L'abusivismo meridionale: realtà e rappresentazione

di Marco Cremaschi

1. *Libertà o giustizia?*

Non si può dire che molta attenzione sia stata prestata, neppure nelle occasioni recenti di studio del territorio meridionale, ai problemi della condizione abitativa e della produzione edilizia. Forse anche per l'assenza di una «storia sociale» dell'alloggio o di un'analisi sociale dell'abusivismo, il dibattito precedente l'ultimo atto legislativo (la Sanatoria degli abusi edilizi oggetto della legge 47 del 1985) si è polarizzato su immagini impoverite — l'abusivismo di necessità, l'abusivismo opulento — sotto l'influenza della predominante preoccupazione di una classificazione di tipo giuridico.

In effetti, la categoria legale del termine copre un arco di azioni tanto vasto da risultare equivoca: essa non riesce a spiegare, ad esempio, la presenza di altrettanti abusi messi in atto a Venezia e a Torino più che non a Reggio Calabria; né rende giustizia, in definitiva, ai vari modelli di azione abusiva, tanto diversi invece da rendere nulla l'assunzione unitaria della categoria di abuso.

Viceversa, la ricerca di una definizione non tecnica di abusivismo edilizio incontra una varietà financo eccessiva di riferimenti: l'auto-costruzione è un fenomeno più vasto; l'illegalità è più pertinente ma non sufficientemente specifica; la spontaneità descrive solo le radici sociali del fenomeno; il carattere di movimento per la casa non è una categoria empirica, e così via.

Continuare in questo elenco non sarebbe impossibile, ma è sufficiente, crediamo, a dare l'impressione che l'eterogeneità delle fenomenologie sia proprio il punto da cui partire. Questa operazione è difficile, però, per più di un motivo. In primo luogo, manca una ricostruzione non cronachistica delle vicende dell'abusivismo e, soprattutto, mancano quelli che ne dovrebbero essere i presupposti, e cioè analisi storico-comparative della condizione abitativa, delle politiche

edilizie, e delle trasformazioni del rapporto fra pubblico e privato nel Meridione d'Italia.

In secondo luogo, mancano precedenti di ricerca che aiutino a collocare i tre argomenti prima richiamati sul «lungo periodo» della storia post-unitaria italiana: periodo che solo raramente è stato preso in considerazione nel suo insieme dalle analisi critiche del sistema edilizio nazionale. Infine, esiste una difficoltà oggettiva a coniugare la storia delle trasformazioni materiali e l'analisi dell'evoluzione dei bisogni abitativi (e dell'«immaginario» relativo). È questa, però, probabilmente, la condizione per uscire dalla ristretta categoria tecnico-giuridica di abusivismo. Diventa necessario pertanto delimitare in modo più specifico e rigoroso, per quanto possibile, l'oggetto di cui tratta questo saggio.

Poiché l'autonomia e la regolamentazione sono i termini entro i quali si colloca l'analisi dell'edificazione in quanto pratica sociale, con il termine di abusivismo edilizio si farà riferimento all'edilizia *auto-promossa* e, al tempo stesso, *non regolamentata*. L'abusivismo edilizio — quello italiano e meridionale in particolare — è infatti un fenomeno caratteristico proprio per la stretta (ma problematica) interconnessione tra il carattere individualista e di movimento di poveri; per la contrapposizione, conflittuale sì, ma tutt'altro che frontale, con lo Stato; per la «recente» e repentina manifestazione, nonostante una lunga latenza, a partire dal secondo dopoguerra¹.

Questa definizione è frutto di un consapevole stratagemma, di un approccio «obliquo»² che cerca di ottenere una nuova via di uscita dall'incrocio di *set* di problemi che singolarmente presi risultano difficili da affrontare.

I due problemi che si vuole qui tenere sovrapposti sono l'autonomia (singola, dei cittadini) e l'istituzione (pubblica, degli interessi collettivi), che a livello ideologico corrispondono alle inanellate ma irriducibili dimensioni della libertà e della giustizia. L'abusivismo edilizio sarebbe allora uno dei numerosi esempi di insuccesso delle politiche pubbliche (in questo caso, delle politiche abitative) volte a conciliarne le contraddittorie se non opposte esigenze.

¹ Solo in seconda istanza, dunque, verrà considerato il carattere illegale, benché possa apparire imprescindibile per i collegamenti che il fenomeno ha con le organizzazioni mafiose. Ma l'investimento di capitali provenienti da attività illegali nell'edilizia è un punto di arrivo, piuttosto che di partenza, nella storia dell'abusivismo.

² «Invece di aggredirli direttamente e separatamente, ogni problema può essere posto a confronto con l'altro» (M. Douglas, *How institution think*, Syracuse, N.Y. 1986 tr. it. *Come pensano le istituzioni*, Bologna 1990).

Per essere più precisi, la sovrapposizione dei due problemi indica come punto di congiunzione il ruolo che lo Stato ha giocato — o non ha giocato — nella costruzione del mercato edilizio a partire dalla fine del secolo scorso.

Nei diversi modi di trattare queste vicende sembra a chi scrive di poter riconoscere due principali interpretazioni. Da un lato, si sottolinea il dato dell'autonomia, e si considerano perciò come prioritari la distribuzione delle risorse materiali, la critica al funzionamento del mercato edilizio, la necessità di aggregare soggetti in movimenti collettivi caratterizzati da forme d'azione comuni. Questa posizione è stata espressa, fin dagli anni sessanta, nelle letture politiche che individuavano il modello dello sviluppo urbano come esclusivamente fondato sulla valorizzazione della rendita e che sostenevano la necessità di un'organizzazione sociale della «periferia»³. Temi, questi ultimi, che sono stati ripresi recentemente nell'ambito della riscoperta dei caratteri «specifici» dei processi di sviluppo territoriali⁴, delle risorse personali o familiari, delle forme d'azione estranee al mercato, dei circuiti dell'«informale», del contesto «locale» ecc. Molti elementi di questa interpretazione verranno ripresi nel corso delle pagine che seguono.

Da un altro lato invece si accentua l'aspetto della istituzionalizzazione, che focalizza ed enfatizza, sia pur da prospettive diverse, il conflitto tra pubblico e privato e che pone l'istituzione a fondamento del processo storico che dà origine alle garanzie collettive. In questo caso, il dato di fondo è costituito dalla regolamentazione sociale del diritto soggettivo che, anche per quanto attiene all'attività edilizia, riduce storicamente gli spazi «naturali» e spontanei dell'azione privata e li riconduce ad ambiti governati dallo Stato.

Occorre prestare bene attenzione, però, alle posizioni contrapposte a partire da questo comune presupposto. Vi è infatti chi difende la priorità dell'istanza pubblica (ma sarebbe meglio dire statale) sopra quella individuale in nome di un bene collettivo; per esempio, il punto di vista dell'urbanistica italiana è prevalentemente ispirato a tale idea⁵. La denominazione stessa di abusivismo è fortemente in-

³ Cfr. G. Berlinguer, P. Della Seta, *Borgate di Roma*, Roma 1960.

⁴ Cfr. a questo proposito, A. Tosi, *Il trattamento delle differenze e le teorie urbane*, in «Urbanistica», n. 96, 1989, pp. 39-44; Id., *Pratiche abitative informali nei paesi industrializzati: il ruolo delle reti familiari*, in «Archivio di studi urbani e regionali», n. 34, 1989, pp. 199-221.

⁵ Lo si coglie con chiarezza nella riflessione sul diritto all'edificazione e il diritto di proprietà, là dove è stato storicamente posto l'obiettivo, mai realizzato, di perseguire «la dissoluzione delle diseguaglianze tra proprietari realizzata con la nazionalizzazione dei suoli[...] Si rea-

fluenzata da questa posizione, benché l'uso comune l'abbia generalizzato e ridotto a un termine standard. Vi è invece chi contesta la progressiva espropriazione dei diritti naturali ad opera delle istituzioni sovraindividuali proprio in relazione alla dimensione dell'abitare⁶.

Sarebbe piuttosto oneroso tentare di distinguere quanto di utile e quanto di ideologico è presente in queste posizioni: troppo spesso, negli approcci qui appena richiamati si contrappongono con eccessiva facilità e rigidità i caratteri di *acquisitivo*, *individualista* e *illegale*, alle categorie di *sociale*, *solidaristico* e *aggregativo*.

Occorre pertanto compiere un metaforico passo indietro per tener presente il carattere «ibrido» del complesso di eventi, spesso contraddittori e disomogenei, che si sono manifestati in regioni e tempi diversi.

Infatti, l'aspetto interessante dell'abusivismo in quanto fenomeno sociale appare, a chi scrive, proprio l'inesauribile dialettica tra l'insieme di questi elementi. Nonostante, quindi, tutte le complicazioni connesse, il mantenimento dell'eterogeneità fenomenologica sembra una condizione indispensabile per un approccio complessivo e non semplificativo al problema. In questo senso, diventa necessario un consistente sforzo di precisazione definitoria e di ricostruzione delle componenti genealogiche delle rappresentazioni dell'abusivismo.

Questa rassegna non è neutrale, ma si appoggia sulla chiave interpretativa che riconduce il conflitto tra le due polarità — autonomia e istituzionalizzazione — alla specifica e conflittuale presenza dello Stato nelle vicende storiche ed economiche del Meridione. I supporti per questa interpretazione sono cercati nelle non numerose ricerche storiche, sociali e statistiche sulla condizione abitativa meridionale.

Come cercheremo di mostrare, i fattori che appaiono particolarmente influenti nel produrre i fenomeni recenti dell'edilizia abusiva, non sono affatto recenti. A loro fondamento sta innanzi tutto la lunga permanenza del bisogno di alloggi durante tutto l'ultimo secolo. Ma a questa si sono accompagnati altri fattori culturali e materiali: dalle rappresentazioni ideologiche prodotte dalla cultura tecnica alle specifiche difficoltà di costruzione del mercato, dovute in particola-

lizza così tra i proprietari quella che si potrebbe definire, limitatamente ai suoli, una forma di eguaglianza semplice» (L. Mazza, *Il suolo ineguale*, in «Urbanistica», n. 98, marzo 1990). Il riferimento è a M. Walzer, *Spheres of Justice*, Oxford 1983.

⁶ J.F. Turner, *Housing by People*, London 1976 (trad. it. Milano 1978); F. La Cecla, *Perdersi. L'uomo senza ambiente*, Bari 1988.

re alla debolezza dell'ente locale a partire dal secolo scorso. E, sicuramente non ultimo in ordine di importanza, il ruolo rilevante giocato dal peso economico e politico della proprietà fondiaria.

2. *Le radici del disagio.*

Durante i primi cento anni di storia unitaria, la popolazione italiana aumenta dai 26 milioni del 1861¹ ai 47 milioni del 1951 (salirà ancora a 50 milioni nel 1961, poi la crescita rallenterà il ritmo).

Nello stesso periodo, il numero complessivo delle stanze disponibili passa grosso modo dai 18 milioni al momento dell'Unità² a 37 milioni nel 1951. Nell'arco di quell'intervallo, raddoppia la massa demografica ed edilizia, pur tra oscillazioni frequenti, ma rimane sostanzialmente costante lo scarto assoluto tra popolazione e case: vale a dire i dieci milioni di stanze mancanti rispetto alla parità standard di un occupante per stanza.

A partire invece dal 1951, la crescita demografica è di soli 9 milioni di abitanti, e rallenta vistosamente negli anni a noi più vicini; la crescita edilizia, invece, è estremamente vistosa. Da 37 milioni di stanze si passa, con ritmi annui crescenti, a 88,6 milioni nel 1981 (tab. 1). In altre parole, nel secondo dopoguerra è stato costruito (di sole abitazioni) il triplo di quanto è stato fatto nel secolo precedente. Il segnale, tuttavia, che la crescita non è del tutto «fisiologica» è dato dall'aumento delle abitazioni non occupate, che passano dal 6% al 20% circa dell'intero stock, con incrementi del 50% ad ogni censimento.

¹ Per le statistiche sul Meridione cfr. Svimez, *Cento anni di statistiche sulle Regioni d'Italia*, Roma 1961, dove i valori sono stati ricalcolati tenendo conto delle variazioni di confine successivamente subite dal territorio della nazione (e, peraltro, oggetto di calcolo alla data di ogni censimento da parte dell'Istat). Va tenuto ovviamente conto che anche le divisioni interne fanno riferimento alle circoscrizioni in uso al momento della rilevazione, che differiscono dai confini delle regioni attuali (a parte l'assenza di circoscrizioni autonome per Molise e Val d'Aosta) per spostamenti che possono essere considerati marginali ai fini di questo confronto.

² In realtà si tratta di una stima molto grossolana, ma probabilmente vicina al vero, risalendo al 1881 l'unico dato comparabile ai successivi. Il censimento del 1881, infatti, il primo utilizzabile ai nostri fini, riportò la presenza di 6,8 milioni di alloggi, corrispondenti a 19,3 milioni di stanze nel complesso (dato stimato in base al rapporto medio abitazioni/stanze negli alloggi occupati). Prima di allora, infatti, venivano rilevati non gli alloggi, ma gli edifici, la qual cosa porta a difformità tali, nella natura del dato, da renderli non comparabili. È curioso, ma significativo, che l'oggetto di rilevazione sia stato tanto variabile fino al 1931, data della prima indagine nazionale sulle abitazioni organicamente interrelata con il censimento, che codifica il riferimento all'oggetto elementare alloggio. Cfr. Istituto Centrale di Statistica del Regno d'Italia, *Indagine sulle abitazioni al 21 aprile 1931*, Parte I, Relazione del Prof. Alfredo Niceforo, Firenze 1936.

La trasformazione del rapporto tra popolazione e abitazioni avviene dunque in due fasi, pressoché giustapposte, contrassegnata la prima da una stabile carenza complessiva, la seconda da una rapida inversione di tendenza e dall'accumulo di una forte eccedenza di stanze rispetto agli abitanti.

Le differenze tra Nord e Sud sono appariscenti anche a livello di dati aggregati (tab. 2). Tra il 1881 e il 1981 la popolazione meridionale raddoppia, le abitazioni crescono un po' di più e le stanze aumentano di circa 4 volte: cresce in modo considerevole, cioè, il numero medio di stanze per abitazione.

Nello stesso periodo raddoppia anche la popolazione del Centro-Nord, dove però le abitazioni crescono di quattro volte e le stanze di quasi 5: in sostanza, nel Centro-Nord il rapporto abitazioni-famiglie è più equilibrato, rispetto al Sud, nonostante le pur notevoli differenze nella struttura demografica.

Al 1881 risultava che gli abitanti delle regioni meridionali si affollavano, in media, in 2 per stanza; lo stesso standard misura, nelle regioni del Centro-Nord, solo 1,6 ab./st.. In quella fase le abitazioni non occupate erano molto più numerose, in percentuale, al Sud (16%), che non nel Centro-Nord (6,4%): tale percentuale è destinata a salire in ambedue le ripartizioni, pur cambiando profondamente significato a causa della trasformazione qualitativa della struttura degli usi (sche-

Tab. 1. Popolazione e abitazioni in Italia

	popolazione presente	abitazioni nel complesso	stanze nel complesso	altri tipi allog.	abitaz. occup.	stanze nelle ab. occ.
1861	26.328.000					
1871	28.151.000					
1881	29.791.000	6.872.985	19.320.000*		6.135.327	17.246.200
1901	33.378.000		23.626.000			
1911	36.921.000		26.452.000			
1921	37.856.000	8.652.000	27.742.000			
1931	41.043.000	9.664.139	31.940.875		9.069.993	30.077.530
1936	42.399.000		34.617.000			
1951	47.516.000	11.410.685	37.342.217	252.080	10.756.000	35.063.000
1951	50.624.000	14.213.667	47.527.666	163.720	13.031.000	43.424.000
1971	54.137.000	17.433.971	63.833.740	79.402	15.301.000	56.242.000
1981	56.557.000	21.937.223	88.617.874	99.300	17.542.000	72.987.000

Fonte: Istat, Censimenti nazionali

(*) Il dato relativo al numero delle stanze nel complesso al 1881 è stato stimato in base alla media stanze/abitazioni occupate

maticamente, le seconde case sulle coste prevalgono rispetto a quelle abbandonate nei centri montani). Alla fine del periodo preso in esame, le case non occupate risulteranno il 23,6% al Sud e il 18,2% nel Centro-Nord.

Lo standard minimo che fa corrispondere ad ogni occupante una stanza³ è superato nel Mezzogiorno soltanto dall'ultimo censimento: solo recentissimamente, cioè, l'affollamento (misurato in termini medi) viene statisticamente «risolto» nel Sud, benché la parità virtuale tra il numero delle stanze nel complesso e i residenti fosse già stata raggiunta all'incirca nel 1971; traguardo raggiunto dal Centro-Nord prima del censimento del 1961.

In definitiva, anche a livello di confronto aggregato, la carenza assoluta di abitazioni risulta un tratto distintivo della condizione abi-

³ Standard doppiamente rozzo, perché oltre a riferirsi alla media statistica, e quindi a nascondere le disparità delle occupazioni effettive, risulta insensibile ai differenti bisogni corrispondenti a taglie diverse delle famiglie, in particolare quelle monocomponenti.

Tab. 2. Popolazione e abitazioni
Mezzogiorno

	popolazione presente	abitazioni nel compl.	stanze nel compl.	altri tipi allog.	abitaz. occup.	stanze nelle ab. occ.
1881	10.910.000	3.107.761	6.641.000*		2.611.647	5.580.568
1931	14.518.000	3.601.000	9.019.000		3.379.300	6.429.990
1951	17.380.000	4.080.752	10.483.611	111.585	3.821.359	9.775.930
1961	18.721.000	4.789.046	13.559.119	93.854	4.388.077	12.392.914
1971	18.874.000	5.568.616	18.629.764	45.604	4.841.583	16.343.162
1981	20.053.000	7.297.549	27.909.147	67.697	5.571.000	22.198.000

Centro-Nord

	popolazione presente	abitazioni nel compl.	stanze nel compl.	altri tipi allog.	abitaz. occup.	stanze nelle ab. occ.
1881	18.881.000	3.765.224	12.679.000*		3.523.680	11.665.632
1931	26.525.000	6.063.139	22.921.875		5.690.693	23.647.540
1951	30.136.000	7.329.933	26.858.606	140.495	6.934.762	25.286.681
1961	31.750.000	9.424.621	33.968.547	69.866	8.643.541	31.030.931
1971	34.084.000	11.865.355	45.203.976	33.798	10.459.843	39.899.309
1981	36.504.000	14.639.674	60.708.727	31.603	11.970.752	50.788.519

Fonte: Istat, Censimenti nazionali

(*) Il dato relativo al numero delle stanze nel complesso al 1881 è stato stimato in base alla media stanze/abitazioni occupate.

tativa italiana per più di ottant'anni (tab. 3). Ma mentre al Nord si arriva, dopo la II guerra mondiale, a predisporre un forte investimento nella produzione di edilizia residenziale, la carenza assoluta di alloggi permane un dato caratteristico dell'Italia meridionale fino a un'epoca recente.

Per un lungo periodo la scarsità è stata, in assoluto, una condizione manifesta del mercato degli alloggi. Tanto persistente, che perfino in periodi a noi vicini gli alloggi pudicamente detti «impropri» hanno costituito una cifra consistente⁴.

La cruda evidenza della mancanza di alloggi, come sappiamo, si concretizza ed esprime in immagini e vicende che costellano la storia del Sud: i Sassi e i Trulli, le barche, le grotte, i bassi, i baraccamenti dei terremotati messinesi del 1908 (non diversamente da quelli irpini di settant'anni dopo), si trascinano da un censimento all'altro, da un'inchiesta d'igiene ad un'indagine parlamentare⁵.

Non a caso, la caratteristica che ha maggiormente colpito in passato i visitatori del Sud è stato l'accalcamento della folla, l'ammassarsi del popolo nelle città e nelle case: l'affollamento ha diviso effettivamente il Meridione dal resto d'Italia. Gli statistici registrano con precisione sulle loro cartografie una linea che segue con regolarità il confine degli stati preunitari.

Il numero di persone per stanza decresce in Italia tra il 1881 e il 1931 da 1,65 a 1,36. Ma nel Meridione, dove si partiva da livelli ben più alti, si resterà sempre al di sopra del valore medio, con punte,

⁴ L'ultimo censimento del 1981 ha censito infatti circa 100.000 tra cantine, soffitte, roulotte, grotte ecc. adibite a residenza permanente, rispetto alle 250.000 unità risultanti al 1951. La maggior parte di questi si trovano al Sud, a conferma del costante utilizzo degli spazi marginali (i «bassi» e gli abituri urbani, a seguito dei tradizionali rifugi stagionali agricoli, ecc.). Incide naturalmente sull'entità dell'aggregato alla data dell'ultimo censimento l'evento del terremoto che aveva colpito l'Irpinia e Napoli poco tempo prima.

⁵ Le abitazioni sotterranee sono censite nel 1881 in percentuale ridotta, lo 0,5% nei centri urbani e lo 0,15% negli altri centri e case sparse, ma sono accompagnate da questa considerazione: «Le abitazioni sotterranee trovansi in maggior numero nei centri, e più numerose comparativamente negli Abruzzi, nella Basilicata, nelle Puglie e nella campagna romana, dove molte famiglie hanno i loro miseri abituri in grotte scavate appositamente, o in cave di tufo o di pietra. Nel resto del Regno questo genere di abitazioni è quasi sconosciuto, ad eccezione di alcune grandi città nelle quali si utilizzano come abitazioni le cantine» (*Censimento della popolazione del Regno d'Italia al 31 dicembre 1881*, Relazione generale, p. XXVII). Nel 1931, a 23 anni di distanza dal terremoto, risultano a Reggio Calabria e a Messina il 16,1% e il 23,2% di baracche e costruzioni provvisorie. Al 2-3% di alloggi sotterranei si aggiungevano, nel 1881, negli Abruzzi e nelle Puglie, altrettanti alloggi in soffitte (più numerosi, comunque, nelle grandi città, soprattutto settentrionali: il 20% delle abitazioni di Torino era collocato in soffitte, venti anni dopo saranno ancora la metà). Nel 1901 si conteranno il 30% di abitazioni sotterranee a Terlizzi, 20% a Ruvo di Puglia e ad Andria, 15% a Molfetta e poco meno ad Altamura, Cerignola, Foggia e Canosa.

in Puglia e Basilicata, superiori a 2. Inoltre, la scarsa qualità abitativa del Meridione è indicata dalle ridotte dimensioni e dalla collocazione al piano terra, che si accompagna ſpeſſo a caratteristiche tipologiche ſpecifiche, le quali hanno caratterizzato nel 1881 Basilicata (43,5%), Puglia (85,6%), Calabria (38,3%), Sicilia (58,4%) e Sardegna (69,6%). Sono le caſe dei contadini, composte per lo più da un'unica stanza dove trovano ospitalità tutti i componenti della famiglia, le ſuppellettili e il beſtame.

L'affollamento negli alloggi con più di 5 stanze era già allora ſui livelli attuali, ma inferiori comunque allo ſtandard. Invece, com'è ovvio, l'affollamento riſultava più elevato nelle caſe più povere: i ſotterranei, le caſe a pian terreno, le ſoffitte erano più affollate delle caſe ordinarie, ſu piano alto o a più piani⁶. Un caſo che già allora colpiva come ſtraordinario è quello di Napoli. Nel 1925, l'Ufficio municipale di Igiene conſiderava inabitabili 2.000 baſſi occupati dai portieri e 4.000 da inquilini; e contava in totale 25.000 baſſi abitati da 100.000 perſone⁷.

Ma anche la prima indagine ſtatistica nazionale ſulle abitazioni,

⁶ Analoga oſſervazione compie il cenſimento del 1921 a ſeconda della dimensione delle abitazioni: nelle abitazioni con una ſola stanza, le città più affollate riſultavano Napoli (4,5 ab./st.), Messina e Milano (ambedue con 2,6 ab./st.), nonché numerosi centri medi e minori in Puglia e Sicilia. Le condizioni generali reſtano invariate riſpetto al cenſimento precedente, ſalvo un peggioramento a Palermo e un lieve miglioramento a Messina grazie all'impegno per la ricostruzione edilizia che, concentrandoſi ſugli alloggi medi, aveva ridotto le abitazioni composte di 1 ſola stanza dal 95% del totale al 56% (Preſidenza del Conſiglio dei Miniſtri, Iſtituto Centrale di ſtatistica, *Cenſimento della popolazione del Regno d'Italia al 1 dicembre 1921*, Relazione generale, Roma 1928, p. 148).

⁷ Ufficio d'igiene del Comune di Napoli, *Relazione conſuſiva dell'inchiesta ſui terranei abitati della città di Napoli*, relatore dell'inchiesta prof. G. Orſi, direttore dell'Ufficio, Napoli

Tab. 3. Rapporto tra stanze-popolazione

	Italia	Centro-Nord	Meridione
1881	—10.471.000	— 6.202.000	—4.269.000
1901	— 9.752.000		
1911	—10.469.000		
1921	—10.114.000		
1931	— 9.102.125	— 3.603.125	—5.499.000
1951	—10.173.783	— 3.277.394	—6.896.389
1961	— 3.096.334	2.218.547	—5.161.881
1971	9.696.740	11.119.976	— 244.236
1981	32.060.874	24.204.727	7.856.147

Fonte: Iſtat, Cenſimenti nazionali

condotta in occasione del Censimento del 1931, calcolava che oltre la metà della popolazione delle città meridionali era in stato di sovrappollamento (più di due persone per stanza)⁸. Essa poteva perciò senza esitazione concludere che la correlazione tra collocazione geografica e affollamento «è perfetta: sono sempre in peggiori condizioni, e a notevole distanza, le province meridionali, che presentano i dati più bassi nel numero medio delle stanze che compongono ogni abitazione e i dati più alti del numero medio delle persone che occupano ogni stanza»⁹.

3. *L'esplosione edilizia.*

Ancora poco prima della fine degli anni Settanta era possibile sostenere, dati alla mano, che «tra il Mezzogiorno e il Centro Nord rimane sempre un ampio divario nella disponibilità abitativa». In termini di dotazione di abitazioni «il livello più basso del Centro Nord [...] resta superiore al più elevato del Mezzogiorno». L'abusivismo non viene nominato, si afferma soltanto che «delle opere in difformità dalle previsioni urbanistiche e da regolamenti comunali [...] non esistono dati precisi [...] proprio perché le realizzazioni evadono dai controlli amministrativi, e solo indirettamente se ne può valutare l'importanza rispetto all'attività regolarmente autorizzata»¹.

Non bisogna dimenticare che il Meridione d'Italia ha sofferto duramente per le distruzioni operate dal conflitto, che hanno inciso in modo a volte drammatico sulla condizione abitativa delle campagne

1928. Ancora nel 1934 il 50% delle abitazioni era fatto in parti eguali di alloggi di una e di due stanze; e le 56.000 abitazioni di un solo vano erano composte per il 75% da bassi: «più della metà della popolazione vive in condizioni di affollamento considerate come anormali», un valore che «è quasi dieci volte più rilevante del dato di Genova». In più di 1.100 casi erano ben in dieci gli occupanti di un vano; d'altra parte, nel quinquennio 1929-1933 si costruisce a Napoli meno di un quinto delle altre città superiori ai 500.000 abitanti (Roma, Milano, Torino e Genova). Cfr. P. Conca, *Il problema edilizio napoletano*, in «Questioni meridionali», vol. I, n. 3, 1934, p. 390.

⁸ A. Niceforo, Relazione per il VII Censimento generale, Firenze, 1936; Id., *Nuovi profili grafici rappresentanti le condizioni delle abitazioni nel Mezzogiorno d'Italia*, in «Questioni Meridionali», vol. III, n. 1, aprile 1936.

⁹ G. D'Onofrio, *Il sovrappollamento nelle province meridionali*, in «Questioni Meridionali», vol. II, n. 1, aprile 1935. Per notizie su più ricerche «dirette e personali su abitazioni e famiglie» cfr. A. Niceforo, *Pauperum Tabernae. Vecchie e nuove indagini statistiche sulle abitazioni povere*, in «Le assicurazioni sociali», Istituto nazionale fascista della Previdenza Sociale, genn.-febb. 1940, XVI, n. 3, pp. 324-47.

¹ R. Ramundo, *Edilizia e Mezzogiorno, Urbanizzazione, intervento pubblico e sviluppo edilizio*, Collana Svimez, Milano 1979, pp. 40 e 35.

e di alcune città². Condizioni di estremo disagio sono ancora avvertite per tutto il dopoguerra³ presso estese aree sociali.

Ma non c'è dubbio però che la situazione sia sostanzialmente cambiata e, soprattutto, che il cambiamento sia stato rapido. Solo pochi anni più tardi della citazione riportata in apertura di paragrafo, resi noti i risultati del censimento del 1981, si possono leggere constatazioni quali la seguente: «la Calabria si presenta come la Regione dove si è costruito di più nel decennio [...]. Per alcune zone della Calabria si tratta di una vera e propria esplosione di cemento [...]. Circa il 70% delle nuove costruzioni è abusivo»⁴.

Il dato complessivo cela gli effetti particolari delle intense dinamiche di quegli anni, in particolare il mutato rapporto nella struttura insediativa tra popolazione sparsa e inurbata. La percentuale dei residenti nei grandi comuni aveva perso terreno nel Mezzogiorno rispetto al Nord per più di un ventennio, dal 1931 al 1951, nonostante il movimento migratorio dalle campagne, un «dilagare patologico»⁵ verso la città e l'industria. A partire da allora, però, il tasso di urbanizzazione riprende a crescere, fino a giungere a livelli elevati, seppur ancora lontani da quelli che raggiungerà in epoca recente.

In realtà il netto miglioramento delle condizioni abitative, rispetto ai primi anni del II dopoguerra, viene notato fin da subito, sia in relazione alle regioni settentrionali sia, con le dovute precisazioni, nel Meridione: la produzione edilizia relativamente intensa nel Sud e, soprattutto, la continua emigrazione verso il Nord hanno fortemente riequilibrato il rapporto tra popolazione (+ 8,7% nel ventennio 1971-1951) e abitazioni (+ 78,8% nello stesso periodo). Gli indicatori disponibili inoltre fanno rilevare una crescente uniformizzazione dell'entità e dell'ampiezza del costruito⁶.

Se è possibile, quindi, concludere in generale che la crescita edilizia si differenzia notevolmente per ambiti territoriali⁷, a maggiore

² Cfr. Commissione Alleata e Presidenza del Consiglio dei Ministri, Istituto Centrale di Statistica, *Censimento e indagini per la ricostruzione nazionale eseguiti nel settembre 1944*, Dati provvisori, I relazione, Roma, febbraio 1945.

³ Cfr. per esempio, A. Scivoletto, *Una questione meridionale, le grotte abitate di Modica*, Milano 1973.

⁴ G. Soriero, *Le trasformazioni recenti del territorio*, in *Storia d'Italia. Le regioni dall'Unità a oggi, La Calabria*, a cura di P. Bevilacqua e A. Placanica, Torino 1985.

⁵ E. Sonnino, *Demografia e movimenti migratori*, in *Storia d'Italia, Atlante*, Torino 1976, p. 714. Neanche in quest'opera viene affrontato il tema delle abitazioni e dell'abusivismo.

⁶ Svimez, *Le condizioni di abitabilità nel trentennio 1931-1961*, in «Informazioni Svimez», XV, n. 25-26, Roma, giugno 1962, pp. 545-48.

⁷ Cfr. a questo proposito, M. Coppo, M. Cremaschi (a cura di), *Sistemi insediativi e qualità dell'abitare*, Milano (in corso di stampa).

ragione si può far valere questa tesi in relazione all'edificazione abusiva, che della crescita edilizia meridionale è componente primaria. D'altra parte, la produzione edilizia non corrisponde meccanicamente al bisogno abitativo.

Infatti, si possono verificare congiuntamente sia casi di sovrapproduzione che permanenza di bisogno. Secondo la Commissione di inchiesta sulla povertà⁸, risulterebbero in Italia più di 2 milioni di famiglie povere, corrispondenti a circa l'11% della popolazione. Questo dato, di per sé ragguardevole, è peraltro fortemente differenziato tra il Nord (7,8%) e il Sud (18,5%). Per quanto riguarda la condizione abitativa, le condizioni di povertà si esprimono sia nell'alta incidenza del costo sia nella bassa qualità dell'alloggio.

Le condizioni più difficili per le famiglie povere non corrispondono linearmente allo status di povertà, ma dipendono in gran parte dalla rigidità del mercato. Infatti, altri ceti o segmenti sociali (non compresi nella accezione standard di povertà come deprivazione assoluta) accusano forme diverse di disagio abitativo: l'impossibilità di scelta dell'alloggio desiderato, il costo eccessivo, l'assenza di facilitazioni pubbliche all'accesso agli alloggi corrispondenti ai bisogni, il degrado dell'immobile o del quartiere... Più che singoli «fattori» di bisogno, il disagio indica le difficoltà della collocazione di differenti sottogruppi sociali nei diversi contesti locali. In quest'ultimo periodo, in definitiva, l'accesso amministrativamente regolamentato alle risorse disponibili, sia pubbliche che private, è l'altro versante che sta alla base della povertà e del disagio abitativo.

Come già detto le ricerche specificamente dedicate all'abusivismo non sono numerose, sebbene abbiano portato in alcuni casi ad una consistente mole di analisi. La rassegna che segue mira, più che alla esaustività, a fornire gli elementi distintivi dei punti di approdo, sia empirici che interpretativi, delle principali riflessioni.

È Roma la città che vanta la più ricca storia e il più vasto patrimonio edilizio abusivo. I Piani cittadini⁹ cercarono a diverse riprese di regolarizzare gli insediamenti irregolari, ottenendo limitati risultati. I proprietari delle aree, dalla nobiltà alle immobiliari vaticane, rea-

⁸ Sarpellon G. (a cura di), *La povertà in Italia*, Milano 1987; cfr. anche dello stesso, *Povertà, casa, città*, in «La critica sociologica», n. 63-64, aut. inv. 1982. Il costo della casa commisurato al reddito delle famiglie povere risulta mediamente superiore del 50% rispetto all'incidenza media; condizioni di affollamento superiore allo standard riguardano comunque il 20% delle famiglie in Italia. Cfr. M. Toniolo Trivellato 1982 *La povertà e la casa*, in Sarpellon (a cura di), *La povertà cit.*, vol. II, pp. 703-97.

⁹ I. Insolera, *Roma moderna*, Torino 1962.

lizzarono larghi profitti nella lottizzazione e cessione dei latifondi non resi edificabili dai piani¹⁰.

Nel 1962 furono contate 500.000 stanze edificate al di fuori del piano: tra il '65 e l'85 la produzione illegale coprì il 40% dell'incremento complessivo, e coincise con un forte aumento dei residenti e della domanda di alloggi, e con una bassa produzione di edilizia pubblica (pari a solo il 14% durante lo stesso periodo). Durante gli anni Sessanta le figure dei promotori mutano: le famiglie recentemente inurbate e i lavoratori precari rinnovano gli alloggi precari edificati nella fase precedente; inizia ad operare qualche piccola azienda familiare che produce alloggi abusivi per conto terzi¹¹. Inoltre, anche alcuni ceti medi cercano nei sobborghi cittadini condizioni abitative più favorevoli, in particolare quelle tipologie edilizie non facilmente rintracciabili sul mercato cittadino (villette con giardino)¹². In quella fase l'attivismo politico porta alla costituzione dei comitati di borgata che riescono a imporre il controllo dell'edificazione dei suoli come strategia¹³. Le giunte social comuniste pervenute al governo della città nel 1975 sono frutto, tra l'altro, del sostegno politico di molti strati di popolazione insediatasi abusivamente 40 anni prima alla periferia della città; la caduta delle stesse dieci anni dopo è in parte dovuta all'incomprensione del mutamento della base sociale e delle aspettative dei «borgatari». Al termine di questo percorso, la storica contrapposizione della struttura urbana romana¹⁴ tra le categorie della marginalità (la periferia «abusiva») e della centralità (la città legale) ha perso parte della vecchia efficacia.

Al Sud il quadro appare — dai dati disponibili — attraversato da tensioni sociali particolari e specifiche. L'aspirazione alla casa in proprietà (77% dei rispondenti) e la disponibilità di un terreno da edificare (50%) sono due tra le motivazioni più importanti rilevate in una delle poche e notevoli inchieste sull'autocostruzione meridionale¹⁵. La ricerca evidenzia la differenziazione dei contrasti «ambientali» e locali dell'autocostruzione: le aree periferiche, le coste turistiche, i

¹⁰ Berlinguer, Della Seta, *Borgate di Roma* cit.; G. Ferracuti, M. Marcelloni, *La casa*, Torino 1982.

¹¹ A. Clementi, F. Perego (a cura di), *La metropoli abusiva e il caso di Roma*, Bari Dedalo, 1983; cfr. la sintesi di questa ricerca e di altre, a cura di U. Ischia, in «Urbanistica», n. 79, 1985.

¹² Cfr. «Rassegna di Architettura e Urbanistica», n. 49, 1981.

¹³ P. Della Seta, *I suoli di Roma*, Roma 1980.

¹⁴ F. Ferrarotti, *Roma da capitale a periferia*, Bari 1970.

¹⁵ Tali ricerche, condotte da G. Fera e N. Ginatempo, hanno portato alla pubblicazione di due volumi: *Autocostruzione, marginalità o proposta*, Reggio Calabria 1982; *Autocostruzione ed edilizia abusiva*, Milano 1985.

comuni interni dove il rientro degli emigrati porta a interventi di costruzione o restauro autopromossi. L'informalità della produzione abusiva è sostanziale in questa impostazione perché comprende quegli aspetti — lavoro nero, doppio lavoro, forme di consumo e autoconsumo — che caratterizzano «a monte» l'abusivismo stesso. Il carattere informale è conseguenza della crisi abitativa e dell'incapacità dell'industria edilizia di garantire un'offerta adeguata; l'aspetto che viene evidenziato è la complessità dei circuiti familiari attivati, della programmazione e scambio di risorse economiche e lavoro tra i partecipanti all'autocostruzione, la capacità di soddisfare autonomamente, attraverso un attento *bricolage*, bisogni lungamente frustrati dalle punitive condizioni di mercato o dalla lunga attesa di un intervento pubblico. La forte soddisfazione per il risultato ottenuto, anche di fronte a basse qualità estetico-costruttive e alla distruzione dell'ambiente naturale e di spazi collettivi, è l'elemento maggiormente problematico segnalato dall'indagine, che pur connota negativamente l'autocostruzione come risposta «adattiva» (e non «alternativa») alle disfunzioni locali e ai valori dominanti.

In Sardegna, un censimento promosso nel 1986 dalla Regione¹⁶ rileva, in 228 insediamenti abusivi (senza contare quindi le realizzazioni sparse o interne ai nuclei abitati), ben 60.000 alloggi abusivi, pari al 30% della produzione complessiva dei 15 anni precedenti. Carattere distintivo dell'abusivismo isolano è che solo una minoranza di questi ultimi può essere considerata alla stregua di baraccamenti: molti insediamenti, infatti, sono costituiti da aggregati di seconde case, appartenenti sia a residenti delle città sarde o delle aree interne, sia a turisti provenienti dal «continente». L'evidenza empirica mostra che gli insediamenti si collocano di preferenza vicino alle città, alle spiagge turistiche e in prossimità dei principali porti e aeroporti. Esattamente l'80% delle nuove abitazioni costruite in insediamenti abusivi è sita nelle principali aree dinamiche dell'isola che, per le condizioni economiche locali, coincidono con le città e i centri di traffico o turistici. Questa osservazione ha portato alla conclusione che lo stesso sviluppo della struttura insediativa della Regione è stato anticipato, o perlomeno influenzato, dall'edificazione illegale.

¹⁶ Cresme, Regione Sardegna, Osservatorio regionale sull'abusivismo, *Rapporto finale*, voll. 5, Roma 1987.

4. Interpretazioni dell'abusivismo.

Giunti a questo punto, si può cominciare a entrare in merito ai caratteri specifici dell'abusivismo italiano. In termini generali, l'abusivismo consiste nell'assenza di autorizzazione legale per l'edificazione, nella illiceità dell'urbanizzazione, nell'evasione contributiva e fiscale, talvolta nell'assenza del titolo di proprietà del suolo. Interventi abusivi sono stati però ugualmente consistenti sul patrimonio edilizio già esistente.

Com'è noto, all'epoca del primo dopoguerra forti correnti migratorie si sono dirette verso le città industriali del Nord e verso la capitale, contribuendo all'accentuarsi di una già grave carenza di alloggi. Negli anni cinquanta e sessanta, a Roma soprattutto, ma anche in altre città del Meridione, sono state realizzate un numero cospicuo di abitazioni — con la comune caratteristica dell'illegalità amministrativa — attraverso forme spontanee di promozione, di autocostruzione, di relazioni economiche con il settore informale. Secondo le stime del Cresme, la produzione di alloggi abusivi in Italia risulterebbe pari a 65.000 unità all'anno negli anni cinquanta, e si raddoppierebbe nel decennio successivo. Complessivamente, nel periodo 1950-1983 (termine di scadenza stabilito dalla legge di sanatoria) sarebbero stati costruiti abusivamente 3.300.000 alloggi, circa il 14% dello stock totale. Stime successive (cfr. tab. 4) precisano questi valori, evidenziando i caratteri della distribuzione regionale della produzione abusiva. Benché in quasi tutte le regioni meridionali la percentuale degli alloggi abusivi sia molto più elevata della media nazionale, talvolta pari al doppio, le altre regioni non sono esenti dal fenomeno. Sono in particolare i luoghi di elevato turismo, diffusi nell'arco alpino, e le grandi città le sedi di concentrazione dell'abusivismo settentrionale. In termini di opere edilizie diverse dalla nuova edificazione (ristrutturazioni, cambiamenti di destinazione d'uso, ampliamenti, ecc.) l'intensità dell'abusivismo tende ad omogeneizzarsi sul territorio nazionale: per molte di queste fattispecie, inoltre, l'evasione normativa e contributiva raggiunge dei picchi in coincidenza con situazioni locali connesse al particolare sistema amministrativo, del tutto indifferenti e slegate dalle motivazioni sociali e geografiche¹.

La diffusione degli interventi dipende dai minori costi complessivi, che sono stati realizzati in gran parte grazie al sostegno della rete

¹ Ministero dei Lavori Pubblici, *Indagini rivolte alla conoscenza degli effetti della legge di sanatoria dell'abusivismo* (a cura di Cresme, Censis, Italeco, Enidata), giugno 1988.

parentale. In molti centri del Mezzogiorno l'intervento edilizio è inoltre occasione e, al tempo stesso, conseguenza della formazione di una rete di relazioni dove si trovano e scambiano beni in modo spesso informale: attraverso queste forme di collaborazione (scambio di materiali e di prestazioni, collaborazioni reciproche di vario genere, ecc.) si crea una catena di relazioni che ha contribuito a formare — in alcuni casi — una forte identità collettiva e rivendicativa. Essa ha in ogni caso stabilito i presupposti per l'estensione dell'edificazione abusiva. Attraverso questi procedimenti sono stati realizzati degli alloggi che risultano sotto certi aspetti (flessibilità nella produzione, tipologia edilizia, costo complessivo) più corrispondenti ai bisogni dei promotori di quelli che sarebbero stati eseguiti dal sistema di produzione pubblico. Questa conclusione non va però indiscriminatamente estesa a tutto il realizzato, spesso carente per quanto riguarda la sicurezza sismica o l'igiene, e non di rado più simile all'edilizia industriale di quanto non somigli alle abitazioni tradizionali.

Se si pensa poi a considerare il numero complessivo di «azioni» abusive si deve inoltre considerare che esso è assai più elevato. Cam-

Tab. 4. Alloggi abusivi costruiti tra il 1971 e il 1984

Regioni	alloggi abusivi (in migliaia)	% sul patrimonio complessivo esistente
Sicilia	447	27,3
Calabria	207	25,4
Sardegna	129	23,5
Valle d'Aosta	19	22,8
Puglia	272	19,0
Abruzzo	94	18,8
Molise	22	16,2
Basilicata	34	14,6
Lazio	277	14,0
Campania	197	12,3
Umbria	36	12,2
Trentino Alto Adige	48	12,1
Marche	61	11,3
Veneto	165	10,2
Toscana	125	9,0
Liguria	77	8,5
Emilia Romagna	117	7,2
Friuli V.G.	35	7,1
Piemonte	144	7,1
Lombardia	222	6,5
ITALIA	2.723	12,3

Fonte: Elaborazione Censis per il *Libro Bianco sulla Casa* del Ministero dei LL.PP.

bi di destinazione, ristrutturazioni, piccole modifiche, l'insieme cioè delle trasformazioni su edifici esistenti è stato stimato, in base ai risultati della Sanatoria, nel numero di 7 milioni².

Una famiglia su tre, in Italia, avrebbe dunque avvertito la necessità di una sortita al di fuori dalle norme del costruire «civile». Così intesa, questa stima rischia di comportare una completa delegittimazione del sistema di gestione urbanistica ed edilizia; ma per la loro stessa estensione, questi indicatori sono di poco significato. Ignorare un divieto anacronistico, anticipando spesso la legislazione successiva, è cosa ben diversa dall'edificazione illegale. Ed è diverso peraltro adattare uno spazio esistente ad esigenze individuali, anche in lesione più o meno diretta dell'interesse collettivo, che non compromettere un ambiente d'uso pubblico o evadere gli oneri contributivi.

L'esito della sanatoria manifesta piuttosto la contiguità tra deviazioni e norme, a causa di un sistema di controlli che è diventato, nel tempo, ipertrofico e complesso.

L'abusivismo edilizio in senso proprio va limitato pertanto alla edificazione della casa (tutta o in parte) che avvenga secondo modalità non regolari. L'idealtipo di edificazione abusiva consiste dunque in un *processo*, non in un caso isolato. In una fase iniziale, «patologie» varie del mercato abitativo geograficamente localizzato hanno dato origine a fenomeni di urbanizzazione spontanea, dei quali viene naturale cercare le cause nei ritardi dello sviluppo e nel diffuso spirito di illegalità già presente nel paese. In un momento successivo, l'evasione dalle norme si generalizza, al fine di riconciliare la rigidità (fisica e normativa) dell'assetto insediativo con i crescenti bisogni sociali e le accentuate dinamiche recenti di trasformazione dei modelli d'uso e delle gerarchie del territorio.

Il criterio di questa definizione, come si vede, è il processo di edificazione e di urbanizzazione, la modificazione cioè del sistema insediativo. La legittimità rispetto al bisogno sociale e, viceversa, la distruzione di risorse collettive, sono considerazioni che devono restare del tutto indipendenti dal riconoscimento delle caratteristiche fenomeniche.

Con questa distinzione (che corrisponde anche ad una grossolana scansione temporale) si intende meglio il carattere di «circolo vizioso»³ che è stato attribuito ai processi abusivi, di perverso intreccio

² *Ibid.*

³ Il circolo vizioso è stato però generalizzato, con le dovute cautele, in termini meno negativi: nel contesto dell'analisi delle «innovazioni» sociali l'abusivismo costituisce un'anomalia nei rapporti tra stato e mercato, l'esito di un sistema di interdipendenze che si sono venute

di poteri e consolidate «aspettative reciproche» che portano alla continua replica delle condizioni che alimentano il processo stesso⁴.

L'azione abusiva sarebbe allora una risposta allo scarto esistente tra l'intensità della domanda sociale e l'inefficienza del potere pubblico nel predisporre risposte e soluzioni: il suo carattere innovativo (senza assegnare al termine significati positivi ma solo comparativi) deriva dalla proprietà di compiere una ridefinizione del numero degli interventi ammissibili. In questa impostazione, il ruolo dello Stato non consiste soltanto in quello dello spettatore passivo. Lo Stato ha tollerato queste forme di promozione (che non sono mai state oggetto di incentivi diretti) per l'assenza di una produzione propria di alloggi pubblici nel numero necessario a soddisfare la domanda, e per un «calcolo» (difficilmente accertabile, ma la presunzione è legittima) sul consenso politico ottenibile dai proprietari fondiari e dai promotori illegali, parzialmente coinvolti nella rete clientelare della sottoccupazione edile alimentata da questo tipo di crescita, nonché infine da una valutazione di convenienza sul «costo» delle politiche di sanzione e repressione.

5. *Rappresentazioni e politiche della condizione abitativa.*

Non è possibile naturalmente ricostruire una successione storica di immagini dell'abusivismo in senso stretto, non fosse altro perché il termine e l'accezione giuridica del fenomeno sono relativamente recenti. Come abbiamo più volte cercato di mostrare, però, l'abusivismo è un particolare e delimitato esito nelle più lente «vicende» della condizione abitativa marginale. Anche se il dibattito degli ultimi anni, prodottosi a ridosso della fase dell'«emergenza» abitativa, ha privilegiato solo i caratteri formali della normazione edilizia.

Se invece si considera l'abusivismo, come si è cercato di fare nei

a creare nel tempo, prodotto non preventivato, e in parte involontario, delle interrelazioni tra i soggetti. Cfr. P.L. Crosta, *Anomalia e innovazione: come si coniugano nelle politiche pubbliche e private di produzione del territorio*, in «Archivio di studi urbani e regionali», n. 17, 1983. Tali soggetti — partiti, amministratori, imprenditori, proprietari fondiari, autocostruttori, utenti — non sono attori specifici della scena abusiva, ma partecipano a titolo diverso ad un processo dai caratteri complessi. Cfr. A. Clementi, *Abusivismo tra innovazione e conservazione*, in «Archivio di studi urbani e regionali», n. 21, 1985.

⁴ È in questo contesto che nascono denunce del tipo: «attorno all'edilizia si è conformato un blocco di interessi sociali e politici che ha portato a un intreccio di strutture finanziarie e di potere tali da generare un vero e proprio "partito dell'edilizia" che, intersecando trasversalmente i partiti di governo, ha creato vere e proprie forme di potere parallelo e ha fornito più ampi spazi di potere alla mafia» (Soriero, *Le trasformazioni recenti* cit., p. 727).

paragrafi precedenti, alla luce delle vicende più lontane e delle radici storiche del disagio abitativo meridionale, vengono alla superficie altri aspetti del fenomeno. I punti di vista che, in epoche precedenti, hanno elaborato immagini della condizione marginale dovrebbero darci indicazioni su quanto è tratto specifico dell'abusivismo attuale, e quanto è invece riportabile, con le dovute precauzioni, a fenomeni meno recenti.

Se si considera, per l'appunto, l'area un po' vaga delle politiche pubbliche per l'abitazione, risulta con abbastanza evidenza la continua presenza di «rappresentazioni influenti» che hanno guidato, in stagioni diverse e successive, l'interpretazione del problema della marginalità sociale e abitativa.

Queste rappresentazioni hanno giocato il ruolo di dispositivi atti a isolare alcuni tra i problemi relativi alla regolamentazione edilizia e a ricondurli progressivamente a rapporti di causa-effetto su cui poter intervenire operativamente.

Non è difficile, per esempio, riconoscere nel problema dell'igiene il capostipite delle rappresentazioni del «bisogno sociale». L'igiene rappresenta in qualche modo la declinazione «locale» delle teorie positiviste che interpretano come arretratezza l'eredità storica (ad esempio, l'affollamento) ed evidenziano in primo luogo le conseguenze negative della «patologia» sociale¹. Ma la preoccupazione per le condizioni igieniche è un momento fondativo della stessa scienza della città, e si esprime in un numero elevato di indagini a carattere locale², che forniranno tra l'altro materiale di riflessione per la prima indagine nazionale sulle abitazioni del 1931.

L'altro modo per identificare questi problemi, che ritorna a distanza di tempo³, considera il problema della miseria come una situazione particolare la cui incidenza nella vita dei singoli individui e soprattutto di estesi strati sociali rende ammissibile l'intervento dello Stato nello svolgimento della vita economica. Le misure paternalistiche e gli inviti alla moderazione dell'ultimo Ottocento lasciano il posto ai

¹ Nell'indagine sulle condizioni igienico-sanitarie dei comuni del Regno, pubblicata dalla Direzione Generale di Statistica, vengono forniti ragguagli circa la presenza di sbocco degli acquai, le coppe fumarie nei focolai, le latrine, la manutenzione dei cortili, nonché speciali considerazioni sulle abitazioni rurali (*Risultati dell'inchiesta sulle condizioni igieniche e sanitarie dei Comuni del Regno*, redatta dal dott. E. Raseri, Direzione Generale di Statistica, Roma 1886).

² P. Somma, *Le inchieste municipali sulle abitazioni nel primo decennio del 1900*, in «Storia Urbana», VI, n. 21, ott. dic. 1982, pp. 177-88.

³ Significative a tal proposito le due importanti inchieste parlamentari sul Mezzogiorno: *Inchiesta parlamentare sulle condizioni dei contadini nelle provincie meridionali e nella Sicilia*, Roma 1909-1910; *Atti della Commissione parlamentare di inchiesta sulla miseria*, Roma 1953.

programmi di assistenza: è cambiata la concezione dello sviluppo economico e, quindi, il ruolo assegnato alle politiche è di tutelare e preparare l'inserimento della popolazione marginale nella crescita complessiva della nazione.

L'immagine che prevale nella seconda metà di questo secolo è quella del ritardo rispetto allo sviluppo economico del Nord: la figura tipica che assume carattere sociale, è il «povero» appartenente a una popolazione marginale in attesa di essere coinvolta nel processo di omogeneizzazione culturale e di crescita economica. Su questa premessa, grazie anche all'impulso proveniente dalla ricerca sociologica di stampo statunitense, nel dopoguerra si studiano le condizioni di miseria, le sacche di sottosviluppo o di «arretratezza» — soprattutto in ambito agricolo — e le distruzioni provocate dalla guerra⁴. In queste iniziative confluiscono le tradizioni di indagine ottocentesche e quelle a carattere istituzionale, da un lato; e le ricerche, di ispirazione funzionalista, relative ai processi di modernizzazione, dall'altro.

Non è difficile riconoscere in queste rappresentazioni le radici concettuali delle politiche tradizionali del settore edilizio che premono per un sostegno quantitativo alla produzione al fine di aiutare il mercato a risolvere spontaneamente i propri problemi.

È forse più incisivo, nell'elaborazione di immagini dell'abusivismo, un secondo filone che accentua, in parte su ispirazione della sociologia americana, ma in parte anche dei classici europei, l'aspetto relazionale dei circuiti politico-decisionali locali. Le figure che diventano oggetto di ricerca sono in questo caso più concrete e determinate: gli immigrati nelle grandi città del Nord; i borgatari o i ceti popolari dei quartieri periferici della città in crescita. Con queste riflessioni, le figure sociali dell'emarginazione vengono pensate in riferimento ai soggetti promotori di pratiche sociali. Da un lato, se ne sottolineano i caratteri organizzativi: i legami con la rete dei rapporti familiari, le relazioni sociali istituzionalizzate, i modelli culturali ecc.; dall'altro, si pone a verifica l'effetto di sistema dei movimenti migratori e della segregazione urbana rispetto allo sviluppo complessivo della società⁵. L'emarginazione appare non come un aspetto del ritardo (storico o culturale), ma come una delle forme di ineguaglian-

⁴ Sono di questo periodo la concettualizzazione delle zone di «margine» della società e la descrizione delle condizioni di vita dei *baraccati*, gli occupanti di rifugi provvisori nelle città bombardate o nei centri «storici» in abbandono; e degli occupanti degli *abituri* siti nelle campagne o nei centri agricoli meridionali o in particolari aree «di confine» (zone portuali e industriali in disuso) dei centri urbani. Si vedano a tal proposito gli Atti del I Congresso Nazionale di Scienze Sociali, *L'integrazione delle scienze sociali - Città e campagna*, Bologna 1958.

⁵ Cfr., per esempio, AA.VV. *Immigrazione e industria*, Milano 1962.

za che caratterizzano lo sviluppo sociale del capitalismo avanzato.

Infine, nella fase più recente — in una società avviata verso forme di sviluppo postindustriale, a condizioni di sostanziale soddisfazione dei bisogni primari e di ricchezza diffusa — l'immagine della marginalità cambia ancora e, soprattutto, non appare più come un dato unitario e omogeneo. La riformulazione, da parte degli studiosi, delle precedenti rappresentazioni tende oggi a insistere sui caratteri di autonomia e di autorganizzazione. Si accentua in questo caso la contrapposizione con la regolazione statale. La riformulazione delle tesi sull'esclusione sociale, sfocia, in fine al percorso, nell'immagine della polarizzazione tra le due società dei marginali e dei moderni⁶.

A seconda della rappresentazione della marginalità, cambia dunque la descrizione delle figure sociali, delle diverse forme di bisogno che le caratterizzano e delle relazioni che intrattengono con il sistema sociale. Questa corrispondenza non è aleatoria, non si riscontra solo a livello delle rappresentazioni, si traduce in politiche o in rivendicazioni esemplari che costituiscono la preistoria dell'abusivismo edilizio.

Secondo le principali ricostruzioni⁷, la politica edilizia nazionale è stata influenzata soprattutto dalle rappresentazioni fondate sul presupposto dell'unitarietà della «forma» del bisogno abitativo, in modo particolare da due diverse rappresentazioni che hanno schizofrenicamente convissuto, a volte entro lo stesso soggetto politico e istituzionale, e alle quali vanno dunque inputati gran parte degli insuccessi delle politiche conseguenti.

La prima immagine, piuttosto influente sul piano delle politiche governative, prevede l'espansione quantitativa dello stock edilizio come strumento per la soluzione «naturale» del fabbisogno; a questo fine, ha assunto in modo «opportunistico» la progressiva frammentazione del corpo sociale e ha promosso con ogni mezzo l'accesso alla proprietà dell'alloggio, anche attraverso sostegni settoriali e un caotico sovrapporsi di benefici, esenzioni, privilegi.

La seconda, quella che maggiormente corrisponde al bagaglio ideologico tradizionale dei partiti di sinistra, ha accentuato l'aspetto relativo alla polarizzazione tra le due aree sociali: quella socialmente ga-

⁶ La «marginalità» odierna racchiude una congerie di situazioni eterogenee, dove si intrecciano condizioni di bisogno oggettivo e soggettivo, disagio economico e insoddisfazione dei bisogni di socializzazione e realizzazione (vecchie e nuove povertà). La marginalità non coinciderebbe dunque con i processi di emarginazione sociale da un centro (di potere, di ricchezza ecc.), ma risulterebbe da una sommatoria di condizioni più disgregate. Cfr., per esempio, F. Barbano (a cura di), *Le frontiere della città, casi di marginalità e servizi sociali*, Milano 1982.

⁷ B. Secchi, *Il racconto urbanistico*, Torino 1984.

rantita e quella invece stabilmente emarginata, e ha reclamato il controllo della produzione e degli usi dell'alloggio a fini redistributivi.

Nell'uno e nell'altro caso, a parte le pur consistenti differenze, vige il comune presupposto che il bisogno abitativo sia un'entità definibile dal mercato o dallo stato in modo eteronomo rispetto alle intenzioni dei diretti interessati. Il bisogno abitativo viene pensato in relazione a figure standard, distillate rispetto alle specificità locali, alle possibili finalizzazioni delle risorse, alle aspettative originali della popolazione, alle capacità che possono essere valorizzate, ecc.

L'ignoranza di questi elementi sta alla base dell'inefficacia di gran parte della normativa urbanistica. In questo senso è possibile affermare che l'insistenza delle politiche edilizie nel perseguire una definizione amministrativa dei bisogni è corresponsabile del radicamento e della permanenza dell'abusivismo edilizio.

Infatti, la rigidità delle politiche di carattere generale, anche a fronte della trasformazione o di aspettative locali della domanda, si traduce nella formazione di un ulteriore disagio e nel rafforzamento dell'esclusione sociale, nella loro «cristallizzazione»⁸.

L'inadeguatezza delle rappresentazioni usuali dell'abusivismo consiste allora nell'aver esaltato un aspetto ideologico delle rivendicazioni e delle attese insite in un fenomeno molto più complesso, prestandosi inoltre al simmetrico errore di legittimare (rispettivamente) una (in questo caso, pretesa) spontaneità del «sociale», capace di autonoma risoluzione dei conflitti e delle contraddizioni (ignorando cioè le radici storiche e strutturali della condizione abitativa meridionale); oppure un forte intervento programmatico (che ne ignora a sua volta i caratteri specifici, locali).

6. *Illegalità e insufficienza del mercato.*

Lo schiacciamento prospettico che è conseguito da queste convergenti riduzioni dell'abusivismo (dalla dignità di pratica sociale complessa a mero indicatore di una disfunzione del mercato) ha avuto tra gli antecedenti principali l'assenza di un'indagine sulle sue caratteristiche di campo «strutturato» e, quindi, sulla provenienza dei soggetti coinvolti, le radici meno prossime dell'intervento diretto, il ruolo degli attori ecc. Una delle conseguenze più evidenti di questo errato approccio consiste nell'accentuazione della portata esplicativa dell'e-

⁸ A. Tosi, *Piano e bisogni, due tradizioni di analisi*, in «Archivio di studi urbani e regionali», n. 21, 1984, pp. 29-54.

lemento dell'illegalità, questione che merita un piccolo approfondimento. Per ragioni tecnico-giuridiche, una piena regimentazione dell'edificazione privata assume qualche rilievo solo con la legge urbanistica del 1942 e raggiunge un'effettiva sistematicità solo a partire dal 1967. Per vari e diversi motivi il boom dell'abusivismo (in termini quantitativi) è successivo a quest'ultima data; può quindi apparire che l'arco di vita del fenomeno sia limitato a pochi anni.

Chi sostiene, in definitiva, che l'illegalità sia lo spartiacque concettuale per definire l'abusivismo come fenomeno a sé stante, rispetto all'edificazione spontanea, sosterebbe una tesi a mio avviso parziale, perché recide in modo brusco e artificioso (la data di una legge) un filo rosso che attraversa epoche diverse. Ma la posizione non sarebbe del tutto illegittima. L'utilizzo sbrigativamente punitivo dell'illegalità come categoria metodologica, che relega tutto l'abusivismo nell'opposizione individualista al bene collettivo, è invece una sicura forzatura. L'illegalità è una componente latente dell'edilizia autopromossa, pratica che si è venuta consolidando nell'arco di circa un secolo, assumendo progressivamente caratteri eversivi in concomitanza con la formulazione di un quadro normativo tarato sulla realtà edilizia delle parti più sviluppate del paese. L'illegalità è, in questo caso, il risultato patologico della regolamentazione e dell'assenza dell'offerta di edilizia pubblica, più che la causa dell'abusivismo.

L'edilizia non regolamentata è infatti un fenomeno legittimamente presente in tutte le situazioni non urbane fino a vent'anni fa, non solo nel Mezzogiorno. L'illegalità non è quindi un carattere «originario», ma un fenomeno emergente, che contraddistingue una fase della trasformazione delle società locali. Volendo individuare alcuni momenti chiave, sembra ragionevole assumere che il ruolo e la natura dell'attività edilizia siano stati fortemente influenzati, da un lato, dai cambiamenti che hanno modificato l'entità della pressione demografica e il carattere della presenza antropica; dall'altro lato, da una pluralità di avvenimenti singoli che hanno determinato configurazioni particolari di disagio o nuove opportunità.

A livello generale, i tre momenti chiave principali sono da cercare: a) nella rottura della tradizionale comunità agricola; b) nella mobilità territoriale verso le città e in particolare nell'emigrazione; c) nel rientro infine di uomini e risorse dell'ultimo trentennio. È in questi momenti, infatti, che si modificano drasticamente la pressione demografica, le aspettative e le disponibilità di risorse.

L'insieme dei fenomeni non sarebbe ad ogni modo comprensibile se non si partisse dalla constatazione di una straordinaria inefficien-

za del mercato: un aspetto non secondario di questa considerazione riguarda però la specificità dell'edilizia tra le manifestazioni dell'economia avanzata. L'edilizia è uno dei terreni dove si manifesta con più evidenza il processo di costruzione del mercato «capitalista» perché consuma una merce straordinaria e limitata, il suolo, e fa uso di una grande quantità di lavoro umano. Essa, infatti, svolge un ruolo particolare nell'accumulazione del capitale e, per sue caratteristiche sociali e tecnologiche, per così dire «basilari», coinvolge in modo diffuso, ma strutturato, un numero molto elevato di soggetti. Non si può d'altra parte dimenticare quale ruolo, nel condizionare le dinamiche del mercato, abbia avuto in Italia il peso della rendita fondiaria. Rispetto alle varie legislazioni urbanistiche europee il nostro paese non ha particolarmente influito nella capacità di piegare e subordinare gli interessi giuridici della proprietà ai bisogni collettivi dell'abitazione. Anche tenendo conto di questo, si può comprendere l'andamento divaricato, fra Nord e Sud, del mercato edilizio. Lo sviluppo industriale del Nord, per esempio, ha realizzato un regime oligopolistico delle aree. Ma grazie anche alla intraprendenza del ceto politico locale e all'azione dello Stato, si è data vita, in qualche misura, a una «economia mista» della produzione edilizia.

In questo senso, la costruzione del mercato costituisce un'espressione più che significativa della produzione edilizia. Lo stato ha storicamente svolto un ruolo decisivo nel creare le precondizioni per l'affermazione del mercato delle aree edificabili, e la grande industria manifatturiera è stata una componente importante nell'affermazione della produzione edilizia di massa.

Si considerino invece le situazioni tipiche dei comuni meridionali all'inizio del secolo. Il basso tono della vita economica e la debolezza finanziaria delle amministrazioni locali coesistono con la sedimentazione di bisogni abitativi che non si traducono in domanda. Da questo punto di vista, la carenza dell'edilizia pubblica e, comunque, di forme di sostegno alla domanda, alimenta e consolida l'area del disagio.

La macchina politica locale non produce le condizioni per l'affermazione di una autonoma industria, in primo luogo i piani di regolamentazione dell'edificabilità dei suoli e le infrastrutture necessarie che li rendano accessibili. Il ruolo dell'ente locale è percepito come decisivo, ma tale centralità assume il più delle volte un senso negativo. Anche durante il fascismo l'impotenza e l'incapacità delle amministrazioni periferiche verranno riconosciute tra le cause prime¹ del-

¹ In un elenco analitico figurano: il dissesto delle finanze locali; la scarsità di suoli utilizzabili per l'assenza di vie di accesso e servizi di trasporto; la scarsità di servizi pubblici in gene-

l'inefficacia nel produrre le condizioni di base per lo sviluppo della produzione edilizia.

Le finanze locali sono in dissesto: manca però — anche a causa dell'orientamento «affaristico» delle borghesie locali² — la disponibilità di suoli, strade, piani di espansione, programmi edilizi «popolari»: gli ingredienti tipici insomma per la costruzione delle grandi caserme d'affitto, dell'edilizia di massa tipica delle società industriali.

L'offerta è debole perché la domanda è insolubile; ma è debole in generale l'iniziativa privata, anche perché gli stessi ceti medi non riescono ad affacciarsi sul mercato con una domanda propria³ e perché il notabilato urbano e l'imprenditoria borghese non manifestano un marcato interesse per la speculazione nell'edilizia residenziale. La lettura delle diverse ricostruzioni lascia un'impressione comune. Il ceto politico locale non è nelle condizioni di mediare fra lo Stato e i proprietari di aree. Tanto più per il fatto che esso appare più interessato alle realizzazioni di opere pubbliche che non a mirate politiche abitative. L'esito è una paralisi che si protrae nel tempo e che si è già cercato di misurare statisticamente con le cifre del lungo disagio abitativo.

In definitiva, si deve dunque affermare che il regime dell'offerta delle aree è stato vincolante rispetto alla possibilità di sviluppo dell'industria edilizia. Le varie realtà del Mezzogiorno si possono considerare come «arretrate», proprio perché lo stato, le imprese e la proprietà fondiaria hanno giocato ruoli poco incisivi. Là dove il mercato non è un'istituzione pienamente diffusa, e non funziona come l'unica sede di scambio delle merci, il settore edilizio è più esposto di altri a soggiacere a logiche non economiche di scambio, sia dei fondi edificabili (la «materia prima») che delle abitazioni (il prodotto finito).

rale; la scarsità di impulsi alla costruzione di alloggi popolari e ultrapopolari; la vetustà dei fabbricati; la mancanza quasi assoluta di piani regolatori e, in taluni casi, di regolamenti edilizi e d'igiene; il mancato rispetto delle norme di edilizia e di igiene contenute nei regolamenti in vigore; la mancanza di coesione e di spirito associativo; l'assenza di concezioni moderne «nella disciplina e nello svolgimento della vita cittadina»; «disordine e indolenza nell'attività di non poche amministrazioni locali» (D'Onofrio, *Il sovraffollamento* cit., p. 118).

² Le tentazioni speculative sorgono dalla disponibilità delle risorse provenienti dallo Stato centrale, che sollecitano lo spostamento degli interessi «dai pigri circuiti della rendita fondiaria agli affari 'moderni' delle infrastrutture urbane» (G. Barone, *Egemonie urbane e potere locale (1882-1913)*, in *Storia d'Italia. Le regioni dall'Unità a oggi, La Sicilia*, a cura di M. Aymard e G. Giarrizzo, Torino 1987, p. 198).

³ P. Bevilacqua, *Uomini, terre, economie*, in *Storia d'Italia. Le regioni dall'Unità a oggi. La Calabria*, cit., p. 348.

7. Un'ipotesi e qualche precisazione.

La differente «complessità» delle «vocazioni» del territorio (cioè la capacità di valorizzare le risorse) tra Meridione e Nord d'Italia, che deriva dalla storia e dall'«organizzazione del gruppo umano» che vi abita¹, può essere allora considerata il frutto di un conflitto organizzativo nella società locale, di una «frizione» tra iniziative private e regolamentazione pubblica: frizione che, a differenza di altre, non è stata recuperata dai canali della politica ufficiale ma, al contrario, è diventata risorsa per la legittimazione di gruppi di «mediatori» locali.

In questo senso, si spiegherebbe la peculiare contraddizione tra processi autocostruttivi radicati nelle tradizioni e prodotti edilizi formalmente indistinguibili da quelli dell'edilizia standard; tra partecipazione diretta al processo produttivo e anomia estetico-tipologica (uno sradicamento culturale tardivamente recuperato con i tentativi di personalizzare la decorazione o il mobilio).

Infatti, le realizzazioni e i manufatti degli abusivi si basano su caratteri in prevalenza imitativi (nelle forme di occupazione del suolo, nelle tipologie edilizie, ecc.) e, per le condizioni di insicurezza alle quali è esposta, la loro organizzazione soggiace spesso a rapporti di autorità. Solo in particolari condizioni l'abusivismo ha raggiunto livelli organizzativi e di consapevolezza più complessi ed ha assunto, per esempio, forma di movimento, riuscendo in questo modo a imporre alla controparte statale un dialogo che ha portato a forme di organizzazione sociale più stabili e a contrattazioni collettive di un certo rilievo.

Anche per questi motivi, le forze politico-sociali non sono riuscite a «rappresentare» le componenti originali del movimento abusivo in modo che potesse essere affrontato per vie diverse da quelle compatibili al contesto e alle logiche del sistema clientelare e assistenziale. Tale operazione non sarebbe possibile a meno di un coinvolgimento diretto dello Stato come parte in causa, e non solo come controparte: protagonista attivo di una diversa distribuzione di risorse e di un disegno di recupero e valorizzazione delle potenzialità sociali e materiali attivate dal circuito dell'edificazione.

Arrivati a questo punto, possono essere proposte delle definizioni

¹ Nelle note considerazioni di L. Gambi, questa è la premessa alla constatazione della varietà di forma della «conquista ambientale», del processo di costruzione del territorio artificiale che caratterizza le società industrializzate: L. Gambi, *I valori storici dei quadri ambientali*, in *Storia d'Italia*, vol. I, *I caratteri originali*, a cura di R. Romano e C. Vivanti, Torino 1972.

più stringenti dei molteplici caratteri e fenomenologie dell'abusivismo edilizio meridionale.

Nei termini più generali, l'esperienza italiana si caratterizza non come un insieme di realizzazioni episodiche, ma come un sistema di regole per la produzione e il consumo della casa estranee alle istituzioni del mercato e dello stato.

Di volta in volta sono parsi prevalere aspetti più limitati specifici, che non esauriscono però la complessità del fenomeno. L'abusivismo allora è stato visto come un modo di produzione che massimizza i contributi familiari e informali; una forma di autorganizzazione della domanda sociale in reti relazionali, costruite in modo iterativo e imitativo intorno a rapporti di autorità e azioni esemplari, "fondative"; un modo di accesso alla proprietà degli alloggi in condizione di forte sperequazione tra costo delle abitazioni e redditi delle famiglie.

L'attenzione rivolta alle manifestazioni concrete ha portato invece a circoscrivere, nell'esame degli interventi abusivi, i dispositivi di differimento temporale e fisico dell'opera di costruzione; le modalità di urbanizzazione con caratteri fisici distinti (periferica, aggregata, marginale ecc.); e il controverso mantenimento delle forme produttive e di alcuni elementi tipologici tradizionali.

Infine, l'ideologia (cioè la forma culturale) che accompagna l'abusivismo edilizio esprime dei valori caratteristici, e cioè la subalternità al modello abitativo industriale (in parziale contraddizione con il punto precedente); l'indifferenza ai valori collettivi, in particolare a quelli oggettivati nelle forme spaziali o connessi all'uso del territorio (la diffidenza verso tutti gli usi non privati); e, infine, la trasgressione delle misure standard dell'edilizia tradizionale, con compresenti tensioni alla personalizzazione (che si esprime nell'attenzione miniaturistica per certi dettagli) e all'enfatizzazione (per esempio, il gigantismo delle previsioni di futura espansione).