

La casa in Sicilia tra abusivismo e rigenerazione urbana

GIUSEPPE TROMBINO*

Il possesso di una casa in Sicilia non è mai stato un diritto naturalmente acquisito. Nei lunghi anni della colonizzazione feudale tra cinquecento e tardo settecento i baroni, per invogliare i contadini a popolare le nuove terre fondate con lo “jus populandi”, offrivano loro il posto di casa (non la casa) e spesso nient’altro. Bastava questo, in molti casi, per far sorgere dal niente consistenti comunità urbane strette attorno al palazzo del feudatario e a pochi altri edifici pubblici (le chiese, i conventi).

Sulla base di poche, elementari regole urbanistiche (gli allineamenti viari, le dimensioni del posto di casa e dei suoi sottomultipli), stabilite dal feudatario sulla base di una esperienza tecnica consolidata attraverso vastissime applicazioni dei colonizzatori spagnoli nel nuovo mondo, i coloni realizzavano da soli le loro abitazioni sul suolo concesso dal feudatario, utilizzando materiali locali, spesso estremamente poveri, e ripetendo schemi distributivi strettamente aderenti ai propri elementari bisogni.

Rispetto ad allora la condizione del popolo siciliano e il suo atteggiamento nei confronti della casa sono profondamente mutati per effetto del passaggio dalla economia agricola di sussistenza alla economia dei consumi.

Ma fino agli anni cinquanta dello scorso secolo, malgrado qualche serio (ma poco incisivo) tentativo riformatore, era ancora usuale il formarsi, all’alba, di lunghe teorie di muli, e uomini sopra e accanto ad essi, diretti verso il luogo di lavoro, cioè un piccolo appezzamento di terra distante spesso chilometri dalla casa, proprio quella casa che

* È professore ordinario di Urbanistica presso l’Università degli Studi di Palermo.

solo grazie alla politica colonizzatrice della corona spagnola, gli avi di quei contadini avevano potuto costruire e possedere e lasciare ai propri figli; e questi, per secoli, sono stati costretti a perpetuare quell'assurdo rituale all'alba e poi al tramonto in senso inverso, per non abbandonare la casa in paese.

Sinché, un giorno, in molti quella casa hanno dovuto abbandonare per inseguire nelle miniere e nelle fabbriche, al Nord, in Belgio, in Germania, in America, ma sempre fuori di Sicilia e molto distante da essa, il sogno di un riscatto.

Ed è assai significativo che il riscatto abbia significato, per molti, proprio la possibilità di costruirsi la casa, nuova, nel paese giù in Sicilia e non solo per sé ma anche per i figli, per ancorarli al paese e metterli in condizione di vivervi degnamente, come mai loro erano riusciti a fare.

Coltivando questo sogno sono partiti negli anni cinquanta e sessanta parecchie decine di migliaia di capi famiglie siciliani (42.000 nel decennio 1951/61, 60.000 nel successivo, secondo le statistiche), svuotando di energie vitali molti centri soprattutto nell'area nissena e agrigentina.

Proprio questi centri, come Aragona, Niscemi, Ravanusa, per non citarne che alcuni, sono stati ingigantiti negli anni settanta attraverso la costruzione di migliaia di case vuote tirate su nei brevi periodi di ferie, con la premura di chi si rende conto che la somma di denaro raccolta, ogni giorno che passa, è sempre meno sufficiente per definire la costruzione della casa e con l'urgenza di chi vuole dimostrare a sé, prima ancora che agli altri, di essere riuscito finalmente a riscattarsi.

I tempi degli emigrati per questo hanno finito per non coincidere quasi mai con quelli stabiliti dalle regole urbanistiche. E così, una volta acquistato un posto di casa, spesso senza neanche preoccuparsi di sancire con un atto notarile l'acquisto effettuato, hanno tirato su, naturalmente senza alcuna autorizzazione, grandi scheletri edilizi destinati a rimanere vuoti per molti anni.

Alcuni per la verità, all'inizio, hanno tentato di avvicinare gli uffici tecnici comunali per acquisire qualche informazione, ma scoprendo il più delle volte che il lotto acquistato a caro prezzo, magari attraverso intermediari, non era edificabile, ovvero, nei casi più fortunati, che avrebbe potuto diventarlo dopo la approvazione del piano regolatore, e che in ogni caso per acquisire la concessione sarebbero occorsi carte,

progetti, certificati e poi visti, bolli, pareri, in numero tale da far loro ravvedere gli estremi della vessazione.

Per costoro la strada dell'abusivismo è stata dunque segnata; ad essi l'urbanistica non è stata in grado di garantire neppure il soddisfacimento di quel bisogno primario che, ai loro avi, un sistema di controllo dell'uso del suolo estremamente più rozzo aveva comunque consentito di soddisfare.

Quanto dell'abusivismo in Sicilia può essere inquadrato all'interno del meccanismo descritto? Secondo alcuni una aliquota non significativa; secondo altri buona parte dell'abusivismo urbano.

Chi scrive è stato tra i pochi a tentare molti anni addietro una stima, anche se approssimata, di quello che i giornalisti (non gli studiosi, che poco o nulla si sono occupati di questi problemi) hanno definito abusivismo di necessità.

I risultati, per quanto imprecisi, hanno comunque consentito di tracciare alcuni profili caratteristici del fenomeno dell'abusivismo e, in particolare, di rilevare l'esistenza di una chiara correlazione tra diffusione del fenomeno e movimento migratorio della popolazione.

In alcuni comuni, ad una notevole contrazione della popolazione dovuta a forti saldi migratori negativi nel decennio 1961/71 è corrisposta una consistentissima dilatazione del patrimonio edilizio nel decennio 1971/81, rimanendo tuttavia negativa la variazione demografica nello stesso periodo.

In questi comuni dunque la tesi di un abusivismo praticato dagli emigrati come condizione obbligatoria e continuamente alimentata dalle loro rimesse ha una qualche fondatezza anche se essa non può essere dimostrata in termini tali da far superare la giusta diffidenza di chi pensa che quella tesi, e certi atteggiamenti pietistici ad essa conseguenti, siano stati usati per coprire ben più speculative forme di abusivismo.

In tutti i casi studiati emerge comunque inequivocabilmente la incapacità dell'attuale sistema di regolamentazione urbanistica di corrispondere ai reali bisogni espressi dalla popolazione: troppo lunghi i tempi di formazione degli strumenti urbanistici (i tempi medi di approvazione di un PRG, dall'incarico all'emissione del decreto, non sono mai inferiori a dieci anni), troppo complesse le procedure per il rilascio di una concessione ad edificare (sono stati individuati 32 diversi passaggi burocratici tra la presentazione di un progetto e il rilascio dell'abitabilità).

In conseguenza di tale stato di cose fa certamente riflettere la considerazione che se negli anni settanta del secolo scorso l'abusivo per necessità di Palma o Licata o Gela o Niscemi o Favara, invece che realizzare direttamente la propria abitazione, avesse allora iniziato un iter regolare, probabilmente non avrebbe potuto abitare quell'alloggio prima di dieci o venti anni.

I provvedimenti di sanatoria che il legislatore regionale prima e quello nazionale dopo hanno varato negli anni ottanta del secolo scorso, pur se determinati essenzialmente da esigenze di carattere finanziario, hanno comunque assunto il significato di un riconoscimento, da parte dello Stato e della regione, dell'esistenza di attenuanti nel comportamento trasgressivo di tanti cittadini.

Sotto il profilo urbanistico gli stessi provvedimenti avrebbero potuto avere un altro importante significato, ovvero quello di testimoniare la volontà di un radicale cambiamento di indirizzo nella gestione urbanistica del territorio.

E in effetti in talune disposizioni normative contenute sia nella L. 47/1985, che nella l.r. 37/1985 può individuarsi il tentativo di chiudere, attraverso il condono, un lungo capitolo di abusi e irregolarità, stabilendo nel contempo per il futuro nuove regole più chiare e realmente praticabili.

In particolare grande credito sembrò (almeno a chi scrive e forse a pochi altri) doversi attribuire al disposto contenuto nell'art. 14 della l.r. n. 37/1985, con il quale si faceva obbligo di ricorrere, per il recupero degli agglomerati abusivi di maggiore consistenza, alla redazione di appositi piani particolareggiati in variante: solo l'urbanistica — questo è in fondo il ragionamento che stava dietro questa norma — come disciplina orientata alla razionalizzazione dei processi modificativi del territorio ed alla affermazione degli interessi collettivi su quelli individuali, può consentire di porre riparo ai guasti determinati dall'assenza dell'urbanistica.

A molti anni dalla emanazione di quella legge bisogna riconoscere, non che le aspettative fossero mal riposte ma che l'urbanistica, così come praticata in Sicilia da tecnici e amministratori, non è stata all'altezza del compito che il legislatore le ha assegnato.

Intanto va segnalato il più totale disimpegno della cultura urbanistica più qualificata rispetto al tema del recupero urbanistico del territorio. Benchè in Sicilia il recupero delle aree di urbanizzazione

spontanea sia stato per molti anni (e per certi versi lo sia ancora) certamente il problema per il quale si è registrata la più alta domanda sociale, la ricerca urbanistica, a parte rare e poco significative eccezioni, ha continuato pervicacemente ad escluderlo dal proprio campo di applicazione.

Anche per questo motivo i piani di recupero sono stati generalmente progettati senza alcuna base di elaborazione teorica e senza alcun riferimento a consolidate sperimentazioni tecnico-operative, affidandosi invece al mestiere degli stessi professionisti che le case abusive avevano contribuito a tirare sù attraverso approssimativi progetti edilizi.

In realtà, data la vaghezza delle disposizioni legislative riguardanti i contenuti progettuali dei Piani di recupero, soltanto attraverso un'interpretazione coraggiosa ed estensiva avrebbe potuto evitarsi che i Piani di recupero si rivelassero un'arma assolutamente spuntata ai fini della riqualificazione urbanistica delle città siciliane.

Ed invece la maggior parte dei comuni siciliani, sin dalla prima applicazione della legge, ha dimostrato di non essere in grado di interstarsi una seria e rigorosa politica di recupero dei guasti determinati dall'abusivismo. Lo ha dimostrato già nella fase di attribuzione degli incarichi di progettazione dei Piani di recupero, spesso affidandoli proprio a quei tecnici locali che negli anni precedenti avevano avuto un ruolo nel diffondersi dell'attività abusiva, poi nella fase delle direttive, indirizzando le operazioni progettuali verso un indiscriminato riconoscimento dei "diritto" degli abusivi, e per finire nella fase conclusiva delle controdeduzioni alle osservazioni dei cittadini, accogliendo tutte le richieste dei proprietari coinvolti nel Piano, e privando così spesso il piano anche di quella, pur minima, valenza di progetto di adeguata infrastrutturazione degli agglomerati abusivi.

La riduttività progettuale dei Piani di recupero emerge dalla maggior parte delle esperienze, 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 il disastro indotto dall'abusivismo. A tale proposito valga per tutti il caso di Noto, città della quale sono universalmente note le straordinarie qualità architettoniche e urbanistiche e il cui territorio, sia collinare che costiero, esprime qualità che non sono meno eccezionali di quelle del centro

urbano. L'uno e l'altro, il centro urbano e il territorio circostante, sono stati interessati negli anni settanta ed ottanta del secolo scorso da fenomeni di edificazione abusiva così intensi da rendere impossibile per molti anni a venire la predisposizione di un qualsiasi strumento di controllo dell'uso del suolo. Ed infatti l'uso di un territorio di così eccezionale qualità non è stato pianificato da alcuno strumento urbanistico: Noto è stata per anni e sino al 1992, caso forse unico nel panorama nazionale tra i centri di analoga dimensione demografica e qualità ambientale, del tutto priva di un qualsiasi strumento urbanistico.

La predisposizione dei piani di recupero in un tale contesto poteva caricarsi di particolari valenze, facendo assumere ai piani stessi il ruolo di strumenti attraverso i quali riassumere il controllo di un processo di modificazione della realtà territoriale da troppo tempo sfuggito di mano all'operatore pubblico a tutto vantaggio del privato. Ma dai piani di recupero redatti dal comune emerge intanto con evidenza quanto il processo di modificazione territoriale sia andato avanti e come esso abbia sempre e soltanto corrisposto ad esigenze privatistiche. Attorno al centro storico, giustamente magnificato come una delle più straordinarie testimonianze della cultura barocca in Sicilia, sono sorti 650.000 metri cubi di costruzioni abusive, la cui disordinata collocazione nel territorio contrasta vivamente con il geometrico ordine della città settecentesca. Nell'entroterra collinare, in prossimità del sito della vecchia città distrutta dal terremoto sono state costruite ville e case di villeggiatura per 125.000 mc. Infine lungo la costa attorno a una zona umida di straordinario valore naturalistico, quale i pantani di Vendicari si sono ammassati 850.000 metri cubi di costruzioni, interessanti una superficie di 278 ha; si è formata in altri termini una sterminata città lineare, sviluppata rigorosamente in parallelo alla costa distruggendo e privatizzando risorse che, se adeguatamente utilizzate, avrebbero potuto determinare un salto di qualità nell'asfittica economia locale. Viceversa il recupero urbanistico di questi territori comporterà per la collettività costi talmente elevati da risultare in molti casi sproporzionati ai vantaggi pubblici conseguiti. Per fare diventare agglomerati urbani questi disordinati brandelli di territorio costruito sarebbero occorsi, secondo le stime riportate negli stessi piani di recupero e riferite al 1990, circa 20 miliardi di vecchie lire.

Beninteso tale cifra sarebbe servita a garantire solamente un'adeguata urbanizzazione per le varie zone, cioè le strade, le reti tecnologiche, il

verde pubblico, etc., ma naturalmente ben altri costi avrebbero comportato i piani se in essi fosse stato previsto e progettato un reale processo di riqualificazione ambientale, ricorrendo ad estesi piani di demolizione e di ripristino ambientale. In molte situazioni, e non soltanto nel territorio di Noto, queste due modalità di intervento sarebbero state forse l'unica strada praticabile per ottenere apprezzabili risultati.

Ma questa strada risulta percorsa da ben pochi Piani di recupero progettati, col risultato che niente di quanto è stato più o meno pesantemente compromesso viene riscattato, e l'intervento di recupero non trasforma né ripristina. E così solo il tempo, e non l'urbanistica, consentirà alle città ed alle campagne di riassorbire le ferite inferite dall'abusivismo, cicatrizzando pezzi di città che, forse dotati delle urbanizzazioni indispensabili, rimarranno comunque eternamente distanti da quello che avrebbero potuto essere se realizzate attraverso un progetto urbanistico pianificato.

Il risultato fallimentare di tale iniziativa è visibile a tutti; le periferie dei paesi siciliani risultano in molti casi prive di funzionalità, l'assenza o il sottodimensionamento di opere di urbanizzazione nei quartieri periferici oltre a determinare dei vuoti di territorio, dovuti ad interventi pubblici previsti e mai attuati, determinano anche vuoti culturali e sociali.

In definitiva, i pur numerosi comuni che hanno concluso l'iter comunale dei piani di recupero si sono trovati in mano strumenti del tutto inadeguati, per le loro caratteristiche tecnico-progettuali, a guidare la riqualificazione urbanistica ed ambientale degli agglomerati abusivi, con il risultato di aver fatto perdere all'urbanistica ogni residua credibilità e, in ultima analisi, di incoraggiare nuovo abusivismo o, quanto meno, di fornirgli nuove giustificazioni.

L'obiettivo oggi è ricucire, riempire i vuoti urbani, interrompere il dissennato consumo di suolo che l'abusivismo ha realizzato e dare nuova vita a quei tanti paesaggi urbani che ne sono privi.

Rigenerare non significa semplicemente attuare le tradizionali forme di ristrutturazione e riqualificazione urbanistica, basate essenzialmente su una perimetrazione di comparti e sulla loro infrastrutturazione, bensì portare avanti un diverso approccio che trovi nuove ragioni di sviluppo per il territorio, con strategie riguardanti coesione sociale, rispondenza alla domanda di abitare, risparmio di energia, rinnovo delle funzioni e della morfologia urbana, tra conservazione, ricomposizione e sostituzione.

Dunque obiettivi basati su politiche sostenibili, quali il consumo di territorio zero, la riqualificazione delle periferie, un efficiente sistema di mobilità territoriale, del verde e dei parchi, la valorizzazione del patrimonio storico e culturale e lo sviluppo delle zone agricole, di energie rinnovabili, delle attività turistico-ricettive, produttive e commerciali.

Le scelte di fondo per la pianificazione del territorio devono essere condivise dai rappresentanti di tutte le parti sociali, dalla società civile, dai movimenti politici, e dai cittadini, supportate dall'aiuto dei tecnici, degli esperti e degli urbanisti.

Le trasformazioni urbane devono dunque essere fondate sulla riqualificazione dell'esistente e sul progetto del territorio urbanizzato, che non deve essere più considerato come un dato irreversibile, ma uno spazio da ricucire secondo nuove e più funzionali orditure.

Il Piano di rigenerazione urbana, che tutti i comuni devono mettere al centro delle loro politiche urbanistiche, deve essere uno strumento strategico attivatore di progettualità che modelli in modo chiaro il ruolo futuro che la comunità intende assumere, assegnando all'istituzione locale e ai suoi apparati amministrativi non un ruolo di controllo, bensì il ruolo di promotore di quanto già concordato collettivamente per l'interesse comune.

Con i piani di rigenerazione in particolare, molti comuni siciliani potranno affrontare e tentare di risolvere i problemi determinati dalla diffusione delle pratiche abusive che in molti casi, lungi dall'essere stati risolti, si sono anzi acuiti negli ultimi anni. Va considerato infatti che, in attesa della ennesima sanatoria, in molti centri urbani si è continuato a far ricorso, anche se in forme meno massicce rispetto agli anni precedenti, a pratiche di abusivismo edilizio, che si sono però trovate di fronte un atteggiamento assai più rigoroso rispetto a quello del quale avevano goduto gli abusivi degli anni ottanta e novanta.

Nel 2003 è stata varata una, assai attesa, terza sanatoria edilizia ma le regole stabilite per accedervi sono state definite in maniera molto più rigida rispetto alle precedenti con il risultato di lasciare fuori dai benefici del condono la maggior parte dei nuovi abusivi. Il mutato quadro politico per altro dopo quella data non ha più consentito né di allentare i vincoli posti dalla ultima sanatoria né tanto meno di varare un ulteriore provvedimento, pure esplicitamente promesso in Sicilia in quegli anni dal governo regionale.

Si è così creata una situazione paradossale, conseguente alla circostanza che molti abusivi, confidando nella promessa politica, hanno presentato una istanza di sanatoria, di fatto autodenunciando la propria attività abusiva, salvo a scoprire tardivamente che la domanda non avrebbe potuto in alcun modo trovare accoglimento.

In questi casi i comuni, pressati da un lato dalla magistratura penale, dall'altra dall'organo regionale di controllo, non hanno potuto fare altro che procedere contro gli abusivi applicando la sanzione obbligatoria della acquisizione al demanio comunale dell'immobile abusivo e dell'area di sedime. Per effetto di questo meccanismo sono stati acquisiti, in vari comuni siciliani, tantissimi alloggi, talvolta interi edifici, in molti casi non finiti e non abitati.

Ai casi sin qui descritti si aggiungono quelli, anch'essi non trascurabili, di immobili realizzati dopo il 2003, non rientranti in nessuna sanatoria ed anch'essi dunque oggetto di acquisizione al demanio comunale.

In alcuni comuni gli immobili acquisiti per effetto delle circostanze sin qui richiamate e già trascritti nei registri immobiliari, sono disseminati in tutta la cinta periurbana, arrivando a definire un patrimonio edilizio di non trascurabile consistenza.

Si tratta talvolta di alloggi utilizzati come prime abitazioni, ma è assai frequente il caso di alloggi realizzati nella prospettiva di future, ma sempre meno probabili, necessità abitative di figli e nipoti.

Tali alloggi, in quanto non regolarizzabili, dovrebbero essere demoliti; l'Amministrazione però, laddove la loro permanenza non contrasti con rilevanti interessi urbanistici ed ambientali, può decidere di non demolirli per soddisfare interessi pubblici, destinandoli dunque ad opere pubbliche ovvero ad attività di interesse collettivo.

Data la natura del patrimonio edilizio acquisito e la sua consistenza (si tratta in alcuni comuni di centinaia di alloggi), non è facile immaginare generalizzate destinazioni per servizi pubblici ed attrezzature; tali destinazioni infatti non possono che riguardare una minima parte degli edifici acquisiti. Per essi dunque si profila la necessità della demolizione. Tale soluzione però, oltre a risultare impegnativa da tanti punti di vista, non ultimo quello economico, appare in realtà poco produttiva, dal momento che l'edificazione abusiva ha riguardato spesso aree già urbanizzate e prive di particolari connotati ambientali.

In questi casi una alternativa praticabile può essere certamente rappresentata dalla destinazione degli immobili acquisiti, ove non abitati, a residenza sociale.

L'edilizia residenziale sociale infatti, rientrando a tutti gli effetti tra le opere di rilevante interesse pubblico, può costituire una valida alternativa alla demolizione degli immobili acquisiti e potrebbe giustificarne pienamente il mantenimento.

Certo, i problemi da superare per attuare su larga scala una siffatta politica urbanistica non sono pochi; tra i principali quello di dover completare gli alloggi che nella maggior parte dei casi sono incompleti e privi delle essenziali opere di finitura e in alcuni casi di doverli mettere a norma sotto il profilo della sicurezza sismica, ma è una iniziativa che vale la pena di assumere o quanto meno di sperimentare, perché può dimostrarsi risolutiva dei tanti problemi che la pratica dell'abusivismo ha determinato nelle periferie di tanti comuni siciliani. A Palma di Montechiaro, Ravanusa, Favara, Canicattì, per citare solo alcuni esempi, l'inserimento dell'edilizia sociale nelle ampie e destrutturate periferie può consentire di dare nuovo slancio alla politica di recupero urbanistico che pure, tra molte difficoltà, questi comuni hanno cercato di portare avanti in questi anni.

Il recupero abitativo a fini sociali, assunto come principio informatore nei piani di rigenerazione urbana, potrà anche determinare l'occasione per sperimentare le possibilità operative offerte da una importante disposizione normativa inserita in una legge finanziaria di molti anni fa, ma rimasta, almeno in Sicilia, del tutto inapplicata.

Ci si riferisce alla l. 24 dicembre 2007, n. 244 (Finanziaria 2008) ed in particolare alle previsioni contenute negli articoli 258 e 259, che attribuiscono alle aree interessate dall'housing sociale il valore giuridico di standard urbanistico obbligatorio, che va ad aggiungersi alle aree necessarie per le superfici minime di spazi pubblici o riservati alle attività collettive, a verde pubblico o a parcheggi di cui al decreto del Ministro dei lavori pubblici 2 aprile 1968, n. 1444.

Per effetto di tali disposizioni i comuni possono, attraverso i propri strumenti urbanistici, subordinare qualsiasi trasformazione da attuare nel proprio territorio alla realizzazione di iniziative di housing sociale in aree da considerare alla stregua di standard urbanistici e da dimensionare in relazione alle necessità abitative locali, nelle quali potrà essere garantita la fornitura di alloggi a canone calmierato, concorda-

to e sociale. Non solo, ma possono anche prevedere, per facilitare la attuazione di interventi finalizzati alla realizzazione di edilizia residenziale sociale, un aumento di volumetria premiale per gli interventi di trasformazione urbanistica consentiti dai piani.

Si tratta di disposizioni che consentono di assegnare all'housing sociale un ruolo centrale nelle politiche urbanistiche comunali, e che consentono di superare definitivamente le ambiguità e le incertezze che la applicazione dell'ormai anacronistico, ma ancora obbligatorio, strumento del Piano di zona per l'edilizia economica e popolare, oggi determinano.

Declinare tali possibilità coinvolgendo nelle iniziative di housing sociale il patrimonio edilizio abusivo acquisito dai comuni è una sfida che urbanisti ed amministratori devono cogliere, per imprimere una svolta decisiva nel governo del territorio e per affermare la centralità che il diritto alla casa deve assumere, ancora oggi, nella definizione delle politiche urbane dei comuni siciliani.