

Regolazione sociale e abusivismo edilizio: il caso della Valle dei Templi di Agrigento

di Gaetano Gucciardo

Case non rifinite, sparse disordinatamente sul territorio, a ridosso del mare e di strade di grande traffico, campagne abbandonate e ville dal gusto sfarzoso, scheletri di edifici ed edifici lasciati al grezzo, discariche abusive e sterpaglie lungo le vie, interi quartieri senza strade, fogne e acqua potabile, cresciuti in modo caotico senza un disegno coerente. Le ville si alternano ai palazzi in uno scenario allucinante dove non c'è un bar, un locale, una piazza, un giardino, un corso dove passeggiare e ritrovarsi. L'immondizia, la polvere, manifestazioni qua e là di incompiutezza e precarietà: i ferri che escono dai pilastri a preannunciare altri piani che verranno costruiti quando verranno i soldi o quando i figli metteranno su famiglia, le pareti non intonacate, la pavimentazione non compiuta, cancelli e ringhiere aggrediti dalla ruggine e, a volte, improvvisi e inaspettati, episodi isolati e grotteschi di architettura-pasticceria, ville coloratissime e grandiose, dalle forme più bizzarre, espressioni di una ricchezza rapida e vogliosa di ostentazione. Questa è la cifra di fondo del moderno paesaggio meridionale.

Non c'è identità in questi luoghi se non l'identità di chi ha perso quella tradizionale e non ne ha trovata una nuova fuori dalla cerchia privata. Sono luoghi dove è assente l'identità collettiva degli uomini che li abitano e la «comunità» sembra non ci sia se non come risultato della semplice giustapposizione delle identità private. Ciò che troviamo, attraversando i paesi e le città del Mezzogiorno, è la reificazione delle forme delle relazioni sociali che in esso prevalgono. È da questo punto di vista che vorrei affrontare il tema dell'abusivismo edilizio.

Ho scelto come oggetto particolare della mia ricerca un esempio estremo dell'abusivismo edilizio e cioè quello perpetrato nella zona di inedificabilità assoluta che comprende la Valle dei Templi di Agrigento. Si tratta di un caso limite proprio perché l'edificazione è avvenuta in presenza di un divieto assoluto motivato dall'esistenza di imponenti

1. *Distribuzione dell'abusivismo sul territorio nazionale.*

Pur non avendo interessato solo il Sud, la distribuzione dell'abusivismo edilizio sul territorio nazionale ripete sostanzialmente l'antica separazione fra l'Italia del Centro-Nord e l'Italia meridionale.

Secondo le elaborazioni del Censis per il *Libro bianco sulla casa* del ministero dei Lavori pubblici, le percentuali degli alloggi abusivi sul complesso del patrimonio edilizio abitativo esistente mostrano le regioni meridionali tutte al di sopra della media nazionale (in loro compagnia c'è però anche la Valle d'Aosta). Le regioni maggiormente interessate risultano essere la Calabria e la Sicilia (cfr. fig. 1 e tab. 1). Le regioni meridionali dove è più concentrato l'abusivismo sono anche quelle dove è maggiore la presenza di località costiere di richiamo turistico, quali la Sicilia, la Calabria e la Sardegna.

Tabella 1. Alloggi abusivi costruiti fra 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	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	35	7,1
Piemonte	144	7,1
Lombardia	222	6,5
Italia	2723	12,3

Fonte: Elaborazione Censis per il *Libro bianco sulla casa* del ministero dei Lavori pubblici da Cremaschi, in «Meridiana», 1990, 9.

Ancora più marcato risulta il divario tra le regioni del Sud e quelle del Centro-Nord se si considera la percentuale di alloggi abusivi sul totale delle abitazioni edificate nell'intervallo di tempo tra un censimento e l'altro. Secondo le stime del Cresme, nel decennio 1971-81 il 61,6% delle nuove abitazioni nel Sud e nelle isole sarebbe stato edificato abusivamente, mentre questa percentuale sarebbe, al Centro, del 15,9% e, al Nord, del 10,2% (cfr. tab. 2).

Secondo una mia stima, per la quale ho adottato la stessa procedura di calcolo impiegata dal Cresme¹, la produzione abusiva sul totale delle

¹ Differenza fra il numero di abitazioni costruite nel decennio (risultante dalla differenza fra abitazioni censite nel 1991 e abitazioni censite nel 1981) e il numero delle concessioni rilasciate per abitazioni. Ho adottato lo stesso metodo del Cresme ma senza apportare le correzioni sul numero delle abitazioni che risultano costruite legalmente, fatte dal Cresme per compensare una certa carenza di dati di provenienza comunale. Non ho introdotto queste correzioni perché ho fatto la stima non sulle abitazioni ultimate ma su quelle progettate e il cui numero è già sovradimensionato.

Tabella 2. L'abusivismo in Italia negli anni settanta.

	Abitazioni realizzate nel decennio 1971-81	Concessioni rilasciate nel decennio 1971-81	Abitazioni abusive	
			v.a.	%
Nord	1 892 291	1 700 000	192 291	10,2
Centro	832 175	700 000	132 175	15,9
Sud e isole	1 694 282	650 000	1 044 282	61,6
Italia	4 418 748	3 050 000	1 368 748	31,0

Fonte: Cresme da Bellicini, in «Meridiana», 1990, 10.

Tabella 3. Abitazioni costruite nel decennio 1981-91, abitazioni progettate legali, stima dell'abusivismo nel decennio.

	Abitazioni costruite fra il 1981 e il 1991	Abitazioni progettate legali (1981-91)	Differenza imputabile all'abusivismo	Percentuale di abusivismo sul totale
Italia settentrionale	938 464	811 796	126 668	13,4
Italia centrale	617 376	340 326	277 050	44,8
Italia meridionale insulare	1 394 327	673 133	721 194	51,7
Totale	2 950 167	1 825 255	1 124 912	38,1

Fonte: Istat, 12° Censimento generale della popolazione e delle abitazioni, 13° Censimento generale della popolazione e delle abitazioni. Primi risultati. Statistiche dell'attività edilizia e delle opere pubbliche.

abitazioni costruite nel decennio 1981-91 ammonterebbe al Nord al 13,4%, al Centro al 44,8%, al Sud e nelle isole al 51,7% (cfr. tab. 3).

Come si evince dai dati, il fenomeno dell'abusivismo assume dunque proporzioni consistenti a partire dagli anni settanta, attraversa tutti gli anni ottanta e si concentra soprattutto nelle regioni meridionali, anche se, a partire dal 1981, sembra estendersi in misura consistente anche nell'Italia centrale (cfr. tab. 4).

2. I connotati sociali.

Durante gli anni settanta l'inflazione e l'aumento del costo del denaro rendono più difficile per i ceti medi l'accesso alla proprietà della casa. Inoltre la legge dell'equo canone produce l'effetto perverso di ridimensionare drasticamente il mercato dell'affitto. Queste condizioni rendono possibile a mio parere l'espansione dell'area dell'autocostruzione e dell'autopromozione nell'illegalità¹.

Ma l'abusivismo ha soddisfatto soltanto in parte una necessità urgente di casa per fasce sociali a reddito basso o medio-basso. È emblematico il caso di Roma dove l'abusivismo degli anni cinquanta e sessanta era l'esito dell'impossibilità di accedere alla casa sul mercato legale per migliaia di nuovi inurbati, mentre quello che si diffonde negli anni settanta e, soprattutto, negli anni ottanta, ha natura profonda-

¹ È stato stimato che, grazie all'evasione degli oneri di urbanizzazione e di concessione, degli oneri sociali e degli oneri fiscali, il prezzo di un'abitazione abusiva è mediamente più basso del 40-50% rispetto a una corrispondente offerta sul mercato legale. Si veda G. Fera-N. Gintempo, *L'autocostruzione spontanea nel Mezzogiorno*, Franco Angeli, Milano 1985, p. 51.

Tabella 4. Percentuali delle abitazioni abusive sul totale delle abitazioni costruite in Italia negli anni settanta e ottanta.

	Abitazioni abusive	
	1971-81	1981-91
Nord	10,2	13,4
Centro	15,9	44,8
Sud e isole	61,6	51,7
Italia	31	38,1

Fonte: Cresme e Istat (cfr. tabb. 2 e 3).

mente diversa. Le zone dove si concentra presentano una notevole qualità ambientale e sono diverse da quelle di più antico insediamento abusivo che invece appaiono degradate. Inoltre il lotto medio ha un'estensione di 3-4000 metri quadrati, cioè un'estensione che fa pensare alla realizzazione, oltre che della casa, di grandi giardini privati².

Per quanto riguarda la Sicilia una ricerca, purtroppo ormai datata, relativa a 54 comuni di quella regione³ ha messo in luce che nel decennio 1971-81 sono stati realizzati 38 milioni e mezzo di metri cubi abusivi corrispondenti a circa 385 000 stanze. In termini percentuali si tratterebbe del 65% di tutto il «costruito» nel decennio. Questi 38 milioni e mezzo di metri cubi abusivi si distribuiscono per l'84,6%, equivalenti a 32 milioni e mezzo, nei comuni litoranei, per il 13,5% nei comuni collinari interni e per l'1,9% nei comuni montani. Inoltre risulta che nei comuni litoranei i volumi abusivi costituiscono il 70,2% di quelli edificati negli stessi comuni nel decennio 1971-81, nei comuni collinari interni il 51,6%, in quelli montani il 35,4%.

Altri dati di rilievo emergono da una ricerca di Fera e Ginatempo sul fenomeno dell'autocostruzione spontanea (in larghissima parte abusiva) in alcune aree della Sicilia e della Calabria. Nella pratica dell'autocostruzione risultano coinvolte diverse fasce sociali: troviamo infatti che il 6,3% è costituito da imprenditori, liberi professionisti, funzionari e dirigenti; l'8,2% è rappresentato da impiegati; il 26,4 da lavoratori autonomi; il 34,8% da lavoratori dipendenti e il 24,4% da precari e disoccupati⁴.

La distribuzione prevalente del fenomeno in comuni litoranei e l'eterogeneità dell'estrazione sociale dei suoi protagonisti sono elementi che mostrano come l'abusivismo sia stata una strategia impiegata non soltanto da quegli strati sociali a basso reddito che hanno avuto difficoltà di accesso alla prima casa, ma anche il modo con cui altri strati sociali, a reddito più elevato, hanno avuto accesso alla prima e anche alla seconda casa⁵. È sufficiente, più di qualsiasi cifra, la visione delle coste di gran parte dell'Italia meridionale invase da un'edificazione caotica e di certo non «povera» o «di necessità».

² Le zone cui si fa riferimento sono quelle limitrofe a via del Casal del Marmo, Isola Farnese, Cesano, Casale della Crescenza, via Tiberina, via della Pisana, via del Fosso della Selvotta, la zona degli Stagni di Ostia antica. Si veda P. Berdini, *Dimensioni e caratteristiche dell'abusivismo dopo la legge 47/85*, in *L'abusivismo a Roma dopo gli anni settanta*, a cura di P. Berdini e S. Codispoti, in «Urbanistica informazione», 1989, 108, p. 50.

³ Si veda G. Trombino, *Le ragioni dell'abusivismo*, Libreria Dante, Palermo 1984.

⁴ Fera- Ginatempo, *L'autocostruzione spontanea nel Mezzogiorno* cit., p. 275.

⁵ Trombino, *Le ragioni dell'abusivismo* cit., p. 107. Una mia elaborazione sulla diffusione dell'abusivismo in Italia, regione per regione, e delle abitazioni non occupate ha dato un coefficiente di correlazione $r = .63$.

L'abusivismo edilizio, soprattutto degli anni ottanta, non può essere più ritenuto dunque una strategia messa in atto da quegli strati sociali che hanno incontrato difficoltà di accesso al bene casa attraverso le possibilità offerte dal mercato legale e dal sostegno dello Stato. L'abusivismo diventa un fenomeno interclassista per il quale una spiegazione che abbia come modello la mertoniana discrasia fra mezzi socialmente consentiti e obiettivi da conseguire non risulta adeguata.

La spiegazione che Merton dà dell'anomia, cioè delle situazioni in cui le norme che regolano aspetti importanti della vita sociale sono insufficienti, contraddittorie o non rispettate, fa riferimento a uno scarto tra fini sociali prescritti e mezzi socialmente consentiti per il loro perseguimento. Gli strati sociali dove si diffonde il ricorso a mezzi non consentiti sono quelli per i quali i mezzi leciti non sono accessibili⁶. Ma se un fenomeno assume le dimensioni di massa che ha raggiunto l'abusivismo edilizio al Sud e se strati sociali con reddito anche molto differenziato ricorrono a mezzi illegali per ottenere lo scopo desiderato, bisogna allora ritenere, per attenerci allo schema mertoniano, che fra i mezzi «consentiti», e cioè non soggetti a sanzioni tali da scoraggiarne l'impiego, è prevista anche l'evasione dalle norme urbanistiche stabilite formalmente da leggi e regolamenti. Ci troviamo in presenza di uno scarto non fra mezzi consentiti e fini prescritti, ma tra normazione sociale e normazione legale, per cui in effetti non si potrebbe nemmeno parlare di anomia. L'anomia si dà soltanto in relazione alle norme formali- astratte, mentre ciò che promana dalla società civile è una configurazione di interessi che ha una sua «normazione», diversa da quella formale- astratta. Se si osserva il fenomeno secondo questa ottica, ed estremizzandone le conseguenze, risulterebbe ingiustificato persino l'uso del termine abusivismo edilizio. Infatti, data l'estensione di massa del fenomeno e data l'irrilevanza pratica e simbolica delle sanzioni, esso non si configura come un abuso delle norme sociali ma come una violazione di norme legali non percepite come emanazione della società civile, dunque estranee.

Naturalmente, con questo, non si vuol suggerire una lettura del fenomeno che ne escluda l'interpretazione nei termini dell'abuso. Si cadrebbe infatti in una distorsione prospettica speculare a quella che vede il fenomeno in termini esclusivamente legalisti e dunque di repressione. Lo scarto tra normazione sociale e normazione legale che si riscontra presso una parte della società, e che sembra essere una delle precondizioni per la diffusione del fenomeno dell'abusivismo, convive

⁶ R. K. Merton, *Teoria e struttura sociale*, Il Mulino, Bologna 1983 (ed. or. 1968).

infatti con la rivendicazione di un recupero della legalità e della qualità ambientale di un'altra parte della società. E dunque il fenomeno e la vicenda dell'abusivismo edilizio sono legati per un verso allo scarto fra normazione sociale e normazione legale che possiamo riscontrare presso alcuni gruppi sociali in una determinata fase storica, per un altro alla rivendicazione di una salvaguardia dell'interesse pubblico espressa da altri gruppi sociali. L'abusivismo edilizio richiama la tensione e il conflitto principale che hanno attraversato e scosso non solo la società meridionale, ma l'intero paese, in questi anni.

3. *Abusivismo e regolazione sociale.*

L'abusivismo rientra in un contesto complessivo in cui domina quella che Fera e Ginatempo, secondo una lunga tradizione di studi sul Mezzogiorno, hanno chiamato «disgregazione meridionale» e che più specificamente si può chiamare regolazione sociale particolaristica¹.

Propongo di definire la regolazione sociale particolaristica come *l'esito e nel contempo la causa del prevalere, nel processo di selezione delle scelte degli attori, in rapporto alla sfera dei beni e servizi pubblici, dei criteri di appartenenza (parentale, amicale, di comparaggio, clientelare, comunitaria) e di interesse privato*. Questa regolazione è opposta a quella formale-astratta in cui le scelte degli attori sono orientate sulla base impersonale delle procedure, dei regolamenti, della legge, cioè delle norme legali-razionali. Corollario della regolazione sociale particolaristica è la credenza – d'altra parte fondata – nella negoziabilità indefinita non solo dei beni e dei servizi, ma anche delle norme formali-astratte (procedure, regolamenti, leggi).

La cifra della modernizzazione meridionale è stata sinteticamente espressa nella formula della «privatizzazione del pubblico»². Il territorio meridionale è uno dei beni pubblici che più è stato sottoposto a questa acquisizione privatistica e dove si riflette, per il caos creato dall'edificazione, il prevalere dei particolarismi sui criteri di razionalità ed efficienza nella localizzazione e nella realizzazione degli interventi costruttivi.

¹ La formula gramsciana della «disgregazione meridionale» è fuorviante se si considera la forza dei legami di solidarietà familiare, di parentela, di vicinato, di comparaggio e di quelli verticali di patronaggio e clientela. Cfr. per questo F. Piselli, *Parentela ed emigrazione*, Einaudi, Torino 1981.

² C. Donzelli, *Mezzogiorno tra «questione» e purgatorio. Opinione comune, immagine scientifica, strategie di ricerca*, in «Meridiana», 1990, 9.

L'abusivismo edilizio dilaga in un sistema sociale in cui prevale la regolazione particolaristica. Per via di questo specifico tipo di regolazione, le scelte che generano il fenomeno dell'abusivismo risultano essere, per gli attori in campo, le più razionali e le più economiche. Le più razionali nel senso della congruità mezzi-fini e le più economiche nel senso del rapporto costi-benefici³.

Gli orientamenti, le scelte, i comportamenti che sono alla base dell'abusivismo non si spiegano soltanto con la vischiosità dei modelli culturali ereditati dal passato e per i quali, com'è noto, il cittadino meridionale sarebbe un familista amorale. La continuità si spiega anche con la permanente razionalità della loro adozione. Intendo dire che il familista amorale è tale oltre che per socializzazione ed educazione, anche per obiettiva convenienza. Da ciò si può dedurre che la scomparsa della convenienza dell'opzione familista e particolarista dovrebbe comportare anche la scomparsa dei comportamenti conseguenti. È quello che vedremo a proposito dell'abusivismo nella zona della Valle dei Templi di Agrigento.

4. *La logica degli attori in campo.*

Nel fenomeno dell'abusivismo i principali attori in campo sono i pubblici amministratori e i costruttori-proprietari delle costruzioni abusive.

Il consenso al Sud si è costruito attorno alla crescita urbana e alla spesa pubblica. L'abusivismo ne è una delle condizioni di esistenza e uno dei prodotti. Nel caso specifico della risorsa costituita dal territorio, il modo attraverso il quale si cementa il blocco di potere è rappresentato dal mancato esercizio del relativo potere legale-razionale (pre-disporre i piani regolatori e quelli particolareggiati, far funzionare le commissioni edilizie, esercitare i controlli e reprimere gli abusi), al posto del quale viene esercitato il potere particolaristico-clientelare.

In questo senso l'abusivismo edilizio non è un prodotto delle carenze dello Stato nel dare risposte al bisogno abitativo di determinati strati sociali, ma una conseguenza di una sua fondamentale modalità di funzionamento al Sud.

Scegliendo di non esercitare il potere legale-razionale in materia di urbanistica e di edilizia, si trae il vantaggio di non dovere dire di no a

³ Non si intende sottovalutare l'incidenza dei fattori strutturali nella produzione del fenomeno, ma si vuol dire che la risposta a questi vincoli di ordine strutturale ha visto gli attori porre in essere una strategia adattiva di ordine particolaristico.

nessuno (imprese e singoli cittadini) e dunque si evita di far prevalere sui rapporti personali l'astrattezza del diritto. Imprese e singoli cittadini, a loro volta, dall'assenza di esercizio di questo potere, sono indotti ad agire prescindendo da esso (se un cittadino vuole costruire e non ci sono prescrizioni pianificatorie, o bisogna sopportare i lunghissimi tempi della burocrazia per il rilascio della concessione, o, comunque, risulta remota l'eventualità di incorrere in pesanti sanzioni, è molto probabile che egli si decida a costruire abusivamente)¹.

L'assenza di esercizio del potere legale-razionale produce incertezza, sia presso il proprietario del terreno sia presso il cittadino che vuol farsi una casa, sul fatto che gli altri si atterranno alle norme edilizie (che, anche in assenza di deliberazioni locali, esistono in forza di leggi nazionali). L'incertezza sulla disponibilità altrui a cooperare e la constatazione dell'assenza dei pubblici poteri rendono la decisione di edificare da parte del singolo la più razionale. Si noti inoltre che in questo contesto non funziona il controllo istituzionale e non funziona neanche quello sociale. Infatti l'interesse del proprietario di un terreno rispetto all'edificazione abusiva realizzata sul terreno accanto al proprio è quello di cimentarsi anch'egli nell'edificazione², poiché non può nutrire fiducia nell'intervento sanzionatorio delle istituzioni e a difesa del suo diritto. D'altra parte lo stesso costruttore abusivo, se da un canto non può opporsi all'edificazione abusiva dei suoi vicini, dall'altro può trarne il vantaggio che deriva dal rafforzarsi dell'irreversibilità dello stato di fatto per il quale diventa più probabile il condono.

¹ Bisogna precisare che il fenomeno dell'abusivismo non è legato in modo esclusivo all'assenza di strumenti di piano. A questo proposito un altro elemento particolarmente importante emerso dalla ricerca ricordata in precedenza sull'abusivismo in 54 comuni della Sicilia riguarda la distribuzione del fenomeno in relazione alla dotazione di strumenti urbanistici. È opinione diffusa che l'inerzia dell'ente locale nel predisporre i piani regolatori è causa del ricorso del cittadino all'edificazione abusiva. Eppure soltanto il 46,7% del volume abusivamente edificato (circa 18 milioni di metri cubi) ricade in comuni che, all'epoca dell'edificazione, erano privi di strumento urbanistico. Questa percentuale si riduce al 39,2% (circa 11 milioni di metri cubi) considerando soltanto i comuni con più di 25 000 abitanti, e pertanto bisogna trarne la conclusione che l'assenza di strumenti urbanistici può spiegare soltanto in parte la diffusione del fenomeno sul territorio siciliano. Dunque, che i piani regolatori siano in vigore e che i comuni dispongano degli strumenti adeguati per il governo del territorio non sembra costituire una condizione sufficiente a far sparire l'abusivismo, anzi. A mio parere la convenienza economica della scelta dell'edificazione abusiva, coniugata con l'assenza di controlli e di reale attenzione alla salvaguardia degli interessi collettivi che, almeno in linea teorica, dovrebbero essere garantiti dai piani regolatori, rende la loro esistenza indifferente rispetto alla diffusione del fenomeno. Si veda Trombino, *Le ragioni dell'abusivismo* cit., p. 108-9.

² Non sono rari i casi di piani di recupero di quartieri abusivi che localizzano le aree per i servizi di quartiere proprio sui terreni di coloro che, rispettando la legge, non hanno edificato. Questi cittadini, oltre al danno recato loro dagli abusi altrui, subiscono la beffa dell'esproprio.

In un sistema a regolazione particolaristica l'azione è orientata anche in funzione della credenza nella negoziabilità indefinita di beni e servizi, come anche delle norme legali. Questa negoziabilità indefinita, da una parte, rende conciliabili i conflitti che, formalmente, non dovrebbero esserlo, dall'altra, struttura solidarietà interclassiste e a carattere territoriale³.

Insomma, in un sistema a regolazione particolaristica, politica e società si paralizzano reciprocamente nel gioco perverso per il quale il privato e il particolare prevalgono sul pubblico e sul generale creando illegalità diffusa e miseria pubblica⁴.

Come già spiegava Olson in *La logica dell'azione collettiva*⁵, in un gruppo di grandi dimensioni la cooperazione per il conseguimento di un bene collettivo può essere assicurata solo da «incentivi distinti e selettivi», cioè da sanzioni (positive o negative) nei confronti dei singoli. Se il sistema sanzionatorio non è efficace i comportamenti che prevalgono sono quelli del *free rider*, cioè di colui che fruisce del bene collettivo ma non coopera alla sua produzione (o conservazione).

La caotica costruzione del territorio meridionale è il frutto dell'aggregazione di comportamenti individuali che sono *razionali* nella misura in cui sono attuati in un contesto e secondo attese di ordine particolaristico.

La vicenda dell'abusivismo edilizio nella Valle dei Templi di Agrigento mostra proprio come, fino a quando la regolazione particolaristica ha prevalso tanto da porre al riparo da sanzioni coloro che non «cooperavano», le edificazioni abusive si sono succedute per anni quasi senza sosta in tutto il territorio sottoposto a vincoli differenziati a tutela del patrimonio paesaggistico e archeologico, persino in quello dove il divieto era assoluto. Nel momento in cui le sanzioni si sono fatte pesanti e selettive l'edificazione abusiva si è improvvisamente fermata. La sanzione ha riguardato sostanzialmente l'esclusione dalla sanatoria, la quale, peraltro, ha avuto un forte carattere selettivo: di fatto, mentre tutte le abitazioni abusive potevano essere sanate, quelle

³ Sull'estensione della negoziabilità e sulla manipolazione di risorse e di norme come strumento del sistema economico e politico fondato sulla mediazione si veda C. Donolo, *Mutamenti nel blocco sociale dominante nel Mezzogiorno*, in *L'economia italiana tra sviluppo e sussistenza*, a cura di A. Collidà, Franco Angeli, Milano 1978.

⁴ Da questo punto di vista è evidente come risulti forzato ricondurre l'abusivismo alla gamma dei comportamenti informali di autotutela messi in atto dai cittadini in risposta alle insufficienze dello Stato e del mercato. Infatti a queste insufficienze non è estraneo il sistema degli interessi a livello della società civile. Per un'analisi e una ricca rassegna di questi comportamenti di autotutela si veda E. Sgroi, *Farsi giustizia da sé: strategie di sopravvivenza e crisi della legalità*, in «Quaderni di Sociologia», XXXVII, 1993, 4.

⁵ M. Olson, *La logica dell'azione collettiva*, Feltrinelli, Milano 1983 (ed. or. 1975).

edificate laddove il divieto era assoluto sono state escluse dal beneficio. Gli anni seguenti alla legge di sanatoria hanno continuato ad essere anni di abusivismo, ma non nella zona di divieto assoluto.

Dunque l'abusivismo è il prodotto di scelte razionali di attori che si muovono in un contesto in cui l'aspettativa (nutrita dall'esperienza) è quella che la normazione formale-astratta può essere subordinata a quella particolaristica, ragion per cui risulta «razionale» edificare al di fuori della legge. Ecco per quale motivo l'abusivismo non è un comportamento proprio di determinate fasce sociali con difficoltà di accesso alla casa sul mercato legale, ma costituisce una risorsa che viene sfruttata anche da chi non ha incontrato né potrebbe incontrare tale difficoltà.

L'abusivismo edilizio è un caso emblematico in cui la razionalità individuale genera un esito radicalmente irrazionale sul piano sociale. Il territorio, aggredito dall'edificazione abusiva, riflette una società particolaristica e la riproduce. Ricucire questo strappo è l'urgenza più drammatica che va oggi affrontata per recuperare nel Mezzogiorno una qualità di vita associata che si è gravemente deteriorata. E non v'è dubbio che non vi può essere recupero urbanistico se preventivamente non si modifica il carattere delle relazioni sociali che sono alla base dell'abusivismo.

5. *L'abusivismo edilizio nella Valle dei Templi.*

La crescita urbana di Agrigento si è svolta all'insegna del caos e della speculazione più brutale a fronte di un rilevantissimo patrimonio paesaggistico, storico e monumentale, in un intreccio perverso di clientelismi, particolarismi, usurpazione dei beni pubblici. Tutto questo è stato abbondantemente documentato dalle numerose inchieste giornalistiche e dalle ispezioni ministeriali e assessoriali seguite allo scandalo suscitato dalla frana che nel 1966 investì il costone occidentale della città e che servì a «far scoprire» all'opinione pubblica nazionale lo scempio perpetrato nella città posta in cima ai colli che limitano a nord la Valle dei Templi¹.

¹ Per le inchieste giornalistiche segnalò senz'altro quelle dell'«Espresso», a firma di L. Jannuzzi e S. Viola, apparse sui numeri del 14 agosto e del 16 ottobre 1966. Le relazioni delle ispezioni disposte dalle autorità pubbliche sono le seguenti: N. Di Paola-R. Barbagallo, *Ispezione straordinaria presso il Comune di Agrigento*, Presidenza della Regione siciliana, gennaio 1964; R. Mignosi, *Relazione sull'attività urbanistica ed edilizia del Comune di Agrigento*, Assessorato regionale agli EE.LL., agosto-novembre 1966; G. Di Cara, *Relazione sull'attività urbanistica ed edilizia del Comune di Agrigento*, Assessorato regionale agli EE.LL., novembre 1966: le tre relazioni sono in allegato alla Relazione conclusiva della

L'espansione di Agrigento è stata regolata da un sistema in cui si sono combinati elementi comunitari (appartenenza sentita ad un gruppo) con elementi di interesse (appartenenza conveniente ad un gruppo)² e che si è infiltrato, fino a svuotarlo, nell'ordinamento formale-astratto.

Questo sistema di regolazione che ha piegato norme e procedure legali alla razionalità dell'appartenenza comunitaria e clientelare ha generato il tracollo della «credenza nella legalità» e l'illegalità di massa. L'abusivismo edilizio degli anni settanta e ottanta, in cui non saranno più coinvolte solo le imprese edili ma direttamente i cittadini attraverso l'autocostruzione e l'autopromozione, è il frutto di questo tracollo. Agrigento ha oggi una popolazione di circa 50 000 abitanti: le domande di sanatoria presentate sulla base della legge del 1985 sono state circa 10 000³, una ogni cinque abitanti, quasi una per nucleo familiare!

Dalle stime risulta che sia nel decennio 1970-80 che in quello 1980-90, circa il 90% delle abitazioni è stato realizzato abusivamente (cfr. tabb. 5 e 6)⁴. Dopo la frana del 1966 il territorio della città è stato sottoposto a vincoli volti alla salvaguardia del suo patrimonio. Questi vincoli sono stati però ripetutamente violati. Persino la zona A, nel cui perimetro è ricompresa la Valle dei Templi, è stata interessata dall'abusivismo edilizio⁵. Si tratta di un'ampia vallata tutta a poggi e colline

Commissione parlamentare d'inchiesta sul fenomeno della mafia in Sicilia della VI legislatura, doc. XXIII, n. 2, vol. IV, tomo XI, parte seconda, Tipografia del Senato, Roma 1985; Commissione Martuscelli, *Indagine sulla situazione urbanistica di Agrigento. Relazione al ministro Mancini*, in «Urbanistica», 1966, 48. Pur essendo allegati agli atti della commissione antimafia, in nessuno di questi documenti si fa esplicito riferimento alla presenza e al ruolo della mafia nella città dei templi. Non soccorrono nemmeno gli atti della magistratura. Il primo processo alla mafia di Agrigento in cui emerge il ruolo dell'organizzazione nella città capoluogo si è svolto infatti soltanto nel 1985. Questi vuoti di documentazione potrebbero costituire, insieme alla relativa *pax* di quegli anni, prova *a contrario* della fortissima capacità mimetica dell'organizzazione mafiosa e dunque del suo forte radicamento, oppure, semplicemente, rispecchiano un ruolo secondario svolto dall'organizzazione criminale nella crescita edilizia. Se così è, si tratterebbe di una notevole anomalia e bisognerebbe spiegare com'è che in una delle province a più forte presenza e radicamento mafioso, nella città capoluogo e in una fase di grande crescita edilizia a forte regolazione particolaristica, la mafia non ha acquistato un ruolo preponderante.

² P. Fantozzi, *Appartenenza clientelare e appartenenza mafiosa: Le categorie delle scienze sociali e la logica della modernità meridionale*, in «Meridiana», 1990, 7-8.

³ L. Sferrazza, *Chi ricomincerà da dove*, in «Suddovest», 1992, 1.

⁴ È una percentuale elevatissima ma non molto lontana da quella che si può riscontrare in molti paesi della Sicilia. Con lo stesso metodo ho stimato che in Sicilia l'87,4% delle abitazioni costruite durante gli anni settanta è stato realizzato abusivamente.

⁵ Nella zona A è vietato «eseguire opere di qualsiasi specie, anche se di carattere provvisorio», non possono essere apportate modifiche alle costruzioni esistenti senza parere favorevole del sovrintendente ai Beni culturali e ambientali e comunque non ne può essere aumentato né il volume né l'altezza. Non possono essere modificate le colture, non possono essere utilizzati mezzi meccanici per la lavorazione del terreno senza autorizzazione del sovrintendente, non possono essere effettuati scavi o arature a una profondità superiore ai 30 centimetri.

Tabella 5. Agrigento. Stima dell'abusivismo edilizio nel decennio 1971-81.

	Abitazioni realizzate	Abitazioni ultimate con concessione	Abitazioni abusive v.a. %	Stanze realizzate	Stanze realizzate con concessione	Stanze abusive v.a. %
1972		238			961	
1973		250			965	
1974		99			398	
1975		77			354	
1976		50			201	
1977		8			20	
1978		32			199	
1979		11			35	
1980		95 *			391 *	
1981		95 *			391 *	
Totale	8994	955	8039 89,4	41 044	3133	37 911 92,3

* Non essendo disponibile, il dato risulta dalla media per anno.

Fonte: Istat, *Censimenti della popolazione e statistiche dell'edilizia e delle opere pubbliche*.

Tabella 6. Agrigento. Stima dell'abusivismo edilizio nel decennio 1981-91.

	Abitazioni realizzate	Abitazioni ultimate con concessione	Abitazioni abusive v.a.%	Stanze realizzate	Stanze realizzate con concessione	Stanze abusive v.a. %
1982		41 *			171 *	
1983		41 *			171 *	
1984		14			66	
1985		56			259	
1986		52			195	
1987		49			210	
1988		32			129	
1989		39			158	
1990		46			180	
1991		41 *			171 *	
Totale	5163	411	4752 92	33 358	1710	31 648 94,8

* Non essendo disponibile, il dato risulta dalla media per anno.

Fonte: Istat, *Censimenti della popolazione e statistiche dell'edilizia e delle opere pubbliche*.

che occupa gran parte del territorio a mezzogiorno della città. All'interno di quest'area si trovano i resti della città greca di *Akragas*: la collina dei templi, il quartiere ellenistico-romano, i resti dell'edificio del senato e dell'ecclesia, monumenti funebri, resti delle fortificazioni, le mura e le porte, i santuari, le necropoli; vi sono poi le colture tradizionali, in particolare il mandorlo, la cui fioritura tinge in febbraio la Valle di bianco e, sotto la terra, a parecchi metri di profondità, rimane gran parte della città antica insieme all'introvabile teatro, autentico cruccio dell'archeologia mondiale. È un luogo incantato il cui fascino millenario è stato celebrato dai lirici antichi e da quelli moderni: da Virgilio a Quasimodo, da Pindaro a Goethe.

Ho cercato di fornire, del fenomeno dell'abusivismo nella zona A, una quantificazione sulla base delle fonti ufficiali, ricostruendone la distribuzione nel tempo e per località, definendo il profilo sociale degli abusivi e mettendone in luce la logica dell'azione⁶.

⁶ Le principali fonti di dati sull'abusivismo nella zona A sono due: le denunce elevate dalle autorità di polizia e le domande di sanatoria presentate dai responsabili degli abusi o dai proprietari degli immobili.

Ai fini della quantificazione del fenomeno la scelta è ricaduta sulla fonte costituita dalle denunce. Infatti le domande di sanatoria presentano diversi limiti, il primo dei quali è l'accessibilità. Le domande, depositate presso il Comune di Agrigento, non sono ordinate per zona e dunque cominciare la ricerca da queste avrebbe comportato il reperimento di quelle relative alla zona A fra le circa 10 000 presentate per la sola Agrigento. Inoltre, trattandosi di opere che non possono godere del beneficio della sanatoria, non tutti i proprietari delle costruzioni della zona A hanno presentato la domanda. Altro limite è dovuto al fatto che le domande di sanatoria forniscono informazioni fino al 1983, anno entro il quale era possibile ottenere la sanatoria e dunque quanto accaduto dopo non può essere documentato sulla sola base di questa fonte. Infine, le domande di sanatoria non consentono di datare con precisione gli abusi e dunque di ottenere la loro distribuzione nel tempo.

Le denunce, invece, sono ordinate, presso l'assessorato regionale ai Beni culturali, per zona, e dunque sono immediatamente accessibili; consentono di aggiornare il quadro fino ad oggi; di datare gli abusi e di stabilirne la distribuzione per località e nel tempo. Consentono inoltre di individuare, in larga parte, il tipo e la destinazione dell'opera denunciata.

Una volta in possesso dei dati ricavati dalle denunce è stato possibile accedere alle domande di sanatoria poiché le si è potute cercare in base ai nomi dei denunciati (cioè secondo il criterio con il quale sono ordinate presso il Comune di Agrigento) e non sulla base della distribuzione per zona. Dunque, le informazioni tratte dalle denunce sono state integrate con quelle contenute nelle domande di sanatoria presentate dalle persone denunciate. Si tratta di informazioni preziose perché riguardano lo stato civile, il grado di istruzione, la condizione e la posizione professionale del richiedente. Grazie alle domande di sanatoria è stato possibile anche accertare la destinazione di alcune opere per le quali le denunce non fornivano informazioni sufficienti.

La lettura di vari documenti, di articoli di giornale, la visione di programmi televisivi, la realizzazione di alcune interviste hanno consentito, infine, di accedere all'universo delle rappresentazioni degli attori in campo.

Vorrei, a questo proposito, ringraziare i dirigenti e gli impiegati del Gruppo VIII dell'assessorato regionale ai Beni culturali, in particolare la dott.ssa Liboria Miceli e il sig. Fabio Perricone, e dell'Ufficio tecnico del Comune di Agrigento, in particolare il geom. Vincenzo Migliore, per la premura e la cortesia con le quali hanno assistito il mio lavoro.

6. La distribuzione territoriale.

Le denunce per opere abusive nella zona A, depositate presso l'assessorato regionale ai Beni culturali, all'aprile del 1994 (mese in cui ho concluso l'esame delle pratiche) erano 748. Secondo quanto è stato possibile accertare dal loro esame, i fabbricati residenziali che sono stati realizzati nella zona A sono 329. Gli ampliamenti abusivi di fabbricati residenziali (sia regolari che abusivi) accertati sono 68. Ci sono infine 81 opere denunciate per le quali è stato impossibile, in base alle informazioni che si possono trarre dalle denunce e dalle domande di sanatoria, stabilire se si tratta di fabbricati residenziali o di altre opere edilizie (cfr. tab. 7).

Il numero delle denunce non corrisponde al numero dei denunciati perché alcune persone sono state denunciate più volte. Le persone denunciate sono 586, di cui 357 maschi e 228 femmine, più una persona della quale viene fornito solo il cognome (!). Cinque denunce sono a carico di ignoti e quattro a carico di società.

L'abusivismo nella zona A è concentrato nelle località poste ai confini della stessa e in particolare in quelle prossime alla costa, e cioè San Leone (nella parte limitrofa al fiume omonimo) e Maddalusa. Le opere denunciate che ricadono in queste due località sono 300, pari a circa il 40% del totale. I fabbricati residenziali sono 150, pari al 45,6% di quelli accertati nella zona A, gli ampliamenti di fabbricati residenziali 39, pari al 57,3% di tutti gli ampliamenti accertati. 32 su 82 sono le denunce per fabbricati di incerta destinazione, 79 su 195 le opere non a fini residenziali.

Tabella 7. Agrigento. Denunce per opere abusive in zona A per tipo di opera.

Fabbricati residenziali	329
Opere non residenziali	195
Fabbricati la cui destinazione è incerta	81
Ampliamenti di fabbricati esistenti	68
Altre denunce per lo stesso abuso*	70
Altre denunce**	5
Totale	748

* Si tratta di denunce relative ad opere già precedentemente denunciate.

** Una denuncia riguarda un'alienazione di terreni il cui responsabile avrebbe omesso di notificare l'atto al ministero della Pubblica Istruzione. Una è del sindaco di San Cataldo (paese in provincia di Caltanissetta, ma il cui territorio, dal punto di vista dei beni archeologici, ricadeva sotto la giurisdizione della soprintendenza di Agrigento) a carico del soprintendente, per l'installazione di un box per attrezzi senza l'autorizzazione del sindaco. Una terza riguarda un abuso che è stato commesso in zona B, come si è accertato successivamente. Un'altra denuncia è stata annullata e l'ultima è solo un doppione.

Le altre località dove si è concentrato l'abusivismo sono quelle a nord di San Leone (Centonze, Donfante, Poggio Muscello), la contrada San Leonardo che si trova al confine meridionale del centro urbano di Agrigento e la contrada Sant'Anna a ovest dell'ampia vallata che separa la città dal mare (tab. 8). Gli abusi perpetrati in località centrali dell'area di tutela (San Gregorio, San Nicola, Poggio Meta) sono 39, pari al 5,2% del totale. Fra questi vi sono 10 fabbricati residenziali abusivi, cioè il 3% dei fabbricati residenziali abusivi di zona A denunciati.

Qual è il senso di questa distribuzione territoriale? In termini quantitativi l'abusivismo nella zona A è un segmento assolutamente marginale dell'abusivismo diffuso sul territorio della città. Ma, dal punto di vista qualitativo, siamo in presenza di un fenomeno la cui particolarità consiste nel fatto di essersi svolto contro una normativa che escludeva

Tabella 8. Agrigento. Tipo di abuso in zona A per località.

Località	Fabbricati residenziali	Ampliamenti di fabbricati residenziali	Fabbricati di destinazione incerta	Opere non residenziali	Altre denunce per lo stesso abuso	Altre denunce	Totale
San Leone	52	30	11	40	0	0	133
Maddalusa	98	9	21	39	0	0	167
Sant'Anna	16	4	7	13	0	0	40
San Leonardo	14	3	2	3	0	0	22
Donfante	54	9	7	13	0	0	83
Mosè	27	1	12	17	0	0	57
San Biagio	2	0	0	2	0	0	4
Muscello	34	3	12	12	0	0	61
San Gregorio	8	1	2	17	0	0	28
Civita	2	0	2	7	0	0	11
Bonamorone	1	1	1	10	0	0	13
Rupe Atenea	7	1	1	4	0	0	13
Via Nuova Favara	2	0	0	0	0	0	2
A S via Dante	2	0	2	7	0	0	11
A S via La Malfa	0	0	0	1	0	0	1
Via Esseneto	0	0	0	1	0	0	1
V.le Vittoria	0	0	0	1	0	0	1
A S via Manzoni	4	5	1	3	0	0	13
Carbonara	6	1	0	3	0	0	10
Altre denunce per lo stesso abuso	0	0	0	0	70	0	70
Altre denunce	0	0	0	0	0	5	5
Diffuso nel territorio	0	0	0	1	0	0	1
Non risulta	0	0	0	1	0	0	1
Totale	329	68	81	195	70	5	748

in termini assoluti l'edificazione: dunque è da chiedersi cosa ha spinto i responsabili degli abusi ad andare ad edificare proprio in quest'area.

Negli anni settanta sono state fatte alcune lottizzazioni di aree ricadenti nella zona A. Queste lottizzazioni hanno creato le condizioni per l'edificazione. Naturalmente la disponibilità dei lotti è stata la causa prossima del fenomeno¹. Ma, sia la scelta dei proprietari delle aree di lottizzare, sia la scelta degli acquirenti di acquistare per edificare, si spiegano con l'aspettativa, variamente alimentata, di un restringimento dell'area di salvaguardia assoluta della Valle dei Templi.

Già all'indomani dell'emanazione del decreto di perimetrazione dell'area di tutela della Valle dei Templi si disse che il legislatore era stato animato da una volontà punitiva nei confronti della città, per cui era stata sottoposta a vincolo un'area troppo estesa.

In una pubblicazione a cura dell'assessorato comunale ai Lavori pubblici si poteva leggere un intervento dell'assessore del tempo in cui sosteneva che l'abusivismo edilizio di Agrigento «è la risposta fisiologica determinata da un vincolo iniquo e assurdo [...] che ha fatto della Valle dei Templi non più il prezioso tesoro della città degli agrigentini, bensì la piovra che ne ha distrutto l'economia risorgente e ne ha fagocitato le speranze legittime di sviluppo [...]. Quando il giogo normativo è intollerabile esso viene inevitabilmente [...] o violentemente infranto o costantemente violato»².

Il parere di una commissione del consiglio dei Lavori pubblici secondo il quale sarebbe stato possibile modificare i confini dell'area di tutela in funzione del piano regolatore, per via dell'interpretazione in chiave concessiva che ne fu data, ha prodotto anch'esso un effetto di «indebolimento» dei vincoli³. La tenuità delle sanzioni cui coloro che edificavano abusivamente andavano incontro contribuiva a produrre questo effetto⁴.

¹ La visione delle mappe catastali, oltre al sentito dire, suggeriscono che le lottizzazioni siano state fatte nelle località di Maddalusa, Donfante-Centonze, Poggio Muscello, San Leonardo. A proposito di quest'ultima la conferma è data da una denuncia contenuta nel fascicolo 531 dell'assessorato regionale ai Beni culturali e ambientali - gruppo VIII.

² C. Sodano, V. Salvago, R. Gulotta, *Agrigento dei Templi e degli agrigentini*, Comune di Agrigento, assessorato Lavori pubblici, 1982, p. 18. L'assessore dell'epoca è l'attuale sindaco, Calogero Sodano. Bisogna precisare che l'area soggetta a vincolo non è solo la zona A, dove il vincolo è di inedificabilità assoluta, ma un territorio molto più vasto con indici di edificabilità che variano a seconda della posizione rispetto all'area centrale della Valle dei Templi. In questo senso l'area vincolata è tutto il territorio a sud-est e sud-ovest della città.

³ *Ibid.*, p. 67.

⁴ Il gran numero di donne denunciate, lungi dallo spiegarsi con una, peraltro paradossale, emancipazione femminile, si potrebbe spiegare come strategia familiare volta a suscitare, negli organi preposti all'erogazione delle sanzioni, comprensione e indulgenza, oppure, nel caso di più abusi, a distribuirli fra i diversi membri della famiglia al fine di non aggravare la posizione penale di un singolo componente.

I primi decreti di demolizione dell'assessorato regionale (tra l'altro mai eseguiti) sono stati emanati intorno al 1980. Le condanne dei pretori sono state in genere di un mese con la sospensione della pena e qualche centinaio di migliaia di lire di ammenda⁵.

Bisogna aggiungere infine che la zona indicata dall'opinione comune come Valle dei Templi è un'area molto meno estesa di quella sottoposta a vincolo di inedificabilità assoluta. La Valle dei Templi comunemente intesa coincide in gran parte con il sito della città antica di *Akragas*. I vincoli, invece, si estendono per chilometri oltre quest'area e includono i poggi e le colline che le fanno da cornice. Dunque la qualificazione prevalente dei vincoli come «iniqui», la generale convinzione della loro modificabilità, la definizione di Valle dei Templi diffusa presso l'opinione comune hanno creato le condizioni, per così dire, «moralì», per non rispettare i vincoli e per alimentare l'attesa di una loro revisione nella direzione del ridimensionamento⁶. Questa aspettativa ha trovato la sua massima espressione nel piano regolatore generale, adottato dal Comune nel 1978, che escludeva dal vincolo di inedificabilità assoluta le contrade di Maddalusa, San Leone, Donfante-Centonze, Poggio Muscello, vale a dire tutte le contrade dove si era dispiegata l'edificazione abusiva⁷.

7. *L'andamento nel tempo.*

A conferma dell'incidenza, nella produzione del fenomeno, dell'attesa di una revisione dei vincoli, vi è il dato che fra il 1978 e il 1982,

⁵ Si consideri che questo era il destino di chi veniva denunciato, ma molti non sono stati neanche denunciati.

⁶ Uno dei leader del comitato degli abusivi di zona A ha dichiarato in una trasmissione televisiva che gli abusivi, in realtà, «hanno salvaguardato la Valle perché non hanno costruito dentro il perimetro della vera Valle dei Templi, ma molto distante da questa e su territorio che soltanto il decreto ministeriale ritiene essere incluso nella Valle» (*TGS-Studio* del 24 febbraio 1994 di «Telegiornale di Sicilia»).

I fascicoli dall'assessorato regionale ai Beni ambientali e culturali sono pieni di ricorsi in cui una delle motivazioni costanti addotte a propria giustificazione da parte dei costruttori abusivi della zona A della Valle dei Templi è proprio quella per la quale la Valle è lontana dalla loro costruzione, che essi non hanno inteso arrecare danno al patrimonio costituito dalla Valle, né speculare. Addirittura nei ricorsi vengono indicati i confini «effettivi» della Valle (ad esempio nel ricorso al T.A.R. contenuto nel fascicolo n. 339) e cioè i due fiumi, l'Ipsas e l'Akragas, che ad est e ad ovest cingono quello che Pirandello in *I vecchi e i giovani* chiama il bosco della Civita, chiuso a nord dalle prime case della città, alle pendici dei due colli, la Rupe Atenea e il colle di Girgenti, e a sud dal celebre costone su cui si ergono i tre templi di Giunone, della Concordia e di Ercole.

⁷ La versione del piano che fu poi approvata dall'assessorato regionale competente invece ha recepito integralmente i vincoli del decreto Gui-Mancini.

cioè dall'anno dell'adozione del piano regolatore all'anno della sua approvazione nella versione riveduta che escludeva il ridimensionamento dei vincoli, viene realizzato il 31,5% delle opere denunciate¹.

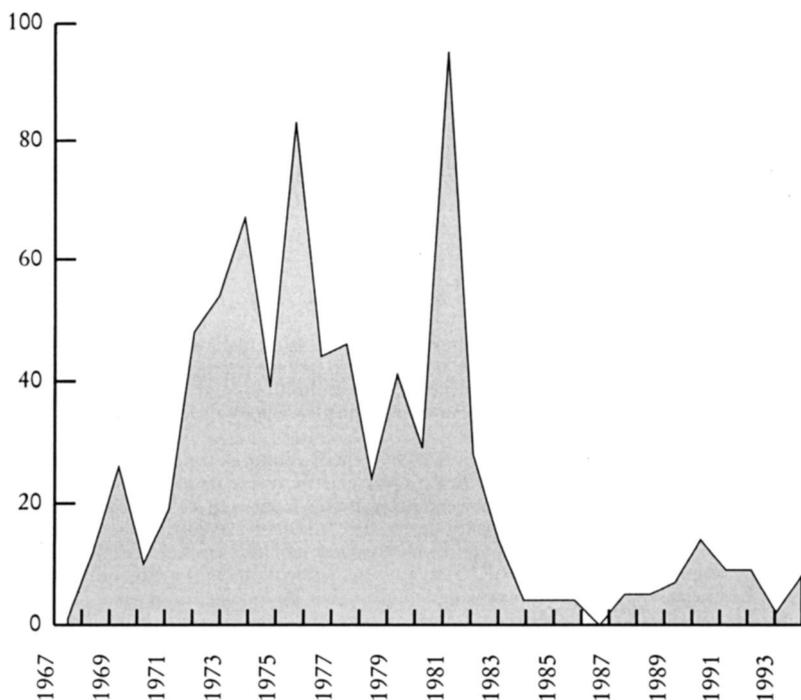
Come mostra la figura 2, il fenomeno è concentrato negli anni settanta². L'apice è stato raggiunto nel 1982 con 95 denunce³.

¹ Questa elevata frequenza, peraltro, attesta la scarsa incisività dei provvedimenti repressivi e preventivi contro l'abusivismo introdotti con la legge n. 10 del 1977 (legge Bucalossi) e recepiti, dalla Regione siciliana, con la legge n. 71 del 27 dicembre 1978.

² Non mi è stato possibile valutare quanto, su questa distribuzione, possono avere influito dei cicli di attività ispettiva. Malgrado le mie richieste, non è stato possibile incontrare né l'ex sovrintendente, Ernesto De Miro, né l'attuale, Graziella Fiorentini. Ad ogni modo, pur escludendo che tutte le opere realizzate siano state denunciate (io stesso ho intervistato due abusivi che non erano stati denunciati), ritengo sia lecito, sulla scorta di dati di ordine qualitativo quali le informazioni raccolte presso la sovrintendenza e presso il Comune, assumere questa distribuzione come stima della distribuzione reale.

³ Nel 1980 la Regione siciliana ha varato una legge di sanatoria (la legge n. 7 del 29 febbraio) seguita un anno dopo da un altro provvedimento (legge n. 70 del 18 aprile 1981) con

Figura 2. Agrigento. Frequenza delle denunce per opere abusive nella zona A.



Nel 1983 si ha una caduta della frequenza del fenomeno e una ulteriore discesa nel 1984 e 1985 con una stabilizzazione a livelli minimi. Nel 1988 non viene denunciato alcun abuso e si ha una leggera ripresa dopo il 1990 che è, comunque, abbondantemente al di sotto dei livelli raggiunti negli anni settanta e che, peraltro, riguarda opere che non hanno carattere residenziale⁴. Dal 1985 all'aprile del 1994 gli abusi denunciati sono in tutto 61 (poco più dell'8% del totale delle denunce). Di questi solo 6 sono fabbricati residenziali.

Dal 1983 si registra un drastico ridimensionamento della frequenza degli abusi, comincia infatti a declinare l'attesa del restringimento dei vincoli⁵. Nel 1982 viene respinta la revisione dei vincoli prevista dal piano regolatore e, nel 1985, la legge regionale di sanatoria esclude dal beneficio le opere realizzate in zona A⁶. L'attesa nutrita per un decennio è stata pesantemente delusa. L'abusivismo scompare solo nella zona A, mentre l'edificazione illegale prosegue a ritmi sostenuti in tutto il resto del territorio della città, come attesta la stima della tabella 6. A far scomparire l'abusivismo nella zona A è stata l'esclusione dalla sanatoria.

Dunque, fintanto che non c'erano sanzioni e l'attesa era quella di un restringimento dei confini della zona A, gli abusi si sono succeduti

il quale venivano riaperti i termini temporali per l'ammissione alla sanatoria. Lo stesso assessore regionale al Territorio e all'Ambiente del tempo, Fasino, ha riconosciuto «la contraddittorietà di una normativa che, riprendendo il tema della sanatoria, sostanzialmente finisce con l'ingenerare, nella prospettiva mentale di una certa categoria di cittadini, l'opinione che, tutto sommato, le leggi urbanistiche sia dello Stato che della Regione hanno soltanto il valore di grida di manzoniana memoria» (citato in Trombino, *Le ragioni dell'abusivismo* cit., p. 75). Il picco del 1982 potrebbe spiegarsi anche come effetto, perverso, dei due provvedimenti suddetti.

⁴ Si tratta per lo più di verande e di completamenti di opere.

⁵ G. Arnone, *Attenti ai camaleonti*, in «MicroMega», 1993, 4, p. 52. Ho messo a confronto la frequenza delle denunce per gli abusi edilizi commessi nella zona A di Agrigento con quella relativa a Roma e ho potuto rilevare una correlazione $r = .70$ piuttosto alta che indurrebbe a ritenere che sul fenomeno abbiano inciso prevalentemente fattori extra-locali. In particolare il 1983 è anno di picco in discesa anche per Roma. Devo, tuttavia, precisare, che il mio calcolo è stato effettuato su dati approssimativi, per quanto riguarda Roma, in quanto ricavati da un grafico, l'unico disponibile, e non da una tabella con i dati precisi. Inoltre i dati su Roma sono aggiornati solo fino al 1983. Pertanto non mi sento di condividere fino in fondo queste elaborazioni e i suggerimenti conseguenti. Per il grafico sulla frequenza delle denunce a Roma si veda G. Carapella-S. Codispoti, *L'abusivismo negli anni '80*, in *L'abusivismo a Roma dopo gli anni settanta* cit. p. 43.

⁶ La legge regionale di sanatoria, la n. 37 del 1985, aveva rinviato a un decreto del presidente della Regione la determinazione del perimetro dell'area da assoggettare a vincolo. Questo decreto poteva ribadire i vincoli del Gui-Mancini o modificarli. Sulla decisione che fu poi presa, alla fine del 1990, di conferma, non è stata indifferente l'azione che si dispiega nella seconda metà degli anni ottanta da parte del locale circolo della Legambiente. L'incisività del ruolo svolto da quest'ultima ha trovato il suo massimo riscontro alle ultime elezioni per il sindaco della città, nelle quali il leader del circolo della Legambiente, Giuseppe Arnone, non è stato eletto sindaco per poche centinaia di voti.

con una frequenza elevata. Nel momento in cui le sanzioni si sono fatte più pesanti⁷ e l'attesa del ridimensionamento dell'area di tutela è stata delusa, il numero di abusi commessi è drasticamente diminuito. Invece, fuori dalla zona A, dove il controllo è stato meno intenso e la sanatoria è stata concessa, la frequenza degli abusi ha continuato ad essere alta.

8. *Prime o seconde case?*

L'abusivismo nella zona A è in larga parte costituito da abitazioni realizzate a fini familiari. Si tratta quindi per lo più di fabbricati con una o due elevazioni anche se non mancano, specie a San Leone – lido di Agrigento – le palazzine di quattro piani. Fra gli abusi vanno segnalati anche alcuni esercizi commerciali e dei ristoranti.

Una questione particolarmente delicata è quella sull'uso delle abitazioni realizzate in zona A e se la loro edificazione ha soddisfatto la domanda di prime o di seconde case. Per dare una risposta almeno orientativa mi sono servito di un indicatore indiziario che permette di accertare se il responsabile della costruzione dell'abitazione è andato a risiedervi stabilmente. Il limite di questo indicatore è che non consente di escludere che le abitazioni siano permanentemente abitate da altri che non siano la persona denunciata (ad esempio i figli).

Nelle pratiche delle denunce presso l'assessorato regionale sono contenuti dei documenti, che sono posteriori di alcuni anni alla data della denuncia, in cui è indicata la residenza del denunciato. Ho ritenuto che, se il fabbricato abusivo si trova in una via o in una località diversa da quella indicata come residenza del denunciato, esso non è la sua prima abitazione.

Sulla base di questo indicatore indiziario risulta che i fabbricati e gli ampliamenti di fabbricati residenziali denunciati non sono di residenza del denunciato nel 60% dei casi. Sono invece residenza del denunciato il 21,3% dei fabbricati residenziali e il 39,7% dei fabbricati per i quali sono stati denunciati degli ampliamenti (cfr. tab. 9). Se escludiamo dal conto i denunciati dei quali non è stato possibile accer-

⁷ All'esclusione dalla sanatoria si aggiungano i provvedimenti di sequestro del cantiere e le condanne pesanti (le ammende passarono da poche centinaia di migliaia di lire a milioni di lire). Sembra che non si sia ancora proceduto alle demolizioni più per ragioni di prudenza politica che per ragioni burocratico-amministrative. Dal canto suo la sovrintendenza procede nella campagna di espropri relativamente alle aree centrali della zona A, dunque evitando gli espropri nelle aree dove sono concentrate le abitazioni.

tare la residenza, risulta che i denunciati che hanno stabilito la loro residenza nell'abitazione abusiva sono il 28,9%.

Quale può essere l'impiego delle abitazioni non occupate dal denunciato? Possono essere state vendute (e questo, in qualche caso, risulta anche dalle pratiche dell'assessorato)¹, possono essere abitate da altri componenti della famiglia, possono essere rimaste incomplete (come è facile rilevare attraverso una visita ai luoghi), possono infine essere impiegate come seconda casa durante le vacanze. Non disponiamo però di elementi obiettivi per poter elaborare una stima anche approssimativa di ciascuno di questi possibili impieghi. Quello che si può dire è che i dati suggeriscono una prevalenza dell'impiego per le vacanze. Indicazioni convergenti si ottengono se ci si sofferma sul dato di censimento relativo alle abitazioni con carente dotazione di servizi. Contrariamente alle attese che potrebbe nutrire un osservatore «esterno», il numero delle abitazioni senza acqua potabile e senza elettricità ad Agrigento è più che raddoppiato dagli anni settanta ad oggi (cfr. tab. 10).

Questa crescita si spiega in gran parte con l'abusivismo perché le abitazioni abusive hanno più difficoltà di allacciamento ai servizi a rete². Se disaggreghiamo questi dati per abitazioni occupate e abitazioni

¹ È, però, da tenere presente che dal 1985, in base alla legge di sanatoria, i notai non possono rogare atti di vendita relativi a immobili realizzati senza concessione.

² Per altro, dal 1983, la legge vieta alle aziende erogatrici di fornire i servizi alle nuove costruzioni abusive. Una mia elaborazione sulla diffusione dell'abusivismo in Italia, regione per regione, e delle abitazioni senza acqua e di quelle senza elettricità ha dato un coefficiente di correlazione pari, nel primo caso, a $r = .73$, nel secondo, a $r = .86$, attestando la validità di queste variabili come indicatori di abusivismo.

Tabella 9. Agrigento. Denunce per opere abusive nella zona A per fabbricati di residenza e non, del/la denunciato/a.

	Fabbricati residenziali		Ampliamenti di fabbricati residenziali		Totale	
	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%
Abitati dal denunciato	70	21,3	27	39,7	97	24,4
Non abitati dal denunciato	215	65,3	23	33,8	238	60,0
Residenza del denunciato ignota	44	13,4	18	26,5	62	15,6
Totale	329	100	68	100	397	100

non occupate, otteniamo la conferma del ruolo dell'abusivismo nel soddisfare una domanda abitativa non legata alla necessità. Infatti (cfr. fig. 3) il numero delle abitazioni occupate sprovviste di acqua e luce diminuisce per tutti gli anni cinquanta e sessanta, si mantiene stabile per gli anni settanta e cresce durante gli anni ottanta. Invece le abitazioni non occupate prive di servizi aumentano durante gli anni settanta e, relativamente all'acqua³, anche durante gli anni ottanta⁴.

³ Per il censimento del 1991 l'Istat, evidentemente ignara che la modernizzazione può assumere vesti controintuitive, non ha censito le abitazioni sprovviste di elettricità.

⁴ Ho riscontrato una certa correlazione ($r = .63$) fra abitazioni abusive e abitazioni non occupate a livello nazionale con disaggregazione regionale.

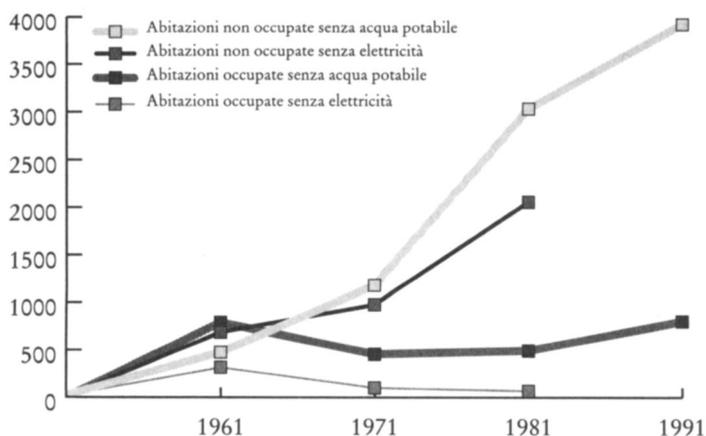
Tabella 10. Agrigento. Abitazioni sprovviste di servizi (1951-1991).

	1951	1961	1971	1981	1991
Totale abitazioni	9 873	12 988	17 378	26 372	32 297
Senza acqua potabile*	4 477	1 256	1 630	3 433	4 724
Senza gabinetto	1 663	510	264	882	951
Senza bagno	9 376	10 183	7 555	8 094	4 698
Senza elettricità	1 650	1 000	1 073	2 088	n.r.
Senza riscaldamento	n.r.	n.r.	15 603	18 261	20 694

* Si intende né di acquedotto né di pozzo.

Fonte: Istat, *Censimenti della popolazione e statistiche dell'edilizia e delle opere pubbliche*.

Figura 3. Agrigento. Abitazioni occupate e non occupate prive di acqua ed elettricità (1951-91).



9. Il profilo sociale degli abusivi.

La fonte più completa e di più facile accesso sull'abusivismo nella zona A della Valle dei Templi è costituita, come abbiamo visto, dalle denunce elevate dall'autorità di polizia. Ma nelle denunce nulla viene detto, se non episodicamente, sull'identità sociale del denunciato. Invece, da questo punto di vista, sono ricche di informazioni le domande di sanatoria, dove il richiedente deve dichiarare lo stato civile, il grado di istruzione, la condizione professionale, la posizione nella professione e il ramo d'attività economica. È così possibile integrare le informazioni delle due fonti.

Le domande di sanatoria esaminate sono state 232, tutte quelle che è stato possibile rinvenire sulla base dell'elenco dei denunciati per abusi in zona A, fra le circa 10 000 domande di sanatoria presentate al Comune di Agrigento in relazione alla legge del 1985. Le domande di sanatoria sono state presentate dal 39,6% del totale delle persone denunciate per abusi in zona A (586).

Per determinare il profilo sociale degli abusivi il dato che più ci interessa è quello della posizione nella professione.

Nella tabella 11 e nella figura 4 ho affiancato alla distribuzione per classi sociali degli abusivi la distribuzione corrispondente dei residenti attivi ad Agrigento. Si nota, in primo luogo, l'interclassismo dell'abusivismo edilizio nella zona; in secondo luogo, la sovrarappresentazione della classe media indipendente rispetto alla consistenza, in termini percentuali, di questa classe nella città di Agrigento.

Tabella 11. Agrigento. Distribuzione percentuale per classi sociali degli abusivi di zona A e dei residenti attivi ad Agrigento nel 1981.

	Abusivi di zona A	Residenti attivi ad Agrigento
Classe superiore ¹	4,4	3,9
Classe media impiegatizia ²	33,3	45,2
Classe media indipendente ³	35,1	14
Classe inferiore ⁴	27,2	36,9
Totale	100 (114)	100 (14 608)

¹Imprenditori e liberi professionisti.

²Dirigenti e impiegati.

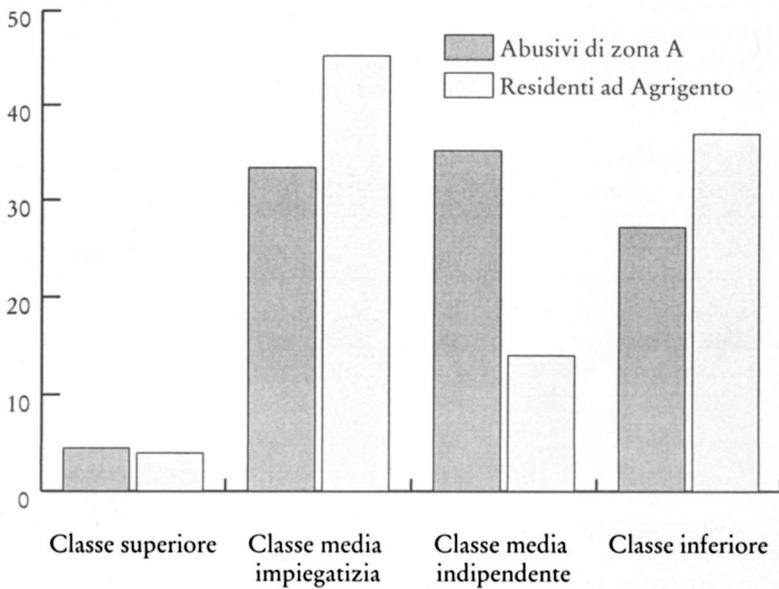
³Lavoratori in proprio e coadiuvanti.

⁴Lavoratori dipendenti.

L'interclassismo del fenomeno, con una distribuzione per classi sociali molto prossima alla distribuzione per classi sociali della popolazione residente attiva di Agrigento, induce ad accantonare una spiegazione del fenomeno che faccia riferimento a difficoltà strutturali di accesso al bene casa di determinate fasce sociali. Se i responsabili degli abusi sono persone appartenenti a diverse classi sociali e se il profilo della composizione sociale degli abusivi, nel suo insieme, è, con l'eccezione della classe media indipendente, sovrapponibile a quello della città, allora non è possibile concludere che il fenomeno sia stato prodotto da fasce sociali con difficoltà di accesso al bene casa. Per confermare questa ipotesi avremmo dovuto infatti trovare sovrarappresentate le fasce sociali più basse quanto a reddito. Invece la classe sociale sovrarappresentata è quella media indipendente, cioè commercianti e artigiani.

A questo proposito è necessario aggiungere altri dati. Si osservi la tabella 12, che mostra la distribuzione delle case per tipo di residenza (primaria o no), per classe sociale fra i denunciati della zona A.

Figura 4. Distribuzione percentuale per classi sociali degli abusivi della zona A e dei residenti ad Agrigento.



Si noterà come le case dove il denunciato non ha stabilito la residenza prevalgono per tutte le classi sociali. Quindi anche questa distribuzione non conforta la tesi di un ricorso all'edificazione abusiva in rapporto a una difficoltà di alcune fasce sociali di accesso alla casa.

La spiegazione mertoniana – dalla cui adozione discende l'ipotesi che il fenomeno sarebbe stato prodotto da una fascia sociale che, non essendo posta nelle condizioni di impiegare mezzi consentiti per conseguire un bene necessario, adotta mezzi non ammessi – si rivela insufficiente nella misura in cui, ad esserne coinvolti, sono strati sociali diversi quanto a reddito, prestigio e anche istruzione¹.

L'assenza di piano regolatore e l'assoggettamento a vincolo di una larga parte del territorio della città può indubbiamente avere messo tutti, senza distinzioni di reddito o di classe sociale, in condizioni di difficoltà nell'accesso alla casa. Ma l'abusivismo edilizio non scompare dopo l'approvazione del piano regolatore², tranne che nella zona A, su cui, come abbiamo visto, ha pesantemente inciso l'esclusione dalla sanatoria.

Dunque neanche l'assenza di piano regolatore e la presenza di un regime vincolistico particolarmente esteso sembra poter dare piena spiegazione dell'interclassismo del fenomeno.

¹ Questa è la distribuzione percentuale per titolo di studio degli abusivi: il 10,4% non ha alcun titolo di studio, il 58,1 ha la licenza elementare, il 17,1 la licenza media, il 9,9 il diploma, il 4,5 la laurea.

² Era, peraltro, in vigore dal 1972 il programma di fabbricazione.

Tabella 12. Agrigento. Denunciati di zona A che hanno presentato istanza di sanatoria per classe sociale e destinazione abitativa dell'immobile abusivo.

Classe	Fabbricati residenziali di residenza del denunciato	Fabbricati residenziali non di residenza del denunciato	Fabbricati residenziali di destinazione incerta	Altre denunce per lo stesso abuso	Altre denunce	Totale
Superiore	1	2	1	1	0	5
Media impiegatizia	8	13	5	12	0	38
Media indipendente	8	21	3	8	0	40
Inferiore	5	17	5	4	0	31
Non dichiarata	6	4	3	7	0	20
Non occ., ritirato, Casal., altra cond.	22	44	14	18	0	98
Totale	50	101	31	50	0	232

Ritengo invece che il ricorso, così diffuso e così indipendente dalle condizioni sociali, di reddito, istruzione, prestigio, a comportamenti che violano le norme legali, può essere spiegato dal prevalere di una regolazione sociale particolaristica su quella formale-astratta. La regolazione sociale particolaristica rende conveniente (o, se vogliamo, rende particolarmente svantaggioso il non ricorrervi) l'elusione, la violazione, la fuga dalla normazione formale-astratta che, d'altra parte, in un processo di causalità circolare, produce a sua volta la necessità della regolazione particolaristica.

Una regolazione sociale di questo genere spiega anche la sovrarappresentazione della classe media indipendente, cioè di una classe che, per risorse di intraprendenza e per una più marcata propensione alla mobilitazione individualistica, manifesta una disposizione più frequente a correre rischi e quindi, nel caso specifico, a violare la legge.

La regolazione sociale su base particolaristica si produce per effetto dell'opzione per la forma più economica, per i singoli, di perseguimento dei propri obiettivi. Il cittadino trova più conveniente costruirsi abusivamente l'abitazione, e questa opportunità è reale nella misura in cui il potere di interdizione degli abusi non viene esercitato. D'altra parte questo potere non viene esercitato perché gli amministratori ne traggono benefici elettorali e gli altri organi di controllo, nelle persone che li rappresentano, o ne traggono benefici personali oppure non subiscono, dal mancato esercizio del potere di interdizione, alcuna sanzione prima che legale, sociale. A sua volta, l'opzione per il non esercizio del potere da parte degli organi di controllo, nelle persone che li rappresentano, si offre nella misura in cui l'espressione dell'interesse a che l'ordinamento legale-razionale sia fatto valere realmente è debole o addirittura inesistente. E questa espressione è debole o inesistente perché gli interessi si esprimono in forme particolaristiche. Il circolo è chiuso.

10. *Conclusioni.*

L'espressione «abusivismo nella Valle dei Templi» è soggetta da più parti a contestazione. Ho esitato anch'io ad impiegarla. È opinione dei proprietari di immobili abusivi che, se il fenomeno oggetto di questa ricerca viene indicato come «abusivismo nella Valle dei Templi», si dice un falso e si compromettono tutte le possibilità di una soluzione che non sia la sanatoria, alla quale tutt'ora credono.

In effetti nessuno sarebbe disposto a spendere un centesimo per difendere la causa di chi ha costruito nella Valle dei Templi. Sarebbe in-

vece diverso se si trattasse di difendere le case di chi ha costruito su aree che niente hanno a che vedere con la Valle dei Templi. È, come si vede, una questione di definizioni. Gli abusivi hanno protestato ripetutamente per le foto che accomunano i templi alle costruzioni moderne, per le immagini che, appiattendolo la prospettiva, fanno apparire la città a ridosso dei monumenti greci, per i titoli di giornali che parlano di «Valle invasa dal cemento».

Il sindaco della città ha fatto affiggere manifesti, in occasione dei mondiali di ciclismo (estate 1994) svoltisi su un percorso che si snoda in gran parte all'interno della Valle dei Templi, in cui si ribadiva «la integrità complessiva del parco archeologico, immortalata dalle immagini televisive in mondovisione». È una questione di immagine che viene diffusa di Agrigento e che, per una città dalle straordinarie potenzialità turistiche, è determinante.

È questione di definizione perché dalle definizioni discende lo stigma sugli abusivi e sulla città stessa. È questione di definizione perché è da essa che dipende il destino delle case di zona A. Ma è questione di definizione anche la cessazione del fenomeno. È solo perché il perimetro della zona A non è stato modificato, in quanto ritenuto a tutti gli effetti valido per la tutela della Valle dei Templi, che le case non sono state sanate. Ed è solo perché queste case non sono state sanate che non ne sono state costruite altre.

Il ministero per i Beni culturali e ambientali aveva avviato uno studio per un progetto di recupero della zona che prevedeva, come soluzione al problema delle case abusive, un indennizzo consistente nella permuta della casa con un'altra in un'altra area. È evidente a tutti la mostruosità giuridica: gli altri abusivi, quelli che non hanno costruito in aree di pregio, pagano la sanatoria, questi abusivi, che hanno costruito in un'area con vincolo di inedificabilità assoluta, non pagano sanatoria e viene loro «regalata» dallo Stato un'altra casa. L'abusivismo e le sanatorie hanno innescato una spirale perversa che crea aspettative di impunità, crollo della certezza del diritto, grave sperequazione, tensioni sociali acutissime e la paralisi del governo del territorio.

La soluzione di questo problema sembra presentare tutti i caratteri di un nodo gordiano. Ma tale argomento esula dal tema di questa ricerca. Ho tentato di illuminare un fenomeno e una vicenda per molti versi esemplare dell'evoluzione della realtà sociale del Mezzogiorno. La diffusione di massa dell'abusivismo edilizio si spiega solo all'interno di un complessivo contesto sociale la cui regolazione è affidata alle logiche particolaristiche degli attori in campo. L'orientamento a perseguire obiettivi di utilità individuale si traduce in particolarismo quan-

do la regolazione sociale non è in grado di escludere l'appropriazione privata dei beni collettivi.

La scelta particolaristica, pur producendo la sostanziale dissoluzione dei beni collettivi, e dunque in una certa misura anche un impoverimento privato, viene reiterata dagli attori in quanto si presenta come l'unica razionale in un contesto in cui non si può essere certi della cooperazione degli altri o, più precisamente, non si può essere certi che gli altri si atterrano alle norme. Che il fenomeno dell'abusivismo edilizio nell'area di inedificabilità assoluta della Valle dei Templi si spieghi in questi termini è, a mio avviso, attestato dalla sostanziale indipendenza della sua diffusione da particolari caratteristiche dei cittadini che hanno commesso gli abusi, diversissimi quanto a condizioni sociali, di reddito, di istruzione, di prestigio.

L'improvvisa estinzione del fenomeno dell'edificazione abusiva nell'area oggetto di indagine si verifica quando tramonta l'attesa della sanatoria. L'esclusione dalla sanatoria del 1985 ha mutato profondamente il quadro delle convenienze. I vincoli non sono stati modificati, le pene non sono state negoziate, la regolazione formale-astratta ha prevalso su quella particolaristica. Il fenomeno si è estinto.

La parabola dell'abusivismo nella Valle dei Templi suggerisce un approccio teorico che privilegia la dimensione razionale dell'agire degli attori sociali rispetto a quella che rimanda ai connotati culturali. Questi, d'altra parte, possono costituire delle disposizioni ad agire in una specifica direzione piuttosto che in un'altra, ma si traducono in azione effettiva solo in quanto si dimostrano le opzioni più razionali per l'attore nel contesto in cui si muove.

La parabola dell'abusivismo nella Valle dei Templi suggerisce, infine, una via concretamente percorribile alle spinte modernizzanti presenti nel Mezzogiorno che non debba necessariamente rimandare agli incerti e lunghi tempi della trasformazione culturale. Gli sforzi volti a far prevalere la regolazione formale-astratta (che, in questo caso, coincide con la salvaguardia di uno straordinario patrimonio archeologico e ambientale) sono stati ripagati da un pressoché immediato adeguamento degli attori alla sua superiore razionalità.