizione di fondi appartenenti ad altri enti pubblici. **2.1.b.** Presentazione di progetti di rigenerazione per acquisizione di risorse di altro ente pubblico con procedure non competitive. **2.1.c.** Definizione di programmi di rigenerazione cui vincolare le risorse disponibili o acquisite. **2.1.d.** Distribuzione di risorse finanziarie disponibili o acquisite a privati sulla base di progetti aventi finalità di interesse pubblico. **2.2.** Risorse patrimoniali. **2.2.a.** Ricorso agli strumenti di partenariato pubblico-privato. **2.2.b.** Locazioni e comodato d'uso. **2.2.c.** Il riuso temporaneo. **2.2.d.** Accordi con altre amministrazioni proprietarie. **2.2.e.** Accordi con proprietari privati. **2.2.f.** Destinazione degli immobili in cespiti finanziari per determinare fondi di investimento. **2.3.** Risorse civiche. **2.3.a.** Strumenti di amministrazione condivisa. **2.3.b.** Bilancio partecipativo. **2.4.** Risorse private acquisite o utilizzate in modo forzoso. **2.4.a.** Espropriazione di immobili. **2.4.b.** Requisizione di immobili. **2.4.c.** Utilizzo di immobili privati con poteri sostitutivi. **3.** Il contrasto all'abbandono e al disuso 'a guida privata. **3.1.** Applicazione degli incentivi ammessi dalla legislazione rivolti a proprietari o investitori. **3.1.a.** Deroghe ai limiti di densificazione. **3.1.b.** Calcoli vantaggiosi in termini di perequazione delle aree oggetto di trasformazione. **3.1.c.** Uso dei crediti edificatori in aree diverse da dove sono generati. **3.1.d.** Monetizzazione degli standard urbanistici. **3.1.e.** Riduzione degli oneri di urbanizzazione. **3.1.f.** Variazioni nelle destinazioni d'uso. **3.1.g.** Incrementi volumetrici e deroghe ai vincoli. **3.2.** Applicazione estensiva della ristrutturazione edilizia. **3.2.a.** Demolizione e ricostruzione. **3.3.** Strumenti consensuali di azione. **3.3.a.** Procedure per il riuso temporaneo. **4.** Indicazioni di policy per la governance e l'amministrazione dei processi di contrasto all'abbandono dei territori e al disuso di beni immobili. **4.1.** Costruire politiche pubbliche per prevenire il disuso e l'abbandono. **4.2.** Analizzare in via preventiva l'impatto dei progetti di contrasto al disuso e all'abbandono. **4.3.** Accrescere le competenze tecniche. **4.4.** Costruire una governance condivisa dei processi. **4.5.** Manutenere il valore generato e potenziare l'amministrazione condivisa.

Le Linee guida sono uno dei prodotti attesi del PRIN 2022 REPAIR REhabilitating Peripheral Areas through Innovative Regeneration (Codice CUP: F53D23003430006 - finanziato dall'Unione europea - NextGenerationEU - Codice Progetto: 2022FLXBBL). Il gruppo di ricerca era composto da Fabio Giglioni (principal investigator; coordinatore dell'unità di ricerca presso La Sapienza Università di Roma), Melania D'Angelosante (coordinatrice dell'unità di ricerca presso l'Università degli Studi Gabriele d'Annunzio di Chieti-Pescara), Francesca Di Lascio (coordinatrice dell'unità di ricerca presso l'Università degli Studi Roma Tre), Mauro Baioni, Federica Ciarlariello, Andrea Costa, Francesca Romana D'Amico, Maria Grazia Della Scala, Giovanni Di Lorenzo, Simone Di Zio, Fabio Giulio Grandis, Gianlorenzo Ioannides, Chiara Mari, Andrea Nervi, Adriano Oliveto, Maria Chiara Romano, Pietro Rovigatti, Valentina Santolamazza, Martina Sinisi, Riccardo Stupazzini, Carmen

Vitale. L'impianto teorico e metodologico di riferimento delle Linee guida è rinvenibile nel volume Il governo del patrimonio immobiliare inutilizzato, a cura di Melania D'Angelosante, Francesca Di Lascio e Fabio Giglioni (Torino, Giappichelli, 2025), reperibile in open access al seguente link: https://www.giappichelli.it/media/catalog/product/openaccess/9791221184105.pdf

1. Premessa

1.1. Obiettivi e prospettive delle Linee guida

Le *Linee guida per il contrasto all'abbandono e al disuso di beni immobili* (d'ora in poi, *Linee guida*) sono l'esito di un lavoro di ricerca accademica interdisciplinare e multidisciplinare svolto nell'ambito del progetto PRIN 2022 *REhabilitating Peripheral Areas through Innovative Regeneration* (REPAIR).

Il documento si rivolge agli amministratori locali e ai funzionari pubblici a diverso titolo coinvolti nel processo di riattivazione dell'uso di immobili e spazi in disuso o abbandonati. Sono questi, infatti, i soggetti cui compete intervenire per evitare che l'abbandono prolungato di beni, pubblici o privati, possa ostacolare la realizzazione di interventi di interesse pubblico oppure possa favorire l'instaurarsi di condizioni di degrado suscettibili di generare significativi problemi di ordine sociale.

In questo contesto la difficoltà maggiore per le amministrazioni pubbliche consiste nel relazionarsi con i regimi di appartenenza dei beni immobili coinvolti dai processi di abbandono e disuso, non solo quando il confronto è con la proprietà privata ma anche quando i beni pertengono ad altre amministrazioni pubbliche o quando l'amministrazione procedente deve intervenire sul proprio bene, ad esempio modificandone la destinazione d'uso.

Al fondo dei processi di riattivazione del valore dei beni e degli spazi in disuso o abbandonati si colloca la 'rigenerazione', che ha assunto un ruolo crescente nelle politiche pubbliche dedicate alla trasformazione e al governo del territorio e ha favorito l'adozione di norme specifiche.

Allo stato attuale, l'analisi del quadro normativo di riferimento e della letteratura accademica mostra come non vi sia accordo su un concetto univoco di rigenerazione (seppure siano prevalenti le posizioni che la individuano quale 'funzione amministrativa'). Vi è, però, uniformità di vedute circa la pluralità degli effetti che possono conseguire dalla rigenerazione: è in tal senso che nelle *Linee guida* sarà posto l'accento sul processo rigenerativo come insieme di interventi materiali su spazi e beni immobili finalizzati a perseguire obiettivi di inclusione sociale e di sostenibilità ambientale dei territori.

In questo contesto, le *Linee guida* propongono uno sguardo d'insieme sugli istituti giuridici disponibili per attuare progetti di rigenerazione, con l'idea di offrire agli attori istituzionali coinvolti una cornice di sistema che faciliti gli orientamenti da assumere. Il valore delle *Linee guida* non consiste, quindi, solo nel mettere in rilievo novità normative o tendenze emerse in concreto dalla prassi amministrativa, quanto nell'offrire una lettura coerente e organizzata dei processi, degli strumenti e delle risorse disponibili, così da permettere di tenere conto delle condizioni ottimali per il loro uso.

Le *Linee guida* vogliono rappresentare, altresì, uno strumento di Terza missione ovvero un mezzo di collegamento tra Accademia e Pubblica Amministrazione che sia utile a sviluppare il confronto tra le parti e che permetta agli operatori pubblici di fruire delle conoscenze e delle competenze maturate nel contesto della ricerca universitaria.

L'obiettivo è quello di favorire la costruzione di un progetto di collaborazione di medio-lungo periodo in cui le istanze delle amministrazioni siano supportate ai fini dello

sviluppo di percorsi virtuosi di azione pubblica sul territorio in cui le stesse università si collocano.

1.2. I presupposti

Per una migliore comprensione delle scelte poste alla base delle *Linee guida* è opportuno condividere in premessa i presupposti su cui le stesse poggiano.

Il primo presupposto riguarda l'oggetto del documento. Stante il quadro normativo esistente, la determinazione delle nozioni di 'beni abbandonati' o di 'beni in disuso' (così come quella di 'rigenerazione') non è immediata. In assenza di indicazioni generali di tipo giuridico, nelle *Linee guida* si è scelto di identificare l'"abbandono' e il 'disuso' come fatti misurabili per lo più dal punto di vista sociale. Il termine 'abbandono' sarà, dunque, riferito ai territori, in specie quelli caratterizzati da spopolamento o da perdita progressiva di funzioni sociali ed economiche, nei quali, per effetto, possono verificarsi eventi anche molto disparati tra loro (ad esempio, dismissione di siti industriali, abbandono di aree agricole, ecc.). Il termine 'disuso' sarà invece riferito a singoli beni immobili che hanno perso la loro funzione originaria senza averne acquisita una specifica sostitutiva, tale da lasciare intendere il sorgere di un nuovo uso o, anche, di una nuova destinazione d'uso. Si precisa che il processo descritto non dipende dal regime proprietario, potendo interessare sia i beni privati, sia quelli pubblici.

Il secondo presupposto è che nell'ordinamento nazionale ed europeo manchi (come si è detto) una definizione univoca di rigenerazione. Tale lacuna non è colmata neppure dal tentativo dei giudici di ricavare in via interpretativa un significato specifico all'espressione. Sebbene, infatti, la Corte costituzionale abbia cercato di delimitare il concetto, precisando che la rigenerazione comprende misure di intervento pubblico in cui sono posti al centro gli interessi pubblici e sociali, la nozione ancora oggi si misura con una varietà molto ampia di soluzioni in concreto. Le considerazioni che seguono assumono questo dato di partenza.

Il terzo presupposto è che il tema della rigenerazione non si esaurisce nell'attesa di un recupero del ruolo della pianificazione. Benché questa funzione, soprattutto se rinnovata nei suoi contenuti, possa indubbiamente contribuire a riconoscere centralità agli interessi pubblici, il disuso degli immobili e l'abbandono dei territori mostrano un carattere puntiforme, diffuso ed episodico, che mal si concilia con i tempi e le modalità proprie delle soluzioni unitarie complessive tipiche degli atti generali di pianificazione. In tal senso, quello degli immobili in disuso si configura come «*uno spazio privo di presidio istituzionale*» (M. Baioni). Per questa ragione tra le soluzioni indicate non sono presi in considerazione gli strumenti di pianificazione.

Il quarto e ultimo presupposto da cui muovono le *Linee guida* è di prendere in considerazione solo gli immobili in disuso e i territori abbandonati privi di attrazione per gli investitori privati o, in altre parole, territori e/o immobili per i quali non esiste un'offerta disponibile di capitale privato. Si tratta dunque di beni aventi valore economico basso e una scarsa capacità di essere rivalutati in termini strettamente economici o di immobili che richiedono ingenti finanziamenti non immediatamente disponibili.

1.3. Struttura delle *Linee guida*

Sulla base dei presupposti richiamati, sono di seguito raccolti in una rassegna ragionata i processi, gli strumenti e le risorse di cui le amministrazioni pubbliche dispongono o che possono acquisire per guidare i processi di rigenerazione nei termini sopra indicati. Gli istituti sono distinti a seconda che la rigenerazione sia 'a guida pubblica' o 'a guida privata'.

Nel primo caso, la rigenerazione prescinde dall'iniziativa autonoma delle forze

imprenditoriali private. Nel secondo caso, le amministrazioni assumono un ruolo attivo di regolazione dell'iniziativa economica privata, potendo assumere misure di incentivazione utili ad avvalersi del contributo prevalente del capitale privato e/o a favorire la collaborazione pubblico-privata. I due raggruppamenti sono articolati in distinzioni che si riferiscono a strumenti e risorse. Per ognuno di questi è resa disponibile una breve descrizione, sono indicati i principali riferimenti normativi e sono evidenziati possibili vantaggi e svantaggi. Sono poi riportati casi pratici utili a illustrare l'applicazione nella prassi degli istituti giuridici.
L'ultima sezione delle *Linee guida* contiene indirizzi di policy volti a fornire indicazioni sui requisiti e sulle condizioni preferibili da considerare per progettare e realizzare un efficace ed effettivo esercizio dei processi di rigenerazione degli spazi abbandonati e dei beni in disuso.

2. Il contrasto all'abbandono e al disuso 'a guida pubblica'

(a cura di Fabio Giglioni)

2.1. Risorse finanziarie

Uno dei principali nodi con cui le pubbliche amministrazioni si misurano all'avvio di un'azione di rigenerazione di immobili è la disponibilità di risorse finanziarie. Il problema riguarda non solamente la loro acquisizione, ma anche le modalità di spesa. Nel corso degli anni più recenti, tuttavia, i fondi dedicati alla rigenerazione sono via via aumentati, anche grazie al PNRR. Ciò detto, si illustrano quattro condizioni.

2.1.a. *Partecipazione a procedure competitive per l'acquisizione di fondi appartenenti ad altri enti pubblici*
Descrizione: le amministrazioni interessate ad avviare programmi di rigenerazione, ma prive di fondi adeguati o specifici, possono concorrere al conseguimento di fondi detenuti da altre amministrazioni (quasi sempre europee, statali o regionali). La procedura concorsuale, determinata periodicamente dall'amministrazione che detiene i fondi, impegna gli uffici interessati a dotarsi di personale specializzato nella progettazione e nella capacità di fare domande competitive.
Principali fonti normative: d.m. 7 ottobre 2021, n. 383; art. 1, d.l. n. 59/2021; art. 21, d.l. n. 152/2021; d.m. 30 novembre 2021, n. 1257; art. 32, d.l. n. 60/2024.
Vantaggi e svantaggi: il ricorso a queste fonti presenta il vantaggio che il conseguimento eventuale di fondi è messo a disposizione di un progetto già elaborato, la cui attuazione risulta pertanto avanzata nel momento in cui le risorse sono acquisite; tuttavia, il conseguimento di questi fondi dipende molto dalla capacità amministrativa e dalle risorse professionali delle amministrazioni interessate, il che favorisce le amministrazioni più solide. È necessario pertanto che le amministrazioni reclutino figure professionali adeguate a tal fine o si avvalgano di professionalità di altre amministrazioni mediante specifici accordi.

Box 1 - *Intervento di recupero dell'Aia delle Piagge (Comune di Anversa degli Abruzzi)*

L'intervento consiste nella rigenerazione di un'area collocata in una posizione strategica, cerniera tra l'insediamento più antico, l'attuale centro storico, e il luogo di maggior protezione e conservazione naturale, le sorgenti del Cavuto. Queste rappresentano l'epicentro di una Riserva Regionale protetta, meta di frequentazioni turistiche. L'accesso all'area è consentito tramite una scalinata esterna che collega il centro storico all'oasi e da un percorso, in parte a fondo naturale, che connette i fabbricati all'interno dell'aia.

Mediante la realizzazione di un polo per attività di ricerca, didattica e formazione che possa offrire accoglienza temporanea a giovani e adulti garantendo la possibilità di fruizione degli spazi anche a persone con disabilità motorie, gli interventi proposti riguardano:
- Realizzazione di un eco ostello e centro didattico formativo;
- Orto giardino dei frutti mediterranei montani (uliveto);
- Ristrutturazione Centro visite e Museo Naturalistico WWF Oasi del Cavuto;
- Laboratori di partecipazione e di autocostruzione assistita per la costruzione di dispositivi di servizio e arredo all'area protetta;
- Azioni a sostegno dell'acquisizione e allestimento dei locali di rivisitazione degli antichi mestieri;
- Mobilità sostenibile e attività di sostegno (Segnaletica stradale e per la fruizione del patrimonio culturale e turistico, Realizzazione di percorsi pedonali interni all'Aia da via San Nicola a via Aia delle Piagge, Bike sharing elettriche a pedalata assistita);
- Aggiornamento Piano di Recupero Aia delle Piagge, adottato nel 2009, in relazione alle opportunità offerte dalle norme della nuova legge regionale;
- Interventi di messa in sicurezza edifici pericolanti Aia delle Piagge percorso Centro storico Riserva Cavuto;
- Infrastruttura per l'accessibilità fisica e digitale.

Sono stati avviati nel 2024 i primi interventi di messa in sicurezza dell'area, liberando il percorso pubblico di collegamento tra la Riserva e il centro storico dalle oggettive condizioni di pericolo, derivanti da immobili a rischio crollo. Gli interventi realizzati sono i primi tra quelli avviati nell'intera regione Abruzzo grazie ai fondi dell'Accordo di Coesione.

Nel 2025, ulteriori fondi sono stati utilizzati per acquistare attrezzature a sostegno delle attività didattiche della Riserva (un frantoio didattico), avviare l'aggiornamento di un Piano di Recupero fermo allo stato di adozione, già redatto nel 2009, che fornisca il quadro di coerenza normativo delle diverse azioni in programma, e per acquisire ulteriore patrimonio privato attraverso l'accordo bonario con i proprietari di parte degli immobili interessati dal programma.

L'amministrazione intende avviare, nel 2026, un'ulteriore campagna di acquisizione di patrimonio, tramite bando pubblico, una volta stabilite priorità e dichiarazioni di interesse pubblico.

2.1.b. *Presentazione di progetti di rigenerazione per acquisizione di risorse di altro ente pubblico con procedure non competitive*

Descrizione: le amministrazioni interessate beneficiano di risorse da altre amministrazioni per politiche di rigenerazione, distribuite "a pioggia" o con il sistema "a sportello".

Principali fonti normative: nella maggior parte dei casi si tratta di fondi regionali previsti in leggi regionali; art. 1, c. 2, d.l. n. 69/2024.

Vantaggi e svantaggi: il conseguimento di queste fonti di finanziamento non implica di competere con altre amministrazioni, ma occorre saper cogliere tempestivamente tali opportunità; tuttavia, l'acquisizione di tali fonti di finanziamento non è correlata a specifici progetti di rigenerazione già elaborati, cosicché il loro utilizzo potrebbe richiedere tempi lunghi perché le procedure sono tutte da iniziare.

2.1.c. *Definizione di programmi di rigenerazione cui vincolare le risorse disponibili o acquisite*

Descrizione: le amministrazioni, dotate già di propri fondi dedicati o stanziati per la rigenerazione, elaborano direttamente programmi cui vincolare l'uso dei fondi,

attraverso l'attivazione di procedure di progettazione ed esecuzione secondo la disciplina del codice dei contratti pubblici.
Principali fonti normative: d.lgs. n. 36/2023 (e s.m.i.).
Vantaggi e svantaggi: la disponibilità dei fondi permette alle pubbliche amministrazioni di determinare la domanda di acquisto di opere o servizi necessari per la rigenerazione, mantenendo la regia dell'azione; non sempre le amministrazioni, pur dotate di risorse finanziarie, sono beneficiarie delle altre risorse, professionali e di personale, che garantiscono di guidare il processo di rigenerazione. Occorre così predisporre un'unità organizzativa dedicata alla realizzazione di politiche di rigenerazione.

2.1.d. *Distribuzione di risorse finanziarie disponibili o acquisite a privati sulla base di progetti aventi finalità di interesse pubblico*
Descrizione: le amministrazioni, dotate già di propri fondi dedicati o stanziati per la rigenerazione, distribuiscono le risorse a operatori privati interessati ad avviare iniziative di rigenerazione, vincolando l'utilizzo dei fondi alla realizzazione di opere o interventi che abbiano interesse pubblico.
Principali fonti normative: art. 1, c. 146-161 e c. 84, l. n. 178/2020; art. 2, c. 4, l. reg. Lazio n. 7/2017.
Vantaggi e svantaggi: il ricorso a queste soluzioni presenta il vantaggio che per la progettazione e l'esecuzione del piano di rigenerazione si intercetta una domanda da parte di soggetti privati. Il finanziamento è vincolato al perseguimento di specifici interessi pubblici; tuttavia, l'effettivo perseguimento dell'interesse pubblico dipende dalla capacità di controllare e di bilanciare i legittimi interessi privati con il conseguimento di finalità pubbliche. Anche in questo caso è necessario dedicare personale per il controllo e avere conoscenze adeguate di regolazione.

2.2. Risorse patrimoniali
I beni immobili pubblici su cui sono progettate le iniziative di rigenerazione costituiscono essi stessi anche delle potenziali risorse per le pubbliche amministrazioni, anche quando sono inutilizzati. Infatti, l'ordinamento mette a disposizione numerosi strumenti attraverso i quali l'uso è affidato a soggetti privati che s'impegnano a restituire una funzione d'uso perduta, eventualmente anche con risorse proprie, senza che l'amministrazione pubblica debba necessariamente dismettere l'immobile.
2.2.a. *Ricorso agli strumenti di partenariato pubblico-privato*
Descrizione: l'amministrazione si avvale delle risorse di imprese private per il riuso di beni pubblici caduti in disuso. Il ricorso agli strumenti di partenariato pubblico-privato, anche se in taluni casi non esclude la cessione dell'immobile come controprestazione, solitamente permette di conservare la proprietà pubblica del bene interessato. Tra i contratti più frequenti di questa natura ricorre quello di concessione.
Principali fonti normative: artt. 174-208 d.lgs. n. 36/2023 (disciplina contratti di partenariato); art. 3-bis, l. n. 410/2001; art. 1, c. 146-161, l. n. 178/2020.
Vantaggi e svantaggi: il ricorso a questo strumento permette all'amministrazione di avvalersi di soluzioni progettate e finanziate dai privati, senza dismettere quasi mai l'immobile e vedendolo impiegato di nuovo per finalità di interesse pubblico; tuttavia, l'uso dell'immobile da parte del privato deve tenere adeguatamente conto della necessità dell'impresa di recuperare i costi di investimento e il perseguimento effettivo degli interessi pubblici dipende dalla capacità regolativa e di controllo dell'amministrazione. Anche in questo caso è necessario dedicare personale per il controllo e disporre di adeguate conoscenze regolative.

Box 2 - *Riuso di immobile pubblico tramite concessione e scomputo del canone: l'ex cabina Enel ai Giardini Margherita (Comune di Bologna)*

L'intervento di riqualificazione dell'ex cabina Enel situata all'interno dei Giardini Margherita a Bologna rappresenta un caso emblematico di contrasto al disuso di un immobile pubblico attraverso strumenti di partenariato tra amministrazione comunale e soggetti del terzo settore, basato su una concessione di lungo periodo e sullo scomputo del canone a fronte di investimenti privati.
L'edificio, costruito nel 1935 e dismesso dagli anni '80, a oggi di proprietà del Comune di Bologna, era un manufatto tecnico dismesso con gravi problemi manutentivi e inutilizzato, collocato in un contesto di alto valore paesaggistico ma privo di interesse economico-imprenditoriale. Nel 2018 l'amministrazione ha promosso un avviso pubblico finalizzato all'assegnazione di immobili comunali inutilizzati o sottoutilizzati a soggetti attivi nei settori della cultura, della creatività e della promozione sociale, richiedendo la presentazione di progetti idonei a prevedere interventi, anche cospicui, di riqualificazione edilizia.
L'immobile è stato assegnato all'Associazione *Reuse With Love* per la realizzazione di un centro polifunzionale dedicato alla sartoria sociale, al riuso e alla rigenerazione di materiali, all'inclusione di persone svantaggiate e all'organizzazione di attività culturali ed educative. Il progetto architettonico di riqualificazione è stato affidato a *Mario Cucinella Architects* e ha perseguito obiettivi di sostenibilità ambientale.
La concessione, inizialmente gratuita per i primi due anni, poi prorogata di 12 mesi in conseguenza degli effetti dell'emergenza sanitaria da Covid-19, è stata strutturata in modo da consentire il recupero dell'investimento sostenuto dal concessionario attraverso lo scomputo dei costi di riqualificazione dal canone annuo dovuto. La durata complessiva della concessione è stata estesa fino a 27 anni, al fine di garantire l'equilibrio economico dell'operazione e la sostenibilità del progetto nel tempo. I lavori di manutenzione straordinaria e adeguamento infrastrutturale dell'immobile, per un importo complessivo superiore ai 400.000 euro, sono stati validati dall'amministrazione e verranno portati a compensazione.
Il modello adottato ha permesso di mantenere la proprietà pubblica dell'immobile, trasferendo sul soggetto concessionario l'onere finanziario della riqualificazione. Al contempo, la definizione puntuale delle funzioni insediate ha consentito di vincolare l'uso del bene a finalità di interesse pubblico.

Box 3 - *Caserma Creativa. Cooperazione pubblico-privato per la rigenerazione culturale di immobili pubblici in condizioni di degrado o di abbandono (Comune di Lentini)*

Nel 1990 viene dismessa la caserma dei Carabinieri, in gestione all'Arma dal 1866 e situata nel centro storico del Comune di Lentini, comune di circa 21mila abitanti del Libero Consorzio comunale di Siracusa. Benché l'immobile di circa 3 mila mq fosse rilevante dal punto di vista storico (era stato eretto a partire dal 1480 per ospitare il locale convento dei Padri Domenicani) e avesse una posizione strategica nella principale piazza della cittadina siciliana, a ridosso del Duomo, aveva conosciuto negli ultimi trent'anni una stagione di abbandono e degrado, specie a seguito del terremoto di Carlentini del 1990.
Nel 2024 la cooperativa *Badia* (che è il nome di uno dei quartieri di Lentini) *Lost & Found* (nata dalla rete di rigenerazione di Farm Cultural Park Favara) ha sottoscritto un partenariato speciale pubblico-privato (ai sensi dell'art. 134 del Codice dei contratti pubblici) per il recupero dell'ex caserma di Lentini con il Libero Consorzio

comunale di Siracusa (l'ex provincia).
La cooperativa nasce da un gruppo di professionisti con l'obiettivo di promuovere e gestire il patrimonio culturale, anche attraverso l'istituzione di nuovi centri culturali e l'acquisizione, con contratti stipulati con privati o enti pubblici di opere d'arte da esporre in maniera permanente.
Nel 2020 all'esito di una modifica statutaria la Cooperativa culturale si è aperta alla possibilità di riattivare spazi dismessi, organizzare eventi culturali e svolgere, anche a favore di terzi, attività di promozione, organizzazione di mostre, seminari e convegni e ogni altra attività connessa anche a livello internazionale.
Quello stipulato tra la Cooperativa e il Libero Consorzio di Siracusa è il primo accordo stipulato in Sicilia tra un ente provinciale e un privato e ha l'obiettivo di rendere fruibile e valorizzare una porzione di patrimonio immobiliare pubblico che altrimenti resterebbe inutilizzata.
Il partenariato in questo caso è di tipo "ascendente", poiché prende avvio da una proposta dell'operatore privato, alla quale segue la pubblicazione di un bando da parte dell'amministrazione per verificare l'esistenza di proposte alternative.
In assenza di ulteriori proposte e all'esito della fase negoziale, viene firmata la Convenzione che prevede che *Badia Lost & Found* si occupi della messa in sicurezza del complesso, del suo recupero e della sua gestione per 50 anni.
L'utilizzazione dell'immobile come caserma ha comportato, peraltro, una sostanziale "copertura" del suo pregio storico-artistico che la Cooperativa intende ripristinare attraverso i lavori di restauro.

2.2.b. *Locazioni e comodato d'uso*
Descrizione: le amministrazioni possono scegliere di consegnare a soggetti privati un bene immobile per un tempo determinato con l'obbligo per il soggetto privato di restituirlo, mantenendo o recuperando capacità funzionale al bene. Il contratto di comodato che regola il rapporto è gratuito.
Principali fonti normative: art. 1803 cod. civ.; art. 71, c. 2, d.lgs. n. 117/2017.
Vantaggi e svantaggi: il ricorso al comodato d'uso è semplice per l'amministrazione e garantisce la restituzione funzionale del bene oggetto del contratto; tuttavia, l'amministrazione rinuncia ad acquisire risorse dall'uso di beni pubblici da parte di terzi e non può utilizzare tale soluzione per i beni demaniali. Diverso invece è il caso della locazione, che, a pari condizioni, permette all'amministrazione di incassare un canone.

2.2.c. *Il riuso temporaneo*
Descrizione: le amministrazioni possono consentire, tramite ricorso a strumenti competitivi, il riuso temporaneo di beni pubblici per la riqualificazione di aree urbane degradate e la valorizzazione di immobili dismessi al fine di favorire lo sviluppo di iniziative economiche, sociali, culturali o di recupero ambientale. La regolazione delle iniziative di riuso è determinata da una convenzione.
Principali fonti normative: art. 23-*quater*, d.P.R. n. 380/2001.
Vantaggi e svantaggi: la soluzione garantisce il riuso dei beni pubblici, senza che l'amministrazione perda la dotazione patrimoniale, potendo definire in sede di convenzione gli usi a fini di interesse pubblico e la regolazione delle questioni economiche; tuttavia, per favorire il riuso temporaneo l'amministrazione potrebbe essere costretta a modificare la destinazione d'uso del bene e la capacità di conseguire interessi pubblici dipende dall'effettiva capacità amministrativa del proprietario pubblico. L'individuazione di un ufficio dedicato di risorse umane qualificate è necessaria.

2.2.d. *Accordi con altre amministrazioni proprietarie*
Descrizione: le amministrazioni possono determinare programmi di rigenerazione prendendo accordi con le altre amministrazioni proprietarie. Questo è particolarmente utile per i comuni che si ritrovano nel territorio immobili pubblici di altre amministrazioni.
Principali fonti normative: artt. 14 ss. e 15, l. n. 241/1990; art. 34 d.lgs. n. 267/2000; Piani città di Agenzia del Demanio.
Vantaggi e svantaggi: il ricorso a queste soluzioni presenta il vantaggio che la rigenerazione avviene tramite accordi in cui le pubbliche amministrazioni possono partecipare paritariamente alla determinazione del riutilizzo a fini di interesse generale, distribuendo anche il carico degli oneri finanziari; tuttavia, l'effettivo perseguimento dell'interesse pubblico dipende dalla capacità delle amministrazioni di far valere gli interessi protetti e dal grado di asimmetria delle risorse finanziarie disponibili tra i soggetti contraenti.

2.2.e. *Accordi con proprietari privati*
Descrizione: le amministrazioni possono acquisire immobili da soggetti privati per realizzare progetti di rigenerazione. La cessione può essere onerosa o gratuita.
Principali fonti normative: ordinarie regole del Codice civile.
Vantaggi e svantaggi: il ricorso a queste soluzioni presenta il vantaggio che l'amministrazione acquisisce proprietà di immobili privati meritevoli di rigenerazione, prevenendo i rischi di controversie presenti nelle procedure di carattere forzoso; tuttavia, la cessione onerosa costituisce un aggravio finanziario, mentre la cessione gratuita potrebbe rivelarsi ugualmente onerosa se il proprietario privato in questo modo si libera di obblighi che sarebbero a suo carico.

2.2.f. *Destinazione degli immobili in cespiti finanziari per determinare fondi di investimento*
Descrizione: le amministrazioni possono destinare gli immobili inutilizzati in cespiti finanziari gestiti da società di trasformazione urbana, affinché queste ne estraggano valore economico finalizzato anche alla loro diretta rigenerazione.
Principali fonti normative: art. 33, l. n. 111/2011.
Vantaggi e svantaggi: tali soluzioni permettono una valorizzazione economica di beni pubblici non più utilizzati attraverso operazioni di tipo finanziario; tuttavia, l'amministrazione perde in gran parte la capacità di condizionare il riuso dell'immobile per fini pubblici.

2.3. Risorse civiche
Tra le risorse a disposizione delle pubbliche amministrazioni ci sono anche i cittadini, sia singoli sia associati. I cittadini singoli possono rappresentare una risorsa per le pubbliche amministrazioni nel momento in cui si mettono a disposizione per rigenerare beni immobili abbandonati al fine di favorirne il riuso per la comunità, mentre quelli che agiscono in forma associata possono operare in organizzazioni formali e informali nonché in enti del terzo settore. Inoltre, il contributo dei cittadini non si esaurisce necessariamente alla sola fase gestionale, ma può estendersi anche alla proposta di idee e soluzioni per la rigenerazione degli immobili in disuso, mediante processi decisionali condivisi con l'amministrazione.

2.3.a. *Strumenti di amministrazione condivisa*
Descrizione: le pubbliche amministrazioni possono sollecitare i cittadini e le loro organizzazioni rappresentative a condividere il riutilizzo di immobili a fini di interesse

generale oppure si predispongono ad accogliere proposte che provengono direttamente da loro o dalle loro organizzazioni per perseguire finalità di interesse generale. Tale condivisione si realizza con un accordo in cui le parti prendono reciproci impegni per il fine comune. Tali accordi prendono spesso il nome di patti di collaborazione.
Principali fonti normative: art. 6, d.lgs. n. 36/2023; artt. 55 e 56, d.lgs. n. 117/2017.
Vantaggi e svantaggi: il principale vantaggio per l'amministrazione consiste nel fatto di poter avvalersi delle iniziative di cittadini concordando nuovi usi per finalità di interesse generale. Tali accordi spesso generano comunità di salvaguardia dei beni rigenerati; il rischio potrebbe essere rappresentato dal fatto che l'amministrazione si ritiri dalle proprie responsabilità, utilizzando i cittadini e le loro organizzazioni in modo improprio.

Box 4 - *Valorizzazione del compendio WOPA (Comune di Parma)*

Si tratta del progetto di recupero officine ex-Manzini – c.d. WOPA, il cui obiettivo strategico dichiarato è "la creazione di uno spazio civico aperto, capace di catalizzare le esperienze e le necessità del quartiere in primo luogo e della città intera, auspicando il ritorno ad una funzione produttiva del complesso Ex Manzini, non più industriale ma artistico-culturale e principalmente rivolto alle giovani generazioni".
Per la realizzazione dell'obiettivo, l'amministrazione ha ritenuto che la co-programmazione potesse fornire i migliori risultati in termini di "procedimento «accogliente» e «abilitante», di tipo inclusivo e non escludente, fondato sulla fiducia e sulla costruzione della «condivisione dello scopo» di interesse generale".
Dunque è stata sperimentata la co-programmazione come strumento che attiva la relazione tra Pubblica Amministrazione e Terzo Settore ispirata al principio di collaborazione.
Tra le "macro-finalità" sono riportatele le seguenti: (i) promozione di nuove forme collaborative di gestione in grado di offrire "luoghi di opportunità"; (ii) sperimentazione di forme di aggregazione.
È stato a tal fine pubblicato un avviso di co-programmazione nel 2023, con i seguenti obiettivi: "Offrire una «agenda culturale» diversificata tale da rendere il WOPA un luogo vivo e sempre frequentato; promuovere momenti di aggregazione e socialità (che facciano leva anche sul cibo e sulla cultura culinaria sostenibile) con un'attenzione alla dimensione interculturale e intergenerazionale; costruire luoghi di ritrovo in cui i giovani possano incontrarsi e trascorrere il tempo libero".
Il procedimento che è stato seguito è puntualmente indicato nella relazione illustrativa finale, che appare utile analizzare per procedimenti, obiettivi e risultati conseguiti.

Box 5 - *"Incubatori di rigenerazione urbana" ovvero un progetto per la segnalazione e catalogazione degli immobili abbandonati al fine della riqualificazione (Roma Capitale, Municipio III)*

Il progetto "Incubatori di rigenerazione urbana" è stato realizzato nel 2024 dall'Assessorato all'Urbanistica, Rigenerazione urbana, Partecipazione, Fondi europei e Valorizzazione del Patrimonio del Municipio III di Roma (situato nell'area Nord-Est, sesto per estensione con i suoi 98,03 kmq e con una popolazione di 205.019 abitanti), al fine di catalogare gli edifici dismessi, pubblici e privati, e porre le premesse per un riuso fondato su un processo partecipativo che tenga conto dei bisogni dei cittadini. Deve il suo nome alla considerazione che anche il riuso di un

singolo edificio secondo le esigenze della collettività, può fungere da «incubatore» di un processo di rigenerazione urbana che si estende a tutto il territorio circostante. L'iniziativa si è basata su tre fasi principali che hanno visto il coinvolgimento attivo dei cittadini in collaborazione con l'amministrazione comunale.
La prima fase ha riguardato l'individuazione e la catalogazione a cura del Municipio degli edifici dismessi. Per ciascun immobile è stata compilata una scheda con i dati di base sullo stato di fatto e di diritto (localizzazione, zona urbanistica, destinazione d'uso dismessa, soggetto titolare della proprietà, livello di degrado strutturale, dati catastali).
La seconda fase ha riguardato il processo partecipativo con la popolazione mediante incontri informali e la possibilità di segnalazione di proposte on line. In particolare, la cittadinanza, durante una serie di incontri pubblici e compilando un apposito format, ha fornito proposte di riuso raccolte all'interno di tre Quaderni della Partecipazione. L'invito a partecipare agli incontri per definire la destinazione dei beni, oltre che a tutti i cittadini interessati, è stato esteso ad associazioni, imprese e comitati di quartiere suddividendo funzionalmente il territorio municipale in tre grandi fasce urbane, ciascuna comprensiva di più zone urbanistiche (Città storica/città consolidata, Città consolidata/periferia compatta e Periferia compatta/periferia diffusa). Il format delle schede ha richiesto di inserire la proposta di riuso, eventuali best practice di riferimento, potenziali canali di finanziamento e di evidenziare, tra quelli indicati, i processi rigenerativi attivabili. Nel sito web dedicato è stata, poi, aperta una apposita finestra per consentire ai cittadini di aggiornare i dati della mappatura inviando proposte di riuso per beni già catalogati o segnalando un bene dismesso (sezioni "invia una proposta di riuso" o "proponi un bene dismesso") al fine di rendere strutturale il processo avviato.
L'ultima fase riguarda l'attuazione degli interventi anche mediante patti di collaborazione nel quadro fornito dal Regolamento per l'amministrazione condivisa dei beni comuni del Comune di Roma.

2.3.b. *Bilancio partecipativo*
Descrizione: il bilancio partecipativo è uno strumento di governance partecipativa mediante il quale le pubbliche amministrazioni coinvolgono direttamente i cittadini nel processo di definizione delle priorità di spesa per una quota del bilancio pubblico. I cittadini, singolarmente o in forma associata, possono presentare proposte progettuali, partecipare a momenti di confronto e contribuire alla selezione degli interventi da finanziare, secondo modalità e criteri stabiliti dall'amministrazione. Le decisioni assunte trovano attuazione nei documenti di programmazione e nel bilancio dell'ente.
Principali fonti normative: art. 8, d.lgs. 267/2000 e regolamenti comunali.
Vantaggi e svantaggi: il principale vantaggio per l'amministrazione consiste nel rafforzare la trasparenza, la legittimazione delle scelte di spesa e il rapporto di fiducia con la cittadinanza, favorendo una maggiore aderenza delle politiche pubbliche ai bisogni del territorio, espressi direttamente dai cittadini. Tra i possibili svantaggi si segnala il rischio di una partecipazione limitata o non rappresentativa, nonché l'elevato impegno organizzativo richiesto, che può incidere sui tempi e sull'efficacia del processo decisionale.

Box 6 - *Il bilancio partecipativo come strumento di rigenerazione urbana (Roma Capitale)*

Il Bilancio Partecipativo di Roma Capitale, avviato formalmente nel 2019 con il

processo #ROMADECIDE, rappresenta una delle più significative esperienze di partecipazione civica applicata alla rigenerazione urbana nel contesto italiano. L'iniziativa si è collocata all'interno di un quadro normativo volto a rafforzare la democrazia diretta e il coinvolgimento dei cittadini nelle scelte di allocazione delle risorse pubbliche, destinando circa 20 milioni di euro a interventi di decoro urbano e riqualificazione degli spazi collettivi, talvolta abbandonati.

Il processo partecipativo si è sviluppato in un arco temporale relativamente ristretto e si è articolato in diverse fasi successive:

1. informazione e comunicazione;
2. raccolta delle proposte;
3. valutazione tecnico-amministrativa;
4. consultazione finale online;
5. inserimento degli interventi selezionati nella programmazione dell'ente.

La piattaforma digitale istituzionale "Partecipa" ha rappresentato lo strumento centrale dell'intero percorso, consentendo ai cittadini di presentare proposte geolocalizzate, corredate da descrizioni, obiettivi e stime dei costi, e di sostenere le idee ritenute più rilevanti per il proprio territorio.

La partecipazione della cittadinanza si è concentrata soprattutto nella fase decisionale, che ha costituito il fulcro dell'esperienza. Difatti, i cittadini, singoli o associati, hanno potuto proporre interventi di rigenerazione urbana relativi a piazze, parchi, aree verdi e spazi pubblici degradati, successivamente selezionati attraverso un sistema di sostegno e voto online. Complessivamente sono state presentate 1.481 proposte da parte dei cittadini, cui si sono aggiunte 40 proposte dei Municipi. Di queste, solo 938 proposte dei cittadini sono state giudicate coerenti con l'ambito tematico e pubblicate sulla piattaforma. La fase di sostegno online ha registrato quasi 159.000 adesioni, coinvolgendo oltre 29.000 partecipanti tra presentazione e sostegno delle idee. Tuttavia, l'accesso alle fasi successive è risultato fortemente selettivo: soltanto 233 proposte (193 dei cittadini e 40 dei Municipi) sono state ammesse alla valutazione del Tavolo tecnico, mentre 111 interventi complessivi hanno raggiunto la votazione finale. Ciò evidenzia come una parte consistente delle proposte avanzate dai cittadini non abbia superato i criteri di ammissibilità tecnica, amministrativa o finanziaria, riducendo significativamente il perimetro delle scelte effettivamente sottoposte al voto.

Le proposte ammesse sono state valutate da un Tavolo tecnico interdipartimentale, incaricato di verificarne la fattibilità e la coerenza con la programmazione dell'amministrazione. Al termine di questa fase, la consultazione finale online ha coinvolto circa 17.000 votanti, che hanno espresso complessivamente oltre 36.000 voti, portando al finanziamento di 65 interventi distribuiti nei diversi municipi della città.

Tuttavia, pur garantendo un ruolo attivo dei cittadini nella scelta delle priorità di intervento, il modello partecipativo adottato ha mostrato alcuni limiti qualitativi. In particolare, la possibilità di discussione e confronto tra i partecipanti nel percorso online è stata piuttosto ridotta. La piattaforma ha funzionato prevalentemente come strumento di raccolta di proposte e di espressione di preferenze attraverso il voto, senza offrire spazi strutturati di deliberazione, co-progettazione o confronto argomentato tra visioni alternative di rigenerazione urbana. Ne è derivata una partecipazione prevalentemente orientata alla selezione di proposte progettuali, più che a un effettivo processo di costruzione condivisa e deliberativa delle scelte.

Un ulteriore elemento critico riguarda la mancanza di un coinvolgimento strutturato dei cittadini nella fase di monitoraggio e attuazione degli interventi selezionati. Una volta conclusa la fase decisionale e approvati i progetti vincitori, il ruolo

della cittadinanza si è sostanzialmente esaurito, lasciando all'Amministrazione la responsabilità dell'implementazione. Questo ha limitato le opportunità di controllo civico e di rafforzamento del senso di corresponsabilità nella gestione e nella cura degli spazi rigenerati.
Solo a distanza di alcuni anni si è registrata una fase di raccolta dei *feedback*, finalizzata a valutare gli esiti dell'esperienza e la percezione dei cittadini rispetto agli interventi realizzati. Tale momento, sebbene rilevante in termini di ascolto e rendicontazione, si è configurato principalmente come una valutazione *ex post*, non pienamente integrata in un ciclo continuo di partecipazione e governance collaborativa.

2.4. Risorse private acquisite o utilizzate in modo forzoso

La necessità di rigenerare immobili privati può costituire un oggetto di interesse pubblico. Sebbene in prima battuta spetti ai proprietari privati farsi carico della rigenerazione, la loro inerzia può ostacolare il processo che l'amministrazione ritiene doveroso attivare e, qualora non sia possibile raggiungere un accordo, la stessa può fare uso di strumenti giuridici forzosi.

2.4.a. *Espropriazione di immobili*
Descrizione: tra gli strumenti in dotazione della pubblica amministrazione per l'acquisizione forzosa di immobili privati ricorre l'espropriazione. Il ricorso all'espropriazione può naturalmente avvenire nel corso della realizzazione di un intervento programmato di rigenerazione, avvalendosi delle ordinarie previsioni del testo unico delle espropriazioni per pubblica utilità, ma può avvenire altresì nei confronti degli immobili privati che procurano un danno al decoro e alla qualità della vita urbana.
Principali fonti normative: d.P.R. n. 327/2001; art. 838, c. 2, cod. civ.
Vantaggi e svantaggi: l'acquisizione forzosa di immobili privati permette l'integrazione del patrimonio pubblico e lo "sblocco" di interventi necessari per la rigenerazione a un costo che, sebbene oneroso, può essere inferiore al valore effettivo di mercato; tuttavia, l'acquisizione forzosa grava ulteriormente i costi delle operazioni di rigenerazione e aggrava gli oneri finanziari.

Box 7 - *Il programma di riqualificazione del Parco di Centocelle (Roma Capitale)*

Il programma di riqualificazione del Parco di Centocelle di Roma Capitale costituisce un caso emblematico di rigenerazione urbana a guida pubblica, realizzata attraverso l'uso integrato di strumenti di pianificazione, espropriazione e acquisizione negoziale. L'intervento si confronta con una forte complessità territoriale, determinata dall'intreccio tra esigenze ambientali, archeologiche e di sicurezza.
Il quadro di riferimento è rappresentato dal Masterplan del Parco di Centocelle realizzato da Roma Capitale, relativo a un'area di circa 126 ettari (successivamente ampliata), che coordina le tutele ambientali e archeologiche e mette a sistema iniziative pregresse. Il Masterplan individua tre assi strategici di intervento: la forestazione, la riorganizzazione dei percorsi e degli accessi e l'introduzione di nuove funzioni e servizi per la fruizione pubblica del parco. In riferimento al primo profilo, è prevista la depavimentazione di 50mila metri quadrati a oggi impermeabili.
Su questa cornice pianificatoria si innestano gli strumenti del diritto espropriativo. Con l'Ordinanza commissariale n. 36/2025 è stato approvato il secondo stralcio del PFTE del "Parco archeologico di Centocelle – Ecomuseo urbano", mediante il quale sono stati apposti vincoli preordinati all'esproprio e molteplici zone sono state dichiarate di pubblica utilità ai sensi del d.P.R. 327/2001.

In attuazione di tale assetto, Roma Capitale ha avviato una serie di espropri mirati, in particolare lungo viale Palmiro Togliatti, area storicamente caratterizzata dalla presenza di autodemolitori abbandonati, in condizioni di forte degrado. Attraverso specifici decreti di esproprio, il Comune ha acquisito al patrimonio pubblico circa tre ettari di aree, avviando contestualmente la demolizione delle strutture incongrue e le operazioni di bonifica ambientale.
Accanto alla componente ablativa, il programma si fonda su acquisizioni consensuali. Nel 2024 sono stati acquisiti, tramite accordi negoziali, circa due ettari di terreni di proprietà di enti pubblici (Arera e Cassa depositi e prestiti). Tali acquisizioni sono funzionali sia alla realizzazione di nuovi accessi al parco sia alla localizzazione di funzioni di servizio, come l'Ecomuseo del Parco e il recupero dell'ex stazione di servizio tra via Casilina e viale Palmiro Togliatti, quale nodo di accesso dalla linea C della metropolitana.
Il progetto relativo al Parco di Centocelle costituisce un esempio significativo di come l'azione pubblica possa combinare strumenti eterogenei per realizzare, in un contesto metropolitano ad alta densità insediativa, un parco urbano capace di restituire spazi verdi e servizi alla fruizione collettiva.

2.4.b. *Requisizione di immobili*
Descrizione: in condizioni di gravi e urgenti necessità di interesse pubblico, le pubbliche autorità possono requisire immobili privati per destinarne l'uso a finalità di interesse pubblico, sia pure per un periodo transitorio.
Principali fonti normative: art. 835 cod. civ.
Vantaggi e svantaggi: la misura consente di intervenire di urgenza quando esigenze collegate alla tutela della vita, della salute e dell'ambiente lo richiedono; tuttavia, l'uso è straordinario e temporaneo e non esenta necessariamente l'amministrazione dal garantire un indennizzo a beneficio del privato, comportando pertanto oneri di natura finanziaria.

2.4.c. *Utilizzo di immobili privati con poteri sostitutivi*
Descrizione: qualora i proprietari privati vengano meno a obblighi di cura dei propri immobili, le pubbliche autorità possono intervenire in via sostitutiva realizzando quanto necessario. L'intervento non produce trasferimento della titolarità del diritto e autorizza le pubbliche autorità in modo temporaneo ad agire sulla proprietà altrui. L'intervento sostitutivo può essere diretto o avvenire tramite affidamento a terzi.
Principali fonti normative: art. 12, d.lgs. 34/2018; l. reg. Campania n. 10/2023; l. reg. Lazio n. 7/2005; l. reg. Friuli Venezia Giulia n. 10/2010.
Vantaggi e svantaggi: l'uso di immobili privati con poteri sostitutivi permette, ad esempio, alle regioni di esigere l'adempimento di obblighi legati alla salvaguardia idrogeologica del territorio, alla prevenzione di incendi e del degrado ambientale. Nel corso dell'attuazione dell'intervento sostitutivo può essere definita la modalità di compensazione dei costi sostenuti; tuttavia, la procedura non ha applicazione generale e richiede adempimenti legislativi da parte delle regioni.

3. Il contrasto all'abbandono e al disuso 'a guida privata'
(a cura di Melania D'Angelosante)

3.1. **Applicazione degli incentivi ammessi dalla legislazione rivolti a proprietari o investitori**
Posto che tra i presupposti di queste *Linee guida* vi è la mancata disponibilità spontanea

di risorse private a investire in processi di rigenerazione, tra le misure possibili da praticare da parte delle pubbliche amministrazioni si trovano quelle basate su incentivi a carattere regolativo.

3.1.a. *Deroghe ai limiti di densificazione*
Descrizione: la densità edilizia indica l'impatto dell'edificato sul territorio e il conseguente aumento della popolazione ivi insediabile / insediata. I parametri della densità edilizia sono pertanto l'altezza e il volume degli edifici, nonché la distanza fra gli stessi: i primi due hanno un rapporto direttamente proporzionale rispetto alla densità, l'ultimo inversamente proporzionale. Nel corso degli anni, per incentivare interventi di ristrutturazione edilizia in luogo di interventi di nuova costruzione (e ridurre quindi il consumo di nuovo suolo), accanto alla ristrutturazione edilizia ordinaria è stata prevista anche una ristrutturazione edilizia innovativa. Alla stessa finalità di riduzione del consumo di nuovo suolo è orientata la normativa che consente di recuperare all'uso abitativo porzioni di edifici con altezza interna inferiore a m. 2.70.
Principali fonti normative: art. 3, c. 1, lett. d), del d.P.R. n. 380/2001; d.l. "Semplificazioni" n. 77/2021; d.l. "Salva-Casa" n. 69/2024.
Vantaggi e svantaggi: i vantaggi di azioni di questo tipo si correlano, come evidenziato, al disincentivo del consumo di nuovo suolo tramite nuova 'sigillazione' / cementificazione. Vi sono però possibili svantaggi. Azioni così congegnate sono infatti comunque idonee a intensificare l'antropizzazione e quindi il carico urbanistico, rischiando di rendere i servizi sostanzialmente inadeguati rispetto alla popolazione insediata/insediabile, e quindi rischiando di "consumare" la risorsa 'territorio', pur nell'ipotetica conservazione della risorsa '*suolo*'.

3.1.b. *Calcoli vantaggiosi in termini di perequazione delle aree oggetto di trasformazione*
Descrizione: le decisioni di governo del territorio di tipo autoritativo presentano naturalmente un contenuto iniquo per i destinatari dell'azione amministrativa, nella misura in cui la destinazione impressa alla proprietà edilizia soddisfa o penalizza le aspettative edificatorie dei proprietari. Gli strumenti perequativi tendono a ridurre questa iniquità. Si pensi, fra tutti, al primo e più significativo istituto, quello del comparto edificatorio, in relazione al quale il Piano si limita a individuare e perimetrare il comparto attribuendovi un indice complessivo, ma l'articolazione specifica di destinazioni, indici e rapporti nell'area perimetrata è rimessa all'iniziativa dei proprietari, invitati a consorziarsi in base a criteri minimi di partecipazione previsti dalla legge, in un contesto ove il difetto di intesa è sanzionato con il possibile uso dello strumento espropriativo da parte dell'amministrazione, per l'attuazione degli interventi trasformativi in via autoritativa. Se si considera quale parametro esclusivo o prevalente quello della sostenibilità economica, la rigenerazione urbana può rivelarsi in concreto inadeguata a gestire il fenomeno dell'abbandono del patrimonio immobiliare, nella misura in cui essa risulti inidonea a esprimere un saldo positivo fra costi e benefici, considerando solo la *rendita di scambio* del bene rigenerato.
Principali fonti normative: art. 26 della legge urbanistica nazionale n. 1150/1942 ss.mm. ii.; legislazione regionale.
Vantaggi e svantaggi: il miglioramento del rapporto fra costi e benefici della rigenerazione nell'ottica della sua sostenibilità economica rappresenta in sé il principale vantaggio dell'uso degli strumenti perequativi nella prospettiva appena descritta. Il limite è invece rappresentato dalla inadeguata considerazione di altri parametri di sostenibilità, primo fra tutti il parametro socio-ambientale, che si correla invece alla *rendita di uso* del bene rigenerato, a sua volta riferibile a suoi impieghi declinati in

termini di maggiore equità, nella prospettiva della sua idoneità a rispondere a bisogni della collettività. In particolare la gestione del bene in modo da valorizzare la rendita di uso può rivelarsi funzionale a scongiurare uno dei rischi della rigenerazione, vale a dire l'incremento della rendita di scambio e la conseguente migrazione dei cittadini verso gli immobili non rigenerati, che per le ragioni esposte tendono ad addensarsi nelle periferie urbane.

3.1.c. *Uso dei crediti edificatori in aree diverse da dove sono generati*
Descrizione: talvolta, per favorire interventi di rigenerazione, i decisori pubblici usano lo strumento della facoltà di 'far migrare' i crediti edificatori in aree diverse da quelle ove si sono generati. Questa azione deriva per gemmazione dall'istituto del trasferimento di cubatura fra privati, come utilità potenziale e commercializzabile del diritto di proprietà. In particolare, l'amministrazione locale competente in materia urbanistica può usare la circolazione della volumetria per perseguire determinati obiettivi riconducibili alla propria missione istituzionale. In sostanza la cessione/circolazione di volumetria viene funzionalizzata verso finalità di natura perequativa (superare le disparità esistenti tra proprietari di aree appartenenti al medesimo comparto), compensativa (ripagare con strumenti diversi dal denaro il soggetto che subisce un esproprio per ragioni di pubblico interesse) o premiale (incentivare i privati a realizzare determinati interventi, remunerandoli con il riconoscimento di nuova capacità edificatoria). In alcune altre regioni si è prevista l'istituzione, a livello comunale, di un registro elettronico per i c.d. crediti edilizi.
Principali fonti normative: art. 5, c. 9 del d.l. 70/2011 (convertito nella l. 106/2011); legislazione regionale (art. 36 c. 2 l.r. Veneto 11/2004, art. 4 l.r. Veneto 14/2019).
Vantaggi e svantaggi: i fenomeni qui menzionati rappresentano un salto di qualità rispetto alla mera dimensione negoziale e bilaterale in cui era sorta la cessione di volumetria. La capacità edificatoria viene creata *ex novo* dalla pubblica amministrazione, nonché utilizzata come "merce di scambio" per indirizzare la condotta dei consociati e, in questo modo, raggiungere le finalità istituzionali affidate al soggetto pubblico. Si prevede che questa capacità edificatoria possa formare oggetto di fenomeni negoziali e circolatori anche a prescindere dall'effettiva titolarità di un fondo edificabile. Il predetto uso dei crediti edificatori presenta il *vantaggio* di incentivare la rigenerazione da parte dei privati, rendendola per essi più appetibile anche laddove si riveli scarsamente sostenibile dal punto di vista economico. Quanto invece agli *svantaggi*, si rinvia ai medesimi evidenziati a conclusione della prima sezione del par. 3.1.a.

3.1.d. *Monetizzazione degli standard urbanistici*
Descrizione: nella prassi la rigenerazione è stata talvolta favorita da elementi 'inquinanti' rispetto agli scopi di interesse pubblico. I fattori più comuni di tali elementi sono stati rappresentati dall'uso distorto della possibilità di demolizione e ricostruzione, anche innovativa e 'premiale', o, ancora, dalla possibilità di monetizzare il sacrificio degli standard urbanistici, secondo le previsioni di alcune leggi regionali, che si sono fatte strada in assenza di adeguati principi introdotti dalla legislazione statale.
Principali fonti normative: artt. 1-5 l.r. Abruzzo 16/2023; l.r. Calabria n. 25/2022.
Vantaggi e svantaggi: il limite principale della monetizzazione degli standard consiste nell'inquinamento degli scopi di interesse pubblico della rigenerazione, a vantaggio prevalente degli interessi dei privati che si impegnano nelle corrispondenti attività, delle quali si considera prevalentemente la sostenibilità economica per l'attuatore, senza tenere in adeguata considerazione la sostenibilità socio-ambientale per la collettività: come già precisato nel par. 3.1.a., a fronte del vantaggio rappresentato dall'oggettivo incentivo delle attività di rigenerazione, il rischio è in sostanza quello di intensificare

l'antropizzazione e quindi il carico urbanistico, rendendo i servizi sostanzialmente inadeguati rispetto alla popolazione insediata/insediabile, e quindi quello di "consumare" la risorsa 'territorio', pur nell'ipotetica conservazione della risorsa '*suolo*'. È inoltre elevato il pericolo di eccedere nelle azioni incentivanti, finendo per tradirne e anzi contrastarne il fine originario.

3.1.e. *Riduzione degli oneri di urbanizzazione*
Descrizione: sulla riduzione degli oneri di urbanizzazione per interventi di rigenerazione urbana occorre considerare due aspetti. Il primo è la qualificazione dell'intervento di rigenerazione urbana nell'ambito del recupero edilizio (cui è riconducibile la ristrutturazione edilizia, anche all'esito di demolizione e/o innovativa/premiale), o nell'ambito della nuova costruzione. Gli oneri di urbanizzazione sono infatti dovuti unicamente per il conseguimento del permesso di costruire, richiesto per i soli interventi di nuova costruzione, mentre per la ristrutturazione edilizia, anche innovativa, è sufficiente in genere il titolo più leggero conseguito all'esito di Scia, che non è economicamente oneroso. In questo caso l'incentivo può consistere o in un abbattimento dell'onere economico dovuto dal soggetto legittimato all'intervento oppure nello "scomputo" delle opere di urbanizzazione da realizzare.
Principali fonti normative: artt. 3, c. 1, lett. d), e 16, d.P.R. n. 380/2001; l. n. 164/2014; art. 242-bis, d.lgs. n. 152/2006; d.lgs. n. 36/2023; art. 21 l.r. Lombardia n. 26/2003.
Vantaggi e svantaggi: i vantaggi di azioni di questo tipo risiedono nella loro idoneità a favorire interventi di recupero/rigenerazione in luogo di interventi di nuova edificazione implicanti il consumo di nuovo suolo. Gli svantaggi si correlano a una riduzione degli introiti per l'amministrazione comunale, oltre che a possibili carichi non controllati di nuova urbanizzazione.

3.1.f. *Variazioni nelle destinazioni d'uso*
Descrizione: i primi interventi normativi statali che funzionalizzano le variazioni delle destinazioni d'uso ad attività di rigenerazione in senso lato sono stati adottati a inizio degli anni Duemila sull'onda lunga delle privatizzazioni e delle dismissioni di beni pubblici, avviate a partire dagli anni '90 del secolo scorso. La variazione della destinazione d'uso consiste nel consentire usi diversi dell'immobile o dell'unità immobiliare tra alcune categorie funzionali. Le variazioni possono intervenire, con diversa intensità regolativa, all'interno della stessa categoria funzionale o tra categorie funzionali.
Principali fonti normative: art. 23-*ter*, d.P.R. n. 380/2001; art. 5, c. 9, d.l. n. 70/2011, convertito nella l. n. 106/2011; art. 40-bis, l.r. Lombardia 12/2005; l.r. Lazio n. 7/2017.
Vantaggi e svantaggi: pur nell'ambito di un disgregato quadro normativo, la disciplina regionale e quella nazionale sono espressione di un approccio comune. Le variazioni nelle destinazioni d'uso risultano strumenti che, se da un lato assicurano l'apporto del privato nella riqualificazione del costruito, dall'altro possono contraddire gli scopi di rigenerazione che le stesse norme individuano. Si può indebolire, in generale, la coerenza rispetto ai fini pubblici. La rigenerazione a guida prettamente privata, inoltre, rischia di applicarsi solo ove sussista un interesse privato all'investimento e, per l'effetto, di non trovare attuazione in quelle zone a bassa attrattività imprenditoriale che più di altre necessiterebbero degli interventi rigenerativi. Esistono peraltro alcuni strumenti per arginare queste derive, ma essi risultano scarsamente o niente affatto utilizzati: si pensi all'art. 16, c. 4, del d.P.R. 380/2001, ove si prevede che, in caso di variazione della destinazione d'uso a esclusivo vantaggio degli interessi privati, il 50% del maggior valore conseguito dall'immobile oggetto di intervento sia destinato al capitolo di bilancio comunale riservato al finanziamento dei servizi di pubblica utilità. Ancora,

per prevenire questi esiti potrebbe rivelarsi utile adottare politiche di 'protezione antigentrificazione' e inclusione abitativa, ad esempio introducendo misure vincolanti per evitare l'espulsione delle comunità locali e agendo prioritariamente sulla regolazione delle destinazioni post-rigenerazione (di tipo abitativo, commerciale, turistico), in modo da favorire l'uso residenziale stabile e contrastare dinamiche speculative.

3.1.g. *Incrementi volumetrici e deroghe ai vincoli*
Descrizione: al fine di incentivare, fra l'altro, attività di rigenerazione urbana, la normativa statale e/o regionale ha previsto varie misure premiali, come gli incrementi volumetrici, i trasferimenti di volumetria, la possibilità di derogare a vincoli preesistenti.
Principali fonti normative: art. 5, c. 9, d.l. n. 70/2011 (convertito, con modificazioni, nella l. 106/2011); art. 3, c. 1, lett. d), d.P.R. n. 380/2001; artt. 124 ss. l.r. Toscana n. 65/2014.
Vantaggi e svantaggi: anche per le misure indicate nella presente sezione, come per quelle indicate nelle sezioni precedenti, i vantaggi tipici risiedono nella loro idoneità a favorire interventi di recupero/rigenerazione in luogo di interventi di nuova edificazione implicanti il consumo di nuovo suolo. Gli svantaggi si correlano ai rischi già evidenziati a conclusione del par. 3.1.a.

3.2. **Applicazione estensiva della ristrutturazione edilizia**
3.2.a. *Demolizione e ricostruzione*
Descrizione: è possibile realizzare interventi di ristrutturazione edilizia mediante demolizione e ricostruzione mutando sagoma, prospetti, sedime e caratteristiche planivolumetriche e tipologiche, con le innovazioni necessarie per l'adeguamento alla normativa antisismica, per l'applicazione della normativa sull'accessibilità, per l'installazione di impianti tecnologici e per l'efficientamento energetico. Inoltre, l'immobile ricostruito dopo la demolizione può sviluppare una volumetria maggiore rispetto al precedente immobile, sia pure nei soli casi espressamente previsti dalla legislazione vigente o dagli strumenti urbanistici comunali, peraltro "anche" (e, quindi, non esclusivamente) per promuovere interventi di rigenerazione urbana. Se in origine i concetti di "fedele ricostruzione" e di necessario rispetto della sagoma e della volumetria preesistenti rendevano più agevole tracciare la linea di confine tra ristrutturazione edilizia, ancorché pesante, e nuova costruzione, l'eliminazione di tali limiti ha reso più arduo il compito dell'interprete. In giurisprudenza, dapprima è stato richiesto che il nuovo edificio presentasse la medesima sagoma di quello preesistente; in seguito che vi fosse coincidenza quantomeno con la consistenza e le caratteristiche planivolumetriche e architettoniche. Più recentemente la giurisprudenza amministrativa ha precisato che occorre conservare sempre una identificabile linea distintiva tra le nozioni di ristrutturazione edilizia e di nuova costruzione, potendo configurarsi la prima solo quando le modifiche volumetriche e di sagoma siano di portata limitata e comunque riconducibili all'organismo preesistente. Da ultimo si è tuttavia assistito a un'ulteriore evoluzione, avendo infatti il giudice amministrativo rilevato che la ratio perseguita dal legislatore con le più recenti riforme ha allentato il requisito della continuità, essendosi prevista la possibilità di realizzare un edificio con caratteristiche diverse dal precedente, e anche su un diverso "sedime".
Principali fonti normative: art. 3, c. 1, lett. d), d.P.R. n. 380/2001.
Vantaggi e svantaggi: anche per le misure indicate nel corrente paragrafo, come per quelle indicate nei paragrafi precedenti, i vantaggi di azioni di questo tipo risiedono nella loro idoneità a favorire interventi di recupero/rigenerazione in luogo di interventi di nuova edificazione implicanti il consumo di nuovo suolo. Gli svantaggi si correlano ai rischi già evidenziati a conclusione del par. 3.1.a.

Box 8 - *Efficientamento energetico mediante demolizione e ricostruzione di un edificio scolastico (Comune di Pescara)*

La scuola media "Giuseppe Mazzini", sita nel Comune di Pescara, era ospitata in un complesso immobiliare sito in viale Regina Margherita, composto da due corpi di fabbrica principali e un terzo corpo adibito a palestra, realizzati nel 1963. Gli edifici, in ragione della loro vetustà, presentavano valori di efficienza energetica estremamente bassi e un elevato indice di vulnerabilità sismica.
L'Amministrazione comunale ha quindi analizzato le possibili alternative per intervenire sugli edifici, rendendoli energeticamente efficienti e sismicamente adeguati. Sono state considerate tre possibilità: i) la c.d. opzione zero, ossia non intervenire in modo radicale, continuando con la mera manutenzione ordinaria; ii) un radicale intervento di manutenzione straordinaria, al fine di migliorare le prestazioni energetiche e sismiche; iii) la realizzazione di un intervento di ristrutturazione edilizia nella forma di cui all'art. 3, comma 1, lett. d) del d.P.R. n. 380/2001, ossia la demolizione dell'intero edificio e la sua ricostruzione, anche utilizzando sagome e organizzazioni tipologico-funzionali diverse, di modo da configurare un livello di efficienza energetica notevolmente migliorato e adeguando la scuola ai più recenti orientamenti in tema di didattica.
L'analisi ha innanzitutto escluso la c.d. opzione zero, la quale avrebbe sì determinato un notevole risparmio di spesa ed evitato i disagi dovuti alla temporanea necessità di delocalizzare le attività didattiche per il tempo necessario a realizzare i lavori previsti dalle altre due alternative, ma avrebbe di contro solo posticipato la necessità di affrontare una situazione di degrado strutturale ed energetico già elevata e comunque crescente. L'analisi ha poi condotto a preferire la terza opzione, in quanto la stessa, a fronte di costi solo leggermente superiori a quelli che sarebbero stati sostenuti per realizzare interventi di manutenzione straordinaria che coinvolgessero anche gli elementi strutturali dell'edificio, offriva la possibilità di un miglioramento della scuola anche in termini prestazionali.
La scelta di demolire e ricostruire l'immobile ha inoltre consentito di razionalizzare gli spazi, diminuendo il consumo di suolo e incrementando la superficie libera permeabile rispetto a quella preesistente, così aumentando anche la superficie verde esterna a disposizione per le attività didattiche all'aria aperta.

3.3. **Strumenti consensuali di azione**

3.3.a. *Procedure per il riuso temporaneo*

Descrizione: l'art. 23-quater del Testo unico per l'edilizia ammette l'uso temporaneo di edifici e aree per destinazioni diverse da quelle previste dallo strumento urbanistico «allo scopo di attivare processi di rigenerazione urbana, di riqualificazione di aree urbane degradate, di recupero e valorizzazione di immobili e spazi urbani dismessi o in via di dismissione e favorire, nel contempo, lo sviluppo di iniziative economiche, sociali, culturali o di recupero ambientale». In questo paragrafo l'uso temporaneo è considerato esclusivamente con riferimento ai beni di natura privata ed è disciplinato da una convenzione che ne regola, fra l'altro, la durata e le modalità di eventuale proroga. La convenzione costituisce titolo per l'uso temporaneo e per l'esecuzione di eventuali interventi di adeguamento e non comporta però il mutamento della destinazione d'uso dei suoli e delle unità immobiliari interessate.
Principali fonti normative: art. 23-quater, d.P.R. n. 380/2001.
Vantaggi e svantaggi: lo strumento presenta il vantaggio di favorire l'investimento privato, ricorrendo, sia pure in via transitoria, a usi diversi da quelli stabiliti negli strumenti urbanistici, ancorché orientati al perseguimento e al soddisfacimento

degli interessi della collettività. I principali svantaggi si correlano: a) all'assenza di un termine massimo di durata, che si presta a contraddire il concetto di temporaneità e può pertanto essere fonte di contestazioni/incertezze, anche in relazione alla gestione successiva alla cessazione dell'uso temporaneo; b) alla circostanza che la maggiore funzionalità dello strumento ad accrescere il valore d'uso del bene, piuttosto che il suo valore di scambio, potrebbe causare qualche difficoltà ad attrarre capitali privati.

4. Indicazioni di policy per la governance e l'amministrazione dei processi di contrasto all'abbandono dei territori e al disuso di beni immobili

(a cura di Francesca Di Lascio)

Scopo della presente Sezione è di fornire alcune indicazioni di *policy* utili a orientare le scelte di indirizzo collocate a monte della definizione delle politiche pubbliche in materia di rigenerazione. Gli indirizzi che si propongono mirano altresì a sottolineare la rilevanza di principi e regole di azione utili per orientare le decisioni amministrative e per accrescere l'effettività dei processi di ricostruzione del valore di territori e di immobili, così da garantirne condizioni ottimali di uso da parte dei cittadini.

4.1. **Costruire politiche pubbliche per prevenire il disuso e l'abbandono**

Le *Linee guida* indicano risorse e strumenti che, se impiegati correttamente e in un contesto di azione favorevole, sono in grado di invertire il dis-valore generato dall'abbandono dei territori e dal disuso degli immobili.

Occorre tuttavia considerare che l'attivazione dei processi di rigenerazione non è indifferente in termini di costi per l'amministrazione. Non ci si riferisce qui solo ai costi diretti, ovvero alle risorse finanziarie necessarie per portare a compimento i progetti di rigenerazione e alle connesse voci di spesa, bensì anche ai costi indiretti, di natura organizzativa e procedurale, gravanti sui soggetti istituzionali chiamati ad attuare gli indirizzi politici in materia.

I costi da ultimo richiamati tendono, peraltro, a crescere in misura direttamente proporzionale in rapporto ad alcuni fattori. In primo luogo, alla dimensione dell'area interessata dalla rigenerazione: quanto maggiore è questa, più i costi aumentano. In secondo luogo, i costi aumentano in funzione della tipologia di beni presenti nella medesima area. In particolare, nell'abbandono dei territori (ma, in alcuni casi, anche nel disuso di beni immobili) coesistono beni artificiali e beni naturali. I secondi hanno, per loro stessa consistenza fisica, tempi molto lunghi di ricostituzione alle condizioni originarie e il loro ripristino, che può essere funzionale o complementare all'attuazione dei progetti di rigenerazione degli usi, presenta costi tendenzialmente elevati. È, inoltre, caratterizzato da un certo margine di incertezza quanto alla buona riuscita del progetto, il cui fallimento potrebbe anche non dipendere dall'azione antropica ma da fattori ambientali. Si pensi, ad esempio, all'influenza delle maree sul ripascimento delle spiagge nel contesto della rigenerazione di un parco costiero o al rimboschimento di aree verdi nel contesto di un progetto di rigenerazione di un parco urbano.

Le politiche pubbliche in materia di rigenerazione dovrebbero, quindi, essere innanzitutto orientate a **prevenire il verificarsi di fenomeni di abbandono e di disuso**, così che sia possibile ridurre, nel complesso, i costi diretti e indiretti delle azioni di contrasto ad eventi già intercorsi.

L'accoglimento di tale prospettiva richiede, innanzitutto, che i decisori politici possano disporre dei dati e delle informazioni relativi ai pregressi casi di abbandono e di disuso. Dovrebbero altresì disporre di elaborazioni volte a mettere in evidenza le correlazioni

tra il ricorrere dei fenomeni di abbandono e di disuso e gli ambiti territoriali e/o i contesti socio-ambientali di riferimento in cui gli stessi si verificano.
In questi termini, la disponibilità del patrimonio conoscitivo pubblico è elemento essenziale per la definizione di politiche pubbliche poiché:
1) consente di esaminare a monte il contesto in cui i fenomeni si collocano, agevolando la fase istruttoria;
2) è alla base della costruzione di indicatori predittivi ('red flags') da impiegare per contrastare l'avvio dei 'fallimenti' mediante l'attivazione di meccanismi in grado di invertire le tendenze all'abbandono e al disuso.

4.2. **Analizzare in via preventiva l'impatto dei progetti di contrasto al disuso e all'abbandono**

Alla presa d'atto di fenomeni di abbandono dei territori e di disuso degli immobili, segue la scelta dei progetti da riconoscere come prioritari per 'invertire la rotta'.
Tuttavia, i progetti di rigenerazione degli usi non devono necessariamente essere preceduti da un'analisi di impatto ovvero da **uno studio preventivo redatto dall'amministrazione chiamata a realizzare il progetto nel contesto più ampio delle politiche pubbliche di settore e volto a valutarne in modo analitico gli effetti attesi**.
Questa mancanza potrebbe dipendere dalla ricorrente attivazione di processi di rigenerazione 'a progetto' non inseriti nel contesto pianificatorio, in cui tempi di attivazione e di realizzazione dei processi sono fortemente dipendenti dall'aggiudicazione di risorse (europee o nazionali), di cui l'amministrazione non dispone in via ordinaria. Potrebbero, in altri termini, essere i tempi di risposta ai bandi per il finanziamento a non lasciare margini all'analisi preventiva di impatto.
Il *gap* temporale potrebbe, però, essere colmato mediante la redazione di un **modello-tipo di analisi di impatto**, sulla scia, ad esempio, di quanto avviene per l'Analisi di Impatto della Regolazione e per la Valutazione di Impatto della Regolazione ai sensi del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 169 del 2017 e della direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 16 febbraio 2018. Questo documento dovrebbe tenere conto del fatto che gli effetti attesi dai progetti di rigenerazione degli usi sono sempre multidimensionali, in grado cioè di incidere su più aspetti del contesto territoriale e/o urbano in cui si inseriscono. L'analisi di impatto dovrà, quindi, avere carattere interdisciplinare, basandosi su indicatori multifattoriali in grado di misurare il valore atteso dall'attuazione del progetto da prospettive diverse (impatto economico, impatto sociale, impatto ambientale, impatto per la salute, ecc.), per poi giungere a selezionare il modello di regolazione ottimale rispetto al caso concreto e a collegarvi gli strumenti giuridici più adeguati al raggiungimento delle finalità.
L'analisi di impatto potrà anche avere **carattere transdisciplinare** ovvero porre attenzione non solo ai punti di contatto tra le diverse discipline ma anche al rapporto diretto tra queste e l'ambito territoriale di interesse. Con riferimento a quest'ultimo aspetto, l'analisi di impatto dovrà **garantire il collegamento tra risultati attesi e rappresentanza degli interessi** attraverso lo svolgimento di consultazioni con i portatori di interesse di riferimento nel caso concreto. Al riguardo, sarebbe opportuno definire, ad esempio mediante l'adozione di un apposito regolamento, le modalità di svolgimento delle consultazioni e la misura di 'cogenza' delle proposte avanzate dai portatori di interesse nell'assunzione della decisione finale, così che sia chiaro a priori se l'amministrazione procedente intende riconoscere effettività alle medesime consultazioni.
Lo stesso regolamento dovrebbe anche chiarire se l'analisi di impatto debba o meno essere motivata. O, meglio, se l'amministrazione procedente debba esprimere con chiarezza le ragioni che l'hanno portata a favorire un progetto in luogo di un

altro. L'atto amministrativo di scelta del progetto è, infatti, interno al processo di rigenerazione degli usi. Essendo qualificabile come atto generale privo di destinatari immediatamente individuabili, non può dunque farsi riferimento a un vero e proprio obbligo di motivazione nel senso indicato dalla legge sul procedimento. Tuttavia, l'espressione delle ragioni di scelta tra più opzioni concorrerebbe ad accrescere il favore per le decisioni assunte dall'amministrazione procedente da parte dei soggetti che fruiranno degli effetti favorevoli generati dal progetto di rigenerazione.
Quanto ai profili organizzativi, l'analisi di impatto dovrebbe essere svolta, in seno all'amministrazione interessata, da un **organismo collegiale** (ad esempio, nella forma di una commissione), rappresentativo delle diverse dimensioni di studio del fenomeno di abbandono e/o di disuso.

4.3. **Accrescere le competenze tecniche**
Nell'analisi degli strumenti normativi di cui alle Sezioni 2 e 3 si è più volte osservato come la **tecnicità** insita nei medesimi strumenti nonché nelle procedure connesse al loro utilizzo renda opportuna la costituzione di uffici dedicati ai processi e ai progetti di rigenerazione degli usi. All'interno di tali unità organizzative, collocate nella struttura dell'amministrazione procedente, dovrebbe pertanto essere impiegato personale con **competenze tecniche di natura non solo giuridica**.
Ad esempio, grande rilievo assumono professionalità in grado di gestire in modo efficace la fase di reperimento di risorse mediante la partecipazione a bandi (competitivi o non) e, al contempo, procedure di rendicontazione dei fondi ottenuti. Quest'ultima acquista, peraltro, una importanza ancora maggiore quando il progetto di rigenerazione degli usi è finanziato con fondi europei, il cui impiego è soggetto, come noto, a stringenti procedure di imputazione delle spese sostenute.
In merito, potrebbe porsi il **problema del reperimento del personale adeguato** da impiegare nelle strutture interne di governo dei processi di rigenerazione. Qualora lo stesso non sia presente nell'amministrazione interessata (fenomeno non improbabile se si tiene conto che, per la grande maggior parte, il riferimento è ad amministrazioni comunali, anche di piccole dimensioni e in cui la dotazione organica è ridotta), le vie possibili di composizione dell'unità tecnica potrebbero essere quattro:
1) impiego delle ordinarie procedure di comando e mobilità per attrarre personale da altre amministrazioni;
2) promozione di forme associate di gestione dei progetti di rigenerazione con coinvolgimento di più amministrazioni territoriali;
3) avvio di percorsi di formazione tecnica e/o di riconversione professionale del personale già in servizio;
4) avvio di procedure di reclutamento. In proposito, si osserva come solo le prime delle opzioni proposte siano, per lo più, senza costi per l'amministrazione interessata.

Le opzioni sub 3) e sub 4), infatti, genererebbero costi diretti derivanti in un caso dal costo della formazione e nell'altro dal costo delle retribuzioni del personale neo-assunto.
4.4. **Costruire una *governance* condivisa dei processi**
I processi di rigenerazione degli usi volti a contrastare i fenomeni di abbandono dei territori e di disuso degli immobili possono presentare un elevato grado di complessità procedurale, in specie quando qualificabili come interventi di macro-rigenerazione (con ciò intendendo progetti che interessano non un solo immobile ma interi quadranti urbani o intere aree periurbane) oppure quando coinvolgono beni ambientali. In queste ipotesi, **l'attuazione dei processi può richiedere una sinergia tra più amministrazioni**

laddove le stesse siano a vario titolo coinvolte dall'attuazione del progetto e, dunque, ne siano co-titolari.
In altri casi, la ***governance* condivisa** è doverosa e dipende dalle risorse impiegate per sostenere la fattibilità economico-finanziaria del progetto: si pensi allo stanziamento di fondi statali o regionali in favore di progetti proposti e realizzati dai comuni. Nelle ipotesi richiamate la *governance* condivisa dei processi è necessitata. Per questo, potrà trovare un fondamento indiretto nelle fonti di riferimento (come accaduto, ad esempio, per i progetti realizzati a valere su risorse stanziate dal PNRR) oppure sarà articolata in modo autonomo da parte delle amministrazioni coinvolte.
In questo secondo caso, ovvero nella rigenerazione per progetto, il grado di autonomia delle amministrazioni territoriali (comunali, in specie) nella gestione dei processi apparirà limitato poiché la *governance* condivisa poggia sull'impiego di fondi non propri e ha l'obiettivo di garantirne il corretto utilizzo anche in considerazione del fatto che l'amministrazione cui compete lo stanziamento potrebbe a sua volta dover rendicontare ad altro soggetto pubblico (è il caso delle regioni che distribuiscono fondi europei ai comuni).
L'autonomia comunale è invece più marcata quando i progetti di rigenerazione degli usi sono finanziati con fondi stanziati in attuazione delle priorità indicate in sede di pianificazione poiché in questo caso l'imputazione delle risorse al progetto è nella piena disponibilità dell'amministrazione comunale.
In tale contesto, se il progetto interessa più amministrazioni, quella proponente (cui spetta condurre il processo di rigenerazione e le connesse procedure attuative) potrà promuovere forme di accordo con altre amministrazioni di matrice volontaria e cooperativa avvalendosi, ad esempio, dei modelli proposti dal decreto legislativo n. 267 del 2000 (accordi di programma, convenzioni, ecc.).
Resta ferma la necessità che siano previsti e applicati **meccanismi sostitutivi e riparatori in caso di inerzia nella fase esecutiva dei progetti** sia quando la stessa è dovuta all'inazione dell'amministrazione proponente, sia quando conseguente alla mancata esecuzione di attività affidate a soggetti privati coinvolti nel progetto di rigenerazione sulla base degli strumenti richiamati nella Sezione n. 3.

4.5. **Manutenere il valore generato e potenziare l'amministrazione condivisa**

L'attuazione dei progetti di rigenerazione volta al contrasto dell'abbandono e del disuso rappresenta il primo (fondamentale) passo per la ricostituzione di un 'valore' sociale ed ambientale riconoscibile in capo ai territori e agli immobili interessati.
Affinché il valore permanga nel tempo e gli effetti attesi dai progetti continuino ad apportare i benefici attesi alle collettività territoriali, occorre però attribuire la dovuta rilevanza, oltre alla fase di realizzazione degli interventi, alla successiva **fase manutentiva**.
L'esercizio della funzione di manutenzione dei territori e degli immobili è, invece, spesso fallimentare e questo favorisce il ritorno dell'abbandono e del disuso anche dopo ingenti investimenti di risorse pubbliche. Tra le ragioni che potrebbero giustificare la tendenza richiamata, è possibile citarne due.
In primo luogo, si potrebbe porre un problema di organizzazione interna: la funzione di realizzazione degli interventi di rigenerazione e quella di manutenzione sono, infatti, tradizionalmente affidate a uffici diversi perché qualificate, ai fini dell'imputazione delle spese, a voci di bilancio diverse. Ne consegue che, in assenza di un processo circolare di 'attenzione' al progetto di rigenerazione in cui tutti gli uffici coinvolti sono chiamati a cooperare tra loro, la frammentazione delle competenze e delle responsabilità rischia di inficiare la perduranza nel tempo del valore generato dal progetto.
La tendenza descritta potrebbe essere contrastata attraverso il corretto funzionamento

di informative sullo stato degli interventi, l'esecuzione di controlli periodici volti a mappare l'attivazione di red flags che farebbero presumere un nuovo riavvio dei fenomeni di abbandono e disuso, l'impiego di meccanismi sostitutivi in caso di inerzia e il riconoscimento chiaro di responsabilità in caso di cattiva amministrazione.
In secondo luogo, se la rigenerazione è finanziata con fondi slegati dall'ordinaria pianificazione delle trasformazioni territoriali e urbane, questi ultimi coprono le spese di realizzazione degli interventi progettuali ma non quelle della successiva manutenzione. Ciò significa che i successivi interventi di ordinaria amministrazione graveranno sul bilancio delle amministrazioni deputate alla gestione e alla cura degli spazi e degli immobili rigenerati e la loro effettività sarà, quindi, strettamente dipendente dalle disponibilità proprie di ciascun ente. Questa seconda criticità può essere contrastata attraverso il potenziamento del ricorso agli strumenti dell'amministrazione condivisa. Il coinvolgimento della cittadinanza nelle azioni di manutenzione (in specie degli immobili, ma non solo) rappresenta, infatti, uno dei possibili oggetti dei patti di collaborazione, come dimostrano le numerose esperienze in materia. L'uso di questi meccanismi permetterebbe all'amministrazione di sopperire alla carenza di risorse per l'ordinaria manutenzione dei progetti di rigenerazione, con l'effetto di preservarne gli effetti e il valore anche nel medio e lungo periodo (o, quantomeno, fino a nuove decisioni inerenti ulteriori modifiche alle destinazioni d'uso).
Il proficuo funzionamento degli strumenti dell'amministrazione condivisa impone però che, in assenza di istanze partecipative espresse da parte dei cittadini, in forma singola e/o associata, sia l'amministrazione a rivestire sia il ruolo di 'promotore' nell'avvio dei processi di co-manutenzione, sia quello di 'facilitatore' dei medesimi processi attraverso l'eliminazione di ostacoli regolatori non necessari per garantire la legittimità dei procedimenti di riconoscimento delle relazioni di amministrazione condivisa.
Si osserva, infine, che le questioni poste dovrebbero presentarsi in misura minore nel caso di progetti di rigenerazione attuati mediante investimenti di risorse private: in questa ipotesi i meccanismi di remunerazione dei finanziatori non pubblici che, a monte, hanno reso appetibile il progetto di rigenerazione, dovrebbero infatti svolgere un ruolo compensativo.