

INU

Istituto Nazionale
di Urbanistica

"Insediamento abusivo urbano e territoriale"

Prospettive per un recupero ragionato
Roma, 25 ottobre 1995

ASPETTI PECULIARI DELL'ABUSIVISMO URBANO ED EXTRAURBANO IN PUGLIA

Vincenzo Zito (C.N.R.-IRIS, Bari; I.N.U. Puglia)

BOZZA

Il contesto regionale

Con la sua popolazione di 4.031.885 abitanti la Puglia è tra le regioni più popolate d'Italia. La superficie territoriale rappresenta il 6,4% del territorio nazionale. La densità abitativa di 210 *ab/Km²* la colloca al 5° posto nella graduatoria nazionale ed al secondo posto in quella dell'Italia meridionale. L'orografia del territorio è prevalentemente pianeggiante (53,2%) e collinare (45,3%) con uno sviluppo costiero di 829,9 Km che la collocano al primo posto nella graduatoria dell'Italia continentale.

L'assetto insediativo regionale è articolato in cinque province e 258 comuni, distribuiti con una struttura a maglia larga nelle province settentrionali (Foggia e Bari) e con una maglia più fitta nelle altre, causa la presenza di comuni di più ridotte dimensioni.

Al modesto anche se tendenzialmente costante incremento della popolazione si associa una tumultuosa crescita del patrimonio edilizio residenziale il quale in questi ultimi 40 anni ha portato il rapporto abitanti/vani dall'1,46 del 1961 allo 0,61 del 1991.

A questa crescita complessiva fa da contrappunto una articolata specificità di ambiti sub-regionali che, seguendo gli esiti di una ricerca svolta negli anni '80¹, possono così sintetizzarsi:

- la zona subappenninica, posta a confine con Molise e Campania, caratterizzata dalla presenza di piccoli centri in fortissimo decremento demografico;
- la zona garganica, con maggior stabilità demografica nei centri di media dimensione, salvo punte di decremento nei comuni interni;
- la fascia dell'Alta Murgia, al confine con la Basilicata, anch'essa caratterizzata da decremento della popolazione che è accentrata in pochi centri di media dimensione;
- la fascia costiera della bassa murgia settentrionale è caratterizzata da accentuato incremento demografico all'interno di una struttura di grossi centri

urbani, sui quali prevale il capoluogo regionale;

- la bassa Murgia meridionale (trulli e grotte) caratterizzata da modesto incremento demografico nella fascia costiera e tendenza al decremento all'interno, con una rete di comuni di media dimensione;

- l'arco Ionico, caratterizzato da notevole incremento demografico con centri di media grandezza, piuttosto ravvicinati;

- l'area del Salento, parzialmente collinare, caratterizzata da una fitta rete di comuni di piccola o piccolissima dimensione, con ridotto incremento demografico ed alcune aree di depressione.

Caratteristiche quantitative e qualitative della pianificazione comunale e regionale

Sulla necessità di una corretta pianificazione da porre alla base dello sviluppo non sembra che in Puglia ci sia stata eccessiva convinzione. Dall'Unità sino alla legge urbanistica del 1942 soltanto pochi comuni sono riusciti a dotarsi di un piano regolatore definitivamente approvato ². Lo stesso capoluogo regionale giunse a dotarsi di un Prg approvato soltanto nel 1926.

Da una indagine sistematica sull'argomento ³ apprendiamo che alla data della legge-ponte del 1967 soltanto 8 comuni risultavano dotati di Prg e 10 di Pdf approvato. Tra il 1967 ed il 1980, data di emanazione della legge urbanistica regionale ⁴, altri 31 comuni si dotano di Prg approvato mentre al Pdf ricorrono ben 193 comuni. Cinque anni più tardi, sebbene la legge urbanistica regionale prescrivesse il termine di due anni affinché tutti i comuni della regione si dotassero di Prg, risultavano adottati soltanto 33 piani, dei quali 2 respinti e **nessuno** definitivamente approvato.

Successivamente al 1985 non ci sono più dati "ufficiali". Da fonte Legambiente nell'agosto 1993 soltanto 71 comuni risultavano dotati di Prg approvato mentre per i rimanenti 186 comuni risultavano ancora in vigore i Pdf redatti prevalentemente nei primi degli anni '70 con le caratteristiche che vedremo in seguito. Dal 1993 ad oggi la situazione non è significativamente cambiata.

Sotto il profilo qualitativo bisogna osservare che la maggior parte degli strumenti urbanistici vigenti appartengono al novero dei cosiddetti "piani di seconda generazione" e si caratterizzano per marcati sovradimensionamenti della previsione insediativa e infrastrutturale, con conseguente abnorme consumo di suolo agricolo ⁵. Si tratta di un modello di pianificazione tutt'ora in atto, nonostante la stasi demografica che comincia ad investire anche le aree meridionali ed il limite quindicennale della pianificazione sancito dalla legge urbanistica regionale n.56/1980.

Se a questa filosofia di pianificazione aggiungiamo una persistente valutazione di insufficienza dello stock abitativo rispetto al fabbisogno ⁶, la ipervalutazione dell'inoccupato fisiologico e la persistente ignoranza delle problematiche del recupero, otteniamo un quadro di generale disorganizzazione, improvvisazione ed a volte di incompetenza specifica dei vari attori del processo di pianificazione. In questo contesto l'unico elemento che sembra sia in grado di tenere in piedi questa forma di pianificazione è lo zoning in rapporto alla rendita

ed alla promozione immobiliare privata ⁷.

Anche la regione, del resto, non si è dimostrata molto sollecita nell'adempimento degli obblighi che essa stessa si era data.

La legge urbanistica regionale n.56/1980, pur prestando maggiore attenzione agli aspetti procedurali, assegnava sei mesi per la redazione dei "criteri" finalizzati alla redazione dei Prg e dei Regolamenti edilizi comunali. Tale termine è stato abbondantemente disatteso ed il deliberato regionale si è avuto soltanto nel 1989. Questo è stato un ulteriore alibi per i comuni per giustificare i ritardi in materia di pianificazione e continuare ad utilizzare i "vecchi" strumenti urbanistici.

Per quanto riguarda la pianificazione a livello regionale la Lr n.56/1980 ha previsto una struttura articolata (il Piano urbanistico territoriale e i Piani urbanistici territoriali tematici) nel tentativo di superare il tradizionale modello gerarchico di pianificazione. Purtroppo degli otto Piani tematici individuati successivamente all'entrata in vigore della legge nessuno di essi è giunto alla definitiva approvazione ⁸ e l'azione complessiva della regione sembra orientata alla costante procrastinazione degli adempimenti.

Il fenomeno dell'abusivismo edilizio

L'assenza o l'inadeguatezza degli strumenti urbanistici costituiscono la causa cui comunemente si fa risalire il fenomeno dell'abusivismo edilizio. Questa osservazione appare inesatta dal momento che, come si è accennato, nella maggior parte degli strumenti urbanistici comunali, che risalgono agli anni '70, non è certamente la previsione di abbondanti aree di espansione a mancare. In realtà il fenomeno non risulta essere ancora stato indagato a fondo, analizzato secondo tutte le sue sfaccettature: un modo come un altro, forse, per esorcizzarlo. Le analisi che di volta in volta sono state presentate appaiono certamente superficiali o, quanto meno, vistosamente parziali.

Da fonte ministeriale ⁹ risulta che in occasione del condono del 1985 in Puglia sono state presentate ben 182.009 domande di sanatoria, che rappresentano l'8,18% del totale nazionale. E' da supporre, però, che esista una notevole quota di abusivismo non denunciato in quanto in base ai dati raccolti la distribuzione delle domande di condono vede l'Italia meridionale e le isole in posizione minoritaria (23,8%) rispetto all'Italia settentrionale (44,9%) e centrale (31,3%). Questi dati contrastano con l'evidenza e con quanto emerge da rilevamenti specifici compiuti da enti pubblici ed università ¹⁰.

De resto gli stessi comuni non hanno informazioni complete sul fenomeno, in quanto ciascuno adotta metodologie di aggregazione diverse e, pertanto, non confrontabili.

Dall'unica fonte di dati omogenea, l'Istat, apprendiamo che al censimento 1991 sono state registrate ben 6.627.886 stanze, di cui 1.455.115 non occupate, per una popolazione residente di 4.031.885 abitanti: ne risulta una media di 0,79 vani/ab, escludendo dal conteggio le stanze non occupate le quali rappresentano la ragguardevole cifra del 22% del totale.

Sempre dal censimento del 1991 desumiamo che delle suddette stanze non

occupate, corrispondenti a ben 441.449 abitazioni, oltre la metà sono utilizzate per vacanze mentre un terzo risulterebbero non utilizzate.

Dalle serie storiche del decennio 1982-1991, risultano costruiti 761.117 nuovi vani. Poiché dal raffronto del numero dei vani censiti al 1981 ed al 1991 risulta un incremento di 1.503.000 nuovi vani, si potrebbe in prima approssimazione dedurre che per la metà appartiene a costruzioni abusive ¹¹.

Sulla distribuzione dell'edificato abusivo si hanno soltanto notizie qualitative desunte da fonti diverse, prevalentemente non ufficiali. E' certo in ogni caso che le zone più colpite sono le coste, con un elevato numero di seconde case ¹², ma anche aree interne di valenza paesaggistica ¹³ oltre, naturalmente, le periferie urbane e le aree vincolate ad uso pubblico dagli strumenti urbanistici comunali.

Per quanto riguarda gli abusi commessi nei centri abitati, i casi successivamente esaminati ci indicano che gran parte di essi derivano da norme edilizie obsolete o inadeguate al contesto, oppure dalla eccessiva sproporzione esistente tra meccanismi burocratici e valore economico delle opere da realizzare ¹⁴.

In occasione del secondo condono edilizio si è avuto conferma della inarrestabilità del fenomeno abusivismo, grazie anche alle aspettative di nuovi condoni. E se a Castro (Le) le domande di condono presentate sono oltre 10.000 ¹⁵, nelle altre località il numero degli abusi accertati e delle domande non è certo trascurabile ¹⁶.

Al fine di analizzare in maniera più approfondita il fenomeno, si è scelto di studiare due casi che possono considerarsi significativi della situazione pugliese: Andria, grande comune del nord-barese che per decenni è stato dotato di un Pdf "provvisorio" di gran lunga inadeguato alle proprie necessità, e Bari, capoluogo regionale, dotato invece di un Prg notevolmente sovradimensionato. Bari ed Andria si scelgono perché sono stati interessati da un abusivismo edilizio che comprende varie tipologie e che non mancherà di pesare negativamente sul loro futuro assetto territoriale.

ANDRIA

Andria è un grosso comune di 92.000 abitanti ubicato nel nord barese. Alla tradizionale prevalente attività agricola si è affiancata, nell'ultimo ventennio, una rilevante attività produttiva di tipo industriale assieme ad un terziario di discrete proporzioni, tutt'ora in fase espansiva.

Sebbene obbligata sin dal 1954 a dotarsi di un Prg, il primo strumento urbanistico di Andria è il Pdf, approvato nel 1969 in attuazione della legge n.765/1967, il quale ha conservato la sua efficacia sino all'agosto 1995, data della definitiva approvazione del Prg adottato nel 1991.

I limiti del Pdf, che sebbene "provvisorio" ha governato lo sviluppo di Andria per oltre vent'anni, risultano evidenti se solo si considera che esso consentiva l'edificazione con indici altissimi (unico parametro di riferimento era l'altezza massima di *mt* 22) in tutta la zona perimetrata come edificata, che non prevedeva aree per servizi (escluse alcune aree periferiche che comunque erano ritenute "di riserva"), e che prevedeva solo limitate aree per insediamenti

produttivi e per espansioni residenziali. Per contro, nel centro storico veniva inibito qualsiasi tipo di intervento rimandando ogni previsione ad un Pp mai redatto. Alcune varianti non sostanziali, predisposte nel 1977, hanno interessato unicamente la riduzione degli indici edilizi a valori più contenuti ma comunque alti (sino a 10 mc/mq nelle zone centrali).

Un fenomeno che ha caratterizzato il periodo di vigenza del Pdf è l'abusivismo edilizio il quale, nato quasi in sordina con la costituzione di piccoli nuclei "spontanei" all'esterno del centro abitato -dove nel periodo precedente la legge n.765/1967 non era richiesta licenza edilizia-, è esploso in tutta la sua gravità negli anni '70 interessando, con peculiarità diverse, il centro abitato, la corona agricola immediatamente circostante, le aree poste ai margini delle direttrici stradali di collegamento e la zona di rispetto paesaggistico di Castel del Monte assieme ad una vasta corona di territorio agricolo circostante.

Le cause che stanno alla base del fenomeno sono molteplici e spesso concomitanti. Innanzi tutto bisogna premettere che in Andria l'autocostruzione e la piccola promozione immobiliare hanno sempre avuto un ruolo predominante nel settore edilizio. Nel periodo a cavallo tra gli anni '50 e '60 sono state approvate numerose lottizzazioni, consistenti in semplici frazionamenti di suolo agricolo, che hanno immesso sul mercato una considerevole quantità di aree edificabili. Tali lottizzazioni sono state poste nel nulla dalla legge n.765/1976 perché prive di convenzione. Il successivo Pdf del 1969 e le Varianti del 1977 hanno previsto per gran parte di tali aree, sebbene frazionate in lotti della superficie media di 150 mq, il ricorso alla lottizzazione convenzionata.

Nello stesso arco di tempo si è verificato il raggiungimento di un incremento relativo dei redditi che ha consentito a larga parte della popolazione di aspirare finalmente al soddisfacimento di fabbisogni pregressi mediante una casa più grande, in proprietà, possibilmente unifamiliare, rappresentativa anche dello "status" raggiunto. Tale "bisogno" non sempre poteva essere soddisfatto dall'edilizia legale, sia per gli elevatissimi costi delle aree edificabili e sia per l'ostracismo delle successive norme edilizie. Le norme tecniche delle Varianti al Pdf del 1977, infatti, rimandano implicitamente ai tipi edilizi dell'edificio a blocco ed in linea, rispettivamente per il centro edificato e per le modeste aree di espansione. Tipi edilizi questi, nati per la produzione di alloggi e non di "case", e quindi scarsamente rispondenti agli stili abitativi ed alle preferenze di una popolazione contadina e artigiana.

In tal modo la curva delle aspettative della proprietà terriera si è incrociata con quella del bisogno del potenziale abusivo. Il proprietario terriero ha subito attualizzato una rendita senza attendere i tempi indefiniti del futuro Prg o sottraendosi a vincoli di esproprio¹⁷. Il costruttore abusivo ha potuto acquisire, anche se ad un costo elevato, ma comunque di molto inferiore a quello delle aree "legali", un suolo sul quale, pur rinunciando temporaneamente o definitivamente a determinati *standard* qualitativi¹⁸, ha costruito direttamente, rapidamente, senza alcuna forma di aggregazione o mediazione, neppure culturale, un edificio che spesso è insieme "casa" della famiglia¹⁹ e laboratorio artigianale o deposito per le macchine agricole. La tipologia edilizia prevalente è a schiera e l'altezza non supera generalmente i due piani fuori terra. Si tratta quindi di un'edilizia molto modesta che ha consentito, parallelamente, la

sopravvivenza di imprese edilizie di piccola o piccolissima dimensione, spesso anch'esse "abusive" ed ai margini del mercato ²⁰.

Gli strati più poveri della popolazione, costretti a subire l'imposizione della tipologia in linea del Peep risalente al 1964, si sono appropriati della gestione urbanistica del quartiere murando sistematicamente i razionalissimi piani *pilotis* delle rispettive palazzine per ricavarvi ripostigli, rimesse e botteghe.

All'edilizia abusiva extraurbana poi, con l'entrata in vigore delle norme tecniche più restrittive delle Varianti al Pdf del 1977, si è aggiunta un'edilizia abusiva urbana. Le nuove norme tecniche, elaborate facendo implicito riferimento alle tipologie in linea ed a blocchi, senza alcun riferimento concreto con quella che è stata da sempre l'edilizia corrente in Andria, la tipologia a schiera, sulla quale erano stati dimensionati i lotti edificabili della città costruita sino agli inizi degli anni '60, ha reso di fatto problematica l'attuazione del Pdf. La cittadinanza, di fronte all'incapacità delle autorità comunali di dare una risposta soddisfacente, ha reagito con un abusivismo massiccio anche dove sarebbe stato possibile ottenere regolarmente una concessione edilizia in quanto, per la lentezza ed il cattivo funzionamento degli organi tecnici del Comune, riteneva quella l'unica strada praticabile.

In tal modo si è venuto determinando una compenetrazione tra città legale e città abusiva, entrambe accomunate da gravi carenze infrastrutturali.

L'analisi del fenomeno sotto il profilo quantitativo dà un'idea della sua entità e gravità.

Ai fini del primo condono risultano presentate al Comune ben 5475 domande relative agli abusi più gravi (mod.A), quantità nettamente superiore agli abusi meno gravi del mod.B (739) e del mod.C (662). Tali istanze a tutt'oggi non sono state ancora riscontrate ed evase, per cui in questa sede si farà riferimento alle dichiarazioni ivi contenute.

Concentrando in questa sede l'attenzione sugli abusi più gravi, alla data dell'inizio dei lavori la distribuzione degli abusi risulta la seguente:

Zona A	46
Zona B	2855
Zona C	371
Zona D	13
Zona E	1793
Zona F	73

Per 324 opere, invece, risulta che all'inizio dei lavori non era vigente alcuno strumento urbanistico. Con ogni probabilità si tratta di edifici iniziati a costruire prima del 1969, data del Pdf.

Come si può osservare l'elevato numero di edifici realizzati nella zona edificata di tipo B, addirittura superiore a quelli realizzati nella zona C e nella zona agricola E, conferma quanto sopra affermato sulle difficoltà attuative del Pdf.

Dalla disaggregazione dei dati per tipologia di abuso, risulta che 1467 abusi sono riferibili ad opere in difformità della licenza o concessione. Considerato che nelle zone agricole e nelle zone C gli abusi sono ascrivibili quasi interamente alla mancanza di concessione, ne deriva che gli abusi di difformità sono da attribuire quasi esclusivamente alla zona B dove rappresentano circa il 50% delle istanze. Se poi consideriamo che 268 di essi risultavano conformi allo

strumento urbanistico all'inizio dei lavori, deduciamo che si tratta di opere iniziate prima delle Varianti al Pdf del 1977. Questi dati danno l'esatta misura del danno arrecato all'ordinato sviluppo della città da norme edilizie avulse dal contesto urbano in cui dovevano operare.

Questa affermazione è ulteriormente confermata dall'esame dei dati relativi alle superfici realizzate ed al numero delle stanze. Ebbene, 2714 abusi riguardano una superficie inferiore ai 45 mq mentre 2228 abusi hanno comportato un incremento di zero stanze. Ciò conferma che circa la metà degli abusi interessano un modesto ampliamento degli alloggi, spesso al solo fine di avere delle stanze più larghe. Dei rimanenti abusi soltanto 703 di essi si riferiscono ad alloggi superiori ai 130 mq mentre 2425 alloggi sono compresi tra i 45 ed i 130 mq. Questi dati confermano la natura dell'abusivismo residenziale, sostanzialmente povero e diffuso tra coloro che non possono accedere al mercato legale.

Diverso discorso deve farsi per l'abusivismo sorto nella zona di vincolo paesaggistico di Castel del Monte. All'interno di tale area e nella corona agricola immediatamente circostante, sono state realizzate un gran numero di seconde case avente una duplice origine. Le opere interamente abusive, il cui numero è conglobato nei 1793 abusi realizzati in zona agricola che non è al momento possibile estrapolare, e le opere abusive per destinazione d'uso, rappresentato dal numero delle costruzioni rurali, regolarmente autorizzate, che sono state trasformate in ville, di difficile quantificazione.

Al danno arrecato dall'abusivismo in questa zona con la massiccia antropizzazione del territorio, sia pure a valenza stagionale, si aggiunge un altro danno che solitamente non viene evidenziato. Si tratta del fatto che la costruzione delle suddette seconde case è stata accompagnata dalla totale distruzione del soprassuolo preesistente, costituito in prevalenza da uliveti, mandorleti e macchia mediterranea, per essere sostituita da giardini più o meno esotici, con una predominanza delle conifere ²¹. Le gelate invernali, frequenti in questi luoghi, fanno sistematicamente giustizia delle palme ed altre piante tropicali incautamente ivi trapiantate, mentre prosperano quelle resistenti al freddo, primi fra tutti i pini. Questa scarsa attenzione per l'ambiente naturale ha causato anni addietro una invasione di processionarie e si ignora quali possibili danni possano derivare alla flora locale da parassiti importati dalle piante non autoctone ²².

In questo contesto di illegalità ed insensibilità generalizzata, sia pubblica che privata, le sempre più terribili quanto improbabili sanzioni del primo condono edilizio hanno avuto sull'abusivismo lo stesso effetto delle grida di manzoniana memoria sui bravi. Infatti in occasione del secondo condono risultano presentate al comune ben 3696 domande di sanatoria. Sebbene tale numero sia notevolmente inferiore a quello del primo condono, esso non è affatto da considerarsi "fisiologico", in quanto si ha fondato motivo di ritenere che in questa occasione gli abusi minori non siano stati affatto denunciati.

Il comune non dispone di dati aggregati relativi agli accertamenti delle violazioni edilizie né al momento sono stati elaborati quelli relativi alle nuove domande di condono. Tuttavia si ha motivo di ritenere che la distribuzione degli

abusi della "seconda ondata" non differisca sostanzialmente dalla prima in quanto non è mutato il contesto in cui sono nati.

La recentissima approvazione del Prg probabilmente non comporterà una modifica di rotta in quanto, anche se sono previste abbondanti aree di espansione, questo piano conserva i difetti tipici dei piani di seconda generazione e del vecchio Pdf, con una particolare accentuazione nella parte già edificata ²³.

BARI

Diversamente da Andria, a Bari l'abusivismo edilizio non può certo addebitarsi alla mancanza di uno strumento urbanistico generale. Pur se non trascurabile, il fenomeno non ha mai raggiunto a Bari proporzioni di notevole rilievo in quanto il mercato fondiario è sempre stato ampiamente controllato dalla imprenditoria locale. Conseguentemente l'autocostruzione e la piccola promozione immobiliare hanno avuto un ruolo marginale rispetto all'attività edilizia complessiva. Inoltre i cospicui finanziamenti per la realizzazione di alloggi di edilizia pubblica e cooperativistica hanno costituito un ammortizzatore delle tensioni sociali nelle fasce più deboli.

A questi fattori occorre aggiungere le modalità di gestione del territorio che hanno sempre assecondato i processi e le tendenze in atto nei diversi periodi:

- dal Prg del 1954 che consentiva di impegnare vastissime porzioni del territorio comunale per edificazioni a bassa densità, localizzate nella fascia costiera e lungo le direttrici interne, nonché di realizzare imponenti operazioni di rinnovo urbano nelle aree centrali ²⁴;
- alla variante generale (Piano Quaroni) del 1973 che, se da un lato ha limitato le possibilità di interventi di rinnovo nelle aree centrali, dall'altro ha esteso le aree di espansione fino a coprire il 67% della superficie territoriale, con un incremento insediativo di ben 288.000 nuovi abitanti ²⁵;
- infine al frequente ricorso delle varianti parziali degli ultimi anni che hanno consentito una gestione "elastica" del Prg, sempre in funzione dell'interesse immobiliare privato ²⁶.

Diversamente da Andria, a Bari l'Ufficio incaricato dell'abusivismo edilizio ²⁷ ha eseguito un egregio lavoro di analisi generale dell'abusivismo accertato, suddividendo gli abusi per caratteristiche tipologiche, fasce temporali ed aree di influenza. Purtroppo l'analisi non fa alcun riferimento alle previsioni del Prg vigente per cui sotto questo aspetto qualitativo occorrerà accontentarsi di dati più generali. Per quanto riguarda invece le domande relative al primo condono, le stesse risultano archiviate per nominativo dell'istante e per il domicilio del medesimo, ragion per cui tale catalogazione si presenta di nessuna utilità.

Per quanto riguarda il secondo condono, al momento si conosce soltanto il numero complessivo delle istanze e, considerati i precedenti, è da presumere che tale carenza di informazioni durerà a lungo.

Dall'analisi dei dati disponibili risulta che entro il 1983 sono stati accertati 1950 abusi, mentre dal 1984 al 1993 (1° semestre) altri 2410 abusi.

La distribuzione territoriale degli abusi è la seguente:

	Bari città	n.1750
Frazioni costiere:	S.Spirito	n.321
	Palese	n.441
	Torre a mare	n.733
Frazioni interne:	Carbonara	n.513
	Ceglie	n.501
	Loseto	n.86

I dati relativi agli abusi accertati non costituiscono un campione rappresentativo del fenomeno nel suo complesso sia perché le domande di condono pervenute sono ben 18.233 per il primo condono e 7.043 per il secondo, sia perché alcune "tipologie" di abuso, quelle cioè di minor rilevanza all'interno del centro edificato, sono di difficile se non impossibile accertamento. Per quanto riguarda gli aspetti qualitativi del fenomeno è possibile distinguere quattro gruppi.

Un primo gruppo, che è il più consistente, comprende le violazioni di lieve entità (recinzioni, chiusura di *pilotis*, ripostigli, verande, opere di manutenzione straordinaria, ecc.). Queste sono distribuite sul territorio comunale in maniera sostanzialmente omogenea. La causa principale può farsi risalire alla sostanziale inadeguatezza della normativa edilizia di Bari che risale agli anni '30. In definitiva spesso essi rappresentano un modo per aggirare procedure farraginose e di esasperante lentezza, decisamente sproporzionate alla scarsa rilevanza dei lavori i quali, frequentemente sono promossi e realizzati "in economia". Con questa considerazione sembra lecito supporre che gli abusi reali siano notevolmente superiori a quelli per i quali sia stata avanzata domanda di condono.

Il secondo gruppo è costituito da nuove costruzioni, ampliamenti o sopraelevazioni, realizzati isolatamente all'interno di tessuti urbani "legali". Esso si concentra nelle frazioni e nelle zone periferiche del capoluogo con esse confinanti. Si tratta prevalentemente di edifici realizzati per soddisfare le esigenze del nucleo familiare mediante costruzioni in aree notevolmente frazionate, sulle quali è ben difficile redigere lottizzazioni, o sopraelevazioni e ampliamenti di edifici esistenti per i quali l'applicazione delle norme del Prg è problematica. Questo particolare aspetto del fenomeno si è concentrato nelle frazioni probabilmente in quanto in esse, diversamente che nel capoluogo, trova maggiore diffusione la casa isolata in proprietà che ben si sposa con i caratteri peculiari del tessuto sociale, legato ai tradizionali settori del commercio, dell'industria delle costruzioni e dell'agricoltura. Non mancano tuttavia, in questo gruppo, esempi di seconde case che hanno pressoché saturato aree interstiziali tipizzate come zona "C".

Al terzo gruppo appartengono i nuclei insediativi abusivi che a Bari sono presenti nella zona costiera a sud su aree destinate a verde pubblico. Si tratta di circa 500 seconde case a carattere uni o bifamiliare, realizzate nella sottile fascia tra i territori di Triggiano e Noicattaro ed il mare. Per aggirare i controlli sui frazionamenti catastali, spesso le compravendite sono avvenute in ragione di quote di proprietà dei lotti e successivo frazionamento di fatto sul terreno. Per lotti dell'ordine di 2/3.000 mq si sono riscontrati fino a dieci proprietari, giungendo così alla pressoché totale copertura del lotto.

L'ultimo gruppo riguarda una particolare forma di abusivismo di tipo

"sostanziale" e che perpetua la gestione privatistica del Prg degli anni '50. Si tratta di attrezzature private di livello urbano e territoriale (cliniche private, supermercati, ecc.) e ristrutturazioni pesanti, accompagnate da cambio di destinazione d'uso, realizzate nelle aree centrali della città. Tali opere, anche se non perfettamente conformi al Prg, sono tutte "legalizzate" da apposita concessione edilizia ed assumono rilevanza notevole per l'impatto sul sistema della mobilità e sulla dotazione infrastrutturale ²⁸.

Conclusioni

Da quanto brevemente esposto, risulta evidente come per eliminare, o quanto meno ridurre, l'abusivismo a livelli "fisiologici" è necessario che gli enti locali diano risposte adeguate alle esigenze della popolazione. Strumenti urbanistici generali ed attuativi più attenti alle reali esigenze ed al contesto in cui devono operare, associati ad una gestione non privatistica, sono da considerarsi un idoneo antidoto.

In mancanza, sempre più terribili ma meno realistiche sanzioni, associate a successive ondate di condoni, non potranno far altro che incoraggiare l'abusivo a ripetere l'esperienza e, chi non ancora lo è stato, a varcare la soglia della illegalità.

Note bibliografiche

-
- ¹ cfr. «Puglia», in G.Astengo e C.Nucci (a cura di), *Rapporto sullo stato dell'urbanizzazione in Italia*, vol. primo, Quaderno n.8 di Urbanistica Informazioni, Roma, 1990.
 - ² Nei primi 50 anni risultavano approvati soltanto 5 piani: Gravina (1867), Molfetta e Corato (1870), Polignano a Mare (1884), Barletta (1886). Fonte G. De Luca, «Leggi e decreti di approvazione di provvedimenti urbanistici (1865-1914)» in *Storia Urbana*, n.30, 1985.
 - ³ Malatesta A., «Lo stato della pianificazione in Puglia», in *Continuità-Rassegna Tecnica Pugliese*, n.2-3/1985, p.17.
 - ⁴ Lr 31.5.1980, n.56 «Tutela ed uso del territorio».
 - ⁵ Barbanente A., Borri D., Pace F., «Erosione di suolo agricolo, modelli urbanizzativi, stili pianificatori nei due insiemi dei centri costieri e di corona dei capoluoghi in Puglia: una esplorazione preliminare», in atti del Convegno nazionale *L'Architettura rurale nelle trasformazioni del territorio in Italia*, Bari, 1987.
 - ⁶ Assunto strumentalmente inferiore all'unità nei termini di rapporto abitanti/vani o in quelli più "avanzati" di famiglie/abitazioni.
 - ⁷ Sulle caratteristiche della pianificazione urbana cfr. Borri D., «Stili attuali della pianificazione urbanistica in Puglia», in AA.VV., *Scritti di architettura e urbanistica*, Quaderno n.22 dell'Istituto di Architettura e Urbanistica, Facoltà di Ingegneria, Bari, 1992.
 - ⁸ Per un approfondimento sulle politiche territoriali ed urbane in Puglia dagli anni '60 agli anni '80 cfr. Barbanente A., Borri D., «Prospettive dell'assetto urbano e territoriale delle regioni meridionali: la Puglia», in *Rivista Economica del Mezzogiorno*, n.1, 1988. Sulla pianificazione paesistica cfr. Barbanente A., «Tradizione e innovazione nelle politiche territoriali della regione Puglia: la pianificazione paesistica», in *Piano, Progetto, Città*, n. 9/10, 1990.
 - ⁹ Ministero dei LL.PP., 1988.

10 Secondo l'Istat (*Immagini della società italiana*) nel periodo 1971-1981 risultano
realizzati 192.000 abusi nel Nord, 132.000 nel Centro e 1.044.000 nel Sud e Isole.

11 Il dato, anche se significativo, va preso con il beneficio di inventario dal momento che il
grado di collaborazione dei comuni alle indagini Istat annuali è valutato intorno all'82%
(anno 1993) e che non tiene conto dell'erosione causata dalla terziarizzazione di abitazioni
e del grado di accuratezza del rilievo.

12 cfr. Dal Sasso P., «Puglia: il problema più grave è l'abusivismo costiero», in *Urbanistica
Informazioni*, n.82, luglio-agosto 1985

13 Vedasi il caso di Andria, successivamente esaminato.

14 Sotto quest'ultimo profilo andrebbero considerate con favore le forme "controllate" di
snellimento di alcune procedure previste nei recenti provvedimenti governativi.

15 cfr. la scheda sulla Puglia in Maranzana C., «Rapina allo stato», in *Costruire*, n.144, maggio
1995.

16 Per quanto riguarda il Salento, Galatina (522), Gallipoli (700), Nardò (1.876), Porto Cesareo
(1.325) (ringrazio l'arch. Mininanni per la segnalazione).

Per quanto riguarda il Nord Barese cfr. Rinella A., «Il territorio come sistema da
saccheggiare. Il caso della fascia costiera del Nord Barese», il Aa. Vv., *Una sintassi dello
spazio costiero pugliese*, Quaderno n.12 del Dipartimento di Scienze Geografiche e
Merceologiche, Università di Bari, Bari, 1992.

17 Come è accaduto negli anni '60 in parte della zona Monticelli interessata dal Peep del
1964, ovvero negli anni '80 nella zona interessata dal Pip.

18 Quali ad esempio le finiture esterne, acqua corrente e fognatura, energia elettrica, aree
scoperte di pertinenza.

19 Compresi i figli anche dopo sposati.

20 Per ulteriori approfondimenti sulle caratteristiche socio economiche dell'abusivismo in Andria
cfr. Avarello P., «Abusivismo e città meridionale», in *Piano, Progetto, Città*, numero zero,
1984;

21 Sebbene l'abbattimento degli alberi da frutto sia soggetto ad autorizzazione regionale, è lo
stesso ente che anziché vigilare in tal senso fornisce gratuitamente piantine di conifere ai
privati per le loro operazioni di sostituzione colturale.

22 Del resto di questa disattenzione non è immune anche la Pubblica Amministrazione.
Esempio tipico è l'opera della forestale che ha effettuato cospicui rimboschimenti con pini.

23 Per quanto riguarda il consumo di suolo agricolo cfr. Malpica Orabona M., «Il territorio rurale
nei processi di pianificazione territoriale: il caso di Andria», in *Genio Rurale*, n.1, gennaio
1992; Per quanto riguarda le principali caratteristiche del nuovo Prg cfr. Zito V., «Andria:
dopo 35 anni un Prg inadeguato», in *Urbanistica Informazioni*, n.125/126,
settembre/dicembre 1992.

24 Sugli aspetti generali della pianificazione urbana a Bari cfr. D.Borri, A.Cucciolla, M.Lastilla,
«Piano regolatore e produzione della città. Bari 1950-1980», in *Casabella*, n.472/1981. In
particolare, sulla gestione privatistica del Prg del 1954, cfr. Cucciolla A., «Pianificazione
urbanistica e gestione dello sviluppo urbano. Bari negli anni cinquanta. Il nuovo P.R.G.
Piacentini-Calza Bini», in Aa.Vv., *Questione urbana e sviluppo edilizio*, Bari, 1980.

25 A.Cucciolla, «La variante generale al P.R.G.. Quartieri e residenza nella pianificazione dello
sviluppo urbano», in Aa.Vv., *Questione urbana e sviluppo edilizio. Il caso di Bari*, Bari, 1980.

26 Sul modello consensualistico dell'attuazione del Prg cfr. Barbanente A., Pace F., «Bari.
Scenari incerti, capacità realizzative, contraddizioni persistenti», in Bellicini L. (a cura di), *La
costruzione della città europea negli anni '80*, Vol. II, Roma, 1991.

27 **Responsabile il geom. Tambone, che ringrazio per i dati forniti.**

28 Sulle caratteristiche qualitative dell'abusivismo a Bari cfr. Barbanente A., «Peculiarità
dell'abusivismo a Bari» e Palmiotto C., «Bari: una valanga di domande», in *Urbanistica
Informazioni*, n.87, 1986.