

urbanistica

# INFORMAZIONI

*Prove tecniche di alleanza tra* **POLITICHE RURALI E POLITICHE DEL PAESAGGIO.** Piani paesaggistici

ricchi, ma privi di strumenti finanziari. Politiche agricole ricche, ma prive di target spaziali. È possibile condividere obiettivi comuni? **FORME DEL PERIURBANO.** *Suoli, usi, vocazioni.*

L'irruzione del periurbano evidenzia l'obsolescenza di una lettura per matrici separate. La

riflessione interdisciplinare inizia a fornire anche alcune risposte puntuali in forma di *esperienze amministrative.* **La Conferenza internazionale HABITAT III**

dell'Agencia delle Nazioni Unite sugli Insediamenti Umani ha perseguito l'obiettivo di rafforzare l'impegno mondiale sul tema dell'urbanizzazione sostenibile. *Le municipalità sciolte per*

**MAFIA E GLI URBANISTI.** L'urbanista dovrebbe porre maggiore attenzione verso i tentativi di manipolazione dei processi di trasformazione

territoriale, al reinvestimento dei *capitali illeciti* in operazioni urbanistiche, all'illegalità presente dentro i circuiti della *finanza immobiliare.*

Una finestra su **MUSCAT** nel Sultanato dell'Oman in una *narrazione* del

particolare carattere e delle sfide che contraddistinguono la capitale mediorientale. **PAESAGGI IN DIVENIRE:** la via Emilia e la Costa Romagnola.

**269-270**

Rivista bimestrale  
Anno XXXIII  
Settembre-Ottobre  
Novembre-Dicembre  
2016  
ISSN n. 0392-5005

€ 20,00

**INU**  
Edizioni

Rivista trimestrale urbanistica e ambientale  
dell'Alto Nazionale Urbanistica  
Fondata da Edoardo Salzano  
Anno XXXVIII  
Settembre-Ottobre

Numero-Dicembre 2011  
€ 12,00

Editore: INU Edizioni  
Iscr. Tribunale di Roma n. 3583/4995  
Roc. n. 3915/2001  
Iscr. Celas di Roma n. 814190  
Direttore responsabile: Paola Avinello

Urbanistica Informazioni è una rivista in fascia A2  
nel ranking ANVUR, Agenzia Nazionale di Valutazione  
del Sistema Universitario e della Ricerca

Capire: Francesco Sbrana  
Redazione centrale:  
Emanuela Coppola,  
Enrica Papa,  
Anna Laura Palazzi,  
Sandra Vecchiatta

Servizio abbonamenti  
Maurizia Belloni [maurizia@inuedizioni.it](mailto:maurizia@inuedizioni.it)

Consiglio di amministrazione di INU Edizioni:  
M. Fantini (presidente)  
D. Di Ludovico (consigliere delegato)  
G. Blasi, G. Ferrini, F. Sobetti, G. De Luca,  
Sezione: amministrazione e pubblicità:  
INU Edizioni srl  
Via Castro Pretorio, 15 - 00187 Roma  
Tel. 06/4781367-1 - 035/8847845  
[www.inuedizioni.com](http://www.inuedizioni.com)

Comitato scientifico e consiglio direttivo nazionale  
INU: Amante Enrico, Arcese Edoardo, Barbiere  
Carlo, Alberto, Caputo Silvio, Caporini Roberto,  
Centanni Claudio, Dalla Berta Edy, De Luca Giuseppe,  
De Niro Domenico, Fantini Marisa, Fassone Antonio,  
Gasperini Carlo, Germano Roberto, Giudice Mauro,  
Lombardi Luca, La Greca Paolo, Leoni Giulio, Malini  
Giovanni, Mancuzzi Roberto, Motta Domenico F.,  
Pascucci Giuseppe, Pizzarello Giuseppe, Ricci Roberto,  
Ruffini Roberto, Scorsone Francesco, Sordani Rita,  
Tedeschi Roberto, Turchetti Gianmario, Vignati  
Giovanni, Zaccaro Roberto, Zucchi Andrea, Zucchi  
Giovanni, Zucchi Roberto, Zucchi Claudia, Zucchi  
Giovanni, Zucchi Roberto

Componenti regionali del comitato scientifico:  
Abruzzo e Molise: Radocchia R. (coord.) [raffaella\\_rad@yahoo.it](mailto:raffaella_rad@yahoo.it), Chietini A., Carpicella V.  
Basilicata: Pontrandolfi P. (coord.) [pontrandolfi@unibas.it](mailto:pontrandolfi@unibas.it)

Calabria: Pallanca G. (coord.) [chiara@unirc.it](mailto:chiara@unirc.it), Teti  
M.A., Celami G.  
Campania: Coppola E. (coord.) [yemone@copcola@unina.it](mailto:yemone@copcola@unina.it)

Emilia-Romagna: Tombelli S. (coord.) [simona.tombelli@unibo.it](mailto:simona.tombelli@unibo.it), Vecchi L., Zazzi M.  
Lazio: Giannino L. (coord.) [giannino@uniroma1.it](mailto:giannino@uniroma1.it), Caracciolo  
L., Campo E.

Marche: Rosellini G. (coord.) [responsabile@comune  
ripesanti@comune.ripesanti.it](mailto:responsabile@comune<br/>ripesanti@comune.ripesanti.it)

Piemonte: Saccamano F. (coord.) [Valeria.saccamano@unisa.it](mailto:Valeria.saccamano@unisa.it)  
Puglia: Torre C. (coord.) [polina.felice@unofg.it](mailto:polina.felice@unofg.it), Frattono F.  
Piemonte: Zappi G. (coord.) [zappi@unica.it](mailto:zappi@unica.it), Nallama V.  
Piemonte: Cannarozza F. (coord.) [canf@uniroma1.it](mailto:canf@uniroma1.it)  
Piemonte: Tombini G.

Piemonte: Zappi G. (coord.) [zappi@unica.it](mailto:zappi@unica.it), Nallama V.  
Piemonte: Cannarozza F. (coord.) [canf@uniroma1.it](mailto:canf@uniroma1.it)  
Piemonte: Tombini G.

Piemonte: Zappi G. (coord.) [zappi@unica.it](mailto:zappi@unica.it), Nallama V.  
Piemonte: Cannarozza F. (coord.) [canf@uniroma1.it](mailto:canf@uniroma1.it)  
Piemonte: Tombini G.

Piemonte: Zappi G. (coord.) [zappi@unica.it](mailto:zappi@unica.it), Nallama V.  
Piemonte: Cannarozza F. (coord.) [canf@uniroma1.it](mailto:canf@uniroma1.it)  
Piemonte: Tombini G.

Foto in IV di copertina:  
Claudia Cassatella, *I paesaggi vivibili della Liguria  
dal punto panoramico di La Morra (IM)*. L'originale  
a colori.

Prodotto grafico: Hstudio

Impaginazione: G. Giusti

Fotocomposizione e stampa:  
Piemonte Grafica - Roma  
Via della Madonna 71 00166 Roma  
[www.piemontegrafica.it](http://www.piemontegrafica.it)



Associato all'unione stampa periodica italiana

Registrazione presso il Tribunale della stampa di  
Roma, n.122/1997  
Spedizione in abbonamento Postale Art. 2, comma  
20/b, L. 662/96 - Roma

Abbonamento annuale Euro 50,00  
Indirizzo: INU Edizioni, c/o postale 1628001, registered  
INU Edizioni s.p.a. Via Ravenna 9/b, 00166 Roma  
o con carte di credito Visa, Visa - Mastercard,  
A., Veris

## Aperture

Clima, sostenibilità,  
infrastrutture

## si discute...

Infrastrutture, territori,  
riforme e sfide future.

Urbanistica Informazioni  
intervista Francesca Moraci

## il Punto

Urbanesimo Urbanizzazione  
Urbanità

Francesco Sbetti

Silvia Viviani

## 11 Prove tecniche di alleanza tra politiche rurali e politiche del paesaggio

a cura di Claudia Cassatella e Enrico Gottero

11 Urbanistica, agricoltura, paesaggio: le ragioni di un incontro  
Claudia Cassatella e Enrico Gottero

13 Sfide e potenzialità per il paesaggio rurale  
Carlo Rega

16 PAC e paesaggio: la prospettiva dei servizi ecosistemici  
Davide Viaggi

17 Paesaggio rurale e politiche agricole. Esperienze in Puglia e in Veneto  
Matelda Reho

19 Agricoltura e paesaggio. L'integrazione strategica e valutativa in Piemonte  
Claudia Cassatella, Enrico Gottero

22 Empowerment dei landscape manager per la riqualificazione del paesaggio rurale  
Enrico Gottero

## 24 Forme del Periurbano. Suoli, usi, vocazioni. 1

a cura di Ottavia Aristone e Anna Laura Palazzo

25 Agricolture multi-ideali tra comunità-territori e terziario civile innovativo  
Alfonso Pascale

27 La coltivazione dell'olivo nelle aree a diffusione insediativa  
Niccolò Zucconi

29 Consumo di suolo e servizi ecosistemici: la sfida del periurbano  
Davide Marino

31 Morfologie e materiali delle colline medio-adriatiche  
Ottavia Aristone

33 Città-campagna-natura: il territorio di Città San Angelo  
Fernando Tammaro

35 Biodiversità dei paesaggi calanchivi  
Adriano De Ascentiis

37 La geodiversità del paesaggio collinare e vallivo abruzzese a nord del Fiume Pescara  
Silvano Agostini

39 Strategie e infrastrutture verdi nella Città Tiburtina tra Roma e Tivoli

Anna Laura Palazzo

41 Territorio antropizzato e campagna urbana

Claudia de Biase, Salvatore Losco

## 43 La Conferenza internazionale Habitat III

a cura di Carmela Giannino

43 Habitat III e la new urban agenda – obiettivi e azioni orientate al futuro

Claudio De Vincenti

45 Le politiche di rigenerazione urbana

Carmela Giannino

46 Collaborazione tra pari per una città inclusiva

Costanza Pera

48 Progetto urbano e spazi pubblici

Marichela Sepe

50 I centri di piccola e media dimensione ed il fenomeno della migrazione

Anna Zambrano

51 Politiche per i cambiamenti climatici e nuova agenda urbana

Maurizio Pernice, Mara Balestrieri, Clara Pusceddu

54 La Cooperazione Italiana e la Sicurezza alimentare nelle città

Stefano Ligrone

56 Il contributo della Direzione generale Arte e architetture contemporanee e periferie urbane

Stefano D'Amico

57 Esiti di HABITAT III. Il diritto alla città: quale futuro?

Anna Maria Curcuruto

59 La sfida della continuità

Daniela De Leo, Liana Ricci, Walter Vitali

61 Saving the planet by design

Pietro Garau

## 63 La difficile strada dell'autonomia abitativa dei Millennials

a cura di Stefano Sampaolo

## 66 Le municipalità sciolte per mafia e gli urbanisti

a cura di Andrea Alcalini, Francesco Berni

68 **I rischi della competizione territoriale nei territori sregolati**

Daniela De Leo

70 **La deterritorializzazione di stampo mafioso**

Alberto Ziparo

72 **Criminalità mafiosa e finanza immobiliare. Il pericolo della convergenza**

Mario De Gaspari

73 **L'esperienza del Laboratorio didattico "Paesaggi delle mafie"**

Filippo Gravagno, Giusy Pappalardo, Alessia Denise Ferrara, Venera Pavone

75 **Il radicamento mafioso nel centro storico di Genova**

Franca Balletti, Luca Traversa

77 **Illegalità diffusa e risorse latenti a Castel Volturno**

Raffaella Fucile

79 **Da beni confiscati a nuove centralità**

Laura Fortuna

82 **Insedimenti abusivi e pianificazione urbanistica in Campania**

Claudia de Biase, Salvatore Losco

85 **Una finestra su: Muscat**

a cura di Enrica Papa

85 **Muscat: Urbanistica in tre ecologie**

Frank Eisenman

88 **Muscat in Presa Diretta: la Rigenerazione Urbana di Matrah**

Francesca Arici

## 92 Rassegna urbanistica

92 **Il potenziale delle aree dismesse: il caso della ex Bormioli a Parma**

Paolo Strina

97 **Crisi del commercio e rigenerazione urbana: l'esperienza del Re-Malling**

Giampaolo Evangelista

99 **Strumenti di sviluppo locale: un Sistema Informativo Territoriale aperto e interattivo per le comunità dei monti Lepini**

Alberto Budoni

102 **Il territorio periurbano: un'opportunità per l'offerta turistica costiera e il riassetto di Bellaria Igea Marina**

Cristian Gori

104 **Come fare un nuovo Piano Regolatore negli anni 2000**

Stefano Boato

## 107 Agende urbane e politiche pubbliche

a cura di Gabriele Pasqui

108 **Verso un'agenda urbana nazionale: un contributo dalle città**

Paola Briata, Valeria Fedeli

110 **Le città anticipano il paese**

Marco Cremaschi

112 **Le città metropolitane e lo sviluppo del territorio**

Valentino Castellani

113 **Accademia urbana**

a cura di Antonio Cappuccitti, Carmela Mariano, Irene Poli, Chiara Ravagnan

113 **L'offerta urbanistica nella Facoltà di Architettura di Roma Tre. Integrazione tra didattica e ricerca**

Biancamaria Rizzo

115 **Università degli Studi di Trento: l'Urbanistica tra didattica, innovazione e sperimentazione**

Chiara Rizzi

## 117 Paesaggi in divenire: la via Emilia e la costa romagnola

a cura di Mario Piccinini

117 **Progettare per il paesaggio**

Angioletta Voghera

119 **Descrivere le trasformazioni per prospettare strategie sui paesaggi regionali**

Barbara Marangoni, Laura Punzo

122 **Paesaggi in divenire: la via Emilia e la costa romagnola**

Mario Piccinini

126 **Assurb**

a cura di Daniele Rallo

126 **Cosa pensano gli urbanisti: 2006-2016**

Giuseppe De Luca

128 **Eventi**

a cura di Sara Maldina

132 **Inu**

142 **Libri e altro**

a cura di Francesco Gastaldi, Luca Giulio Velo

152 **Indici**

CONTRIBUZIONI

## 022

### Quando anche il Piano non basta

Federico Oliva

P04

in quarta

I paesaggi vitivinicoli delle Langhe dal punto panoramico di La Morra (CN)

Claudia Cassatella

## Le municipalità sciolte per mafia e gli urbanisti

*Le relazioni che possono prendere forma nello spazio che separa l'urbanistica dalla presenza di pratiche criminali, riflettono questioni di estremo interesse per la disciplina. L'urbanista dovrebbe porre maggiore attenzione verso le sregolazioni che da sempre mettono in tensione territori e società: dai tentativi di manipolazione dei processi di trasformazione territoriale, alle costruzioni abusive, al reinvestimento dei capitali illeciti in operazioni urbanistiche, all'illegalità presente dentro i circuiti della finanza immobiliare, ecc. Insomma, gli urbanisti dovrebbero avere meno remora ad indagare sulle dinamiche particolaristiche – implicite ed esplicite - del proprio campo d'azione: ripartire da qui potrebbe rivelarsi un esercizio tutt'altro che inutile.*

L'articolo è diviso in tre parti: una prima parte introduce lo spazio dello scontro tra regolazioni e disordine, la seconda descrive brevemente gli interessi delle mafie a livello locale, la terza riflette sulla tematica delle infiltrazioni mafiose negli enti locali ponendo l'attenzione su alcuni punti controversi.

I gruppi mafiosi italiani dedicano particolare attenzione alle operazioni che riguardano le trasformazioni territoriali: il legame di queste entità con la dimensione della «terra» è da sempre molto forte; esse, ricorda Rocco Sciarrone: «hanno una forte specificità territoriale» e anzi, il «controllo del territorio, in competizione con l'autorità statale, è una loro caratteristica essenziale» (Sciarrone 2009: 10). Il concetto stesso di territorio, quando si analizzano le relazioni che possono esistere tra processi di pianificazione urbana e presenza mafiosa, viene messo in tensione: la dimensione territoriale, in particolare quella locale, si configura come uno spazio conteso tra regolazioni e «disordine».

Le regolazioni, e cioè «i tentativi persistenti di 'fare ordine', nei processi economici e sociali» (Donolo 2001: 9) dovrebbero essere tali che, formale/istituzionale (la forma Stato) e informale (la comunità) possano perseguire percorsi con obiettivi comuni: in equilibrio tra legalità, regole, diritti e pratiche di cittadinanza (Cremaschi 2009). Vero è però che «le regolazioni sembrano confrontarsi con un ambiente ostile costruito con pratiche sregolate della più diversa natura» (Donolo 2001: 9); comunità e contesti locali, in cui vige «una strutturale tensione tra la regolazione legale e la regolazione concreta dei comportamenti sociali» (Cremaschi 2009: 134). Il riferimento, come sottolinea Carlo Donolo, non va naturalmente allo «scarto normale tra norma e comportamento, alla componente inevitabile

di irregolarità e devianza nella vita sociale, che non fa problema, ma a quelli livelli e fenomeni che per il loro peso o pervasività costituiscono un problema di *policy*, cioè producono allarme sociale e convincono il legislatore della necessità di un intervento regolatorio» (Donolo 2001: 11).

Certo è che, 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: «una volta che le 'sregolazioni' siano abbastanza ampie e consolidate – con la loro concomitante cultura auto-justificativa – si crea anche un ambiente favorevole a scambi produttivi tra 'sregolazioni' ed economie criminali» (Donolo 2001: 104). In situazioni come queste, sia gli assetti istituzionali che i modelli normativi – quindi anche gli strumenti urbanistici – si depotenziano e vanno in crisi, fino ad orientare in maniera del tutto distorta comportamenti, attività e relazioni. Una tensione, dunque, che condiziona - non poco e non da oggi - le relazioni esistenti tra 'attore pubblico' (lo Stato, anche nelle sue forme locali, come regolatore, decisore e controllore) e gli obiettivi dell'attore privato; un equilibrio forzato, o se si preferisce un compromesso, tra opportunità e vincoli che lega interessi collettivi e libertà individuali. Nel dibattito si scontra chi sostiene che il primo – lo Stato – sia troppo invadente e chi invece crede che il secondo – l'attore privato – sia forse fuori controllo; in pratica, l'evidente sfasamento del rapporto pubblico-privato si configura da un lato, attraverso grandi e piccole azioni corruttive imbastite per rincorrere obiettivi personali di singoli individui a scapito di regole e norme pubbliche date; dall'altro con la presenza di gruppi di potere organizzati, anche mafioso-criminali<sup>2</sup>, interessati da sempre al controllo

degli introiti del mercato immobiliare speculativo e della rendita proveniente anche dal controllo della pianificazione urbana.

Le mafie, paragonabili ad «istituzioni totali» di controllo (Sciarrone 2009), possono trovare un habitat ottimale nelle situazioni di disordine generalizzato<sup>2</sup>, come ad esempio è stato riscontrato in alcune situazioni del Sud Italia, ma similmente può accadere anche in aree di non tradizionale presenza. In queste ultime però la questione sembra complicarsi ulteriormente; nei nuovi territori infatti - i gruppi criminali - non perseguono le stesse modalità di crescita e mantenimento attuate nei luoghi di origine.

Anche nelle zone del Centro-Nord è ormai chiara la volontà/capacità delle mafie di mettere a «profitto città e territori, investendo nei processi di sviluppo urbano e inserendosi negli investimenti pubblici e privati» (Cremschi 2010: 44). Senonché, in questa parte d'Italia, non sempre si è stati in grado di riconoscere efficacemente i diversi soggetti criminali che tentavano, e tentano tuttora, di entrare nei circuiti legali dell'economia e della politica locale.

I gruppi mafiosi localizzati nei nuovi territori – oltre che nei sempre proficui traffici illeciti – si muovono all'interno di due importanti ambiti legali: il comparto economico e l'ambiente politico. Nel primo i soggetti mafiosi ricoprono il ruolo di “predatori” che, attraverso estorsioni e minacce di solito a compaesani emigrati, puntano al controllo dei cosiddetti settori «protetti», ossia, quei campi legati a forme di regolazione pubblica dell'economia, caratterizzati da concorrenza ridotta e a situazioni di rendita. Tuttavia, ci ricorda Sciarrone, «il rapporto con i mafiosi non va inteso a senso unico, bensì come un'interazione che si sviluppa, in un quadro di vincoli e di opportunità, in cui c'è spazio per le valutazioni e le preferenze degli imprenditori e anche per il calcolo dei costi e dei benefici connessi al tipo di relazione da attivare» (Sciarrone 2009: 57). Nell'ambito politico invece, situazione caratteristica dei territori in cui è riscontrabile un radicamento mafioso, essi cercano di condizionare - per propri fini – indirizzi e decisioni amministrative, e questo può avvenire o attraverso soggetti eletti che sono diretta espressione dell'organizzazione o attraverso il posizionamento di membri organici alla stessa (Vannucci 2014).

Esiste dunque un problema di estrema rile-

vanza<sup>3</sup> che riguarda in particolare il governo locale del nostro paese, ovvero: la questione delle infiltrazioni mafiose negli enti locali. Dai dati di «Avviso Pubblico» emerge che dal 1991<sup>4</sup> al 2016 sono stati sciolti 271 enti locali, 266 sono Comuni, dei quali 49 sciolti 2 volte e di questi sono 9 quelli sciolti tre volte, e 5 sono aziende sanitarie; quindi i Comuni totali sciolti per infiltrazioni mafiose sono 217. Dei 424 decreti ex art. 143 emanati, 153 sono di proroga del commissariamento, 23 sono quelli annullati dai giudici amministrativi mentre 33 sono i procedimenti ispettivi avviati dal Ministero dell'Interno e conclusi con l'archiviazione<sup>5</sup>. Nonostante i numeri però, il tema è scarsamente trattato dai *mass media* e quasi del tutto assente dall'agenda politica (Mete 2009), nei fatti «la tanto decantata autonomia amministrativa e l'altrettanto sbandierato federalismo si infrangono miseramente sugli scogli degli interessi e dei soprusi mafiosi» (Mete 2009: 76).

Le ragioni delle infiltrazioni sono molteplici: per prima cosa vanno ricercate nell'obiettivo dei clan di consolidare il proprio potere territoriale; in secondo luogo, nei profitti derivanti dal controllo delle scelte – urbanistiche – che vanno ad incidere anche sul mercato dell'edilizia pubblica e privata, e su quello degli appalti (Mete 2009, Sciarrone 2009, Varese 2011, Sciarrone e altri 2011, Cappelletti 2012, Sberma e Vannucci 2014, Sciarrone e altri 2014, De Leo 2015).

Il settore edile è in stretta relazione con il sistema di gestione/controllo del territorio espletato dalle municipalità che si profila attraverso la formazione/attuazione delle politiche di governo del territorio. Di conseguenza i gruppi mafiosi – da sempre interessati al comparto delle costruzioni – puntano ad inserirsi nell'ente locale con l'obiettivo, appunto, di condizionare in maniera particolaristica tali politiche. Per fare questo, le mafie, insistono su specifiche risorse (il capitale sociale) e su peculiari capacità (uso di denaro di provenienza illecita, controllo di parte del bacino elettorale locale, uso della violenza). Inoltre, il settore edile è stato spesso appannaggio delle comunità di immigrati - spesso del tutto estranee ai clan - provenienti dalle zone di tradizionale presenza mafiosa; gruppi sociali da cui spesso i soggetti mafiosi hanno potuto estorcere denaro tramite minacce e vessazioni, accrescendo così il loro potere nei nuovi territori.

L'attenzione – anche normativa - su tali questioni è altalenante e difficilmente riesce a costruire un sistema consolidato di contrasto; ad esempio, se passi avanti si sono avuti sul il versante del controllo degli appalti pubblici, viceversa, ancora troppo poco è stato fatto su quello che riguarda l'edilizia privata: settore fortemente infiltrato dalla criminalità organizzata<sup>6</sup>. Tolta qualche interessante eccezione<sup>7</sup>, infatti, ancora non esiste alcun provvedimento che richieda all'operatore privato - coinvolto in procedure negoziali per accordi urbanistici - una certificazione di attestazione dell'idoneità in termini di assenza di collusioni o contiguità con le mafie, né l'idoneità delle imprese coinvolte nelle fasi di costruzione dell'opera.

Il tema quindi presenta più di qualche spunto di interesse per i *planners*, e in un dibattito di questo tipo la nostra disciplina viene chiamata in causa su diversi fronti. Uno è propriamente tecnico e sprona ad impostare una discussione nel merito dell'etica della professione: si pensi, ad esempio, agli operatori che lavorano negli uffici tecnici comunali o ai professionisti esterni, figure che non di rado finiscono - per diversi motivi - al centro delle indagini su collusione e corruzione (cfr Granata e Savoldi 2012). Un altro invece stimola la ricerca accademica, i *planners* dovrebbero interessarsi - anche in maniera critica visto che la normativa sugli scioglimenti degli enti locali per mafia è tutt'altro che perfetta - alle questioni descritte nelle varie relazioni d'indagine realizzate dalle commissioni d'accesso e dai prefetti; i temi trattati sono parte centrale della disciplina e permettono un'osservazione delle pratiche e delle politiche urbanistiche da punti di vista del tutto inusuali.

1. «Le mafie, vale la pena insistervi, “pubblicizzano il privato” nel senso che scrutano metodicamente, a scopo di ricatto, ciò che appartiene alla sfera più intima degli individui; amplificano artificiosamente la privacy fino a farne uno strumento politico. Inoltre, esse “privatizzano il pubblico” nel senso che tendono a ridurre, fino quasi a esaurirlo, lo spazio in comune restringendo, nella sua forma più estrema, il campo delle esperienze alla più personale e alla meno comunicabile: il dolore fisico. Il mondo, allora, assume le dimensioni della stanza della tortura, in cui “il costante ridursi del terreno del prigioniero ... procura al torturatore il suo crescente senso del territorio» (Armao 2000: 247).
2. Quando, ad esempio, i diversi tipi di sregolazione (abusivismo, spaccio, criminalità organizzata, degrado urbano, economia sommersa ...) si intrecciano reciprocamente con la tendenza a concentrarsi, ovvero fanno sistema (Donolo 2015).
3. Dovuto anche al forte aumento, che nasce da una continuità sistematica, degli scandali accorsi negli ultimi tempi e legati a molteplici settori di attività di governo del territorio: dalla gestione del ciclo legale/illegale di rifiuti, al controllo degli appalti pubblici e di ambiti legati alla realizzazione delle “grandi opere”, alle speculazioni edilizie portate avanti con capitali di provenienza illecita e, soprattutto in alcune aree del Mezzogiorno, al controllo dell'intero ciclo del cemento. Secondo Daniela De Leo, «in tempi recenti [...] sembrano aver acquistato nuova attenzione temi come quello della presenza dei poteri criminali su alcuni territori o dentro le decisioni pubbliche. Quindi, con effetti visibili su governo urbano, popolazioni, istituzioni e città» (De Leo 2015: 7-8).
4. Lo scioglimento degli enti locali per infiltrazione mafiosa è normato dalla Legge 221/1991 e successive modifiche, poi confluita nel TUEL 267/2000 art. 143 e seguenti.
5. Per i dati vedere la pagina web di «Avviso pubblico», per una discussione critica consultare Cavaliere (2004), Mete (2009) o Rolli 2013.
6. Si pensi al caso di Bardonecchia (Sciarrone 2009; Varese 2011) o alle tante amministrazioni meridionali sciolte per mafia (Mete 2009; Trocchia 2009; Sberna e Vannucci 2014)
7. Per il Nord caso del comune di Corsico e del comune di Merlino (Gibelli e Righini 2012); o le vicende al riguardo del comune di Desio. Per il Sud il caso del comune di Villabate (Bazzi 2012) o di Bagheria.

## Riferimenti bibliografici

- Armao F. (2000), *Il sistema mafia. Dall'economia-mondo al dominio locale*, Bollati Boringhieri, Torino.
- Cavaliere C. 2004, *Un vaso di coccio: dai governi locali ai governi privati. Comuni sciolti per mafia e sistema politico istituzionale in Calabria*, Rubbettino, Soveri Mannelli.
- Corona G. Sciarrone R. 2012, Il paesaggio delle ecocamorre, in *Meridiana* n. 73/74, Viella, Roma, pp.13-35.
- Cremaschi M. (2009), Il territorio delle organizzazioni criminali, in *Territorio* n. 49, FrancoAngeli, Milano, pp.115-118.
- Cremaschi M. (2009), Mafie e territori: note per una ricerca, in *Territorio* n. 49, FrancoAngeli, Milano, pp.134-138.
- Cremaschi M. Marino M. (2010), Mafia e territorio, una priorità nazionale, in *Urbanistica* n.142, INU Edizioni, Roma, pp.44-45.
- De Leo D. (2009), Forme periferiche del disordine, in *Territorio* n. 49, FrancoAngeli, Milano, pp.139-143.
- De Leo D. (2010), Contrasto alla criminalità e pratiche urbane, in *Urbanistica informazioni* n. 232, INU Edizioni, Roma, pp. 7-8.
- De Leo D. (2010), Bagheria: il territorio di Urban-Italia, in *Urbanistica* n.142, INU Edizioni, Roma, pp. 45-47.
- De Leo D. (2012), Leggere i fenomeni criminali in una prospettiva neolibertista, in *Territorio* n. 63, FrancoAngeli, Milano, pp.49-53.
- De Leo D. (2015), *Mafie & urbanistica. Azioni e responsabilità dei pianificatori nei territori contesi alle organizzazioni criminali*, FrancoAngeli, Milano.
- Donolo C. (2001), *Disordine. L'economia criminale e le strategie della sfiducia*, Donzelli, Roma.
- Donolo C, (2015), *Questione meridionale*, in *Parolechiave* n.54, Carocci Editore, Roma, pp. 5-20.
- Gibelli M. C. – Righini S. 2012, La legalità come strumento di contrasto al consumo di suolo, in *Territorio* n. 63, FrancoAngeli, Milano, pp.38-41.
- Mete V. (2009), *Fuori dal Comune. Lo scioglimento delle amministrazioni locali per infiltrazioni mafiose*, Bonanno, Acireale-Roma.
- Rolli R. (2013), *Il comune degli altri. Lo scioglimento degli organi di governo degli enti locali per infiltrazioni mafiose*, Aracne editrice, Roma.
- Sberna S., Vannucci A. in Frgolent L. Savino M. (a cura di) (2014), *Città e politiche in tempo di crisi*, FrancoAngeli, Milano pp 195-434.
- 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 R. (a cura di) (2014), *Mafie del Nord. Strategie criminali e contesti locali*, Donzelli, Roma.
- Sciarrone R. (2015), La linea della palma e i confini mobili della legalità, in *Parolechiave* n.54, Carocci editore, Roma, pp. 137-151.
- Rolli R. (2013), *Il comune degli altri. Lo scioglimento degli organi di governo degli enti locali per infiltrazioni mafiose*, Aracne editrice, Roma.
- Trocchia N. (2009), *Federalismo criminale. Viaggio nei comuni sciolti per mafia*, Nutrimenti, Roma.
- Varese F. (2011), *Mafie in movimento. Come il crimine organizzato conquista nuovi territori*, Einaudi, Torino.

## Insedimenti abusivi e pianificazione urbanistica in Campania

Claudia de Biase, Salvatore Losco\*

### Abusivismo edilizio: nascita e note a margine

La parola abusivismo deriva dal verbo latino *abuti*, “fare cattivo uso”. In campo urbanistico, varie sono le definizioni manualistiche, ma tutt’oggi la più condivisa rimane quella a cui si è ispirata tutta la legislazione italiana: l’abusivismo edilizio è da intendersi come la violazione, in ambito edificatorio, di norme assistite da sanzioni amministrative e penali. Si determina l’abuso edilizio quando si realizzano costruzioni o porzioni di esse, si attuano trasformazioni e ampliamenti in assenza o in parziale difformità dai titoli abilitativi previsti dalla Legge. Il Dpr n. 380/01, in particolare all’art. 31, rifacendosi alla Legge 47/85, individua tre diverse tipologie di abuso edilizio c.d. grave: la realizzazione di un’opera in mancanza di titolo abilitativo; la realizzazione di un’opera completamente diversa da quella prevista nel progetto assentito; la realizzazione di un’opera con variazioni essenziali. La grande novità è l’introduzione della lottizzazione abusiva (art. 30), che si configura quando vengono iniziate opere che comportino trasformazione urbanistica od edilizia dei terreni stessi in violazione delle prescrizioni degli strumenti urbanistici, nonché quando tale trasformazione venga predisposta attraverso il frazionamento e la vendita... del terreno in lotti che, per le loro caratteristiche... denunciino in modo non equivoco la destinazione a scopo edificatorio. Su questo fondamento legislativo, la ricerca scientifica, indagando sull’origine e sulle cause del fenomeno, ha suddiviso l’abusivismo di necessità da quello di speculazione. Il primo è riferibile al bisogno di provvedere ad un’abitazione come luogo indispensabile per la propria vita domestica; esso evidenzia una situazione di grave difficoltà economica individuale ed è il frutto di un’inefficiente politica residenziale da parte dello Stato<sup>1</sup>. Il secondo costituisce una visione differente del diritto casa. Puntando sul principio che l’abitazione costituisca un bene primario e irrinunciabile, imprenditori interessati hanno scommesso sul mattone per percorrere la strada di nuovi e facili guadagni. Acutamente

Settis rileva che “sia a livello imprenditoriale che familiare, si è ben presto diffusa la convinzione che investire nel mattone sia come avere un salvadanaio a cui attingere, per cui conta anche l’invenduto, contano anche le case vuote”. Esisterebbe anche un terzo tipo di abuso che è quello di convenienza: si tratta di un intreccio tra necessità e speculazione attraverso la costruzione di abitazioni qualificate a costi accessibili. Quando nasce l’abuso in Italia? secondo Berdini<sup>3</sup> durante il ventennio fascista, quando nella penisola mancava ancora una regolamentazione complessiva di riferimento che arriverà solo nel 1942. Inizialmente quello che viene praticato è certamente un abusivismo di necessità, a cui corrisponde un atteggiamento di assoluta tolleranza da parte dello stato, che paradossalmente non limita l’attività edificatoria, anche quando è illecita, perché essa va a rinforzare l’economia del Paese che deve riprendersi dagli effetti della guerra. Pertanto, l’abusivismo di necessità, lungi dall’essere considerato come una trasgressione, viene utilizzato, in quanto variante dell’attività edilizia, come vero e proprio volano economico. Dove si sviluppa? geograficamente l’abusivismo di necessità interessa tutto il territorio italiano, senza una sostanziale differenziazione tra le varie regioni. Tra gli anni Cinquanta e Sessanta la società italiana cambia: il miglioramento economico generale favorisce il delinearsi di nuove esigenze e di nuove aspettative, da cui si origina un importante fenomeno di urbanizzazione che convoglia masse di operai nelle principali città. Di conseguenza, mentre va scemando l’abusivismo di necessità, il fenomeno assume sempre più una connotazione speculativa, assai meno rispettosa delle regole e dell’ambiente. In questa fase la maggiore concentrazione degli interventi abusivi si registra in Sicilia, Calabria, Sardegna oltre che in Campania. Essa si accompagna a una degenerazione della tenuta civica, al punto che Fera e Ginatempo hanno parlato di disgregazione meridionale o, meglio, di regolazione sociale particolaristica<sup>4</sup>, intesa come “l’esito e, nel contempo, la causa del prevalere, nel processo di selezione delle scelte degli attori, in rapporto alla sfera dei beni e servizi pubblici, dei criteri di appartenenza (parentale, amicale, di paragone, clientelare, comunitaria) e di interesse privato<sup>5</sup>”. Si rileva, cioè, nell’abusivismo degli anni Cinquanta e Sessanta,

una regolazione che è opposta a quella delle norme, in cui le scelte degli attori sono orientate sulla base impersonale delle procedure, dei regolamenti, della Legge. Conseguenza di tale deviazione è la credenza nella negoziabilità indefinita non solo dei beni e dei servizi, ma anche delle norme formali- astratte (procedure, regolamenti, leggi). È scontato che quando, a livello sociale, prevale la regolazione particolaristica, a livello urbanistico prevale l'abusivismo edilizio<sup>6</sup>, le cui scelte di fondo risultano essere, per gli attori interessati, le più razionali e le più economiche. Negli ultimi vent'anni la situazione - anche in conseguenza della crisi che attraversa il settore dell'edilizia - si assesta su valori più contenuti, ma comunque preoccupanti. Una svolta significativa alla questione viene data dai tre condoni edilizi (1985, 1994 e 2003): si diffonde l'idea che al cittadino risulti addirittura conveniente autodenunciare l'abuso commesso.

### Per la riqualificazione degli insediamenti abusivi in Campania

Uno dei temi più controversi è rappresentato dalla modalità, tutta edilizia, con cui l'abusivismo è stato affrontato nel corso degli ultimi trent'anni. Viceversa, l'estensione assunta dal fenomeno nel corso degli anni successivi, soprattutto in Italia meridionale, impone un dibattito culturale e scientifico-tecnico volto alla migliore comprensione di questo processo di costruzione irregolare della città. Il trattamento tecnico-urbanistico del "patrimonio" abusivo, a prescindere dalla sanabilità per effetto delle leggi sul condono, s'impone per le dimensioni e il modo in cui esso condiziona la vivibilità e la qualità ambientale di intere aree del nostro paese. Risulta, pertanto, utile e necessario individuare tecniche e strumenti per la riqualificazione di questi insediamenti che coinvolgano in modo trasversale le scale del progetto urbanistico e architettonico. Il danno ambientale, prodotto dal consumo sistematico di aree agricole, per effetto dell'edificazione a bassa densità di tipo individuale, è talmente rilevante da indurre a difendere il preminente interesse pubblico e a riconoscere l'indifferibilità di un'estesa riqualificazione delle aree di concentrazione dell'abusivismo. Oltre a ciò, questo tipo di espansione urbana ha prodotto agglomerati privi di urbanizzazioni primarie e secondarie, ha comportato l'aumento dei carichi

urbanistici delle città preesistenti. Il danno così prodotto non viene né eliminato né risarcito dalle sanatorie edilizie, finora ispirate a tre tipi di approcci risolutivi: repressivo, comprensivo e mitigativo. Quest'ultimo è stato esplicitato chiaramente nel ricorso al recupero, sancito dall'art. 29 della 47/85, che prevedeva varianti agli strumenti urbanistici e affidava ai poteri normativi delle regioni il compito di disciplinare la formazione, adozione e approvazione di varianti agli strumenti urbanistici generali finalizzate al recupero urbanistico degli insediamenti abusivi, entro un quadro di convenienza economica e sociale<sup>8</sup>. Nel 2003 la Legge n. 326 integra l'art. 29 della 47/85, consentendo anche proposte di varianti di recupero urbanistico di iniziativa privata (mentre nel testo precedente la sola attuazione poteva essere assegnata in concessione con apposita convenzione) accompagnate da un "piano di fattibilità tecnico, economico, giuridico e amministrativo, finalizzato al finanziamento, alla realizzazione e alla gestione di opere di urbanizzazione primaria e secondaria e per il recupero urbanistico ed edilizio, volto al raggiungimento della sostenibilità ambientale, economica e sociale, alla coesione degli abitanti dei nuclei edilizi inseriti nelle varianti e alla rivitalizzazione delle aree interessate dall'abusivismo edilizio". La Regione Campania con LR n. 16/04 all'art. 23, commi 3-4-5-6-7, ha disciplinato, in parte, quanto previsto dalla 47/85, affidando al PUC la perimetrazione degli insediamenti abusivi esistenti oggetto di sanatoria ai sensi delle leggi nazionali (47/85 e 724/94). Il PUC definisce le modalità del recupero urbanistico ed edilizio degli insediamenti abusivi, gli interventi obbligatori di riqualificazione e le procedure, anche coattive, per l'esecuzione degli stessi, anche mediante la formazione dei comparti edificatori. Il PUC può subordinare l'attuazione degli interventi di recupero urbanistico ed edilizio degli insediamenti abusivi alla redazione di appositi PUA, denominati Piani di Recupero degli Insediamenti Abusivi-PRIA, il cui procedimento di formazione segue la disciplina del regolamento di attuazione previsto dall'articolo 43-bis, a tutt'oggi non emanato. L'innovazione e la portata di tale scelta è fondamentale da un punto di vista culturale, in quanto viene riconosciuto all'abusivismo una valenza non esclusivamente edilizia, ma si prende atto che in molti casi esso compor-

ta anche trasformazioni urbanistiche che devono necessariamente essere inserite tanto nella pianificazione generale del PUC che in quella attuativa del PUA: si riconosce in tal modo la categoria dell'abusivismo urbanistico. La risoluzione del problema alla sola scala edilizia (abusivismo edilizio) risulta accettabile solo quando il fenomeno rappresenta un episodio, un'eccezione rispetto all'estensione dell'intero insediamento di cui fa parte; viceversa, l'unica soluzione, tecnicamente pertinente, nel caso in cui l'abusivismo (urbanistico) costituisce e incarna esso stesso la regola dell'espansione e/o trasformazione dominante del territorio, è quella alla scala urbanistica generale e attuativa. In questo caso è il PRIA lo strumento individuato dalla norma regionale che, riqualificando il tessuto edilizio dell'insediamento, costituisce condizione necessaria per il rilascio dei titoli edilizi in sanatoria. Sebbene già la 47/85 avesse individuato i principi fondamentali a cui dovevano puntare le varianti e gli ulteriori dettagli demandati alla regione<sup>9</sup>, le linee guida di questo specifico PUA potrebbero essere rintracciate sia nella tradizione disciplinare del progetto di suolo<sup>10</sup> che nell'innovazione e aggiornamento in corso verso l'*eco-planning*<sup>11</sup>. La sintesi di questi due approcci potrebbe guidare i programmi di recupero e riqualificazione delle aree prevalentemente abusive<sup>12</sup>.

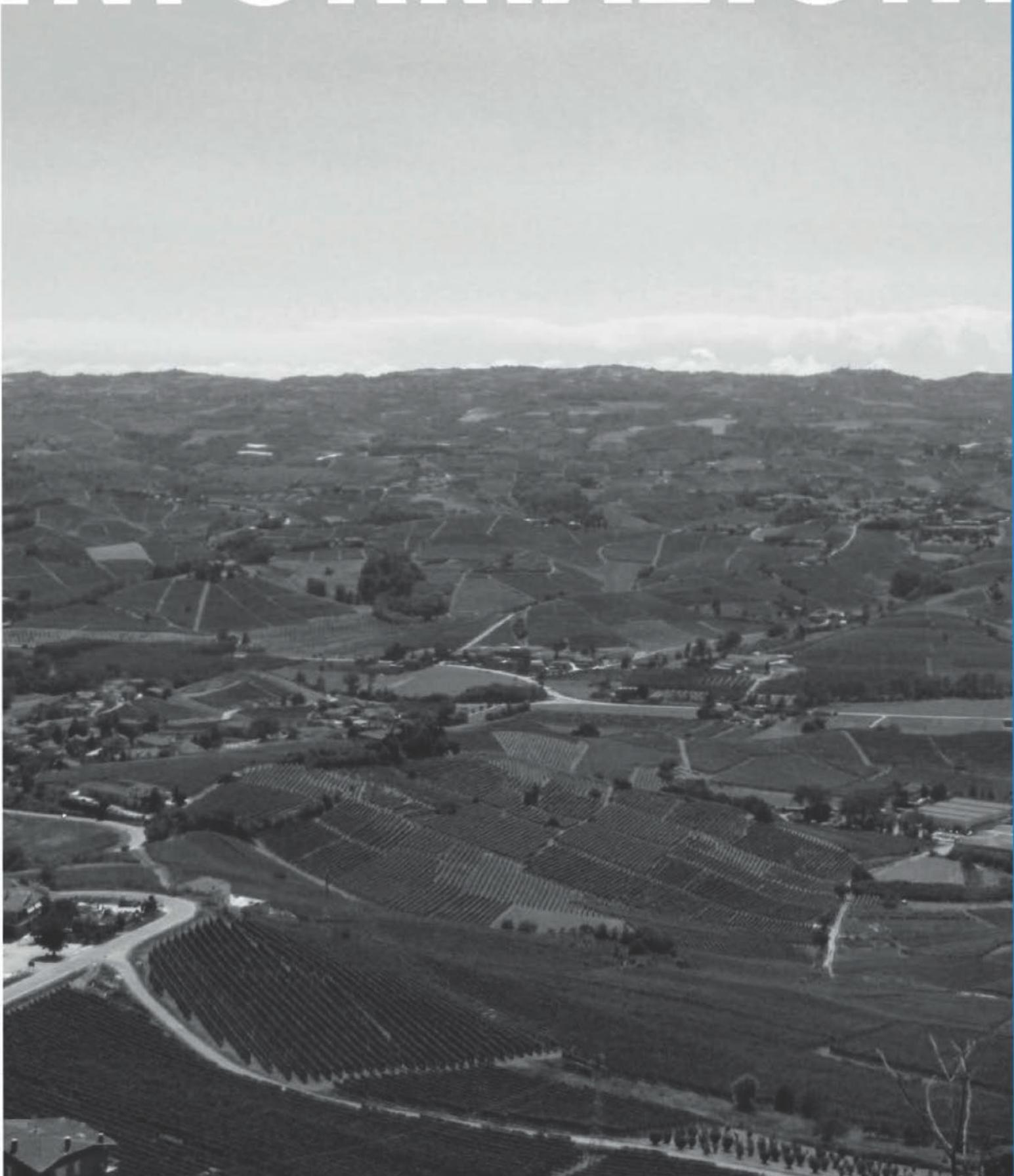
\* All'interno del presente contributo, frutto di elaborazione comune degli autori, sono individuabili apporti personali secondo quanto di seguito specificato: Abusivismo edilizio: nascita e note a margine (Claudia de Biase), Per la riqualificazione degli insediamenti abusivi in Campania (Salvatore Losco).

1. Clementi A., Perego F. (1999) (a cura di), *La metropoli spontanea. Il caso di Roma: 1925-1981*, Dedalo, Roma, pag. 339.
2. Settis S. (2010) *Paesaggio Costituzione cemento. La battaglia per l'ambiente contro il degrado civile*, Giulio Einaudi, Torino, pag. 73.
3. Berdini P., (2010) *Breve storia dell'abusivismo edilizio in Italia dal ventennio fascista al prossimo futuro*, Donzelli, Roma, pag. 25.
4. Fera G., Ginatempo N., (1985), *L'autocostruzione spontanea nel Mezzogiorno*, Franco Angeli, Milano, pag. 44.
5. Fera G., Ginatempo N., (1982), *Autocostruzione. Marginalità o proposta*, Gangemi, Roma, pag. 101.
6. de Biase C., Petrella B., (2014), Unauthorized

- building and land use: cases studies, in *Urbanistica Informazioni*, vol. 257, p. 31-35.
- de Biase C., Forte F., (2013), Unauthorised building and financial recovery of urban areas: evidences from Caserta area in: Vrontis D., Weber Y., Tsoukatos E., *Confronting Contemporary Business Challenges Through Management Innovation*, EuroMed Press p. 801-817.
7. Colombo L. (2003), Abusivismo e pianificazione consensuale, in: *Urbanistica Informazioni*, vol. 188, p. 57.
8. Le varianti dovevano tener conto dei seguenti principi fondamentali:
- realizzazione di un'adeguata urbanizzazione primaria e secondaria;
  - rispetto degli interessi di carattere storico, artistico, archeologico, paesistico, ambientale, idrogeologico;
  - realizzazione di un razionale inserimento territoriale ed urbano dell'insediamento.
9. La Legge regionale avrebbe dovuto stabilire altresì:
- i criteri e i termini ai quali dovevano attenersi i comuni per l'individuazione e la perimetrazione degli insediamenti abusivi;
  - i criteri ai quali dovevano attenersi i comuni qualora gli insediamenti abusivi ricadessero in zona dichiarata sismica;
  - i casi in cui la formazione delle varianti sarebbe stata obbligatoria;
  - le procedure per l'approvazione delle varianti, precisando i casi nei quali non era richiesta l'approvazione regionale;
  - i criteri per la formazione di consorzi, anche obbligatori, fra proprietari di immobili;
  - il programma finanziario per l'attuazione degli interventi previsti con carattere pluriennale;
  - la definizione degli oneri di urbanizzazione e le modalità di pagamento degli stessi in relazione alla tipologia edilizia, alla destinazione d'uso, all'ubicazione, al convenzionamento, anche mediante atto unilaterale d'obbligo, da parte dei proprietari degli immobili.
10. Secchi B., Progetto di Suolo, in: *Casabella*, n.520-521, gennaio-febbraio 1986, pp.19-23.
11. Yeang K., (2009) *Eco Master Planning*, John Wiley and Sons Ltd, UK, pp.15-36.
12. Colombo L., Losco S. (2012), *Ambiente e habitat vesuviano tra norme, vincoli e spontaneismo*, in: *Abitare L'Italia. Territori, economie, disuguaglianze*. Atti della XIV Conferenza SIU, Torino 24-25-26 marzo 2011, [www.planum.net](http://www.planum.net), Roma, pagg. 1-16.

urbanistica

# INFORMAZIONI



Claudia Cassatella, *I paesaggi vitivinicoli delle Langhe dal punto panoramico di La Morra (CN)*