



## Workshop 9

Territori dell'abusivismo nel mezzogiorno contemporaneo. Temi e prospettive d'innovazione progettuale e politica

—

**Coordinatori:** Giuseppe Trombino, Federico Zanfi

**Discussants:** Francesco Curci, Enrico Formato, Laura Saija

La pubblicazione degli Atti della XIX Conferenza nazionale SIU è il risultato di tutti i papers accettati alla conferenza. Solo gli autori regolarmente iscritti alla conferenza sono stati inseriti nella pubblicazione. Ogni paper può essere citato come parte degli "Atti della XIX Conferenza nazionale SIU, Cambiamenti. Responsabilità e strumenti per l'urbanistica al servizio del paese, Catania 16-18 giugno 2016, Planum Publisher, Roma-Milano 2017.

© Copyright 2017



Roma-Milano

ISBN 9788899237080

Volume pubblicato digitalmente nel mese di marzo 2017

Pubblicazione disponibile su [www.planum.net](http://www.planum.net) | Planum Publisher

È vietata la riproduzione, anche parziale, con qualsiasi mezzo effettuata, anche ad uso interno e didattico, non autorizzata. Diritti di traduzione, di memorizzazione elettronica, di riproduzione e di adattamento, totale o parziale con qualsiasi mezzo sono riservati per tutti i Paesi.



# TERRITORI DELL'ABUSIVISMO NEL MEZZOGIORNO CONTEMPORANEO. TEMI E PROSPETTIVE D'INNOVAZIONE PROGETTUALE E POLITICA

**Coordinatori:** Giuseppe Trombino, Federico Zanfi

**Discussants:** Francesco Curci, Enrico Formato, Laura Saija

A oltre trent'anni dalla L. 47/1985, molte delle questioni implicate dal fenomeno dell'abusivismo edilizio nel Mezzogiorno rimangono non solo irrisolte, ma hanno assunto una gravità e una complessità uniche. Di fronte al fallimento del recupero urbanistico, alla sregolazione sociale e all'emergenza ambientale, il dibattito accademico, da sempre poco alimentato, si è progressivamente ritratto, finendo con l'evitare un fenomeno che resta – sebbene in forma non esclusiva – campo di responsabilità e tema di lavoro degli urbanisti.

Il workshop si propone di riprendere il discorso invitando al confronto due generi di contributi. Da un lato, esplorazioni nelle forme materiali e sociali che la città abusiva contemporanea ha assunto nelle regioni del Mezzogiorno. Da un altro lato, proposte d'innovazione per gli approcci e gli strumenti che sono oggi sul tavolo dell'urbanista, anche rivedendo laicamente i paradigmi su cui si è fondata la legge di condono edilizio.

## PAPER DISCUSSI

**Territori dell'abusivismo: Agrigento e il suo hinterland**  
Giuseppe Abbate

**Rischio naturale e rischio costruito nel recupero della città abusiva**  
Annie Attademo

**Insedimenti irregolari e rischi territoriali lungo i litorali del Val di Noto. Percorsi di progetto per la città costiera resiliente**  
Luca Barbarossa, Riccardo Privitera, Francesco Martinico

**Il mondo comincia fuori al tuo portone. Abitare abusivo a Casal di Principe**  
Gilda Berruti

**Insedimenti abusivi e utilizzazioni agricole: quale futuro nelle aree interne delle regioni meridionali**  
Donatella Cialdea, Nicola Quercio

**Molteplici realtà: illegalità diffusa e risorse latenti a Castel Volturno**  
Raffaella Fucile, Luca Di Figlia

**Dalla "città stradale" alla "metropoli paesaggio": un nuovo ciclo di vita per i territori dell'abusivismo di Reggio Calabria**  
Vincenzo Giofrè

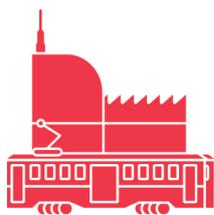
**Abusivismo costiero in Puglia. Verso una nuova stagione di politiche e strumenti**  
Nicola Martinelli, Silvana Milella, Mariella Annese, Teresa P. Pagnelli, Vito D'Onghia

**La marginalità socio-spaziale di gruppi di popolazioni migranti. Il caso di Castel Volturno**  
Marika Miano  
**La costa bloccata: quali scenari per l'abusivismo di Triscina**  
Antonio Pacino

**Abusivismo in Sicilia, dal Piano di Recupero alla rigenerazione urbana. Il caso di Misilmeri**  
Silvia Verace

**Mafie e abusivismo edilizio: convergenze e distanze**  
Alberto Ziparo, Andrea Alcalini





Atti della XIX Conferenza Nazionale SIU  
**CAMBIAMENTI. Responsabilità e strumenti  
per l'urbanistica al servizio del paese**  
Catania, 16-18 giugno 2016

 Planum Publisher  
ISBN 9788899237080

## Territori dell'abusivismo: Agrigento e il suo hinterland

**Giuseppe Abbate**

Università degli Studi di Palermo  
Dipartimento di Architettura  
Email: [giuseppe.abbate@unipa.it](mailto:giuseppe.abbate@unipa.it)  
Tel: 091 23865431

### Abstract

In Sicilia, le pesanti ricadute dell'abusivismo edilizio sulla qualità del paesaggio, sul corretto sviluppo urbanistico, sull'economia e sulla sicurezza del territorio, hanno ormai compromesso, solitamente in maniera irreversibile, l'immagine di diversi centri urbani e di interi tratti di costa. In quest'ottica Agrigento e il suo hinterland costituiscono un esempio emblematico in cui il dilagare dell'abusivismo edilizio è espressione di un malcostume diffuso, rimasto per anni impunito. Il fenomeno dell'abusivismo nel territorio agrigentino investe, senza eccezione alcuna, tutti i centri urbani gravitanti attorno al capoluogo, anche se in maniera differenziata. Le maggiori percentuali di edilizia illegale interessano, oltre che la città di Agrigento, quei centri urbani con popolazione superiore ai 15.000 abitanti la cui espansione è avvenuta prescindendo dalla tutela dei caratteri storici, artistici, archeologici, paesaggistico-ambientali ed idrogeologici. L'abusivismo edilizio non ha risparmiato neanche la Valle dei Templi dove ad oggi, all'interno dell'area sottoposta a vincolo di inedificabilità assoluta, sono state censite circa 700 costruzioni realizzate illegalmente. Il contributo, a partire da una riflessione sulla manovra non risolutiva dei condoni, esplora le forme dell'abusivismo edilizio nel territorio agrigentino. Un territorio straordinariamente ricco di risorse naturalistico-ambientali e storico-culturali, per il quale non è facile formulare un progetto capace di rispondere alla crescente domanda sociale di riprendere il dialogo, per troppo tempo interrotto, con il paesaggio.

**Parole chiave:** illegal building, urban growth, landscape.

### 1 | Uno sguardo al contesto territoriale

Il sistema insediativo del territorio agrigentino comprende 43 comuni con una popolazione complessiva di 448.831 unità e una densità abitativa di 143,03 ab. / Km<sup>2</sup>, tra le più basse della Sicilia<sup>1</sup>. La distribuzione dei pesi insediativi appare tuttavia squilibrata a vantaggio dei centri della costa. A parte i centri urbani di Ribera e Canicattì, la maggior parte dei centri disposti lungo la fascia costiera (Licata, Palma di Montechiaro, Agrigento, Sciacca e Menfi) si presentano dimensionalmente più forti, rispetto a quelli dell'entroterra, dove viceversa prevale la presenza di centri di piccola e piccolissima dimensione.

Nell'ambito territoriale di riferimento, costituito da luoghi particolarmente ricchi di valori geologici, faunistici, botanici, ma anche storico-archeologici, ricadono: una porzione del Parco dei Monti Sicani; 8 riserve naturali<sup>2</sup>; 17 Siti di Interesse Comunitario (SIC); una Zona di Protezione Speciale (ZPS) e la straordinaria scogliera detta "Scala dei Turchi" nel Comune di Realmonte. Oltre all'imponente patrimonio archeologico della Valle dei Templi di Agrigento, dichiarata nel 1997 dall'Unesco 'Patrimonio dell'Umanità', il territorio agrigentino presenta altre importanti testimonianze archeologiche come i resti

<sup>1</sup> Dati ISTAT al 31/12/2013.

<sup>2</sup> Si tratta delle seguenti riserve naturali: "Torre Salsa", nel comune di Siculiana; "Macalube di Aragona"; "Foce del fiume Platani", nell'area tra Eraclea Minoa e la spiaggia di Borgo Bonsignore; "Foce del fiume Belice e dune limitrofe", prossima ai confini con il Trapanese; "Monti di Palazzo Adriano e Valle del Sosio", ricadente nei territori di Bivona e Burgio nell'agrigentino e di Chiusa Sclafani e Palazzo Adriano nel Palermitano; "Monte Genuardo e Santa Maria del Bosco", nei territori di Sambuca di Sicilia, nell'agrigentino, Contessa Entellina e Giuliana, nel palermitano; "Monte Cammarata", nei territori di Cammarata, San Giovanni Gemini e Santo Stefano Quisquina; "Grotta di Sant'Angelo Muxaro"(complesso carsico delle Grotte dell'acqua).

dell'insediamento greco di Eraclea Minoa, le ville romane nei comuni di Realmonte, di Montallegro e di Aragona e le necropoli di Raffadali, Sant'Elisabetta e Aragona. L'ambito presenta inoltre una concentrazione di insediamenti storici diffusi nel territorio, di siti minerari e di resti di archeologia industriale (Realmonte, Aragona, Sant' Elisabetta).

I centri urbani del territorio agrigentino sono costituiti prevalentemente da insediamenti di nuova fondazione. I centri di origine medioevale sono solamente Agrigento, Siculiana, S. Angelo Muxaro, Raffadali, Favara e Naro. Tra questi, Agrigento, Naro e Favara, si distinguono per la presenza, nei rispettivi centri storici, di edifici di particolare pregio storico-architettonico, ma tutti i centri urbani, indistintamente, versano in condizioni di degrado, se si eccettua il restauro di alcuni edifici specialistici religiosi e di pochi palazzi nobiliari, e sono interessati da fenomeni di abbandono e spopolamento.

Tra i detrattori del contesto territoriale si può annoverare l'abbandono delle campagne; la distanza dalle strutture aeroportuali dell'Isola e dalle connessioni autostradali; la carenza di ricettività turistica e alberghiera; la scadente qualità dei nuovi insediamenti, che risulta amplificata dal dilagare del fenomeno dell'abusivismo edilizio.

Anche il paesaggio costiero, connotato da un andamento leggermente sinuoso della linea di costa lungo cui si alternano spiagge larghe e strette delimitate da colline marnose, affioramenti argillosi (calanchi) e ripide falesie, è ormai interessato per lunghi tratti da lottizzazioni abusive costituite principalmente da seconde case di una o due elevazioni, più raramente da edifici multipiano (Fig. 1). L'estensione di tali lottizzazioni non si limita solitamente alle aree con affaccio diretto sul mare ma si sviluppa nell'entroterra costiero. A preservare i tratti di costa che ancora mantengono i caratteri ambientali originari hanno contribuito una serie di fattori come la relativa distanza dalla viabilità principale; l'assenza di una rete di strade secondarie per raggiungere la costa; la presenza di scogliere e pareti rocciose che in alcuni casi hanno funzionato da barriere naturali rendendo difficoltoso l'accesso alle spiagge e al mare.



Figura 1 | Abusivismo edilizio lungo la costa agrigentina. Fonte: foto dell'autore.

## 2 | Le forme dell'abusivismo edilizio nel territorio agrigentino

Il fenomeno dell'abusivismo edilizio nel territorio della ex Provincia di Agrigento, oggi Libero Consorzio comunale di Agrigento, interessa tutti i centri urbani gravitanti intorno al capoluogo, anche se in maniera differenziata. Consistenti porzioni di edilizia illegale si concentrano in quei centri urbani con popolazione superiore ai 15.000 abitanti in cui, a partire dagli anni Cinquanta del secolo scorso, si sono registrati incrementi demografici significativi. I flussi migratori, dall'interno verso le località costiere dell'Isola, hanno pesantemente influito sull'espansione urbana di molti centri medi e medio-grandi, avvenuta ad un ritmo accelerato e prescindendo dalla tutela dei caratteri storici, artistici, archeologici, paesaggistico-ambientali ed idrogeologici.

I dati forniti dall'Assessorato Territorio e Ambiente della Regione Siciliana relativi alle richieste di concessione in sanatoria presentate in occasione dei condoni edilizi degli anni 1985, 1994 e 2003, mostrano che già all'epoca del primo condono erano state realizzate su tutto il territorio provinciale di Agrigento 70.442 costruzioni abusive. Confrontando i dati disaggregati emerge che, oltre il 60% delle domande riguarda migliaia di costruzioni illegali ricadenti, oltre che nel comune di Agrigento, in cui le costruzioni abusive superano le 9.000 unità, nei comuni di Canicattì, Favara, Licata, Palma di Montechiaro, Porto Empedocle, Ribera e Sciacca. Tra questi, Palma di Montechiaro si posiziona al primo posto con

oltre 7.000 costruzioni abusive, seguita da Favara e Licata in cui il numero di costruzioni abusive supera le 6.000 unità. In occasione del secondo e terzo condono edilizio, il totale delle richieste di concessione in sanatoria su base provinciale mostra una progressiva flessione scendendo a quota 20.487 nel 1994 e a quota 6.834 nel 2003. In questo arco di tempo, il maggior numero di costruzioni abusive continua a concentrarsi, con percentuali pressoché invariate (intorno al 63%), in quegli stessi comuni che già nel primo condono risultavano maggiormente interessati da forme di abusivismo edilizio.

Secondo i dati relativi al condono del 1994, il comune di Palma di Montechiaro con oltre 3000 richieste di concessione in sanatoria, si colloca al primo posto, superando lo stesso comune di Agrigento, in cui le richieste non raggiungono le 2.000 unità. Nel condono del 2003 tale primato ritorna ad essere del comune di Agrigento con 1.153 richieste, seguito dal comune di Licata con 863 richieste (Abbate G. 2009).

La proliferazione incontrollata di patrimonio edilizio ad uso abitativo è stata comunque non sempre proporzionale agli incrementi demografici che, nell'ultimo mezzo secolo, si sono registrati nei diversi centri urbani del territorio agrigentino, rivelandosi ampiamente superiore a quelle che sarebbero state le reali necessità per colmare il deficit abitativo. Questo si spiega con le condizioni di particolare arretratezza del tessuto socio-economico che ha fatto intravedere nel settore edilizio una forma di investimento privilegiato. L'investimento nell'edilizia, ha esercitato un ruolo trainante per l'economia locale e per il mercato occupazionale e ha messo in moto un meccanismo perverso e inarrestabile che ha prodotto una quantità smisurata di nuova edilizia pressoché totalmente abusiva, priva di qualsivoglia qualità e rimasta in larga misura inutilizzata (Trombino G. 2007).

Tabella I | Istanze di concessione in sanatoria presentate in occasione dei condoni edilizi nei Comuni della Provincia di Agrigento con popolazione superiore a 15.000 abitanti. Fonte: Regione Siciliana - Assessorato Territorio e Ambiente.

Comuni superiori a 15.000 ab.	1° condono (L. 47/85)	2° condono (L. 724/94)	3° condono (L. 326/03)
Agrigento	9.228	1.997	1.153
Canicattì	4.279	1.351	433
Favara	6.165	1.603	272
Licata	7.291	2.750	863
Palma di Montechiaro	6.638	3.067	727
Porto Empedocle	1.326	226	81
Ribera	2.328	1.024	209
Sciacca	5.107	1.152	528
Resto della Provincia	28.080	7.317	2.568
Provincia	70.442	20.487	6.834

Gli insediamenti abusivi che accerchiano i centri urbani o che dilagano lungo le coste del territorio agrigentino presentano caratteri comuni riassumibili in pochi punti: il disegno della viabilità non tiene conto dell'orografia dei luoghi ma risponde a regole dettate dalla geometria delle proprietà fondiarie e dal principio del massimo sfruttamento dei suoli, questo spiega la presenza di strade che terminano a *cul de sac* e di sezioni stradali inadeguate; le aree di verde pubblico sono assenti come pure i parcheggi; la rete fognaria spesso è assente o parziale. Tali caratteri sono prevalsi anche in presenza di strumenti urbanistici generali approvati, rendendoli di fatto ininfluenti.

Dal punto di vista tipologico, l'edilizia abusiva ad uso abitativo risulta costituita sia da case unifamiliari a una o due elevazioni, le cosiddette 'villette' con giardino di pertinenza, realizzate a pochi metri dal mare e utilizzate come case di villeggiatura; sia da veri e propri edifici multipiano a quattro o cinque elevazioni con uno o più appartamenti per piano (Fig. 2). Sono solitamente questi ultimi che assumono la configurazione di edifici perennemente incompleti. Spostando lo sguardo dal basso verso l'alto risultano ultimati e abitati solo i piani inferiori, mentre ai piani successivi si vedono scomparire progressivamente gli intonaci, gli infissi, le ringhiere dei balconi, i muri di tamponamento, fino ad arrivare all'ultimo piano in

cui, in corrispondenza dei pilastri in cemento fuoriescono una serie di ferri pronti ad accogliere un'altra eventuale elevazione (Fig. 3). Tale condizione è anche conseguenza della cultura della casa di proprietà, secondo cui la famiglia di origine provvede alla costruzione di un edificio, inizialmente costituito da un piano terra adibito a garage o a deposito e da un primo piano destinato ad abitazione, pensato però per poter crescere in altezza nel corso degli anni e garantire ad ogni figlio una casa di proprietà.

L'analisi dei caratteri dell'abusivismo nel territorio di Agrigento non può comunque prescindere da un'ulteriore aspetto, che è quello della proliferazione di edifici destinati ad attività produttive in verde agricolo, rilevabile anche in altre parti della Sicilia, ma che nel territorio di Agrigento assume connotati particolari. Si tratta, nella maggior parte dei casi, di costruzioni dalle notevoli volumetrie e dalla scadente qualità architettonica, complete di desolanti sistemazioni esterne che si risolvono in assolate spianate prive di vegetazione. Questi edifici si attestano solitamente lungo i principali assi di collegamento territoriale ma interessano anche territori più interni, laddove il paesaggio agricolo presenta caratteri di notevole fragilità. La possibilità di realizzare edifici produttivi in verde agricolo, in deroga agli strumenti urbanistici vigenti, è contemplata dalla legislazione regionale già a partire dal lontano 1978 con la L.R. 71<sup>3</sup>. In particolare l'art. 22 della legge, già nella sua formulazione originaria, introduceva l'ammissibilità di «impianti o manufatti edilizi destinati alla lavorazione e trasformazione dei prodotti agricoli e zootecnici e allo sfruttamento a carattere artigianale di risorse naturali» nelle zone dei Prg destinate a verde agricolo<sup>4</sup>. La formulazione alquanto generica di tale norma che non specificava la tipologia delle attività insediabili e i parametri volumetrici di riferimento, ha generato nel tempo diverse interpretazioni e contenziosi, come dimostra la lunga serie di pareri e sentenze sull'argomento resi dagli organi competenti (Assessorato Regionale Territorio e Ambiente; TAR; Consiglio di Stato) (Martinico, 2005). Le successive modifiche all'art. 22 introdotte dall'art. 6 della L.R. 17/1994, dall'art. 6 della L.R. 34/1994 e dall'art. 30 della L.R. 2/2002, lungi dall'esplicitare i punti poco chiari della norma, hanno ampliato la gamma delle deroghe, come la possibilità di sanare l'eventuale cambio di destinazione d'uso rispetto alle destinazioni indicate dalla legge del 1978, o ancora di riconvertire gli insediamenti produttivi realizzati nel verde agricolo a fini turistico-ricettivi e di ristorazione, incentivando di fatto le speculazioni immobiliari in verde agricolo e non di rado veri e propri abusi edilizi.



Figura 2 | Abusivismo edilizio a Marina di Palma (Comune di Palma di Montechiaro). Fonte: foto dell'autore.

### 3 | Agrigento tra speculazione e abusivismo

Le vicende urbanistiche di Agrigento, a partire dal secondo dopoguerra, risultano caratterizzate da una crescente elusione delle regole urbanistiche vigenti e dalla conseguente affermazione di una prassi edilizia disinvolta e illegale. Epilogo di tale prassi fu la devastante frana del 1966 causata dall'enorme sovraccarico edilizio: circa 8500 nuovi vani realizzati sulle pendici del colle di Girgenti, particolarmente fragili dal punto di vista idrogeologico (De Lucia, 1989). Il clamore della frana, che lascia senza casa migliaia di agrigentini, colpisce profondamente l'opinione pubblica nazionale e accende un aspro dibattito nella società civile e nel parlamento. Una denuncia severa è quella del parlamentare Mario Alicata che, in un discorso alla

<sup>3</sup> La L.R. 71/1978 resta a tutt'oggi la principale legge urbanistica siciliana, varata con la finalità di disciplinare l'urbanistica «sino all'emanazione di un'organica disciplina regionale» che, però, a distanza di oltre trent'anni non è ancora stata approvata.

<sup>4</sup> Per tali manufatti la legge del 1978 prevedeva addirittura un rapporto di copertura pari a un terzo dell'area fondiaria, ridotto poi ad un decimo dell'area di proprietà con la legge 17/94.

Camera nell'agosto del '66, interrogandosi sulla storia urbanistica di Agrigento, evidenzia il connubio tra la mafia e parte della classe politica agrigentina, nonché il coinvolgimento di interi pezzi dello Stato (Alicata, 1966).

La conferma che un sistema di potere affaristico e clientelare si fosse progressivamente sovrapposto alla corretta gestione dell'urbanistica e dell'edilizia si era già avuta nel 1957, con l'approvazione del Programma di Fabbricazione con regolamento edilizio, che prevedeva di insediare 160.000 abitanti contro i 40.000 residenti di allora e di accerchiare il centro storico con una edificazione di tipo intensivo lungo le pendici instabili del colle di Girgenti. Tale Programma, peraltro, era stato redatto dai consiglieri comunali invece che dai tecnici e, ovviamente, da loro approvato (Rossi Doria, 2004).



Figura 3 | Abusivismo edilizio a Favara. Fonte: foto dell'autore.

Ad avere ricostruito i passaggi di quel connubio tra politici locali e malaffare a cui è imputabile il saccheggio urbanistico di Agrigento è la relazione della Commissione d'inchiesta istituita dal ministro dei Lavori Pubblici Giacomo Mancini in seguito alla frana del 1966 e presieduta dal direttore generale dell'Urbanistica Michele Martuscelli<sup>5</sup>. Nelle pagine della relazione emerge con chiarezza il perverso meccanismo che aveva fatto convergere interessi di soggetti diversi verso «una concorde azione di erosione delle norme e di distruzione della città» (Martuscelli, 1966: 99). In riferimento ai casi più gravi di illegalità, viene spiegato che molte deroghe e sanatorie, anche a voler prescindere dall'enormità delle infrazioni, sono state concesse in base ad un procedimento tortuoso e contraddittorio, attraverso modalità palesemente favorevoli ai costruttori; che in alcuni casi, il comportamento degli amministratori e degli uffici tecnici ha debordato dai limiti dell'illecito amministrativo per invadere il campo dell'illecito penale. Nella parte conclusiva della relazione, con un accento commosso, che solitamente non si riscontra nei documenti amministrativi, si afferma «Il danno di questa condotta, intessuta di colpe coscientemente volute, di atti di prevaricazione compiuti e subiti, di arrogante esercizio del potere discrezionale, di spregio della condotta democratica, è incalcolabile per la città di Agrigento. Enorme nella sua stessa consistenza fisica e ben difficilmente valutabile in termini economici, diventa incommensurabile sotto l'aspetto sociale, civile ed umano» (Martuscelli, 1966: 99).

Tratti poco limpidi connotano anche la redazione del Prg adottato nel 1978 e definitivamente approvato nel 1989, dopo che la Regione impone una revisione degli elaborati di piano in cui, inspiegabilmente, non si evinceva quale fosse l'ambito vincolato, a suo tempo, dalla Commissione Grappelli<sup>6</sup>, che di fatto era

<sup>5</sup> La commissione d'inchiesta era composta inoltre da Amindore Ambrosetti, Giovanni Astengo, Nicola Di Paola, Giuseppe Guarino, Bruno Molajoli, Angelo Russo e Cesare Valle.

<sup>6</sup> Giorgio Grappelli, componente del Consiglio superiore dei Lavori Pubblici, dopo gli eventi calamitosi conseguenti alla frana di Agrigento viene nominato dal Ministro Mancini Provveditore alle Opere Pubbliche per la Sicilia.

diventato edificabile. Peraltro le previsioni del Prg del '78 risultavano visibilmente sbilanciate verso la parte nord della città, quella di minor pregio, dove si prevedeva di affastellare la maggior parte delle nuove attrezzature pubbliche. L'intera zona costiera compresa tra Villaggio Mosè, il Lido di S. Leone e contrada Cannatello, invece, essendo stata oggetto di una convergenza di interessi affaristico-speculativi, senza però che si raggiungesse un accordo 'politico', restava esclusa da qualsivoglia previsione, permettendo che l'abusivismo edilizio la aggredisse in maniera irreversibile (Cannarozzo, 2009).

### 3.1 | Gli abusi edilizi nella Valle dei Templi

Il fenomeno dell'abusivismo edilizio non ha risparmiato neanche l'area archeologica della Valle dei Templi, compromettendo quel paesaggio straordinario lungamente celebrato nel cospicuo corpus di descrizioni letterarie e figurative dei viaggiatori del Grand Tour (Abbate, 2012) (Fig. 4).

L'area protetta, oggi coincidente con il Parco Archeologico e Paesaggistico della Valle dei Templi, istituito con la L. r. 20/2000<sup>7</sup>, si estende su una superficie di circa 1400 ettari, di cui oltre 70 risultano interessati da edilizia abusiva, costituita principalmente da case unifamiliari a bassa densità con qualche eccezione rappresentata invece da veri e propri condomini che raggiungono 5-6 elevazioni (Fig. 5). La presenza di circa 700 costruzioni realizzate illegalmente, censite ad oggi all'interno dell'area sottoposta a vincolo di inedificabilità assoluta, è stata peraltro motivo di forti tensioni sociali, non di rado utilizzate dai politici locali per manovrare il vasto fronte di consenso del movimento degli abusivi.

In effetti, il vincolo imposto dallo Stato è apparso fin dall'inizio parecchio ingombrante rispetto alle iniziative locali che si sarebbero volute intraprendere nel settore edilizio, considerato che l'ambito vincolato non si limita al sito archeologico dell'antica Akragas ma si estende ben oltre, includendo ampie porzioni di territorio potenzialmente edificabile. Nel tempo ha così acquistato sempre maggiori consensi da parte dell'opinione pubblica la convinzione che tale perimetrazione fosse eccessiva, tanto che anche la stessa amministrazione comunale si è fatta interprete della volontà di delegittimare quei vincoli. Non si spiegherebbe altrimenti come sia stato possibile che l'amministrazione comunale dopo quarant'anni di abusi nella Valle dei Templi sia riuscita a demolire solamente una decina di immobili, peraltro dopo che la Regione ne aveva acquisito la proprietà e impiegando l'uso dell'esercito.



Figura 4 | Un'immagine della Valle dei Templi; sullo sfondo la città di Agrigento. Fonte: foto dell'autore.

<sup>7</sup> La Valle dei Templi è un'area protetta fin dal 1957 con il D.M. n. 165. La successiva approvazione della legge n. 749 del 1966, all'indomani della frana, identifica la Valle dei Templi come "zona archeologica di interesse nazionale" delegando il ministro a definire il perimetro e le modalità d'uso. Il decreto ministeriale Gui-Mancini di perimetrazione dell'area archeologica è approvato nel 1968 e successivamente modificato nel 1971.

L'attività edilizia nella Valle dei Templi ha comunque registrato una netta flessione già nel 1985, quando la legge di sanatoria regionale ha escluso le costruzioni ricadenti nella zona A di inedificabilità assoluta. Una ulteriore battuta d'arresto nell'attività edilizia si è avuta nel 1991, quando è stato approvato il decreto di perimetrazione del parco archeologico di competenza del Presidente della Regione Siciliana che ha riconfermato i vincoli del decreto Gui-Mancini, deludendo le aspettative di un ridimensionamento atteso e promesso per anni.

Secondo i vigenti ordinamenti nessuno strumento di indirizzo e di governo del territorio può prevedere la regolarizzazione degli abusi edilizi esistenti nella Valle dei Templi attraverso la prescrizione di modalità operative per giungere al rilascio delle concessioni in sanatoria (nel rispetto della legge n. 47/85 e della legislazione regionale in materia), in quanto la competenza è riservata in modo esclusivo allo Stato.

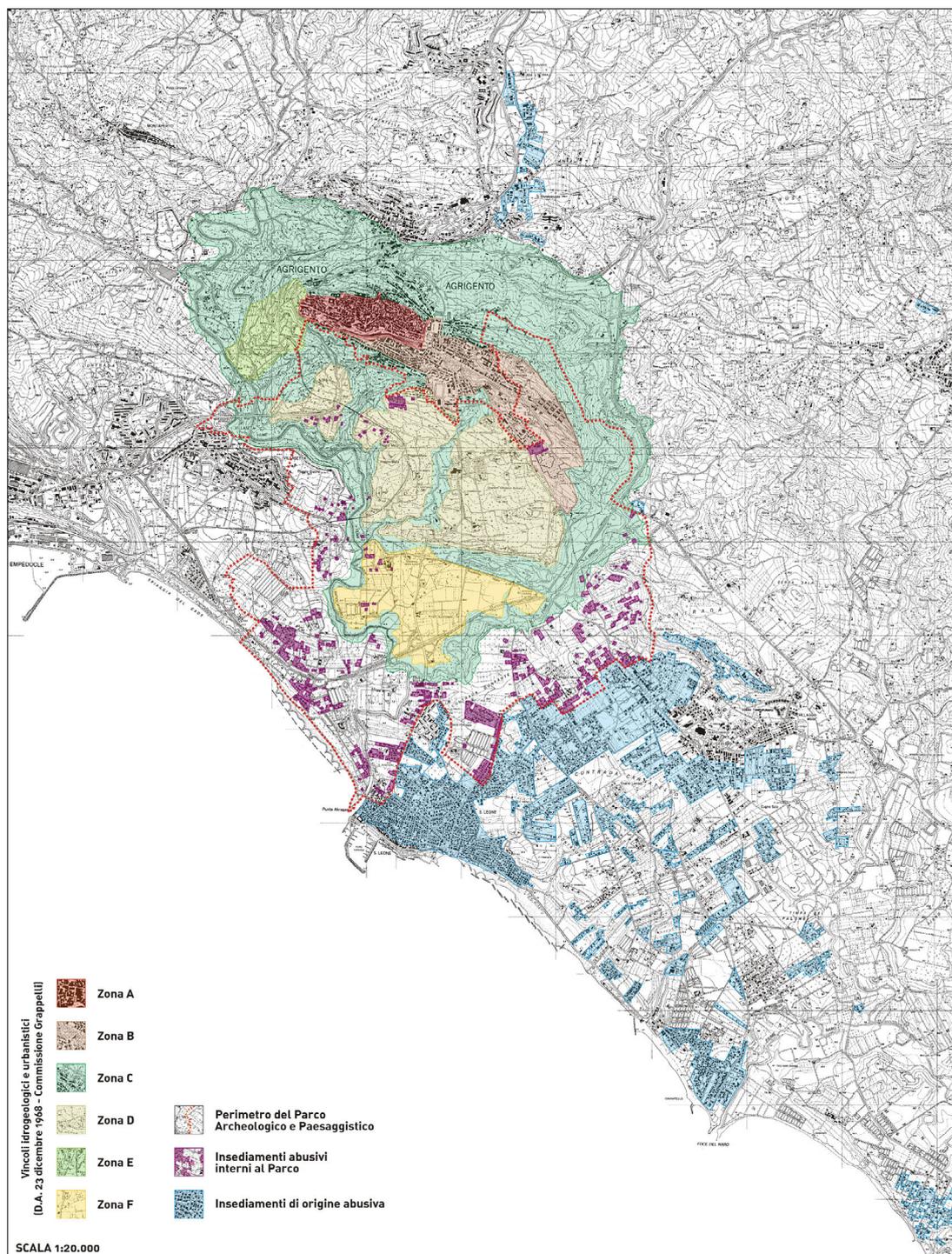


Figura 5 | Abusivismo edilizio nella Valle dei Templi di Agrigento. Fonte: elaborato grafico di C. Faldetta.

#### 4 | I recenti sviluppi

Dopo anni d'inerzia da parte delle Istituzioni, nel 2013 il Comune di Realmonte, inaspettatamente, ha dato avvio alla demolizione di uno dei più famosi ecomostri dell'Isola: uno scheletro in cemento armato sulla spiaggia antistante la scogliera detta Scala dei Turchi relativo ad un complesso turistico alberghiero iniziato alla fine degli anni '80 e mai ultimato in seguito alla denuncia di Legambiente.

Nell'agosto 2015, dopo l'ultimatum della Procura della Repubblica di Agrigento al Comune di Agrigento di provvedere alla demolizione di otto immobili dichiarati abusivi, con sentenza definitiva sin dal 1998, ricadenti nella zona A del Parco Archeologico e Paesaggistico della Valle dei Templi e precisamente nelle contrade di Poggio Muscello, Cugno Vela e Maddalusa, le ruspe sono tornate in azione nella Valle dopo quattordici anni dall'ultima demolizione di alcuni manufatti abusivi che aveva richiesto l'intervento dell'esercito.

Nell'ottobre 2015 sono stati siglati protocolli d'intesa tra la Procura di Agrigento e i Comuni di Agrigento, Licata, Palma di Montechiaro e Realmonte per l'avvio delle demolizioni di immobili dichiarati abusivi, con sentenze passate in giudicato. I protocolli prevedono programmi di demolizione che seguiranno alcuni criteri certi, come l'esecuzione cronologica in base alla emissione delle sentenze definitive, dando priorità a quelle che insistono sulle aree di inedificabilità assoluta. Nell'aprile 2016 sono iniziate le operazioni per la demolizione dei primi quattro immobili abusivi a Torre di Gaffe, una borgata marinara del Comune di Licata.

L'iniziale reazione dei proprietari è stata quella di impedire alle ruspe l'accesso alle proprietà con veri e propri blocchi umani, schierando i bambini e le donne che si sono anche incatenate per protesta. Nei giorni successivi i proprietari, avendo capito che le Istituzioni non consentivano alcuna forma di cessione in favore delle illegittime pretese formulate, hanno optato per la demolizione in proprio, che ha comportato un notevole risparmio in termini economici rispetto all'abbattimento da parte dei mezzi incaricati dal Comune. Ma la vicenda sembra stia assumendo toni sempre più cupi se a questa si ricollega l'incendio doloso che negli stessi giorni in cui si effettuavano le demolizioni ha distrutto l'abitazione estiva della famiglia del sindaco di Licata.

Al di là delle forti tensioni sociali scatenate dai recenti ordini di demolizione, appare evidente che una seria lotta all'abusivismo edilizio, soprattutto a quello più sfacciato che ha deturpato alcuni tratti di costa e compromesso lo splendido paesaggio della Valle dei Templi, dovrebbe costituire uno degli obiettivi prioritari di un progetto di territorio che considera il paesaggio una componente essenziale nel quadro di vita delle popolazioni. Quando interventi inopportuni e dissonanti vengono attuati sul territorio esso finisce per perdere la sua riconoscibilità che si traduce in un rifiuto da parte della comunità di identificarsi con quel territorio e conseguentemente in malessere sociale, ulteriore degrado e vandalismo (Bonesio, 2009). La qualità del paesaggio costituisce quindi un elemento indispensabile per suscitare quei processi di identificazione con i luoghi nei quali ci troviamo a vivere e per supportare iniziative economiche e sociali, siano esse private o pubbliche<sup>8</sup>, nonché una domanda turistica di tipo internazionale sempre più esigente.

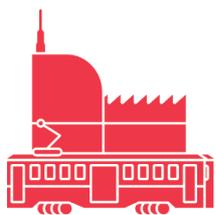
#### Riferimenti bibliografici

- Abbate G. (2009), "Processi di edificazione abusiva nel territorio di Agrigento: Una questione irrisolta", in F. Lo Piccolo (a cura di), *Progettare le identità del territorio. Piani e interventi per uno sviluppo locale autosostenibile nel paesaggio agricolo della Valle dei Templi di Agrigento*, Alinea, Firenze, pp. 145-164.
- Abbate G. (2012), "Agrigento: identità e trasformazioni del paesaggio tra risorse e degrado" in A. Villari, M. A. Arena (a cura di), *Paesaggio 150. Sguardi sul paesaggio italiano tra conservazione, trasformazione e progetto in 150 anni di storia*, Aracne Editrice, Roma, pp. 517-522.
- Alicata M. (1966), *La lezione di Agrigento*, Editori Riuniti, Roma.
- Cannarozzo T. (2009), "Agrigento: risorse, strumenti, attori. Percorsi verso nuovi orizzonti di sviluppo locale", in F. Lo Piccolo (a cura di), *Progettare le identità del territorio. Piani e interventi per uno sviluppo locale autosostenibile nel paesaggio agricolo della Valle dei Templi di Agrigento*, Alinea, Firenze, pp. 61-133.
- Bonesio L. (2009), "Il paesaggio come luogo dell'abitare", in D'Angelo P. (a cura di), *Estetica e paesaggio*, il Mulino, Bologna, pp. 239-265.
- De Lucia V. (1989), *Se questa è una città*, Editori Riuniti, Roma.

---

<sup>8</sup> Si veda l'art. 24 della *Convenzione europea del paesaggio*.

- Martinico F. (2005), "Aree in transizione. Note sull'insediamento delle attività produttive in zona agricola in Sicilia", in Savino M. (a cura di), *Pianificazione alla prova nel Mezzogiorno*, Franco Angeli, Milano, pp. 219-231.
- Ministero dei Lavori Pubblici (1966), "Commissione d'indagine sulla situazione urbanistica di Agrigento, Relazione al Ministro, on. Giacomo Mancini", in *Urbanistica* n. 48, p. 29-160.
- Rossi Doria B. (2004), "Agrigento", in *L'Universo*, Istituto Geografico Militare, anno LXXXIV, n. 2, pp. 148-167.
- Trombino G. (2007), "Dopo l'abusivismo ... il Piano" in Vitrano R. M. (a cura di), *Scenari dell'abitare abusivo*, Luciano Editore, Napoli, pp. 475-483.



Atti della XIX Conferenza Nazionale SIU  
**CAMBIAMENTI. Responsabilità e strumenti  
per l'urbanistica al servizio del paese**  
Catania, 16-18 giugno 2016

 Planum Publisher  
ISBN 9788899237080

## Rischio naturale e rischio costruito nel recupero della città abusiva

**Annie Attademo**

Università degli Studi di Napoli 'Federico II'  
DiArc, Dipartimento di Architettura  
Email: [annieattademo@yaboo.it](mailto:annieattademo@yaboo.it)

### Abstract

L'abusivismo come atto di individualismo che si sovrappone all'interesse collettivo, porta alle estreme conseguenze lo sbilanciamento tra rischio naturale e impatto antropico. Nel caso studio della piana del Sebeto, la maggior parte delle lottizzazioni risultano non solo carenti in termini di urbanizzazioni primarie e servizi, ma, la presenza di insediamenti illegali con pozzi abusivi di varia profondità, l'inefficienza di impianti fognari, e i tratti di canali tombati rafforzano le criticità naturali. L'attuazione dei programmi europei e le normative regionali, vedono un'erogazione di fondi e politiche di intervento settoriali, prive di un'individuazione di dispositivi in grado di ricostruire valori comuni, escludendo il coinvolgimento attivo delle comunità insediate che per prime si sono fatte complici dell'abuso.

Nuove strategie di pianificazione in atto nei territori individuano invece nel paesaggio e nello spazio pubblico come bene comune uno strumento tramite il quale recuperare alla collettività le aree libere marginali degli insediamenti abusivi, costruendo una ampia rete di spazi pubblici, che potrebbe funzionare come una vera eco-idro-infrastruttura.

**Parole chiave:** Rischio, adattivo, spazio pubblico.

### 1 | Il rischio e l'abuso

Tra le parti più vulnerabili dei nostri paesaggi ci sono le aree urbane, poiché i contesti entro cui sono costruite hanno equilibri resi instabili sia dai mutamenti naturali (indotti dal cambiamento climatico, ad esempio) che dall'intervento antropico.

In questo contributo faremo soprattutto riferimento al sistema delle acque ed ai livelli di rischio idrologico. Nelle aree urbane essi sono funzione, soprattutto, delle porzioni di territorio occupate da aree permeabili, non tributarie in termini di portate superficiali. In un insediamento abusivo, il reticolo idrografico è spesso messo in rischio da due elementi tra loro connessi: la componente stradale (sede dei deflussi superficiali) che spesso si sovrappone ai reticoli idrografici pre-esistenti (canali, alvei, etc.); la componente fognaria, che li intercetta utilizzandoli per gli scarichi abusivi.

L'assenza nell'insediamento abusivo di spazi permeabili oltre che di elementi strutturali drenanti, contribuisce alla crescita dei deflussi idrici superficiali, particolarmente rischiosi in caso di eventi di alluvioni severe come quelle che si sono verificate negli ultimi anni (*flash floods*). In questi casi l'insediamento abusivo mostra tutta la sua incapacità a resistere all'evento perturbativo, figuriamoci di *reagire* ad esso con un paradigma resiliente.

La configurazione spaziale dell'abuso, sorda al paesaggio e alle sue caratteristiche e fragilità, individua una morfologia urbana più vulnerabile di altre, la cui capacità di rispondere ad un evento calamitoso è, sia alla scala urbana che a quella edilizia, praticamente nulla. Si può costituire un parallelo in questo senso con le esperienze sul rischio sismico (Allan et alii, 2013). L'analisi di una configurazione insediativa come quella dell'abusivismo edilizio risulta sfavorevole all'esodo così come ai soccorsi in caso di calamità. Inoltre, la mono-funzionalità dell'insediamento e l'assenza di spazi aperti dedicati e drenanti, determina una ridotta capacità di adattamento all'evento.



conseguenza più rilevante ha riguardato la risalita della falda che in taluni casi è arrivata ad interessare i volumi interrati di strutture sia pubbliche che private.<sup>1</sup>

Il rialzo odierno della falda deve fare i conti con una condizione di degrado diffuso del sistema antropico sul sistema ambientale (Corniello et alii, 2003). In queste aree di margine dei centri abitati, il fenomeno urbanizzativo più rilevante riguarda l'ultimo ventennio, con tipologie edilizie rade e strutturalmente inframmezzate da colti/incolti distribuiti disordinatamente.

Al di là dei tessuti abitati storici, queste aree periferiche sono frazioni solo nominalmente, territorialmente indistinguibili dal restante centro abitato e dei comuni contermini, in un continuum edilizio soffocato da una massiccia infrastrutturizzazione: i tracciati infrastrutturali (autostrade e reti ferroviarie, fino alla recente rete di Alta Velocità), le hanno relegate ad un ruolo intermedio tra 'paese' e 'città', supportato anche dall'assenza di barriere geomorfologiche che potessero porre un ostacolo al fenomeno dispersivo.

Queste aree di margine sono state interessate più severamente da fenomeni di abusivismo edilizio, soprattutto in corrispondenza di tessuti urbani radi, brandelli sopravvissuti al boom edilizio del dopoguerra, a vocazione agricola. Il fenomeno abusivo non ha cancellato le tracce degli insediamenti rurali, la cui prima formazione si attesta intorno a nuclei del XVIII secolo; l'abusivismo si è piuttosto configurato come un fenomeno di urbanesimo parassitico (Beauregard, 2006), cresciuto accanto ai nuclei rurali storici, quasi in continuità, alternando aggregazioni singole o assemblaggi più articolati. I nuclei rurali, che si erano sviluppati con andamento prevalentemente lineare, anche per la vicinanza con le strade di accesso all'abitato di Napoli, con tipologie di edificato a corte e strade interne a vicolo cieco, sono stati progressivamente affiancati da nuove tipologie residenziali di palazzine da uno a tre piani, la cui principale caratteristica è rimasta, come per le tipologie preesistenti, il rapporto con l'in-edificato componente il fondo agricolo della proprietà. In particolare, le reti viarie rurali sono state convertite, in maniera sommaria e autonoma, in assi carrabili; la griglia di supporto al nuovo sistema insediativo si è completata con la realizzazione di bracci di sottoservizi, indipendenti tra loro, e connessi abusivamente alle reti ufficiali di livello comunale, ovviamente insufficienti a reggere le portate aumentate, o in molti casi, ricondotte direttamente al reticolo idrografico preesistente, con sversamenti fognari nei canali lungo i lotti. La 'zona del Lufrano', in particolare, a cavallo tra il territorio dei Comuni di Volla e Casoria, così come anche le aree di Via Palazziello-Via Filichito (Comune di Volla) e quelle di Tavernanova-Casarea (Comune di Casalnuovo) costituiscono ambiti in cui il paesaggio agrario e paludoso del Sebeto, è stato crinosamente sostituito da un'urbanizzazione illegale e ad alto rischio idrogeologico per la presenza di numerosi canali tombati (Fig. 3). I canali di drenaggio che avevano costituito l'ossatura delle bonifiche sono così passati in secondo piano, finendo spesso in alvei tombati e distanti dal mare, o recapitando in collettori impermeabili con ridotta capacità drenante.

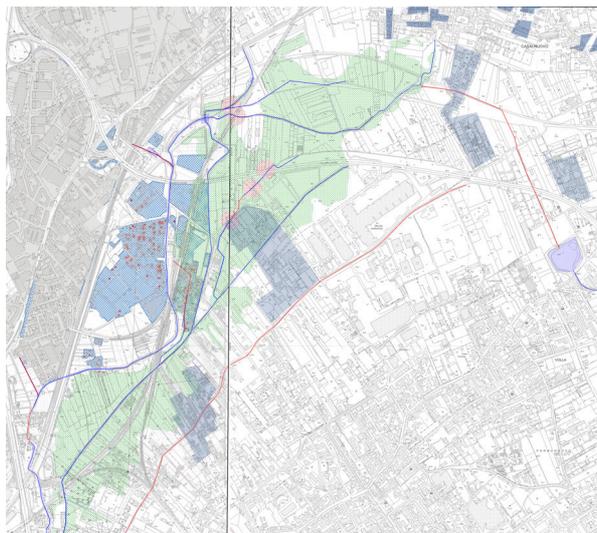


Figura 3 | Insediamenti abusivi e rischio idraulico: Lufrano (Comuni di Volla e Casoria), Via Palazziello-Via Filichito (Comune di Volla), Tavernanova-Casarea (Comune di Casalnuovo). In blu, l'edificato illegale; in rosso, i canali tombati.

Fonte: elaborazione dell'autore.

<sup>1</sup> Oggi l'area risulta scrupolosamente atenzionata, come dimostra anche il nuovo Piano di Protezione Civile del Comune di Volla, ex lege 100 del 2012, che ha previsto l'installazione di centraline per il monitoraggio del livello del corso d'acqua e stazioni meteo con pluviometro, anemometro, sensori umidità e temperatura.

Acqua, luce, gas, strade e slarghi: tutte le reti urbane, che caratterizzano l'ossatura nascosta di un centro abitato, sono state illegalmente realizzate, con modalità sconnesse e insufficienti a garantire un orizzonte di vita qualitativamente degno, e spesso a discapito delle componenti ambientali.

L'assenza di attrezzature sanitarie, scolastiche, culturali, sportive, etc., di spazi verdi e luoghi di incontro e dialogo intergenerazionale, invariante del fenomeno abusivismo, mista a questa peculiare sovrapposizione di *anti*-servizi e trame infrastrutturali, priva questi territori di qualsiasi qualità insediativa, di valori ambientali, paesaggistici ed urbanistici.

Il punto estremo è che gli eccezionali eventi meteorologici degli ultimi anni hanno portato alla luce problematiche sempre più urgenti, che riguardano, quindi, non più la sola assenza nella 'città abusiva' di servizi e sotto-servizi, ma anche la più generale carenza di una prospettiva resiliente sulla consistenza e la qualità di uno spazio pubblico da ricostruire come centro di questi insediamenti, per riportare in equilibrio i cicli ambientali e proteggersi dagli effetti disastrosi dei cambiamenti climatici, dal rischio idrogeologico e dagli altri rischi naturali. Nel 2010, ad esempio, la realizzazione nel territorio del Comune di Casalnuovo di tre sopraelevate della linea ferroviaria ad Alta Velocità, ha aggravato l'innalzamento della falda acquifera, già sovraccaricata dall'improprio uso antropico, portando all'allagamento dei piani scantinati delle abitazioni, emergenza che per altro risulta non risolta a tutt'oggi.

Scoprirsì circondati da un paesaggio che non 'funziona', rende improvvisamente evidente ciò che si è sottratto al proprio sogno di vita, inseguendo l'interesse personale (Cutter et al., 2009). Il paesaggio stesso, la sua fragilità a *rischio*, non tace più e rivendica i suoi spazi. Spazi tragici dell'emergenza.

### 3 | La pianificazione dell'emergenza

Per decenni l'abusivismo, qui come in realtà simili (Berdini, 2010), è stato (talvolta proditoriamente) confuso con un meccanismo di autocostruzione della città, quasi con un *fare città* alternativo ai metodi ufficiali. Ancora oggi permane la confusione tra abuso e necessità, termine quest'ultimo dai contorni poco chiari e cappello di comodo sotto il quale una parte della politica ha nascosto per troppo tempo le conseguenze di un abbandono generalizzato dei territori degradati e delle comunità svantaggiate.

I territori abusivi, pur se residui di un paesaggio che macina e distrugge continuamente se stesso, non possono essere considerati solo come emergenza da 'riparare', attraverso mera manutenzione ordinaria di apparati e infrastrutture carenti e inadeguati per loro stessa natura.

Nel 2012 i Comuni di Casoria e Casalnuovo hanno sottoscritto con la Regione Campania gli Accordi di Programma in attuazione del Programma Integrato Urbano PIU Europa, finalizzato alla riqualificazione delle città medie della regione (superiori a 50.000 abitanti), attraverso la realizzazione di servizi di livello superiore (Fig. 4).

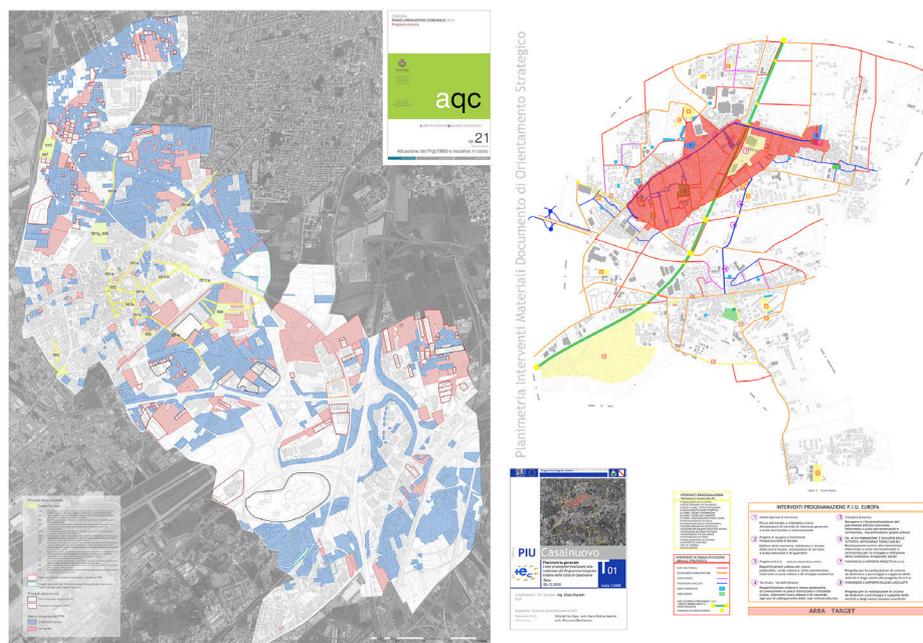


Figura 4 | Programma PIU Europa a Casoria e Casalnuovo: gli interventi si focalizzano soprattutto sul recupero del centro e sulla manutenzione ordinaria delle urbanizzazioni primarie.

Fonte: PUC 2013 di Casoria, PIU Europa Casalnuovo.

Il programma era finalizzato ad assicurare condizioni di sviluppo sostenibile, sociale ed economico, delle città medie; pertanto assumeva particolare importanza il processo di selezione degli interventi. Ma l'occasione è stata portata avanti senza avviare una riflessione più ampia sul ruolo che i finanziamenti avrebbero potuto giocare per incentivare la diffusione ed il progetto di una rete efficiente di spazi comuni, ecologicamente equilibranti e performanti.

Questo approccio non ha consentito di superare una visione emergenziale delle politiche di intervento, ricadendo in una logica di abbellimento *una tantum*. In particolare, gli interventi che sono stati ultimati a Casoria hanno meramente riguardato: lavori di pavimentazione stradale, fognatura, rete idrica e pubblica illuminazione di alcune strade cittadine, oltre alla manutenzione straordinaria di edifici scolastici e a un piccolo parco pubblico lungo l'infrastruttura. A Casalnuovo, oltre agli stessi interventi meramente finalizzati alla manutenzione della sede viaria, gli interventi si sono concentrati solo nel riscatto di luoghi simbolo dell'abitato centrale, senza un tentativo di riconnessione tra questo e le aree di margine, assolutamente carenti in quanto a servizi e spazi pubblici.

L'attuazione del PIU Europa inoltre ha prodotto un'erogazione di fondi priva di dispositivi in grado di ricostruire valori comuni, escludendo, ad esempio, il coinvolgimento attivo delle comunità insediate, che per prime si sono fatte complici degli abusi, e senza orientare la progettazione secondo un approccio ecologicamente efficiente.

La manutenzione ordinaria della rete viaria o di quella fognaria non è certo la soluzione per aree in cui la manomissione dei sotto-servizi cittadini costituisce di per sé un rischio idraulico. La logica della manutenzione ordinaria è figlia di una politica di gestione dell'emergenza che affronta l'oggi e non programma il domani nemmeno quando ha la disponibilità economica dei fondi comunitari.

Nel 2013, inoltre, la Legge Regionale n. 5 della Regione Campania, ha individuato all'art. 1 co. 65, la possibilità di riqualificare i brandelli del territorio edificato illegalmente, attraverso un'acquisizione degli immobili al patrimonio comunale, per poterli, quindi, destinare prioritariamente ad alloggi di edilizia residenziale pubblica e sociale (anche da locare presso gli attuali proprietari). Per poter essere così riconvertiti, gli immobili sono stati oggetto di attività istruttorie da parte degli uffici tecnici comunali: gli immobili realizzati abusivamente, infatti, dovevano rispettare, oltre alla coerenza coi vincoli di inedificabilità assoluta, alcuni requisiti prestazionali relativi all'autonomia funzionale, le condizioni minime di abitabilità, lo stato di manutenzione, la distanza tra gli edifici e l'adeguamento alla normativa antisismica. Sulla possibile destinazione ad uso pubblico dei manufatti abusivi acquisiti al patrimonio comunale, era già intervenuta la disciplina regionale in materia di Piano Casa (art. 12 co. 6 della Legge Regionale 19/2009), che ha espressamente previsto che gli immobili abusivi acquisiti ai sensi del DPR 380/01, possono essere trasformati anche mediante interventi di manutenzione, ristrutturazione e completamento, in alloggi di edilizia residenziale sovvenzionata. La stessa legge, prevede che se non siano disponibili aree destinate ad edilizia residenziale sociale, le amministrazioni comunali, anche in variante agli strumenti urbanistici vigenti, possono individuare aree da utilizzare per l'edilizia residenziale sociale, da destinare preventivamente a giovane coppie e nuclei familiari con disagio abitativo.

Nel Comune di Casoria (il primo, tra i tre comuni analizzati, i cui Uffici competenti hanno già terminato la fase istruttoria), a seguito delle verifiche sulla sostenibilità economica dell'adeguamento ai suddetti requisiti, il 100% dei casi di abusi sono risultati non ri-convertibili. La stessa istruttoria ha al momento ingolfato gli uffici tecnici del Comune di Casalnuovo, pur essendoci già stata l'acquisizione dal 2007 di 70 edifici abusivi (circa 300 appartamenti).

#### **4 | L'emergenza come 'spazio'**

Pertanto, una mappatura realistica di questi luoghi non dovrebbe escludere le potenzialità di sistemi reticolari di spazi di transizione tra dimensione nata privata, a colmare l'interesse individuale, e di spazio del pubblico, entro cui esercitare nuove forme di senso civico. In questo senso, la presenza di contorni meno netti tra ciò che è pubblico e ciò che è privato, all'interno di maglie insediative sfumate e silenti, consente di pensare anche a forme di accessibilità e fruibilità più ampie e 'fluide'.

Sicuramente il recupero non deve andare verso la riconfigurazione di una città determinata dove tutto si ricompone improvvisamente nell'adeguamento tecnico complessivo. La non previsione di un assetto ultimo e univoco, consente di lasciare la porta aperta a soluzioni più adattive e contestuali, riconoscendo l'abuso come un sistema aperto il cui adeguamento urbanistico non è automatico, ma va orientato.

Non è esclusa la possibilità di conservare spazi autodeterminati dai singoli, da quelli stessi che hanno realizzato l'abuso, ma che ora vanno ri-orientati in un'ottica di costruzione per il collettivo, non più per l'individuo.

Questo paradigma di secondamento delle potenzialità in gioco, cerca di ripartire proprio dalle debolezze di quella vulnerabilità sociale ed ambientale che caratterizzano i territori abusivi. Pensare di riportare l'abuso a ciò che era prima dell'abuso stesso può solo sfociare nel paradigma demolitivo che ha dimostrato tutta la sua debolezza nella sua stessa non applicazione. La forza di un secondamento delle potenzialità in gioco apre invece a forme di gestione adattiva delle istanze collettive, arrivando infine a confrontarsi anche con tattiche aperte di rivendicazione creativa (Wolfrum, Von Brandis 2014).

Come in un processo di avvicinamento all'orizzonte reale di trasformazione della città, nelle mappature dei territori abusivi troveranno, quindi, spazio tanto i pochi spazi pubblici effettivi quanto gli spazi ibridi tra pubblico e privato che possono segnare di volta in volta nuove tattiche di intervento e recupero di una rete di spazi comuni.

Il risultato non è un orizzonte concluso ed interpretabile univocamente, ma anzi un racconto di città che si dispiega attraverso parti non-finite, incerte e spontanee, il cui parametro è il fattore *tempo*.

In questo modo, l'attenzione non è più solo su di una condizione astratta e futura di trasformazione, ma si sposta nel tempo presente, donando una possibilità anche a parti neglette di città.

La variabile *tempo* è, ad esempio, al centro delle scelte del Piano Urbanistico Comunale di Casoria del 2013. Superando, infatti, le politiche di intervento settoriali ed auto-riferite del Programma PIU Europa, il piano non solo prevede per i quartieri di origine abusiva l'utilizzo per la collettività delle aree libere marginali tendendo alla costruzione di un sistema di giardini pubblici che innervi l'intero territorio comunale, ma anche di riportare il paesaggio al centro, elemento simbolico e ricostruttore di valori sui beni comuni. Il paesaggio diventa un vero e proprio macchinario ecologico, di cui recuperare il funzionamento per riattivare un sistema aperto che prima funzionava e che, anche se non può tornare completamente a quel prima, può imparare da esso.

La città abusiva ha bisogno di infrastruttura, ma di una eco-idro-infrastruttura. In questo giocano una partita fondamentale le reti che possono essere costruite tra le *brown areas* e gli *urban voids* di questi territori: vale la pena intessere nuove relazioni operando una ricucitura di questi frammenti, in grado di costituire una rete-volano per la rigenerazione dell'intero margine comunale. Anche il Preliminare del Piano Urbanistico Comunale di Volla, prevede la messa a sistema di una rete di spazi verdi nelle aree maggiormente compromesse dall'abusivismo, partendo dagli spazi pubblici sotto-utilizzati, e attraverso meccanismi premiali che consentano di coinvolgere i proprietari nella comunità locale in un meccanismo di cessione di aree verdi in cambio di piccoli incentivi fondiari nei restanti lotti.

Anche l'inserimento del Comune di Casoria nella rete URBACT III dal settembre 2015, per il progetto "Sub-Urban / Re-inventing the Fringe" (guidato dal Comune di Anversa), finalizzata alla costruzione di un Piano di Azione Locale partecipativo, come punto di partenza per costruire un orizzonte resiliente e continuativo, che superi la visione settoriale legata all'emergenza dell'utilizzo di fondi a pioggia.

Durante i primi incontri con la cittadinanza (Dicembre 2015-Febbraio 2016), il laboratorio creato dal Comune di Casoria con il supporto scientifico del Dipartimento di Architettura di Napoli, ha lavorato proprio al far emergere i problemi di una prospettiva ignara del bene comune e delle potenzialità che deriverebbero dalla condivisione dello spazio e dalla presa in carico di una realtà degradata, invece che rifugiarsi nel solito copione della mera rivendicazione di un'assenza delle istituzioni.

Il Gruppo di Azione Locale mira alla costruzione di un ruolo intermedio tra il singolo individuo e l'amministrazione, per responsabilizzare al recupero della dimensione di vivibilità collettiva. La strategia può spingersi a pre-figurare la co-gestione delle aree pubbliche all'interno del comparto abusivo-sanato, gestendo in prima persona anche i fondi per il recupero, con l'amministrazione come partner in grado di orientare tecnicamente il progetto.

La corretta valutazione dell'importanza del bene da mettere in condivisione pubblica e da mantenere, va a braccetto con la necessità di far leva sulle debolezze della vulnerabilità di questi territori per trasformarle, adattivamente, in nuove opportunità di trasformazione e recupero.

### Riferimenti bibliografici

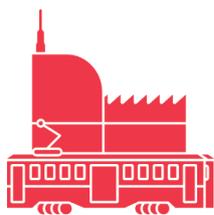
Allan P., Bryanta M., Wirschingb C., Garciab D. & Rodriguez M.T. (2013), "The Influence of Urban Morphology on the Resilience of Cities Following an Earthquake", in *Journal of Urban Design*, 8, (2), pp. 242-262.

Beauregard R.A. (2006), *When America became suburban*, University of Minnesota Press.

Berdini P. (2010), *Breve storia dell'abuso edilizio in Italia*, Donzelli Editore, Roma.

Bruno B. (2000), *Sebetto, Storia e mito di un fiume*, Massa Editore, Napoli.

- Corniello A., Ducci D., Catapano O., Monti G.M. (2003), “Variazioni piezometriche nella zona orientale della città di Napoli”, *Quaderni di Geologia Applicata*, 10 – 2.
- Cutter S. L., Mitchell J. T., Scott M. S. (2009), “Revealing the vulnerability of people and places: A case study of Georgetown County, South Carolina”, *Annals of the Association of American Geographers*, 4, 90.
- Formato E. (2016), “Recombinant’ hybrid ecologies and landscapes: Piana Campana, South Italy”, in Lieto L., Beauregard R., *Planning for a Material world*, Routledge, London-New York.
- Ingersoll R. (2009), “Agricivismo come terapia per la città diffusa”, in Borrelli G., *La città: bisogni, desideri, diritti. La governance urbana*, Franco Angeli, Bologna.
- Lucci R., Russo M. (curatela) (2012), *Napoli verso oriente*, Clean Edizioni, Napoli.
- Zanfi F. (2009), *Città latenti, Un progetto per l’Italia abusiva*, Bruno Mondadori Editore, Milano.
- Wolfrum S., Frhr. v. Brandis N. (2015), *Performative urbanism: generating and designing urban space*, Jovis, Berlin.



Atti della XIX Conferenza Nazionale SIU  
**CAMBIAMENTI. Responsabilità e strumenti  
per l'urbanistica al servizio del paese**  
Catania, 16-18 giugno 2016

 Planum Publisher  
ISBN 9788899237080

## **Insedimenti irregolari e rischi territoriali lungo i litorali del Val di Noto. Percorsi di progetto per la città costiera resiliente**

**Luca Barbarossa**

Università di Catania

DICAR – Dipartimento Ingegneria Civile e Architettura

Email: [luca.barbarossa@dac.unict.it](mailto:luca.barbarossa@dac.unict.it)

**Riccardo Privitera**

Università di Catania

DICAR – Dipartimento Ingegneria Civile e Architettura

Email: [riccardo.privitera@dac.unict.it](mailto:riccardo.privitera@dac.unict.it)

**Francesco Martinico**

Università di Catania

DICAR – Dipartimento Ingegneria Civile e Architettura

Email: [fmartinico@dau.unict.it](mailto:fmartinico@dau.unict.it)

### **Abstract**

L'abusivismo edilizio è tutt'oggi una questione irrisolta che ha lasciato segni indelebili su ampie porzioni di territorio, e causato gravi danni all'ambiente, al paesaggio. All'inefficacia normativa si è aggiunta la mancanza di incisività degli strumenti urbanistici comunali che hanno affrontato la questione in modo marginale.

Tracciarne oggi un bilancio per individuare possibili azioni d'intervento, significa affrontare i nuovi grandi temi del progetto della città: i consumi energetici, i rischi di natura sismica, idrogeologica e ambientale. Preso atto del superamento della retorica dell'"abusivismo di necessità", oggi più che mai marginale, è necessario interpretare le dinamiche della città "irregolare" in favore di un nuovo concetto di "necessità", che sottende l'esigenza di intervenire per innescare nuove strategie progettuali orientate ad immaginare scenari di città sempre più resilienti.

Con riferimento al Val di Noto, in Sicilia Orientale, il presente contributo propone una lettura degli insediamenti abusivi costieri dalla quale emergono le estreme vulnerabilità di tali contesti, ormai ampiamente legittimati da tre generazioni di condoni edilizi, ma ancora del tutto lontani dal presentare livelli minimi di qualità urbana e di sicurezza rispetto ai rischi territoriali. Si propongono, in questa direzione, alcune strategie progettuali per integrare e gestire gli aspetti del disegno urbano, della qualità ambientale e della sostenibilità economica in una prospettiva di riduzione dei rischi territoriali e di miglioramento della resilienza urbana.

**Parole chiave:** città irregolare, rischi territoriali, ambiente costiero.

### **Introduzione**

Il fenomeno dell'abusivismo edilizio rappresenta forse l'aspetto più perverso delle dinamiche di sviluppo urbano di parecchie città del Mezzogiorno ed è certamente causa di alcune delle più evidenti fragilità di tali realtà urbane. È un fenomeno che ha avuto differenti declinazioni e che affonda le sue radici nei modelli popolari e borghesi che considerano la casa come bene d'uso e difesa dall'erosione del risparmio (Busacca, Faro, 1980), ma anche nella cultura dell'illegalità e del disprezzo delle regole, del rifiuto dei regolari meccanismi di accesso al mercato della casa, e in qualche caso nell'impossibilità economica di accedere a

tale mercato attraverso i suoi canali tradizionali.

Nei territori a vocazione turistica, si è sviluppata una forma particolare di abusivismo legata alla residenzialità stagionale, con la nascita di polarità residenziali, che si sono addensate a ridosso delle aree di maggior pregio ambientale come le aree costiere, minando irrimediabilmente il territorio in sprezzo alla cultura di tutela dei beni comuni (Settis, 2010).

Il fenomeno è da leggere come espressione di un bisogno sociale e di una volontà di riscatto “per le vie brevi”, regolata, sulla scia delle pratiche di autocostruzione, dalla logica del *do it yourself*, corroborata dalla totale assenza di politiche di controllo e gestione del territorio, nonché dalla connivenza di una classe politica in cerca di consenso nei confronti di una nuova classe media, che affrancatasi dalla condizione economica di sussistenza<sup>1</sup>, insegue modelli di consumo delle classi più abbienti.

Ne è un esempio, il litorale Siciliano, per larghi tratti irrimediabilmente compromesso dal punto di vista ambientale e paesaggistico da un fenomeno che si è consumato, tra il silenzio generale della politica e della società civile, nell’arco di oltre un trentennio. Gli arenili siciliani e in particolare quelli delle provincie di Agrigento, Trapani, Palermo, Ragusa, Siracusa, Catania, sono stati erosi e privatizzati da una quinta di seconde case che non hanno risparmiato aree ad elevata naturalità come le foci dei fiumi e le zone umide<sup>2</sup> (Erbani, 2003).



Figura 1 | Insediamenti a ridosso della linea di battigia.

Delle oltre 770.000 istanze di sanatoria, presentate in Sicilia in occasione dei tre condoni edilizi (mediamente 1 istanza ogni 7 abitanti e ogni 2 famiglie) (Regione Siciliana, 2009) circa il 65% si trova in comuni costieri. I dati evidenziano la portata e la complessità di un fenomeno che, mai affrontato con convinzione ed efficacia, è divenuto causa di effetti indesiderati, sul piano ambientale, economico e sociale, di lungo temine per la comunità (United Nations, 2009).

In tali contesti, le amministrazioni comunali che si sono avvicendate, impreparate a gestire il fenomeno e spaventate dall’idea di perdere consensi elettorali, non hanno mai tentato interventi seri per arginare il fenomeno, né tantomeno azioni urbanistiche concrete finalizzate al recupero degli agglomerati abusivi e delle aree costiere da restituire alla collettività.

Già colpevoli di un mancato controllo del territorio e dell’incapacità di reprimere il fenomeno sul nascere, le amministrazioni si sono limitate, nel migliore dei casi, ad applicare le leggi sul condono<sup>3</sup>, assecondando il processo senza mai provare a strutturare azioni strategiche di recupero delle aree. Da un canto tale approccio, peraltro ufficializzato dal quadro normativo e dalle previsioni degli strumenti urbanistici, è

---

<sup>1</sup> Una delle fonti economiche che ha alimentato il fenomeno è stata quella delle rimesse di emigrati all’estero che investono nella costruzione di case per le vacanze nei loro luoghi di origine.

<sup>2</sup> Secondo dati del WWF, il 63% delle coste è intensamente edificato, il 19% è edificato a bassa densità e solo il 18% risulta libero da costruzioni.

<sup>3</sup> Le leggi sulla sanatoria edilizia hanno puntato più a giustificare tali pratiche, attuate contro l’interesse collettivo e a scapito dei territori colpiti, fornendo una cornice istituzionale e una ufficializzazione dei processi, che oggi rende ancor più complesso operare su tali territori.

frutto di scelte politiche orientate a legittimare i processi di edificazione spontanea senza prevedere azioni per un recupero concreto delle aree (Busacca, Faro, 1980), dall'altro è espressione di una manifesta incapacità, sia della politica che della disciplina urbanistica di riconoscere la portata del fenomeno e proporre soluzioni convincenti per il recupero dei territori dell'abusivismo.

Le demolizioni per gli edifici insanabili costruiti in aree a vincolo, prevalentemente entro la fascia dei 150 m di inedificabilità assoluta, in Sicilia già prevista dalla L.R. 78/1976 e ben prima della Legge Galasso del 1985, si sono rivelate di difficile attuazione, soprattutto per indecisioni politiche legate alla perdita del consenso e per la presenza di interessi illegali, spesso presenti nelle aree edificate abusivamente. A peggiorare la situazione, i reiterati tentativi (l'ultimo in ordine di tempo nel 2015) da parte di alcune forze politiche di modificare il quadro normativo in modo da poter chiudere la partita dell'abusivismo costiero, eliminando i vincoli di inedificabilità e sanando le costruzioni più prossime alla linea di costa.

Tabella I | Stato di definizione delle sanatorie edilizie al 2009. Dato regionale. Fonte Regione Siciliana Assessorato Territorio e Ambiente.

	ISTANZE PRESENTATE DAI PRIVATI	PRATICHE DEFINITE AL 2009 (concessioni, dinieghi, silenzio/assenso)		PRATICHE ISTRUITE IN ATTESA DI INTEGRAZIONI		ISTANZE CON ESITI DIVERSI (accorpamenti, archiviazioni)		ISTANZE NON ESAMINATE	
		valore	%	valore	%	valore	%	valore	%
LN 47/85	500.042	250.240	50	167.270	33,3	9.689	1,9	72.843	14,6
LN 724/94	179.214	69.498	38,8	80.266	44,8	3.375	1,9	26.075	14,5
LN. 326/03	91.442	18.056	19,7	42.838	46,8	925	1	29.623	32,4
<b>TOT</b>	<b>770.698</b>	<b>337.794</b>	<b>43,8</b>	<b>290.374</b>	<b>37,7</b>	<b>13.989</b>	<b>1,8</b>	<b>128.541</b>	<b>16,7</b>

A distanza di oltre trenta anni, in definitiva, la questione si presenta ancora aperta e lontana dall'essere affrontata in modo costruttivo e risolutivo. Inoltre nel corso degli ultimi anni, l'azione combinata del depauperamento dell'ambiente costiero conseguente all'urbanizzazione e le mutate condizioni climatiche, hanno innescato nuove fragilità legate alla geomorfologia delle coste e all'assetto idraulico dei territori costieri, con conseguente aumento delle condizioni di rischio, che in consistenti tratti di litorale si presenta elevato (R3) e molto elevato (R4) (PAI Sicilia, 2006)

L'interpretazione dei dati disponibili consente di ricomporre un quadro analitico dal quale emergono con grande evidenza le estreme vulnerabilità di questi contesti che sono stati, nella maggior parte dei casi, ormai ampiamente legittimati da tre generazioni di condoni edilizi, ma sono ancora del tutto lontani dal presentare livelli minimi di qualità urbana e di sicurezza rispetto ai rischi territoriali.

Proprio in questa direzione, il presente lavoro suggerisce possibili modelli interpretativi e nuove strategie progettuali capaci di integrare e gestire gli aspetti del disegno urbano, della qualità ambientale e della sostenibilità economica delle trasformazioni, in una prospettiva di riduzione dei rischi territoriali e di miglioramento della resilienza urbana.

### La costa illegale. Lettura del sistema litoraneo di Avola

Città di fondazione, costruita all'indomani del sisma che colpì il Val di Noto nel 1693, Avola presenta una struttura insediativa dalla caratteristica forma esagonale che occupa una porzione della piana alluvionale costiera, a un chilometro di distanza circa dalla linea di costa. Lo sviluppo sostanzialmente pianeggiante del sito non ha posto particolari condizionamenti alla successiva crescita urbana dell'insediamento la cui morfologia, quantomeno per la parte di città pianificata, risente dell'impianto planimetrico del nucleo di fondazione. Ai processi di espansione regolamentati del nucleo di fondazione si affiancano, nel periodo compreso tra gli anni 70 e 90, i due fenomeni che hanno maggiormente caratterizzato il sistema insediativo attuale: la nascita di un insediamento costiero a bassa densità e la diffusione urbana nel territorio agricolo.

Si tratta di processi di urbanizzazione prevalentemente illegali, pervasivi e incontrollati che si sono innestati in un territorio caratterizzato dalla presenza di un fitto reticolo idrografico, nonché da una marcata fragilità idrogeologica e da condizioni di rischio idraulico elevato, oggi ancor più esacerbato dalla crescente pressione antropica e dalle mutate condizioni climatiche caratterizzate da una maggiore intensità e concentrazione degli eventi meteorici.

Il fenomeno di urbanizzazione che ha interessato il territorio costiero di Avola è parte di un più ampio processo di antropizzazione dei litorali di Sicilia, che in provincia di Siracusa, nel tratto di costa tra Siracusa e Portopalo di Capo Passero, si è manifestato con lo sviluppo, nel corso del ventennio 1970 – 1990, di insediamenti irregolari di seconde case per la fruizione del mare, in ambienti di elevata qualità naturalistica e paesaggistica.

In linea con il dato regionale, nella sola provincia di Siracusa, a fronte di un totale di oltre 56.000 istanze presentate nei tre condoni edilizi, nel periodo 1985 – 2009, (Regione Siciliana, 2009), oltre 45.000 istanze (80% del totale) riguardano comuni costieri, le cui edificazioni abusive si concentrano perlopiù lungo le coste.

Tabella II | Stato di definizione delle sanatorie edilizie al 2009 - Provincia di Siracusa (20 comuni). Fonte Regione Siciliana Assessorato Territorio e Ambiente.

	ISTANZE PRESENTATE DAI PRIVATI	PRATICHE DEFINITE AL 2009 (concessioni, dinieghi, silenzio/assenso)		PRATICHE ISTRUITE IN ATTESA DI INTEGRAZIONI		ISTANZE CON ESITI DIVERSI (accorpamenti, archiviazioni)		ISTANZE NON ESAMINATE	
		valore assoluto	%	valore assoluto	%	valore assoluto	%	valore assoluto	%
LN 47/85	39.449	24.766	62,8	6.664	16,9	1.040	2,6	6.979	17,7
LN 724/94	10.715	4.718	44,0	3.056	28,5	96	0,9	2845	26,6
LN. 326/03	5.901	1.419	24,0	1.865	31,6	185	3,1	2432	41,2
<b>TOTALI</b>	<b>56.065</b>	<b>30.903</b>	<b>55,1</b>	<b>11.585</b>	<b>20,7</b>	<b>1.321</b>	<b>2,4</b>	<b>12.256</b>	<b>21,9</b>

Tabella III | Sanatorie edilizie al 2009 – Comuni costieri della Provincia di Siracusa (9 comuni). Elaborazione su Fonte Regione Siciliana Assessorato Territorio e Ambiente.

ISTANZE DI SANATORIA	LN 47/85	LN 724/94	LN. 326/03	TOTALE
AVOLA	4372	1.237	353	5.963
AUGUSTA	5581	2.034	972	8.587
LENTINI	1.566	413	129	2.108
MELILLI	1.290	451	214	1.965
NOTO	4.307	935	398	5.640
PACHINO	2.227	440	174	2.841
PORTOPALO	352	151	64	567
PRIOLO	1009	282	136	1427
SIRACUSA	10.615	3.008	2.437	16.060
<b>TOTALE COMUNI COSTIERI</b>	<b>31.319</b>	<b>8.951</b>	<b>4.877</b>	<b>45.147</b>
<b>TOTALE PROVINCIA</b>	<b>39.449</b>	<b>10.715</b>	<b>5.901</b>	<b>56.065</b>

Il primato, in provincia di Siracusa, appartiene oltre che al capoluogo, ai comuni di Augusta, Avola, Lentini e Noto, dove maggiormente si concentrano i fenomeni di abusivismo legati alla fruizione della costa e alla balneazione. È un dato che mostra con chiarezza i connotati del fenomeno riconducibile esclusivamente o quasi alla presenza non di residenze stabili, frutto di “abusivismo di necessità”, bensì di seconde case per il tempo libero e le vacanze.

Nel caso di Avola, si tratta di tessuti monofunzionali, cresciuti per fasi successive ma con modalità analoghe, a partire dagli anni '70, per lottizzazioni non autorizzate di unità residenziali monofamiliari, modalità di urbanizzazione peraltro tipica dell'insediamento stagionale irregolare.

Tale modalità insediativa nel tempo ha generato, a ridosso del litorale, un sistema urbano pervasivo, a bassa densità e di bassa qualità, estremamente carente dal punto di vista delle attrezzature e dei servizi, dotato di viabilità sottodimensionata e senza gerarchie, perlopiù con andamento ortogonale alla costa, che si innesta a rete sulla già inadeguata e insufficiente viabilità rurale che innerva il territorio agricolo.



Figura 2 | Insediamenti abusivi lungo la linea di costa di Avola.

L'intero sviluppo della costa, estesa per circa 3.500 m, è intensamente urbanizzato, per macro aggregati che si configurano come vere e proprie polarità urbane, sia a ridosso della città compatta, sia in corrispondenza degli alvei fluviali che marcano i confini comunali.

Circa 2000 edifici costruiti abusivamente nel periodo 1965 - 1999 (a fronte dei 6000 nell'intero territorio comunale) (Regione Siciliana, 2010), sono presenti in ambito costiero, per circa il 50% all'interno della fascia di inedificabilità costiera della norma regionale del 1976.

Tabella IV | Stato di definizione delle sanatorie edilizie al 2009 – Comune di Avola. Elaborazione su dati Regione Siciliana Assessorato Territorio e Ambiente.

	ISTANZE PRESENTATE DAI PRIVATI	PRATICHE DEFINITE AL 2009 (concessioni, dinieghi, silenzio/assenso)		PRATICHE ISTRUITE IN ATTESA DI INTEGRAZIONI		ISTANZE CON ESITI DIVERSI (accorpamenti, archiviazioni)	
		valore assoluto	%	valore assoluto	%	valore assoluto	%
LN 47/85	4.373	3.083	70,0	1259	29	31	1
LN 724/94	1.237	640	52,0	584	47	13	1
LN. 326/03	353	83	23,0	267	76	3	1
<b>TOTALI</b>	<b>5.963</b>	<b>3.806</b>	<b>64,0</b>	<b>2.110</b>	<b>35</b>	<b>47</b>	<b>1</b>

Una città costiera interamente votata alla stagionalità, che presenta un volume costruito di oltre 1.300.000 mc, abitati stabilmente da poco meno di 3000 residenti (Istat, 2011), dato che verosimilmente non rispecchia il reale tasso di occupazione degli immobili che potrebbe essere ben inferiore.

In corrispondenza del nucleo urbano di Avola, tali urbanizzazioni sono state oggetto di piani di recupero ai sensi della Legge 47/85 e della omologa L.R. 37/85, peraltro mai attuati, e quindi classificate zone B dai successivi strumenti urbanistici. Una città litoranea che per continuità spaziale viene integrata dal centro consolidato, sebbene l'assenza di attrezzature e spazio pubblico, le geometrie inadeguate delle sedi stradali, le tipologie edilizie e le architetture della città balneare, sottolineano una non trascurabile discontinuità con il resto dell'ambiente urbano.

Le polarità urbane di edilizia abusiva, presenti a nord e a sud del centro urbano, in prossimità delle foci dei fiumi Asinaro e Cassibile, ai confini sud e nord del comune di Avola, sono le parti più fragili dell'insediamento costiero.

Eccessiva pressione antropica, erosione delle coste, depauperamento dell'ambiente costiero e della qualità paesaggistiche in generale, condizioni di rischio idraulico e geomorfologico elevato<sup>4</sup> (PAI Sicilia, 2006)

<sup>4</sup> In corrispondenza delle Contrade Gallina e Cicerata, rispettivamente alle estremità nord e sud del tratto di costa ricadente nel territorio di Avola, lungo le foci dei fiumi Cassibile e Asinaro, più di 300 edifici ricadono all'interno di aree classificate dal PAI

sono alcuni dei macro-fenomeni negativi che caratterizzano tali agglomerati urbani, realizzati, al di fuori delle regole urbanistiche, che hanno monopolizzato tratti di litorale incontaminato, sottraendo alla collettività la piena fruizione della costa.

Gli strumenti urbanistici che si sono succeduti negli ultimi anni, per assenza di volontà politica e per difficoltà oggettiva nell'individuazione di strategie progettuali concrete ed efficaci, non hanno affrontato la questione degli insediamenti abusivi con sufficiente approfondimento. Nessuna visione strategica orientata al recupero delle aree, nessuna attenzione all'ambiente, al paesaggio, né tantomeno ai rischi territoriali presenti nelle aree dell'abusivismo. Il Prg vigente, redatto nel 2004, ad esempio, ha normato le zone di maggiore concentrazione degli insediamenti abusivi, in alcuni casi come zone agricole, ignorando totalmente la presenza del fenomeno, salvo poi prevedere regolarizzazioni e ampliamenti della viabilità. Altre aree, oltre la fascia di inedificabilità costiera, sono state normate come aree per l'edilizia stagionale, ufficializzando destinazioni d'uso e tipologie già presenti.

### **Croniche vulnerabilità e nuove resilienze: scenari di progetto**

Le esplorazioni condotte nell'ambito di questo lavoro hanno evidenziato come le pratiche di autocostruzione informale a ridosso della linea di costa non si siano espresse nelle forme riconducibili al fenomeno dell'abusivismo di necessità ma piuttosto a quello di bassa densità delle seconde case destinate alla residenza stagionale. Migliaia di lottizzazioni abusive di villette unifamiliari hanno infatti occupato contesti di elevato pregio ambientale e paesaggistico alterando spesso ecosistemi fragili, in aree spesso soggette a rischi idraulici e geomorfologici. Per contro, i manufatti che costituiscono gli insediamenti costieri, sebbene elementi detrattori della naturalità e delle valenze paesaggistiche delle aree, presentano oggi valori di mercato decisamente più alti rispetto all'edilizia irregolare sorta nell'entroterra, in virtù della loro originaria attitudine turistico-ricettiva legata alla domanda di fruizione delle spiagge e del mare (OMI, 2015).

L'urbanizzazione abusiva di questi contesti ha dunque determinato un'enorme divaricazione, forse la più elevata, fra i benefici ottenuti da pochi privati e i danni subiti dalla collettività. Lette in questa particolare prospettiva, le tre generazioni di sanatoria hanno avuto soprattutto il demerito di non riuscire a cogliere la grande opportunità che si stava concedendo a coloro i quali, attraverso lo strumento della lottizzazione abusiva, 'pianificavano' la spartizione di territori di estremo pregio ambientale, naturalistico e paesaggistico sottraendoli all'accesso ed alla fruizione di tutti. Lo sconto di appena 1/3 dell'oblazione prevista dalla Legge 47/85 per la casa abusiva destinata a residenza permanente (12.000 lire sul totale previsto di 36.000 lire/mq per i primi 150 mq) ha rappresentato, al contrario, la misura della profonda sperequazione prodotta fra chi costruiva 'per necessità' e chi invece, per le vie brevi, tirava su la casa di villeggiatura. Nell'arco di poco più di trent'anni, le sanatorie edilizie hanno dunque legittimato, in qualche modo e solo per pochi, vere e proprie operazioni di investimento immobiliare.

Nonostante i bassi livelli di qualità spaziale, formale e ambientale di tali contesti, caratterizzati da forti carenze del sistema dei servizi, dell'accessibilità e dello spazio pubblico, dall'eccessiva impermeabilizzazione dei suoli, nonché da un patrimonio edilizio vulnerabile dal punto di vista sismico e delle prestazioni energetiche, il mercato delle compravendite, e soprattutto quello delle locazioni stagionali attraverso le formule dei b&b e delle casa-vacanza, risulta piuttosto dinamico e vivace e produce, nei mesi estivi, notevoli opportunità di integrazione dei redditi familiari (OMI, 2015). Ciò determina un quadro complessivo in cui le estreme fragilità di questi contesti si contrappongono all'uso turistico-ricettivo intenso e concentrato soprattutto nei periodi estivi che, sommato alla mancanza di adeguate opere di urbanizzazione primaria e di impianti tecnologici crea condizioni di fortissima pressione antropica ed elevati livelli di impatto ambientale.

Eppure i fattori di rischio territoriale e le potenzialità economiche locali, legate alle vocazioni turistiche ed alle conseguenti economie sussidiarie, possono costituire una duplice occasione di intervento che, opportunamente colta, può a sua volta contribuire a delineare nuovi possibili percorsi di progetto.

Una rilettura di questi insediamenti andrebbe compiuta perseguendo obiettivi di sostenibilità economica, sociale ed ambientale attraverso la prefigurazione, in un quadro strategico complessivo, di scenari di ridefinizione e riorganizzazione dello spazio 'compromesso' che ridisegnino insediamenti più sicuri, resilienti e con più elevati livelli di qualità urbana. La prioritaria necessità di adattamento e di mitigazione dei rischi territoriali in questi insediamenti si confronta con gli effetti dei cambiamenti climatici che

---

Sicilia come aree ad alta pericolosità idraulica, inoltre parti consistenti del litorale sono classificate come aree soggette a pericolosità geomorfologica molto elevata ed elevata. (PAI Sicilia, 2006).

richiedono l'adozione di nuove strategie per pianificare, progettare e costruire insediamenti che possano meglio adattarsi alle conseguenze dei cambiamenti in atto (Martinico et al., 2013). Al centro di tali strategie si collocano, come strumenti progettuali, le 'infrastrutture verdi e blu'. Le prime intese come sistemi complessi e multifunzionali di differenti tipi di attrezzature verdi (Sandström, 2002; Mell, 2008) ma anche di *greening devices* (Malys et al., 2014; Manso, Castro-Gomes, 2015), le altre quali *sustainable urban drainage systems* (Elliot, Trowsdale, 2007; Cheng, 2013) e cioè di sistemi di captazione e raccolta acque meteoriche (Woods-Ballard et al., 2007; Privitera et al., 2014). Tali infrastrutture possono certamente rappresentare strumenti efficaci per la fornitura dei più importanti 'servizi ecosistemici' e per una gestione più sostenibile delle acque meteoriche, di ruscellamento e di esondazione attraverso il controllo dell'invarianza idraulica (Privitera et al., 2014).

E' appena il caso di sottolineare, però, che approcci progettuali così ambiziosi che promuovono le istanze della qualità, della tutela e della sicurezza dei territori abitati spesso si scontrano con resistenze locali legate a questioni sociali e politiche che rendono estremamente difficoltosa la loro praticabilità e soprattutto rischiano di restare disattesi perché si misurano inevitabilmente con economie locali deboli e quindi impreparate a cogliere le opportunità di trasformazione e crescita (Barbarossa et al., 2014).

La vocazione turistica di questi insediamenti rappresenta, invece, all'interno di questi scenari di adattamento e mitigazione dei rischi, un'opportunità per innescare nuovi processi virtuosi. Le suscettività turistiche, infatti, se opportunamente messe a fuoco e valorizzate nell'ambito di un'idea di rafforzamento delle loro specifiche identità, possono indicare la strada verso nuove possibili fattibilità economiche delle trasformazioni.

Seguendo il solco di un principio di compensazione *ex post* è possibile pensare di ricomporre, all'interno di una cornice di senso progettuale, gli errori di tre sanatorie che hanno legittimato, come si è detto, privilegi esclusivi di pochi nel godimento di beni invece della collettività. Per gli insediamenti costieri di matrice abusiva si possono immaginare meccanismi 'compensativi' che mirino a consentire il miglioramento della qualità puntuale dei manufatti privati per potenziarne la loro capacità attrattiva e ricettiva in cambio della cessione, come contropartita, di adeguati spazi necessari a 'restituire' il diritto, negato per tanti decenni, all'accessibilità ed alla fruizione pubblica delle aree costiere. Da una parte consentendo consolidamenti strutturali, efficientamenti energetici, piccole sopraelevazioni ed ampliamenti volumetrici per adeguamenti tecnologici e dall'altra acquisendo e 'liberando' porzioni di lotti e pertinenze private per la realizzazione di nuove viabilità ed attrezzature indispensabili per ritrovare l'accessibilità, consentire la fruibilità pubblica ed aumentare la resilienza urbana con la previsione di brani di infrastruttura verde e blu da connettere a reti ambientali di scala più ampia.

Le economie locali attive legate al mercato delle locazioni stagionali, unite alle possibilità di migliorare il patrimonio edilizio nella prospettiva di maggiori capacità turistico-ricettive e conseguenti maggiori redditi, possono dunque rappresentare le basi per più elevati livelli di fattibilità delle trasformazioni finalizzate al raggiungimento di maggiori resilienze urbane ed ambientali di questi contesti.

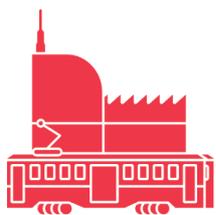
Naturalmente la complessità e diversità di tali insediamenti è così rilevante che non è pensabile perseguire tali approcci progettuali *tout court* in tutti i contesti costieri, ma occorre piuttosto prevedere, in un quadro complessivo di obiettivi di intervento, strategie differenziate capaci di cogliere i diversi livelli e condizioni di abusivismo. di insediamenti in zone soggette a vincoli ex Legge Galasso o all'interno di zone R3 ed R4 dei PAI, per esempio, occorrerebbe individuare e distinguere i manufatti già sanati ed in fase di istruttoria da quelli improcedibili ed insanabili. Se per le prime due categorie si potrebbe immaginare una strategia di rilocalizzazione in aree opportunamente individuate dagli strumenti urbanistici locali, anche con il supporto di meccanismi di premialità con incentivi volumetrici adeguati a compensare i costi di tali operazioni, per gli altri la strategia della demolizione ed il ripristino dei luoghi non dovrebbe che rappresentare, per ragioni di sicurezza, di giustizia ed equità sociale, l'unica via dovuta e possibile.



- Martinico, F., La Rosa, D., Privitera, R. (2013), “Il ruolo delle aree non urbanizzate nei contesti metropolitani: scenari di adattamento ai cambiamenti climatici”, *Territorio* n. 66, pp. 92-100.
- Mell, I.C. (2008), “Green infrastructure: concepts and planning”, *Forum Ejournal*, n.8, pp. 69-80.
- Privitera, R., Pappalardo, V., Barbarossa, L., La Rosa, D. (2014), “Infrastrutture verdi per il drenaggio delle acque meteoriche nel progetto della città resiliente”, Atti della VIII giornata di studi INU - Una politica per le città italiane, in *Urbanistica Informazioni*, n.257, pp. 145-149.
- Sandström, U. G. (2002), “Green infrastructure planning in urban Sweden” in *Planning Practice and Research* n. 17, pp. 373–385.
- Settis S. (2010) *Paesaggio, costituzione, cemento. La battaglia per l'ambiente contro il degrado civile*, Einaudi, Milano
- United Nations Economic Commission for Europe (2009) *Self made city*, United Nation New York, Geneva
- Woods-Ballard, B., Kellagher, R., Martin P., Jefferies, C., Bray, R., Shaffer, P. (2007), *The SUDS Manual*, CIRIA C697, Londra.

### **Sitografia**

- Osservatorio del Mercato Immobiliare, (OMI) Agenzia delle Entrate Dati e quotazioni del mercato immobiliare  
[www.agenziaentrate.gov.it/wps/content/nsilib/nsi/documentazione/omi/banche+dati/quotazioni+immobiliari](http://www.agenziaentrate.gov.it/wps/content/nsilib/nsi/documentazione/omi/banche+dati/quotazioni+immobiliari)
- Regione Siciliana, Assessorato Territorio E Ambiente, Dipartimento Dell' Ambiente. Piano stralcio di Bacino per l'assetto idrogeologico (PAI), anno 2006  
<http://www.sitr.regione.sicilia.it/pai/>
- Regione Siciliana, Assessorato Territorio e Ambiente, Dipartimento di Urbanistica e Osservatorio Regionale delle violazioni edilizie e delle sanatorie, Rapporto sull'Abusivismo Edilizio e sullo stato di definizione delle istanze di Sanatoria Edilizia anno 2012,  
[http://pti.regione.sicilia.it/portal/page/portal/PIR\\_PORTALE/PIR\\_LaStrutturaRegionale/PIR\\_Assessoratoreregionaledelterritorioedellambiente/PIR\\_DipUrbanistica/PIR\\_Servizio5/PIR\\_BancaDatiUO53/rapporto%20osservatorio%202013.pdf](http://pti.regione.sicilia.it/portal/page/portal/PIR_PORTALE/PIR_LaStrutturaRegionale/PIR_Assessoratoreregionaledelterritorioedellambiente/PIR_DipUrbanistica/PIR_Servizio5/PIR_BancaDatiUO53/rapporto%20osservatorio%202013.pdf)
- Regione Siciliana, Assessorato Territorio e Ambiente, Dipartimento di Urbanistica e Osservatorio Regionale delle violazioni edilizie e delle sanatorie, Rapporto sull'Abusivismo Edilizio e sullo stato di definizione dei procedimenti amministrativi, anno 2010  
[http://pti.regione.sicilia.it/portal/page/portal/PIR\\_PORTALE/PIR\\_LaStrutturaRegionale/PIR\\_Assessoratoreregionaledelterritorioedellambiente/PIR\\_DipUrbanistica/PIR\\_Servizio5/PIR\\_BancaDatiUO53/RELAZIONE\\_ABUSIVISMO\\_%20EDILIZIO.pdf](http://pti.regione.sicilia.it/portal/page/portal/PIR_PORTALE/PIR_LaStrutturaRegionale/PIR_Assessoratoreregionaledelterritorioedellambiente/PIR_DipUrbanistica/PIR_Servizio5/PIR_BancaDatiUO53/RELAZIONE_ABUSIVISMO_%20EDILIZIO.pdf)



Atti della XIX Conferenza Nazionale SIU  
**CAMBIAMENTI. Responsabilità e strumenti  
per l'urbanistica al servizio del paese**  
Catania, 16-18 giugno 2016

 Planum Publisher  
ISBN 9788899237080

## **Il mondo comincia fuori al tuo portone. Abitare abusivo a Casal di Principe**

**Gilda Berruti**

Università degli studi di Napoli "Federico II"  
DiARC – Dipartimento di Architettura  
Email: [gberruti@unina.it](mailto:gberruti@unina.it)

### **Abstract**

Il contributo propone una esplorazione nelle forme materiali e sociali che il fenomeno dell'abusivismo ha assunto a Casal di Principe, città alle porte della piana campana residua, e contemporaneamente appendice del fenomeno metropolitano napoletano, caratterizzata da una diffusa espansione al di fuori delle regole, con l'obiettivo di: restituire una lettura dei processi che hanno portato alla situazione attuale; descrivere le forme degli insediamenti cresciuti al di fuori delle regole; analizzare gli immaginari dominanti e la percezione sociale del fenomeno. Punto di partenza del contributo è la consapevolezza della pervasività del fenomeno dell'abusivismo nel Mezzogiorno d'Italia e della difficoltà delle politiche messe in campo ad affrontarlo in maniera efficace, con costi elevati che non solo si leggono nell'ambiente, nella forma urbana, ma incidono sul benessere e la libertà della società. Si riscontra una tendenza all'individualismo che si può leggere nel tessuto urbano introverso, il vincolo della proprietà è molto sentito e detta codici di comportamento che definiscono codici spaziali, la difficoltà di sostenere l'interesse comune è manifesta già a partire dalla soglia, dal confine tra privato e pubblico. Alla definizione di questi comportamenti ha contribuito un atteggiamento omissivo, nei casi migliori, da parte dei tecnici, e l'intreccio con l'economia criminale.

**Parole chiave:** regulation, urban form, public spaces.

### **Introduzione**

Punto di partenza del contributo è la consapevolezza della pervasività del fenomeno dell'abusivismo nel Mezzogiorno d'Italia e della difficoltà delle politiche messe in campo ad affrontarlo in maniera efficace, con costi elevati che non solo si leggono nell'ambiente, nella forma urbana, ma incidono sul benessere, le opportunità, la libertà della società. È una delle «sindromi del disordine» (Donolo, 2015: 7), questioni nazionali che col tempo «diventano dati di natura, che occorre accettare e dare per scontati» (*ivi*: 8) o che si decide di mantenere così come sono in quanto «fonti di rendita politica e poi anche finanziaria» (*ibidem*). Tra queste, la questione meridionale, «connessa all'impero del disordine, ovvero al primato delle sregolazioni sociali» che costituiscono «il principale fattore di ostacolo a ogni forma di sviluppo» (Donolo, *cit.*: 12).

Si propone di approfondire questi ragionamenti mettendo al centro il caso di Casal di principe, città situata in provincia di Caserta, in un'area che costituisce un «modello illegale di produzione della città» caratterizzato dall'acquisizione privata della rendita di trasformazione edilizia di terreni molto fertili «scaricando integralmente sul pubblico lo spaventoso debito di qualità urbana, servizi, standard minimi di civiltà» (Di Gennaro, 2012: 202). Casal di Principe si trova alle soglie della piana campana residua ed è contemporaneamente appendice della città metropolitana di Napoli; qui, costruire al di fuori delle regole è stata la risposta a un problema di necessità e insieme una pratica consolidata.

L'occasione per approfondire questi temi è l'avvio degli studi per la redazione del Piano urbanistico comunale (d'ora in poi PUC) di Casal di Principe<sup>1</sup> e un lavoro di ascolto attivo interno all'amministrazione svolto per far emergere le linee di indirizzo per la costruzione del piano.

Il contributo, in primo luogo, traccia un quadro del contesto fisico e sociale della città, soffermandosi sulla forma urbana e sulla lettura delle dinamiche abitative e sociodemografiche. Successivamente, ricostruisce la cornice degli strumenti di pianificazione e lo stato dei diritti mettendo al centro l'abusivismo, sui cui si propone un approfondimento teso a ricostruire quali sono le pratiche diffuse. Infine, ragiona sugli immaginari dominanti e la percezione sociale del fenomeno.

### **Casal di principe: un ritratto sintetico**

La ricognizione che segue riguarda la città di Casal di Principe nell'ultimo decennio all'attenzione della cronaca nazionale come una delle più violente espressioni di Gomorra, recentemente oggetto di una spinta tesa alla rinascita a tutto campo, dalla politica agli aspetti culturali<sup>2</sup>.

È inclusa nel perimetro della cosiddetta «Terra dei fuochi» (Yardley, 2014), il cui stigma mette a dura prova la sopravvivenza dell'agricoltura, «ferita» (Di Gennaro, 2016) a seguito della lotta tra i clan e della militarizzazione della città, ma che, nonostante questo, costituisce ancora la vocazione naturale del territorio<sup>3</sup>.

Il Comune di Casal di Principe si estende all'interno della zona pianeggiante meridionale della provincia di Caserta, un'area urbana densamente popolata, costituita da comuni di medie dimensioni addensati intorno al polo di Aversa, e cresciuti negli ultimi trenta anni a ritmi molto sostenuti.

È una «terra che va verso il mare»<sup>4</sup>: si trova in una posizione privilegiata, in connessione con la campagna e a due passi dal mare.

Recentemente, la ricerca condotta nell'ambito del progetto LIFE Ecoremed ha dimostrato che i valori di elementi potenzialmente tossici dei suoli agricoli non presentano anomalie riconducibili a fenomeni di inquinamento e non rappresentano un rischio per la salute<sup>5</sup>. È un risultato molto importante, non solo rispetto alla lotta allo stigma e alla ripresa dell'economia locale, ma anche dal punto di vista del presidio attivo del territorio. Riappropriarsi della terra è essenziale: «d'agricoltore è anche sentinella, se la terra è vissuta e curata nessuno va a sversare». Salvaguardare la produzione agricola vuol dire proteggere l'ambiente, mantenere vive le tradizioni, dando forza così ai comportamenti più legali.

Il peso dell'agricoltura a Casal di Principe si legge anche osservando la forma della città. Si tratta di un tessuto introverso, in cui le strade sono la parte risultante dell'espansione edilizia privata, i vuoti sono quasi assenti. Lo squilibrio tra privato e pubblico è evidente a chi ne percorra le strade; solo con uno sguardo dall'alto si nota la presenza diffusa di cortili e spazi aperti, in gran parte privati.

La tipologia edilizia prevalente è quella dei 'portoni', centro di gravitazione delle attività connesse all'agricoltura e luogo d'incontro tra famiglie. Si tratta di case unifamiliari a corte delimitate da muri alti, che un tempo circoscrivevano l'attività produttiva agricola che si svolgeva negli ampi cortili, con i portoni sempre aperti, anche di notte. Tra gli anni '70 e '80 i cortili sono diventati «fortini di difesa», chiusi con portoni di ferro e non più legno, opachi rispetto allo spazio delle strade, che nel frattempo perdevano la connotazione di luoghi della vita urbana. Questa frattura ha generato un cambiamento anche di senso, che è stato riprodotto, insieme alla forma introversa, anche nelle costruzioni più recenti.

Se si osserva il tessuto urbano recente si nota che per lo più si compone di villette unifamiliari, a volte con il piano terra commerciale. In molti casi si possono definire lottizzazioni di fatto, non avvenute in maniera ufficiale e realizzate attraverso trasferimenti di proprietà, possibili con un'interpretazione sagace delle

---

<sup>1</sup> Questo contributo si inserisce all'interno degli studi, redatti in virtù dell'accordo quadro tra il Comune di Casal di Principe e l'Università degli studi di Napoli Federico II, sul tema della pianificazione urbanistica e corretto governo del territorio e dell'ambiente, del Maggio 2015.

<sup>2</sup> I primi segni di una volontà di rottura con il passato e di rinascita si sono manifestati con l'elezione a sindaco di Renato Natale nel giugno 2014.

<sup>3</sup> Per effetto del dispiegarsi sul territorio delle «ecocamorre» (Corona, Sciarrone, 2012) la terra è stata in gran parte abbandonata o concessa in affitto a prezzi molto bassi. Nonostante questo, i prodotti agricoli sono le eccellenze del territorio su cui puntare.

<sup>4</sup> Alcune delle citazioni contenute in questo testo sono tratte dagli esiti della campagna di ascolto interno all'amministrazione, svolta tra febbraio e marzo 2016 da chi scrive all'interno del processo di costruzione del PUC di Casal di Principe. Si tratta di 22 interviste a sindaco, assessori, consiglieri comunali, tecnici dell'ufficio di piano e dell'ufficio Ambiente del Comune.

<sup>5</sup> Si tratta del progetto LIFE-Ecoremed Sviluppo di protocolli eco-compatibili per la bonifica dei suoli inquinati nel SIN Litorale Domizio – Agro Aversano (coordinato dal CIRAM dell'Università “Federico II” di Napoli, project manager Massimo Fagnano). Nell'ambito del progetto il Dipartimento di Agraria ha realizzato un piano di analisi chimiche per valutare la qualità e salubrità dei suoli e dei prodotti vegetali. Nel caso di Casal di Principe è stato dimostrato che i valori di elementi potenzialmente tossici non sono stati assorbiti dalle colture agrarie e non si sono accumulati nei prodotti vegetali.

norme<sup>6</sup>. Sono lottizzazioni non lottizzate, ciascun lotto è comprato singolarmente, si sviluppa gradualmente un processo a catena che porta a costruire nel tempo e secondo le esigenze individuali, quanto più possibile, del tutto sprezzanti di alcune norme di base, tra cui quelle relative alle distanze tra le costruzioni.

La dimensione dilatata delle case, ben oltre le necessità del vivere, pone dei dubbi sull'attribuzione della definizione di abusivismo di necessità alle case unifamiliari di Casal di Principe, sia pur prime case, e suggerisce che qualche provvedimento vada assunto rispetto alle metrature spropositate sorte al di fuori delle regole.

Un altro aspetto ricorrente nel paesaggio urbano è la presenza di edifici incompiuti, sospesi o la cui costruzione per qualche ragione è stata bloccata. A Casal di Principe se ne riscontra un'alta concentrazione, tanto da farla annoverare tra i caratteri distintivi: tutto sembra provvisorio, impolverato, la città sembra quasi «un cantiere aperto».

### **Individualismo e dominio della proprietà privata**

All'apertura connessa alla laboriosità della vita agricola e allo scambio, si è sostituita una tendenza forte all'individualismo che si può leggere anche nel tessuto urbano. La paura, intesa come percezione di insicurezza e senso del pericolo, è stata alla base del propagarsi dell'atteggiamento di chiusura come strategia di difesa: «dalle costruzioni emerge un individualismo nero caratterizzato dalla delimitazione del proprio spazio con muri alti, per dire: guai a te se entri nel mio». Anche la confusione urbanistica è connessa all'individualismo: colonne, intrecci di stili e linguaggi, indifferenza tra forma e funzione degli edifici sono i caratteri dominanti che coesistono con la presenza di «villette che sono gioielli». Ognuno si esprime attraverso la propria casa e compete con gli altri, per abilità, censo, capacità di sacrificio.

Conseguenza dell'individualismo è la difficoltà di sostenere l'interesse comune, che si manifesta già osservando il divario tra la cura dei particolari che si può leggere nell'interno delle case e l'approssimazione e l'abbandono che spesso caratterizzano gli spazi esterni, la strada, fin dalla soglia. Inoltre, l'individualismo è responsabile anche dell'uso quasi esclusivo dell'automobile e del totale disinteresse per il trasporto pubblico.

Lo spazio pubblico è inesistente: la mancanza del senso della comunità è dichiarata già a partire dalla forma urbana. Non ci si accorda con un vicino, neppure se è un parente, per costruire: a Casal di Principe quasi non esistono lottizzazioni convenzionate. I Casalesi sono bravi imprenditori ma difficilmente si consorziano. Il vincolo della proprietà privata continua a essere forte, soprattutto quando entrano in gioco gli interessi. Per promuovere un'inversione di tendenza, c'è un processo culturale da attivare: «tutto sta a dire che il mondo non finisce fuori al tuo portone, anzi lì inizia».

La carenza di spazi pubblici ha anche a che fare con le abitudini consolidate rispetto all'abitare e i modelli di riferimento. Ci troviamo di fronte a una città sostanzialmente priva di spazi pubblici, con poco verde, con prevalenza di asfalto e colate di cemento.

Alcuni ritengono che sia necessaria una rottura rispetto alle pratiche diffuse: dalla casa unifamiliare all'appartamento in palazzina multipiano, liberando la superficie per spazi verdi e attrezzature pubbliche; c'è chi propone di adottare incentivi per cambiare direzione, con la consapevolezza che il cambiamento ha bisogno di un tempo per essere digerito. Altri restano fermi sull'idea difficile da scardinare della casa isolata connessa alla vita all'aria aperta.

### **Dinamiche abitative e sociodemografiche**

Il comune di Casal di Principe è compreso nell'ambito insediativo di Aversa, individuato dal Piano Territoriale di Coordinamento della Provincia di Caserta (PTCP) a partire dai Sistemi locali del lavoro (Sll)<sup>7</sup>, che comprende 19 Comuni. Si tratta del tessuto fitto di centri piccoli e medi che formano la

---

<sup>6</sup> A Casal di Principe non esistono lottizzazioni abusive con procedimenti penali in corso. Ciò perché il frazionamento del terreno in genere avviene attraverso un atto di donazione ai figli. La donazione fra parenti in linea retta non implica che sia allegato l'attestato da parte del Comune. Questo procedimento è uno dei tanti che mette in luce il multiforme ingegno di cui sono dotati gli abitanti di Casal di Principe, che si manifesta in diversi campi, dalle capacità imprenditoriali, alla maestria in campo edilizio, fino all'interpretazione delle norme.

<sup>7</sup> I Sistemi locali del lavoro introdotti dall'Istat nel 2004 sono basati sull'autocontenimento dei territori in termini di spostamenti quotidiani per motivi di studio o di lavoro, emergenti dai dati censuari sulla mobilità dei cittadini (PTR). I 19 Comuni compresi nel sistema aversano sono: Aversa, Carinaro, Casal di Principe, Casaluce, Casapesenna, Cesa, Frignano, Gricignano d'Aversa, Lusciano, Orta di Atella, Parete, San Cipriano d'Aversa, San Marcellino, Sant'Arpino, Succivo, Teverola, Trentola Ducenta, Villa di Briano, Villa Literno.

conurbazione aversana, la cui popolazione residente è composta in totale di 271.802 unità, il 4,7% del totale regionale (5.766.810).

Riprendendo i dati del censimento Istat del 2011, si nota che, al di là della città di Aversa con un picco di 52.830 abitanti, la gran parte dei comuni dell'ambito presenta una popolazione superiore a 10.000 abitanti, tra questi Casal di Principe e Orta di Atella superano i 20.000; i rimanenti presentano una popolazione compresa tra i 6000 e 9.000 abitanti.

Con una superficie territoriale di 23 kmq Casal di Principe presenta al censimento del 2011 una popolazione residente di 20.828 unità, di cui 640, circa il 3%, stranieri. Ponendo attenzione alle serie storiche dal 1971 a oggi si riscontra che la popolazione è cresciuta notevolmente tra il 1981 e il 1991 (10,7%) e in modo serrato fino al 2001 (7,3%). Si tratta di un territorio dinamico dal punto di vista demografico, che continua a crescere anche negli ultimi 10 anni, seppure ad un ritmo più blando (4,9%).

Per quanto riguarda la popolazione straniera, facendo riferimento ai dati dal 2003 al 2015, si riscontra una crescita corposa tra il 2003 e il 2007 (158%) e il 2007 e il 2011 (104%) che negli ultimi anni è in corso di diminuzione. Tale crescita, che è perfettamente in linea con quella rilevata per quanto riguarda la provincia di Caserta, è influenzata anche dal processo di regolarizzazione dei cittadini stranieri in atto in quegli anni (l. 192/02 e 222/02).

È in atto un processo di invecchiamento della popolazione. L'indice di vecchiaia, ottenuto dal rapporto tra la popolazione dai 65 anni in su e quella fino ai 14 anni, al 2011 è di 55,46 per Casal di Principe.

La dimensione media dei nuclei familiari è di 3 persone. Dal punto di vista dell'istruzione, l'incidenza di adulti con diploma o laurea è di 32,8 a fronte di 49,1 in Campania; l'incidenza di giovani con istruzione universitaria è di 11 a fronte di 19,4 in Campania; l'incidenza di adulti con la licenza media è di 42,6 a fronte di 34,8 in Campania.

Per quanto riguarda la densità di abitanti, Casal di Principe presenta 886,83 residenti/Kmq al 2011, una densità abitativa bassa se confrontata con gli altri comuni della conurbazione aversana<sup>8</sup>.

Dal punto di vista del patrimonio abitativo, l'incidenza delle abitazioni di proprietà è del 72,6% con una dimensione media di 96,4 mq. La potenzialità d'uso degli edifici, intesa come il rapporto percentuale tra gli edifici non utilizzati e il totale degli edifici, è di 9,2 rispetto al valore di 5,9 per la Campania e mette in evidenza una caratteristica essenziale della città in cui il non finito, l'incompleto, l'abbandonato punteggiano costantemente il tessuto urbano.

### **Strumenti di pianificazione e stato dei diritti**

A Casal di Principe vige il PRG del 2006, che resta in vigore fino a luglio 2016, laddove a 36 mesi dall'approvazione del PTCP di Caserta, perde di efficacia. È in corso la redazione del PUC, con la collaborazione del Dipartimento di Architettura dell'Università Federico II di Napoli<sup>9</sup>.

La questione del condono è quanto mai spinosa. A Casal di Principe sono state presentate poco più di 2.000 pratiche, recentemente istruite dall'amministrazione, che fanno capo ai tre momenti in cui in Italia è stato attivato il condono edilizio (1985 con il governo Craxi, 1994 con il governo Berlusconi e 2003, ancora con il governo Berlusconi): in particolare si tratta di 1.152 domande relative alla l. 47/1985, 842 domande relative alla l. 724/94 e 92 relative alla l. 326/2003.

Gran parte di esse sono state convertite in permessi a costruire, circa 600 sono state integrate e per 80 è stata richiesta una integrazione di documentazione. In particolare, risultano: 49 permessi a costruire relativi al condono ex l. 326/2003, circa 400 relativi alla l. 724/94 e 512 relativi alla l. 47/1985.

Le ordinanze di demolizione dal 2008 al 2016 sono circa 60, tra parziali e totali. A queste si aggiungono 166 istanze di demolizione 'in itinere' di cui è responsabile la procura di S. Maria Capua Vetere, mentre un numero finora imprecisato fa capo alla Corte d'Appello. Nessuno dei beni è stato acquisito al patrimonio comunale nonostante la giunta Natale avesse deliberato (del.c.c. n.24 dell'1/01/2014) in merito all'assegnazione degli immobili acquisiti al patrimonio comunale mediante la locazione e la vendita, da destinare prioritariamente ad alloggi di edilizia residenziale pubblica ed edilizia sociale, in linea con la legge della Regione Campania n.5/2013, art.1 c.65.

L'ufficio urbanistica del Comune di Casal di Principe sta lavorando sodo per istruire la documentazione relativa al condono e risolvere le questioni amministrative, è in rapporto diretto con la procura e si trova

---

<sup>8</sup> Per esempio: ad Aversa è di 5.790,44; a Casapesenna di 2.181,94; a San Cipriano d'Aversa di 2.157,78. La densità di abitanti di Casal di Principe è confrontabile solo con quelle di Frignano (885,87), Villa di Briano (709,71), Gricignano d'Aversa (1.058,26) e Casaluce (1.046,28).

<sup>9</sup> Il riferimento è la convenzione di ricerca per supporto scientifico alla pianificazione urbanistica e al governo del territorio, l'integrazione al patrimonio pubblico dei beni sottratti alla criminalità, di cui è responsabile Francesco Domenico Moccia.

immerso in flusso continuo di pratiche da esaminare ed evadere: licenze per edifici e concessioni in sanatoria che mancavano dei requisiti per essere concesse; pratiche di condono in attesa di integrazione; pratiche di condono oggetto di sequestro che gli organi di polizia non hanno restituito al Comune; pratiche smarrite; ordinanze di demolizione emesse, finora sospese. Nell'ultimo mese è emerso che c'è un certo numero di beni restituiti a partire dal 2013, dopo che le indagini della magistratura sono terminate, per i quali non è stato attivato alcun iter procedurale, che ora bisogna affrontare. Per questo motivo, al momento i dati sulle ordinanze di demolizione risultano incompleti.

Sul tema delle risposte all'abusivismo l'amministrazione sta lavorando molto, soprattutto per sensibilizzare il governo a trovare una soluzione efficace che superi «le demolizioni come unica 'pratica territoriale' concretamente e tardivamente attivata» (De Leo, 2015). Rispetto agli immobili costruiti al di fuori delle regole, dato il numero cospicuo (il comune ne stima circa 1.500), i provvedimenti previsti dalla legge non sembrano essere risolutivi né realistici. Le ordinanze di demolizione previste o in itinere farebbero prevedere: costi assai elevati per attuare le demolizioni (140.000 euro/intervento), una quantità enorme di rifiuti da smaltire (200mc/abbattimento), la necessità di una tendopoli da allestire per coloro i quali rimarrebbero senza casa. La stima è di 210 milioni di euro da investire per le demolizioni, 300.000 mc di materiale di risulta, 6.000 sfollati da sistemare. Le risposte all'abusivismo<sup>10</sup>, al di là dei costi sociali, si presentano come una questione aperta.

### **Abusivismo come pratica consolidata**

L'abusivismo edilizio si presenta come traduzione nello spazio delle relazioni tra il territorio, i suoi abitanti, la classe politica. A Casal di Principe circa 1.500 immobili sono abusivi. Costruire al di fuori delle regole è stato un problema di necessità e di pratica consolidata. Non si è trattato di realizzare grandi insediamenti né costruzioni in aree di rischio o vincolate, ma di singoli cittadini che hanno costruito la prima abitazione su terreni di proprietà (in sostanza si è trattato di abusivismo di necessità).

Si può dire che per l'80 % sono prime case, per il restante 20% sono costruzioni realizzate per ricavare un reddito, in genere costruite negli anni dal 2004 al 2008 per darle in affitto agli Americani della base Nato limitrofa (abusivismo di speculazione). Ciò è avvenuto fino a che non è scoppiato il caso dell'inquinamento della falda per cui questo mercato si è spento da un giorno all'altro<sup>11</sup>.

In molti casi si è costruito su terreni edificabili, ma senza chiedere alcuna autorizzazione. Il problema non era pagare gli oneri di urbanizzazione, ma la mancata consuetudine a comportarsi in maniera diversa da quella suggerita dal forte senso della proprietà individuale.

La maggior parte dei problemi di abusivismo si presenta a partire dall'acquisto di una o più «quarte di terra» affiancate, di costo diverso a seconda della posizione e della zona di riferimento. La scelta di dove comprare dipende dal prezzo e quindi dalla zona; i costi di costruzione sono poco rilevanti perché in genere si tratta di autocostruzione<sup>12</sup>. Così si manifesta «lo sperpero di un capitale naturale ed agronomico unico al mondo» (Di Gennaro, 2014: 118).

La quarta di terra corrisponde a 428 mq, un decimo del moggio aversano<sup>13</sup>. La quarta è l'unità di misura locale, posta in territorio agricolo o edificabile, da cui, scorperate le strade (lasciando una distanza di 3 m o 3,50 m), restano circa 350 mq per edificare. In alcuni casi, soprattutto per quanto riguarda i ceti popolari, si costruiscono i 500 mq pieni, senza lasciare spazio per le strade, né prevedere un cortile o uno spazio aperto. La costruzione della casa procedeva gradualmente<sup>14</sup>, avveniva per lo più nei fine settimana quando

---

<sup>10</sup> È del 18 maggio 2016 l'approvazione alla Camera della Proposta di legge 1994-A "Disposizioni in materia di demolizioni di opere abusive" che ora ritorna al vaglio del Senato. Oltre che sui criteri di priorità delle demolizioni, si concentra su: demolizioni per via amministrativa; istituzione di un fondo demolizioni presso il Ministero infrastrutture, istituzione di una banca dati nazionale sull'abusivismo edilizio (cfr. [http://www.camera.it/leg17/522?tema=demolizione\\_opere\\_abusive\\_](http://www.camera.it/leg17/522?tema=demolizione_opere_abusive_)).

<sup>11</sup> Sul tema dell'acqua contaminata, cfr. Di Feo, Pappaianni, 2013. Sulle implicazioni del fenomeno a Casal di Principe in seguito all'ordinanza n.9 del 26/02/2014, vedi Sardo, 2014.

<sup>12</sup> Il valore di mercato delle abitazioni risulta essere di gran lunga più basso dei costi di costruzione.

<sup>13</sup> Il moggio aversano è diverso dal moggio di Capua, che corrisponde a 7 quarte, che è un terzo di 1 ettaro.

<sup>14</sup> Il primo atto coincide con il recintare la proprietà privata con un atto che ha degli effetti sul paesaggio. Sono frequenti le aree recintate in cui all'interno la natura regna sovrana, recinti in attesa di essere riempiti. Come afferma Lanzani (2012: 57), le recinzioni sono «una manifestazione di un nuovo 'codice spaziale condiviso' che si fa nuovo 'paesaggio' [...] un codice spaziale basato su una nuova concezione del tutto privatistica del suolo non edificabile, che legittima una progressive deregolamentazione sull'uso dei suoli [...]».

le maestranze tornavano in città dai luoghi di lavoro nel centro e nord Italia, e coinvolgeva l'intera famiglia, con l'investimento di tutti i risparmi<sup>15</sup>.

Man mano che lo spazio si saturava nel centro della città e si realizzavano le infrastrutture viarie di connessione è iniziato il filone delle costruzioni in aree agricole: tutti i fabbricati oggi sequestrati nell'area della circumvallazione, in genere dotati di permesso a costruire illegittimo in quanto privi di diritto ad edificare, ai quali invece era stata concessa anche l'agibilità. Sia i professionisti che i tecnici comunali, professionalmente poveri o impoveriti dal contesto, hanno avuto un ruolo e una responsabilità rispetto al dilagare di questa prassi. I primi non hanno saputo consigliare i cittadini allertandoli che muovendosi al di fuori delle norme avrebbero creato un problema, hanno prodotto documentazione falsa da inserire nelle pratiche presentate (ampliando la superficie del lotto o restringendo la superficie dell'immobile). I secondi, nel caso migliore, hanno chiuso gli occhi di fronte a situazioni non ammissibili; sono state concesse licenze a costruire in zona agricola e truffati alcuni cittadini che ritenevano di aver presentato la domanda di condono, i quali avevano delegato il tecnico al pagamento del bollettino. Comportamenti non lineari risultano dalle indagini concluse o in corso, che finiscono per confermare il verificarsi di un «concorso di colpa pubblico-privato» (Zanfi, Curci, Formato, 2015)

La situazione è composta sia dal punto di vista dei provvedimenti che dell'estensione del fenomeno. Le forme del disordine e le «dinamiche degradative innescate dalle pratiche illegali di uso del territorio e delle sue risorse» (Di Gennaro, 2012: 203) sono diffuse e multiformi.

Non pochi sono gli insediamenti di case fantasma, per i quali non ci sono procedimenti penali in corso, che possiamo attraversare ma non risultano esistere, pur essendo state le abitazioni in gran parte accatastate dopo il decreto legislativo n.23/2011. Sono casi borderline: chi vi abita talvolta paga anche le tasse ma non può risultare residente lì.

Oggi, i cittadini sono consapevoli di aver sbagliato e di aver investito tutti i risparmi in qualcosa che adesso non appartiene loro: sono disposti a comprare la casa che hanno costruito fuori delle regole, ad aprire un mutuo, a pagare un affitto.

### **Stigmi e immagini da costruire**

Etichette e stigmi avvolgono Casal di Principe e influenzano la vita dei suoi abitanti, con connotazioni spesso negative (porzione della Terra dei fuochi, Gomorra, Terra di camorra) e hanno sostituito l'immagine stratificata di Casal di Principe come territorio della Campania Felix e parte della Terra di lavoro. Addirittura il nome di un popolo ha finito per designare un clan, l'afferenza ad un'economia criminale, fino al punto che Casalese nel discorso pubblico in genere è sinonimo di camorrista: «la vittoria ci sarà quando Casalese tornerà a significare cittadino di Casal di Principe», liberando così la città da un marchio che la condiziona rendendo difficile l'inserimento nel mondo del lavoro, nella socialità, la vendita dei prodotti locali.

Gli stigmi si richiamano l'un l'altro: da luogo di sversamento illegale dei rifiuti a territorio criminale, espressione delle mafie, a luogo designato dalle istituzioni per lo stoccaggio delle ecoballe<sup>16</sup>, poco importa se a due passi dalla Reggia di Carditello. Si può vedere al lavoro in maniera efficace la teoria delle «broken windows» (Wilson, Kelling, 1982; Kelling, Coles, 1997) con tutte le sfumature di significato possibili, come avviene laddove gli squilibri di regolazione si manifestano con forza.

Anche i due abbattimenti, effettuati nel periodo in cui il Comune era commissariato, hanno avuto un ruolo rispetto alla percezione del fenomeno della crescita al di fuori delle regole: hanno agito come elemento simbolico forte, iniziando a rendere chiari i confini del problema e a circoscriverlo.

Un discorso simile vale per i beni confiscati il cui riuso per fini sociali è regolato dalla legge n.109/96, che una voce dal territorio propone di definire, invece, «liberati dalle mafie» (Natale, Arcidiacono, Di Martino, 2013) per mettere in luce gli aspetti di restituzione alla comunità piuttosto che quelli di esproprio ad un proprietario, anche se illegittimo<sup>17</sup>.

---

<sup>15</sup> Provengono da Casal di Principe le migliori maestranze italiane, il cui valore, per la pressione della camorra e lo stigma oltre che la crisi degli ultimi anni, si sta disperdendo. Fino agli anni '90 molti in molti si spostavano al nord, soprattutto in Emilia Romagna, per lavorare.

<sup>16</sup> Le politiche regionali hanno prodotto un ulteriore problema, al quale proprio in questi giorni si sta ponendo rimedio dialogando con il governatore della Campania De Luca: le terre della piana campana nel territorio di Casal di Principe sono delimitate da circa 300 ha di siti di stoccaggio di ecoballe, posti ai confini con Giugliano, S. Maria la Fossa, Villa Literno.

<sup>17</sup> «This social use can reach its full symbolic value only once these assets are no longer defined as 'confiscated' (indicating in that way an expropriation of something that used to belong to an owner, even if illegitimate), but 'liberated' from Mafia power, thereby being given back to the community as community assets» (Natale, Arcidiacono, Di Martino, 2013: 1043). Il tema dei

L'amministrazione Natale sta lavorando sul tema delle immagini della città, rompendo rispetto al passato e promuovendo un nuovo inizio, di cui i cittadini danno testimonianza «l tenendo sempre una piccola lampadina accesa sul balcone», una luce che ha bisogno di essere continuamente alimentata<sup>18</sup>. La mostra «La luce vince l'ombra» e il processo che ha attivato<sup>19</sup> è stata un passo in questa direzione, così come lo sono la valorizzazione dell'agricoltura e delle produzioni del territorio<sup>20</sup>. Negli ultimi anni si è assistito a un capovolgimento dello stigma<sup>21</sup>: il territorio di Casal di Principe coincide con le «Terre di don Peppe Diana», ricostruendo così il sistema sociale ferito dall'economia criminale rilanciando lo sviluppo a partire dalle forze attive e consapevoli del territorio.

### Riferimenti bibliografici

- Caggiano M., De Rosa S.P. (2015), "Social economy as antidote to criminal economy. How social cooperation is reclaiming commons in the context of Campania's environmental conflicts", in *Partecipazione e conflitto. The Open Journal of Sociopolitical studies*, no. 8(2), pp.530-554.
- Corona G., Sciarrone R. (2012), "Il paesaggio delle ecocamorre", in *Meridiana*, n.73/74, pp. 13-35.
- De Leo D. (2015), *Mafie & Urbanistica. Azioni e responsabilità dei pianificatori nei territori contesi alle organizzazioni criminali*, FrancoAngeli, Milano.
- Di Feo G., Pappaiani C. (2013), "Bevi Napoli e poi muori", *L'Espresso*, pp. 38-45.
- Di Gennaro A. (2012), "Un piano per uscire da 'Gomorra'", in *Meridiana*, n.73/74, pp. 191-208.
- Di Gennaro A. (2014), "Per una storia dell'ecosistema metropolitano di Napoli", in *Meridiana*, n. 80, pp. 105-124.
- Di Gennaro A. (2016), *La terra ferita. Cronistorie dalla terra dei fuochi*, CLEAN, Napoli.
- Donolo C. (2015), "Questione meridionale", in *Parole chiave*, n. 54, pp. 5-20.
- Kelling G., Coles C. M. (1997), *Fixing Broken Windows. Restoring Order and Reducing Crime in our Communities*, Simon & Schuster, New York.
- Lanzani A. (2012), "Un'esperienza inaspettata. Indizi della 'ndrangheta in Lombardia", in *Territorio*, n. 63, pp. 54-63.
- Moccia F.D. (2015), "La sfida dell'arte nella società della conoscenza. A Casal di Principe la scommessa di rinascita urbana", *La Repubblica*, 21 luglio.
- Mosca L. (2011), "Simboli e discorsi dell'antimafia a Casal di Principe", *Etnografia e ricerca qualitativa*, n.2, Aprile-Agosto, pp. 281-302.
- Natale A., Arcidiacono C., Di Martino S. (2013), "From 'Gomorra Domain' to 'Don Peppe Diana Lands'. A southern Italian Experience of work-based liberation, Community Networking and Well-Being", in *Universitas Psychologica*, no. 12(4), pp. 1039-1049.
- Sardo R. (2014), "Acqua potabile? No grazie", *La Repubblica Napoli*, 29 Marzo.
- Wilson J. Q., Kelling G. L. (1982), "Broken Windows. The police and neighborhood safety", *The Atlantic Monthly*, vol. 249, n.3, pp. 29-38.
- Yardley J. (2014), "Mafia Legacy taints the earth in Southern Italy", *The New York Times*, January 29.
- Zanfi F., Curci F., Formato E. (2015), "Sull'abusivismo edilizio. I nodi da sciogliere per riaprire la questione", in *Parolechiave*, n.54, pp. 91-104.

---

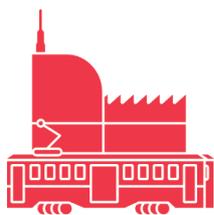
riuso dei beni confiscati, anch'essi costruiti al di fuori delle regole e con un linguaggio che ha fortemente condizionato la forma urbana della città, richiederebbe una trattazione ampia che esula dalle possibilità di questo lavoro.

<sup>18</sup> È un'espressione più volte usata dal sindaco Renato Natale.

<sup>19</sup> In occasione degli Uffici a Casal di Principe 80 giovani, gli «ambasciatori della rinascita», sono stati selezionati con un avviso pubblico e formati come guide volontarie per la mostra, in grado di tenere insieme e comunicare due narrazioni, quella sulle opere d'arte e la storia della rinascita della città oltre la terra di camorra. Almeno sessanta degli ambasciatori sono rimasti coesi e, potrebbero diventare una realtà importante per il territorio, perché «quest'estate ha cambiato la loro vita», ha innescato in loro la voglia di riscatto facendo intravedere una realtà diversa da quella sperimentata fino a quel momento. Si è trattata di una «scommessa di rinascita urbana» (Moccia, 2015), di una leva per il cambiamento. La mostra è stata l'occasione per allestire a museo la villa del boss della camorra Brutus, uno dei numerosi beni confiscati del territorio. Il museo Restart (Dianarchitecture + RS architettura), è stato tra le opere presentate alla Biennale dell'architettura 2016 *Reporting from the front*, curata da Alejandro Aravena.

<sup>20</sup> Su questi argomenti, cfr. anche Di Gennaro, 2012.

<sup>21</sup> Su questo tema, cfr. Mosca, 2011; Arcidiacono, Natale, Di Martino, 2013; Caggiano, De Rosa, 2015.



Atti della XIX Conferenza Nazionale SIU  
**CAMBIAMENTI. Responsabilità e strumenti  
per l'urbanistica al servizio del paese**  
Catania, 16-18 giugno 2016

 Planum Publisher  
ISBN 9788899237080

## **Insedimenti abusivi e utilizzazioni agricole: quale futuro nelle aree interne delle regioni meridionali**

**Donatella Cialdea**

Laboratorio L.a.co.s.t.a. - Laboratorio per le attività collegate allo sviluppo territoriale ed ambientale  
Università degli Studi del Molise  
Email: [cialdea@unimol.it](mailto:cialdea@unimol.it), [lab.lacosta@unimol.it](mailto:lab.lacosta@unimol.it)

**Nicola Quercio**

Laboratorio L.a.co.s.t.a. - Laboratorio per le attività collegate allo sviluppo territoriale ed ambientale  
Università degli Studi del Molise  
Email: [lab.lacosta@unimol.it](mailto:lab.lacosta@unimol.it)

### **Abstract**

Il fenomeno dell'abusivismo viene analizzato attraverso l'analisi della situazione della Regione Molise. In questa regione meridionale lo sviluppo del territorio ha seguito le direttrici disegnate dalle poche infrastrutture realizzate; l'assenza, poi, di una adeguata pianificazione di area vasta ha generato notevoli conflitti con gli strumenti urbanistici comunali, deboli e desueti. Questi fenomeni hanno fatto sì che le aree urbane destinate a servizi restassero agricole e quelle agricole invece diventassero aree destinate all'espansione ad usi residenziali. La trattazione indaga quanto avvenuto con la legge regionale 17/1985, in seguito alla emanazione della legge 47/1985, che ha permesso la perimetrazione di numerosi insediamenti abusivi nella città di Campobasso e nel suo hinterland, che si caratterizzano come nuclei urbani in zona rurale, composti da edifici realizzati quali insediamenti agricoli e utilizzati per residenza. Queste perimetrazioni, inserite negli strumenti urbanistici comunali solo quindici anni dopo, non hanno prodotto quel "recupero urbanistico" auspicato dalla legge sia per la mancanza di risorse economiche sia per la difficile reperibilità delle aree da destinare agli standard urbanistici. Allo stesso tempo la vetustà degli strumenti urbanistici vigenti non ha messo fine al fenomeno: la presenza di lotti minimi troppo piccoli, il ricorso alla pratica dell'accorpamento e la possibilità di utilizzare gli indici degli annessi agricoli, anche per soggetti diversi dall'imprenditore agricolo, hanno fatto sì che il territorio rurale si riempisse di isole urbane prive di ogni tipo di servizio.

**Parole chiave:** insediamenti abusivi, territorio agricolo, qualità paesaggistica.

### **1 | Introduzione**

Nel lavoro si analizza il contesto dei grandi cambiamenti del territorio nell'area centrale del Molise in cui ricade il capoluogo di regione, che inevitabilmente va analizzato con la sua corona di altri dieci piccoli comuni che lo circondano e che con esso costituiscono un fenomeno insediativo rilevante per la condizione regionale (Beguinot 1998). Nell'ottica dell'analisi del rapporto tra le caratteristiche di un territorio fondamentale agricolo e i principi di una tutela paesaggistica che contempli la possibilità di realizzare interventi volti allo sviluppo sostenibile dell'area, il lavoro mira ad evidenziare le notevoli incongruenze presenti, in considerazione anche del fatto che solo alcune porzioni di questo territorio sono tutelate dall'istituto del vincolo paesaggistico: il territorio intorno al capoluogo di regione, inoltre, non ricade negli ambiti dei Piani Territoriali Paesistici Ambientali di Area Vasta, elaborati ai sensi della Galasso, ma descrive un preciso ambito della nuova pianificazione paesaggistica in corso di redazione<sup>1</sup>. L'assenza di

---

<sup>1</sup> Allo stato attuale è in formazione il Nuovo Piano Paesaggistico della Regione per la cui redazione è stata stipulata una

una legge urbanistica regionale e di una pianificazione di area vasta ha generato strumenti totalmente disomogenei soprattutto per la regolamentazione delle zone agricole. Il concedere di costruire in zona non urbana è stato considerato dalle amministrazioni un antidoto contro lo spopolamento (Vitiello 1992, Manfredi Selvaggi 1988, Cialdea 1996, 2012, Cialdea Fierro 2014), generando, così, isole residenziali in zona agricola prive di ogni servizio e scollegate dal tessuto urbano<sup>2</sup>.

## 2 | Forme fisiche del sistema insediativo

Il caso-studio riguarda gli insediamenti abusivi perimetrati ai sensi della art. 5 della L.R. 17/85 nella città di Campobasso e nel suo hinterland. Queste perimetrazioni, in quanto contenenti strutture edilizie formanti nuclei ed aggregati urbani tali da necessitare di interventi di razionalizzazione e integrazione infrastrutturale, sono state individuate dalla Amministrazione Comunale nel 1985 senza però che venisse assolto l'obbligo del loro recupero attraverso una variante allo strumento urbanistico generale, secondo i dettami dell'art. 29 della Legge nazionale 47/85.

Il comune di Campobasso può essere considerato l'unico insediamento urbano dell'area interna del Molise, un territorio rurale caratterizzato dalla presenza di numerosi piccoli centri abitati. Il sistema insediativo del capoluogo di Regione è strettamente correlato alle dinamiche migratorie che hanno fatto sì che nell'ultimo trentennio si verificasse un incremento demografico per alcuni comuni della citata corona e uno spopolamento per altri. Lo sviluppo edilizio del capoluogo, in assenza di strumenti urbanistici sovracomunali, è il risultato di piani esclusivamente a livello comunale, aggiornati a più riprese con Varianti generali e parziali.

Il primo Piano Regolatore della città di Campobasso risale al 1954<sup>3</sup>, in sostituzione del Piano di ampliamento del 1928<sup>4</sup>. Nel 1966 a seguito della istituzione della Regione Molise<sup>5</sup>, si presentò la necessità di procedere alla elaborazione di una Variante Generale al P.R.G. del 1954. Questa variante, ancora vigente, fu approvata solo nel 1972<sup>6</sup>. Risale, poi, al 2000 l'ultimo tentativo di aggiornare il Piano Regolatore di Campobasso con Variante Generale redatta da Corrado Beguinot e adottata con deliberazione di C.C. n. 82 del 11/12/2000, ma mai approvata dalla Regione. In questo scenario, l'analisi dei dati demografici degli ultimi censimenti ha evidenziato che la popolazione di Campobasso è rimasta pressoché invariata, mentre i comuni della fascia sud-orientale, Vinchiaturo, Mirabello Sannitico, Ferrazzano e Campodipietra, e il comune di Ripalimosani, a nord, hanno avuto un notevole e incremento demografico<sup>7</sup>. I fattori che hanno prodotto questo tipo di processo possono essere diversi. La vetustà dello strumento di pianificazione urbanistica di Campobasso ha fatto sì che le zone di espansione fossero saturate dal boom edilizio di fine anni '70. Dall'altra parte, invece, le espansioni dei comuni limitrofi avvenivano lungo le principali direttrici di collegamento al capoluogo.

La saturazione delle zone di espansione e politiche concessive per l'edificazione in zona agricola hanno prodotto un proliferare di aree urbane esterne al centro abitato tali da essere individuati dalla Amministrazione Comunale nel 1985 ai sensi della Legge 47/85, quali zone di Recupero Urbanistico. Solo quindici anni dopo viene nominato un Commissario ad Acta, l'architetto Lucarino, che con proprie determinazioni del 12/01/99 e del 22/02/99 approva la variante al P.R.G. per il recupero urbanistico dei nuclei abusivi. Dalla relazione del Commissario ad Acta si evince una lettura del territorio della città derivante dall'ultima variante generale al P.R.G. del 1972 che ha prodotto ambiti territoriali monofunzionali chiusi in sé. L'insediamento urbano di Campobasso risulta diviso in tre fasce radiali che si

---

Convenzione tra la Regione e il Laboratorio I.a.co.s.t.a. dell'Università del Molise.

<sup>2</sup> In alcuni comuni ad esempio la specifica relativa all'edificazione in zona agricola viene così affrontata "Quando in zona rurale esistono raggruppamenti urbani con un minimo di quattro fabbricati, le nuove iniziative edilizie ricadenti nel raggio di metri 50 dal baricentro dei fabbricati esistenti seguiranno il rispetto della normativa per la zona B che prevede una densità di 4 mc/mq, nessun lotto minimo e un rapporto massimo di copertura del lotto del 70%" da Vitiello 1992, p. 58.

<sup>3</sup> Piano Regolatore Generale di Campobasso redatto da arch. Franca Borgiotti, ing. Enrico Mandolesi, ing. Ugo Sciarretta, approvato con Decreto Ministero dei LL.PP. Del 27.08.1954.

<sup>4</sup> Successivamente era stato anche redatto il P.R.G. della Città di Campobasso ad opera di Luigi Piccinato e Cesare Antonelli nel 1942.

<sup>5</sup> La Regione Molise viene istituita con la legge costituzionale 27 dicembre 1963 n. 3, che sancisce la sua separazione dall'abruzzo in modifica all'art. 131 della Costituzione. Inizialmente esisteva la sola provincia di Campobasso; nel 1970 fu istituita la nuova provincia di Isernia, con il distacco di 52 comuni da quella di Campobasso, cui appartengono ora 84 comuni.

<sup>6</sup> Variante generale al Piano Regolatore Generale 1972 (arch. R. Amaturò, ing. E. Decapoa, ing. G. Tardella). Adozione D.C.C. n.46 del 12/02/1970. Approvazione Decreto Ministero dei LL.PP. N. 1831 del 31/03/1972.

<sup>7</sup> La Regione Molise copre una superficie di 4.433,16 kmq con un numero di abitanti che attualmente non arriva ai 315.000 abitanti (la sua densità abitativa media pertanto è di circa 71 ab/kmq). La sola città di Campobasso (con i suoi quasi 50.000 ab su una superficie: 55,65 kmq) presenta una densità di circa 890 ab/kmq; da notare che il valore di 50.000 è pressoché stazionario dagli anni 80 con il salto maggiore negli anni '70 quando si passa dai 34.011 del 1961 ai 41.782 del 1971 ai 48.291 del 1981 (dati ISTAT 1961-2014).

sviluppano dal nucleo storico. La “prima fascia corrisponde all’espansione dell’800 e del primo ’900, fortemente legata al centro storico ed ancora tipologicamente riconoscibile ed accettabile per la presenza di habitat distinti ma formanti unità”. La seconda fascia viene descritta come “espansione a “Palazzine” espressione della politica della quantità pressoché priva della qualità; priva di legame tipologico con le zone precedenti; mancante di un tessuto strutturale formatore di un vero proprio organismo urbano”. La terza fascia individua le “zone della periferia e le zone abusive, le cosiddette “Perimetrazioni”, dove però è ancora possibile ridisegnare i sotto sistemi urbani ed individuare organismi insediativi autonomi con servizi, attrezzature, strutture pubbliche e infrastrutture private” (Lucarino 1999).

La citata Variante ha lo scopo di “recuperare” le zone della terza fascia “attraverso dei “comparti organici”, non più mal serviti e monofunzionali, ma quartieri aperti uniti tra di essi e con il resto della Città, con più funzioni, con infrastrutture, attrezzature e servizi idonei ed adeguati”. Pertanto tali zone di Recupero Urbanistico sono tutte ricadenti nelle Zone Agricole del P.R.G. del 1972. In particolare esse si trovano lungo le direttrici viarie che collegano il capoluogo ai comuni limitrofi. Nella zona est di Campobasso questi addensamenti edilizi in zona agricola si trovano a ridosso dell’area destinata ad edilizia economica e popolare e nella zona di Contrada Mascione e Polese verso il Comune di Campodipietra e di Gildone. Nella parte sud, una delle zone di RU<sup>8</sup> si sviluppa lungo la provinciale che collega Campobasso con Mirabello Sannitico. Nella parte ovest, tali zone si estendono dalla Collina Monforte lungo due direttrici: la prima, la più estesa va verso il comune di Oratino, l’altra verso la Contrada Macchie. A nord le zone di RU si sono sviluppate nell’area agricola compresa tra la zona CEP e la zona industriale di Campobasso – Ripalimosani lungo la direttrice per Termoli (Fig. 1).

### 3 | Metodologia di analisi territoriale

La metodologia utilizzata in questo lavoro parte dalla ricognizione sullo stato attuale dei territori urbanizzati interessati dalle dinamiche di abusivismo edilizio e dei nuclei urbani in zone agricole formati da edifici realizzati con regolari autorizzazioni, ricorrendo a una serie di casi-studio.

Per ogni caso studio sono state realizzate matrici per la descrizione della situazione insediativa riconoscibile. Attraverso le analisi territoriali sono state indagate le forme fisiche del paesaggio costruito, il suo grado di infrastrutturazione, il suo livello di conservazione, nonché gli strumenti di governo del territorio e i sistemi vincolistici. Queste analisi hanno messo in luce, attraverso le situazioni concrete, le contraddizioni, i rischi, i fattori di degenerazione, ponendo la questione se sia utile ancora parlare di recupero urbanistico o sia meglio riconvertire le aree alla loro vocazione agricola.

Pertanto il lavoro è stato articolato nelle seguenti fasi:

1. ricerca vocazione dei luoghi attraverso una lettura diacronica con individuazione dei tessuti insediativi e delle unità di paesaggio (Cialdea Maccarone 2012, Cialdea Mastronardi 2014a, b);
2. analisi della situazione reale rispetto alle previsioni degli strumenti urbanistici (rapporto tra le superfici insediative e quelle agricole, vicinanza con il sistema delle infrastrutture, rapporto con i servizi e le dotazioni di servizi degli strumenti urbanistici);
3. matrice valutative collegate a proposte di soluzioni differenziate (ristrutturazione con integrazione di servizi, ricucitura con il territorio circostante, integrazione delle opere di urbanizzazione carenti).

Nei casi esaminati non si ravvisano né le caratteristiche né le conseguenze che possono scaturire dall’osservazione dei fenomeni dell’abusivismo nelle grandi città dove, invece, le aree dell’abusivismo si configurano come interi quartieri con la primaria necessità dell’integrazione nel tessuto urbano. Nella maggior parte dei casi indagati rimane prevalente ed ancora leggibile la matrice del tessuto rurale.

Per il censimento è stata utilizzata la scheda di catalogo che viene qui riportata per un caso esemplificativo. In realtà, però, si è voluto integrare la raccolta di dati, realizzata attraverso tale scheda, con altre informazioni relative al territorio oggetto di studio. Questa integrazione è stata resa possibile dalla realizzazione di un GIS dedicato con l’obiettivo di integrare differenti tipologie di dati. La scelta di realizzare il GIS è stata dettata dalle caratteristiche intrinseche di quest’ultimo in quanto risulta essere un ottimo strumento di gestione, elaborazione e interrogazione dei dati territoriali. Dopo aver raccolto tutti e dati e averli pre-elaborati e manipolati per renderli uniformi e fruibili in un GIS questi sono stati raccolti in un geodatabase. Questo strumento comprende differenti tipologie di dati che sono stati integrati insieme

---

<sup>8</sup> La ricognizione effettuata dal Commissario ad Acta individua 12 Zone di Recupero Urbanistico (1. Coste di Oratino, 2. Macchie, 3. San Vito-Colle Longo, 4. Sant’Antonio dei Lazzari-San Nicola delle fratte, 5. Sant’Antonio dei Lazzari-Colle delle Api, 6. Colle delle Api-San Giovanni in Golfo, 7. Colle dell’orso 1, 8. Colle dell’orso 2, 9. Limiti, 10. Mascione-Polese, 11. Tappino 12. Cese).

per la creazione e l'elaborazione di mappe anche attraverso l'analisi geografica<sup>9</sup>. La costruzione di un GIS ha la duplice finalità di creare uno strumento di analisi dello stato di fatto e un valido supporto nella gestione ordinaria del fenomeno dell'abusivismo. Il GIS è stato realizzato su la base di cartografia georeferenziata, mentre il geodatabase si compone dei dati in relazione alla posizione geografica, alle dimensioni, alla destinazione d'uso dei manufatti, rilevati attraverso la scheda. Questi dati potrebbero ottemperare a quella funzione di controllo dell'abusivismo soprattutto negli abusi relativi alla destinazione d'uso dell'edificio. La sovrapposizione sulla cartografia nel GIS di dati catastali, di dati anagrafici, e delle destinazioni ha consentito la lettura di quel fenomeno di abusivismo fatto da edifici realizzati con regolare titolo abitativo. Dalle tabelle di analisi emerge sicuramente un indice di fabbricabilità territoriale diverso a seconda delle zone di recupero urbanistico. In particolare emerge che l'IFT delle RU n.4, n.5, n.6, e n.7, ovvero quelle poste in adiacenza con le aree di espansione a nord del nucleo storico, oscilla tra lo 0,5 e lo 0,6 mc/mq, mentre risulta essere dello 0,3 mc/mq nelle altre aree di RU che presentano ancora in maniera evidente le caratteristiche di zona agricola. Altro dato significativo che viene fuori dalle analisi territoriali è il valore dell'indice volumetrico abitativo che è pari a 237 mc/ab, più del doppio rispetto alla dotazione minima prevista dal DM 1444 del 1968. In tutte le aree emerge la mancanza delle dotazioni minime di servizi, in particolare nell'area di RU n.5 riportata nella scheda di esempio (Fig. 2), gli standard urbanistici risultano essere pari a 7,8 mq/ab.

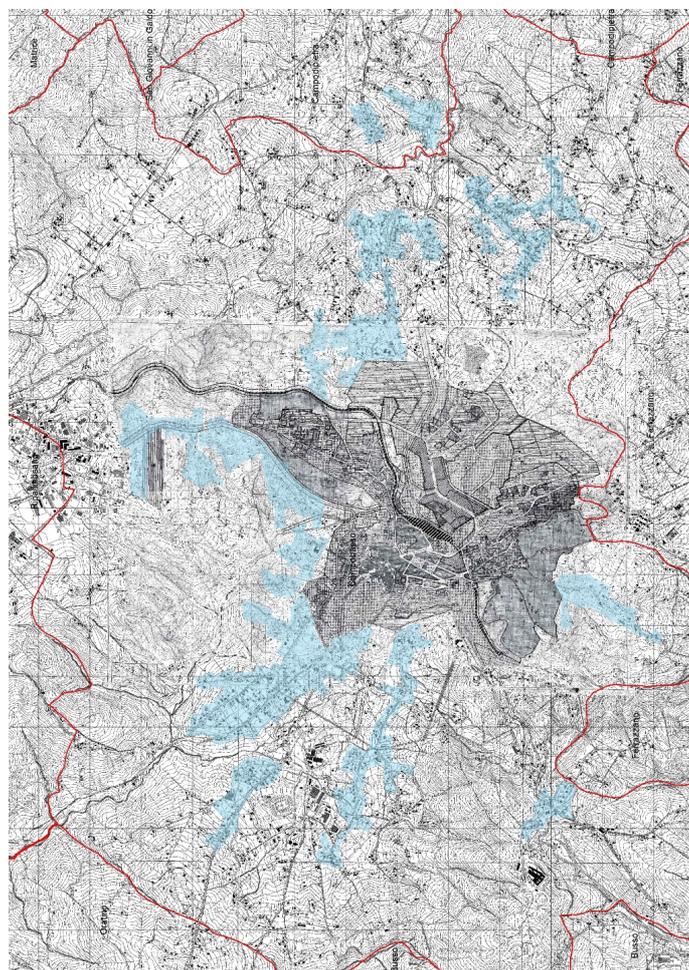


Figura 1 | Analisi delle perimetrazioni dei nuclei abusivi in relazione alle previsioni del P.R.G. del 1972.  
Fonti: Regione Molise C.T.R. aggiornata, Comune di Campobasso P.R.G. 1972, elaborazione Laboratorio I.a.co.s.t.a. 2015.

<sup>9</sup> Il geodatabase non è un formato di dati ma un modello di dati, è una collezione di dati geografici di vario tipo utilizzati in ArcGIS e gestiti sia in formato file sia come database relazionale. La differenza fondamentale tra il formato di dati ed il modello di dati è che quest'ultimo può contenere, oltre ai dati, anche le relazioni e le regole (sulle feature o sugli attributi) in esso contenuti. È il formato nativo dei dati di ArcGIS ed è utilizzato per l'*editing* e l'archiviazione e la gestione dei dati.



#### 4 | Risultati dell'analisi

In assenza di uno strumento di pianificazione aggiornato alle nuove esigenze della città, l'Amministrazione comunale, nel 2006, ha avviato il processo per la redazione del *Piano Strategico Territoriale* (Comune di Campobasso 2007, 2008, Belli Vitellio 2007, Vitellio 2008) che coinvolge 21 comuni limitrofi oltre ai soggetti promotori, con la finalizzazione di costruire reti di cooperazione e patti di azione tra i diversi soggetti e creare un nuovo modello di *governance* articolata e basata sulla condivisione delle scelte e sulla copianificazione territoriale (Quercio Di Placido 2015). La *mission* del Piano Strategico Territoriale di Campobasso è quella di creare una rete di relazione tra i tutti i soggetti coinvolti con l'obiettivo di una nuova struttura di governo del territorio capace di mettere in ordine le diverse iniziative, rafforzandone e accrescendone l'efficacia.

Con gli stessi obiettivi individuati nel Piano Strategico il Consiglio Comunale nel 2007 (Deliberazione n. 48 del 11.09.2007 "Promozione di accordi di programma nel territorio comunale") individua delle perimetrazioni che "non inseguono confini di proprietà, né ricalcano limiti di zone omogenee del P.R.G. vigente" o di quello adottato nel 2000 ma, semplicemente, che "raggruppano dei coaguli di problematiche urbanistiche, criticità di situazioni gestionali, che, negli intenti dell'Amministrazione, e con la elaborazione degli accordi di programma potevano trovare un esito razionale e soddisfacente, attraverso un processo partecipativo" promosso dal Comune ma allargato alle forze economiche, sociali e culturali presenti nella città (Martino 2007). L'amministrazione evidenzia, così, la necessità di progetti di dettaglio urbanistico finalizzate al superamento delle criticità del piano regolatore vigente e dell'impasse dell'iter di approvazione del nuovo P.R.G. La deliberazione vuole essere una sorta di piano di trasformazione urbana, la cui funzione e validità risiedono nella capacità di programmare ed elaborare le molteplici azioni promosse da operatori pubblici e privati. L'approvazione di questa deliberazione ha generato alcune proposte di Variante alla P.R.G. del Comune di Campobasso con attivazione della procedura di accordo di programma ai sensi dell'art. 34 del D. Lgs. 18 agosto 2000 n. 267. In particolare sono stati analizzati tre *Programma integrati di intervento*, che interessano diverse aree della città con finalità di ricucitura, riqualificazione e recupero del tessuto urbano.

Il primo P.I.I., finalizzato alla riqualificazione e recupero urbano, riguarda il Quartiere Casa Clima in località San Pietro, porzione di territorio comunale riclassificato da Zona M1-Verde Pubblico a Zona SGC-Servizi Generali Cittadini e Zona F-Residenziale Esterno<sup>10</sup>. L'area di intervento è localizzata all'interno dell'area urbana di Campobasso per la superficie complessiva è di 36.000 mq. La proposta progettuale mira alla ricucitura e alla riqualificazione urbana di una parte strategica della città, cuneo tra la Stazione Ferroviaria, il Terminal degli autobus, la Zona Direzionale, l'università, attualmente priva di identità e caratterizzata da una serie di vincoli, interruzioni, salti di quota e barriere fisiche che ne pregiudicano la fruizione; l'opera si configura come un impianto urbano dove tutte le strutture che definiscono la città (viabilità, residenze, uffici, strutture commerciali di servizio e per il tempo libero) sono state integrate nel sistema del verde e collegate in modo organico e permeabile alla città esistente. Il numero degli abitanti insediati è 700: essi sono distribuiti in quattro edifici con tipologia a torre che si sviluppano intorno all'elemento nodale dell'intervento ovvero un parco attrezzato di circa 5.000 mq, cui si aggiunge un complesso di piazze, giardini, corti e percorsi alberati (De Pari 2010).

Il secondo P.I.I., denominato "Area a valle e a monte di Via Altobello e Via S. Giovanni in Golfo", interessa un'area di circa 40.000 mq, già individuata come zona di espansione dal P.R.G. vigente, a completamento del tessuto urbano esistente e di quello in fase di attuazione da parte dello I.A.C.P., proponendo una tipologia abitativa affine agli edifici presenti in zona e costituenti l'impianto urbanistico storico del quartiere CEP<sup>11</sup>; inoltre è inserita tra le aree per le quali è possibile attuare l'Accordo di Programma denominato "Sistema scuole sicure, città, mobilità cittadina", stipulato tra la Regione Molise ed il Comune di Campobasso, e che intende pianificare strategie di interventi da realizzare con risorse finanziarie statali messe a disposizione dalla Regione e con contestuali interventi di finanza innovativa da parte del Comune di Campobasso (Di Leva Giuliani 2012).

Il carico insediativo previsto è di circa 600 abitanti distribuito in sub-comparti con tipologie edilizie singole e di tipo condominiale a sviluppo orizzontale e verticale (max 5 livelli).

Il terzo P.I.I., denominato "Tetti Bianchi" in via Facchinetti a Campobasso, ricade in una delle porzioni del territorio comunale classificate Zone F (residenziale esterna) dalla "Variante al P.R.G. per il recupero urbanistico dei nuclei abusivi" deliberata dal Commissario ad Acta architetto Lucarino. La proposta

<sup>10</sup> Delibera di Giunta Consiliare n. 61 del 12/07/96 e Delibera del Consiglio Regionale n. 219 del 15/06/99.

<sup>11</sup> Il CEP (Comitato di coordinamento dell'edilizia popolare costituito con D.P.C.M. del 25.01.1954) decreta la realizzazione in Italia di 28 "quartieri coordinati", di cui uno a Campobasso, il cui coordinamento viene affidato all'ing. Enrico Mandolesi.

prevede la coesistenza sulla stessa area della funzione residenziale con quella commerciale distanziate da un cuscinetto di verde attrezzato che funge da collante tra il nuovo intervento e le preesistenze edilizie limitrofe. L'area oggetto d'intervento è priva di qualsiasi ingombro naturale o artificiale e si stende per circa 27.000 mq. Il P.I.I. prevede un insediamento residenziale (1.905 abitanti) costituito da quattro unità plurifamiliari oltre a quattro lotti per la realizzazione di unità mono e bifamiliari (Di Lallo G., Di Lallo R., 2012). Tali aree di intervento sono evidenziate nella Fig. 3 nella quale risultano anche altri interventi che il Comune nel tempo ha realizzato sul proprio patrimonio edilizio: si tratta del Piano Particolareggiato del Centro Storico<sup>12</sup>, del Piano di Recupero di Piazzetta Palombo<sup>13</sup>, del Piano di recupero di iniziativa privata in via Herculanea<sup>14</sup>, del Piano di Recupero di iniziativa privata Aree "ex Molino Ferro" denominato "La città nella città"<sup>15</sup>, del Contratto di Quartiere S. Giovanni dei Gelsi<sup>16</sup>, del Programma di Riqualficazione Urbana e di Sviluppo Sostenibile del Territorio Locale - P.R.U.S.S.T. denominato: " Città Territorio"<sup>17</sup>. Si tratta di interventi localizzati all'interno della città ma tra essi assume particolare rilevanza la proposta di realizzazione di un sistema di mobilità leggera urbana ed extra-urbana che utilizza una parte del tracciato ferroviario esistente della linea Termoli-Campobasso e Campobasso-Roma. Il progetto intende aumentare l'area servita dalla linea ferroviaria, nell'ottica di un sistema di mobilità leggera con nuove fermate, favorendo la connessione a rete del sistema mediante parcheggi d'interscambio, o adattando la frequenza del servizio alle esigenze della collettività e puntando sull'affidabilità (Cialdea Maccarone 2013, Cialdea 2015a, b, c).

## 5 | Considerazioni conclusive e spunti

Il tema della ricognizione delle aree abusive e della decisione sul loro futuro rimane, però, un tema aperto ancora oggi. Infatti quanto era stato supposto dalla Variante del P.R.G. adottato nel 2000 in realtà non è stato portato a compimento, a causa della mancata approvazione regionale dello strumento urbanistico.

La situazione ha avuto diversi sviluppi negli anni: la volontà della citata Variante di normare le aree derivanti dalle perimetrazioni ai sensi della L. 47/85, considerandole come particolari zone agricole, denominate "E<sub>1</sub> frazioni e contrade", ovvero come "territorio rurale caratterizzato dalla presenza di edilizia residenziale rada in prevalenza costituita da case uni o bifamiliari, generalmente priva di particolari pregi architettonici o ambientali" (Beguinot, 1998) non viene attuata, anzi la sua adozione, avvenuta un anno dopo quella per il recupero dei nuclei abusivi, avvia una controversia amministrativa tra Comune e Regione che perdura dal 2003 al 2009<sup>18</sup>. La delibera G.C. n. 237/2009 conferma l'efficacia della variante

<sup>12</sup> Gruppo di progettazione: (arch. M. L. Benevento [capogruppo], arch. D. Boffa, arch. A. Di Donato, arch. D. Dolce, arch. S. Lalla, arch. A. Palladino, arch. G. Spina, ing. G. Canu, ing. R. Lemmo, ing. R. Mucci). 1978 (incarico) 1997 (prima consegna) 2008 (ultima consegna).

<sup>13</sup> 1982 (concorso) 1990 (progettazione) 2001 (fine lavori).

<sup>14</sup> Consistente nell'abbattimento delle vecchie case e ricostruzione dell'area realizzato tra il 2005 e il 2010.

<sup>15</sup> Comprendente la nuova realizzazione di edifici ad uso residenziale e terziario-direzionale (Progettazione Generale arch. Nicola Guglielmi e Paolo Di Laura Frattura) 2000 (progettazione) 2006 (inizio lavori) Completamento lavori: 2009.

<sup>16</sup> Il Consiglio Comunale di Campobasso, con atto n. 33 del 26 giugno 98, ha approvato, ai sensi della L. 457/78, art. 27 e 28, un Piano di Recupero relativo al comprensorio di S. Giovanni dei Gelsi, candidandosi ai finanziamenti previsti per l'edilizia sovvenzionata sperimentale (CER) attraverso la predisposizione di una relativa proposta di Contratto di Quartiere. Il Contratto di Quartiere ha previsto differenti tipologie di intervento in 6 diversi ambiti operativi. I lavori hanno preso il via nell'ottobre 2003, con un finanziamento pubblico-privato di 32,4 miliardi di Lire, e hanno interessato la ristrutturazione dei mini alloggi di proprietà comunale di via Marche, da destinare alla residenza protetta per l'utenza anziana, la realizzazione di un centro sociale e di percorsi pedonali protetti, la costruzione di 20 alloggi unifamiliari a schiera, interventi di riqualficazione edilizia di edifici di proprietà dello IACP di Campobasso mediante ristrutturazione delle facciate, riconversione dei porticati in spazi a servizio dei residenti e l'abbattimento delle barriere..

<sup>17</sup> Decreto del Presidente della Giunta Regionale 13 agosto 2001, n.122. Programma di Riqualficazione Urbana e di Sviluppo Sostenibile del Territorio Locale - P.R.U.S.S.T. denominato: " Città Territorio" (Decreto del Ministero dei Lavori Pubblici n.195 dell'8 ottobre 1998)

<sup>18</sup> Le Norme Tecniche di Attuazione del nuovo P.R.G. adottato prevedevano, in queste aree, modalità di trasformazione soggette ai piani attuativi di recupero (L. 457/78), strumento attuativo già previsto anche dalla Variante Lucarino del 1999. In particolare, l'art. 18 delle NTA evidenzia che nelle zone individuate E<sub>1</sub> (frazioni e contrade) "si sono verificati fenomeni urbanizzativi spontanei di tipo analogo, pur presentando problematiche singolari che richiedono la predisposizione, per ciascuna di esse, di specifici studi di dettaglio, attraverso i quali individuare le strategie e le scelte operative più appropriate con cui intervenire per il loro risanamento, recupero e miglioramento". Secondo Beguinot la "necessità di procedere alla tutela delle aree rurali ancora riconoscibili come tali nel territorio comunale ha suggerito, nella fase di formazione del piano, di sottoporre integralmente l'estesa zona interessata da questi insediamenti, cresciuti come "agricoli", a una norma generale che demandasse a un livello di pianificazione particolareggiato la definizione delle scelte operative da programmare per queste aree, attraverso piani di recupero attuativi assai elastici, le cui scelte operative sono in gran parte lasciate alla sensibilità e alla discrezionalità dei progettisti, degli Enti locali, e/o dei privati che li promuovono ed, in ultima analisi, alla volontà delle Amministrazioni che li approvano. Per la complessità del fenomeno urbanizzato e territoriale esistente, le destinazioni d'uso, da attribuire ai lotti

urbanistica di Lucarino, mentre nel 2011 la delibera di C.C. n. 47/2011 modifica la configurazione del lotto minimo d'intervento fissandolo in mq. 10.000. Solo qualche mese fa, di fatto, il Comune di Campobasso, in ottemperanza della seconda versione del Piano Casa della Regione Molise con (L.R. n. 7/2015) ha adottato con delibera di C.C. n. 2/2016 una disciplina per il recupero urbanistico degli insediamenti edilizi abusivi ex L.R. n. 17/85.

Le norme hanno lo scopo di disciplinare il recupero urbanistico degli insediamenti edilizi abusivi perimetrati dal Commissario ad Acta Lucarino nel 1999, di proporre di atti applicativi della pianificazione generale che consentano una ristrutturazione degli insediamenti esistenti finalizzata a determinare "organismi urbani" funzionalmente attrezzati, prevedendo i servizi necessari alla popolazione insediata; di predisporre strumenti capaci di ricucire gli ambiti abusivi connettendoli con il territorio circostante con tipologia di interventi abitativi omogenei al contesto, di redigere "linee guida" per l'esplicitazione dei piani esecutivi, ove necessari (De Camillis 2016).

Dopo la verifica dei dati sulla consistenza delle domande di condono edilizio, di cui alla L. n. 326/2003 e L.R. n. 25/2004, e l'entità dei fabbricati esistenti ricadenti nelle aree interessate, i tecnici dell'Ufficio urbanistica, non hanno rilevato elementi tali da far procedere alla modifica sostanziale delle aree di Recupero Urbano precedentemente perimetrate a tale scopo escludendo le aree già interessate da apposite varianti urbanistiche relative alle attività produttive e/o programmi complessi (quali P.R.U.S.S.T. – Patto Territoriale – Interventi del Giubileo). Secondo i redattori di questo disciplinare le cause dell'inerzia dei privati alle iniziative tese ad un recupero del tessuto urbanistico ed edilizio delle aree degradate sono dovute al piccolo margine edificatorio di saturazione (Indice Territoriale residuo fino al raggiungimento di 0.5 mc/mq), associato al fenomeno della frammentazione dei lotti liberi e, non ultimo, l'effetto prodotto dalla crisi economica sul settore edilizio, tuttavia, la stessa congestione del tessuto urbanistico che contraddistingue le aree in esame, esula da ulteriori riconoscimenti volumetrici da attuarsi singolarmente.

La nuova proposta progettuale ha lo scopo di coinvolgere e incentivare l'iniziativa privata, mediante la presentazione di Piani Attuativi volti al recupero del tessuto urbano, integrando le aree di riserva pubblica che qualifichino il benessere ambientale e contribuiscano a sviluppare le peculiarità dei luoghi d'intervento (De Camillis 2016).

In tale ottica viene definito un "sub-comparto d'intervento virtuale" di superficie minima di mq. 10.000 (dell'estensione cioè sancita dalla citata delibera di C.C. n. 47/2011) ma con la possibilità che esso sia costituito anche da lotti già edificati e/o impegnati da vincoli edilizi non contigui tra loro, al fine di incentivare il recupero degli edifici esistenti. Inoltre vengono anche previste premialità per gli interventi proposti a sostegno delle iniziative e delle priorità stabilite dalla Amministrazione comunale, che consentono di raggiungere l'obiettivo primario del recupero ambientale ed urbanistico delle aree degradate.

Dalle analisi dell'evoluzione dell'uso del suolo degli ultimi 50 anni dello scorso secolo emergono significativi incrementi di aree urbane nel comune di Campobasso, su un asse nord sud che coinvolge anche i comuni di Ferrazzano a sud, e Ripalimosani a nord. Queste analisi evidenziano, inoltre, che le perimetrazioni fatte a sensi della legge regionale 17/85 non sono considerate incremento di aree urbane ma mantengono la loro connotazione agricola originaria. La bassa densità volumetrica e abitativa non ha cambiato la natura rurale dei luoghi. Esclusa l'area di sedime dell'edificio il resto della superficie è rimasta agricola. Perché trasformare queste aree in zone edificabili attraverso un recupero urbanistico di difficile realizzazione invece di riaffermare l'originaria vocazione rurale?

Risulta molto interessante quanto di recente realizzato dalla Regione Veneto ha cercato di invertire la rotta introducendo con la legge regionale n. 4 del 16 marzo 2015, le cosiddette "varianti verdi" che "consentono ai Comuni di operare, su proposta dei cittadini interessati, la restituzione all'uso agricolo o naturale dei suoli interessati, attraverso la loro riclassificazione urbanistica, in sintonia con gli obiettivi di contenere il consumo di suolo e di invertire il processo di urbanizzazione del territorio"<sup>19</sup>.

Tale iniziativa testimonia l'adesione dei Comuni a politiche urbanistiche più attente alla riorganizzazione e alla riqualificazione del tessuto insediativo esistente" oltre a rispondere ad un "obiettivo di giustizia fiscale di non far più pagare ai cittadini le tasse per un terreno sul quale era prevista un'edificazione che, per motivi diversi, compresi quelli legati alla crisi economica, non è mai stata realizzata" (Reho 2016, Regione Veneto L.R. n. 4/2015).

---

liberi ricadenti negli ambiti già parzialmente edificati, dovranno rivolgersi al soddisfacimento delle esigenze di attrezzamento del territorio e alla realizzazione di volumi edilizi a destinazione artigianale, commerciale e residenziale per consentire ai soggetti interessati eventuali integrazioni insediative compatibili con l'insediamento esistente".

<sup>19</sup> Da Regione Veneto L.R. 4/2015 Art. 7 Varianti verdi per la riclassificazione di aree edificabili.

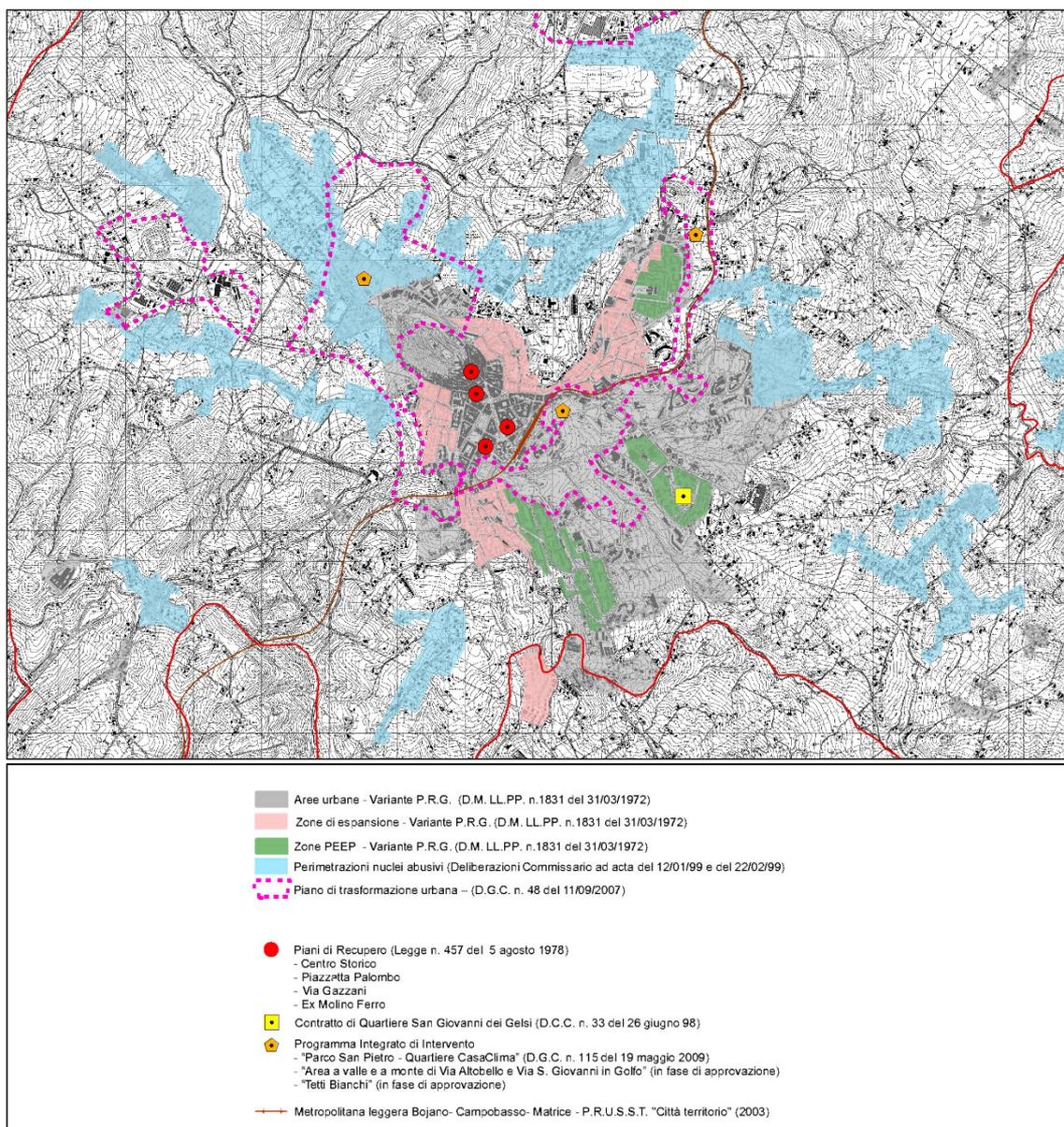


Figura 3 | Esempio di catalogazione. Fonte: elaborazione Laboratorio I.a.co.s.t.a. 2015.

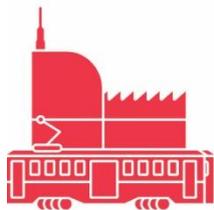
Ed è proprio in questa ottica che può essere importante il ruolo del nuovo piano paesaggistico, nella capacità, cioè, di interpretare le valenze identitarie di un territorio che comprendano il valore *patrimoniale* del paesaggio (legato alle sue memorie) e il suo valore *economico* (che inevitabilmente deve tenere conto delle sue destinazioni d'uso effettive). L'attribuzione al piano paesaggistico di un ruolo strategico nel raccogliere le volontà delle politiche regionali ma anche le vocazioni dei luoghi - con il superamento della sola funzione protettiva delle caratteristiche naturali ed ambientali di un territorio- può costituire un riferimento per il governo del "paesaggio".

### Riferimenti bibliografici

- Belli A., Vitellio I. (2007), "Per una Campobasso solidale, sostenibile e sorprendente", in *Il Bene Comune*, n. 35/2007.
- Beguinet C. (1998), "Relazione" allegata alla D.C.C. n.82 del 11/12/2000 "*Variante Generale al Piano Regolatore Generale di Campobasso -Adozione, art.8 della L. 1150/42*".
- Cialdea D. (1996), *Il Molise. Una realtà in crescita. Aree protette ed attività agricole*, Milano, Franco Angeli Editore.
- Cialdea D. (2012), "A new landscape planning approach in areas with a strongly rural matrix", in

- Campagna M., De Montis A., Isola F., Lai, S., Pira C., Zoppi C. (a cura di) *Planning Support Tools: Policy Analysis, Implementation and Evaluation*, vol. chapter 5, Franco Angeli, Milano, p. 453-464.
- Cialdea D. (2015a), "The Landscape Features in the Urban Context. Sustainable Strategies for the small town in the South of Italy", in Aspa Gospodini (a cura di), *Proceedings of the International Conference on Changing Cities II: Spatial, Design, Landscape & Socio-economic dimensions*, University of Thessaly Greece Editor, p. 169-179.
- Cialdea D. (2015b), "Un'infrastruttura "primaria" nelle Regioni dell'Italia centro-meridionale: Interventi per una Rigenerazione Territoriale", in *Urbanistica Informazioni*, n. 263 s.i., p. 1-2.
- Cialdea D. (2015c), "La mappa della mobilità dolce e la pianificazione di itinerari di qualità", in *Urbanistica Informazioni*, n. 263 s.i., p. 17-20.
- Cialdea D., Fierro F. (2014), "Forma vs tecnica: Il disegno della città vs Urbanistica dei piani nell'esempio di Campobasso" in (a cura di) Società Italiana degli urbanisti, *L'urbanistica italiana nel mondo. ATELIER 5. Le culture politecniche dell'urbanistica italiana*, Roma/Milano, Planum publisher, p. 655-663.
- Cialdea D., Maccarone A. (2012), "Territorial diachronic maps for the Regional Landscape Plan", in Campagna M., De Montis A., Isola F., Lai, S., Pira C., Zoppi C. (a cura di): *Planning Support Tools: Policy Analysis, Implementation and Evaluation*, vol. chapter 4, Franco Angeli, Milano, p. 386-398.
- Cialdea D, Maccarone A (2013), "Il Piano Paesaggistico Regionale e la mobilità sostenibile" in *Planum*, vol. 27, p. 23-31.
- Cialdea D., Mastronardi L. (2014a), "Marginality phenomena and new uses on the agricultural land. Diachronic and spatial analyses of the Molise coastal area", in *TEMA Journal of Land Use, Mobility and Environment Special Issue June 2014*, p. 235-245.
- Cialdea D., Mastronardi L. (2014b), "L'interpretazione delle trasformazioni territoriali attraverso l'analisi delle funzioni delle antiche infrastrutture viarie: il caso dei Tratturi del Molise", in *Atti della XXXV Conferenza scientifica annuale AISRe Associazione Italiana di Scienze Regionali dal titolo Uscire dalla crisi. Città, Comunità e Specializzazione Intelligenti*, Padova, in press.
- Comune di Campobasso, Deliberazione del Commissario ad acta del 12/01/1999 "per il recupero urbanistico, a mezzo di variante al Piano Regolatore Generale del Comune di Campobasso, dei nuclei abusivi di cui all'art. 2, comma 54, Legge 622/96, all'art. 29 Legge 47/85, alla Legge regionale 17/85".
- Comune di Campobasso, Deliberazione del Commissario ad acta del 22/02/1999 "per il recupero urbanistico, a mezzo di variante al Piano Regolatore Generale del Comune di Campobasso, dei nuclei abusivi di cui all'art. 2, comma 54, Legge 622/96, all'art. 29 Legge 47/85, alla Legge regionale 17/85".
- Comune di Campobasso, D.C.C. n.82 del 11/12/2000 "Variante Generale al Piano Regolatore Generale di Campobasso -Adozione, art.8 della L 1150/42".
- Comune di Campobasso, D.C.C. n.48 del 11/09/2007 "Promozione di accordi di programma nel territorio comunale".
- Comune di Campobasso, D.C.G. n. 237 del 5/11/2009 "Perimetrazione dei nuclei abusivi ai sensi della legge n.47/85 e L.R. n.17/85 e relative norme di attuazione fissate in variante al vigente P.R.G. con deliberazione del Commissario regionale ad ACTA. Presa d'atto della validità del provvedimento e del pronunciamento del TAR MOLISE".
- Comune di Campobasso, D.C.C. n.47 del 30/12/2011 "Modifica alle norme tecniche di attuazione contenute nella variante al P.R.G. (c.d. variante Lucarino) relativa alla perimetrazione dei nuclei abusivi ai sensi della L. n. 47/85 e della L.R. n. 17/85".
- Comune di Campobasso, D.C.C. n.2 del 26/02/2016 "Legge Regionale n. 7/2015 art. 3 TER e s.i.m Aggiornamento ed integrazione della Perimetrazione degli insediamenti abusivi" Allegato Alla del De Camillis
- Comune di Campobasso (2007) *Piano strategico Territoriale di Campobasso e della rete urbana del Molise centrale*. Documento preliminare di base per la discussione, febbraio, 2007.
- Comune di Campobasso, *Piano Strategico Territoriale di Campobasso e della Rete Urbana del Molise Centrale*, Documento definitivo dicembre 2008.
- De Camillis G (2016) "Relazione allegata alla D.C.C. n.2 del 26/02/2016 Comune di Campobasso Legge Regionale n. 7/2015 art. 3 TER e s.i.m Aggiornamento ed integrazione della Perimetrazione degli insediamenti abusivi".
- De Pari P. (2010), *Rapporto preliminare. Verifica di assoggettabilità a V.A.S. del P.I.I. "Parco San Pietro" Quartiere Casa Clima*.
- Di Lallo G., Di Lallo R., (2012), *Rapporto preliminare. Verifica di assoggettabilità a V.A.S. del P.I.I. " Tetti bianchi"*.
- Di Leva B., Giuliani U. (2012), *Rapporto preliminare. Verifica di assoggettabilità a V.A.S. del P.I.I. " Area a valle*

- e a monte di Via Altobello e Via S. Giovanni in Golfo*”.
- ISTAT, 10°, 11°, 12°, 13°, 14°, 15° *Censimento della popolazione e delle abitazioni, 1961-2011, Rilevamento 2014.*
- Legge 24 novembre 2003, n. 326, *Conversione in legge del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269 recante disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo e per la correzione dell'andamento dei conti pubblici.*
- Legge 28 febbraio 1985, n. 47, *Norme in materia di controllo dell'attività urbanistico-edilizia. Sanzioni amministrative e penali.*
- Lucarino G. (1999), “*Relazione tecnica e relazione previsione spese*” allegata alle *Deliberazioni del Commissario ad acta del 12/01/1999 e del 22/02/1999 “per il recupero urbanistico, a mezzo di variante al Piano Regolatore Generale del Comune di Campobasso, dei nuclei abusivi di cui all'art. 2, comma 54, Legge 622/96, all'art. 29 Legge 47/85, alla Legge regionale 17/85”.*
- Manfredi Selvaggi F. (1988), *La formazione urbanistica di Campobasso*, Isernia, Marinelli Editore.
- Martino D. (2007), *Relazione Allegato alla D.C.C. n. 48 del 11/09/2007, Comune di Campobasso, “Promozione di accordi di programma nel territorio comunale”.*
- Regione Molise Legge Regionale 14 maggio 1985, n. 17, *Disposizioni regionali di attuazione della legge n. 47 del 28 febbraio 1985 recante norme in materia di controllo sull'attività urbanistica - edilizia, sanzioni, recupero e sanatoria delle opere abusive.*
- Regione Molise, Legge Regionale 11 novembre 2004 n. 25, *Legge regionale concernente: “Disposizioni regionali in materia di sanatoria degli abusi edilizi, in attuazione del decreto legge 30 settembre 2003, n. 269, convertito in legge 24 novembre 2003 n. 326 e successive modifiche”.*
- Regione Molise, Legge Regionale 14 aprile 2015 n. 7, *Disposizioni modificative della legge regionale 11 dicembre 2009, n. 30 (Intervento regionale straordinario volto a rilanciare il settore edilizio, a promuovere le tecniche di bioedilizia e l'utilizzo di fonti di energia alternative e rinnovabili, nonché a sostenere l'edilizia sociale da destinare alle categorie svantaggiate e l'edilizia scolastica).*
- Regione Veneto Legge Regionale 16 marzo 2015 n. 4 *Modifiche di leggi regionali e disposizioni in materia di governo del territorio e di aree naturali protette regionali.*
- Reho M. (2016), “Nord Est dopo il boom” in *Origami* 21/4/2016, p. 7-8.
- Quercio N., Di Placido A. (2015), “Governo del territorio e mobilità urbana sostenibile: da ferrovia a metropolitana leggera”, in *Urbanistica Informazioni*, n. 263 s.i., p. 13-17.
- Vitellio I. (2008) *Piano strategico territoriale di Campobasso*, in *Rapporto dal Territorio 2007*, Inu Edizioni.
- Vitiello M. (1992) *Per una legge urbanistica regionale in Piano Progetto Città 12/13 1992 Semestrale del Dipartimento di Architettura e Urbanistica dell'Università di Chieti. Facoltà di Architettura di Pescara*, p. 55-58.



Atti della XIX Conferenza Nazionale SIU  
**CAMBIAMENTI. Responsabilità e strumenti  
per l'urbanistica al servizio del paese**  
Catania, 16-18 giugno 2016

 Planum Publisher  
ISBN 9788899237080

## **Molteplici realtà: illegalità diffusa e risorse latenti a Castel Volturno**

**Raffaella Fucile**

Università degli Studi di Firenze  
DIDA- Dipartimento di Architettura  
Email: [raffaella.fucile@unifi.it](mailto:raffaella.fucile@unifi.it)

**Luca Di Figlia**

Università degli Studi di Firenze  
DIDA- Dipartimento di Architettura  
Email: [lucadifiglia@gmail.com](mailto:lucadifiglia@gmail.com)

### **Abstract**

Il contributo, sviluppato all'interno di un'esperienza didattica, vuole indagare le potenzialità che possono emergere mediante le azioni promosse dalle associazioni e dalla cittadinanza attiva all'interno di contesti territoriali contraddistinti dall'abusivismo e dall'illegalità diffusa. La ricerca si focalizza sui territori del Litorale Domitio caratterizzati da un diffuso 'paesaggio dell'abusivismo' costruito a partire dagli anni '50, per mezzo sia dell'azione individuale sia della speculazione dei grandi capitali, e poi trasformato dall'avvicendamento di diverse popolazioni di abitanti. Nello specifico, l'analisi ha riguardato il complesso territorio di Castel Volturno che si è sviluppato al di fuori dei regolari strumenti urbanistici, un territorio dell'illegalità dove la negazione di un quadro normativo atto a regolamentare l'assetto urbano ha determinato, anche, la parziale negazione dei diritti di cittadinanza.

Per indagare questo contesto è stato organizzato un workshop di ricerca-azione che non è stato solo un momento di studio ma un'occasione d'interazione collaborativa con i cittadini mediante incontri con le scuole, laboratori ludici, co-progettazione di allestimenti temporanei e momenti di sensibilizzazione alle tematiche ambientali e urbane. L'intento del workshop è stato quello di innestare un confronto sinergico fra studenti/attori esterni e cittadini e associazioni/attori interni per riflettere sulle diverse percezioni che fenomeni così diffusi di abusivismo possono suscitare e per immaginare nuovi scenari attraverso la valorizzazione delle risorse (materiali/immateriali) latenti.

**Parole chiave:** social capital, social exclusion / integration, educational

### **1 | Premessa introduttiva**

L'esperienza di ricerca presentata nasce all'interno del Laboratorio di Urbanistica I (aa. 2014/2015), tenuto dal Professore Francesco Ventura presso il Dipartimento di Architettura dell'Università degli Studi di Firenze, e in collaborazione con l'Amministrazione Comunale di Castel Volturno.

Il territorio di Castel Volturno è preso come oggetto di studio didattico e progettuale con l'intento di portare nuovi sguardi (indagatori e riflessivi) su una realtà sfaccettata e multiforme caratterizzata da un assetto urbano labile, in quanto esito di fenomeni d'urbanizzazione abusiva perpetrati in continuità nel tempo. L'approccio adottato si struttura su una convergenza di intenzionalità progettuali che dalle aule universitarie sono poste a diretto contatto con la realtà del luogo per stimolare un confronto attivo e dialettico con la cittadinanza. Lo scritto tenta di illustrare l'esperienza compiuta e le plurime riflessioni scaturite da essa.

## 2 | Castel Volturno

Castel Volturno è un centro urbano collocato nel territorio del Litorale Domitio<sup>1</sup>. L'intero litorale è caratterizzato da un paesaggio dell'abusivismo che si è diffuso a partire dagli anni '50<sup>2</sup> e che ne ha compromesso significativamente la precedente vocazione rurale e agricola oltre che l'unicità del territorio costiero. Allo stato attuale il territorio risulta deturpato dalla tessitura di infrastrutture viarie e da insediamenti disordinati di scarsa qualità, inoltre è minacciato da fenomeni quali l'erosione costiera, la subsidenza e l'infiltrazioni del cuneo salino. La pressione antropica sull'area costiera è stata generata soprattutto dalla richiesta di seconde case, costruite spesso al di fuori degli strumenti urbanistici, in modo spontaneo, caotico, su terreni demaniali a forte rischio idrogeologico e senza la realizzazione della dotazione minima di opere di urbanizzazione. Oggi questi insediamenti versano in grave stato di degrado, oggetti di abbandono diffuso o di occupazione informale da parte di popolazione immigrata il più delle volte irregolare. Tali condizioni delineano ambiti territoriali di evidente disagio sociale ad elevato tasso di criminalità.

### 2.1 | Uno sviluppo urbano 'sregolato'

L'urbanizzazione continua e illimitata del litorale Domitio si è sviluppata in insediamenti e agglomerati urbani che si sono insinuati nel paesaggio inglobando o sovrapponendosi caoticamente alle tracce del passato; questa non ha seguito processi pianificati e programmati, ma piuttosto è stata determinata da una gestione del territorio 'sregolata' (Donolo, 2001) che ha permesso il dilagare degli insediamenti senza alcuna regola formale e senza alcuna relazione robusta con le dinamiche legate ai settori della industria produttiva e con i reali fabbisogni della società. La dispersione insediativa ha così prodotto uno spazio apparentemente indifferenziato, proprio del modello di formazione del periurbano, cresciuto «tra abusivismo e città pubblica, fenomeni edilizi che rappresentano – spesso intrecciandosi – l'incapacità perdurante di programmare le interazioni tra i materiali e gli attori della costruzione della città» (Russo, 2002:104). L'abusivismo edilizio può essere, quindi, definito come una delle principali matrici della dispersione edilizia sul territorio. Inoltre, nel contesto del Litorale Domitio il dissiparsi di una compatta cultura della legalità nel governo del territorio ha determinato la compresenza di forme di abusivismo congenite che spaziano dalla piccola alla grande scala.

Emblema di questo 'sregolato' sviluppo urbano è Castel Volturno; dove la principale causa della dispersione insediativa risiede nella mancata pianificazione che ha portato alla configurazione di un territorio nato al di fuori dei regolamentari strumenti urbanistici, strumenti mai approvati e condannati negli anni ad una ciclica adozione e successiva reiezione<sup>3</sup>.

La storia urbanistica di Castel Volturno è specchio della controversa crescita urbana che ha delineato molte delle nostre città riassumendo in sé aspetti negativi, che connotano un'intera porzione della società italiana. Da insediamento a vocazione agricola (frutto delle bonifiche e delle riforme fondiari di epoca fascista) negli anni '50 a seguito di significativi mutamenti del sistema economico il comune si trasforma in una località del turismo balneare. L'attrattiva turistica del litorale porta al dilagare dell'abusivismo diffuso e ad azioni speculative che riguardano grandi progetti di edificazione, quali la realizzazione da parte dei fratelli Coppola dell'omonimo Villaggio<sup>4</sup> (oggi simbolo di degrado nonché fra gli esempi italiani più citati di "ecomostro" da abbattere).

<sup>1</sup> Il litorale Domitio è un tratto di costa campana che dal fiume Garigliano arriva fino a Pozzuoli e lungo cui si è sviluppata l'omonima via Domitiana.

<sup>2</sup> Per comprendere tale rapida evoluzione si riporta un dato: rispetto al 1951, quando presentava solo il nucleo storico, Castel Volturno ha avuto un incremento edilizio pari al 1.200% (PTCP Caserta, relazione, 2012).

<sup>3</sup> A più riprese, per vari motivi e contingenze, l'iter amministrativo del PRG di Castel Volturno non si è concluso tanto da suscitare da parte della cittadinanza, anche quella più sensibile all'interesse pubblico, un distacco nei confronti di tale strumento, che è percepito come un marchingegno fine a se stesso e ad appannaggio d'interessi di natura prettamente politica. Per maggiori apprendimenti si rimanda all'articolo di M. Luise ex sindaco di Castel Volturno (anni '70 e '90) 'Castel Volturno: il porto, il contenzioso demaniale e la legalità' (2012).

<sup>4</sup> La portata dell'intervento, l'iter di realizzazione, la legittimazione dei permessi di edificazione, la mole di denaro e d'interessi compositi generati al Villaggio Coppola ha alimentato sin dalle sue prime fasi di sviluppo un dibattito pubblico e politico tuttora animato; l'area è stata, inoltre, oggetto di numerose vicende giudiziarie. Allo stato attuale quello che rimane è un protocollo d'intesa datato 2001 e siglato da Regione Campania, provincia di Caserta, comuni del litorale e imprenditori privati, trasformato poi in accordo di programma nel 2003, che dovrebbe realizzare un "piano di risanamento, riqualificazione ambientale e rilancio economico del Litorale Domitio". Data la natura sintetica dello scritto per maggiori approfondimenti sul Villaggio Coppola si rimanda a *L'Italia Maltrattata* (Ermani, 2003) e *Inchiesta su un comune meridionale: Castel Volturno* (De Jaco, 1972).

In seguito con l'emergenza abitativa che colpisce la regione Campania negli anni '80 molte delle seconde case e degli hotel furono temporaneamente occupate<sup>5</sup> per accogliere gli sfollati del terremoto dell'Irpinia e del bradisismo di Pozzuoli. Per gli abitanti di Castel Volturno questi eventi sono, tuttora, visti come il preludio al declino della vocazione turistica, vocazione probabilmente estemporanea legata agli anni del boom economico. La realtà di Castel Volturno diviene così un bacino di accumulazione di popolazioni in situazioni di difficoltà, dove la connotazione informale<sup>6</sup> di gran parte del territorio ha favorito anche l'arrivo di popolazione immigrata<sup>7</sup>, spesso clandestina, soprattutto di provenienza africana<sup>8</sup>.

## 2.2 | Le immagini di un paesaggio frammentato

Il paesaggio urbano attuale si presenta sfaccettato, frammentato e contraddistinto da tipologie insediative che si ripetono disordinatamente senza gerarchia e senza riconoscibilità funzionale. L'impressione che si ha nell'attraversare questi luoghi è quella di un continuo spaesamento per la mancanza di elementi fortemente riconoscibili nell'eccessiva accumulazione di immagini e segni.

Ci troviamo in un territorio dove l'urbanizzazione «non definisce nuove forme di stanzialità, ma piuttosto nuove forme di mobilità» (Augè, 2007:4): un territorio da attraversare, obbligatoriamente in automobile, senza riferimenti certi, se non quello lineare della strada statale Domitiana. Sull'infrastruttura viaria si attesta senza soluzione di continuità la stessa ripetitiva tipologia edilizia: il lotto recintato con edificio isolato che arretra per lasciare spazio al parcheggio (elemento urbano essenziale). L'aggregazione di questa tipologia disegna tessuti urbani contraddistinti da un: «particolare paesaggio [...] che interessa le frange periurbane: è caratterizzato per bassi livelli di densità e di qualità fisica, carenza di standard urbanistici, piccoli lotti circondati da recinti o muri di cemento occupati da unità abitative mono, bi-familiari o tri-familiari, quasi sempre dotato di pertinenze esterne» (PTCP Caserta, relazione, 2012:233) . L'immagine della città che ci arriva attraverso le visioni seriali date dal rapido passaggio veicolare «non rispecchia più le gerarchie urbane note, i rapporti tra pubblico e privato e tra pieno e vuoto e la centralità della città consolidata» (Ippolito, 2003:123).

Attraversando oggi il territorio le immagini che si presentano ai nostri occhi rimandano al paesaggio delle *shrinking cities* (Oswalt, 2006), qui la contrazione non è nei numeri della popolazione residente ma in quelli della popolazione temporanea che ormai rifugge questi luoghi, abbandonando completamente molte delle residenze estive e conseguentemente generando il dilagare di un degrado diffuso su tutto il tessuto urbano<sup>9</sup>. Il degrado non riguarda solo il patrimonio edilizio ma anche lo spazio aperto. A differenza della visione zenitale dove l'urbanizzazione è apparentemente continua, percorrendo la Domitiana la visione 'seriale' dell'automobile permette di leggere un tessuto urbano più poroso con innumerevoli interstizi (Morales, 1995) verdi tra l'edificato, spazi aperti che però giacciono in evidente stato di abbandono e spesso utilizzati abusivamente come discariche di rifiuti. Queste aree sono state definite nel piano provinciale come 'aree negate': «aree appartenenti al sistema urbano e al sistema degli spazi aperti prive di una funzione univocamente definita e contrassegnate da evidenti segni di degradazione» (PTCP Caserta, relazione, 2012:236)<sup>10</sup>.

La consapevolezza delle criticità di natura urbanistica e le conseguenti ricadute sulla precarie condizioni sociali emerge, difatti, nel lavoro di analisi territoriale presentato dall'amministrazione di Castel Volturno in occasione della richiesta per finanziamenti europei relativi al PON Sicurezza (2014), nei documenti si evidenzia l'esistenza di un circolo vizioso che ostacola lo sviluppo e la coesione sociale: la persistente e generalizzata situazione di degrado urbano in cui versa gran parte del territorio porta nella popolazione una crescente percezione di insicurezza e 'lontananza' del controllo dello Stato, oltre ad un sentimento diffuso di mancanza di senso di appartenenza che rende ancora più difficile l'integrazione sociale.

<sup>5</sup> Come nel caso del complesso abitativo denominato Parco Saraceno.

<sup>6</sup> Si prende a riferimento la definizione di informale come: «modo di produzione di spazio (definito dalla logica della *deregulation*), iscritto nella sempre mutevole relazione tra ciò che è legale e illegale, legittimo e illegittimo, autorizzato e non» (Roy, 2009: 8)

<sup>7</sup> Secondo i dati ISTAT i cittadini stranieri presenti nel comune sono pari al 15,3% della popolazione residente, questa è la percentuale più alta in confronto altri comuni della regione Campania.

<sup>8</sup> L'arrivo della popolazione immigrata è legata anche a pratiche di lavoro sommerso connotate da sfruttamento e da sistemi di caporalato.

<sup>9</sup> Dai dati del censimento 2001 risulta un patrimonio abitativo di 24.711 abitazioni, di queste solo il 27% utilizzato (PTCP Caserta, relazione, 2012).

<sup>10</sup> Dalla mappatura ricognitiva del piano emerge che Castel Volturno è uno dei comuni con maggior superficie di aree negate (circa 200 ha di terreni non utilizzati).

Nell'apparente omologazione del territorio diventa difficile riconoscere le peculiarità e le differenze utili ad innescare la riscoperta di elementi comuni che possono diventare stimoli per il riconoscimento di una propria identità. Nei contesti di frammentazione dell'urbano che riflette la frammentazione della società è difficile attuare strategie capaci di generare visioni condivise.

### 3 | L'esperienza del workshop: Castel Volturno- Generare Futuro

Alla luce delle criticità urbane presenti, al contempo si registra la presenza di numerose associazioni attive in vari ambiti di interesse: dalla tutela ambientale all'integrazione sociale<sup>11</sup>. L'esperienza più interessante è quella della cooperativa sociale Altri Orizzonti, nata dall'associazione Jerry Masslo da anni attiva sul Litorale Domitio nell'assistenza e integrazione della popolazione immigrata, che ha creato la sartoria Casa di Alice<sup>12</sup>.

La presenza di ampi spazi malleabili (Secchi, 1968) e di un tessuto associativo multiculturale sono stati gli elementi fondativi su cui si è strutturato il percorso progettuale del workshop denominato 'Castel Volturno-Generare Futuro'. Nella settimana di workshop didattico ciascun gruppo di studenti è stato direttamente seguito da associazioni, singoli cittadini e/o rappresentanti dell'amministrazione comunale, che hanno svolto il ruolo di tutor e affiancamento contribuendo con una più consapevole conoscenza dei luoghi ai percorsi/ipotesi progettuali<sup>13</sup>. Di seguito si riportano le esperienze considerati di maggiore interesse sia per le interrelazioni che sono state attivate con la popolazione sia per le tematiche progettuali relative al tema dell'abusivismo.

#### 3.1 | Generare presente: la città dei giovani

Questo progetto si è rivolto alla parte più giovane della popolazione – quella potenzialmente più disposta al cambiamento – con l'intento e la propensione di: 'accendere nei bambini e nei ragazzi in età scolare la certezza di essere attori del presente e non strumenti del futuro'. Il confronto sinergico con bambini e ragazzi ha permesso di assumere uno sguardo inconsueto e rivelatore e di apprendere aspetti e percezioni dei luoghi spesso soppesati con una pregiudiziale superficialità iniziale. Oltre a momenti di confronto e di gioco, il progetto si è basato sull'acquisizione di dati mediante la somministrazione di questionari somministrati nelle scuole della formazione dell'obbligo (Figura 1).

La raccolta dei dati tramite questionari è avvenuta presso l'Istituto Comprensivo 'Villaggio Coppola', in particolare all'interno di una quinta elementare e di una terza media, presso l'Istituto Isis Castel Volturno e presso l'Istituto Comprensivo 'G. Garibaldi', all'interno di una prima, seconda e terza media<sup>14</sup>.

I questionari sono stati ideati, sulla base di un'analisi preliminare mirata, allo scopo di individuare le principali problematicità e gli elementi di valore che sono riconosciuti come tali da parte della popolazione d'età scolare. Le tematiche affrontate sono state: percezione e descrizione generale dei luoghi, identificazione dei luoghi di maggior frequentazione nel tempo libero, identificazione del centro/centralità del paese, attività quotidiane e proposte d'uso dello spazio urbano. I risultati dei questionari hanno disegnato una città bi-polare evidenziando la riconoscibilità del centro antico, per molti ancora luogo identitario, ma soprattutto la centralità del Villaggio Coppola, luogo indicato anche come più frequentato e apprezzato per la vita sociale e lo svago<sup>15</sup>. Le aree percepite critiche e insicure sono quelle

<sup>11</sup> La visibilità che queste associazioni hanno, per il numero degli iscritti o per la sede o per le attività, non emerge in maniera così forte da porsi in antitesi al diffuso degrado sociale e ambientale.

<sup>12</sup> Questa sartoria sociale, che ha la sede in un bene confiscato, ha creato il brand "MADE in Castel Volturno" che produce in modo artigianale accessori e abbigliamento mixando tessuti e stili africani e "occidentali" e dando un'opportunità lavorativa alle giovani donne africane; la sartoria fa parte della rete RES Rete Economia Sociale, che promuove l'economia sociale proprio a partire dai beni confiscati alle mafie (beni numerosissimi sul territorio ma scarsamente utilizzati sia per il complesso iter burocratico d'assegnazione sia per la mancanza di risorse economiche per il recupero delle strutture).

<sup>13</sup> All'interno del Laboratorio si sono formati otto macro gruppi di lavori accompagnati da altrettante associazioni: 1) Litorale Domitio: connessioni - Arch. Daniele Pappararo; 2) Destra Volturno: riqualificazione ambientale - Associazione Volontari per Castel Volturno e Valerio Boccone; 3) Centro Storico I: Il borgo San Castrese – Prof. Alfonso Caprio; 4) Centro storico II: una casa per le associazioni – Prof. Alfonso Caprio; 5) Pineta Comunale: Parco dell'Integrazione - Associazione Giacche Verdi e Stefania Sangermano; 6) Villaggio Coppola: un nuovo lungomare – Associazione I Love Pinetamare e Peppe Ammalato; 7) Generare Presente: la città dei giovani – Associazione Villaggi Globali e Giuditta Diana; 8) Orto didattico per le associazioni – Associazione Le Sentinelle e Alessandro Buffardi (collaborazione con OCA- Orti Collettivi Autogestiti); 9) Le reti ecologiche del territorio e i fenomeni di bracconaggio – Carlo Scoccianti.

<sup>14</sup> Ciò è stato possibile grazie alla gentile collaborazione del Prof. Alfonso Caprio.

<sup>15</sup> Il sopralluogo ha consentito prendere piena consapevolezza dell'area in oggetto che si è rivelata la più frequentata dalle famiglie e dai giovani in considerazione della presenza del cinema, di numerosi ristoranti e locali notturni, oltre che di spazi gioco per bambini.

poste lungo la strada Domitiana e il complesso abitativo del Parco Saraceno, che si pone nell'immaginario cittadino come un 'enclave criminale' (De Leo, 2015) in quanto occupato abusivamente da immigrati e famiglie disagiate. Tale dato risulta di rilevante caratterizzazione per tutto il territorio in quanto, in realtà, il Parco Saraceno è parte del Villaggio Coppola; ciò evidenzia come in una medesima zona (o strada) si può passare, senza soluzione di continuità, da un luogo considerato piacevole e sicuro a un'altro considerato 'off-limits' perché insicuro. È interessante notare come alla domanda 'Descrivi Castel Volturno con cinque parole' (Figura 1) la parola più segnalata sia stata 'bella', che abbiamo interpretato positivamente come indice di un robusto legame con i luoghi, e la seconda 'Grande', riflesso dell'effettiva estensione del territorio urbanizzato che si sviluppa allungandosi oltremodo lungo la Domitiana costringendo la popolazione a spostarsi unicamente in macchina.

### 3.2 | Mappatura Destra Volturno

Il centro abitato di Destra Volturno è posto a destra della foce del fiume Volturno, fra la linea di costa e la statale Domitiana; la frazione rappresenta l'emblematica dell'abusivismo spontaneo determinato dalla costruzione di seconde case che si addensano avvicinandosi al mare. L'area presenta forti elementi di criticità ambientale: alto rischio idrogeologico, elevata erosione costiera e subsidenza; a queste si sommano problematiche sociali correlate alla rilevante presenza di popolazione immigrata. Il gruppo di lavoro che si è occupato dell'area ha elaborato una mappatura campione del patrimonio edilizio distinguendo il livello di degrado e l'uso reale degli immobili (abitato stabilmente/case vacanze, occupato abusivamente o abbandonato)<sup>16</sup>. La mappatura (Figura 2) ha evidenziato: il degrado generalizzato della zona dovuto (soprattutto all'incuria e alla mancanza di qualsiasi tipo di manutenzione), la presenza diffusa di edifici abbandonati o gravemente danneggiati (spesso oggetto di occupazione abusiva da parte di immigrati) e l'impoverimento degli spazi pubblici. Difatti, l'abitato si caratterizza da una mancanza cronica di luoghi di ritrovo e d'aggregazione e dalla particolare pratica di privatizzare le strade pubbliche mediante l'istallazione di cancelli che le conformano come 'spazi a gestione condominiali'; tale pratica è probabilmente interpretabile come un sintomo dell'elevato senso di insicurezza che sfocia in forme spontanee di autotutela. Il progetto elaborato in questo contesto ha previsto un'azione combinata di rigenerazione/creazione di spazi pubblici e di ripristino ambientale delle aree a maggior rischio idrogeologico agendo sul patrimonio edilizio degradato mediante più fasi di intervento: recupero del patrimonio edilizio in abbandono e nuova costruzione residenziale in 'aree negate' (rif. PTCP); spostamento della popolazione nelle abitazioni recuperate; demolizione graduale dell'edificato sito nelle aree più a rischio; rinaturalizzazione delle aree oggetto delle demolizioni.

### 3.3 | Allestimenti temporanei per una nuova fruizione dello spazio pubblico

All'interno del workshop, gli studenti hanno realizzato dei piccoli allestimenti temporanei (Figura 3) con l'intento di coinvolgere e interagire con tutta la cittadinanza. Gli interventi sono stati realizzati in parte in quella che viene considerata la piazza principale del paese e in parte nello spazio antistante il Castello, un'area usata come parcheggio e oggetto di un intervento incompiuto di riqualificazione urbana. Piccoli e minimali interventi sono stati realizzati con materiali di recupero reperiti in loco: spazi gioco per i bambini, mini campi da calcetto e da basket, percorsi espositivi con disegni degli alunni delle scuole, istallazione di elementi d'arredo con piante e ortaggi, interventi di street-art, piccole strutture (assemblate con cassette della frutta e agganciandole ai pali dell'illuminazione elettrica) soprannominate 'Cagn e scagn' dove poter lasciare e scambiare oggetti o messaggi. L'idea matrice che ha dato luogo a queste azioni si basa sul fatto che per ricucire un tessuto sociale 'smagliato' bisogna ripartire dall'interazione immediata e spontanea tra i fruitori dello spazio pubblico, da qui l'intento di coinvolgere gli cittadini attraverso il gioco e la creatività per presentare spazi urbani quotidiani con una veste nuova e per mostrare come anche per mezzo di riconfigurazioni minimali dell'arredo urbano un luogo si può prestare a forme di nuova socialità.

Nell'ultima giornata del workshop per la presentazione dei progetti è stato 'attivato' uno spazio mai utilizzato: l'anfiteatro vicino al Castello; qui è stato realizzato un 'Wonderwall' dove sono stati esposti disegni, fotografie, frasi, qualsiasi elemento che potesse illustrare l'esperienza del workshop e, all'interno di un evento conclusivo aperto a tutta la popolazione, sono stati proiettati e discussi vari progetti ideati per descrivere possibili scenari di valorizzazione territoriale.

<sup>16</sup> Tale distinzione è stata possibile grazie a una ricognizione sul posto coadiuvata dalle informazioni fornite sul campo dai volontari dell'Associazione Volontari per Castel Volturno.

#### 4 | Riflessioni aperte

L'elemento considerato più interessanti di questa esperienza ravvicinata ai territori dell'abusivismo è la possibilità di cogliere le 'molteplici realtà' che lo contraddistinguono senza lasciarsi offuscare lo sguardo dalle visioni più ricorrenti nell'immaginario collettivo<sup>17</sup>.

Durante l'esperienza di ricerca abbiamo avuto modo di riflettere sulle diverse percezioni che fenomeni così diffusi di sregolazione possono suscitare: da un lato uno sguardo indagatore dall'altro quello della quotidiana assuefazione. Inoltre abbiamo potuto riflettere, seppur brevemente, il complesso e variegato tessuto sociale che si è formato in questo luogo, una sorta di microcosmo di cui scoprire le potenzialità con le sue pratiche d'uso e le sue attività, talvolta anche informali. Questo capitale sociale latente è sicuramente un elemento che dovrebbe essere trasformato in opportunità.



Figura 1 | Generare presente: la città dei giovani. Momenti di interazione con gli alunni (sinistra); elaborazione grafica dei risultati alla domanda: “descrivi Castel Volturmo con cinque parole” (destra).

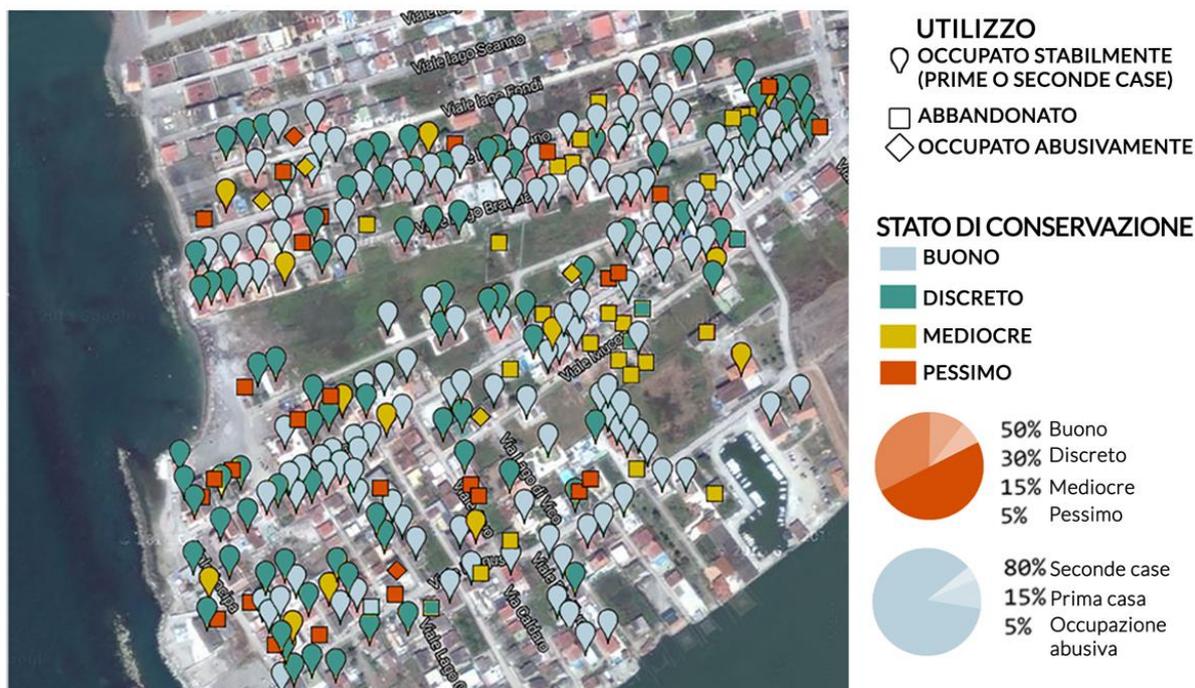


Figura 2 | Mappatura Destra Volturmo. Mappa campione del patrimonio edilizio di Destra Volturmo.

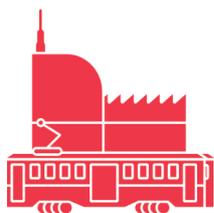
<sup>17</sup> Tra queste quella più ricorrente evocata dal libro *Gomorra*: «Col tempo la costa casertana è divenuta un'accozzaglia di case e villette costruite velocemente per invogliare un turismo enorme dal basso Lazio a Napoli. Nessun piano regolatore sulla costa domizia, nessuna licenza. Allora le villette da CastelVolturmo a Mondragone sono divenute i nuovi alloggi dove stivare decine di africani e i parchi progettati, le terre che dovevano ospitare nuovi agglomerati di villette e palazzotti per vacanza e per turismo sono diventate discariche incontrollate. [...] In una manciata di anni, ogni lontanissima penombra di bellezza è stata eliminata» (Saviano, 2006:304).



Figura 3 | Allestimenti temporanei per una nuova fruizione dello spazio pubblico.

### Riferimenti bibliografici

- Augè M. (2007), *Tra i confini. Città, luoghi, integrazioni*, Bruno Mondadori, Milano.
- De Jaco A. (1972), *Inchiesta su un comune meridionale: Castel Volturno*, Editori Riuniti, Roma.
- De Leo D. (2015), *Mafie & urbanistica. Azioni e responsabilità dei pianificatori nei territori contesi alle organizzazioni criminali*, Franco Angeli, Milano.
- Donolo C. (2001), *Disordine*, Donzelli, Roma.
- Erbani F. (2003), *L'Italia Maltrattata*, Laterza, Bari.
- Ippolito F. (2003), "Elementi di rischio antropico. Abusivismo e autocostruzione: il litorale Domitio come campo di sperimentazione", in Moccia F. D., De Leo D. (a cura di), *I nuovi soggetti della pianificazione*, Franco Angeli, Milano.
- Luise M. (2012), "Castel Volturno: il porto, il contenzioso demaniale e la legalità", in *Informareonline*, doi:informareonline.com
- Oswalt P. (2006), *Shrinking Cities, Vol. 2: Interventions*. Ostfildern: Hatje Cantz.
- Provincia di Caserta (2012), *Piano provinciale di coordinamento, Relazione*
- Roy A. (2009), "Strangely familiar: Planning and the worlds of insurgence and informality", in *Planning Theory*, vol.8, no.1, pp.7-11
- Russo M. (2002), "Dispersione insediativa tra identità e spaesamento", in Belli A. (a cura di) *Il territorio speranza. Politiche territoriali possibili per il Mezzogiorno d'Italia*, Alinea, Firenze.
- Saviano R. (2006), *Gomorra. Viaggio nell'impero economico e nel sogno di dominio della camorra*, Mondadori, Milano
- Secchi B. (1984), "Le condizioni sono cambiate", in *Casabella* n. 298-99 pp. 8-13.
- De Solà-Morales I. (1995), "Terrain vague", in Davidson C. (a cura di) *Anyplace*, Cambridge, Mass., MIT Press, 1995.
- Zanfi F. (2008), *Città latenti, un progetto per l'Italia abusiva*, Bruno Mondadori, Milano



Atti della XIX Conferenza Nazionale SIU  
**CAMBIAMENTI. Responsabilità e strumenti  
per l'urbanistica al servizio del paese**  
Catania, 16-18 giugno 2016

 Planum Publisher  
ISBN 9788899237080

## Dalla “città stradale” alla “metropoli paesaggio”: Un nuovo ciclo di vita per i territori dell’abusivismo di Reggio Calabria<sup>1</sup>

**Vincenzo Giofrè**

Università degli Studi *Mediterranea* di Reggio Calabria  
Dipartimento di Architettura e Territorio  
Email: [enzo.gioffre@unirc.it](mailto:enzo.gioffre@unirc.it), [enzo.gioffre@libero.it](mailto:enzo.gioffre@libero.it)  
Tel: +39.347.629.9763

### Abstract

Lungo la costa di Reggio Calabria, una città lineare discontinua e filiforme si propaga senza sosta ai margini delle direttrici viarie principali. È la “città stradale”, una manifestazione localista del fenomeno globale dello *sprawl* che qui si caratterizza per la prevalenza di edilizia spesso abusiva, non finita, di modesta qualità. Si tratta di una città dispersa e disomogenea, senza spazio pubblico né centralità, costituita da edifici non finiti, solo parzialmente occupati con utilizzi prevalentemente commerciali ai piani terra e residenziali ai piani superiori. Per innescare un processo virtuoso di cambiamento nella sfavorevole condizione attuale di degrado e abbandono urbano è necessario un cortocircuito, uno scatto creativo in grado di reinterpretare i territori dell’abusivismo da criticità in risorsa, un *input* per attivare un nuovo ciclo di vita per i paesaggi del rifiuto, dell’abbandono, del degrado e generare un modello di urbanità virtuoso capace di svelare e valorizzare risorse e potenzialità latenti, un approccio utopico e realistico, visionario e immaginifico, che si realizza a partire dalle specificità di luoghi e delle comunità insediate. Reggio Calabria Metropoli Paesaggio è il *concept* di un’idea inedita di urbanità che si fonda sui principi della sostenibilità sociale, economica, ambientale; che riassegna significato e qualità ai paesaggi dell’agricoltura, delle aree archeologiche, e riscopre i valori della lentezza e del ritrovato rapporto con la natura e i suoi tempi.

**Parole chiave:** sprawl, urban regeneration, landscape.



Figura 1 | Microfisica di un paesaggio abusivo. Fonte: foto di Vincenzo Giofrè, Reggio Calabria, 2016.

<sup>1</sup> La Metropoli Paesaggio è un progetto elaborato dalla UdR Reggio Calabria nel PRIN 2010-2011 “Re-cycle Italy. Nuovi cicli di vita per architetture e infrastrutture della città e del paesaggio” Vincenzo Giofrè (Responsabile Scientifico UdR Reggio Calabria) con Chiara Corazzieri, Antonia Di Lauro, Natalie De Giacomo, Piera Germanò, Elisabetta Nucera, Elvira Stagno.

### **Microfisica di un paesaggio abusivo**

Il fenomeno dell'abusivismo in Calabria è diffuso, pervasivo, capillare; si manifesta in forme spropositate nelle palazzine multipiano, spesso non finite, e in forme minime nelle superfetazioni, sopraelevazioni, occupazione di suoli con tettoie, baracche e rifugi di fortuna. In Calabria vi sono oltre 8 milioni di vani a fronte di una popolazione residente inferiore ai 2 milioni di abitanti di cui il 75% vive lungo i 700 km di costa dove sono stati segnalati oltre 5.200 abusi edilizi; si stima che nel territorio regionale il 25% del totale di case sia irregolare. La crisi globale a partire dal 2008 ha determinato una drastica riduzione dell'edilizia autorizzata ma ha inciso meno su quella illegale per cui il 70% del totale delle costruzioni del 2013 sono abusive (dati ISTAT e della Regione Calabria che probabilmente sottostimano il fenomeno complessivo). Il dato regionale di densità di popolazione pari a 130 ab. /km<sup>2</sup> evidenzia una struttura urbana non compatta quanto piuttosto la diluizione del costruito in territori in prevalenza naturali; una condizione tale per cui la categoria del paesaggio è la più appropriata per definire la complessa e contraddittoria stratificazione antropica e naturale e le forme di insediamento urbano. È infatti lungo la costa che si concentra il fenomeno dell'abusivismo calabrese: affianco, sopra, sotto le direttrici viarie principali come l'Autostrada A3, la Strada Statale Tirrena Inferiore S.S. 18, la Strada Statale Jonica S.S. 106, una distesa disomogenea di edilizia non finita, anche se con volumetrie spesso gigantesche, colonizza territori incerti e instabili.

L'antropologo calabrese Mauro Francesco Minervino, autore di numerosi libri e saggi che descrivono la condizione attuale della Calabria sostiene che la prassi del non finito e dell'abusivismo è l'espressione di un comportamento tipico dei calabresi che distruggono il proprio paesaggio perché espressione di una bellezza insopportabile, eccessiva, insostenibile per chi vive questi territori nella convinzione di una condanna irreversibile al declino. In Calabria come in buona parte del Sud Italia l'abusivismo è un fenomeno, quindi, per certi versi misterioso e indescrivibile provocato anche e soprattutto da un rapporto conflittuale con la natura. Nonostante le tante aggressioni antropiche, la natura in Calabria si manifesta comunque in tutta la sua potenza e maestosità e sembra essere in grado di sopravvivere a tutto, persino di metabolizzare e assimilare la devastazione edilizia. I centri interni delle pendici aspromontane e silane, che vivono processi violenti di spopolamento, sono spesso integri, in alcuni casi particolarmente belli; qui l'abusivismo è presente in condizioni puntuali quanto numerose, ma prevale la naturalità dei luoghi di grandissimo pregio e, soprattutto nei piccoli borghi, la persistenza di una cultura rurale autentica e frugale. Lungo la costa la cortina difforme e disomogenea dell'abusivismo lungo le direttrici stradali, pur nella sua brutalità, non sminuisce la potenza di falesie e arenili ancora ampi e a tratti incontaminati. Il fenomeno dell'abusivismo si manifesta quindi in maniera molto diversificata nel territorio regionale al punto che ogni realtà provinciale andrebbe analizzata autonomamente.

“Anime nere” di Francesco Munzi del 2014, “Il Sud è niente” di Fabio Molo del 2013, “Corpo Celeste” di Alice Rohrwacher del 2008, sono tre film recenti che raccontano con straordinaria efficacia la condizione di Reggio Calabria Città Metropolitana. Si tratta di contesti dove è ancora più evidente la stretta correlazione tra i comportamenti di comunità di abitanti e i propri spazi di vita quotidiana; nei lungometraggi i luoghi sono descritti minuziosamente soprattutto nelle condizioni di massimo degrado e dichiarato squallore dove non possono che svolgersi storie cruente di criminalità spietata o ordinaria disperazione quotidiana. Paesaggi dove prevale lo spontaneo, l'informale, attraverso fenomeni di anarchica occupazione e modificazione degli spazi di vita quotidiana; un caotico e variegato repertorio di infrastrutture e strutture pubbliche non finite, sottoutilizzate, degradate; capannoni e spazi produttivi costruiti e presto abbandonati perché già obsoleti o non più rispondenti ad esigenze di mercato o più probabilmente esito di speculazioni o investimenti fittizi; processi di inselvaticamento e forestazione spontanea di territori agricoli, un tempo di pregio, oggi incolti perché non più redditizi; dappertutto grumi di edilizia privata abusiva e sovradimensionata, inabitata, già ruderizzata. Eppure, se sottoposti ad una osservazione attenta, questi luoghi rivelano vocazioni e potenzialità inesprese. Sono paesaggi latenti, in attesa di essere svelati e compresi proprio nelle condizioni di massima precarietà. Numerosi indizi confermano l'inaspettata persistenza di una umanità profonda e affascinante, solidale e generosa, incentrata nella struttura familiare, ma compatta e accogliente anche nei confronti di migranti e profughi che in Calabria si integrano perfettamente. Celata da un apparente degrado diffuso e omologato, si manifesta maggiormente una creatività inedita, adattiva, diremmo oggi “resiliente”; una inventiva dell'emergenza, forse discutibile negli esiti formali, ma sicuramente efficace e sorprendente per i risultati che raggiunge con la ristrettezza di risorse e di mezzi. Sopravvive una micro-economia di prossimità contadina e urbanizzata; nei numerosi spazi interstiziali sono ben curati orti, uliveti, agrumeti, “allevamenti domestici” di galline, capre e maiali; la vendita dei prodotti di qualità è a filiera cortissima; forme di

artigianato sopravvivono alla grande distribuzione con il riciclo e riparazione di oggetti danneggiati altrimenti destinati a discarica indifferenziata. Aspetti che inducono a ritenere che ci sono le condizioni in Calabria per avviare processi di rigenerazione dei paesaggi del degrado, rifiuto, scarto, attraverso strategie adattive, contestuali, con il coinvolgimento attivo della comunità di abitanti, per realizzare nuovi paesaggi, tra tradizione e innovazione, come esito di una nuova estetica e pratica della sostenibilità sociale, produttiva, ecologica.

### Un caso studio emblematico: la città stradale

«(...) c'è una città mobile, incerta, transitoria. Invisibile come città. Una città che se la cercate non la trovate, perché non si trova segnalata su nessun atlante. Un posto che si può cogliere solo in movimento e raccontare solo in una descrizione in viaggio (...). In Calabria la strada è l'unica architrave del paesaggio moderno. Spiega il regno di un'umanità eterogenea, mescolata, disarmonica, sfusa e spesso imperscrutabile, sparpagliata, in uno sguardo superficiale può persino apparire normale».

(Mauro Francesco Minervino, Statale 18, Galleria Fandango, 2010)

Lungo la costa di Reggio Calabria, una città lineare discontinua e filiforme si propaga senza sosta ai margini delle direttrici viarie principali. È la "città stradale", come definita dall'antropologo calabrese Mauro Francesco Minervino. Si tratta di una città disomogenea, senza spazio pubblico né centralità, costituita da edifici solo parzialmente occupati con utilizzi prevalentemente commerciali ai piani terra e residenziali ai piani superiori. Qui più che altrove le case si condensano in grumi edilizi isolati accanto le strade statali e provinciali, circondate da frammenti di pregiatissimi agrumeti, con orti, uliveti, prati spontanei e pascoli; nel complesso rappresentano spesso dei sistemi produttivi autosufficienti per il sostentamento di nuclei familiari allargati. In particolare lungo la S.S. 106, da Reggio verso la Locride, la punta meridionale estrema della penisola italiana, le case abusive assumono a volte una valenza iconica, spiccano per l'altezza e la massa cromatica di cemento e mattoni con alle spalle lo scenario maestoso delle cime dell'Aspromonte o dello Stretto. Spesso si tratta di edifici ormai ruderizzati senza funzione né utilizzo; come *landmark* o *folie* di parchi romantici assumono persino connotati poetici o sublimi per i caratteri forti quanto contraddittori. La domanda da porsi, a Reggio Calabria, in Calabria, e in buona parte del Sud Italia, è cosa fare con questa enorme mole di macerie della modernità, cosa fare delle case abusive che rappresentano un patrimonio economico disperso, avviarle a demolizione o sperimentare strategie innovative di riciclo?



Figura 2 | Microfisica di un paesaggio abusivo. Fonte: foto di Vincenzo Gioffrè, Reggio Calabria, 2016.

### Al via le demolizioni

Nel dicembre del 2015 il Corpo Forestale dello Stato ha avviato, su disposizione della Procura della Repubblica di Reggio Calabria, le prime demolizioni coattive di opere edilizie abusive commesse tra gli anni '80 e '90. Si tratta di 686 abusi edilizi, individuati dalla Procura e dalla sezione di polizia giudiziaria del Corpo Forestale dello Stato, attraverso il monitoraggio dei fascicoli di esecuzione pendenti.

Ventidue sono i comuni interessati dal fenomeno, in cima alla lista proprio il capoluogo di Reggio Calabria con 328 abusi (47% del totale). L'individuazione dei manufatti abusivi è stata possibile grazie alla geolocalizzazione e la successiva verifica catastale, quindi recuperando gli atti di sequestro nei quali erano specificati i particolari dell'abuso; identificando i proprietari e/o gli utilizzatori; accertando negli Uffici Tecnici comunali l'esistenza di eventuali pratiche di sanatoria e, in ultimo, procedendo alla intimazione a demolire.

L'esecuzione delle demolizioni rientra tra le competenze della Procura della Repubblica in materia di reati edilizi come misura che la *vigente* legislazione pone a tutela della integrità urbanistica e paesaggistica del territorio, oggi, compromessa dal fenomeno dell'abusivismo edilizio compiuto il più delle volte per fini speculativi. La demolizione è una misura finalizzata anche e soprattutto per contenere il consumo del suolo, limitare il rischio di dissesto idrogeologico, salvaguardare la parte sana dell'economia compromessa da attività illegali.

Dal lavoro svolto dalla Procura di Reggio Calabria emerge, anche e ovviamente, l'immobilismo mantenuto negli anni dalle Amministrazioni Comunali che non hanno attuato le procedure previste dalla normativa vigente (D.P.R. 380/2001); quindi mancata acquisizione gratuita del bene abusivo al patrimonio del comune, atto dovuto quando si verifica l'inottemperanza della ordinanza comunale di demolizione; in altri casi non vi sono stati interventi concreti a seguito di false attestazioni di demolizione. Spesso gli Uffici Tecnici sono anche e soprattutto deficitari anche nella trattazione delle pratiche relative ai condoni edilizi che giacciono negli archivi da 30 anni ancora senza risposta. Le delicate operazioni di demolizione sono effettuate da ditte edili iscritte nella *white list* della Prefettura di Reggio Calabria ed eseguite sempre sotto la supervisione della Prefettura e delle Forze dell'Ordine; una procedura resa possibile tramite il "fondo demolizioni opere abusive", della Cassa Depositi e Prestiti che finanzia gli interventi pubblici di demolizione e ripristino dei luoghi oggetto di abusivismo edilizio; in seguito le Amministrazioni Comunali sono tenute a restituire i capitali anticipati utilizzando le somme riscosse a carico dei proprietari.



Figura 3 | Visioni: la Metropoli Paesaggio. Fonte: elaborazione grafica di Elisabetta Nucera, Reggio Calabria, 2016.

### **Meglio Riciclare?**

La demolizione è quindi un processo lento, complicato, oneroso dal punto di vista economico, anche e soprattutto dal punto di vista ambientale per le complesse pratiche di smaltimento e riciclo dei detriti; una azione necessaria e spesso indispensabile nelle condizioni di maggiore illegalità e pericolo, ma che determina anche conflitti sociali rilevanti e difficilmente sanabili. Il caso studio di Reggio Calabria racconta di un lento e faticoso processo di demolizione che ancora riguarda gli abusi di oltre trenta anni fa; una esperienza che fa sorgere una domanda spontanea: se i tempi sono talmente lunghi, cosa fare nel frattempo dei paesaggi dell'abusivismo?

Ben oltre il tradizionale punto di vista incentrato sulla criminalizzazione dell'abusivismo che sfocia nella individuazione di "ecomostri" e in conseguenti campagne, spesso inique, di demolizione a tappeto, quello

che si propone è piuttosto un atteggiamento “laico”, capace di intravedere nell’abusivismo una risorsa inespressa. La demolizione è una azione che andrebbe declinata a secondo delle condizioni specifiche di ogni singolo abuso; la parziale o totale distruzione di manufatti non sanabili è indispensabile soprattutto quando si manifestano problematiche o emergenze dal punto di vista ambientale/paesaggistico o igienico/strutturale. In altri casi la demolizione è da considerare una alternativa secondaria rispetto altre azioni come il deperimento controllato, il più tradizionale riuso, in altri casi interventi più sperimentali o radicali di rigenerazione spaziale e soprattutto funzionale; azioni che coinvolgono singoli manufatti e interi tessuti edilizi abusivi da includere in strategie di più ampio respiro di rigenerazione e rinnovamento urbano. Spesso piccoli manufatti a piano terra o telai incompiuti hanno caratteristiche tali che non determinano un rischio per privati o collettività, né compromettono la qualità dal punto di vista ambientale o paesaggistico; in questi casi sono quindi ipotizzabili progetti sperimentali di riciclo, anche temporaneo ed effimero, attraverso azioni creative che consentano di rimettere in un circuito funzionale i manufatti dismessi per utilizzi pubblici, collettivi, comunitari.

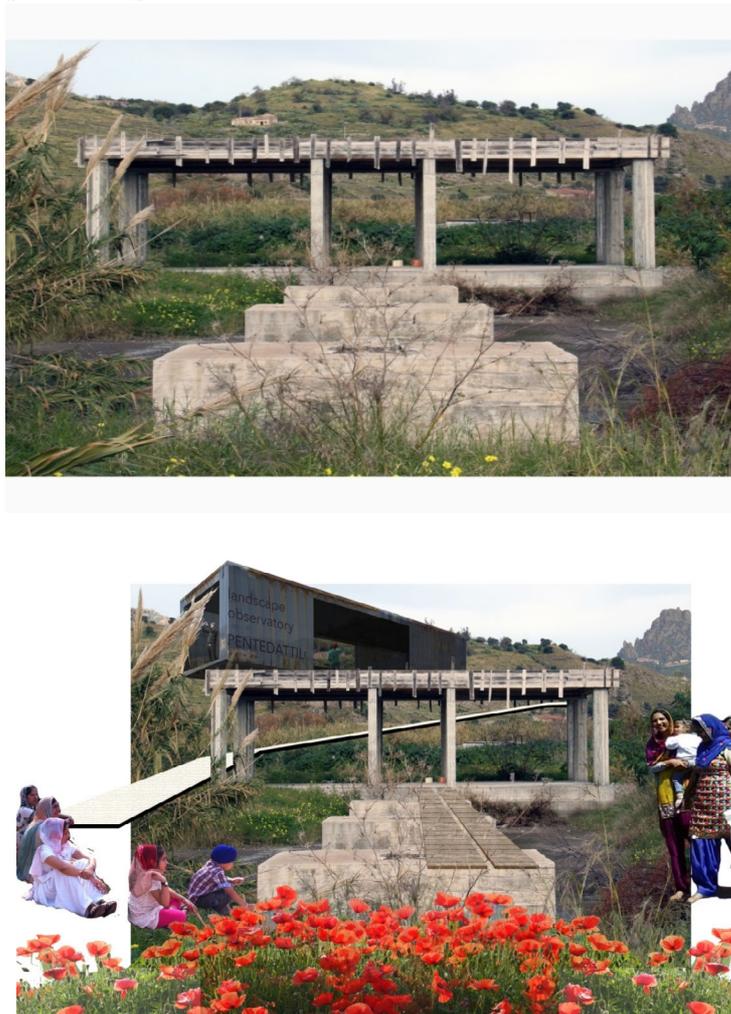


Figura 4 | Visioni: la Metropoli Paesaggio. Fonte: elaborazione grafica di Elvira Stagno, 2016.

### Tra utopia e realismo: la metropoli paesaggio

Per innescare un processo virtuoso di cambiamento nella sfavorevole condizione attuale di degrado e abbandono urbano è necessario un cortocircuito tra utopia e realismo, uno scatto creativo in grado di reinterpretare i paesaggi dell’abusivismo da criticità in risorsa; un *input* in grado di attivare un nuovo ciclo di vita per i paesaggi del rifiuto, dell’abbandono, del degrado e generare un modello di urbanità virtuoso capace di svelare e valorizzare risorse e potenzialità latenti; un approccio visionario e immaginifico, che si realizza a partire dalle specificità di luoghi e delle comunità insediate.

Reggio Calabria Metropoli Paesaggio è il *concept* di un’idea inedita di urbanità che trae le sue fonti di ispirazione non tanto nel modello della città industriale fondato sulla dotazione di infrastrutture pesanti e

centralità di servizi, né tanto meno nei miti della velocità e del consumo, quanto piuttosto sull'idea di "città debole" come definita da Andrea Branzi in alcuni sue famose sperimentazioni concettuali e progettuali. Una urbanità fondata sui principi della sostenibilità sociale, economica, ambientale e sui valori della lentezza e del ritrovato rapporto con la natura e i suoi tempi. Reggio Calabria possiede in sé le condizioni ideali per sperimentare questo modello innovativo di urbanità per la rilevanza del suo paesaggio; per la presenza consistente nell'area metropolitana di agricoltura, aree archeologiche e parchi naturali; per la bassa densità abitativa; per le favorevoli condizioni climatiche; per la persistenza di una umanità marginale ma solidale e accogliente anche e soprattutto nei confronti di migranti e rifugiati extracomunitari. L'enorme quantità di case abusive abbandonate o sottoutilizzate sanabili, può quindi rappresentare una risorsa straordinaria per l'attuazione della Metropoli Paesaggio; sono infatti un patrimonio latente da riportare a nuova vita con uno slancio immaginifico, quasi utopico, attraverso azioni fortemente creative. per svelare la dimensione poetica che risiede celata nei luoghi di vita del quotidiano, per scoprire potenzialità latenti negli spazi dello spontaneo e dell'anarchico. Case abusive incomplete o non finite possono accogliere nuove funzioni in linea con il modello di "città debole" e definire un network di nodi funzionali per una città sostenibile e solidale. I telai delle case possono quindi accogliere abitazioni provvisorie per migranti, officine e botteghe artigianali, edifici rurali per allevamenti o maneggi; così le aree agricole circostanti essere utilizzate per orti produttivi di autosostentamento, didattici, terapeutici, biologici, vendita prodotti km0. Ancora possono trovare collocazione attività culturali, ricettive e turistiche, punti di informazione e orientamento, di supporto ad attività sportive, per il tempo libero; o più semplicemente divenire belvedere e punti di osservazione privilegiati del paesaggio; il tutto in una accezione polifunzionale, multietnica, ibrida, secondo un'etica della partecipazione solidale.



Figura 5 | Visioni: la Metropoli Paesaggio. Fonte: elaborazione grafica di Elisabetta Nucera, Reggio Calabria, 2016.

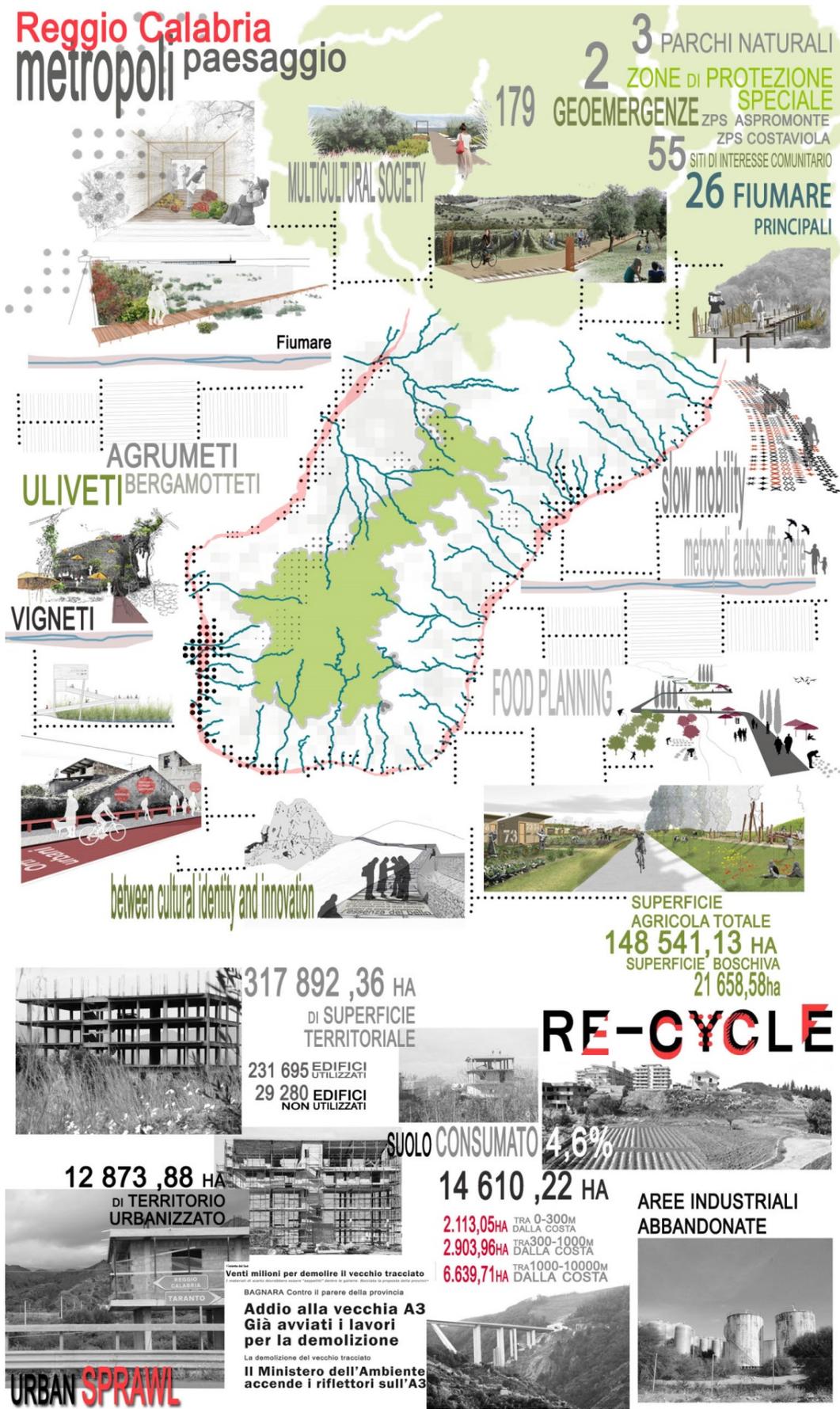
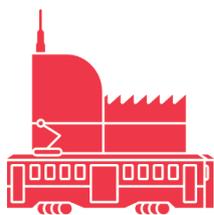


Figura 6 | Poster: la Metropoli Paesaggio. Fonte: elaborazione grafica di Elisabetta Nucera, 2016.



Atti della XIX Conferenza Nazionale SIU  
**CAMBIAMENTI. Responsabilità e strumenti  
per l'urbanistica al servizio del paese**  
Catania, 16-18 giugno 2016

 Planum Publisher  
ISBN 9788899237080

## **Abusivismo costiero in Puglia. Verso una nuova stagione di politiche e strumenti**

**Nicola Martinelli**

Politecnico di Bari

Dicar - Dipartimento di Scienze dell'Ingegneria Civile e dell'Architettura

Email: [nicola.martinelli@poliba.it](mailto:nicola.martinelli@poliba.it)

**Silvana Milella**

Politecnico di Bari

Dicar - Dipartimento di Scienze dell'Ingegneria Civile e dell'Architettura

Email: [silvana.milella@poliba.it](mailto:silvana.milella@poliba.it)

**Mariella Annese**

Politecnico di Bari

Dicar - Dipartimento di Scienze dell'Ingegneria Civile e dell'Architettura

Email: [m.annese@factoryarchitettura.it](mailto:m.annese@factoryarchitettura.it)

**Teresa P. Pagnelli**

Politecnico di Bari

Dicar - Dipartimento di Scienze dell'Ingegneria Civile e dell'Architettura

Email: [titypagnelli@libero.it](mailto:titypagnelli@libero.it)

**Vito D'Onghia**

Politecnico di Bari

Dicar - Dipartimento di Scienze dell'Ingegneria Civile e dell'Architettura

Email: [vitodonghia81@gmail.com](mailto:vitodonghia81@gmail.com)

### **Abstract**

A partire dalla seconda metà del '900 la costa pugliese è stata interessata da un importante processo di "litoralizzazione" insediativa, una costruzione incontrollata generalmente di seconde case ad uso turistico stagionale, realizzate senza una pianificazione che ne dettasse regole e indirizzi e che ha generato rilevanti fenomeni di abusivismo costiero a danno della naturalità e della valenza paesaggistica del contesto. I tre casi studio approfonditi - Castrignano del Capo (Le), Torchiarolo (Br), Polignano a Mare (Ba) - mostrano come il decennio appena conclusosi, di forte innovazione nei processi di governo del territorio in Puglia, si sia confrontato con la sfida di processi di riqualificazione e rigenerazione dei territori costieri nei quali i fenomeni di abusivismo si sono sommati alle conseguenze degli effetti del Globale Change sugli assetti idrogeomorfologici delle coste pugliesi (arretramento ed erosione). Attraverso l'analisi delle tre vicende pugliesi si intende dimostrare come una inversione di rotta sia possibile, almeno in forme tentative, nei processi di edificazione abusiva lungo le coste del Mezzogiorno, anche attraverso una pianificazione che operi nella direzione della riqualificazione ecologica del litorale utilizzando le tecniche della Landscape Ecology, della rigenerazione urbana dei contesti compromessi, del recupero degli spazi collettivi e del paesaggio e come sia altresì possibile una riscrittura formale dell'esistente ed una nuova impostazione metodologica per il futuro.

**Parole chiave:** large scale plans & projects urban renewal, urban regeneration, waterfronts & harbors.

## 1 | Introduzione

Le presenti note guardano al fenomeno dell'abusivismo in Puglia in uno specifico contesto territoriale: la fascia costiera, in quanto l'attività di ricerca e sperimentale degli scriventi si concentra sulla fenomenologia dei territori costieri di questa regione mediterranea; ricerca consolidatasi sul tema dei rapporti tra Integrated Coastal Zone Management (UNCED 1992) e forme di pianificazione comunale e d'area vasta (Lamacchia 2007) (Lucafò et al. 2014). L'attività ha inizio con la ricerca Imca<sup>1</sup>, in cui Quadri di Conoscenza dei paesaggi costieri "a intermittenza" della Puglia tendono a individuare tassonomie di forme insediative a seconde case, periferie urbane in saldatura litoranea e complessi produttivi, incrociando il dato telerilevato ad alta risoluzione con cartografie tradizionali e "dati di verità" a terra. Nel PRIN 2005<sup>2</sup> e nell'attività del network europeo MED\_NET\_COAST<sup>3</sup> si prefigurano, invece, processi di riqualificazione dei luoghi del turismo in una fascia di territorio tra terra e mare - un ecotone - caratterizzato da processi fortemente dinamici e complesse fenomenologie del rapporto tra ambiente terrestre e marino attraverso indicatori collocati su un ampio range spazio-temporale, che va dai tempi lunghissimi dei fenomeni morfogenetici delle coste (falesie, rocciose alte e basse, sabbiose) ai tempi medio-lunghi delle pianificazioni d'area vasta, comunali e settoriali, ai tempi brevi delle trasformazioni costiere dovute anche agli impatti dell'abusivismo.

Nascono così prototipi di carte d'uso del suolo, di carte della trasformazione e degli obiettivi di qualità su valori e criticità del paesaggio, unitamente ad atlanti definiti come "provvisori" se confrontati alla velocità dei mutamenti della costa (Mininni, 2010).

Tale tipo di indagine si specializza nelle ricerche ancora in corso Apulia Space<sup>4</sup> e Cluster Regionale Start<sup>5</sup>, ma soprattutto nelle esperienze di Terza Missione universitaria per la pianificazione costiera introdotta in Puglia dalla Lr n.17/2006 (Martinelli, Milella, Marocco, Rizzi 2015) per luoghi cospicui dislocati lungo i circa 900 chilometri di litorale regionale: Mattinata in Gargano, Molfetta e Polignano a Mare nell'Area Metropolitana di Bari, Castrignano del Capo in Salento. Esperienze che hanno superato l'asfittica visione di una pianificazione che veniva relegata al solo dominio giuridico della fascia demaniale, per aprirsi alla dimensione ecotonale quindi della interazione tra ecosistema marino e terrestre, che mette sempre in gioco una fascia di territorio retrocostiero tanto ampia quanto variabile. La variabilità, infatti, è data dai sistemi territoriali con i quali si fa interagire la fascia demaniale: l'assetto insediativo e infrastrutturale che spesso in questi territori è prossimo al litorale avendo "invaso" senza attenzione cordoni dunali, zone umide, scogliere; oppure contesti territoriali anche molto profondi, se si è deciso di guardare alle interferenze con i reticoli idrografici o della Rete Ecologica Regionale (Pptr) e ancora una visione che può approfondirsi sul fronte mare, se si indaga il rapporto con i fondali e la presenza di Praterie a Poseidonia, considerate Siti di Interesse Comunitario oltre che elementi di mitigazione del moto ondoso, con effetti limitativi dei processi erosivi della costa.

Le tre vicende che seguono confermano che la stagione di forte innovazione del governo del territorio in Puglia appena conclusasi si confronti con la sfida di processi di riqualificazione e rigenerazione di territori costieri nei quali i fenomeni di abusivismo si sommano ai problemi degli effetti del Globale Change sugli assetti idro-geomorfologici delle coste pugliesi (arretramento litorali ed erosione). E' possibile isolare alcune questioni centrali emerse in queste esperienze sul campo<sup>6</sup>, che convergono su quelle di carattere più generale legate al fenomeno dell'abusivismo costiero suggerite dai curatori del workshop. Ai già citati fenomeni di ispessimenti insediativi di seconde case si aggiungono, infatti, forme di artificializzazione e indurimento del paesaggio costiero con opere di banchinamenti e cementificazioni in vecchie concessioni demaniali per ristoranti "con vista mare" e stabilimenti balneari di vecchia generazione, peraltro questi spesso degradati dall'azione erosiva del moto ondoso contribuiscono a caratterizzare un paesaggio di ruderi costieri da dover rimuovere. Allo stesso modo previsioni di Piani Comunali per attrezzature

---

1 Integrating Monitoring Coastal Areas del 2000 d m 593 coord. Mariavaleria Mininni.

2 Turismo Sostenibile per la riqualificazione del paesaggio costiero UdR Dipartimento Dicar del Politecnico di Bari coord. Mariavaleria Mininni.

3 UdR Dipartimento Dicar del Politecnico di Bari con ricerca dal titolo "Il Mediterraneo della Puglia, Valorizzazioni costiere" coord. Nicola Martinelli.

4 Pon Puglia Apulia Space Piano di Sviluppo Strategico del Cluster Tecnologico Nazionale Aerospazio 2013-2017 (CTNA) in risposta al bando del Miur "Lo sviluppo e potenziamento di cluster tecnologici nazionali".

5 Cluster Regionale (2014-2016) Start SisTemi di RApid mapping e contrRollo del Territorio costiero e marino con Links Management e Technology spa, CMCC, UniSalento.

6 Piani Comunali delle Coste previsti dalla Lr 23 giugno 2006, n. 17, Disciplina della tutela e dell'uso della costa ha come oggetto la disciplina dell'esercizio delle funzioni amministrative connesse alla gestione del demanio marittimo. La suddetta legge è stata abrogata dalla Lr 10 aprile 2015 n.17, pubblicata con dichiarazione di urgenza nel B.U.R. n.53 supplemento del 15 aprile 2015.

temporanee per il turismo (camping e aree per camper) si sono progressivamente trasformate in forme abusive di insediamenti stabili, sebbene realizzati con strutture precarie, che sforniti di qualsivoglia opera di urbanizzazione hanno concorso al degrado della costa e all'assenza di forme di smaltimento dei reflui portati direttamente in falda acquifera. Altro grave problema con forti implicazioni sociali è quello delle accessibilità negate al bene mare, da forme abusive di privatizzazioni di accessi e antiche viabilità costiere. Questo complesso di fenomeni è peraltro entrato in forte competizione con gli usi agricoli tradizionali dello spazio costiero regionale (orti irrigui e pascoli) che hanno innescato processi di abbandono delle aree agricole.

## 2| Tre Vicende di abusivismo costiero in Puglia

### 2.1 Quadri di Conoscenza dell'abusivismo nel paesaggio costiero di S. Maria di Leuca

L'analisi del fenomeno dell'abusivismo costiero nel Comune salentino di Castrignano del Capo (S.M. di Leuca) compiuta in occasione della redazione di nuovi strumenti di governo del territorio<sup>7</sup> è il risultato di Un'ampia riflessione sulle politiche urbanistiche da attuare nel breve periodo sulla costa attraverso l'ausilio di Piani di Intervento di Recupero Territoriale.

Gli insediamenti abusivi costieri presenti lungo il litorale di S.Maria di Leuca si localizzano solitamente lungo la rete dei pendoli rurali di collegamento con la litoranea strutturando un sistema continuo di seconde case. Tali residenze caratterizzate da una bassa densità edilizia sorgono in contesti di campagna costiera aperta mostrando criticità dovute alla mancata delimitazione delle effettive pertinenze e dell'accessibilità, alla conseguente assenza di una rete impiantistica fognaria e alla loro ubicazione costretta a volte a ostruire aste idrografiche segnalate dallo strumento attuativo<sup>8</sup> dell'Autorità di Bacino.

Il fenomeno di dispersione insediativa generata da questi manufatti edilizi ha modificato profondamente il paesaggio costiero e i servizi annessi alle attività balneari, depauperando la valenza ecologica degli spazi rurali costieri e subcostieri, come in vaste parti dell'agrosistema dell'intero litorale salentino, e favorendo lo sviluppo di un modello turistico prettamente balneare caratterizzato da un'elevata stagionalità (ristretto a pochi mesi l'anno) che ad oggi si dimostra a bassa produzione di reddito e poco dinamico.

In occasione del nuovo Piano Urbanistico Generale si è effettuato un censimento che ha permesso di evidenziare della situazione dell'abusivismo costiero effettuato con l'ausilio di tecnologie abilitanti,<sup>9</sup> associando un database relativo alle richieste di condono, capaci di restituire dati spaziali associati a specifiche cartografie.

L'indagine condotta sulla costa salentina di Leuca, ha permesso di classificare le richieste di condono presentate a seguito dell'emanazione delle tre leggi sul condono<sup>10</sup>, le quali consentivano il rilascio del titolo abilitativo edilizio in sanatoria delle opere esistenti non conformi alla disciplina vigente. I risultati ottenuti hanno evidenziato che, nell'ambito di 127 istanze di condono nella fascia costiera inoltrate presso l'UTC, solo 84 pratiche risultavano ai sensi della Legge n.47 del 28 febbraio 1985 (1° Condono) pari al 66,14%, mentre 40 istanze ai sensi dell'art.39 della Legge n. 724 del 23 dicembre 1994 (2° Condono) costituenti circa il 31,5% e infine 3 pratiche ai sensi della Legge n. 326 del 24 novembre 2003 (3° Condono) pari al 2,36%. Le richieste in regime di sanatoria che hanno ottenuto il rilascio del titolo abilitativo risultavano pari a 33 istanze, attestandosi con una percentuale del 26%, mentre solo 12 pratiche hanno acquisito la concessione edilizia nel limite diretto sovraordinato.<sup>11</sup>

---

<sup>7</sup> Piano Urbanistico Generale (PUG) di Castrignano del Capo (LE) (ai sensi della L.R. n. 20/2001) e Piano Comunale delle Coste (ai sensi della L.R. n.17/2015).

<sup>8</sup> Piano di Assetto Idrogeologico approvato con Delibera del Comitato Istituzionale n.39 del 30/11/2005 dell'Autorità di Bacino della Regione Puglia.

<sup>9</sup> Strumenti GIS e dati forniti dal Sistema Informativo Territoriale della Regione Puglia (Carta Tecnica Regionale, Catastale, ortofoto).(www.sit.puglia.it).

<sup>10</sup> Legge n.47 del 28 febbraio 1985, art.39 della Legge n. 724 del 23 dicembre 1994 e Legge n. 326 del 24 novembre 2003.

<sup>11</sup> art.142 comma 1 lett. a) del DLgs. n.42/2004 e art. 45 delle Norme Tecniche di Attuazione del Piano Paesaggistico Territoriale della Regione Puglia approvato con DGR n.176 del 16/02/2015.

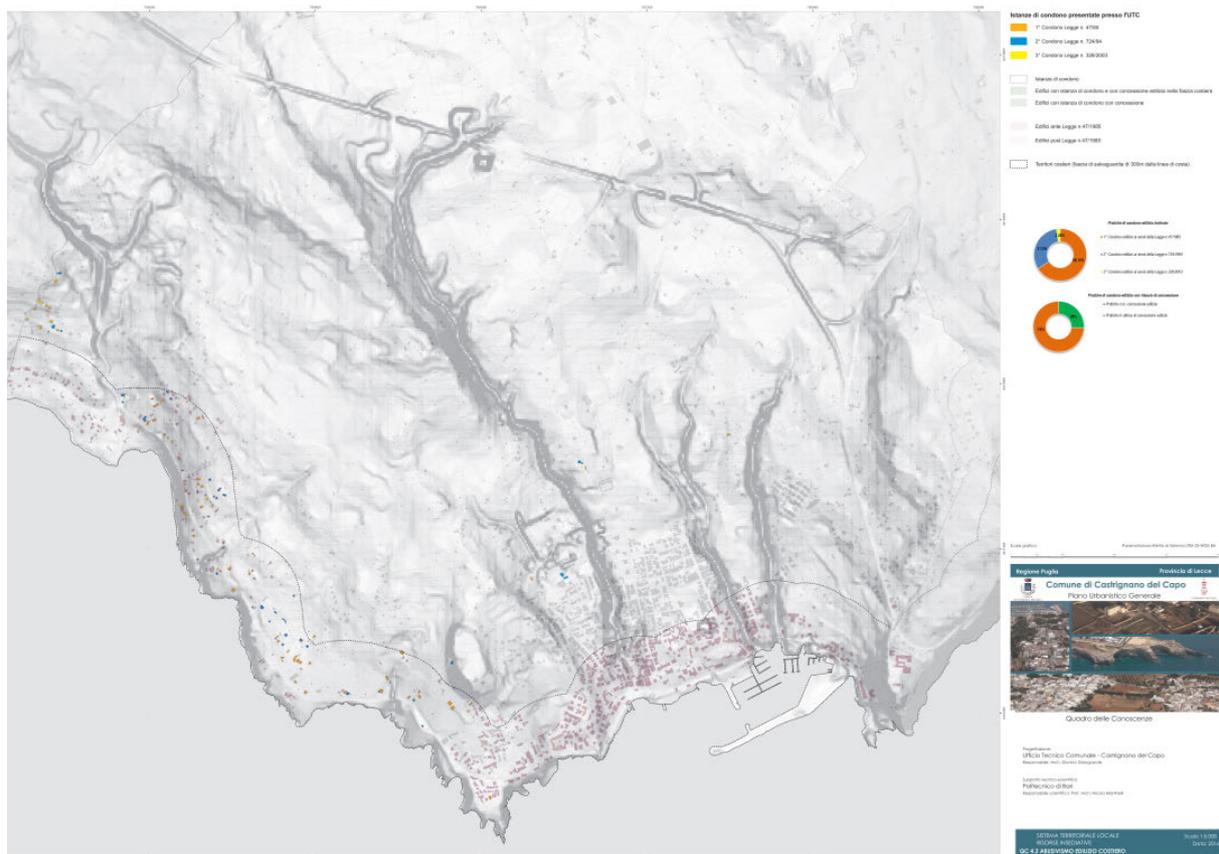


Figura 1 | Individuazione degli edifici con pratiche di condono e costruiti ante e post Legge n.431/1985. PUG – Piano Urbanistico Generale del Comune di Castrignano del Capo.

La periodizzazione dell’edificato è risultata utile, inoltre, per identificare le relazioni gerarchiche con gli strumenti di pianificazione sovraordinata e l’individuazione degli edifici realizzati prima dell’emanazione della Legge n.431/1985 ricadenti in zone territoriali omogenee di tipo E3 “Verde agricolo speciale (salvaguardia paesaggistica)”, H1 “Zona di rispetto stradale” e zona C6 “Zona di sviluppo turistico alberghiero” come tipizzate dal vecchio PdF.

Le soluzioni proposte nell’ambito del sistema della pianificazione comunale di Castrignano del Capo<sup>12</sup> si orientano oggi su una serie di riflessioni progettuali finalizzate a passare dall’intervento urbanistico settoriale e correttivo del fenomeno a interventi di governo integrato per la promozione di modelli di qualità, di sostenibilità ambientale e di salvaguardia delle valenze paesaggistiche costiere accompagnate da azioni finalizzate al miglioramento delle condizioni abitative, alla riqualificazione ecologica del litorale costiero, allo sviluppo delle attività socio economiche, alla rigenerazione di contesti compromessi da una cultura individualistica dell’agire e del far comune e infine dalla possibilità di garantire la fruibilità dello spazio rurale preservandone le relazioni visive e funzionali.

<sup>12</sup> adottato Piano Comunale delle Coste con D.C.C. n. 37 del 28/11/2014, adozione del Documento Programmatico Preliminare con D.C.C. n.22 del 07/10/2010 e stesura del Piano Urbanistico Generale.

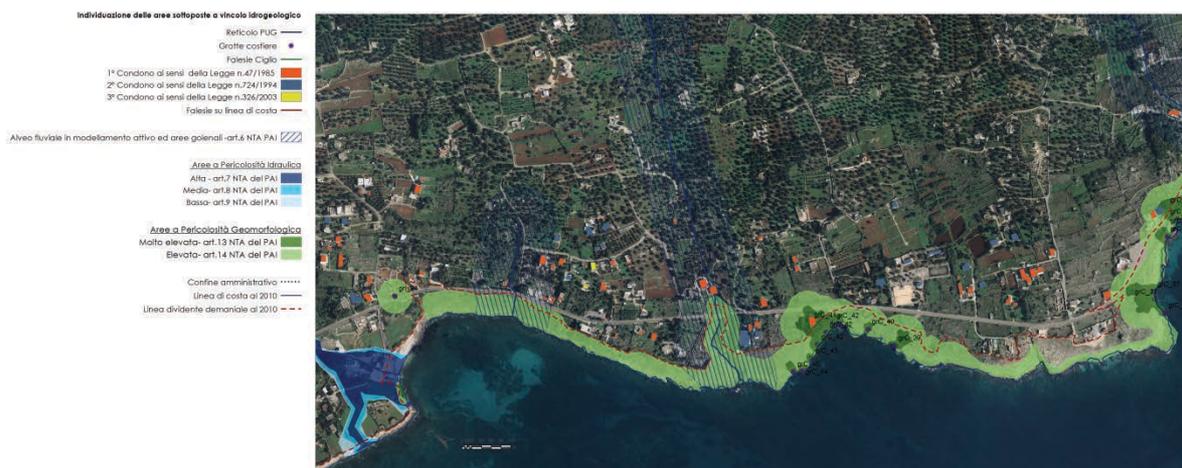


Figura 2 | Le interferenze dell'abusivismo con il Piano di Assetto Idrogeologico dell'Autorità di Bacino della Regione Puglia.

## 2.2 Politiche di riqualificazione della fascia costiera del Comune di Torchiarolo, invertire una rotta

Seconda è la vicenda della nuova pianificazione costiera nel comune di Torchiarolo, posto al limite sud dei confini della provincia di Brindisi, nell'ambito paesaggistico del Tavoliere Salentino, caratterizzato da luoghi e territori molto diversi tra loro, alcuni di lunga e altri di recente formazione, aree naturalistiche di alto pregio ecologico, e aree densamente insediate.

Torchiarolo si presenta come caso emblematico del processo di "litoralizzazione" insediativa che ha interessato la costa pugliese tra gli anni '50 e '80, anni in cui la costruzione incontrollata di case ad uso di turismo stagionale, senza una pianificazione che ne dettasse regole e indirizzi, ha generato i noti fenomeni di abusivismo costiero a danno della naturalità e della valenza paesaggistica del contesto.

Negli ultimi anni l'amministrazione comunale avvia "un'inversione di rotta" sulla scia dei processi di innovazione di governo del territorio innescati dalla stagione pianificatoria regionale, costruendo una filiera di nuova strumentazione: un DPRU<sup>13</sup> che diviene quadro di riferimento per i nuovi PCC<sup>14</sup> e PIRU<sup>15</sup> orientati a competere con le criticità ambientali dovute a rilevanti fenomeni di erosione costiera, che si incrociano con gli impatti dell'eccessivo carico urbanistico sulla costa, e alla conseguente assenza di servizi e di una minima articolazione dello spazio pubblico.

Questa "nuova attenzione" al territorio costiero è testimoniata dalla sinergia tra previsioni del PIRU e dimensione proattiva del nuovo Piano Paesaggistico<sup>16</sup> che, come previsto nell'ambito di uno dei suoi 5 Progetti Strategici "Valorizzazione e Riqualificazione integrata dei paesaggi costieri" consente ai Comuni che hanno avviato la Rigenerazione Urbana di accedere ai finanziamenti per il bando di un concorso internazionale di Idee per l'attuazione degli obiettivi del Progetto Strategico sul proprio territorio.

Il progetto vincitore<sup>17</sup> del primo e secondo grado del Concorso di Idee per i circa 4,5 km di waterfront di Torchiarolo, con capogruppo Imma Jansana<sup>18</sup>, si sviluppa nella consapevolezza di non poter intervenire sullo stato giuridico-amministrativo delle aree, fotografandone lo status quo. Operando dunque non solo sulla linea di costa, ma mettendo in gioco, come prevede l'Integrated Coastal Zone Management, una fascia costiera profonda, pone la sua attenzione alle relazioni e ai collegamenti con gli entroterra costieri.

13 Documento Programmatico di Rigenerazione Urbana adottato con DCC n.6 del 11-06-2013 ed aggiornato a luglio 2014.

14 Piano Comunale delle Coste adottato con DCC n.13 del 14-07-2014.

15 Piano Integrato di Rigenerazione Urbana per l'ambito costiero del gennaio 2015.

16 Piano Paesaggistico Territoriale Regionale approvato con DGR n. 176 del 16/02/2015.

17 Capogruppo arch. I. Jansana Ferrer con arch. N. Desimini, ing. F. Greco, ing. M. Giusto; collaboratori: geol. G. Teofilo, dott. Forestale A. Bernardoni; coordinatore del gruppo di progettazione e consulente specialistico alla RTP arch. P. A. M. Maffiola, consulente specialistico alla RTP arch. T. P. Pagnelli.

18 paesaggista catalana il cui lavoro teorico e progettuale si declina da tempo nella dimensione del Recycling dei paesaggi degradati, una ricerca lenta e sapiente, lontana dai clamori di tanti progetti di paesaggio europei, ma costantemente interessata a ritrovare "nuovi cicli di vita" per contesti naturali e antropizzati che hanno perso ad un tempo funzionalità ecologica e identità paesaggistica, in definitiva un interesse forte tanto per il progetto quanto per il processo che studia tra le pieghe della resilienza dei territori del periurbano.



Figura 3 | Masterplan del progetto vincitore del Concorso internazionale di idee “Valorizzazione e Riqualificazione integrata dei paesaggi costieri” per i paesaggi costieri del comune di Torchiarolo.  
 Capogruppo arch. I. Jansana Ferrer con arch. N. Desimini, ing. F. Greco, ing. M. Giusto; collaboratori: geol. G. Teofilo, dott. Forestale A. Bernardoni; coordinatore del gruppo di progettazione e consulente specialistico alla RTP arch. P. A. M. Maffiola, consulente specialistico alla RTP arch. T. P. Pagnelli.

Attraverso la razionalizzazione del sistema viario di accesso alle marine, mediante pendoli trasversali alla provinciale; la realizzazione di parcheggi di scambio, per i residenti - turisti, al fine di incentivare la mobilità lenta e la pedonalizzazione del centro urbano; il ripascimento per i tratti di costa completamente erosi; la rinaturalizzazione degli ambiti naturali di pregio, con interventi di riforestazione e realizzazione di percorsi obbligati, al fine di riequilibrare i violati equilibri degli ecosistemi terrestre e marino; l'idea progettuale offre una soluzione, non più solo auspicabile ma concreta e fattiva, ai problemi di carico urbanistico e carenza di servizi di base delle frazioni lungo la costa.

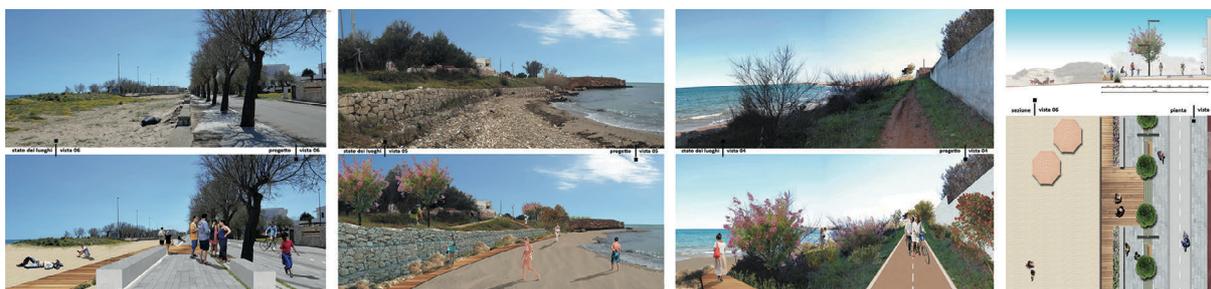


Figura 4 | Viste del progetto vincitore.

Operando dunque attraverso una rigenerazione urbanistica-architettonica, che divenga impostazione metodologica per i futuri interventi sull'edificato esistente, molto spesso a ridosso del sistema dunale, attraverso un piano del colore visto come strumento di coordinamento per gli interventi obbligatori di manutenzione; il progetto propone la creazione di quello spazio pubblico “sulle rive del mare” oggi perduto, e l'organizzazione di una mobilità dolce che riannaghi i luoghi della costa ponendosi l'obiettivo di “produrre cambiamento” restituendo identità ai luoghi e l'uso del territorio alla collettività.

### 2.3 Nuove visioni e nuovi strumenti per la sfida dell'abusivismo costiero. Il caso di Polignano a Mare

Polignano a Mare, luogo cospicuo della fascia costiera metropolitana di Bari, è riuscito a preservarsi abbastanza integro dall'aggressione dell'abusivismo costiero che ha colpito altri contesti costieri provinciali e regionali. Il basso livello di infrastrutturazione, dato dalla SS 16 con i successivi ampliamenti e relativa viabilità complanare, una situazione proprietaria poco frazionata, ne ha preservato una sostanziale integrità a est. A ovest il paesaggio agrario è interrotto da ritmici insediamenti residenziali di seconde case (Cozze, San Giovanni, San Vito), sorti spontaneamente tra gli anni '50 e '80 intorno agli unici lidi sabbiosi del tratto comunale, avvallati dagli strumenti dei PPA del PRG del 1979 e poi confermati come espansioni residenziali C5 della Variante Generale al PRG (2005). I piani regolatori dagli anni 70 organizzano e normano tutto tratto costiero comunale finalizzando l'uso allo sviluppo turistico attraverso quattro comparti di dimensioni variabili composti da “zone per insediamenti produttivi turistico-alberghieri”, campeggi, zone F e parcheggi. Nessuna di queste previsioni si è (fortunatamente) avverata, anche in virtù

del vincolo panoramico “di notevole interesse pubblico” apposto sull’intera costa nel 1982, poi rafforzato dalla L. 431/85.



Figura 5 | Il Club Adriatico e gli orti costieri. Fonte: foto di L. Scaraggi.

Oggi l’Amministrazione Comunale deve affrontare la declinazione dell’abusivismo costiero attuata negli ultimi decenni in due camping contigui, gli unici che hanno concretizzato lo sviluppo turistico preannunciato dai PRG sulla costa: il Club Adriatico con 380 piazzole di sosta e il Club Capri con 46 piazzole di sosta. In circa 40 anni entrambe le strutture hanno trasformato gli spazi concessi per “Strutture ricettive all’aria aperta” removibili, in vere e proprie lottizzazioni, con manufatti e opere edili tanto permanenti quanto precarie nei materiali e nella percezione paesaggistica (tettoie, pergolati, vani costruiti in materiali diversi e di bassa qualità), unitamente all’alterazione della naturalità della costa con strade asfaltate, impianti per l’urbanizzazione primaria, vegetazione impropria. Il tutto a meno di 100 metri dalla linea di battigia. Nonostante le ordinanze di abbattimento e ricorrendo anche ai condoni del ‘85 e del ‘94 per avallare gli abusi edilizi, i titolari degli spazi hanno dato luogo ad un villaggio tanto provvisorio quanto stanziale nelle pratiche. Nel Club Adriatico emergono con evidenza tipologie di urbanizzazioni secondarie che farebbero invidia a molte maglie dell’espansione urbana: attrezzature sportive, spazi attrezzati per i bambini, un ristorante con dispaccio alimentare, il teatro all’aperto e anche un giardino con tanto di luogo sacro per i riti religiosi dei giorni festivi, concesse all’uso esclusivo e riservato dei soci del Club. In questa situazione di abusivismo turistico di corto raggio, che danneggia il paesaggio quanto la vocazione turistica locale, il tema da affrontare è quello della legalità confrontandosi con soggetti di profilo culturale e sociale medio-alto, che non rivendicano la residenza di necessità ma il diritto individuale al godimento in via esclusiva del bene paesaggistico “costa-mare”, negandolo in forza dei regolamenti d’uso del Club alla collettività. Gli abusi reiterati, uniti alla mancanza di integrazione sociale della comunità dei due Club, ha spesso portato al centro delle campagne politiche degli Amministratori locali propagande molto dure per gli abbattimenti, cavalcando l’opportunità di non danneggiare eventuali rappresentanze elettorali. Nessuna di queste operazioni, se non temporanei sequestri, ha avuto luogo, complice un’ambigua applicazione della giurisprudenza da parte degli organi giudiziari.



Figura 6 | Casa “amovibile” all’interno del Club Adriatico. Fonte: foto di L. Scaraggi.

Attraverso il PIRT- Piano di Intervento di Recupero Territoriale, strumento del PUTT/P accolto dal vigente PPTR, si vuole mediare l'interesse privato di cui questa costa è irreversibilmente stata oggetto con la difesa del bene comune, provando ad elaborare nuove definizioni ad un tempo più flessibili e proattive di "area litoranea". Verificando la legittimità giuridica e la congruenza tra passate e nuove Pianificazioni per il Paesaggio (PUTT/P - PPTR) di un'operazione che può avallare il patrimonio edilizio abusivo entro nuove condizioni di riscrittura formale (di fatto autorizzando la lottizzazione sulla costa) si punta a recuperare una fruizione collettiva rispettosa del mare e del paesaggio.

L'obiettivo (ambizioso) è definire un nuovo modello di sviluppo che relazioni l'abusivismo alla funzione turistica, a cui il territorio si voca da sempre, riorganizzando le quantità complessive nella prospettiva di una maggiore qualità del paesaggio, delegando al progetto dello spazio il ripristino di una parziale legalità, se non formale almeno di senso.

### **3 | Conclusioni**

Questi tre racconti di fenomeni di abusivismo costiero lungi dall'essere una ricerca unitaria presentano 3 punti di incontro dell'indagine compiuta dal gruppo di ricerca nell'ambito di diverse pianificazioni costiere con il fenomeno dell'abusivismo, e si propongono come spunti che vogliono arricchire la conoscenza del fenomeno. In opposizione allo stigma con cui si affronta, l'abusivismo è proposto in chiave operativa all'interno della definizione più elastica di paesaggio, attraverso cui sono formulate preliminari ipotesi di intervento.

#### **Attribuzioni**

Seppur il contributo sia frutto di una riflessione collettiva degli autori, è attribuibile a N. Martinelli e S. Milella la stesura del § 1, a V. D'Onghia la stesura del § 2.1 o, a T. P. Pagnelli la stesura del § 2.2, a M. Annese la stesura del § 2.3 e congiuntamente a tutti gli autori il § 3. Conclusioni.

#### **Riferimenti bibliografici**

Lamacchia, M.R., (2007), "Definizioni di fascia costiera, interconnessioni e relazioni complesse" in F. Moraci, F. Alessandria, C. Fazio (a cura di), *Città Costiere e danni ambientali: individuazione di criteri guida di compatibilità per la Pianificazioni*, Irriti, Reggio Calabria.

Martinelli, N. (2011), "Mediterraneo della Puglia. Valorizzazioni costiere." in Gausa M., Ricci M (a cura di) *MED.NET. REPORT Convegno 01*, LISt Barcellona, p.139-148.

Martinelli, N., Milella S., Marocco, F., Rizzi, R., (2015), "Una nuova stagione della Pianificazione Costiera in Puglia" in E. Coppola (a cura di), *La Pianificazione Comunale nel Mezzogiorno*, INU, Roma.

Mininni, MV. (a cura di) (2010), *La costa obliqua*, Donzelli, Roma.

Piani Comunali Costieri in Puglia come occasione di sperimentazione per un progetto di paesaggio transcalare" in *Atti della XVII Conferenza Nazionale della SIU L'Urbanistica Italiana nel Mondo*, 15/16 maggio, Milano.

United Nations Conference on Environment and Development, (1992), Agenda 21, Rio de Janeiro.

#### **Sitografia**

Comune di Polignano a Mare

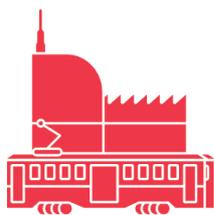
[www.comune.polignanoamare.ba.it/piano\\_comunale\\_delle\\_coste](http://www.comune.polignanoamare.ba.it/piano_comunale_delle_coste)

Comune di Castignano del Capo

[www.comune.castrignanodelcapo.le.it/item/adozione-piano-comunale-delle-coste](http://www.comune.castrignanodelcapo.le.it/item/adozione-piano-comunale-delle-coste)

Comune di Manfredonia

[www.comune.manfredonia.fg.it/vas/pianocomunalecoste.htm](http://www.comune.manfredonia.fg.it/vas/pianocomunalecoste.htm)



Atti della XIX Conferenza Nazionale SIU  
**CAMBIAMENTI. Responsabilità e strumenti  
per l'urbanistica al servizio del paese**  
Catania, 16-18 giugno 2016

 Planum Publisher  
ISBN 9788899237080

## La marginalità socio-spaziale di gruppi di popolazioni migranti. Il caso di Castel Volturno

**Marika Miano**

Università Federico II di Napoli  
DiARC - Dipartimento di Architettura  
Email: [marika.miano@gmail.com](mailto:marika.miano@gmail.com)

### Abstract

La ricerca analizza la condizione di marginalità socio-spaziale di gruppi di popolazioni migranti incorporati nel sistema economico e produttivo del paese di approdo come manodopera a basso costo. In particolare si fa riferimento alla forza-lavoro migrante 'a buon mercato', proveniente dall'Africa Sub-Sahariana, impiegata nel settore dell'agricoltura intensiva nelle regioni del Sud Italia. A partire da una prospettiva spaziale critica, la ricerca mostra come questo fenomeno socio-economico si riveli in forme marginali dell'abitare dei lavoratori migranti, in geografie diseguali, configurazioni spaziali critiche e non pianificate.

Nello specifico si propone il caso degli insediamenti abusivi costieri di Castel Volturno: ex case vacanza e strutture ricettive abbandonate che versano in forte stato di degrado e che attualmente risultano abitate in larga parte da popolazioni immigrate. L'articolo propone in primo luogo l'individuazione dei fattori socio-economici ricorrenti e del grado di necessità delle popolazioni migranti quali precondizioni all'abitare marginale. In secondo luogo descrive le condizioni fisiche dello spazio costruito e il livello di pianificazione esistente. Infine narra alcune pratiche sociali, quali risposte adattive delle popolazioni marginalizzate ai meccanismi socio-economici sovraordinati, le quali lasciano intravedere traiettorie possibili di emancipazione socio-spaziale, oltre la marginalità.

**Parole chiave:** immigration, social exclusion/integration, urbanism.

### 1 | Da migranti a lavoratori a basso costo

L'articolo è parte di una ricerca più vasta avente ad oggetto la condizione di marginalità socio-spaziale di gruppi di popolazioni migranti incorporati nel sistema economico e produttivo del paese d'approdo come manodopera a basso costo. In particolare si fa riferimento alle popolazioni migranti provenienti dall'Africa Sub-Sahariana, impiegate come forza-lavoro a basso costo nel settore dell'agricoltura intensiva nelle regioni del Sud Italia. Una serie di precondizioni, quali la povertà socio-economica e l'irregolarità giuridica, rendono di fatto i migranti altamente vulnerabili e ricattabili e dunque disposti a condizioni lavorative anche estreme. E' in ragione di questi fattori che essi si configurano quali attori 'decisivi' all'interno della catena produttiva agricola poiché 'consentono' ai produttori di abbattere i costi della manodopera e dunque di fronteggiare le regole economiche imposte dal mercato, senza modificare – come invece sarebbe auspicabile – posizioni di rendita ed inefficienze sistemiche: le aziende agricole infatti, a fronte di una serie di costi di produzione fissi, risparmiano sulla manodopera immigrata al fine di mantenere basso il prezzo finale del prodotto e risultare dunque maggiormente competitive, senza modifiche strutturali ad un sistema produttivo fermo, nel migliore dei casi, all'epoca della Riforma agraria. Riprendendo le trattazioni di Moore «il rapporto tra cibo a buon mercato e prezzo della forza lavoro è particolarmente stringente (...). Il prezzo del cibo è cruciale perché esso condiziona il prezzo del lavoro» (Moore, 2015: 33 e 36).

A partire da una prospettiva spaziale critica, la ricerca analizza come il fenomeno socio-economico descritto si riveli in forme marginali dell'abitare dei lavoratori migranti, in geografie diseguali, configurazioni spaziali critiche e non pianificate, dinamiche urbanizzative eterogenee che appaiono

come 'distorsioni' del processo produttivo stesso. In particolare di seguito si analizza il caso della cosiddetta "Castel Volturno Area".

## 2 | La marginalità socio-spaziale dei migranti Sub-Sahariani nella “Castel Volturno Area”

### 2.1 | Aspetti principali della “Castel Volturno Area”

La “Castel Volturno Area” (CVA) è uno dei territori ad alta vocazione agricola in cui si riscontra un largo impiego di forza-lavoro straniera. Con l'accezione CVA si intende la fascia di territorio che si estende dai confini laziali fino alla provincia di Napoli, i cui nuclei urbani maggiori sono: Mondragone, Villa Literno, Casal di Principe, Giugliano in Campania, Afragola, Castel Volturno. La ridenominazione CVA deriva dal gergo comune utilizzato dai migranti provenienti dall'Africa Sub-Sahariana, i quali riconoscono il comune di Castel Volturno come caposaldo all'interno del suddetto territorio e destinazione di riferimento sin da quando intraprendono il loro viaggio al di là del Mediterraneo. A differenza di altri distretti agricoli del Mezzogiorno, nella CVA vi è una maggiore presenza di lavoratori migranti stanziali poiché la tipologia e la varietà delle colture (frutta e ortaggi) richiede impiego di manodopera per periodi dell'anno più estesi. E' possibile tuttavia riconoscere periodi di maggiore concentrazione della presenza straniera tra la primavera e l'autunno (II Rapporto CGIL) e periodi di flessione coincidenti con i cicli del raccolto stagionale in altri distretti agricoli del Sud Italia (Rapporto Caritas-Presidio, 2015): molti migranti della CVA infatti si dirigono in Puglia e Basilicata d'estate per la raccolta di pomodori e olive e in Calabria d'inverno per quella degli agrumi. Si sottolinea che parte dei migranti che abita nella CVA, al termine delle lavorazioni agricole stagionali in altre regioni italiane, vi fa ritorno per assumere i più svariati impieghi lavorativi non necessariamente legati al settore agricolo.

I rapporti di lavoro nel settore dell'agricoltura sono spesso irregolari o 'in nero', la paga effettiva dei braccianti è di circa 20-25 euro a giornata e il reclutamento della manodopera avviene nelle cosiddette *Kalifoo ground*, punti di ritrovo, come rotonde e svincoli stradali, dove gli immigrati si concentrano ogni giorno all'alba in attesa di 'essere scelti' per la giornata lavorativa.

### 2.2 | Il caso di Castel Volturno

Il comune di Castel Volturno (CV) conta 25.135 abitanti, di cui 3.845 sono stranieri regolarmente iscritti all'anagrafe (dato che rappresenta il 15,3 % della popolazione totale). Tra questi, 2.358 unità arrivano dall'Africa e le prime due nazionalità di provenienza sono Nigeria e Ghana<sup>1</sup>. Le associazioni sul territorio contano ulteriori 3.000 unità calcolate tra stranieri irregolari e regolari non iscritti all'anagrafe<sup>2</sup>. Ad una presenza consolidata di immigrati sub-sahariani andatasi insediando in questo territorio dagli anni '90, si sommano quelli entrati in Italia più di recente, in particolare con gli sbarchi avvenuti dal 2011 ad oggi. La maggioranza dei migranti sub-sahariani è costituita da uomini di età compresa tra i 20 e i 40 anni. L'immigrazione femminile, che comporta la presenza di bambini, se pure minore rispetto a quella maschile, è una caratteristica peculiare dell'area di CV che la distingue da molti altri distretti produttivi italiani (Rapporto Caritas-Presidio, 2015).

All'interno del territorio comunale si riscontra una netta segregazione etnica: gli italiani e gli immigrati provenienti dall'Europa dell'Est vivono nel centro storico mentre gli immigrati provenienti dall'Africa Sub-Sahariana risiedono nel tessuto edilizio abusivo della fascia litoranea.

Esistono una serie di precondizioni radicate che hanno favorito l'inserimento dei migranti sub-sahariani in questo territorio quali: una rete di solidarietà e mutuo soccorso tra i migranti, che si è andata sedimentando nel tempo e che offre un sistema di accoglienza e ospitalità informale ai migranti connazionali, facilitandone il primo inserimento; affitti più accessibili rispetto a quelli dei centri urbani maggiori; irregolarità diffusa del mercato dei fitti per i quali non si necessita il possesso di un documento di soggiorno; un patrimonio edilizio abbandonato che si è reso disponibile a nuovi occupanti; la scarsità dei controlli; la localizzazione in area periurbana, distante dai centri urbani maggiori che favorisce la diffusione di pratiche informali.

In questo territorio riconosciamo due contesti paesaggistici predominanti: il *paesaggio agricolo interno* (che si estende anche al di là dei limiti amministrativi comunali), un'area prevalentemente pianeggiante, puntellata da fabbricati diffusi, solcata dal fiume Volturno e dal sistema idrografico dei Regi Lagni, in cui si producono ortaggi, frutta, cereali; il *paesaggio costiero*, profondamente trasformato nel tempo, in cui, a partire dagli anni '60, la pineta dunale è stata parzialmente sostituita da case-vacanza, strutture ricettive e

<sup>1</sup> Fonte dati: comuni italiani.it - dati aggiornati al 2014.

<sup>2</sup> Il dato fornito dal CSA Ex Canapificio di Caserta. Il dato non è definitivo trattandosi di flussi di stranieri irregolari.

manufatti turistici abusivi. Nel periodo del boom edilizio sul litorale furono infatti realizzate seconde case e strutture turistiche abusive. Emblematici di quella speculazione sono il Villaggio Coppola, l'Hotel Holiday Inn, il Parco Saraceno, il porticciolo turistico. Negli anni '80, per fronteggiare l'emergenza sfollati causata dal terremoto dell'Irpinia e successivamente dal bradisismo di Pozzuoli, alla popolazione vacanziera, che occupava il territorio per un breve periodo dell'anno, si sostituì quella stanziale. Agli inizi degli anni '90, gli sfollati cominciarono gradualmente a lasciare il litorale di CV, rendendo disponibile un vasto patrimonio edilizio sorto illegalmente. È da allora che si cominciarono ad inserire le prime popolazioni immigrate impiegate in larga parte nella coltivazione dei campi agricoli della piana compresa tra Napoli e Caserta.

### 2.3 | Livello della pianificazione del territorio comunale di Castel Volturno

Il comune di Castel Volturno è attualmente sprovvisto di piano urbanistico comunale. Il PTCP di Caserta del 2012, nel riportare una stima dei fabbricati abusivi dell'intero territorio provinciale per il periodo compreso tra il 1951 e il 2004, scrive che «al netto degli insediamenti storici e di quelli industriali, le aree urbane realizzate dal secondo dopoguerra a oggi sommano a circa 18.700 ha. Di questi, oltre due terzi (pari a 12.780 ha) risultano appartenere alla categoria di tessuti urbani recenti realizzati in assenza di Prg. La concentrazione di questi insediamenti risulta nella conurbazione casertana e, soprattutto, in quella aversana e lungo la costa»<sup>3</sup>. Nello specifico, in base alle analisi effettuate dal PTCP, nel comune di Castel Volturno la stima dei manufatti abusivi riferita al periodo 1951-2004 è dell'intera superficie urbana edificata escluso il centro storico (riportato in rosso scuro), per un totale di 1.499 ha<sup>4</sup>.

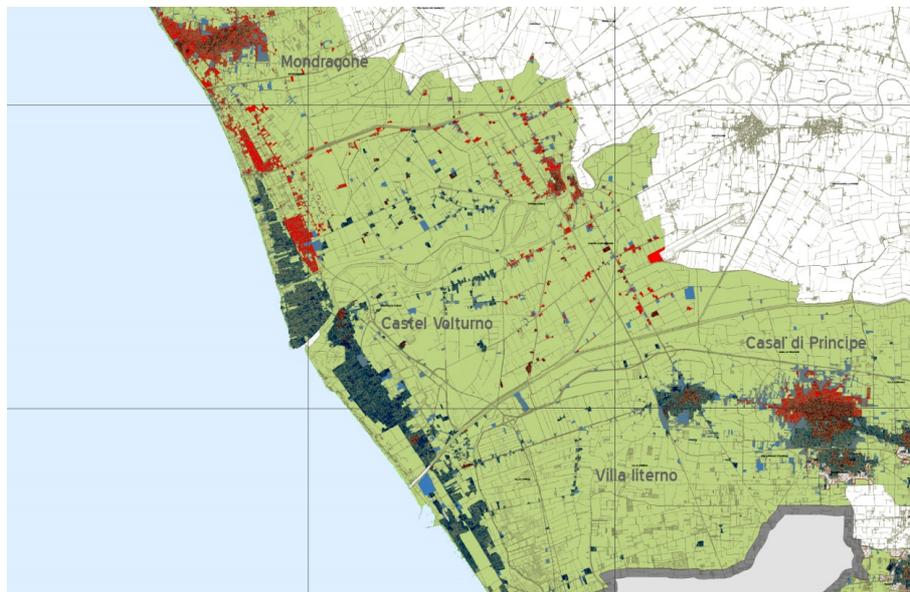


Figura 1 | PTCP di Caserta\_ TAV. B6.3.1/2/3 - "Territorio negato. Abusivismo. Disciplina urbanistica insediamenti". In blu sono riportati gli insediamenti realizzati dal 1951 al 1984 non previsti dagli strumenti urbanistici generali.

In un incontro diretto avuto con il Settore Urbanistica della Provincia di Caserta nel maggio 2016, è emerso che nel 2010 l'amministrazione comunale di CV aveva presentato un Piano Urbanistico Comunale, successivamente respinto dalla Provincia, sia per un errato dimensionamento dei vani da costruire (superiori rispetto alle indicazioni contenute nel PTCP) sia per carenza di documentazione (relativa in particolare ai manufatti abusivi). In merito alle pratiche di condono vere e proprie, una parte dei manufatti non risulta sanabile poiché ricadente in aree demaniali (la fascia di 150 metri dal mare e la pineta dunale) e dunque necessita del nulla osta dello Stato. A ciò si sommano i vincoli di tutela previsti per i territori costieri compresi nella fascia di profondità di 300 metri dalla linea di battigia e per i corsi d'acqua iscritti negli elenchi di cui al RD n.1775/1933 e le relative sponde per una fascia di 150 metri ciascuna, così come riportate dal PTCP.

<sup>3</sup> Fonte dati: PTCP di Caserta, Elaborato A1, Relazione.

<sup>4</sup> Fonte dati: PTCP di Caserta, Elaborato A1, Relazione.

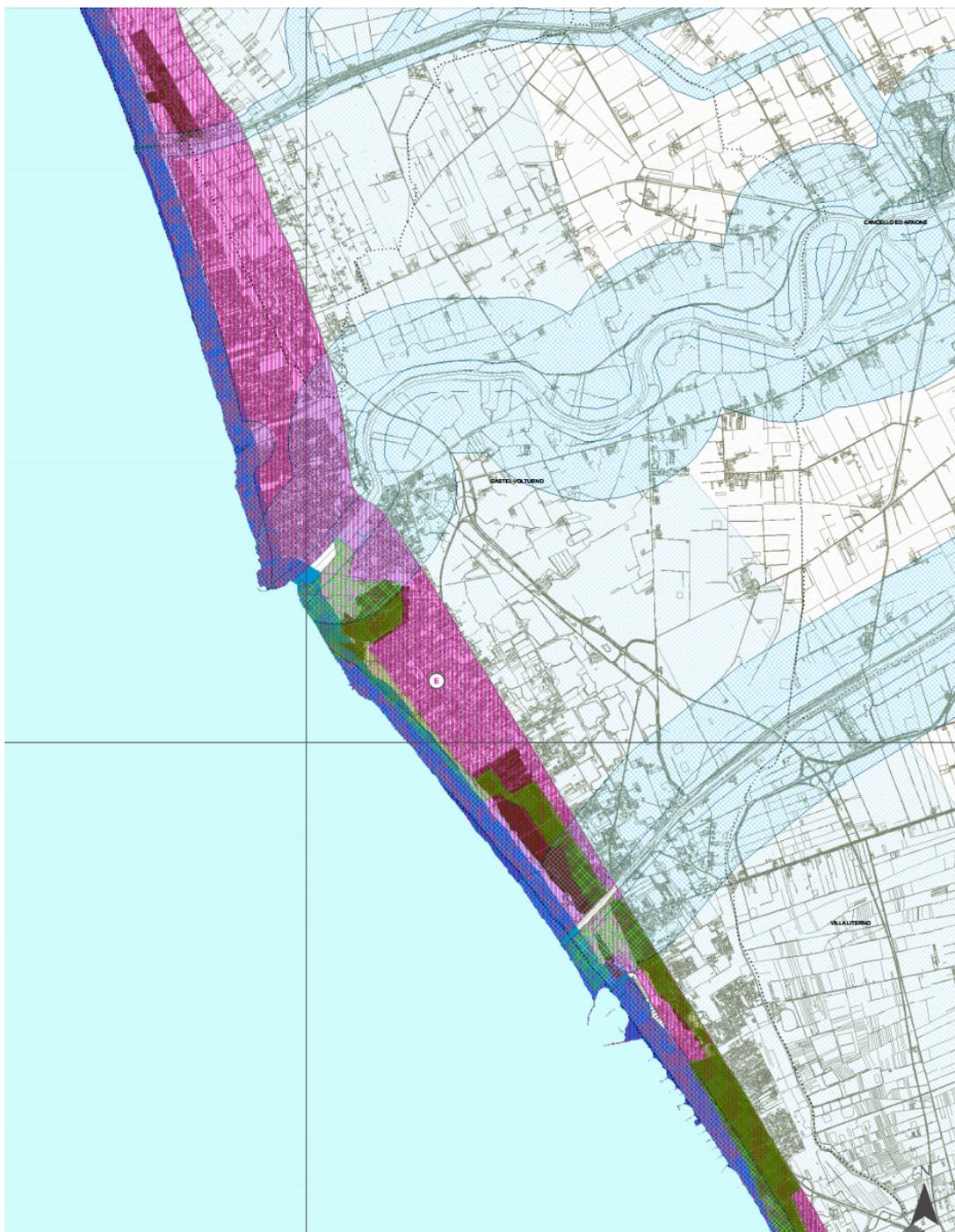


Figura 2 | PTCP di Caserta\_ TAV. B 3.2.7 - "Identità culturale. I beni paesaggistici". In blu si individuano i territori costieri compresi nella fascia di profondità di 300 metri dalla linea di battigia; in azzurro tratteggiato si individuano i corsi d'acqua iscritti negli elenchi di cui al RD n.1775/1933 e le relative sponde per una fascia di 150 metri ciascuna.

Ciò ha acuito il corto circuito riguardante le pratiche di condono, dovuto sia alla difficoltà di censire e quantificare l'abusivo sia di definire quanto è sanabile e quali trasformazioni future prevederne. Notizie recenti riportano che l'attuale amministrazione di CV ha avviato nuovamente l'elaborazione del PUC.

#### 2.4 | Le forme fisiche del paesaggio costruito costiero

Il tessuto edilizio costiero si estende su entrambi i lati del fiume Volturno ed è compreso tra la via Domitiana e il mare. Lungo tutta la fascia litoranea si riscontrano criticità analoghe quali carenza di servizi basici, attività ed un diffuso degrado fisico degli edifici. Inoltre l'intero tessuto costruito della costa è soggetto a fenomeni di allagamento essendo privo di un sistema fognario.



Figura 3 | Il settore urbano a destra del fiume Volturno.

Tuttavia l'area a destra del Volturno, per localizzazione, tipologia insediativa, grado di infrastrutturazione, si configura certamente come la porzione urbana maggiormente critica e compromessa. Si tratta in particolare delle località di "Destra Volturno" e "Bagnara", settori urbani residenziali monofunzionali, spazialmente più isolati, in cui si riscontra l'assenza di servizi, attrezzature (quali scuole o impianti sportivi), spazi aperti collettivi e trasporti pubblici. Il sistema insediativo è organizzato su una maglia regolare di strade a pettine che scendono verso il mare ortogonali alla linea di costa e si attestano sugli assi longitudinali principali di viale Gramsci e viale Brunelleschi. Il tessuto edilizio, particolarmente denso nella parte centrale, tende a diradarsi e sfilacciarsi in prossimità della strada provinciale n. 303, mentre cambia orientamento e ruota le giaciture in prossimità della foce del Volturno, dove una frangia costruita si colloca ortogonalmente al fiume, nelle immediate vicinanze delle sponde. Il tessuto edilizio, fortemente omogeneo, è costituito in larga parte da villette singole, di uno/due o talvolta tre piani fuori terra, disposte su lotti regolari allineati sulle strade secondarie che vanno al mare, tutte recintate da muri in cemento o grate in ferro, e caratterizzate da spazi aperti e giardini pertinenziali. Esse mostrano i segni di processi di degrado e compromissione differenti:

- *maverie*: cumuli di cemento e armature in ferro, collocati direttamente sul waterfront di CV, resti di case o stabilimenti balneari crollati, erosi dal vento e abbattuti dalle onde del mare;
- *ruderi*: edifici abbandonati, parzialmente crollati, coperti da vegetazione spontanea, erosi nel tempo dagli agenti atmosferici e dalla salsedine marina, saccheggianti di finiture, infissi, arredi, cancellate e parapetti, da cui emergono tracce di una vita passata;
- *case murate*: fabbricati abbandonati con porte e finestre murate, da cui non trapelano tracce di vita e sui quali i processi di degrado ed erosione appaiono più lenti;
- *scheletri*: edifici lasciati inconclusi di cui resta evidente la struttura di travi, pilastri e ferri d'attesa;
- *manufatti in attesa*: case vacanza che si ripopolano nei periodi estivi con l'arrivo della popolazione vacanziera, testimonianza che Castel Volturno ancora oggi fa da polo attrattore per alcune famiglie dell'hinterland napoletano nonostante sia ormai comune la consapevolezza della profonda compromissione ambientale del mare.
- "abandoned house": manufatti abbandonati e riutilizzati dalle popolazioni migranti caratterizzati da un alto indice di affollamento. Essi vengono affittati ai migranti, in maniera talvolta irregolare, per un

prezzo che varia dai 50 ai 100 euro per posto letto. Si tratta di case ridenominate dai migranti “abandoned house”. Una percentuale di migranti, se pure minore, in casi più estremi, vive in manufatti edilizi lasciati incompiuti privi di acqua corrente, elettricità, servizi igienici. Le “abandoned houses” rappresentano dei nodi e punti di riferimento nelle traiettorie dei migranti i quali diventano attivatori di economie locali e di spazi altrimenti abbandonati.



Figura 4 | “Macerie”.



Figura 5 | “Ruderi”

La rete viaria appare priva di qualità; i camminamenti pedonali e ciclabili risultano frammentati ed in parte sterrati. Si sottolinea che nel vuoto generalizzato c'è una ridondanza di cartellonistica stradale tale da apparire ambigua ed anacronistica. Gli accessi alle strade secondarie sono segnati da barre o cancelli in ferro, introdotti nel tempo, quasi a definire dei veri e propri "condomini privati". Tra una strada secondaria e l'altra si attestano due file parallele di case dove, benché non si tratti di cortine continue, risulta impossibile spostarsi da una parte all'altra, data la successione di cancelli e recinzioni. All'interno di questo tessuto edilizio si riscontra una presenza diffusa di aree libere, spazi aperti incolti, aree interstiziali prive di funzioni e residui agricoli che in maniera casuale e disconnessa si inseriscono nella densa maglia insediativa.

In quest'area, più che altrove, risulta evidente la mancanza di relazioni (fisiche e percettive) sia tra lo spazio privato delle villette e gli spazi aperti, sia tra l'intero insediamento e il mare: non tutte le strade infatti giungono di fatto alla spiaggia essendo parte degli accessi troncati da stabilimenti balneari, case private, cancelli o recinzioni. L'intera zona appare introversa, proiettata verso l'interno e con le spalle al mare.

## 2.5 | Usi e pratiche dei migranti Sub-Sahariani nel tessuto edilizio costiero

Nei vuoti della pianificazione formale, tra le popolazioni immigrate che abitano la fascia costiera, si sono diffuse le più svariate pratiche informali, a contenuto variabile di spinta alla sopravvivenza, autorganizzazione e coscienza politica.

Si tratta in primo luogo di tattiche di sopravvivenza quotidiana capaci di fornire risorse (cfr. Garcia et al., 2010) altrimenti negate, sorte dove l'intervento dello stato si è mostrato assente o non all'altezza; pratiche nate per sopperire alle necessità concrete e rispondere ad esigenze materiali della popolazione (cfr. Eizaguiere et al., 2012; Vicari Haddock e Tornaghi, 2010; Vicari Haddock, 2009 sulle pratiche di Innovazione Sociale), come ad esempio la ricerca di un lavoro e di un alloggio, nel tentativo costante di superare la condizione di marginalità socio-spaziale e stabilire una vita più dignitosa.

Nel corso degli anni, nella zona litoranea di CV, sono sorti negozi di generi alimentari, di musica e dvd, parrucchieri e ristoranti africani, attività commerciali ambulanti e servizi alternativi di taxi drivers tenuti da migranti. Alcuni manufatti sono stati adibiti allo svolgimento di riti religiosi ed altri ad attività ricreative.

Le popolazioni immigrate hanno preso a riattivare un territorio in declino, generando uno spazio ibrido, conferendo nuova vita al tessuto abbandonato, stanco ed emblematico delle speranze infrante e dei sogni mancati di un'epoca passata. In questo territorio si sono diffusi rituali, modi di vivere e tradizioni che ripropongono contesti e modelli sociali tipicamente africani negli interni domestici delle villette di CV: cibi, vestiti, arredi, suppellettili ricostruiscono un'atmosfera parallela, dilatata tra l'Italia e un altrove remoto<sup>5</sup>. Queste popolazioni stanno imprimendo nuove identità (collettive) a questi spazi, rivivendoli e ridenominandoli, costruendo una geografia parallela, sovrapponendo progetti di vita differenti di chi ha deciso di restare in maniera stanziale, di chi è prossimo alle nuove stagioni del raccolto in altre regioni, di chi si sposterà verso il nord Italia, di chi ambisce al nord Europa.

Pratiche sociali sono inoltre le azioni e movimenti autorganizzati di protesta e rivendicazione orientate al raggiungimento di maggiori diritti e ad un cambiamento sociale radicale, ovvero si tratta di pratiche che contengono un livello maggiore di consapevolezza politica e coscienza della propria condizione (cfr. Vicari Haddock e Tornaghi, 2010; Vicari Haddock, 2009, sulle pratiche di Innovazione Sociale). CV è stato più volte teatro di azioni di protesta sorte in primo luogo per l'ottenimento del permesso di soggiorno e di condizioni lavorative dignitose, le quali lasciano intravedere traiettorie possibili di emancipazione socio-spaziale, oltre la marginalità:

- aprile 2009: manifestazione contro la camorra (con riferimento alla strage del settembre 2008) e per l'ottenimento del permesso di soggiorno e l'emersione dall'irregolarità lavorativa;
- ottobre 2010: "sciopero delle rotonde" sulle cosiddette *califoo ground*, dove migliaia di sub-sahariani hanno scioperato contro il lavoro nero e lo sfruttamento: "Oggi non lavoro per meno di 50 euro. Today I'm on strike";
- dicembre 2012 "let's clean Castel Volturno": più di 500 immigrati impegnati nella pulizia di alcuni quartieri di CV in località Pinetamare al fine di sensibilizzare le istituzioni sul problema della raccolta differenziata a CV.

A CV si è andata costruendo una rete di solidarietà e mutuo soccorso tra i migranti sub-sahariani e che nel tempo è andata rafforzandosi; un network comunitario che coinvolge i migranti della CVA e si estende a tutte le regioni del Sud Italia.

Riprendendo alcune trattazioni di Eizaguiere et al. (2012) e Garcia et al. (2010) su tematiche analoghe, la rete sociale risulta strategica sia per aiutare gli esclusi nel sopperire alle necessità materiali e concrete della quotidianità e sia per una questione culturale (come ad esempio riconoscersi in un gruppo e dividerne valori e tradizioni).

## 3 | Conclusioni

Il carattere episodico o simbolico degli interventi statali, il corto circuito delle pratiche di condono, la mancata contestualizzazione del fenomeno migratorio in un meccanismo socio-economico più vasto e l'assenza di una interazione efficace tra gli attori istituzionali e sociali, hanno sempre indotto a leggere il caso di CV come un 'problema da risolvere' (cfr. Aguilera e Vitale, 2016 sul tema delle baraccopoli europee) svuotandolo di valore e significato.

Gli interventi statali all'interno del territorio analizzato sono stati spesso attuati in maniera episodica o emergenziale determinando effetti controproducenti ovvero acuendo la linea di demarcazione tra gruppi sociali differenti (cfr. Vitale, 2012 su tematiche analoghe). L'auspicata formalizzazione abitativa dialoga

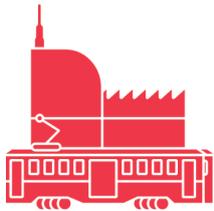
---

<sup>5</sup> cfr.: [openkhana.net/](http://openkhana.net/).

solo da lontano con le esigenze più radicali delle popolazioni marginalizzate poichè ad essa non corrisponde necessariamente l'innescarsi di un cambiamento di status dei migranti. La mancata messa in relazione del fenomeno migratorio di CV con la rete più vasta dei circuiti e network di spostamenti interregionali ha determinato un abbassamento del livello del dibattito politico e uno svuotamento di valore e significato politico dello spazio costruito (cfr. Vitale, 2012; Aguilera e Vitale, 2016 sul tema delle baraccopoli europee). La mancata interazione tra i soggetti ha portato ad una governance fragile e incapace di mettere a sistema interventi sullo spazio e politiche più propriamente sociali. Se lo spazio a CV è *socialmente* riattivato e trasformato dalle pratiche sociali dal basso forse è necessario rileggerlo a partire dall'uomo, al fine di elevare e arricchire il dibattito disciplinare e dare risposte più orientate verso nuovi immaginari e priorità di intervento.

### Riferimenti bibliografici

- Aguilera T., Vitale T. (2016), "Baraccopoli europee: le responsabilità delle politiche pubbliche", in *Aggiornamenti Sociali*, pp. 111-119.
- Colloca C., Corrado A. (2013), "Trasformazioni meridionali: migranti e aree rurali. Un'introduzione", in Colloca C, Corrado A. (a cura di), *La globalizzazione delle campagne. Migranti e società rurali nel Sud Italia*, Franco Angeli, Milano, pp. 13-27.
- Cremaschi M. (2009), "Mafie e territori: note per una ricerca", in *Territorio*, n. 49, pp. 134 – 138.
- D'Alisa G., Forno F., Maurano S. (2015), "Grassroots (economic) activism in times of crisis. Mapping the redundancy of collective actions", in *Partecipazione e Conflitto. The Open Journal of Sociopolitical Studies. PACO*, Issue 8(2) 2015: 328-342.
- De Leo D. (2009), "Forme periferiche del disordine", in *Territorio*, n. 49, pp. 139 – 143.
- Eizaguirre S., Pradel M., Terrones A., Martinez-Celorrío X., García M. (2012), "Multilevel Governance and Social Cohesion: bringing back conflict and citizenship practices", in *Urban Studies*, vol. 49 n. 9, pp. 1999-2016.
- García M., Eizaguirre S., Pradel M. (2010), "Theorising governance in social innovation dynamics and strategies", in: Moulaert F., MacCallum D., Mehmood A. and Hamdouch A. (Eds), *Social Innovation: Collective action, social learning and transdisciplinary research*, Katarsis Final Report, pp. 31-39.
- Lo Piccolo, F., Todaro, V. (2015), "Latent conflicts and planning ethical challenges in the south-eastern sicily «landscape of exception»", in *Definite Space – Fuzzy Responsibility*, Book of proceedings Aesop Annual Congress, Praga 13-16 July, 2534-2544.
- Moore J. W (2015), *Ecologia mondo e crisi del capitalismo. La fine della natura a buon mercato*. Ombre Corte.
- Rapporto INEA (2012), "Indagine sull'impiego degli immigrati in agricoltura in Italia".
- Rapporto PRESIDIO (2015), "Nella terra di nessuno. Lo sfruttamento lavorativo in agricoltura". Progetto Caritas-Presidio
- Rapporto CGIL (II), "Agromafie e caporalato".
- P.T.C.P. di Caserta, Relazione, disponibile al link:  
<ftp.provincia.caserta.it/pub/Ptc%20Caserta/PTCP/A1%20Relazione/A1%20Relazione.pdf>.
- Vicari S., Tornaghi C. (2010), "Social innovation research: questions to the theorists", in Moulaert F., MacCallum D., Mehmood A. and Hamdouch A. (Eds), *Social Innovation: Collective action, social learning and transdisciplinary research*, Katarsis Final Report, pp. 23-30.
- Vicari Haddock S., (2009), "Innovazione sociale e rigenerazione", in Vicari Haddock S. e Moulaert F. (a cura di), *Rigenerare la città. Pratiche di innovazione sociale nelle città europee*, Il Mulino.
- Vitale T., (2012), "Conflitti urbani nei percorsi di cittadinanza degli immigrati. Una introduzione", *Partecipazione e conflitto*, 5(3) pp.5-20.
- Woods, M., (2007), "Engaging the global countryside: globalization, hybridity and the reconstitution of rural place", *Progress in Human Geography*, 31(4), 485–507.



Atti della XIX Conferenza Nazionale SIU  
**CAMBIAMENTI. Responsabilità e strumenti  
per l'urbanistica al servizio del paese**  
Catania, 16-18 giugno 2016

 Planum Publisher  
ISBN 9788899237080

## La costa bloccata: quali scenari per l'abusivismo di Triscina

**Antonio Pacino**

Università di Firenze

DIDA – Dipartimento di Architettura

Cdl magistrale in Pianificazione e Progettazione della Città e del Territorio

Email: [antoniopacino@hotmail.it](mailto:antoniopacino@hotmail.it)

Tel: 3341568155

### Abstract

Triscina, frazione balneare del Comune di Castelvetrano in provincia di Trapani, è un aggregato urbano sorto abusivamente nella seconda metà del secolo scorso con circa 5000 seconde case ed è uno dei casi storici in cui questo fenomeno ha interessato una fascia di costa naturale. Nonostante due PRG, nella fascia dei 150 m dalla battigia vincolata all'inedificabilità dalla L.R. n°78/76, sono presenti centinaia di case illegali, che dall'imposizione del vincolo, non vengono demolite continuando ad essere utilizzate dai proprietari. In questa condizione di stallo, l'ambiente rimane abbandonato, i proprietari interessati reclamano chiarezza, la P.A. resta intrappolata tra le rivendicazioni dei cittadini e l'applicazione della legge, lo Stato non riesce a garantire l'affermazione del Diritto.

Tutta la fascia costiera di circa 4,5 km è interessata da un PRG di revisione in fase di approvazione, ad eccezione della fascia dei 150 m dal mare, dove ricadono circa 500 case di cui un centinaio sono da considerarsi "regolari" poiché costruite prima dell'introduzione del vincolo o della legge 765/67, altre, in parte acquisite al patrimonio indisponibile del Comune ed in parte "invisibili" non censite, devono essere demolite. L'attuale fase di stallo induce a ipotizzare diversi possibili scenari: Demolizioni? Delocalizzazioni? Recupero? Depauperamento naturale? Modifiche alla normativa? Ripensamento di un nuovo paesaggio urbano?

**Parole chiave:** urban policies, planning, urban regeneration.

### Origine dell'insediamento abusivo

Triscina è una frazione di Castelvetrano nella costa Sud della Sicilia Occidentale, e costituisce lo sbocco al mare del territorio di Castelvetrano insieme al Parco Archeologico di Selinunte, alla borgata di Marinella ed alla Riserva Naturale della Foce del Belice. La frazione, spesso citata come esempio di abusivismo edilizio di massa, dista da Castelvetrano 10 Km ed è nata e cresciuta nella seconda metà del secolo scorso attraverso l'edificazione di seconde case abusive, priva di un impianto urbanistico pianificato. A Triscina vi risiedono stabilmente circa 600 persone, raggiungendo diverse decine di migliaia durante l'estate.

Prima dell'attuale configurazione risalente ai primi anni '60, Triscina era una distesa di dune di sabbia ricoperte di vegetazione mediterranea spontanea. Solo tre trazzere, raggiungibili da Castelvetrano oggi denominate SP 81, scorrevano parallelamente tutta la costa, denominate *prima, seconda e terza scola*.

Esse garantivano la penetrazione del territorio e hanno costituito la struttura dorsale su cui si è sviluppato l'odierno insediamento abusivo. Da queste arterie si dipartivano a pettine gli appezzamenti agricoli stretti e lunghi che rispondevano alle esigenze delle lavorazioni agricole dei filari dei vigneti. Una preziosa risorsa ha sempre contraddistinto tutta l'area e cioè la presenza di acqua di falda superficiale. Questo aspetto ha incentivato lo sviluppo dell'insediamento abusivo; bastava infatti scavare pochi metri per trovare l'acqua sufficiente per il fabbisogno di una famiglia. Il primo insediamento urbano nasce con la "Lottizzazione Quartana" presentata al Comune nel 1961 seguita dalla "Lottizzazione Volpe" nel 1963. Molti cittadini acquistarono i terreni, allettati dai bassi prezzi e cominciarono ad edificare, in parte regolarmente

ottenendo la licenza edilizia del Comune ed in parte abusivamente. La cultura del dovere essere autorizzato a costruire non era radicata nella popolazione, poiché a memoria d'uomo, dalla guerra e ancor prima, date le condizioni economiche della popolazione, erano proprio in pochi a costruire nuovi edifici, anche se la prima legge urbanistica che obbliga al rilascio della licenza edilizia, risale al 1942.

Il terremoto del Belice nel gennaio 1968 favorì il processo di costruzioni abusive, fu in quella occasione che tante famiglie castelvetranesi, anche dei centri vicini, sfollarono in questo territorio, lontano da edifici e quindi da eventuali crolli. Tutto questo, accompagnato dal dolce clima mediterraneo, dalla grande disponibilità di aree e dalle migliorate condizioni economiche, ha incoraggiato la gente a costruirsi prima un magazzino, poi altri vani, fino alle abitazioni e/o villette. Da qui, la concezione delle vacanze al mare, i proventi degli emigranti al Nord Italia e all'estero, la maggiore mobilità per la diffusione degli autoveicoli, l'uso di nuovi strumenti nelle lavorazioni nell'edilizia che velocizzavano i tempi di costruzione (autobetoniere, impastatrici, montacarichi, ecc.) oltre ad una nuova classe di operatori che frattanto si era formata nella ricostruzione post-terremoto, hanno innescato la scintilla che ha fatto esplodere il fenomeno dell'abusivismo. Inoltre, milioni di mc di sabbia vengono prelevati per essere utilizzata in edilizia. Il terreno viene venduto due volte, prima per estrarvi la sabbia e poi per costruirvi sopra. Mediatori ed affaristi improvvisati acquistano al costo del valore agricolo terreni che rivendono ad un prezzo cinque/dieci volte quello pagato al proprietario.

I lotti realizzati hanno la larghezza delle strisce dei terreni agricoli; ne scaturiscono delle strade larghe 5/6 metri che scendono al mare dalle dorsali *prima, seconda e terza scola*, oppure nelle migliori condizioni sono larghe 7/8/10 metri e consentono una migliore accessibilità. Lo sviluppo di Triscina, non è mai stato legato al turismo, ma nasce come luogo di balneazione dove la popolazione ha trovato il giusto *compromesso tra vacanze estive e ritorno a casa* per gli emigranti. La necessità di passare in un posto tranquillo le proprie vacanze, il desiderio per il mare e la nostalgia di casa sono tra le principali ragioni che stanno dietro la costruzione di molti insediamenti abusivi costieri di seconde case, non soltanto in Sicilia, ma anche in altre parte d'Italia.

Triscina si presenta come un insediamento dalla forte vocazione ricreativa, ma senza particolari qualità urbane ed infrastrutturali. Le strade non hanno un nome, ma numeri e sono state asfaltate dai proprietari dei lotti. Mancano delle più elementari definizioni, come marciapiedi e illuminazione e rete fognaria; quest'ultima ancora assente viene sostituita da sistemi individuali di smaltimento in fosse biologiche e non. Le attività economiche presenti sono perlopiù commerciali stagionali, distribuite in prevalenza lungo il principale asse viario. Nella fascia dei 150 m dalla battigia non sono presenti attività commerciali, ad eccezione dei lidi sulla spiaggia. Le case sono quasi tutte villette, ad una o al massimo due elevazioni, alcune delle quali in un chiaro stato di degrado e abbandono architettonico, alcune senza identità, circondate da una vegetazione spontanea. Si rinvergono vaste aree libere naturali con fabbricati sparsi ed infine aree coltivate a orti e frutteti.



Figura 1 | Aggregato urbano di Triscina. Fonte: foto di Enzo Napoli.



Figura 2 | Insediamento a pettine di Triscina. Fonte: foto di Enzo Napoli.

### **Quadro degli strumenti urbanistici**

Sulla spinta della L.765/67 che incentiva i comuni non dotati di piani regolatori a munirsene, nasce nel 1973 sul territorio di Castelvetrano e quindi di Triscina il Piano Comprensoriale n.4. Negli anni '80 a seguito della legge sul condono edilizio n.47/85 è stato prodotto un piano di recupero, mai attuato e inserito nel 1994 nel P.R.G. redatto dal Comune di Castelvetrano e approvato nel 2000 per decorrenza dei termini.

La Regione Sicilia sospende per Triscina l'approvazione del PRG perché riteneva, fossero state fatte delle forzature, da parte della politica, che, nel tentativo di salvare alcune aree intensamente costruite della fascia dei 150 m destinava le suddette aree a zona "B".

La legge, infatti, prevede che il vincolo non si applica alle zone con destinazione "A" e "B", proprio per tenere conto dei comuni costieri che, con i loro centri urbani sul mare non potevano rispettare tale vincolo. Questo lungo iter termina nel 2008 con la dura presa di posizione da parte della Regione, che impone alcune prescrizioni che il Comune ha accettato di rispettare modificando il piano. La fascia dei 150 m rimane destinata *al servizio della fruizione del mare*, cioè non pianificata, senza tenere conto di tutte le costruzioni che vi insistono.

Agli inizi degli anni 2000, studi condotti da parte dell'Università di Palermo prevedevano di recuperare parte delle case ricadenti nella fascia dei 150 m di Triscina mediante la realizzazione di un progetto organico volto a sfruttare le potenzialità turistiche del territorio. Il tutto attraverso lo strumento urbanistico della STU (Società di trasformazione urbana). Il progetto si è arenato, perché è venuta meno la coerenza con il P.R.G – prerogativa fondamentale della STU - vigendo il vincolo di inedificabilità. Oggi il Comune di Castelvetrano si ritrova con una revisione di quel P.R.G (1994), redatto nel 2009 ed ancora non approvato. E' in fase di realizzazione un nuovo impianto di depurazione e di rete fognaria nella frazione di Triscina, per tale opera nel 2012 il Comitato interministeriale per la programmazione Economica (meglio conosciuto come CIPE) ha disposto un finanziamento per oltre 36 milioni di euro.

### **Analisi dello stato di fatto nella fascia dei 150 m dalla battigia**

A Triscina sono state individuate circa 5000 case costruite senza le prescritte autorizzazioni di legge. Sono state presentate circa 4000 domande di sanatoria, per la maggior parte concessionate e solo una minima parte ancora in corso di definizione.

Dai dati rilevati sul terreno, poiché non esistono dati ufficiali e da alcuni altri rilevati presso gli uffici comunali, emerge come nella fascia dei 150 m dal mare ricadono circa 500 case; delle quali circa 150 possono farsi risalire in data anteriore al 1976 (data di entrata in vigore della L.R. n.78/1976).

Di queste, una parte sono oggetto di sanatoria, in quanto dichiarate tra il 1° settembre 1967 e l'entrata in vigore della legge n.78/76, mentre la restante parte può considerarsi regolare, in quanto case costruite anteriormente al 1° settembre 1967 fuori dal perimetro del centro urbano. Restano 350 case illegali, a

norma della L.R. 78/76, di cui circa 130 sono state sottoposte all'acquisizione al patrimonio indisponibile del Comune, essendo state colpite da ordinanze di demolizione non ottemperate da parte dei proprietari; 220 case invece non risultano censite in quanto non hanno mai presentato domanda di sanatoria o fatto qualsiasi altra richiesta. L'acquisizione ha lo scopo di sottrarre il bene al proprietario, affinché il Comune provveda alla demolizione in via sostitutiva, con successivo addebito delle spese. Nessuna demolizione ad oggi è stata fatta, per la mancanza di fondi da parte della P.A. per sostenere tali costi. L'A.C. di Castelvetrano ha provveduto all'espletamento dei bandi per l'affidamento degli incarichi a professionisti ed imprese per l'esecuzione delle demolizioni. La suddetta fascia risulta pertanto non pianificata, sia dal punto di vista del recupero urbano, perché secondo la legge gli immobili non possono essere recuperati, sia dal punto di vista ambientale e paesaggistico. Da qui la fase di stallo che permane da oltre quarant'anni dalla approvazione della L.R. n.78/76, nella quale la legge rimane inapplicata, poiché le amministrazioni comunali non hanno le disponibilità economiche per provvedere alle demolizioni e forse neanche la volontà. I cittadini interessati, infatti, incuranti del vincolo di esproprio continuano ad utilizzare gli immobili di cui detengono le chiavi, senza aver mai ricevuto richiesta di affitto dalle varie amministrazioni che si sono succedute. Ci si trova in una duplice condizione: immobili non censiti in catasto ed immobili accatastati, ma acquisiti dal Comune come patrimonio indisponibile, su cui i *proprietari* non fanno nessun pagamento erariale, con relativo danno economico per le casse dello Stato.

L'assenza di pianificazione e servizi in questi luoghi genera un'immagine di abbandono e di decoro precario dell'ambiente dove niente può essere modificato. Tentativi di affrontare il problema con proposte di strumenti normativi hanno dimostrato la loro limitata prospettiva culturale poiché alla base non vi erano studi scientifici di riferimento, apparendo pertanto, come proposte di ennesime sanatorie.

Tabella I | Tabella riassuntiva degli immobili abusivi ricadenti nella fascia dei 150 m dalla battigia.

<b>150 circa</b>	sono da considerarsi "regolari" in quanto costruite prima del 1976 (anno in cui venne introdotta la L.R n°78)
<b>130 circa</b>	sono stati acquisiti al patrimonio indisponibile del comune per la demolizione
<b>220 circa</b>	non risultano censite in quanto non hanno mai presentato alcuna istanza di sanatoria o fatto qualsiasi altra richiesta



Figura 3 | Fascia costiera dei 150 m di Triscina. Fonte: fonte di Enzo Napoli.



*Figura 4* | foto di Antonio Pacino.



*Figura 5* | foto di Antonio Pacino.

### ***Dura Lex sed Lex* — Analisi dei costi**

Allo stato, la legge prevede l'abbattimento degli immobili abusivi. In tal senso la P.A. di Castelvetro, fatte le preliminari ingiunzioni e ordinanze, ha proceduto all'acquisizione al patrimonio indisponibile del comune dei suddetti immobili per le demolizioni e addebitarne i costi ai proprietari: anticipazioni di cui oggi il Comune non dispone.

Da alcune analisi, i costi delle operazioni di demolizione per singolo immobile (progetto, direzione lavori, oneri per la sicurezza, costi di demolizioni e di smaltimento dei materiali), ammontano a circa € 20.000. Se si moltiplica questo valore per i 130 immobili acquisiti, comporterebbe alla P.A. un costo di € 2.600.000. A questi vanno aggiunti altri 220 immobili (date dalla differenza tra le 500 case iniziali, le 150 regolari e le 130 acquisite), di cui non si conosce l'esistenza in quanto non hanno mai presentato alcuna istanza di sanatoria, né fatto qualsiasi altra richiesta. Se queste altre non censite (quindi illegali), dovessero essere abbattute, si avrebbe un ulteriore costo di demolizione di € 4.400.000 che sommati ai primi ammonterebbero a € 7.000.000. Bisogna considerare anche il recupero ambientale delle aree, che non sarebbe integrale, poiché sul territorio permarranno comunque 150 case regolari (costruite prima del '76) che resterebbero sparse a macchia di leopardo, non liberando di fatto l'intera area. A questo bel po' di edifici dovranno comunque essere garantiti servizi e collegamenti che oggi non hanno.

Infine è da considerare il costo del recupero ambientale che si stima in circa € 3.000.000 che sommati a € 7.000.000 comporterebbe una spesa complessiva di circa € 10.000.000.

Oggi il destino della fascia dei 150 m a Triscina rimane incerto, poiché qualsiasi strumento urbanistico volto al recupero degli edifici posti lungo la fascia dei 150 m contrasta con il vincolo di inedificabilità posto dalla L.R 78/76, a meno di derogare dalle previsioni di legge.

Studi pregressi su altre realtà più o meno analoghe, utilizzati a supporto di questa ricerca, mettono in evidenza le specificità delle realtà trattate in cui si è consumato l'abusivismo/informalità e che per tale motivo un determinato modello di pianificazione o una norma, valido per un territorio, non può essere valido per un altro.

Tanto il vincolo quanto la demolizione, cui è sottesa l'idea generale di ripristino dello stato dei luoghi<sup>1</sup>, hanno dato prova di essere strumenti poco efficaci in un contesto di regolazione diffusa e di opacità del diritto. Il vincolo stabilito geometricamente (150 m dal mare), la demolizione automatica, che non si relaziona nei fatti con nessun sito specifico, sono ispirati al tentativo di recuperare una frontiera di naturalità oramai estinta.

Tabella II | Analisi dei costi di abbattimento degli immobili irregolari a Triscina.

**150 immobili dei 500 in questione sono "regolari" perché costruiti anteriormente alla L.R 78/76 e condonati, e/o costruiti anteriormente al 1° settembre 1967**

Costo medio di demolizione di un singolo immobile € 20.000 (progetto, direzione lavori, oneri per la sicurezza, costi di demolizioni e di smaltimento dei materiali)

	n° immobili	costo medio di demolizione	
Immobili acquisiti al patrimonio indisponibile del comune	130		
Immobili non censiti (rilevazione aerofotografica)	220		
Totale	350	€ 20.000	€ 7.000.000,00
Costo recupero ambientale dell'area			€ 3.000.000,00
<b>Totale costo delle demolizioni</b>			<b>€ 10.000.000,00</b>

### **Quali interrogativi?**

L'obiettivo di questo studio non è stabilire se e quali edifici demolire o recuperare, né porre soluzioni ad una problematica così vasta e complessa, piuttosto vuole fare emergere un dibattito che, nei luoghi interessati sono ancora *in nuce*, e spesso avvengono in termini legalistici repressivi o salvifici di condonabilità degli immobili.

<sup>1</sup> Zanfi F. (2009) – Città latenti – Tratto da Scenari dell'abitare abusivo – Luciano Editore Agrigento.

A Triscina non si è in presenza di un ecomostro che una volta abbattuto si restituiscono i luoghi all'ambiente naturale, ma di un tratto di costa lungo circa 4,5 chilometri variamente oltraggiato, per cui nasce spontaneo chiedersi:

1. È corretto, dopo quarant'anni dall'imposizione del vincolo, mantenere questo stato di incertezza e di abbandono ambientale, urbano e giuridico di una così importante parte di territorio?
2. È saggio sostenere un tale costo per ritrovarsi un ambiente non del tutto recuperato alla natura ed alla sua funzione di filtro con il mare?
3. È opportuno prendere in considerazione la proposta di Legambiente Sicilia di rinaturalizzare le dune di Triscina attraverso la delocalizzazione delle case esistenti nella fascia dei 150 m in un'area di nuova edificazione?
4. È opportuno sacrificare un patrimonio immobiliare, oggetto di aspirazioni e di desideri di rivalse sociale da parte degli abitanti, che pur se talvolta di scarsa qualità, costituisce comunque un valore economico (se non altro per l'investimento economico e sociale) per i proprietari e per l'intera collettività?

Osservando gli immobili, le architetture nella loro grana più minuta – un habitat friabile e di bassa qualità che inizia a disgregarsi a nemmeno una generazione di distanza dalla sua costruzione, talvolta eroso dall'incuria e dall'abbandono, colonizzato talvolta dalla natura – potremmo in ultima istanza immaginare di gestire il loro deperimento, la loro spontanea rinaturalizzazione e il loro ritorno al paesaggio in un orizzonte temporale medio lungo. Ammettendo che anche questo sia un esito possibile:

5. È auspicabile per una città inseguire la prospettiva del suo esaurimento?
6. O piuttosto, pensare ad una sua rivalutazione economica e riqualificazione in un'ottica di diverso approccio metodologico progettuale?
7. E l'eventuale riqualificazione ed il conseguente sviluppo economico che ne conseguirebbe, potrebbe ripagare il danno ecologico ambientale?

### **Quali risposte?**

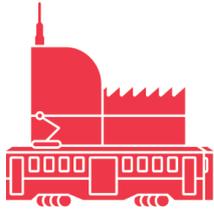
Senza con ciò voler porre certezze che nessuno ha, può riuscire agevole al dibattito darsi anche alcune risposte

1. La non decisione di demolire o recuperare la suddetta fascia dei 150 m non salvaguarda l'ambiente, che rimane abbandonato a se stesso perché nessun intervento privato o pubblico può essere fatto; non aiuta i cittadini che rivendicano chiarezza sulla sorte dei loro immobili; non aiuta le P. A. strette tra le rivendicazioni dei cittadini e l'applicazione delle leggi; non aiuta lo Stato nell'affermazione del Diritto.
2. Nel caso di demolizione ci si troverebbe con case regolari sparse a cui, come già detto, dovranno comunque essere garantiti servizi e collegamenti con ulteriore invasività del territorio, senza avere la remissione naturale integrale della fascia di costa.
3. La domanda posta da Legambiente alla P.A. di delocalizzazione ed inevasa per ragioni di carattere politico ed economico, comporterebbe l'aggiunta ai costi di demolizione anzidetti, quelli di acquisizione delle aree di costruzione delle nuove case, risultando ulteriormente onerosa.
4. Depauperare risorse economiche investite nella realizzazione di un così vasto patrimonio immobiliare, frutto di aspirazione e di sacrifici di una massa di popolazione, che non riguarda solo Triscina ma le coste in generale siciliane e dell'Italia centro-meridionale, pone sicuramente un problema etico, giuridico ed economico non indifferente, che oggi ci fa permanere in questa fase di stallo.
5. Il deperimento naturale degli immobili, pone un problema temporale simile per certi versi a quello dei rifiuti lasciati nell'ambiente. Quanto tempo questi vi resterebbero a fare brutta mostra di sé creando problemi igienico-sanitari e di decoro, senza confliggere anche con la sensibilità di tutti e soprattutto di chi oggi ne vorrebbe a gran voce l'abbattimento.
6. Un nuovo approccio metodologico alternativo a tutti i precedenti sulla base delle realtà esplorate nel contesto del lavoro svolto e del sentire di autorevoli voci di studiosi e accademici, potrebbe essere la strada praticabile.
7. L'eventuale riqualificazione potrebbe ripagare il danno ambientale poiché non è del tutto compromesso; esistono ancora aree libere da restituire alla natura e, con qualche demolizione funzionale, si potrebbe pervenire ad un progetto organico di recupero ambientale, anche in senso naturalistico. Un intervento qualificato del mondo accademico con le conseguenti ricadute economiche per l'accresciuta valorizzazione dell'area, avrebbe sicuri effetti positivi sullo sviluppo socio-economico.

È su quest'ultima prospettiva che si ritiene possano essere sviluppate le strategie e le ricerche; oggi più che mai che a Triscina stanno per realizzarsi il sistema di rete fognaria e di depurazione. Tutto ciò andrebbe nella direzione di un rilancio e di un recupero secondo l'attuale vocazione turistica.

### **Riferimenti bibliografici**

- Cannarozzo T. (2007), *Agrigento: riflessioni e proposte per un progetto di futuro, Scenari dell'abitare abusivo*, Università di Palermo, Agrigento.
- Clementi Alberto (1995), "Città mediterranee" - Mediterraneo Città, territorio, economie alle soglie del XXI° secolo" vol.1 – CRESME Roma - Ed. FONSPA.
- Comune di Castelvetrano, PC n°4 1973 – P.R.G 1994.
- Curci F. (2006) – Tesi di laurea *Ripensare i paesaggi abusivi, idee germinali di un processo di modificazione a Porto Cesareo (Lecce)*, Politecnico di Milano.
- Curci F. (2012) - Tesi di Dottorato *The Informal Component Of Mediterranean Littoralization*, Politecnico di Milano.
- Guerrera G. (2003) – *Sicilia città dei tre mari*, Maltemi editore, Roma.
- Nocifora E. (1994), *La città inesistente. Seconda abitazione e abusivismo edilizio in Sicilia*, Franco Angeli, Milano
- Regione Siciliana – Assessorato Territorio E Ambiente Dipartimento Dell' Urbanistica - *Rapporto sull' abusivismo edilizio e sullo stato di definizione dei procedimenti amministrativi*.
- Trombino G. - *Studio dei processi di urbanizzazione in Sicilia, con particolare riferimento alla fascia costiera*, Università di Palermo – DPCE.
- Vitrano R.M. (2007), *I Convegno internazionale, Scenari dell'abitare abusivo*, Luciano editore, Agrigento.
- Vitrano R.M. (2012), *Unsustainable living*, Alinea editrice, Firenze.
- Zanfi F. (2007), *Città latenti. Abusivismo edilizio nell'Italia contemporanea*, tesi di dottorato, relatore: Patrizia Gabellini, Facoltà di Architettura e Società, Politecnico di Milano.
- Zanfi F. (2008), *Città latenti Un progetto per l'Italia abusiva*, Bruno Mondadori, Milano.



Atti della XIX Conferenza Nazionale SIU  
**CAMBIAMENTI. Responsabilità e strumenti  
per l'urbanistica al servizio del paese**  
Catania, 16-18 giugno 2016

 Planum Publisher  
ISBN 9788899237080

## **Abusivismo in Sicilia, dal Piano di Recupero alla rigenerazione urbana. Il caso di Misilmeri**

**Silvia Verace**

Email: [silviaverace@gmail.com](mailto:silviaverace@gmail.com)

Tel: +39 3896512901

### **Abstract**

Il fenomeno dell'abusivismo in Sicilia ha prodotto realtà urbane fortemente degradate e disaggregate, motivo per cui, nel 1985, la Regione Siciliana ha istituito uno specifico strumento urbanistico denominato Piano di Recupero. Nato dal riconoscimento dell'impossibilità di attivare un processo di riqualificazione degli ambiti di edificazione abusiva attraverso gli strumenti urbanistici generali, il Piano di Recupero, avrebbe dovuto almeno garantire una minima urbanizzazione nei contesti urbani di maggiore consistenza, attraverso norme urbanistiche assai elementari e soprattutto attraverso l'attivazione di specifiche risorse finanziarie.

Tale strumento, benché largamente applicato, non ha però raggiunto i risultati attesi per due principali ragioni: l'inadeguatezza degli stanziamenti e la riduttività progettuale dei piani redatti.

Le numerose sanatorie che si sono succedute negli anni sono la dimostrazione di quanto la pratica abusiva sia ancora intensa e di come non sia stata pensata una soluzione efficace che controlli a monte le attività di edificazione. Oggi è tempo di riaprire il dibattito e pensare a soluzioni adeguate alle esigenze del territorio contemporaneo. Gli agglomerati abusivi sono entrati a far parte a pieno titolo delle realtà urbane nella loro totalità e gli interventi su di essi devono dunque essere pensati simultaneamente e coerentemente alla pianificazione dell'intero organismo urbano.

**Parole chiave:** Regulation, Environment, Urban Regeneration.

### **Abusivismo in Sicilia, l'esperienza dei Piani di Recupero**

Il fenomeno dell'abusivismo in Sicilia si è manifestato in una realtà urbana e territoriale dove scarsamente incisiva era stata l'azione urbanistica e altrettanto scarso il dibattito sulle sue prospettive. Il suo sovrapporsi ai precedenti irrisolti problemi urbanistici, ha contribuito a configurare una situazione di assoluta emergenza, di fronte al quale il legislatore regionale ha dovuto attivarsi.

In un contesto più che mai contorto e burocraticamente complicato, la pianificazione territoriale ha inevitabilmente prodotto soluzioni inefficaci e inadeguate. Il Piano Regolatore è nato nel 1942, e tuttora sopravvive, come strumento il cui scopo essenziale è quello di effettuare le scelte allocative per il soddisfacimento dei fabbisogni edilizi aggiuntivi. La forma che il piano ha assunto è di conseguenza quella di un azionamento fortemente diversificato avente lo scopo essenziale di dosare l'edificazione, sostenuto da un telaio infrastrutturale che dovrebbe rendere congruenti le scelte localizzative.

Ma nel momento in cui i fabbisogni aggiuntivi sono diminuiti e le nuove parole chiave delle politiche urbanistiche sono diventate recupero, riqualificazione, ricucitura, l'obsolescenza del piano tradizionale si manifesta con assoluta evidenza.

Una siffatta consapevolezza, che sta alla base delle recenti disposizioni legislative, sembra potersi riconoscere anche nella strumentazione urbanistica attraverso la quale la Regione Siciliana, qualche decennio fa, ha tentato di governare il processo di riqualificazione delle parti del territorio interessate all'abusivismo.

Lo strumento del Piano di Recupero, istituito con la L.R. 37/85, è nato infatti dal riconoscimento dell'impossibilità di attivare un processo di riqualificazione degli ambiti di edificazione abusiva attraverso

lo strumento del piano generale e dalla necessità di avvalersi di un nuovo strumento di pianificazione che consentisse di legare strettamente il momento progettuale con quello di programmazione delle risorse finanziarie. L'emanazione della L.R. 37/85 rappresenta dunque il momento conclusivo di un lungo dibattito che ha avuto, nei primi anni ottanta, toni accesi e che ha visto la mobilitazione di tutta la gamma di operatori interessati al fenomeno.

Fino a quel momento la Regione, con obiettivi modesti e vaghezza delle disposizioni normative, aveva previsto una semplice perimetrazione degli agglomerati abusivi dell'Isola, nell'intento di circoscriverne gli effetti e di consentire interventi di prima emergenza.

Correggendo il tiro, la L.R. 37/85, puntava su uno strumento nuovo nella finalità e nell'articolazione progettuale, ma supportato dalla consolidata struttura giuridica del piano particolareggiato.

Il Piano di Recupero infatti consentiva di intervenire ad una scala e con metodologie adeguate agli obiettivi di riqualificazione architettonica e funzionale. Il progetto non doveva pervenire ad una astratta suddivisione in zone, ma piuttosto ridefinire l'articolazione degli spazi urbani, precisandone caratteri architettonici e funzionali, senza dover tenere conto delle rigide quantità definite a priori (gli standard) ma facendo derivare anche le scelte quantitative da una considerazione delle caratteristiche del contesto nel quale le nuove opere dovevano inserirsi.

Quasi la metà dei comuni siciliani (193 su 394) ha così proceduto al primo adempimento previsto dalla norma, consistente nell'individuazione degli agglomerati abusivi sui quali intervenire successivamente con i piani particolareggiati.

Già in questa fase però si è manifestata un'aspra conflittualità tra molti comuni e gli uffici dell'Assessorato Regionale del Territorio e dell'Ambiente, che ha finito per pregiudicare l'intera applicazione della legge. La legge istituiva uno specifico capitolo per il finanziamento dei Piani di Recupero, ma gli stanziamenti previsti si sono dimostrati, già attraverso le prime progettazioni esecutive, assolutamente inadeguati rispetto ai costi effettivi delle operazioni di recupero. Si è trattato di un clamoroso errore di valutazione commesso dal legislatore regionale, il quale dimostrò di non avere chiara cognizione dello sfascio determinato in tutto il territorio siciliano dall'abusivismo.

Per rimediare all'errore, e non potendo certo adeguare gli stanziamenti alle reali necessità, gli organi regionali hanno ridotto il più possibile il numero di piani approvati, ricorrendo ad interpretazioni restrittive, senza nulla concedere a valutazioni diverse da quelle relative agli aspetti formali e procedurali. Per rendersi conto di quanto fin qui sostenuto è sufficiente scorrere l'elenco dei comuni che si sono dotati di Piani di Recupero e valutare quanti e quali di essi siano riusciti a renderli realmente esecutivi. È il caso di Siracusa, Ragusa, Bagheria, Mazara, Vittoria, e tanti altri comuni, indiscutibilmente interessati al problema dell'abusivismo, i cui piani sono stati annullati d'ufficio e resi inoperanti per problemi di interpretazione normativa e per la presenza di errori procedurali.

L'interpretazione restrittiva della norma da parte dall'Assessorato è ciò che più di ogni altra cosa ha contribuito a svuotare di significato l'esperienza dei Piani di Recupero e che ha complessivamente trasformato questa vicenda in una delle pagine più negative della politica urbanistica regionale: negativa per i costi che ha comportato la redazione e l'iter formativo di piani assolutamente inutili, negativa per le aspettative che ha inutilmente ingenerato, negativa infine perché ha costituito una dimostrazione inconfutabile dell'incapacità dei nostri apparati comunali e regionali di chiudere il capitolo dell'abusivismo e di riappropriarsi del governo delle trasformazioni urbanistiche.

Altro motivo dell'esito negativo di tale esperienza è addebitabile alla riduttività progettuale dei piani redatti e con particolare chiarezza da quei piani che riguardano territori dotati di particolari valenze paesaggistiche e ambientali, per i quali solo un progetto di riqualificazione architettonica e urbanistica sarebbe valso a modificare lo stato di destrutturazione indotto dall'abusivismo.

In questo contesto, nella primavera del 1995, è stata scritta la parola fine ad un capitolo della politica urbanistica siciliana, aperto dal legislatore regionale con disposizioni complessivamente inadeguate, che per quasi dieci anni ha impiegato l'attività amministrativa e tecnica di almeno la metà dei comuni siciliani oltre che degli uffici regionali e che, salvo poche eccezioni, non ha prodotto risultati degni di rilievo.

### **Dagli anni 90 ad oggi**

Dagli anni novanta ad oggi il dibattito si è drasticamente interrotto ma il problema non si è di certo rimarginato.

Tramite il SIAB (Sistema Informatico per l'Abusivismo Edilizio), strumento fornito dall'organo regionale con l'obiettivo di avere un quadro completo sul fenomeno dall'abusivismo contemporaneo, emergono infatti dati allarmanti. La 'Relazione sull'abusivismo edilizio e sullo stato di definizione delle istanze di

sanatoria edilizia' del dicembre 2010, pur non fornendo dati esatti, in quanto subordinati alla preventiva trasmissione da parte dei comuni delle informazioni, fornisce un quadro sufficientemente chiaro sulla consistenza del fenomeno ancora oggi.

Per quanto riguarda gli abusi esistenti al 2010, si raggiunge un numero pari a 3.689 violazioni edilizie, di cui 710 quelle con maggiore impatto sul territorio, riguardanti cioè nuove costruzioni con consumo di suolo. Di particolare rilevanza è inoltre il dato secondo cui sulle 2.541 nuove violazioni accertate, il 2,4% ricade in aree soggette a vincolo di inedificabilità assoluta, in particolare, al vincolo riguardante la fascia di rispetto dei 150 mt dalla battigia, al vincolo archeologico e vincolo di parco.

Per quanto riguarda le sanatorie edilizie al 2009, su 390 comuni, per le 3 leggi di sanatoria (L.L. 47/85; 724/94; 326/03) emerge che 770.698 istanze sono state presentate ai comuni i quali, con estrema lentezza, prendono in esame circa il 4% annuo delle stesse, il cui iter procedurale dovrebbe essere già concluso.

Solo la per una minima parte di edifici abusivi sono state previste attività di demolizione, in particolare quelli che ricadevano in aree soggette a vincolo assoluto o di arretramento; nella restante parte del territorio soggetto a vincolo relativo, con carattere di inedificabilità, ma subordinato al rilascio di parere (zone SIC, ZPS, aree sottoposte vincolo ambientale, paesaggistico e idrogeologico) sono state invece sbloccate decine di migliaia di pratiche.

Ciò dimostra come la pratica abusiva sia ancora intensa e come non sia stata ancora pensata una soluzione efficace che controlli a monte le attività di edificazione, ponendo definitivamente rimedio ai guasti determinati dall'abusivismo.

Oggi è tempo di riaprire il dibattito e pensare a soluzioni ad ampio respiro, adeguate alle esigenze del territorio contemporaneo, che trovino una chiave efficace per il futuro immaginando nuove realtà urbane. È necessaria una modifica radicale della cultura della pianificazione territoriale regionale, e ciò può avvenire sulla scorta di quanto sta accadendo a scala nazionale, considerando nuovi modi e tecniche di pianificazione urbana.

### **Rigenerazione urbana come chiave di intervento**

La rigenerazione urbana è un tema centrale nel dibattito sulle politiche territoriali nel Nostro Paese che, se applicato alla realtà dei centri siciliani interessati da diffuse pratiche abusive, può offrire una nuova e convincente chiave di intervento.

Bisogna però entrare nel merito di ciò che significa 'rigenerazione urbana' e in cosa si differenzia dall'urbanistica tradizionale: «Per rigenerazione non dobbiamo intendere perciò il semplice cambio di nome per le tradizionali forme di ristrutturazione e riqualificazione urbanistica, basate essenzialmente su una perimetrazione di comparti, bensì un diverso approccio che trovi ragioni di sviluppo per le aree interne alla città (...)» (Imberti, 2013: 12).

Questo nuovo modo di 'fare urbanistica' si basa su paradigmi quali conservazione, sostituzione, sostenibilità, sicurezza, mobilità.

Il paesaggio urbano precario e disaggregato prodotto dai fenomeni di edificazione selvaggia e deregolamentata deve essere oggetto di nuovi progetti volti a riempire i vuoti urbani e ricucire o disegnare ex novo la maglia infrastrutturale delle città. Riempire i vuoti urbani è infatti indispensabile per limitare il consumo di suolo, densificando e ricompattando aree urbane slabbrate e incompiute.

Ulteriori azioni mirate, basate su strategie di mitigazione, compensazione e perequazione, sono già in atto, ma è una soltanto una visione su larga scala e a lungo termine che può produrre esiti risolutivi.

È necessario quindi fornire nuovi strumenti urbanistici e meccanismi regolativi che consentano di avviare questo processo di rigenerazione urbana e che siano svincolati da complesse strutture burocratiche, che propongano strategie che superino la rigidità delle regole, pensate per la città, ben oltre il suo essere un insieme di comparti pubblici e privati, ma un luogo che si vive, si abita e si consuma.

Ciò può e deve essere supportato da specifiche attività di *collaborative planning*, divenendo un vero e proprio «progetto condiviso – inteso come – un prodotto multi-autoriale, una condivisione di sensibilità diverse. Significa immaginare il futuro della città come frutto di una visione collettiva che si compone nel documento di piano (...)» (Ricci, 2014: 80).

Tali strumenti dovrebbero trovare fondamento innanzitutto su un'analisi attenta delle potenzialità del territorio e delle sue ragioni economiche e sociali, e dovrebbero reggersi su un sistema di pianificazione semplificato che consenta facilmente di giungere alle fasi attuative del processo.

Oggi in Italia e soprattutto in Sicilia la cultura urbanistica è una cultura superata, che necessita di una radicale innovazione. Serve dunque rendere applicabile questo nuovo approccio, in particolare, in quelle parti di territorio in cui gli effetti del mancato controllo non sono più circoscrivibili.

Le aree generate da fenomeni di abusivismo sono caratterizzate dall'assenza di un tessuto consolidato ed hanno prodotto violente modificazioni del paesaggio e degli equilibri sociali, che hanno accentuato fenomeni di marginalizzazione e degrado. Si deve intervenire su queste aree ridistribuendo attività e attrattori che favoriscano la mobilità e che attivino interazioni tra i luoghi. Le strategie di rigenerazione mirano dunque alla creazione di nuove centralità e quindi ad un progressivo riequilibrio dei rapporti periferia-centro, città-ambiente.

Per consentire una così profonda rivoluzione occorrerebbe una grande riforma strutturale e intense attività di coordinamento tra i vari attori, pubblici e privati, mirata a snellire il sistema di pianificazione, con un unico piano che sia esso stesso programmatico e operativo.

È fuor di dubbio che progetti così interpretati, abbiano dei costi maggiori rispetto ai tradizionali interventi, deve esserci dunque profonda coscienza e volontà di azione che vada oltre le mere considerazioni di carattere economico che e che veda in questa 'rivoluzione' la possibilità di attivare nuove economie basate su turismo, mobilità ed ecologia.

### **Il caso di Misilmeri**

Uno dei contesti urbani fortemente interessati dai fenomeni di abusivismo e dall'esperienza della pianificazione di recupero, è la periferia di Misilmeri, popoloso centro urbano dell'area metropolitana di Palermo, situato nella valle del fiume Eleuterio, attorno ai ruderi del castello arabo-normanno.

Il comune si mosse per la redazione del Piano di Recupero sulla scorta dell'inadeguatezza dell'allora vigente piano di fabbricazione, il quale non aveva risposto alle esigenze abitative tanto che, le zone di espansione in esso previste, furono oggetto di una occupazione indiscriminata, accompagnata dal manifestarsi sempre più di spinte speculative dettate dalla coscienza diffusa che l'abusivismo sia un dato permanente e non eliminabile, comportando il sorgere di interi agglomerati edilizi destinati a residenza primaria e di innumerevoli edifici sparsi nel territorio.



*Figura 1* | Misilmeri, gli effetti dell'abusivismo sul territorio. Fonte: Elaborazione dell'Autore.



*Figura 2* | Misilmeri, gli effetti dell'abusivismo sul territorio. Fonte: Elaborazione dell'Autore.

Tale disordine urbanistico ha procurato grandi lacerazioni che, se non irreversibili, sicuramente difficili da rimediare e tali che, anche il Piano di Recupero, non riuscì a farvi fronte.

Il piano individuava quattro ambiti urbanistici, costituiti da sette agglomerati abusivi su cui intervenire e dato che, il comune di Misilmeri si estende per circa 7000 ettari, e che gli ambiti urbanistici identificati occupavano una superficie totale di 630.000 mq (di cui ambito 1: 171.000 mq; ambito 2: 191.610 mq; ambito 3: 200.000 mq; ambito 4: 70.000 mq), si intuisce facilmente come la condizione fosse estremamente seria. In fase di indagine preliminare emerse un quadro allarmante per lo stato delle urbanizzazioni primarie e per le carenze igienico-sanitarie: si trattava di zone dissestate, soggette ad un notevole degrado ambientale e prive di un disegno urbano, collegate con in resto del territorio attraverso strade con sezioni ridottissime e non sempre asfaltate.

Per ogni singolo comparto furono prese in considerazione tutte le costruzioni esistenti, senza distinzione tra edifici abusivi e non, anche perché non in grado di farlo. Emerse la prevalenza di isolati lineari lungo l'orientamento stradale, non costituiti da blocchi uniformi, ma da una serie di elementi a se stanti, con caratteristiche peculiari proprie: edifici alti e bassi, con quote di ingresso a livelli diversi e coperture dalle forme più varie. La tipologia edilizia era quasi sempre quella tipica, con il piano terra adibito ad attività artigianale o commerciale, e piani alti destinati ad abitazione.

Il Piano di Recupero prevedeva, oltre alla urgente realizzazione delle urbanizzazioni primarie, di recuperare i vuoti urbani ed i servizi esistenti all'interno o nelle vicinanze degli agglomerati, migliorare la viabilità ed attivare strategie di controllo dell'edificabilità nelle zone ancora libere. Prevedeva inoltre la realizzazione di spazi pubblici attrezzati a parco, per il gioco e lo sport, per attrezzature dell'istruzione e parcheggi.

Nonostante il piano giunse alla fase di approvazione nell'aprile del 1995, per le motivazioni sopraesposte, anche questa esperienza è da considerarsi fallita, dato che, ben poco di quanto previsto dal piano venne poi realizzato.

Oggi il territorio di Misilmeri è disciplinato dal Piano Regolatore Generale, approvato nel giugno 2006, il quale, a testimonianza dei quasi inesistenti effetti della pianificazione di recupero, vengono identificate, in corrispondenza degli ex agglomerati abusivi, le cosiddette zone B di recupero (zone Br).

Sulla base degli studi effettuati in materia di rigenerazione urbana, si è proceduto dunque alla redazione di un'ipotesi di piano di rigenerazione urbana con un dovuto approfondimento riguardante gli ambiti urbanistici che furono oggetto della pianificazione di recupero. In particolare, dopo un esame analitico delle condizioni urbanistiche in cui si trovano oggi tali quartieri, si è ipotizzato un complessivo piano di rigenerazione urbana che, legando il centro antico e le periferie, inserisce la necessaria riqualificazione infrastrutturale dei quartieri abusivi all'interno di un processo unitario di riqualificazione urbana.

Dalle analisi sulla consistenza edilizia effettuate emerge che ancora oggi tali quartieri hanno mantenuto un assetto inorganico e disordinato, in cui la maggior parte delle strade non sono a norma e la gli edifici permangono nella loro condizione di abusivi, anche in virtù dell'inadempienza delle amministrazioni locali nel non procedere né alle demolizioni né alle sanatorie. Ciò si evince dalla  Circolare sull'applicazione dell'articolo 17 della L.R. 4 del 16/04/2003 – Perizie sulle sanatorie amministrative  in cui si palesa la situazione di disagio dovuta all'accumularsi di migliaia di pratiche di condono, relative alle tre sanatorie edilizie (47/85; 724/94; 326/2003), imponendo l'applicazione di misure di snellimento per consentire l'accelerazione e la chiusura delle pratiche in corso.

Gli obiettivi strategici della proposta di rigenerazione urbana sono riconducibili a tre azioni-chiave: connettere, riconfigurare e mettere a sistema. Gli obiettivi specifici del piano, riguardano azioni sul sistema di mobilità, la ri-funzionalizzazione di aree dismesse, l'integrazione e la valorizzazione del patrimonio esistente.

Partendo dagli elementi caratterizzanti del territorio, il progetto si basa sulla volontà di restituire a Misilmeri la sua unicità, certamente riconducibile alla preesistenza dell'Orto Botanico nel centro storico della città.

È stata effettuata una prima revisione del P.R.G. vigente, finalizzata all'adeguamento dello stesso alle attuali esigenze, comprendente la riduzione delle zone C; la razionalizzazione delle zone Br e delle infrastrutture previste; l'individuazione di una nuova spina di servizi situata a sud-ovest del centro abitato; l'individuazione di un nuovo sistema del verde costituito da un nuovo parco urbano, dall'ampliamento del ambito fluviale, dalla realizzazione di aree verdi di corona urbana e dal ripristino dell'orto botanico originario.

In particolare si è proceduto alla progettazione di un nuovo sistema integrato del verde, imperniato sulla realizzazione di un sistema di orti botanici diffusi connessi ad una nuova rete infrastrutturale ecologica.

Con gli orti urbani diffusi, insieme all'inserimento di nuovi 'attrattori', come il bike e car-sharing, aree destinate a workshop e laboratori creativi, si intende riconfigurare il centro abitato ed innescare meccanismi di mobilità interna che possano stimolare l'interesse della popolazione a partecipare e interagire in maniera diretta con il proprio territorio ed incentivare l'attività turistica.

Il progetto prevede inoltre la riqualificazione delle aree verdi esistenti, come il Parco della Rocca di Ciovale e il Parco del Castello, e la valorizzazione del prodotto agricolo attraverso una grande rete ecologica e spazi dedicati al km 0.

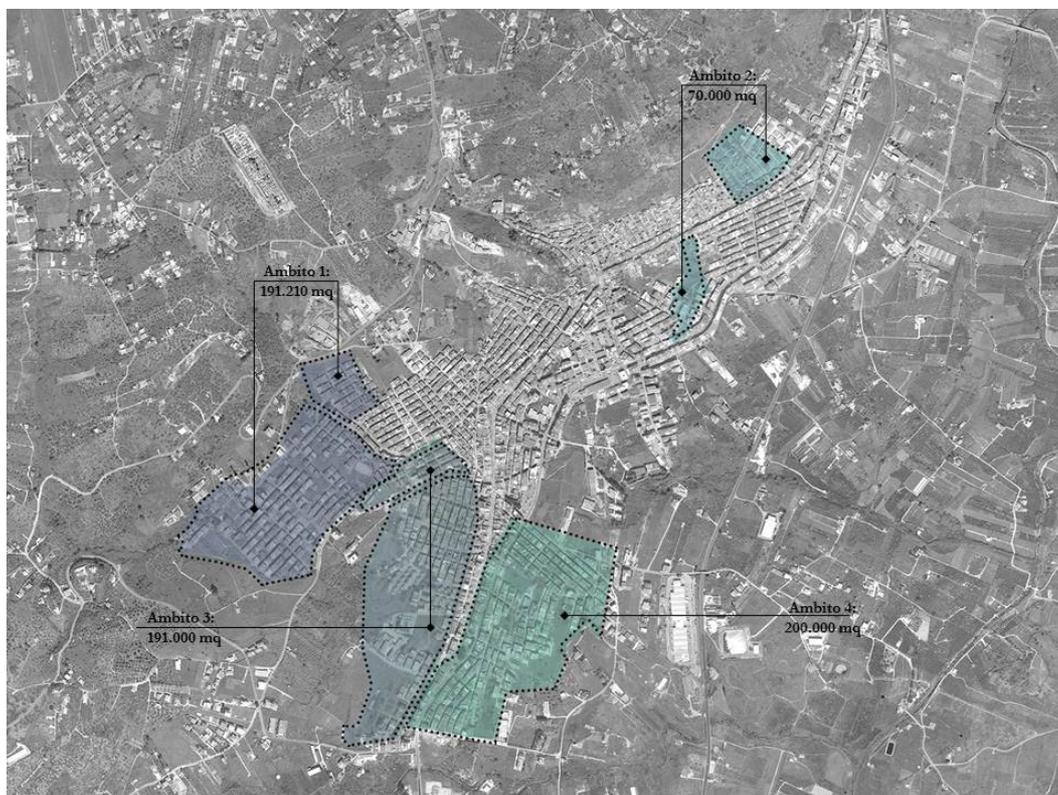


Figura 3 | Misilmeri, Piano di Recupero. Individuazione degli ambiti urbanistici e degli agglomerati abusivi oggetto del piano  
Fonte: Elaborazione dell'Autore.

Il progetto, sviluppato come esercizio teorico, può però porsi come esempio di Piano di Rigenerazione Urbana per simili contesti. Data la diffusione che il fenomeno dell'abusivismo ha avuto, ed ha ancora oggi nel territorio siciliano e considerato il permanere, in moltissimi comuni, di condizioni fortemente critiche per quanto attiene le dotazioni infrastrutturali e la qualità ambientale, si ha ragione di ritenere che la sperimentazione di nuovi strumenti di intervento possa aprire importanti e promettenti prospettive di lavoro per l'urbanistica siciliana.

### Riferimenti bibliografici

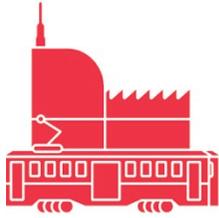
De Francis G. (1997), *Rigenerazione urbana, il recupero delle periferie in Europa, strategie, gestione e strumenti operativi*, Eidos, Napoli.

Imberti L. (2013), "Rigenerazione Urbana", in *Urbanistica Informazioni*, no. 251, p.12.

Ricci M. (2014), "Riduzione, riuso e riciclo: le uniche strategie sostenibili in grado di esprimere innovazione e bellezza dopo la grande crisi", *Sulla città futura*, GreenTrenDesign Factory, pp. 69-80.

### Sitografia

Pubblicazione dello scritto *La Pianificazione Urbanistica nello spirito di Territorio zero, guardando al limite come risorsa*, a cura dell'Arch. Celona, disponibile sul sito Cetri-Tires, sezione Press, Archivio. anno 2013  
<http://cetri-tires.org/press/2013/la-pianificazione-urbanistica-nello-spirito-di-territorio-zero-di-carmelo-celona/>.



Atti della XIX Conferenza Nazionale SIU  
**CAMBIAMENTI. Responsabilità e strumenti  
per l'urbanistica al servizio del paese**  
Catania, 16-18 giugno 2016

 Planum Publisher  
ISBN 9788899237080

## Mafie e abusivismo edilizio: convergenze e distanze

**Alberto Ziparo**

Università di Firenze  
DIDA - Dipartimento di Architettura  
Email: [alberto.ziparo@unifi.it](mailto:alberto.ziparo@unifi.it)

**Andrea Alcalini**

Università di Firenze  
DIDA – Dipartimento di Architettura  
Email: [andreaalcalini@hotmail.it](mailto:andreaalcalini@hotmail.it)

### Abstract

In alcune aree del Sud Italia, l'insediamento mafioso corrisponde ad un preciso spazio geografico e sociale, un *habitat* territoriale segnato da logiche criminali e pratiche abusive. In questi territori, la vivibilità degli spazi è condizionata pesantemente da forti sregolazioni che si manifestano attraverso caratteri propri: degrado ambientale, abusivismo edilizio, carenza di spazi pubblici. Ma quanto di tutto questo è attribuibile solo alle mafie?

Anche se i gruppi mafiosi, da sempre, si caratterizzano per una forte specificità territoriale, e anzi, il cosiddetto «controllo del territorio» in competizione con l'autorità statale, è una loro forma essenziale; sembra un esercizio interessante quello di approfondire lo studio delle relazioni che possono esserci tra «signoria mafiosa» e usi abusivi del territorio. Qual è il ruolo del crimine organizzato riguardo l'abusivismo edilizio? Esiste cioè un abusivismo di mafia? Ci sono differenze tra territori più o meno mafiosi? E, in questi termini, come dovrebbe agire la pianificazione urbanistica?

**Parole chiave:** social exclusion, regulation, social practices.

### 1 | Introduzione

In alcune aree del Sud Italia, l'insediamento criminale corrisponde ad un preciso spazio geografico e sociale, a uno stabile habitat territoriale stretto, in generale, tra logiche sregolative<sup>1</sup> e pratiche abusive. «Intere regioni sono segnate – nel territorio e nelle pratiche sociali – dagli effetti perversi, ma ritenuti ormai naturali, di queste pratiche di lungo corso» (Donolo 2015: 12). Nonostante diversi autori provenienti dalla sociologia, dalla storia, ecc. ormai da tempo abbiano sottolineato l'importanza di concentrarsi sulla «dimensione territoriale» del fenomeno mafioso e dei perversi effetti di esso su territorio e paesaggio, è singolare constatare che negli ultimi anni, i contributi della disciplina urbanistica in merito, non abbiano prodotto un dibattito costruttivo e continuo<sup>2</sup>.

1 Si fa riferimento al concetto avanzato da Carlo Donolo, secondo cui la «sregolazione» può essere anche un «progetto deliberato» (Donolo 2001: 19), mentre i «regimi sregolati costituiscono condizioni permissive e facilitanti per la criminalità più o meno organizzata.» (Donolo 2001: 19-20).

2 «Le grandi questioni nazionali dimenticate» come ci ricorda Carlo Donolo: «la presenza anche latente di questioni nazionali rimosse e dimenticate rivela il deficit della democrazia rappresentativa e della capacità di governo tipiche del nostro tempo. Non sono confinabili in tematiche settoriali, ma rivelano l'intero intreccio delle questioni irrisolte, perfino fastidiose, l'ombra del passato che non passa e si vendica sul presente e sul futuro. Mostrano la fragilità della convivenza civile, del contrasto sociale, le gambe storte delle stesse speranze di futuro» (Donolo 2015: 5).

Oggi, appreso che sono soprattutto le mafie italiane a caratterizzarsi per una forte specificità territoriale, e anzi, il cosiddetto «controllo del territorio», in competizione con l'autorità statale, è una loro forma essenziale<sup>3</sup>; e visto che in alcuni territori la vivibilità stessa degli spazi è condizionata pesantemente da forti sregolazioni<sup>4</sup>: appare utile l'elaborazione di nuovi modelli interpretativi. Tali che sia possibile interpretare, descrivere e rappresentare le relazioni, al di là di ogni bieco stereotipo, che possono intercorrere tra le ormai consolidate «regole insediative<sup>5</sup>» del crimine organizzato e la formazione di quelli che possono essere considerati «caratteri spaziali propri» - illegali e abusivi - non solo del Mezzogiorno ma di tutta l'area mediterranea (Bellicini 1997).

Questo *paper*, quindi, parte dal presupposto che può essere ancora di qualche interesse il tentativo di approfondire una riflessione, rimasta nel tempo in sospeso, in merito alle relazioni, quando esistono, tra «signoria mafiosa» (Santino) e usi illegali del territorio. Partendo dalla conoscenza delle regolazioni, e cioè dai «tentativi persistenti di “fare ordine”, nei processi economici e sociali» (Donolo 2001: 9) le quali dovrebbero essere tali che formale (Stato) e informale (società civile), possano perseguire percorsi con obiettivi comuni; in equilibrio tra legalità, regole, diritti e pratiche di cittadinanza (Cremaschi 2009). Vero è che «le regolazioni sembrano confrontarsi con un ambiente ostile costruito con pratiche sregolate della più diversa natura» (*ibidem*); regioni e contesti locali, in cui vige «una strutturale tensione tra la regolazione legale e la regolazione concreta dei comportamenti sociali<sup>6</sup>» (ivi: 134).

Tuttavia la riflessione sull'occupazione criminale del territorio stenta a tradursi in coscienza critica, anche dal punto di vista tecnico; e in politiche concrete (Cremaschi 2009). Inoltre la sensibile contrazione di un certo tipo di crimine organizzato - stragista e sanguinario - ha fatto sì che la tematica passasse in secondo piano<sup>7</sup> rispetto ad altri problemi ritenuti più preminenti.

Oggettivamente, è stato scritto molto sul rapporto che intercorre tra gruppo mafioso e contesto locale, soprattutto con attenzione sugli aspetti economici del territorio, sul forte e sistematico condizionamento del primo sul secondo<sup>8</sup>. Ma, forse, proprio nel campo della disciplina urbanistica non si è riflettuto abbastanza sulle geografie create dalle azioni dei clan, ovvero su quelle «strutture territoriali» delineate nel tempo lungo col disporsi sul territorio, colonizzandolo, come «agenti regolatori della società» (Sales 2015). Strutture di dominio che, in alcune aree, sono risalenti negli anni e rivelano, nei fatti, uno scenario di lunga durata che non conosce soluzione di continuità anche dopo l'arresto dei capi (Castellano 2012).

## 2 | Abusivismo edilizio e controllo mafioso: convergenze e distanze

Invece di parlare di una «mafia urbanista<sup>9</sup>», potrebbe essere più corretto, anche se più banale, parlare di una «mafia costruttrice» ovvero palazzinara e speculativa. È infatti dentro tale accezione che meglio si delinea il ruolo principale del crimine organizzato, se considerato in relazione alla realizzazione di porzioni urbane, di solito residenziali, al di fuori delle procedure legali. Certo è che, la gestione in territori abbastanza estesi dell'intero «ciclo del cemento» (dalle cave, passando per il movimento terra, arrivando ai cantieri fino alle forniture per l'edilizia), risulta quasi totalmente in mano dei gruppi mafiosi. È del tutto realistico, quindi, sostenere che esiste la possibilità di una interazione profonda tra, presenza mafiosa e pratiche abusive di

---

3 «Negli studi dedicati alle organizzazioni criminali viene evidenziato un carattere particolare delle mafie italiane. Ancorché legati a precise aree di attività e interessi, e nonostante le numerose differenze tra le diverse varianti regionali, le mafie italiane appaiono fortemente legate alla dimensione territoriale. In alcuni casi, è addirittura impossibile pensare la sopravvivenza della cosca o banda criminale al di fuori della propria regione città o quartiere» (Cremaschi 2009: 136).

4 «Si tratta di una costruzione del territorio che ha innescato e favorito la diffusione di attività criminali e illegali, che a loro volta hanno alimentato una profonda trasformazione – e deformazione – della sua geografia» (Corona, Sciarrone 2012: 14).

5 Forse quelle che, secondo Daniela De Leo, possono essere espresse come «principi ordinatori, in grado di produrre effetti tangibili sulle morfologie urbane e sociali, e di condizionare la definizione e l'implementazione delle azioni pubbliche di trasformazione» (De Leo 2015: 25).

6 Del resto, una sregolazione generalizzata, oltre a determinare distorsioni nel funzionamento della sfera pubblica, rende meno costosa e rischiosa l'illegalità, favorendo anche l'affermazione di forme organizzate di criminalità (Corona, Sciarrone 2012).

7 «Considerata nel suo insieme, la legislazione antimafia deve poco alla lungimiranza della classe politico parlamentare italiana. Il potere legislativo ha piuttosto mostrato una prontezza di riflessi solo davanti alle stragi o agli omicidi eclatanti. In queste occasioni, il *cliché* dell'emergenza mafiosa è stato sistematicamente riesumato ed ha occupato massicciamente, ma in verità quasi mai abbastanza a lungo, il circuito politico-informativo» (Mete 2009: 61).

8 Si consigliano due testi su tutti «Alleanze nell'ombra. Mafie ed economie locali in Sicilia e nel Mezzogiorno» a cura di Rocco Sciarrone pubblicato nel 2011 e «Mafie del Nord. Strategie criminali e contesti locali», sempre a cura di Sciarrone e pubblicato nel 2014.

9 Il richiamo va al titolo dell'articolo scritto da Francesco Erbanì «Desio rompe la gabbia di cemento voluta dalla 'ndrangheta urbanista», pubblicato sul numero 232 della rivista «Territorio» del 2012.

trasformazione del territorio<sup>10</sup>. Questo, quando avviene, si realizza con modalità differenti ma in forte relazione tra di loro: con la gestione del “ciclo del cemento” (sfera imprenditoriale); con l'infiltrazione negli enti locali e con il conseguente controllo di funzionari, tecnici o assessori (sfera politica). Entrambe le categorie rientrano nel cosiddetto «capitale sociale<sup>11</sup>» dei gruppi criminali: «il più importante punto di forza della mafia è infatti la sua capacità di ottenere la cooperazione di altri settori, esterni al suo nucleo organizzativo, vale a dire la capacità di stringere rapporti di collusione e complicità con sfere della società civile e delle istituzioni» (Sciarrone 2015: 139).

Va detto però che, solitamente, i gruppi mafiosi prediligono l'appalto pubblico<sup>12</sup> (Sciarrone 2009, Sales 2012) con poca o nulla presenza di concorrenza, o ancora meglio il grande progetto speculativo, commerciale<sup>13</sup> o turistico. Nel primo caso riescono far pesare il loro “potere politico” ovvero il grado di «controllo del territorio»; negli altri due, insieme al primo, anche il loro potere economico grazie soprattutto al ricavato dei traffici illeciti.

Certo è che le relazioni tra gruppi mafiosi e abusivismo edilizio non sono state trattate in modo troppo approfondito; ma, al netto di ciò, sarebbe pericolosamente superficiale pensare che un soggetto come quello mafioso, fortemente multidimensionale (Sciarrone 2009), non partecipi in alcun modo alla “gestione” del settore delle edificazioni illegali<sup>14</sup>. Infatti «nei territori in cui è radicata la mafia si caratterizza come una sorta di istituzione totale» (ivi: p.29) e «poiché la sua forza consiste soprattutto nella capacità di controllare il territorio, ha interesse “di disporre dei singoli individui attraverso un controllo sulle famiglie, e quindi sulla sfera privata” (Siebert 1994: p.52)» (ivi: p.30).

Riguardo, ad esempio, alle relazioni che possono esistere tra abusivismo edilizio e camorra Aldo De Chiara, nel 1989, scriveva: «non ci si deve stupire, quindi, se un'attività economica redditizia, quale è l'abusivismo edilizio di natura speculativa, suscettibile di essere svolta senza particolari rischi, a causa dell'assenza delle istituzioni, sia stato uno dei settori di intervento della camorra. Secondo modalità differenziate che vanno dall'acquisizione di aree anche inedificabili, alla produzione di calcestruzzo ed alla gestione diretta e/o indiretta dell'attività edilizia vera e propria, la camorra può esprimere quelle capacità imprenditoriali, tangibili manifestazioni del processo di trasformazione di cui si diceva all'inizio» (De Chiara 1989: p. 55).

Alcune punti fermi del resto esistono, ad esempio la certezza dell'esistenza di un qualche interesse dei clan, o delle ditte in odor di mafia, per le forniture di materiale e di *know-how*<sup>15</sup> necessario per la realizzazione delle costruzioni abusive. Gruppi mafiosi che possono farsi carico, successivamente, di ricoprire una posizione di mediazione nei conflitti interni di un “mercato abitativo<sup>16</sup>” parallelo e non autorizzato. In parte, lo stesso che

---

10 Secondo Daniela De Leo «diretta – laddove le generali condizioni di non diritto o legalità debole entro le quali proliferano le organizzazioni criminali sono le stesse che favoriscono la diffusione di costruzioni abusive; o indiretta – laddove la criminalità organizzata è parte attiva del ciclo edilizio e vero e proprio “progettista” e “promotore finanziario” dello sviluppo di interi quartieri abusivi in specifiche aree urbane sulle quali hanno il controllo» (De Leo 2015: 51).

11 Su questo consiglio: il volume scritto da Rocco Sciarrone «Mafie vecchie mafie nuove. Radicamento ed espansione»; e altri due volumi, curati sempre dal professor Sciarrone: «Alleanze nell'ombra. Mafie ed economie locali in Sicilia e nel Mezzogiorno» e «Mafie del Nord. Strategie criminali e contesti locali».

12 «In diversi contesti locali, la diffusione della presenza mafiosa ha seguito la strada dell'inserimento e del controllo degli appalti pubblici. Quello delle opere pubbliche è il settore delle attività privilegiato anche rispetto a quello, pur consistente, del traffico di stupefacenti, non solo per i profitti realizzati ma soprattutto per ragioni strategiche-organizzative legate in massima parte al controllo del territorio» (Sciarrone 2009: 35).

13 Nello specifico degli interessi delle mafie sulle grandi piattaforme commerciali (GDO), consiglio il capitolo «Le relazioni pericolose di un imprenditore di successo. La grande distribuzione commerciale a Catania», scritto da Davide Arcidiacono e Maurizio Avola, pubblicato nel volume, curato da Rocco Sciarrone, «Alleanze nell'ombra. Mafie ed economie locali in Sicilia e nel Mezzogiorno».

14 Ad esempio, il comune di Casal di Principe, una delle aree casertane cioè di più forte densità mafiosa, commissariato per infiltrazioni camorristiche per ben tre volte: nel 1991, 1996 e nel 2012 (dati Avviso Pubblico) risulta essere quello in cui, secondo il PTCP di Caserta, più alta è la percentuale di costruzioni abusive di tutta la provincia: il 35,5% dell'espansione totale. Ciò potrebbe far pensare l'esistenza di una qualche relazione tra la presenza di gruppi mafiosi stabili e l'abusivismo edilizio.

15 Questo sembra produrre delle specifiche forme urbane, caratterizzate da cattiva qualità abitativa, prive di spazi di vita comuni e di servizi pubblici, fortemente dipendenti dall'uso dell'auto privata anche per spostamenti minimi, vincolate dalla sempre vigile presenza della criminalità organizzata stabilmente e visibilmente insediata nell'area» (De Leo 2015).

16 Scrive Daniela De Leo, in merito al caso di Quartiere San Marco Saggese: «se tra gli interlocutori sembra assodato – seppure diversamente evidenziato – il livello di totale controllo dell'intero territorio da parte dei clan locali (“nulla avviene senza il loro benestare” a detta di tutti gli interlocutori ascoltati), più incredibile potrebbe risultare il livello di coercizione esercitato nello specifico campo dell'attività edilizia. Infatti, stando a quanto evidenziato dalla ricerca sul campo, nessuno degli abitanti, pure quelli in

si crea con la riproposizione di sanatorie per l'edilizia abusiva e il mancato esercizio di una linea severa di controllo del territorio, «in cui economie sommerse e criminali trovano uno spazio agevole per riciclare i propri proventi» (Zanfi, Curci, Formato 2015: p.93).

È possibile sostenere che una casa, o gruppo di case, realizzato illegalmente in un'area a forte intensità mafiosa non si discosti troppo, se non per caratteristiche architettoniche o in merito ai materiali usati, da un intervento simile ma realizzato in un'area senza, o con poca, mafia; questo almeno con riguardo a forme, strutture e disegno urbano<sup>17</sup>.

Ma forse val la pena di tentare una interpretazione dei connotati spaziali caratteristici di alcuni quartieri abusivi, cercando di capire così in che misura si tratta di ragioni proprie legate alle organizzazioni criminali e in che misura sono invece dovuti ai bisogni degli abitanti; ovvero in che misura le ragioni delle organizzazioni criminali sono ragioni speculative e in che misura sono ragioni imitative di un ordine statale (De Leo 2015).

Inoltre, potrebbe essere d'interesse l'analisi di possibili relazioni tra l'assenza o l'inadeguatezza degli strumenti urbanistici e il controllo sugli enti locali dei gruppi mafiosi egemoni. Nei fatti, una strumentazione urbanistica obsoleta può permettere ampie discrezionalità, quando non vere e proprie libertà, sulle scelte riguardo ai modi e alle entità delle espansioni urbane, legali o illegali che siano<sup>18</sup>. Quindi è possibile sostenere che in aree specifiche e circoscritte, in alcuni Comuni del Mezzogiorno, in presenza di strumenti urbanistici vetusti, non aggiornati e sostanzialmente inefficaci nel merito di una regolazione sostenibile del territorio, una parte consistente della domanda edilizia<sup>19</sup> sia stata recepita dai clan mafiosi. I quali, a tale domanda, hanno saputo formalizzare una risposta sostanzialmente illegale: largamente al di fuori delle previsioni degli strumenti urbanistici, con il coinvolgimento di imprese edili, da loro controllate, nella realizzazione dei manufatti.

Ad esempio, secondo il Piano Territoriale di Coordinamento della provincia di Caserta, area in parte considerata tra quelle di più forte presenza camorristica<sup>20</sup>, su 104 comuni sono 78 quelli che risultano dotati di PRG approvato e vigente, uno risulta con il Puc approvato e vigente, uno con il PRG in corso di approvazione, tre con il Puc<sup>21</sup> in corso di approvazione e ben 18 presentano ancora i vecchi piani di fabbricazione approvati negli anni '70, tre sono senza piano<sup>22</sup>. Solo 24 comuni casertani dispongono di un piano in vigore da meno di 10 anni; mentre sono 19 quelli con uno strumento approvato negli anni '70, ben 40 con uno approvato negli anni '80, 16 negli anni '90 e 22 con piani approvati o che hanno avviato l'iter di approvazione dopo il 2000.

Dunque il crimine organizzato, soprattutto in alcune aree specifiche del Mezzogiorno, monopolista del “ciclo del cemento”, potrebbe essere riuscito nel corso del tempo a concorrere, in particolare nella fase costruttiva, alla produzione di parte dello stock edilizio abusivo. Ciò è avvenuto in maniera illegale, realizzando opere di scarsa qualità e utilizzando materiali inadeguati; in aree dove la dotazione degli standard urbanistici minimi è carente o del tutto assente. Anche i dati dimostrano che l'abusivismo edilizio è maggiore nelle regioni di tradizionale presenza mafiosa; si stima infatti che in Campania, Sicilia e Calabria dal 2012 al 2014, il numero

---

grado di costruirsi la casa in proprio o con l'aiuto di familiari, hanno potuto, di fatto, rifiutare la realizzazione dell'immobile da parte di quella specifica impresa edile collusa con l'organizzazione criminale di riferimento (De Leo 2015: 53).

17 Al di là del fatto che è proprio questo tipo di insediamento – abusivo - che riesce a mantenere una propria specificità popolare-locale, grazie alla quale si differenzia da altri insediamenti dello stesso tipo localizzati altrove; sono infatti gli insediamenti abusivi ad assumere configurazioni maggiormente contestualizzate, prolungando pratiche costruttive tradizionali e tipologie edilizie locali (Bellicini 1997). Anche Zanfi sostiene l'importanza di riconoscere «le forme locali e le modalità insediative» (Zanfi 2008: 71) di queste “città abusive”; soprattutto in termini di predisposizione di politiche urbane ad hoc.

18 Ma, scrive Gaetano Gucciardo con riferimento al testo «Le ragioni dell'abusivismo» di G. Trombino, «che i piani regolatori siano in vigore o meno e che i comuni dispongano degli strumenti adeguati per il governo del territorio non sembra costituire una condizione sufficiente a far sparire l'abusivismo, anzi. La convenienza economica della scelta della edificazione abusiva, coniugata con l'assenza di controlli e di reale interesse alla salvaguardia degli interessi collettivi che, almeno in linea teorica, dovrebbero essere garantiti dai piani regolatori, rende la loro esistenza relativamente indifferente rispetto alla diffusione del fenomeno» (Gucciardo 1999: 29).

19 «Infatti, nella logica di una domanda abitativa inevasa, qualcuno la soddisfa, legittimando la produzione continua di città e rendendo meno netto il confine di legittimità» (De Leo 2015: 51).

20 Venuta alla ribalta con le inchieste sulla «Terra dei fuochi» dall'inizio degli anni '90 e grazie al best seller di Roberto Saviano «Gomorra» pubblicato nel 2006, contava importanti attività illegali (contrabbando, narcotraffico e fondi pubblici per la ricostruzione post-sismica) già dalla fine degli anni '70 e l'inizio degli anni '80, appunto, in particolare con la crescita della famiglia Bardellino (Barbagallo 2010).

21 Il Piano urbanistico comunale previsto dalla Legge Regionale campana n. 16 del 2004.

22 Relazione del Piano Territoriale di Coordinamento della provincia di Caserta.

degli edifici costruiti illegalmente rientra, in proporzioni variabili, fra il 45% e il 60% di quelli autorizzati (BES 2015<sup>23</sup>). Ma questo non vuol dire che ogni fabbricato costruito illegalmente porta con sé il segno distintivo del crimine organizzato, del resto le stesse entità di produzione edilizia illegale (stesso range) è riscontrabile anche in Molise (BES 2015), regione questa al di fuori del tradizionale controllo mafioso.

### 3 | Il parco Faber a Castel Volturno

Castel Volturno è un comune della provincia di Caserta, con una superficie di 72,23 kmq e con 25.292 abitanti censiti al 2014. Quest'area è passata dall'essere un castello fortificato, poi piccolo borgo ed in fine città media, in modo repentino e fortemente disordinato: nel 1861 gli abitanti censiti erano 495, 2.707 al 1951, 7.311 al 1981, 18.639 al 2001, 22.882 nel 2011 fino ad arrivare a 25.292 nel 2014. Un trend di crescita molto forte che, secondo le stime del PTC della provincia di Caserta, è stata urbanizzata quasi completamente al di fuori di una qualsiasi pianificazione urbana<sup>24</sup>, che nei fatti non c'era. L'ente, comunque, ha già predisposto l'elaborazione del nuovo PUC<sup>25</sup> (Lr n. 16/2004) e il caso preso in esame, rientra nelle proposte future di riqualificazione e rigenerazione dell'amministrazione.

Il Comune è stato commissariato due volte: nel 1998 e nel 2012. La prima volta per la presenza accertata di collegamenti diretti ed indiretti tra parte dei componenti del Comune con la criminalità organizzata, rilevati dai competenti organi investigativi. La seconda, dopo che quasi la totalità del Consiglio comunale, cioè quindici consiglieri, rassegnano le proprie dimissioni, dovute comunque alle conseguenze di un'inchiesta della DDA di Napoli riguardo a rapporti tra l'amministrazione comunale il clan dei casalesi.

Il caso studio, denominato parco Allocca - ora parco Faber - costruito tra il 1984 e il 1990, è situato non molto distante dalla foce dei Regi Lagni, poco a Sud di questi e vicino al mare; ha una superficie complessiva di 37.204 mq ed è un complesso residenziale costituito abusivamente, sequestrato all'ex imprenditore Francesco Rea<sup>26</sup>. Il "parco" può essere definito come una speculazione immobiliare mafiosa, in tutto e per tutto uguale ad una qualsiasi altra speculazione legale: la camorra utilizzando un proprio terreno, proprie imprese edili e grazie al potere di controllo sull'amministrazione comunale del tempo, è riuscita ad edificare dal niente più di 30.000 mq di villette. Il parco Faber non è un eco-mostro, non è un caso di auto-costruzione né di edilizia spontanea; è piuttosto un'azione illegale di medie dimensioni costruire con il benessere di un'amministrazione pubblica collusa.

La zona si divide sostanzialmente in due parti: l'area insediata composta da 54 immobili totali, quasi tutti disposti intorno alla seconda area, ampia 18.548 mq, formata da un ex cava di sabbia abusiva e piena d'acqua di mare, fuoriuscita dalla falda che qui è particolarmente vicino alla superficie. Il comparto ricade in una zona ritenuta, dal PTC casertano, di media sensibilità idrogeologica e potenzialmente inondabile, come del resto la quasi totalità dell'urbanizzato di Castel Volturno<sup>27</sup>.

Il caso studio si rivela interessante perché, oltre ad essere un complesso abusivo di cospicue dimensioni, è anche un bene confiscato alla camorra casalese. Delle 54 villette totali, 34 sono state confiscate, prima gestite dall'ANBSC<sup>28</sup> che successivamente, dal 2015, le ha trasferite sotto tutela del Comune; mentre 20 sono rimaste in mano dei rispettivi proprietari, visto che i compratori sono stati riconosciuti al di fuori degli scambi illegali del costruttore arrestato, e quindi privi di colpevolezza.

Ad oggi, quindi, oltre le 20 villette in mano privata, le 34 confiscate si presentano in parte occupate da affittuari e in parte vuote e sostanzialmente in degrado; l'allaccio fognario è assente, con comprensibili disagi per i residenti.

Le informazioni tecniche riguardo al parco residenziale, in mano al Comune di Castel Volturno, sotto organico soprattutto per quanto riguarda proprio la gestione dei beni confiscati, sono frammentarie e parziali. È soprattutto grazie al consigliere comunale Alessandro Buffardi<sup>29</sup> che è stato possibile reperire informazioni almeno su 30 immobili, i quali si differenziano tra di loro per forma e ampiezza: sei hanno una superficie di

23 «Rapporto sul benessere equo e sostenibile» 2015 dell'ISTAT.

24 Relazione del Piano Territoriale di Coordinamento della provincia di Caserta, p. 237.

25 [www.puccastelvolturno.it/index.php](http://www.puccastelvolturno.it/index.php).

26 Più volte inquisito per fatti di camorra, ma mai condannato, ritenuto a suo tempo legato al clan Bardellino, arrestato poi nel 1992 a Roma per associazione per delinquere, usura ed estorsione ai danni di commercianti e professionisti capitolini.

27 PTC della provincia di Caserta.

28 Agenzia Nazionale per l'Amministrazione e la Destinazione dei Beni Sequestrati e Confiscati alla Criminalità Organizzata.

29 Consigliere comunale di SEL.

110 mq, dodici di 83 mq, dieci di 100 mq, una di 88 mq e una di 154 mq; tutte presentano ampia corte, da un minimo di 84 ad un massimo di 745 mq, e più piani - dai due ai tre - alcune hanno rimessa e garage.



*Figura 1* | L'area del parco Faber a Castel Volturno (CE).  
Fonte: Google maps.



*Figura 2* | Vista del parco Faber dalla cava-lago.  
Fonte: Andrea Alcalini.



*Figura 3* | L'interno del parco Faber.  
Fonte: Andrea Alcalini.

L'intero comparto immobiliare è stato costruito con materiale scadente, proveniente dalla cava-lago abusiva di fronte, e andrebbe in buona parte ristrutturato se non abbattuto e ricostruito; colpisce infatti il cattivo stato in cui versano alcuni immobili, contigui a quelli che invece sono stati affittati: curati e resi in qualche modo vivibili. Vanno segnalate inoltre, l'assenza di qualsiasi servizio al cittadino, di spazi pubblici o di incontro, di aree verdi attrezzate, la distanza da una qualsiasi stazione ferroviaria - di cui è sprovvisto lo stesso Comune di Castel Volturno<sup>30</sup> - e la carenza del trasporto pubblico su gomma.

Il rapporto che il Comune ha con i suoi affittuari è sostanzialmente buono, anche se ad oggi vi sono difficoltà, non tanto nel raccogliere gli affitti, quanto nel convogliarli nelle casse comunali in maniera da poterli poi riutilizzare. Diverse invece sono le relazioni con i proprietari che non vedono di buon occhio la gestione pubblica incapace, per loro, di rendere “normale” un'area residenziale con potenzialità proprie ma in larga parte degradata.

Attualmente nel Comune di Castel Volturno sono riutilizzati sette beni confiscati a fronte di circa cento beni totali, e questo soprattutto perché la maggior parte di essi viene consegnata nelle mani dell'ente comunale sostanzialmente inutilizzabili, come del resto è buona parte del parco Faber<sup>31</sup>.

Al netto di tutto questo per l'area in questione vi sono una serie di progetti in essere, che il Comune sta cercando di condurre. L'area si presta, ad esempio, per un riutilizzo a fini turistici, vista la vicinanza al mare; oppure a fini sociali, vista l'assenza di sedi per le associazioni comunali che devono affittare stanze in comuni limitrofi, o l'assenza di abitazioni popolari, o ancora il bisogno di localizzare parti della popolazione svantaggiata, dai minori agli extra-comunitari di origine africana.

---

<sup>30</sup> La stazione ferroviaria più vicina e più accessibile è quella situata nel Comune di Villa Literno.

<sup>31</sup> [www.cosenostre.org/](http://www.cosenostre.org/).



Figura 4 | Il bagno di una delle villette disabitate in mano al Comune.  
 Figura 5 | Particolare di una delle villette disabitate in mano al Comune.  
 Fonte: Andrea Alcalini.

#### 4 | Conclusioni

Le riflessioni che hanno preso corpo nel *paper* e l'analisi del caso studio, conducono ad alcune conclusioni. Le aree abusive di stampo mafioso possono avere caratteristiche molto simili alle speculazioni immobiliari legali, di certo per forma e disegno; sono proprio queste, nei fatti, le situazioni in cui si consuma appieno il “concorso di colpa” pubblico-privato (Zanfi, Curci, Formato 2015) Ma, a differenza di esse, si presentano sotto-standard<sup>32</sup>: senza opere di urbanizzazione primaria, aree verdi, servizi, e spazi pubblici. Sono abusive, spesso risultano non sanate, e quindi si presentano malmesse e costruite con materiali scadenti; e una volta passate in mano agli enti locali, rimangono in buona parte e per molto tempo degradate e sottoutilizzate, nonostante siano un patrimonio importante che ritorna in mano pubblica. Di certo la costruzione del nuovo Puc a Castel Volturno può essere l'occasione per sperimentare nuove prospettive di rilancio del territorio, partendo magari dalle aree più degradate, avvalendosi proprio del contributo di chi in queste aree ci abita. Dai proprietari che vivono nelle proprie case e che chiedono standard e servizi pubblici; agli affittuari del Comune, che chiedono esattamente le stesse cose; al rilancio del patrimonio edilizio disabitato e fortemente degradato.

A tutto questo va aggiunto che, come nel caso del parco Faber, le costruzioni abusive possono essere anche beni confiscati alla criminalità organizzata. Ma proprio per questo tali luoghi, almeno secondo chi scrive, presentano un duplice vantaggio: sono spazi in cui l'intervento pubblico, carente fino ad oggi, può fare la differenza, e su cui possono essere esercitate forme innovative di riappropriazione e disegno partecipato del territorio.

32 Scriveva EL Kadi nel 1987 per Il Cairo: «La città sotto-standard è, per una larga parte, quella di un habitat che ha tutte le apparenze della decenza, ma che è decentrato, mal costruito, sovente di piccole dimensioni e sempre mal equipaggiato. Questo habitat si distingue nettamente nella sua localizzazione e nella sua morfologia dall'habitat popolare, miserabile e precario. Gli alloggi sotto-standard corrispondono ad un bisogno nuovo: essi sono destinati alla larga frazione di classe media la cui “ascensione” sociale è bloccata o ha iniziato la fase della decadenza (...)» (Bellicini 1997).

La riappropriazione di un bene confiscato può e deve essere la discontinuità che rompe la prassi, facendo leva sul potenziale strategico di questi luoghi per l'attivazione di processi di rigenerazione urbana condivisi e pubblici. E' grazie al valore simbolico di un processo di restituzione a uso pubblico di un bene, amplificato dall'attivazione di forme di protagonismo e riappropriazione degli spazi urbani da parte degli abitanti, proprio laddove è debole e insufficiente l'idea di pubblico e di norma condivisa (De Leo 2015).

### Riferimenti bibliografici

- Barbagallo F. (2010), *Storia della camorra*, Laterza, Bari.
- Bazzi A. (2010), "Urbanistica quotidiana a Villabate", in *Urbanistica Informazioni*, n. 232, pp. 9-11.
- Bazzi A. (2012), *La piazza è mia. Cronache dall'interno di un Comune straordinario*, Rubbettino editore, Soveria Mannelli.
- Bellicini L. (1997), "Mediterraneo mediterranei: semiperiferie e centralità", in *Urbanistica*, n. 108, pp. 5-19.
- Biagi F., Ziparo A. (2014), "Drammi meridionali o problemi nazionali? Abusivismo, illegalità e degrado" in *Urbanistica Informazioni* n. 258, pp. 73-75.
- Castellano C. (2012), "Il pane e la droga. La camorra di provincia tra mercati legali e illegali", in *Meridiana* n. 73 – 74, pp. 151-172.
- Colombo L. (2003), "Città spontanea e piano del consenso" in Moccia F.D., De Leo D. (ed), *I nuovi soggetti della pianificazione. Atti della VI conferenza nazionale SIU*, Franco Angeli, Milano.
- Cornago D. (2014) "L'anticità mafiosa e gli urbanisti" in *Urbanistica informazioni* n. 258, pp. 69.
- Corona G., Sciarrone R. "Il paesaggio delle ecocamorre" in *Meridiana* n. 73-74, pp. 13-35.
- Corona G. (2015) "Questione meridionale come questione territoriale" in *Parolechiave* n. 54, pp. 153-165.
- Cremaschi M. (2009) "Il territorio delle organizzazioni criminali" in *Territorio* n. 49, pp. 115-118.
- Cremaschi M. (2009) "Mafie e territori: note per una ricerca", in *Territorio* n. 49, pp. 134-138.
- Cremaschi M., Marino M. (2010) "Mafia e territorio, una priorità nazionale" in *Urbanistica* n. 142, pp. 43-47.
- Cremaschi M. (2014) "Tecno-smart o radicamento sociale? Imparare dalla rigenerazione" in *Urbanistica informazioni* n. 258, pp. 76-77.
- De Chiara A. (1989), *L'abusivismo edilizio nelle aree urbane*, Cedam, Padova.
- De Leo D. (2009) "Forme periferiche del disordine" in *Territorio* n. 49, pp. 139-143.
- De Leo D. (2010) "Contrasto alla criminalità e pratiche urbane", in *Urbanistica informazioni* n.232, pp. 7-9.
- De Leo D. (2010) "Bagheria: il territorio di Urban-Italia" in *Urbanistica* n. 142, pp. 47-50.
- De Leo D. (2012), "Ricerando l'urbanistica nei territori della criminalità organizzata", in Bazzi A. (ed.), *La piazza è mia. Cronache dall'interno di un Comune straordinario*, Rubbettino editore, Soveria Mannelli, pp. 199-212.
- De Leo D. (2015), *Mafie&urbanistica. Azioni e responsabilità dei pianificatori nei territori contesi alle organizzazioni criminali*, Franco Angeli, Milano.
- Donolo C. (2001), *Disordine. L'economia criminale e le strategie della sfiducia*, Donzelli, Roma.
- Donolo C. (2015) "Territori tra speranza e disperazione: note per una postfazione", in De Leo D. (ed), *Mafie&urbanistica. Azioni e responsabilità dei pianificatori nei territori contesi alle organizzazioni criminali*, Franco Angeli, Milano, pp. 115-121.
- Donolo C. (2015) "Questione meridionale" in *Parolechiave* n. 54, pp. 5-20.
- Guicciardo G. (1999), *La legge e l'arbitrio. L'abusivismo edilizio in Italia. Il caso della Valle dei Templi di Agrigento*, Rubbettino editore, Soveria Mannelli.
- Ippolito F. (2003) "Elementi di rischio antropico. Abusivismo e auto-costruzione. Il litorale domitio come campo di sperimentazione" in Moccia F.D., De Leo D. (ed), *I nuovi soggetti della pianificazione. Atti della VI conferenza nazionale SIU*, Franco Angeli, Milano.
- Marino M. (2010) "L'urbanista nei commissariamenti", in *Urbanistica informazioni* n. 232, pp. 12-13.
- Marino M. (2014) "La giornata di un'urbanista antimafia", in *Urbanistica informazioni* n. 258, pp. 78-79.
- Metè V. (2009), *Fuori dal Comune. Lo scioglimento delle amministrazioni locali per infiltrazioni mafiose*, Bonanno, editore, Acireale-Roma.
- Nocifora E. (1994), *La città inesistente. Seconda abitazione e abusivismo edilizio in Sicilia*, Franco Angeli, Milano.
- Sales I. (2014) "La mafia come metodo e modello", in *Limes* n. 11, pp. 111-123.
- Sberna S., Vannucci A. (2014), "Le mani sulla città. Corruzione e infiltrazioni criminali nel governo del territorio, in Fregolent L., Savino M. (ed), *Città e politiche in tempo di crisi*, Franco Angeli, Milano.
- Sciarrone R. (2009), *Mafie vecchie, mafie nuove*, Donzelli, Roma.
- Sciarrone R. (a cura di, 2011), *Alleanze nell'ombra. Mafie ed economie locali in Sicilia e nel Mezzogiorno*, Donzelli, Roma.
- Sciarrone E. (a cura di, 2014), *Mafie del Nord. Strategie criminali e contesti locali*, Donzelli, Roma.
- Zanfi F. (2008), *Città latenti. Un progetto per l'Italia abusiva*, Mondadori, Milano.
- Zanfi F., Curci F., Formato E. (2015) "Sull'abusivismo edilizio. I nodi da sciogliere per riaprire la questione" in *Parolechiave* n. 54, pp. 91-104.

## **Sitografia**

ANBSC - Agenzia Nazionale per l'Amministrazione e la Destinazione dei Beni Sequestrati e Confiscati alla Criminalità  
Organizzata

[www.benisequestraticonfiscati.it/Joomla/](http://www.benisequestraticonfiscati.it/Joomla/)

BES 2015 – Il benessere equo e sostenibile in Italia, ISTAT

[www.istat.it/it/files/2015/12/Rapporto\\_BES\\_2015.pdf](http://www.istat.it/it/files/2015/12/Rapporto_BES_2015.pdf)

Comune di Castel Volturno

[www.comune.castelvoturno.ce.it/](http://www.comune.castelvoturno.ce.it/)

Cosenostre.Info

[www.cosenostre.org/](http://www.cosenostre.org/)

Piano Territoriale di Coordinamento, Provincia di Caserta

[ftp.provincia.caserta.it/pub/Ptc%20Caserta/PTCP/](ftp://provincia.caserta.it/pub/Ptc%20Caserta/PTCP/)

Piano Urbanistico Comunale, città di Castel Volturno

[www.puccastelvoturno.it/index.php/strumenti/puc](http://www.puccastelvoturno.it/index.php/strumenti/puc)











**Planum Publisher**

Roma-Milano

[www.planum.net](http://www.planum.net)

ISBN 9788899237080

Volume pubblicato digitalmente nel mese di marzo 2017